

PREMESSA

La verifica semestrale sui programmi di protezione per collaboratori e testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione che, ai sensi dell'art. 16 della Legge 15 marzo 1991, n. 82, il Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, è divenuta ormai un valido strumento per la conoscenza del fenomeno ma, soprattutto, rappresenta un momento di riflessione sull'andamento generale della criminalità organizzata.

L'elaborato analizza, nel periodo 1° gennaio-30 giugno 2010, i dati riassuntivi di collaboratori di giustizia, testimoni e loro familiari in maniera non del tutto asettica, ma riportando degli spunti di riflessione che possano servire da input per proposte migliorative.

La normativa sulla specifica materia, in vigore da quasi un ventennio, nell'arco del tempo non si è solo consolidata; le modifiche legislative ed organizzative hanno il merito di aver saputo costruire un sistema omogeneo in cui i collaboratori di giustizia sono stati definitivamente distinti dai testimoni e dove l'Autorità Giudiziaria e le Forze di Polizia agiscono in sinergia con un Organo Politico Amministrativo come la Commissione Centrale, cui spetta la decisione sulle fasi di ammissione e revoca del programma speciale di protezione.

Il contributo reso in sede processuale dall'elevato numero di collaboratori e testimoni sottoposti alle speciali misure di protezione depone in favore dell'efficacia dell'intero apparato, che ha consentito di inferire colpi durissimi alla criminalità organizzata.

Ma accanto ai successi si manifestano delle zone d'ombra; infatti non sono state ancora superate alcune "criticità", tra cui possiamo ricordare a mero titolo esplicativo:

- il reinserimento di collaboratori e testimoni nel circuito della vita "quotidiana", dopo la fuoriuscita dal programma tutorio;
- il sistema processuale che, certamente, non corre in ausilio al

reinserimento sociale, tenuto conto che spessissimo gli impegni giudiziari di collaboratori e testimoni si protraggono per tantissimi anni.

A ciò si aggiungano le problematiche lavorative in un contesto socio-economico in forte crisi congiunturale, aggravate non soltanto dalle difficoltà connesse all'utilizzo di identità di copertura, ma anche dalla scarsa scolarizzazione e professionalità della maggioranza dei soggetti tutelati.

Tenuto conto dei dati registrati negli ultimi anni, in cui si è riscontrata altresì una incisiva produzione di ricorsi amministrativi, nell'elaborato è stato introdotto anche un brevissimo paragrafo sui ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale, al quale la popolazione protetta si rivolge avverso delibere di revoca del programma speciale di protezione pronunciate dalla Commissione Centrale.

Non manca un brevissimo accenno all'attività di cooperazione internazionale che vede il nostro Paese come punto di riferimento all'estero; infatti la normativa, la gestione, l'organizzazione e l'esperienza maturate sono costantemente oggetto di attenzione da parte di esperti degli Stati interessati a dotarsi di una specifica legislazione o ad adeguare quella vigente.

La trattazione prosegue con resoconto dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nell'organizzazione degli impegni di giustizia, nella predisposizione dei documenti di copertura e nell'assistenza socio-sanitaria delle persone protette, con l'indicazione della somma complessiva spesa nel semestre.

In ultimo, le considerazioni conclusive dell'analisi sono volte a fornire quegli input necessari a tutti gli operatori del settore che intendano contribuire all'operatività ed alla funzionalità del sistema tutorio.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA FASE DI INGRESSO NEL SISTEMA TUTORIO

L'accesso ai programmi di protezione, in base alla normativa vigente, avviene mediante la proposta dell'Autorità Giudiziaria che acquisisce e valuta le dichiarazioni rese dal soggetto che ha manifestato la volontà di collaborare con la giustizia.

L'art. 9 della Legge 15 marzo 1991, n. 82 detta le condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione, evidenziando al terzo comma che le dichiarazioni devono avere carattere di "intrinseca attendibilità, novità o completezza" e devono, altresì, apparire di notevole rilevanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio.

Inoltre, la proposta di ammissione ai programmi di protezione deve contenere le notizie e gli elementi utili per determinare la gravità e l'attualità del pericolo in cui si trovano o possono essere esposte le persone che hanno effettuato la scelta di collaborare.

