

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

Particolarmente rilevante, in quest'ambito, è l'incremento delle ammissioni alle misure tenuto conto che la 'ndrangheta, storicamente, è un'organizzazione a base fortemente familiare, pertanto poco incline al fenomeno della collaborazione di giustizia.

Anche **Cosa nostra**, caratterizzata da una struttura dinamica e polimorfa, si è infiltrata nell'economia pubblica e privata ampliando gli affari ovunque vi sia la possibilità di ottenere guadagni, con particolare riguardo al lucroso settore dell'accoglienza dei migranti.

Le più recenti dichiarazioni dei collaboratori di giustizia (n. 258) e le risultanze investigative aventi ad oggetto la **mafia siciliana** hanno delineato uno stato di generale criticità per l'organizzazione criminale causata dall'azione di contrasto dell'Autorità Giudiziaria. Le indagini effettuate hanno indebolito le potenzialità delittuose di tale gruppo mediante sequestri e confische di patrimoni di origine illecita nonché attraverso gli arresti di un elevato numero di affiliati e di capi. La sostituzione di questi ultimi alla guida di famiglie e mandamenti con soggetti privi del medesimo spessore criminale ha imposto la riorganizzazione complessiva della struttura e la nuova predisposizione di regole condivise.

Sono stati fortemente indeboliti dall'attività delle Forze dell'ordine, dalle misure di carattere detentivo e di prevenzione patrimoniale anche gli storici **sodalizi di stampo camorristico** che, decapitati nelle leadership tradizionali, non sono stati in grado di riorganizzarsi adeguatamente. I nuovi capi, sempre più giovani e violenti, non sono stati capaci di garantire continuità all'azione criminale precedente, ma hanno causato un innalzamento del livello dello scontro, caratterizzato dall'aumento della conflittualità tra gruppi e dal reclutamento di ragazzi molto giovani, addirittura bambini. Queste modalità di azione, che hanno dato origine alle cd. **“paranze dei bambini”**, sono state oggetto delle dichiarazioni di n. 3 collaboratori di giustizia, che hanno contribuito ad illuminare il quadro di illegalità in cui i ragazzi coinvolti,

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

intrisi della cultura delinquenziale della camorra, costituiscono un ricco bacino di reclutamento della criminalità, da impiegare, in particolare, nelle attività di spaccio delle sostanze stupefacenti.

Sul territorio controllato la **camorra** ha assoggettato tutte le attività illecite, non solamente quelle storicamente riconducibili alla criminalità organizzata. Inoltre, dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia è emerso un ampliamento dell'interesse della citata organizzazione per il settore della sanità.

Uno degli elementi distintivi di tale organizzazione - caratterizzata da una struttura "clanica", non piramidale - rispetto alle altre mafie, riguarda la presenza delle donne che, sempre più di frequente, assumono ruoli di rilievo, soprattutto in assenza dei mariti o dei figli detenuti.

La centralità del ruolo delle donne è stata rilevata, altresì, nell'ambito della **criminalità organizzata pugliese** che si presenta, sul territorio, articolata in gruppi di diverse dimensioni. Queste formazioni operano autonomamente non disdegnando contatti, all'occorrenza, con le organizzazioni criminali albanesi nel settore del traffico internazionale di stupefacenti. Del resto, le coste pugliesi rappresentano uno dei principali punti di raccolta, per la successiva distribuzione, delle droghe provenienti dall'estero.

La presenza di collaboratori di giustizia (n. 167) ha consentito di acquisire maggiori informazioni anche sul funzionamento interno delle consorterie della criminalità pugliese.

Nel panorama delinquenziale pugliese è balzato di recente agli onori della cronaca, pur vantando una tradizione criminale di lunga data, il "**fenomeno Foggia**". Una "mafia dei montanari" e una "mafia della pianura", caratterizzate da una solida struttura interna, basata sui legami familiari, alla cui arretratezza culturale

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

fanno da contrappunto la straordinaria capacità di programmare e attuare strategie criminali e quella di intessere alleanze.

5. Mafie straniere.

Per la predisposizione della generale strategia di contrasto alle attività della criminalità organizzata di stampo mafioso posta in essere dallo Stato, elemento indispensabile risulta essere l'esame delle collaborazioni relative alle nuove forme criminali straniere.

Il progressivo incremento del numero di tali collaborazioni (attualmente n. 5 nigeriani e n. 7 albanesi di cui n. 5 hanno riferito sui clan stranieri e n. 2 sulla criminalità organizzata italiana) rappresenta uno degli strumenti più preziosi per la comprensione e il successivo contrasto alle organizzazioni criminali straniere caratterizzate, come quelli nigeriane, da una struttura interna complessa, da forme di efferata violenza e da strategie di affiliazione con una forte componente esoterica.

