

## PREMESSA

La verifica del sistema di protezione di collaboratori e testimoni di giustizia contenuta nelle Relazioni al Parlamento presentate dal Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 16 della legge 15.03.1991, n. 82, ha permesso, nel tempo, un monitoraggio progressivo delle caratteristiche e dell'evoluzione del fenomeno.

In analogia alle precedenti, versioni anche quella qui presentata, che si riferisce al secondo semestre del 2010, è stata redatta secondo un approccio prevalentemente statistico informativo, pur non rinunciando a sottolineare le problematiche generali del settore.

In primo luogo è stato analizzato il flusso in entrata dei collaboratori, dei testimoni di giustizia e dei loro familiari, attraverso le proposte delle Autorità Giudiziarie e l'attività della Commissione Centrale.

In secondo luogo il censimento della popolazione protetta è stato utile per mostrare l'aspetto gestionale.

Sono stati inoltre illustrati i settori di attività del Servizio Centrale di Protezione, dall'organizzazione degli impegni di giustizia, alla mimetizzazione dell'identità, all'assistenza economica e sanitaria, al processo di reintegrazione sociale.

Una particolare attenzione è stata dedicata all'inserimento sociale delle persone sottoposte alle speciali misure di protezione che, con la c.d. "capitalizzazione", rappresenta il metodo più efficace per l'uscita dei collaboratori e dei testimoni dal programma di protezione con concrete prospettive lavorative.

In linea di continuità con le precedenti stesure, un capitolo è stato riservato ai testimoni di giustizia, soggetti a particolare attenzione istituzionale da parte della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione, in considerazione dell'alto valore civico del loro ruolo.

La presente relazione si propone di fornire, come in passato, un contributo alla riflessione complessiva sulla problematica dei collaboratori e testimoni di giustizia, la cui importanza tra gli strumenti di contrasto ai fenomeni criminali è da tempo generalmente riconosciuta.

**PARTE PRIMA**

**I DATI STATISTICI**

## CAPITOLO I

### L'ITER DI INGRESSO NEL SISTEMA TUTORIO

La normativa che regola il sistema della protezione di coloro che collaborano con la giustizia prevede che la proposta di ammissione alle misure tutorie venga formulata dall'Autorità Giudiziaria procedente tenuto conto dei fatti indicati nelle dichiarazioni rese.

Nella proposta vengono altresì indicate le notizie e gli elementi utili per la valutazione della gravità ed attualità del pericolo a cui si espone chi manifesta la volontà di collaborare con la giustizia.

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione è l'organo deputato, ex art. 10 L. 82/91, ad accogliere le suddette proposte, a stabilire la durata ed a perfezionare i contenuti dei programmi di protezione.

Nel periodo luglio-dicembre 2010, per quanto concerne i testimoni, sono giunte al predetto Consesso **10 nuove proposte** di ammissione al **piano provvisorio**, così suddivise: **3** dalla Procura Distrettuale Antimafia di Bari, **2** dalla Procura di Firenze e **5** rispettivamente dalle Procure di Campobasso, Catanzaro, Napoli, Palermo e Vibo Valentia.

Il coefficiente appare sostanzialmente stabile se confrontato con i dati registrati negli ultimi anni; l'unica eccezione può essere rilevata nel secondo semestre del 2009 con solo 3 nuove richieste di ammissione al piano provvisorio.

