

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Introduzione

La presente Relazione intende fornire una analitica informativa su caratteristiche e finalità del sistema tutorio, offrendo uno strumento di comprensione delle attività svolte a beneficio di testimoni e collaboratori di giustizia dai principali attori: la Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione e il Servizio Centrale di Protezione.

Corredata da un'ampia base di dati statistici, la Relazione vuole rappresentare uno strumento offerto al Parlamento e ai cittadini per una più approfondita conoscenza dell'operato della Commissione e del Servizio Centrale, rispetto al fenomeno considerato nella sua complessità.

Quale terminale del processo decisionale, la Commissione svolge una attività di sintesi, che non è solo di carattere amministrativo, in quanto essa è destinataria di un enorme patrimonio informativo sulle posizioni di testimoni e collaboratori di giustizia, proveniente sia dalle DDA - cui compete la proposta di ammissione alle misure tutorie - sia dal Servizio Centrale di Protezione.

Tale attività si declina anche nella definizione di linee di indirizzo e strategie di azione volte ad implementare gli attuali punti di forza del sistema e a superare, in chiave prospettica, le criticità emerse, nella consapevolezza che al centro del sistema di protezione ci sia la vita di persone e delle loro famiglie.

In questo senso, la Commissione non si è limitata ad una gestione burocratica delle singole posizioni, bensì ha svolto un costante esercizio di analisi delle fattispecie concrete, testimoniali e collaborative, che ha reso evidente l'esigenza di enucleare le problematiche di più ampio rilievo rispetto alle quali il Collegio, a legislazione vigente e sulla base dei consolidati arresti giurisprudenziali, si è impegnato a delineare un quadro di riferimento regolatorio e operativo capace di migliorare l'efficacia dell'intero impianto.

A tal fine, lo strumento adottato è stato quello delle delibere di massima, atti di indirizzo di carattere generale nei quali sono stati cristallizzati criteri orientativi per l'esercizio degli spazi di discrezionalità, allo scopo di assicurare uniformità decisionale e parità di trattamento, presupposti per un sistema di protezione serio, rigoroso, credibile ed equo nelle forme e nelle modalità applicative.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Nel 2021 sono state approvate sei delibere di massima, concernenti, rispettivamente, i requisiti per l'ammissione al programma speciale di protezione, la definizione dello *status* di testimone di giustizia, il cambiamento delle generalità, i documenti di copertura, la revoca delle misure tutorie e la figura del "referente" del testimone di giustizia.

Nell'ambito di una riflessione più ampia sulle prospettive per la tenuta del sistema, l'attenzione del Collegio si è concentrata sulla costruzione di paradigmi di azione destinati a promuovere i fattori di qualificazione ed efficienza dell'apparato di tutela. Si è partiti dalla consapevolezza di dover realizzare una più rigorosa selezione nell'accesso alle misure speciali, per affinare progressivamente gli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento, con l'obiettivo di renderli sempre più flessibili e capaci di adattarsi in modo duttile alle eterogenee situazioni che possono presentarsi.

L'impegno a preservare l'incolumità dei protetti, ad assisterli economicamente e a sostenerli nel processo di reinserimento socio-lavorativo, si è confermato l'asse portante di ogni scelta della Commissione centrale, in un'ottica di affermazione valoriale per ogni persona ammessa al programma, oltre che, in relazione ai collaboratori, di attenzione ad un recupero del senso della legalità.

L'esigenza di una protezione piena ed efficace si è costantemente accompagnata ad un'analisi di economicità delle misure adottate, tesa ad una efficiente allocazione delle risorse pubbliche, nella piena consapevolezza che una qualità di servizi adeguata comporta costi significativi, in termini sia di risorse finanziarie che umane e strumentali.