In particolare, i **nigeriani**, mediante una strategia di inserimento e di occupazione dei mercati di volta in volta disponibili, in grado di promettere possibilità di crescita e di guadagno, hanno conquistato spazi di autonomia senza entrare in contrasto con le mafie italiane.

La **criminalità albanese**, invece, ha approfittato della disponibilità di risorse finanziarie e strumentali per creare proficui rapporti con le organizzazioni mafiose nazionali.

DOCUMENTO II

ATTIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE DI
PROTEZIONE
PER LA DEFINIZIONE E APPLICAZIONE
DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

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

INDICE

PARTE PRIMA: IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

1 – La normativa

- 1.1 L'evoluzione della normativa in materia di collaboratori di giustizia
- 1.2 L'andamento del fenomeno
- 1.3 Il ruolo delle Prefetture nel sistema di protezione

2 – Le misure tutorie

- 2.1 I documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità
- 2.2 Le scorte e gli accompagnamenti

3 – Le misure assistenziali

- 3.1 L'assistenza sanitaria
- 3.2 L'assistenza psicologica
- 3.3 I minori sotto protezione
- 3.4 Il reinserimento socio-lavorativo

4 – L'attività della III divisione “Collaboratori di giustizia”

5 – L'assistenza economica

6 – I Nuclei operativi di Protezione

7 – La selezione e formazione del personale

PARTE SECONDA: I DATI STATISTICI

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

PARTE TERZA: LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

1 - Le attività di scambio informativo

2 - Comunicazioni sicure con le App di messaggistica

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

PARTE PRIMA
IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

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

1 - La normativa

1.1 L'evoluzione della normativa in materia di testimoni e collaboratori di giustizia

La prima disciplina sulla collaborazione con la giustizia degli appartenenti ad associazioni mafiose, concepita su impulso di Giovanni Falcone, all'epoca Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero della Giustizia, viene delineata dal decreto legge n. 8/1991 (convertito dalla legge n. 82/91) "Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia", che, in analogia a quanto disciplinato in passato con riferimento ai reati di terrorismo, introduce nell'ordinamento un sistema "premiale" anche per i collaboratori di giustizia per i delitti di stampo mafioso. Viene così prevista la possibilità di applicare uno speciale programma di protezione a favore di coloro che risultano esposti a "grave e attuale pericolo" per effetto della collaborazione con la giustizia (e grazie alla quale possono beneficiare di attenuanti di pena), nonché dei relativi familiari.

La successiva legge di conversione n. 82/1991, nel formalizzare la categoria dei collaboratori di giustizia, introduce attenuanti per i casi di dissociazione dalle organizzazioni mafiose e riconduce a due nuove strutture, la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione e il Servizio Centrale di Protezione (S.C.P.), rispettivamente, il processo decisionale di ammissione allo speciale programma di protezione e la concreta determinazione e attuazione delle necessarie misure tutorie e assistenziali.

Tale apparato normativo viene aggiornato con la legge n. 45/2001, recante "Modifiche della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza", che, oltre a caratterizzarsi per la distinzione tra le figure del collaboratore di giustizia e del testimone, prevede:

- una selezione rigorosa delle collaborazioni, sia nella fase di accesso alle misure speciali di protezione sia nel momento delle verifiche propedeutiche alla concessione dei benefici premiali e penitenziari;
- la separazione del momento tutorio da quello premiale;

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

- la limitazione delle ipotesi di cessazione dello stato di detenzione del collaboratore;
- l'acquisizione dei patrimoni dei collaboratori;
- la creazione del “doppio binario” delle misure tutorie.

La riforma del 2001 si prefigge anche l'obiettivo di introdurre un meccanismo di gradualità delle misure di protezione, prevedendo tre diversi livelli di tutela:

- le misure *ordinarie*, alle quali provvede l'Autorità di pubblica sicurezza e, per i detenuti, l'Amministrazione Penitenziaria;
- le *speciali misure* di protezione, adottate dalla Commissione Centrale prevista dall'art.10 del decreto legge n. 8/1991;
- lo *speciale programma* di protezione, anch'esso di competenza della medesima Commissione.

Particolarmente rilevante è la distinzione tra “*speciali misure di protezione*” e “*speciale programma di protezione*”, perché soltanto quest'ultimo, e cioè il massimo livello di pericolo e di protezione, prevede la possibilità del trasferimento in luoghi protetti e il cambiamento delle generalità, nonché misure di assistenza economica.