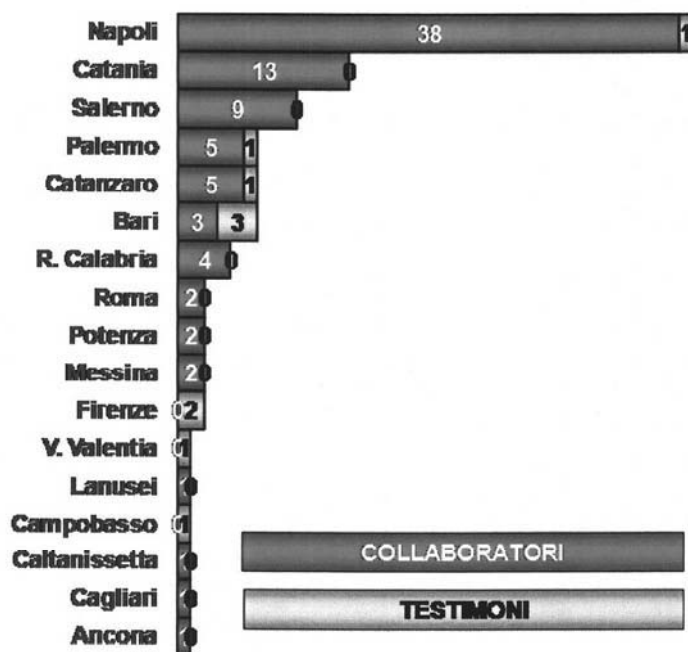
Diversamente, per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, nel semestre in esame la Commissione Centrale ha ricevuto **87 richieste di ammissione al piano provvisorio** di protezione, così suddivise: dalla Campania sono giunte complessivamente **47** proposte (38 dalla Procura di Napoli e 9 da Salerno); **21** dalla Sicilia (13 dalla Procura di Catania, 5 da Palermo, 2 da Messina e 1 da Caltanissetta); **9** dalla Calabria (5 dalla Procura di Catanzaro e 4 da Reggio Calabria); dalla Puglia sono giunte unicamente le **3** proposte inoltrate dalla Procura di Bari; per completare il quadro si segnalano, infine, **2** proposte inoltrate dalla Procura di Roma, **2**

dalla Procura di Potenza e **3** rispettivamente dalle Procure di Ancona, Cagliari e Lanusei (Nu).

Il confronto numerico con i semestri precedenti mostra un aumento delle richieste di ammissione al piano provvisorio, 17 in più rispetto al 1° semestre del 2010, senza tuttavia toccare il picco raggiunto nel 2° semestre del 2009, quando erano giunte in Commissione 92 nuove proposte.

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

dal 1° luglio al 31 dicembre 2010

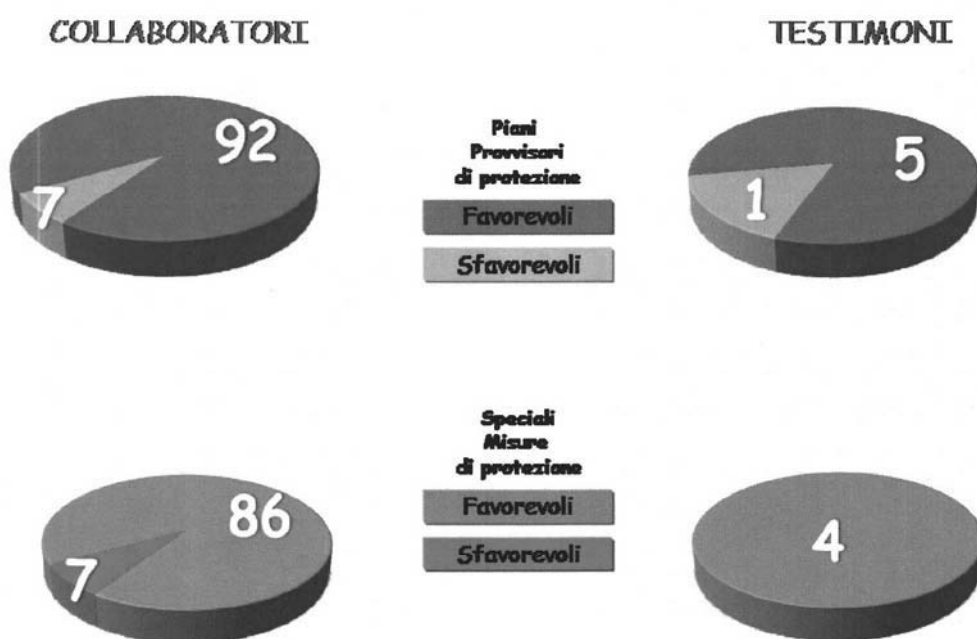


La fase di ingresso nel sistema tutorio si perfeziona con l'acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, della Direzione Nazionale Antimafia.

Per l'ammissione dei testimoni al piano provvisorio il suddetto Organo ha espresso **5** pareri favorevoli ed **uno** solo contrario; contestualmente, si è espresso favorevolmente **4** volte sull'ammissione alle speciali misure di protezione.

