

PREMESSA

La relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, conformemente al dettato normativo dell'art. 16 della Legge 15 marzo 1991 n. 82, analizza il sistema della protezione in generale ed offre al lettore un monitoraggio del fenomeno nella sua crescente evoluzione.

In sintonia con i precedenti elaborati, anche la presente, riferita al primo semestre 2009, è stata predisposta privilegiando l'andamento numerico sulla presenza di collaboratori, testimoni e loro familiari, ma non trascurando l'analisi statistica.

Pertanto, nei singoli capitoli, sono stati evidenziati in uno scorcio sintetico, ma significativo, le proposte di ammissione al programma di protezione, l'attività della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 82/1991, gli ambiti territoriali di applicazione.

Un ulteriore accenno, per meglio delineare l'aspetto gestionale del complesso fenomeno, è dedicato all'attività del Servizio Centrale di Protezione deputato ad organizzare tra l'altro la "copertura" della popolazione protetta, l'assistenza economica, gli impegni di giustizia nonché l'istruzione dei minori in età scolare e degli studenti universitari.

Una particolare attenzione è riservata al reinserimento sociale attraverso le c.d. "Capitalizzazioni" che, ancora oggi, sono considerate un efficace metodo di uscita dal programma tutorio specie se rivolte ai testimoni di giustizia che, come noto, godono, conformemente alla vigente normativa, di un trattamento differenziato rispetto ai collaboratori.

Il presente lavoro, attraverso la sintetica esposizione dell'attività a livello Centrale e periferico, vuole fornire non solo un concreto e qualificato apporto sulla conoscenza generale del fenomeno, ma soprattutto offrire, a coloro che sono impegnati nella lotta contro la criminalità organizzata, spunti di criticità indirizzati a migliorare l'efficienza del sistema sia sotto il profilo normativo che gestionale.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

IL SISTEMA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

L'ACCESSO AL SISTEMA

Le modalità di ingresso nel sistema tutorio sono disciplinate dall'art. 11 della Legge 15.03.1991 n. 82, laddove stabilisce che l'ammissione alle speciali misure di protezione viene deliberata dalla Commissione Centrale, di cui all'art. 10 della Legge 82/1991, su proposta formulata dalle procure distrettuali antimafia che procedono sui fatti indicati nelle dichiarazioni rese dalle persone che si ritiene siano sottoposte a grave ed attuale pericolo.

Procure con il maggior numero di richieste di piani provvisori di protezione

dal 1° gennaio al 30 giugno 2009



Relativamente ai **testimoni di giustizia**, nel primo semestre del 2009, sono state presentate 10 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, due in meno rispetto al semestre precedente.

Il maggior numero delle proposte è giunto dalle Procure pugliesi (2 da Bari e 2 da Trani); segue la Sicilia con 3 proposte (2 da Siracusa e 1 da Caltagirone); 2 proposte provengono dalla Campania (1 da Napoli e 1 da Salerno); infine una proposta è giunta da Catanzaro.

Analizzando queste cifre si osserva che il panorama geocriminale risulta leggermente mutato poiché, nel periodo in esame, il ruolo di organizzazione criminale preminente lo ha svolto la Sacra Corona Unita, sostituendo la Camorra, che fino a questo momento si era mostrata in continua crescita.

Per quanto attiene ai **collaboratori di giustizia**, sono state presentate 63 proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, un dato in forte crescita rispetto al secondo semestre del 2008, quando le nuove proposte erano state 41.

Il ruolo principale lo ha svolto la Campania con 31 proposte (26 dalla Procura di Napoli e 5 da Salerno); segue la Sicilia con 18 proposte (8 da Catania, 7 da Palermo, 2 da Caltanissetta e 1 da Messina); 4 proposte sono giunte dalle Procure pugliesi (3 da Bari e 1 da Lecce); 3 dalle Procure di Roma e Catanzaro; infine 1 rispettivamente da Firenze, Milano e Torino, a cui si aggiunge una proposta avanzata congiuntamente dalle Procure di Firenze e Napoli.

Questi dati confermano la predominanza della Camorra come organizzazione criminale con il più ampio bacino di utenza nel territorio nazionale.