La cornice normativa così delineata viene gradualmente completata con i seguenti Regolamenti di attuazione, previsti dall'art.17 bis del nuovo testo della legge n. 82/1991:

- Decreto del Ministro dell'Interno 24/7/2003, n. 263, che disciplina le modalità di versamento e di trasferimento del denaro dei beni e delle altre utilità possedute dai collaboratori di giustizia;
- Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, concernente le modalità di applicazione delle speciali misure di protezione;
- Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138, recante “Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione”;

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

- Decreto del Ministro della Giustizia 7/2/2006, n. 144 “Regolamento in materia di trattamento penitenziario di coloro che collaborano con la giustizia”.

Altre fonti normative di rilievo nel particolare settore sono costituite dal:

- Decreto Legislativo n. 119/1993, recante “Disciplina del cambiamento delle generalità in favore dei collaboratori di giustizia;

- Decreto del Ministro dell’Interno 26/5/1995 sull’organizzazione del Servizio Centrale di Protezione e costituzione dei Nuclei Operativi (attualmente in fase di revisione).

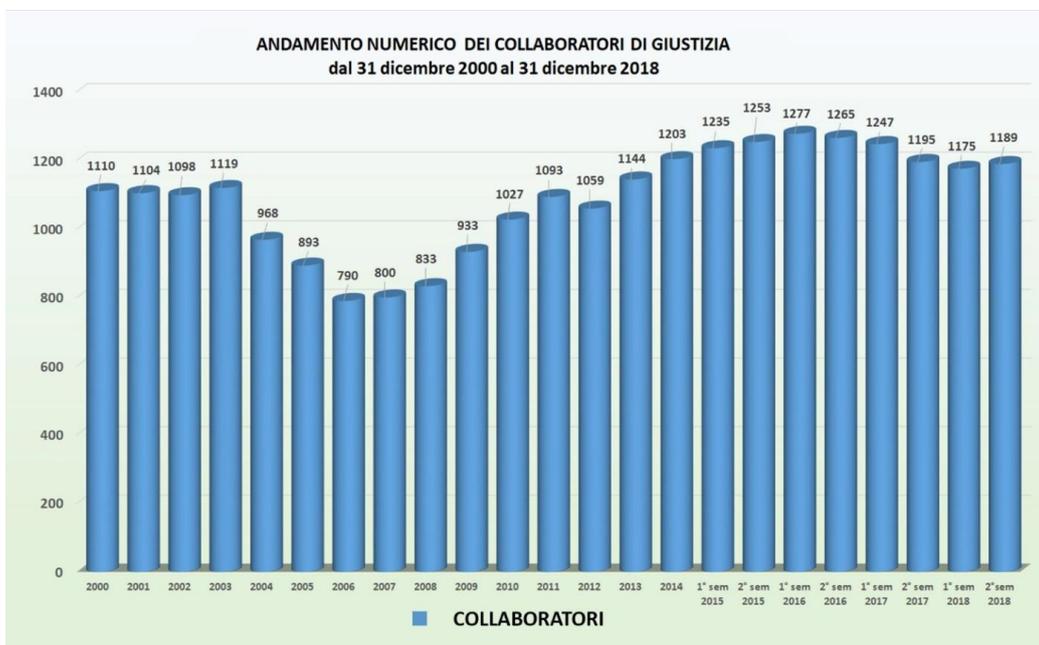
Sotto il profilo organizzativo, il sistema introdotto dalla legge n. 82/1991 delinea competenze e responsabilità di tre attori di riferimento: il Procuratore della Repubblica (o il magistrato preposto alla Direzione Distrettuale Antimafia), che avanza la proposta di protezione nei confronti di chi abbia fornito dichiarazioni nelle indagini o nel giudizio su delitti di particolare gravità e sia esposto a pericolo grave ed attuale a causa di tali dichiarazioni (tale potere è riconosciuto anche al Capo della Polizia, ma sempre previo parere del Procuratore); la richiamata Commissione, che decide circa l’applicazione o meno delle speciali misure di protezione; il Servizio Centrale di Protezione, che le attua in concreto.

1.2 L’andamento del fenomeno

Dalla prima legge varata per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia, il fenomeno del “pentitismo”, come risulta dai successivi grafici, ha avuto un andamento incostante, arrivando a toccare “minimi storici” nel periodo tra il 2006 e il 2008, per poi ricominciare a crescere fino a raggiungere – alla data del 31 dicembre 2018 – il numero di 1.189 collaboratori di giustizia.

Analogo andamento è ovviamente riscontrabile nel numero dei familiari che, alla fine del secondo semestre del 2018, ammontano a 4.586 unità.