Tra gli obiettivi perseguiti rientra quello di una sempre maggiore responsabilizzazione dei protetti ed acquisire consapevolezza di essere titolari di diritti e destinatari di doveri, più che beneficiari di "assistenza", nell'ambito di un processo di affrancamento dai circuiti criminali sostenuto dallo Stato e da tutti gli attori del sistema di protezione. Tale riflessione ha evidenziato l'opportunità di un ampliamento degli spazi di interlocuzione con i protetti, allo scopo di renderli maggiormente consapevoli delle prerogative connesse al loro *status* e dei relativi obblighi.

Fine ultimo di questa attività è far sì che ciascun tutelato possa sentirsi protagonista attivo di un'importantissima scelta collaborativa e testimoniale, rispetto alla quale lo Stato ha il compito di assicurare protezione, sostegno e assistenza.

A fronte della constatazione che taluni protetti, anche fra coloro che sono fuoriusciti da diverso tempo dal circuito tutorio, hanno fatto ricorso ai *media* per dare una

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

rappresentazione parziale e a volte distorta del sistema, è parso necessario rendere noto con l'attività della Commissione anche il quadro di riferimento regolatorio di cui si è dotata per assicurare uniformità decisionale e parità di trattamento.

Al riguardo, non possono che stigmatizzarsi le sempre più frequenti iniziative mediatiche arbitrariamente assunte da taluni collaboratori e testimoni, che hanno riferito pubblicamente asserite criticità del sistema di protezione, rilasciando interviste dal contenuto che si è prestato a facili strumentalizzazioni, con il rischio di restituire all'opinione pubblica un'immagine mistificata del funzionamento del sistema¹.

In tal senso, si ritiene che questa Relazione possa costituire il migliore strumento conoscitivo apprestato dalla Legge per delineare un quadro fedele del sistema e della sua rispondenza alle istanze di tutela dei destinatari. Ciò anche in considerazione della decisione di non fornire una risposta immediata e altrettanto "pubblica" alle richiamate esternazioni, stante la linea di assoluta riservatezza cui la Commissione centrale, dalla sua istituzione, si è sempre attenuta, in ossequio alla delicatezza delle posizioni trattate.

Preme dunque evidenziare che la credibilità del sistema rischia di incrinarsi a fronte di una comunicazione che a volte assume toni tendenziosi o, peggio, di vera e propria disinformazione, rispetto ad un sistema tutorio che comunque si è dimostrato capace di corrispondere alle diversificate istanze di tutela.

Si è registrato al contempo un particolare interessamento alle problematiche concernenti il sistema della protezione da parte della *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, presso la quale si sono tenute specifiche audizioni.

In questo quadro, la Commissione centrale ha inteso avviare con la predetta Commissione parlamentare rapporti di scambio e condivisione di informazioni in merito alle questioni di carattere generale e di interesse comune. Ciò nel rispetto delle

¹ Giova precisare in proposito che i collaboratori e i testimoni di giustizia, nel sottoscrivere le speciali misure di protezione, si impegnano, fra l'altro, a non rilasciare a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria, dalle Forze di polizia e dal proprio difensore dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti, in relazione ai quali ha prestato o presta la collaborazione, ed a non incontrare né a contattare, con qualunque mezzo o tramite, pregiudicati, né, salva autorizzazione dell'autorità giudiziaria quando ricorrano gravi esigenze inerenti alla vita familiare, persone che collaborano con la giustizia. Ciò in conformità a quanto previsto dall'art. 12, comma 2 lett. d), della legge n. 82/91. La materia è stata disciplinata con apposita delibera di massima della Commissione centrale del 6 aprile 2005, con la quale è stata riconosciuta la possibilità di rilasciare interviste o dichiarazioni a soggetti terzi, a condizione che ricorrano finalità di studio o di ricerca (relativamente ai collaboratori) e di promozione della legalità (per i testimoni di giustizia). In tali casi, le interviste potranno essere effettuate soltanto previa espressa autorizzazione della Commissione, acquisito il parere incondizionatamente favorevole da parte dell'Autorità Giudiziaria proponente e della Direzione nazionale Antimafia e antiterrorismo. L'inosservanza di tali prescrizioni può comportare la modifica e la revoca delle misure di protezione, ai sensi dell'art. 13 quater, comma 2, della legge n. 82/91.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

distinte prerogative attribuite a ciascuno degli organismi, estrinsecantesi principalmente nei poteri conoscitivi e di indagine in capo alla Commissione parlamentare e nella facoltà della Commissione centrale di disporre singole audizioni dei testimoni che ne facciano richiesta.

