

## INTRODUZIONE

Il documento illustra l'attività della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, da sempre fondamentale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata condotta dallo Stato in quanto, disponendo la speciale tutela prevista dall'ordinamento giuridico a beneficio di coloro che abbandonano la tradizionale omertà propria delle organizzazioni mafiose, contribuisce al complesso sistema che rende possibile la conoscenza degli elementi interni ai fenomeni criminali, spesso non altrimenti acquisibili.

La Relazione offre una sintesi esaustiva, supportata da dati oggettivi, della situazione generale dei collaboratori di giustizia e fornisce un panorama complessivo del sistema tutorio, tuttora fondamentale nell'attività di contrasto ai fenomeni criminali mafiosi. A distanza di oltre venti anni, infatti, grazie al sistema di protezione, sono stati conseguiti ottimi risultati, tra l'altro, nell'individuazione e nel sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria di ingenti patrimoni di provenienza illecita.

Il privilegiato osservatorio dei collaboratori di giustizia ha inoltre permesso di evidenziare le profonde trasformazioni delle varie organizzazioni mafiose che, negli ultimi anni, si sono fortemente evolute soprattutto sul piano degli strumenti economici utilizzati.

È evidente che il sistema di contrasto deve adeguarsi a questo mutato atteggiamento delle mafie e, quindi, a questa mutata pericolosità. L'ultimo rapporto del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla prevenzione del riciclaggio evidenzia il progressivo passaggio dal riciclaggio alle imprese mafiose fino ad arrivare a un vero e proprio capitalismo mafioso. Ciò in quanto i capitali accumulati dalle mafie sono diventati talmente estesi che le stesse organizzazioni criminali non

riescono più a gestirli da soli, necessitando della collaborazione, a tal fine, di *broker*, agenzie finanziarie e immobiliari.

La Relazione evidenzia i provvedimenti adottati nel semestre di riferimento dalla Commissione centrale nonché il contenzioso instaurato sulle medesime decisioni e i relativi esiti.

Una parte del testo è, altresì, dedicata alla descrizione delle specificità connotanti le organizzazioni criminali di appartenenza dei collaboratori di giustizia.

Un focus specifico è stato, inoltre, dedicato all'esame delle collaborazioni relative ad organizzazioni criminali straniere, il cui incremento ha consentito di mettere in luce i settori maggiormente interessati dalle stesse, oltre che le peculiari strutture organizzative e i relativi contatti con le mafie italiane. Tutti elementi indispensabili per la predisposizione della strategia di contrasto da parte dello Stato.

L'analisi della complessiva funzionalità del sistema di protezione di quanti collaborano con la giustizia è stata oggetto di un incontro presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. In tale ambito sono stati individuati alcuni possibili interventi utili al miglioramento del sistema tutorio, per il quale la Commissione Centrale rappresenta il punto di riferimento, dal momento che ha a disposizione il patrimonio informativo proveniente dalle Procure della Repubblica, dal Servizio Centrale di Protezione e dalle Autorità provinciali di pubblica sicurezza. Tale complesso informativo contribuisce a favorire l'esatta visione del funzionamento dell'apparato di protezione nonché dell'esistenza di eventuali criticità e debolezze.

# DOCUMENTO I

ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE CENTRALE  
PER LA DEFINIZIONE E APPLICAZIONE  
DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE  
  
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

## **1. Ruolo della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione ed evoluzione del fenomeno mafioso.**

La Commissione Centrale costituisce un punto di osservazione privilegiato relativamente all'andamento delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Le dichiarazioni dei collaboranti rese all'Autorità Giudiziaria consentono all'organo deliberativo di adottare decisioni ponderate anche alla luce dei molteplici elementi informativi riguardanti le più attuali modalità di azione delle organizzazioni criminali mafiose.

Al riguardo, è oramai opinione diffusa che il fenomeno mafioso sia sempre più definibile come una realtà polimorfa, dotata di una "natura reticolare", il cui radicamento interessa tutte le regioni italiane, nessuna esclusa. L'agire mafioso si manifesta - in modo frequente, anche se non esclusivo - in forme non violente, con effetti di minore percezione in termini di allarme sociale e di maggiore difficoltà di individuazione. La riduzione della violenza quotidiana del metodo mafioso, che ha ceduto il passo alla promozione di relazioni di scambio e collusione nelle attività commerciali, è divenuto elemento costante e consolidato in tutti i territori e in ciascuna organizzazione.