Analogamente, la Commissione Centrale ha ricevuto **92** pareri favorevoli per l'ammissione al piano provvisorio di altrettanti collaboratori di giustizia, contro **7** pareri negativi, e **86** pareri favorevoli per l'ammissione alle speciali misure di protezione, contro **7** negativi.

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



## CAPITOLO II

### LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, nel semestre in esame, si è riunita 17 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 82 collaboratori e di 5 testimoni di giustizia (vedi grafico a pagina 8).

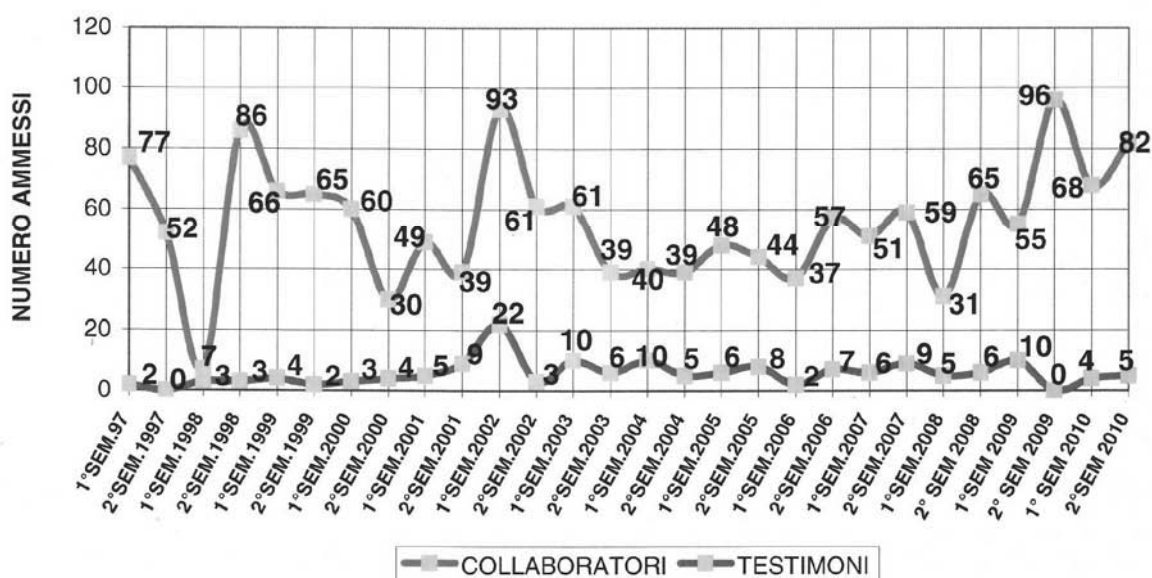
Si tratta di provvedimenti che, nella maggior parte dei casi, rendono stabili le misure di protezione disposte in via d'urgenza, con attivazione dei fondi ex art. 17 della legge n. 82/91, a seguito di richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria procedente che ha valutato attendibile ed utile, ai fini degli sviluppi investigativi e processuali, il contributo del dichiarante.

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

Solo per due soggetti, proposti come collaboratori di giustizia, la Commissione ha disposto il rigetto della proposta.

La rappresentazione grafica che segue mostra che il *trend* dei nuovi ingressi nel sistema speciale di protezione, nel corso degli ultimi anni, ha visto un andamento abbastanza stabile:

## Nuovi ingressi nel circuito tutorio



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, la Commissione ha deliberato l'ammissione alle speciali misure di protezione nei confronti di 81 collaboratori di giustizia mentre una delibera di adozione di misure definitive ha riguardato un testimone (sono state, inoltre, rigettate 2 proposte di ammissione per collaboratori).

Da un esame meramente algebrico delle cifre, raffrontate a quelle del primo semestre del 2010, il numero di ammissioni alle misure tutorie a titolo definitivo di testimoni non presenta variazioni di rilievo.

Il numero delle ammissioni alle misure definitive per i collaboratori, passando da 49 a 81, conferma il *trend* dei periodi precedenti, oscillante ma in costante e lenta crescita.

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 revocato alcun programma, per violazioni al codice comportamentale, prima della scadenza; 3 programmi sono stati verificati e soltanto uno di questi non è stato prorogato previo parere conforme delle Autorità competenti le quali, tenuto conto della cessazione degli impegni processuali, hanno ritenuto affievolito il grado di pericolo. Su tre casi è stata deliberata l'estensione del numero dei componenti ed un solo programma ha subito una riduzione dei soggetti.