Nel primo semestre del 2010 le Autorità Giudiziarie hanno inoltrato **10** nuove proposte di ammissione al **piano provvisorio** di protezione in favore di testimoni così suddivise: 6 dalla regione Campania (3 dalla Procura della Repubblica di Napoli, 2 da Torre Annunziata e 1 da Benevento); 2 dalla Calabria (1 da Catanzaro e 1 da Palmi) ed infine 1 rispettivamente da Gorizia e Lanusei.

Dal raffronto con i dati confluiti nel semestre precedente, quando erano giunte soltanto 3 nuove proposte, si evince immediatamente una impennata delle richieste di ingresso nel sistema tutorio ma, se si considera anche il primo semestre del 2009, durante il quale risultano inoltrate 10 proposte, appare evidente una sostanziale stabilità, in linea con quanto rilevato negli ultimi anni.

Per quanto concerne i collaboratori di giustizia, si sono registrate 70 nuove proposte di ammissione al **piano provvisorio**, così suddivise: 34 richieste provenienti dalla Magistratura campana (29 da Napoli, 4 da Salerno e 1 da Benevento); 16 dalla Sicilia (6 da Caltanissetta e Catania, 3

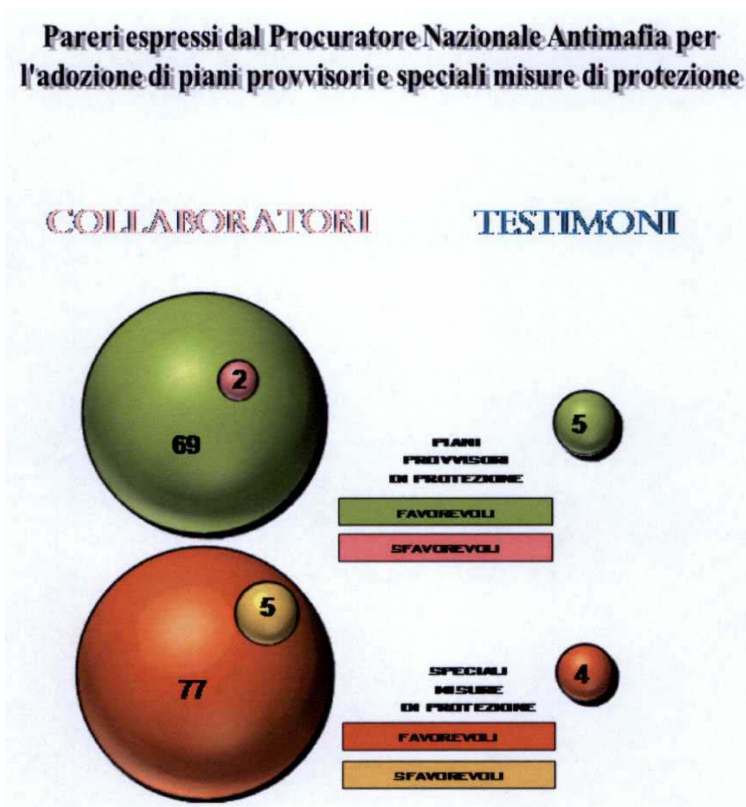
da Palermo e 1 da Messina); 11 dalla Calabria (9 da Catanzaro e 1 da Cosenza e da Reggio Calabria); 5 dalla Puglia (3 da Bari e 2 da Lecce) ed infine 1 rispettivamente dalle Procure di Cagliari, Firenze, Potenza e Roma.



Il dato concernente i collaboratori di giustizia mostra una diminuzione poiché nel semestre precedente erano giunte in totale 92 richieste di ammissione al piano provvisorio.

L'iter di ingresso nel circuito tutorio si completa con l'acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, della Procura Nazionale Antimafia, che fornisce un ulteriore elemento di valutazione sui rapporti di collaborazione.

Nel semestre in esame, per quanto concerne i testimoni, il suddetto Organo ha espresso 5 pareri favorevoli circa l'ammissione al **piano provvisorio** contro nessun parere negativo; contestualmente sono giunti 4 pareri favorevoli per l'adozione delle **speciali misure di protezione** e nessun parere negativo.