Sempre più ricorrente è inoltre la connessione con il diverso fenomeno della corruzione, dalla quale la criminalità organizzata ha mutuato il carattere collusivo-consensuale, fondato cioè su cointeressenze tra l'attore e il destinatario dell'azione criminale.

Occorre, allora, affinare, per renderlo attuale e maggiormente proficuo, il modello di analisi delle singole organizzazioni criminali mafiose, differenti per dimensioni territoriali, organizzative, economiche e sociali, nonché dei loro metodi che, nel corso del tempo, hanno subito modifiche adattandosi alla nuova realtà

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

---

nazionale e internazionale. Mediante il riconoscimento delle figure sintomatiche dell'infiltrazione della criminalità organizzata nei diversi settori della politica e dell'economia, infatti, è possibile predisporre un'adeguata strategia di contrasto e approntare ogni opportuna difesa contro la minaccia alla libertà, dignità e sicurezza dei cittadini.

Il nostro Paese dispone di uno straordinario patrimonio giuridico e operativo per il contrasto ai fenomeni mafiosi che è stato efficacemente definito nella Relazione conclusiva della XVII Commissione parlamentare antimafia come un sistema connotato dalla “tripla A”, non solo con riferimento alle iniziali delle azioni di contrasto (antimafia, anticorruzione e antiterrorismo), ma anche in relazione alla loro affidabilità rispetto agli standard di molti Paesi stranieri.

Il paradosso, tuttavia, è che, con l'applicazione delle previsioni di tale sistema, proprio mentre la mafia strettamente intesa risulta più debole, si assiste a una progressiva estensione delle aree geografiche di interlocuzione e ad un aumento della compatibilità dei costumi quotidiani con la prassi mafiosa. Con tale società – economicamente interessata e culturalmente disponibile a fare proprie le motivazioni alla base del contrasto ai principi di legalità – fanno i conti ogni giorno i clan, sapendo di poter fare affidamento su una certa distrazione o inconsapevolezza, se non proprio su connivenza o complicità.

Nei mercati il potere delle mafie si consolida mediante il sostegno e la collaborazione di imprese, funzionari pubblici, categorie professionali, politici e altri attori con i quali vengono intessute relazioni. È la cosiddetta “area grigia” che comprende spazio e modalità utilizzati dai mafiosi per stringere alleanze e accordi di collusione con gli altri attori a vario titolo presenti, offrendo loro servizi di protezione e di intermediazione, al fine di accumulare ricchezza e acquisire posizioni di potere. Così intesa, l'area grigia non è prodotta da un'estensione dell'area illegale

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

---

in quella legale, quanto da una commistione tra le due aree, ovvero dall'esistenza di confini opachi tra lecito e illecito.

A tal proposito, si conferma la perdurante importanza e centralità del ruolo del collaboratore di giustizia nell'ambito del sistema di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. L'apporto reso da tale figura può e deve contribuire a fornire la chiave di lettura per interpretare quelle ambigue relazioni soggettive di cui si intesse l'azione delle organizzazioni criminali mafiose.