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



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

1.4 Il ruolo delle Prefetture nel sistema di protezione

Il ruolo della Prefettura risulta di fondamentale importanza nel sistema di protezione. Già nella primissima fase della collaborazione, ovvero quando l’Autorità Giudiziaria avanza la proposta per l’ammissione di un soggetto, ed eventualmente del suo nucleo familiare, ad un piano provvisorio di protezione, al Prefetto della località di origine viene ricondotta la responsabilità di provvedere nell’immediato alla sicurezza degli interessati.

In questa fase di “misure urgenti”, quindi, è il Prefetto che decide la collocazione delle persone da tutelare, affidandole alle Forze di polizia territoriali e richiedendo, se necessario, l’autorizzazione all’utilizzo dei fondi per fare fronte alle prime esigenze¹.

Durante la permanenza dei testimoni nel sistema di protezione, inoltre, la Prefettura provvede all’individuazione del cosiddetto “referente territoriale per il profilo tutorio”, al quale viene affidato il compito strettamente tutorio della protezione. All’assistenza e alla gestione dei soggetti tutelati, invece, provvedono i 19 Nuclei Operativi di Protezione, articolazioni periferiche del Servizio Centrale, presenti sul territorio.

Ulteriore, e non di poco conto, incombenza a carico delle Prefetture è quella della gestione dei testimoni di giustizia fuoriusciti dal programma di protezione, sia che essi decidano di stabilirsi in quella che è stata la loro località protetta, sia che facciano rientro nella località di origine.

Infine, la Prefettura viene coinvolta nel sistema di protezione per tutti gli adempimenti connessi con il rilascio della documentazione reale e di copertura.

¹ Art. 13 del decreto legge n.8/1991.

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

2 – Le misure tutorie

2.1 I documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità

I documenti di copertura e il cambio delle generalità rientrano nei benefici tutori previsti, rispettivamente, dagli artt. 13 e 15 della legge n. 82/1991.

I **documenti di copertura**² possono essere utilizzati al “*fine di garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione a norma del co. 5 e che non siano detenute o internate*” (art. 13, co. 10 legge n. 82/1991). Il loro uso è autorizzato dal Servizio Centrale di Protezione (art. 13, co. 11 legge n. 82/1991), che chiede alle autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento.

È importante evidenziare che, non avendo una corrispondenza anagrafica, tali documenti, assolutamente “temporanei”, possono essere utilizzati esclusivamente in costanza dello speciale programma di protezione e per sole finalità di “mimetizzazione” nel territorio. Non possono essere utilizzati, invece, per alcun negozio giuridico. Inoltre, in presenza di particolari esigenze di sicurezza o impegni di giustizia, possono essere forniti anche a soggetti che, pur non essendo ancora beneficiari di speciale programma di protezione, sono comunque già ammessi ad un piano provvisorio.

In relazione alla tipologia di documento da predisporre, il Servizio Centrale di Protezione si rapporta – attraverso una specifica articolazione interna – con i Comuni di residenza anagrafica dei soggetti tutelati, con le Prefetture, con l’Ufficio Provinciale della Motorizzazione di Roma, ecc., assolvendo anche a una vasta serie di incombenze tra cui:

- il trasferimento della residenza anagrafica dal Comune d’origine a un “polo residenziale fittizio”;

² Carta d’identità, patente di guida, certificato di idoneità alla guida di ciclomotori, tessera sanitaria e codice fiscale.

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

- l'acquisizione della documentazione religiosa provvedendo, se necessario, alla conversione dal nome reale a quello di copertura e viceversa tramite il Vicariato di Roma;
- le iscrizioni scolastiche;
- l'immatricolazione e l'iscrizione con il nome di copertura presso le Università, secondo accordi intercorsi col Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;
- l'avvio della procedura per il riconoscimento della cittadinanza italiana agli aventi diritto che ne facciano richiesta;
- la registrazione e l'aggiornamento informatico dei documenti di copertura rilasciati e la distruzione di quelli ritirati;
- l'interessamento delle varie federazioni sportive per l'oscuramento dei dati relativi ai soggetti tutelati che chiedono l'iscrizione presso società sportive.

In tale quadro, nel periodo 1° luglio/31 dicembre 2018, il Servizio Centrale di Protezione ha predisposto, per i collaboratori di giustizia e i loro familiari, la seguente documentazione:

- **documenti di copertura:** 38carte di identità, 369 tessere sanitarie e 19 patenti di guida;
- **documenti reali:** 687 carte d'identità e 1.373 certificazioni varie;
- **iscrizioni scolastiche:** 94 per la scuola materna, 170 per la scuola elementare, 222 per la scuola media inferiore, 103 per istituti tecnici, 109 per istituti professionali, 108 per i licei e 4 immatricolazioni universitarie;
- **documentazioni per cerimonie religiose:** 30;
- **trasferimenti residenziali effettuati presso i poli residenziali in uso al Servizio:** 469;
- **tesseramento a società sportive:** 127.