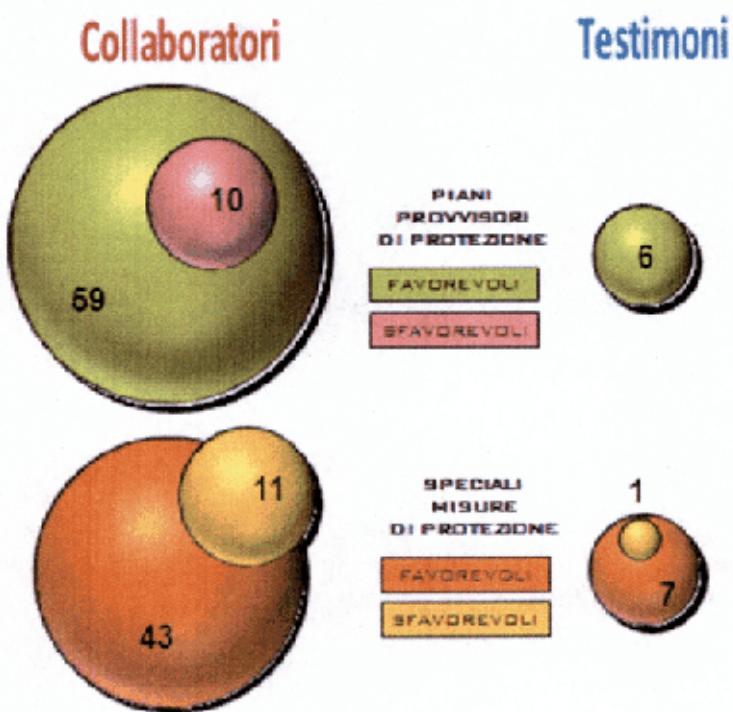
La Direzione Nazionale Antimafia, nell'iter previsto per l'ingresso nel circuito tutorio, svolge un ruolo di coordinamento e di supporto informativo fornendo il proprio parere per la valutazione dei nuovi rapporti di collaborazione.

Nel semestre in esame il predetto Organo si è espresso favorevolmente circa l'adozione del **piano provvisorio** per 59 collaboratori di giustizia e 6 testimoni, mentre ha espresso pareri contrari per 10 collaboratori e nessun testimone.

L'interpretazione di tale dato fa dedurre che le Procure proponenti si prefissano, come obiettivi primari, quelli di salvaguardare l'incolinità della persona che sta rendendo dichiarazioni e di preservare il contenuto di queste ultime da influenze esterne.

Il piano provvisorio è infatti previsto, secondo l'art. 13, comma 1, della legge 15/3/1991, n. 82, per garantire, a richiesta dell'Autorità giudiziaria, la protezione immediata di chi decide di collaborare, lasciando centottanta giorni di tempo per inoltrare la proposta definitiva di speciali misure.

**Pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia per
l'adozione di piani provvisori e speciali misure di protezione**



Contestualmente la Direzione Nazionale Antimafia ha fornito pareri favorevoli per l'ammissione alle **speciali misure di protezione** per 43

collaboratori e 7 testimoni, mentre si è espressa negativamente per 11 collaboratori ed un solo testimone.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione delle speciali misure di protezione, nel semestre in esame, si è riunita 19 volte deliberando l'ammissione al **piano provvisorio** di 10 testimoni e 55 collaboratori.

Le delibere con esito negativo sono state 5 ed hanno riguardato unicamente collaboratori di giustizia.

Il raffronto con i dati relativi al semestre precedente evidenzia una riduzione di 10 unità per quanto concerne i nuovi ingressi dei collaboratori ed un incremento di 4 unità per i testimoni.

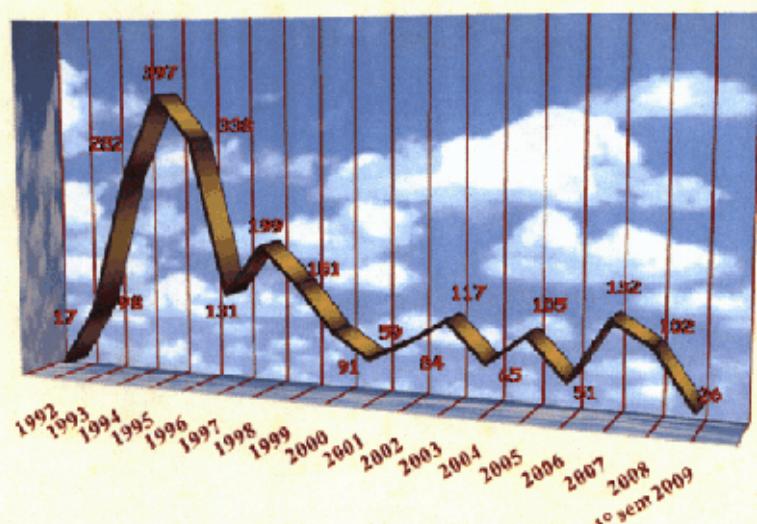
Nel corso delle predette riunioni la Commissione ha deliberato, altresì, l'ammissione al **programma speciale di protezione** di 4 testimoni e 22 collaboratori (mentre ha rigettato 2 proposte di testimoni e 6 di collaboratori).

Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono definitive le misure di protezione già disposte a titolo provvisorio, a seguito di richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria precedente che abbia valutato come attendibile ed utile, ai fini degli sviluppi investigativi e processuali, il contributo del dichiarante.

Resta fermo, secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, il carattere indefettibile del pericolo reale, grave ed attuale per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei suoi familiari.

Da un esame delle cifre, raffrontate a quelle del secondo semestre del 2008, il numero delle ammissioni a misure speciali dei testimoni si è mantenuto stabile, mentre quello dei collaboratori ha subito una non lieve riduzione, passando da 67 a 22.

Ammissioni ai programmi ed alle speciali misure di protezione



La Commissione ha poi disposto la fuoriuscita dal programma, previa capitalizzazione delle misure di assistenza di 4 testimoni e di soli 5 collaboratori.

Il provvedimento con cui viene riconosciuta la capitalizzazione delle misure di assistenza, è discrezionale e viene adottato su richiesta dopo aver acquisito i pareri delle Autorità Giudiziarie sull'evoluzione della vicenda collaborativa ed, in particolare, sulla cessazione di impegni processuali e sull'attenuazione della situazione di rischio.

Viene inoltre valutato il quadro complessivo del comportamento tenuto, secondo la ricostruzione rimessa agli organi di polizia ed al Servizio Centrale di Protezione.

Sul piano sostanziale, la c.d. capitalizzazione consiste nell'erogazione di un contributo economico definitivo, finalizzato a

favorire il reinserimento sociale dell'interessato e del suo nucleo familiare, con la contestuale cessazione delle misure tutorie.

A seguito delle misure di contenimento della spesa pubblica, vi è stata una forte contrazione di risorse da destinare alle misure di assistenza che fanno parte, unitamente a quelle di natura squisitamente tutoria, del complessivo programma disposto in favore del soggetto da proteggere (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, capitalizzazione, ecc.).

Il quadro complessivo delle richieste di capitalizzazione, al termine del semestre in esame, mostra la necessità di integrare con urgenza i fondi per far fronte alle circa 200 istanze di fuoruscita in attesa di essere definite.

Ciò al fine di evitare di mettere a rischio la sopravvivenza stessa del sistema ed assicurarme il corretto dinamismo ed il buon funzionamento.

Va evidenziata, infatti, la necessità di mantenere in equilibrio il sistema complessivo, la cui tenuta ed efficienza si ricollega necessariamente a profili economico-gestionali ed alla disponibilità di fondi di bilancio da poter destinare al mantenimento di un certo numero di persone a programma di protezione.

Il consistente taglio di fondi intervenuto nel semestre di riferimento ha consentito di fare fronte esclusivamente alla spesa corrente, finendo per incrementare il numero complessivo dei soggetti sottoposti a protezione in conseguenza dello spostamento in avanti del momento in cui gli interessati fuoriescono dal sistema tutorio.

E' utile sottolineare, tuttavia, che le c.d. capitalizzazioni, pur costituendo una voce di uscita straordinaria, permettono, in prospettiva, un risparmio strutturale sul bilancio del Servizio Centrale di Protezione e di creare un meccanismo dinamico ed un flusso più o meno costante di "entrate ed uscite".

L'art. 13 *quater* della Legge 82/91 stabilisce, poi, che le speciali misure di protezione sono a termine e possono essere revocate o

modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità ed alla idoneità delle misure adottate nonché in relazione alla condotta delle persone interessate ed alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge.

In base alla suddetta normativa, la Commissione Centrale sottopone a verifiche periodiche i programmi di protezione.

Per quanto attiene ai testimoni, nel semestre in esame, il suddetto Collegio non ha ravvisato l'opportunità di revocare programmi prima della scadenza; né ha riscontrato violazioni al codice comportamentale; nessun programma ha subito un'estensione del numero dei componenti, mentre due soli programmi hanno subito una riduzione del numero dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori invece, 49 programmi sono stati sottoposti a verifica; altrettanti sono stati prorogati contro 3 non prorogati; 11 programmi sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale; 63 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 30 hanno subito una riduzione.