Per i collaboratori di giustizia, la Procura Nazionale Antimafia ha fornito 69 pareri favorevoli per l'ammissione al **piano provvisorio**, contro 2 pareri contrari. Inoltre, ha espresso 77 pareri favorevoli all'adozione delle **speciali misure**, contro 5 pareri negativi.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, nel semestre in esame, si è riunita 24 volte.

In qualità di organo collegiale, istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione delle misure speciali di protezione, ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di 68 collaboratori e di 4 testimoni di giustizia.

Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono stabili le misure di protezione disposte in via d'urgenza, con attivazione dei fondi ex art. 17 della legge n. 82/91, a seguito di richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria procedente che abbia valutato 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 infettibile del pericolo reale, grave ed attuale per l'incolumità del tutelando e dei suoi familiari.

Solo in un caso, per un soggetto proposto come collaboratore di giustizia, la Commissione ha adottato una delibera di rigetto della proposta.

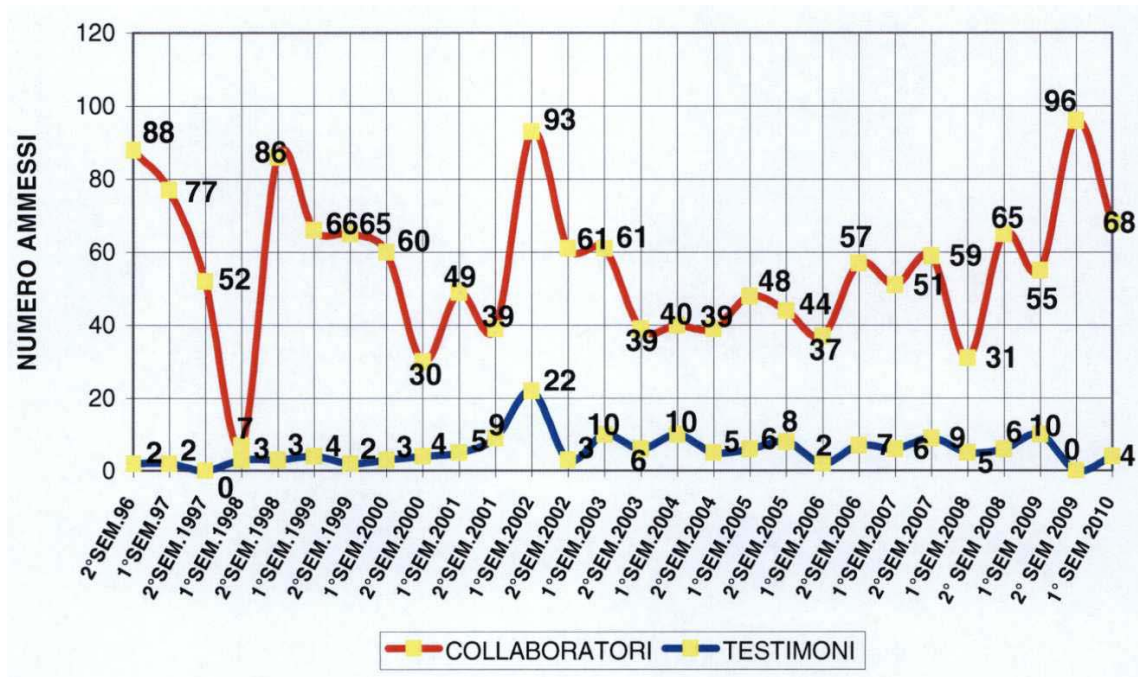
Per quanto concerne le misure di protezione a titolo definitivo, alle quali la legge ricollega una serie di benefici e di misure di assistenza economica, nel corso delle riunioni la Commissione ha deliberato l'ammissione alle speciali misure di protezione nei confronti di 7 testimoni (di cui 2 protetti, su richiesta degli interessati, con misure di tutela attuate nei luoghi di origine) e di 49 collaboratori (mentre ha rigettato 1 proposta di ammissione per testimoni e 9 per collaboratori).