Il **cambiamento delle generalità**, disciplinato dal decreto legge n. 8/1991 e, specificamente, dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, costituisce invece il

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

massimo beneficio tutorio, poiché comporta la creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri dello stato civile e, pertanto, viene disposta solo in casi eccezionali, quando ogni altra misura risulti inadeguata.

La procedura viene di norma avviata su istanza dell'interessato e si perfeziona, al termine di una complessa istruttoria con la quale la Commissione Centrale, acquisito il parere dell'Autorità Giudiziaria proponente, valuta il livello di pericolo in cui versa il testimone e l'indispensabilità del provvedimento, adottato, di concerto, dai Ministri dell'Interno e della Giustizia. Per effetto delle disposizioni introdotte con il D.M. n. 161 del 23 aprile 2004, la schermatura dei dati anagrafici originari non pregiudica, ancorché nel rispetto dei necessari presupposti di riservatezza, gli opportuni collegamenti con il vissuto dell'interessato, con particolare riferimento, ad esempio, alle informazioni del casellario giudiziario.

La misura viene adottata garantendo la segretezza del procedimento³, che esclude qualsiasi forma di pubblicità preventiva e successiva, e procedendo all'iscrizione nel registro istituito presso il Servizio Centrale Protezione delle nuove e delle precedenti generalità, dei dati anagrafici, sanitari e fiscali relativi alla persona, di quelli relativi al possesso di abilitazioni e di ogni altro titolo richiesto per l'esercizio di determinate attività. Nel caso di figli minori, la facoltà di richiedere il cambio di generalità è riconosciuta ad entrambi i genitori o, in caso di disaccordo, a uno dei due, previa autorizzazione del Giudice tutelare. In ogni caso, sono previste garanzie a tutela dei diritti di terzi in buona fede.

Durante il secondo semestre del 2018, la Commissione centrale per le speciali misure di protezione ha autorizzato il cambio delle generalità nei confronti di 1 collaboratore di giustizia e di 3 suoi familiari.

Nello stesso periodo non sono stati firmati decreti ministeriali, né sono stati consegnati documenti recanti nuove generalità.

³ Sono allo studio, d'intesa con le competenti articolazioni centrali e periferiche del Ministero dell'Interno, correttivi al relativo iter procedimentale in modo da renderlo più celere e rispondente alle mutevoli esigenze di sicurezza.

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

2.2. Le scorte e gli accompagnamenti

Il ruolo fondamentale dei collaboratori di giustizia è quello di fornire i loro contributi nel quadro delle attività istruttorie svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia ovvero nelle aule dei Tribunali.

Il Servizio Centrale di Protezione, pertanto, si occupa – avvalendosi di una specifica articolazione interna – di organizzare, sulla base delle richieste delle competenti Autorità Giudiziarie e in stretta intesa con i referenti territoriali (Autorità locali di Pubblica Sicurezza e articolazioni provinciali delle Forze di polizia) che materialmente li effettuano, gli accompagnamenti per impegni di giustizia, con relative scorte, dei soggetti tutelati.

Dopo aver ricevuto le citazioni o gli ordini di accompagnamento/traduzione e aver provveduto ai connessi adempimenti di legge⁴, i relativi trasferimenti vengono pianificati e organizzati individuando i percorsi, i vettori e le strutture disponibili sul territorio (in caso di pernottamento) ritenuti più idonei soprattutto in funzione dei prioritari profili di sicurezza. Le modalità operative di dettaglio, inoltre, vengono individuate anche in considerazione di ulteriori elementi fra cui gli orari dell'impegno, la sua tipologia, eventuali patologie mediche e psicologiche condizionanti/invalidanti accertate e certificate, nonché, ovviamente, la necessità di individuare le soluzioni più economiche in modo da contenere le spese a carico della Pubblica Amministrazione. Analogamente si procede per i trasferimenti presso i siti individuati per eventuali esami “a distanza”, mediante strumenti audiovisivi (videoconferenze).

Nel secondo semestre del 2018 sono stati organizzati e disposti 1.590 servizi di accompagnamento in udienza e 1.074 per escussioni in videoconferenza.

⁴ Trasmissione delle citazioni ai referenti territoriali, assicurazioni alle AA.GG., restituzione delle relate di notifica, trasmissione di eventuali rinunce quando previste.