## **2. Attività svolta dalla Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione.**

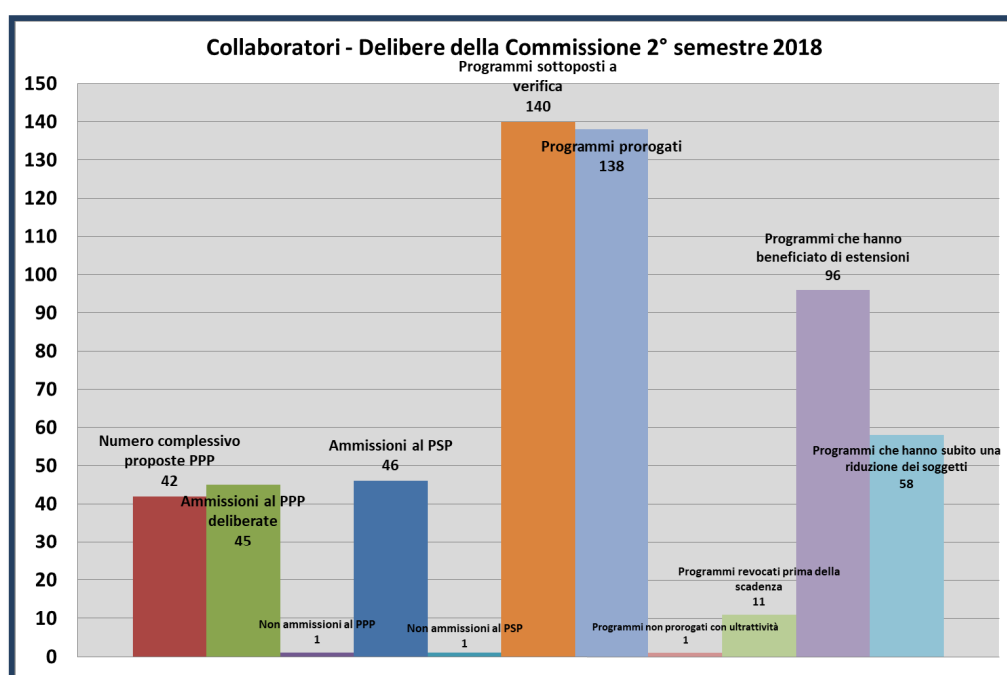
Al 31 dicembre 2018 i collaboratori di giustizia sono n. 1189 e i familiari n. 4586.

Dal momento della ricostituzione, in data 11 luglio 2018, si sono svolte n. 23 sedute della Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione. L'organismo ha agito assicurando precedenza all'esame dei nuovi programmi tutori senza trascurare, tuttavia, una seria attività di revisione di quelli esistenti, al fine di accertarne la persistente effettiva necessità in considerazione del livello di pericolo cui è esposto il soggetto nonché lo sviluppo processuale.

Nel secondo semestre del 2018 sono state adottate n. 751 delibere relative ai collaboratori di giustizia ed è stata effettuata l'audizione di uno di essi.

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

Le proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione sono state n. 42; le deliberazioni di accoglimento sono state n. 45 e quelle di rigetto n. 1. Le verifiche del programma sono state n. 140 e i programmi revocati prima della scadenza n. 11. I casi di programmi che hanno subito una riduzione dei soggetti n. 58.



Nel corso del secondo semestre del 2018 e, precisamente, nel mese di settembre, la Commissione Centrale ha istituito il Gruppo di lavoro in tema di cambio delle generalità.

Tale misura, riservata alle persone che collaborano con la giustizia, è disciplinata dall'art. 15 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, con legge 15 marzo 1991, n. 82, come modificata dalla legge 13

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

febbraio 2001, n. 45, e dal d. lgs. 29 marzo 1993, n. 119, recante "*Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*"<sup>1</sup>.

Il Gruppo di lavoro istituito ha articolato la propria attività analizzando partitamente: lo strumento normativo adottabile sul presupposto di quanto previsto dall'art. 26 della legge 11 gennaio 2018, n. 6; le criticità di applicazione nella prassi del d.lgs. 29 marzo 1993, n. 119; le possibili proposte operative.

Accertata la perdurante vigenza del d.lgs. n. 119 del 1993, che disciplina, come anticipato, il cambiamento delle generalità dei testimoni di giustizia, il Gruppo di lavoro ha inteso individuare i limiti alla potestà regolamentare da esercitare ex art. 26 della legge n. 6 del 2018, e, a seguito dell'analisi della problematica, è giunto a ritenere che i soli regolamenti adottabili sono quelli che "ricalcano" i regolamenti governativi "esecutivi", volti cioè a specificare le concrete modalità di attuazione di quanto già contenuto nel citato decreto legislativo. Pertanto il testo del regolamento dovrà limitarsi alla disciplina dell'esecuzione di quanto contenuto nel decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lett. b), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

### **3. Contenzioso.**

Con riferimento al contenzioso instaurato avverso i provvedimenti della Commissione centrale si evidenzia il dato secondo cui, a partire dal 2016, in ragione dell'adozione da parte del citato organismo di nuovi orientamenti di carattere generale, con conseguente applicazione di essi nelle delibere rivolte ai soggetti protetti, i giudizi dinanzi al Giudice amministrativo hanno subito un prevedibile