Infine, non può sottacersi che l'esperienza della Commissione centrale ha fatto emergere numerosi punti di criticità del vigente impianto normativo. Anche lo strumento della delibera di massima, sostanzialmente rivolta a sciogliere nodi interpretativi della normativa primaria e regolamentare, non sempre consente di fornire la soluzione di situazioni giuridiche che trovano la loro disciplina in norme risalenti, pensate per una platea di beneficiari meno numerosa e una realtà sociale ed economica differente. Conseguentemente, la Relazione propone alcuni spunti di riflessione in merito a talune tematiche che richiedono un aggiornamento in vista di una rivisitazione organica della materia.

A tale riflessione ha certamente contribuito l'attività svolta dalla Segreteria tecnica della Commissione centrale alla quale, nel contesto di una revisione generale dell'assetto organizzativo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stato attribuito il rango di struttura di livello dirigenziale non generale, con un ruolo sempre più autonomo e rilevante, sia nel supporto alle attività del Collegio e del suo Presidente, sia nella cura del contenzioso, oltre che nelle relazioni con le Procure e il Servizio Centrale di Protezione.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

PARTE PRIMA

LA COMMISSIONE CENTRALE PER LA DEFINIZIONE E L'APPLICAZIONE DELLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1. L'attività della Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione nell'anno 2021

I fascicoli incardinati presso la Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione sono complessivamente 5238 in relazione al totale della popolazione protetta, che è pari, al 31 dicembre 2021, a 4755 unità tra collaboratori (949) e testimoni di giustizia (56) e relativi familiari.

Nel corso dell'anno 2021, la Commissione centrale ha tenuto 44 riunioni, all'esito delle quali sono stati adottati 1956 provvedimenti, di cui 1716 delibere relative ai collaboratori e 240 riguardanti i testimoni.

Nel corso delle predette sedute, sono stati auditi 4 testimoni e 2 collaboratori.

Il dato certamente più rilevante afferisce alle delibere aventi ad oggetto l'ammissione al piano provvisorio di protezione dei collaboratori di giustizia, pari a 83, e al Programma speciale di protezione, ugualmente pari a 83 collaboratori ammessi.

Con riferimento ai testimoni, nel periodo indicato, la Commissione ha emesso 4 delibere di ammissione al piano provvisorio di protezione e 6 delibere di ammissione al programma speciale di protezione.

Il ritmo particolarmente intenso dell'attività della Commissione nel corso del 2021 emerge, inoltre, dal dato relativo alle verifiche delle misure di protezione pari a 364 per i collaboratori di giustizia e a 13 per i testimoni di giustizia.

Avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione risultano presentati 54 ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio e 14 innanzi al Consiglio di Stato. A tale proposito, appare utile ricordare che nel corso del 2021 il T.A.R. del Lazio ha respinto quasi l'86% dei ricorsi presentati per richiedere l'annullamento delle delibere - confermando il legittimo operato della Commissione - mentre ha rigettato il 66% delle richieste di sospensione cautelare. Il Consiglio di Stato ha respinto tutte le richieste di sospensiva presentate nell'anno 2021.

1.1. L'andamento del fenomeno

Alla data del 30 giugno 2019, risultavano sotto protezione 52 **testimoni**, con relativi 188 familiari, per un totale di 240 persone, mentre al 31 dicembre 2019 erano 53 i testimoni di giustizia con 179 familiari, per un totale di 232 tutelati. Al 30 giugno 2020 i dati erano i seguenti: 52 testimoni di giustizia, 182 familiari, per un totale di 234 tutelati. Al 31

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dicembre 2020 i testimoni sotto protezione erano 55 ed i loro familiari 177, per un totale di 232 tutelati.