Per quanto concerne i collaboratori, invece, 157 programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali uno solo non è stato prorogato; 5 sono stati revocati per gravi violazioni al codice comportamentale; 20 hanno subito un'estensione del numero dei componenti; 39 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, di permanere nel sistema di protezione, con allontanamento dalla località protetta e rientro in località d'origine, circostanze di cui la Commissione non può che prendere atto, acquisiti i pareri delle Autorità giudiziarie e degli organi di polizia competenti.

Infatti il generale principio consensuale su cui si fonda la natura contrattuale del documento di protezione impone il rispetto della volontà del soggetto tutelando ed esclude 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, ha evidenziato il problema della carenza di fondi e dell'urgenza di un adeguamento delle 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 1 testimone e 1 collaboratore (più 1 nucleo familiare).

Occorre 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 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 gestionale del sistema stesso.

Con i fondi necessari occorre agevolare, al momento della fuoriuscita, il reinserimento socio-lavorativo dei 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 a cominciare una nuova vita nella legalità e che abbiano l'obiettivo di tentare di rendersi autonomi ed economicamente sufficienti.

I dati dimostrano che in tal modo 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.

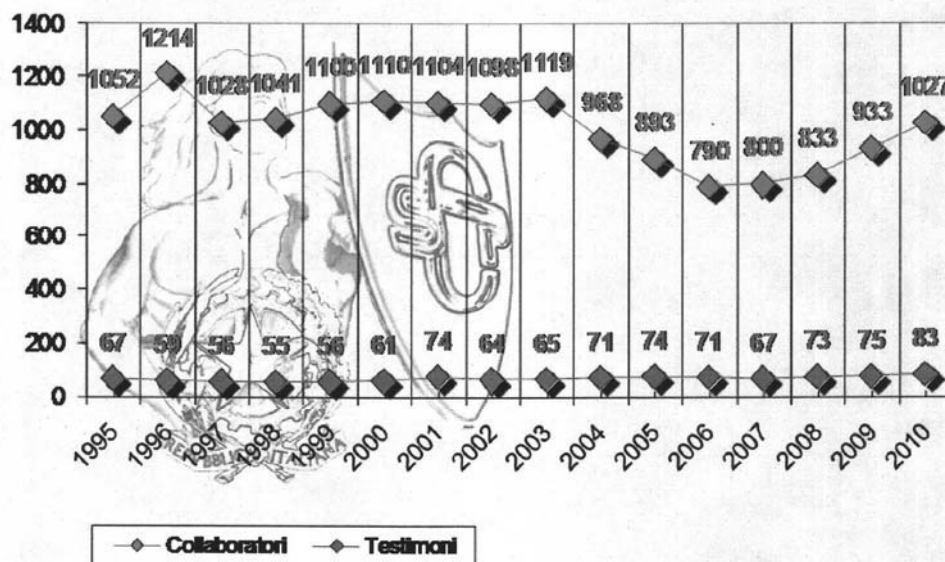
L'efficacia del sistema di protezione postula che sia possibile, per la rete di organi deputati operativamente ad assicurare la tutela sul territorio, esercitare un controllo ed una sana gestione della popolazione tutelanda che, ovviamente, intanto è attuabile in quanto i numeri non siano sproporzionati rispetto alle risorse umane e finanziarie a disposizione.

## CAPITOLO III

### I NUMERI

Alla fine del secondo semestre del 2010 risultano inseriti nel circuito tutorio **1027** collaboratori e **83** testimoni, per un totale di **1110** unità. Il confronto con i dati registrati in passato indica per quanto concerne i testimoni che attualmente si è raggiunto il numero più alto mai registrato mentre per quanto attiene ai collaboratori il numero è in crescita costante dopo il picco negativo registrato nel 2006 (790 unità), anche se si tratta di una cifra inferiore rispetto alle 1214 unità registrate nel 1996, quando il sistema di protezione era agli albori.

#### Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 31/12/2010



Nel medesimo periodo risultano sotto protezione complessivamente **4252** familiari, suddivisi in **3963** congiunti di collaboratori e **289** di testimoni. Confrontando questi dati con quelli precedenti emerge,