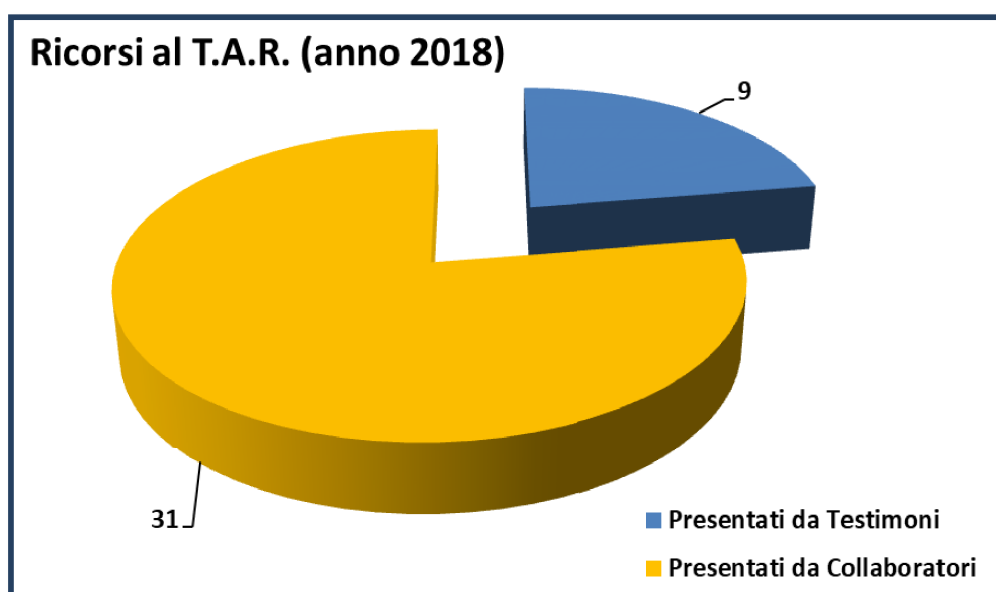
<sup>1</sup> La citata disposizione, al comma 1, prevede che "*Nell'ambito dello speciale programma di protezione può essere autorizzato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, il cambiamento delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione.*"



*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

incremento rispetto agli anni precedenti, nonché una trasformazione dal punto di vista qualitativo.

Si è registrato, in particolare, l'avvio di nuovi corposi “filoni” di contenzioso, da ricondurre prevalentemente, oltre che ai provvedimenti di revoca delle speciali misure di protezione, anche alle determinazioni assunte in materia di capitalizzazione delle misure di assistenza e di scissione di nuclei familiari, temi sui quali la Commissione centrale ha inteso introdurre sostanziali novità a tutela del buon andamento dell'Amministrazione e del corretto impiego delle risorse pubbliche erogate ai beneficiari delle speciali misure di protezione.



*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

#### **OGGETTO DEI RICORSI**

Problematiche relative al Programma di Protezione (non ammissione, mancata proroga, revoca)

Problematiche relative alla capitalizzazione

Problematiche relative al Piano Provvisorio (revoca)

Problematiche legate al Cambio di generalità

Revoca delle speciali misure di protezione

Problematiche relative ai nuclei familiari (estensioni, scissioni)