Con riferimento all'anno 2021, nel primo semestre i dati erano i seguenti: 52 testimoni e 186 familiari per un totale di 238 tutelati; nel secondo semestre del 2021 sono 56 i testimoni e 209 i familiari per un totale di 265 unità.

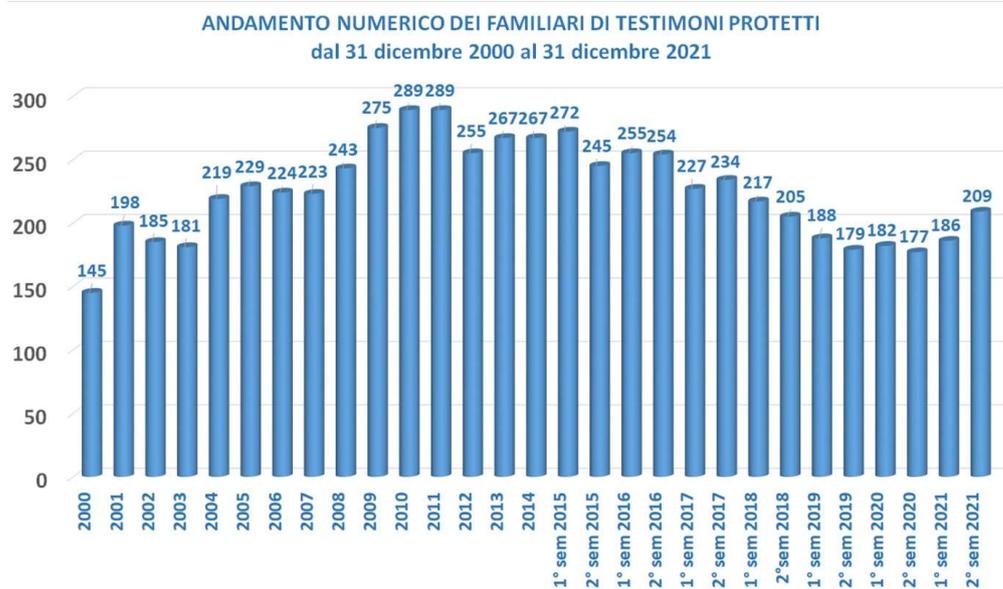
Per quanto riguarda i **collaboratori di giustizia**, alla data del 30 giugno 2019, risultavano sotto protezione 1.173 collaboratori di giustizia, con i relativi 4.478 familiari, per un totale di 5.651 persone, mentre al 31 dicembre 2019, erano 1.112 i collaboratori di giustizia con 4.181 familiari, per un totale di 5.293 tutelati; alla data del 30 giugno 2020 risultavano in protezione 1.070 collaboratori di giustizia e 3.979 familiari per un totale di 5.049 protetti; al 31 dicembre 2020 i collaboratori ammontavano a 1.007 ed i loro familiari a 3.776, per un totale di 4.783 tutelati; infine, al 30 giugno 2021 risultavano in protezione 971 collaboratori e 3.653 loro familiari, mentre alla data del 31 dicembre 2021 sotto protezione risultavano 949 collaboratori e 3.541 familiari. Circa 1.600 di essi, peraltro, sono minori, con le conseguenti, peculiari criticità connesse con i bisogni basilari di assistenza ovvero con specifiche problematiche e forme di insicurezza o, ancora, con vere e proprie situazioni di disagio².

Come emerge dalla lettura dei successivi grafici, dalla costituzione del sistema di protezione, la consistenza della popolazione protetta ha subito un andamento variabile. I numeri più bassi sono stati registrati nel triennio 2006-2008, per poi crescere fino a raggiungere il picco nel 2016. Da circa tre anni l'andamento si è stabilizzato, con limitati scostamenti da un semestre all'altro, sebbene sia in costante diminuzione.