Da un esame puramente statico delle cifre, raffrontate a quelle del secondo semestre del 2009, il numero di ammissioni alle misure tutorie a titolo definitivo di testimoni è aumentato di due unità in più, passando da 5

a 7. Il numero delle ammissioni alle misure definitive per i collaboratori è passato da 57 a 49, confermando il *trend* oscillante dei periodi precedenti, sostanzialmente stabile.

La rappresentazione grafica che segue mostra che il *trend* dei nuovi ingressi nel sistema speciale di protezione, nel corso degli anni, si è mantenuto sostanzialmente costante:

AMMISSIONI



L'art. 13 *quater* della Legge 82/91 stabilisce 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 Collegio non ha ravvisato l'opportunità di revocare programmi prima della scadenza per violazioni al codice comportamentale; 5 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali 2 sono stati prorogati; 3 programmi non sono stati prorogati, su conforme parere delle competenti autorità, che hanno ritenuto affievolito il grado di pericolo preesistente, valutato alla stregua dei parametri normativi in materia, tenuto conto della cessazione degli impegni processuali; 2 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 1 programma ha subito una riduzione del numero dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori, invece, 68 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali 66 sono stati prorogati e 2 non prorogati; 7 programmi sono stati revocati per gravi violazioni al codice comportamentale; 26 programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti, mentre 22 hanno subito una riduzione del numero di familiari protetti.

Si precisa che, a parte i casi di gravi violazioni comportamentali (commissione di reati, cessazione della collaborazione, etc), la decisione di revocare le misure tutorie precedentemente disposte consegue alla rinuncia, espressa e volontaria, del beneficiario, a permanere nel sistema di protezione, con allontanamento dalla località protetta e rientro nel luogo d'origine, circostanze di cui la Commissione non può che prendere atto, acquisiti i pareri delle Autorità giudiziarie e degli organi di polizia competenti.

Osta ad una diversa soluzione il generale principio consensuale su cui si fonda la natura contrattuale del documento di protezione, che impone di rispettare la volontà del soggetto tutelando ed impedisce forme di protezione coattiva.

A seguito della revoca delle misure speciali o del programma di protezione, a prescindere dalla motivazione, il soggetto viene segnalato

alle Autorità di Pubblica Sicurezza territorialmente competenti, per l'attivazione di misure ordinarie di protezione.

Il dato relativo alle c.d. capitalizzazioni (che, come noto, consistono 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 di protezione), ha risentito in misura notevole del problema della carenza di fondi e dell'urgenza di un incremento di risorse finanziarie da destinare al sistema.

La Commissione, infatti, nel semestre di riferimento, previa acquisizione dei pareri delle competenti autorità giudiziarie, ha potuto deliberare la fuoriuscita con capitalizzazione di appena 2 testimoni e 6 collaboratori (più 4 nuclei familiari).

Occorre rimarcare 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.

Alla Commissione è affidato il difficile compito di creare un meccanismo dinamico ed un flusso più o meno costante di "entrate ed uscite" dal sistema di protezione, per evitare il rischio di una paralisi del sistema stesso.

Non disporre dei fondi necessari per agevolare, al momento della fuoriuscita, il reinserimento sociale-lavorativo di soggetti che, durante il percorso collaborativo con l'autorità giudiziaria e l'assoggettamento alle regole previste dal sistema di protezione, si siano mostrati meritevoli e realmente intenzionati ad intraprendere una nuova vita nella legalità, con l'obiettivo di tentare di raggiungere una autonomia ed indipendenza economica, impedisce alla Commissione di decidere di estromettere un certo numero di persone che, in realtà, non necessiterebbero più di protezione "speciale".

I dati dimostrano che vi sarebbe un notevole risparmio di spesa derivante dalla cessazione degli oneri economici gravanti sul Ministero

dell'Interno e dovuti al pagamento di contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, etc., in favore di soggetti che abbiano terminato i loro impegni processuali e non siano esposti a un pericolo tale da richiedere forme di tutela speciale.

Oltre a ciò, si consideri che il numero di soggetti da tutelare non è senza effetto sull'efficacia del sistema di protezione considerata la rete di organi deputati operativamente ad assicurare la tutela sul territorio, il controllo e la gestione della popolazione tutelanda che, ovviamente, in tanto è attuabile, in quanto i numeri non siano sproporzionati rispetto alle risorse umane e finanziarie a disposizione.