Problematiche relative alla sistemazione alloggiativa

Problematiche relative al riconoscimento mancato guadagno

Problematiche relative al mantenimento dello Status

Danno biologico

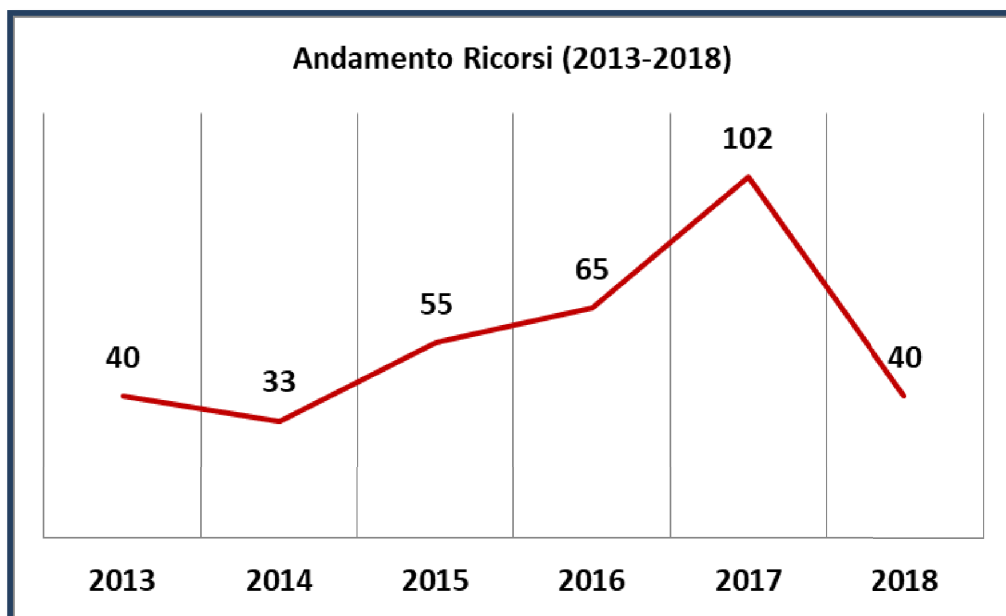
Acquisizione beni immobili al patrimonio dello Stato

Nel dettaglio, nel corso dell'anno 2017, sono stati presentati n. 102 ricorsi al T.A.R. Lazio e n. 21 appelli al Consiglio di Stato, la maggior parte dei quali riguardanti provvedimenti di revoca delle misure di protezione.

Si osserva, inoltre, che la definizione con esito sfavorevole ai ricorrenti del citato contenzioso ha comportato una progressiva riduzione delle impugnazioni fino ad un sostanziale dimezzamento, registrandosi n. 40 ricorsi proposti nell'intero anno 2018.

Pertanto, nel periodo di riferimento della presente relazione, la percentuale del contenzioso si attesta essenzialmente intorno al dato storico delle controversie normalmente instaurate in materia contro l'Amministrazione.

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*



Si soggiunge che si è, frattanto, consolidato un indirizzo giurisprudenziale favorevole all'orientamento espresso dalla Commissione centrale in materia di capitalizzazione, dato quest'ultimo che ha ulteriormente concorso ad una complessiva riduzione del contenzioso.

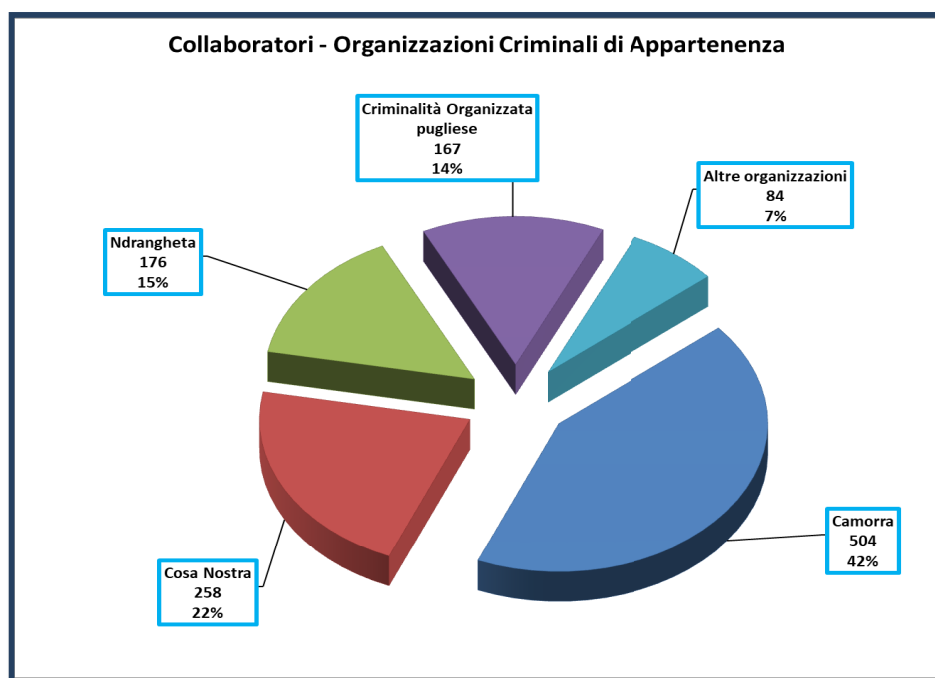
Giova, nondimeno, rilevare l'inversione di tendenza che si sta manifestando nel periodo in esame in considerazione del cospicuo numero di impugnazioni finora proposte avverso i provvedimenti della Commissione centrale. Tale dato va posto in correlazione con il corrispondente aumento dei provvedimenti di revoca delle speciali misure di protezione promananti dall'organismo collegiale.