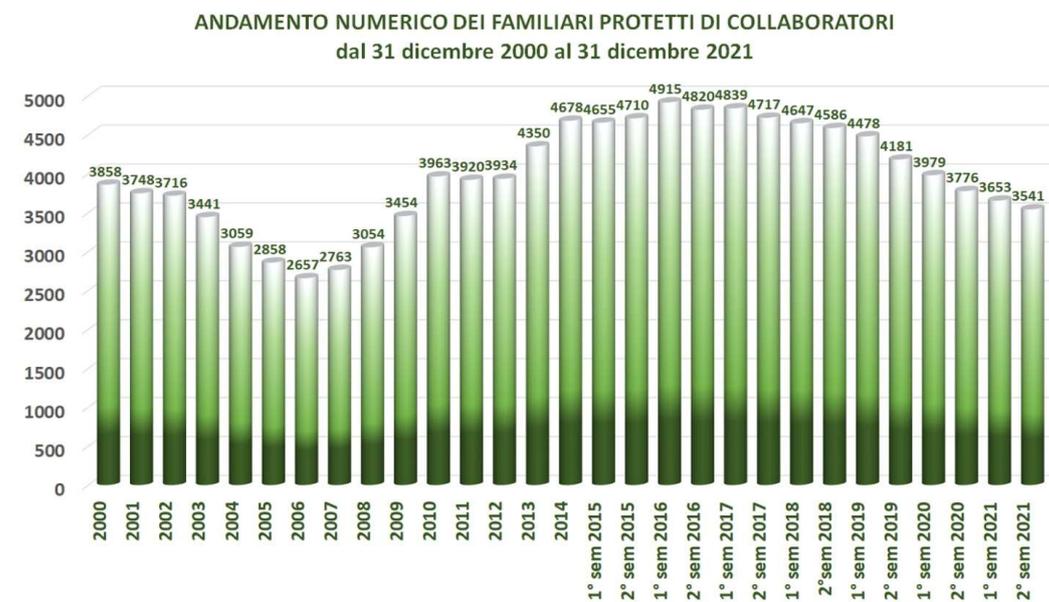
² Come meglio specificato in seguito, proprio le questioni attinenti al disagio psicologico (dei minori e degli adulti) sono oggetto di particolare attenzione da parte del Servizio Centrale di Protezione, nella consapevolezza che il mantenimento di un adeguato equilibrio psicologico facilita la permanenza nel sistema di protezione e agevola gli operatori nel loro compito di tutela e assistenza.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Andamento testimoni di giustizia e loro familiari al 31 dicembre 2021:



Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia



Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

1.2. La ripartizione per Procure dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

Pare utile proporre un punto di situazione in ordine alle posizioni attualmente attive nell'ambito delle diverse Procure.

Per quanto riguarda i **collaboratori di giustizia**, la Direzione Distrettuale Antimafia che ha avanzato un maggior numero di proposte di ammissione al programma speciale di protezione è quella di **Napoli (290)**, con un tempo medio di permanenza sotto protezione di 10 anni (92%) e con picchi che arrivano a oltre 16 anni.

Altra D.D.A particolarmente attiva nelle proposte è quella di **Bari (170)**, con un tempo di permanenza media nel programma di 8 anni e con il 32% dei tutelati che è sottoposto a protezione da oltre 3 anni.

In Sicilia, la D.D.A di **Catania** ha proposto **94** soggetti, con una permanenza media di 5 anni, anche se 35 proposte risalgono al triennio 2017/2019, e 10 al 2015. La Direzione Distrettuale Antimafia di **Palermo** ha avanzato **67** proposte di ammissione, con una permanenza media di 5 anni, anche se il 32% del totale risulta sotto protezione da oltre 7 anni e si evidenzia un picco con 3 posizioni antecedenti al 2000. Per la D.D.A di **Caltanissetta** risultano **28** proposte, molte delle quali concentrate nel triennio 2009/2012 (10). L'ultima proposta predisposta risale all'anno 2019.