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

#### 4. Organizzazioni criminali di appartenenza.

Il grafico che segue evidenzia le organizzazioni criminali di appartenenza dei collaboratori di giustizia.

Dai dati<sup>2</sup> che seguono emerge come le organizzazioni criminali, pur mantenendo inalterato il legame con il territorio di provenienza, abbiano allargato il proprio raggio di azione nelle aree del Centro e Nord Italia, sia mediante il trasferimento fisico che con il reinvestimento di capitali illecitamente accumulati.



Di recente, le indagini degli inquirenti hanno messo in luce l'esistenza, a Roma, di una **“mafia capitale”**, dotata di un modello organizzativo che fa leva sulla presenza di figure di rilevantissima caratura criminale, capaci di mettere in collegamento, nel cd. “mondo di mezzo”, esponenti della società civile, colletti

<sup>2</sup> I dati sono forniti dalla Segreteria della Commissione Centrale e tratti dalla Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento – Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (Gennaio – Giugno 2018) e dalla Relazione Conclusiva della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere – XVII Legislatura – Doc. XXIII – n. 38.

*Relazione al Parlamento sulle Speciali Misure di Protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione*

---

bianchi, imprenditori, esponenti delle Istituzioni, con gli appartenenti al sottobosco criminale di varia natura (rapinatori, trafficanti di droga e di armi, delinquenti comuni). In tale ambito è stata confermata la rilevanza del contributo collaborativo offerto dai soggetti entrati a far parte del sistema di protezione.

Prima delle inchieste giudiziarie che hanno individuato e scardinato l'autoctona organizzazione criminale, caratterizzata da modalità operative mutate dai più noti gruppi mafiosi, si riteneva che la Capitale fosse soltanto territorio di proiezione degli interessi economici di questi ultimi, che sfruttavano le enormi opportunità offerte dalle attività economico-finanziarie della città per ripulire i proventi dei traffici illeciti, mimetizzandosi nel tessuto produttivo legale.

Passando alla trattazione riguardante le singole organizzazioni criminali mafiose "tradizionali", dal suo peculiare punto di osservazione, la Commissione Centrale ha potuto verificare l'incidenza della 'ndrangheta nel traffico, anche internazionale, di stupefacenti (settore in cui mantiene una posizione di supremazia) e negli ambiti delle energie rinnovabili, della depurazione dell'acqua e dell'assistenza ai migranti (nei quali, di recente, ha allargato il proprio raggio di azione). Tale organizzazione si caratterizza, inoltre, per la conquista del monopolio di interi settori dell'economia legale e per l'espansione nelle regioni del Nord Italia e nei Paesi esteri (in Europa, Nord America e Australia).

Le dichiarazioni di stampo collaborativo hanno contribuito a far emergere la capacità di tale organizzazione criminale di coinvolgere negli affari esponenti della politica, delle istituzioni e delle professioni. Inoltre, dall'ascolto di collaboratori e testimoni di giustizia, è emerso che la 'ndrangheta ha evoluto le proprie modalità di azione arrivando a proporre scambio di droga in *bitcoin* ai colombiani e ottenendo un rifiuto da questi ultimi che non sapevano come utilizzarli. Altra novità appresa ha riguardato la creazione, nell'Italia settentrionale, di una *startup* che attraverso il *crowdfunding* in *bitcoin* ha raccolto 126 milioni di euro in 3 ore.