La Direzione Distrettuale Antimafia di **Messina (18)** ha incrementato il numero di proposte nell'ultimo triennio (40%). Antecedentemente le richieste di programma sono state mediamente una l'anno, tranne per il 2015 quando ne sono state avanzate 4.

La D.D.A di **Catanzaro** ha un carico di **88** soggetti: in questo caso però la permanenza media sotto protezione si attesta intorno ai 7 anni, con una maggiore concentrazione di ammissioni nel triennio 2012/2014 e negli anni 2018/19 (ben 21 proposte risalgono a tali anni). La D.D.A di **Reggio Calabria (55)** soggetti ha registrato un andamento costante di proposte a partire dal 2001 con una media di 2 o 3 ogni anno fino al 2014 quando si è avuto un notevole incremento, tanto che il 63% delle proposte sono concentrate negli ultimi 6 anni.

Da segnalare l'andamento del numero dei collaboratori in carico alla D.D.A di **Roma (42)** protetti, che ha avuto un'impennata a partire dal 2015 (il 76% delle proposte fanno riferimento agli ultimi 6 anni), anche se la permanenza media in protezione risulta di circa tre anni.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Così la D.D.A di **Lecce (17)**, a fronte di una media di una proposta l'anno dal 2001 ad oggi, nell'ultimo triennio ha avanzato il 38% del totale delle proposte.

La D.D.A di **Salerno (14)** mantiene sotto protezione una unità dal 1995. Il 50% dei soggetti è stato ammesso dal 2017.

Le altre Autorità giudiziarie proponenti, sono le seguenti:

D.D.A. Torino	9
D.D.A. Milano	8
D.D.A. Potenza	8
D.D.A. Venezia	6
D.D.A. Bologna	3
D.D.A. Brescia	5
D.D.A. Cagliari	3
D.D.A. Firenze	3
D.D.A. L'Aquila	3
D.D.A. Campobasso	1
Procura Repubblica Tribunale di Napoli	8
Procura Repubblica Tribunale di Roma	2
Procura Repubblica Tribunale di Palermo	2
Procura Repubblica Tribunale di Catania	2
Procura Repubblica Tribunale di Torino	1
Procura Repubblica Tribunale di Padova	1
Procura Repubblica Tribunale di Cosenza	1.

Per quanto riguarda i *testimoni*, invece, la DDA di **Catanzaro** ha **10** soggetti ammessi al programma. Il periodo più lungo di permanenza risale al 2005; il maggior numero di proposte si è avuto nel triennio 2011/2013 (40%).

La DDA di **Napoli** presenta un numero di **10** testimoni. Nel triennio 2019/2021, si è avuto il 70% delle proposte, mentre il periodo di permanenza più lungo è di 11 anni (1 unità).

la DDA di **Reggio Calabria** ha **8** protetti. Una proposta risale al 2001, mentre l'ultima ammissione è del 2017. L'andamento è stato omogeneo negli anni (in media 1 all'anno).

Per la DDA di **Bari**, con **5** unità, risulta che il 25% delle richieste di programma si è perfezionato nel 2019. La proposta più datata risale al 2011.

La DDA di **Catania** ha un numero di **4** testimoni. La prima proposta risale al 2002; la più recente è del 2019.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha **3** testimoni (Una del 2018, una nel 2019, una nel 2020). Stesso numero di soggetti (**3**) per quella di Catanzaro: qui la proposta più datata è del 2012, mentre due sono state presentate nel 2020.

Sono 2 i testimoni presso le procure di **Bari** (proposto nel 2021); **Palermo** (proposti nel 2017 e 2021); **Torre Annunziata** (entrambi proposti nel 2010).

Le restanti procure hanno in carico **un unico** testimone ammesso al programma:

Procura Repubblica Tribunale Benevento (2010);

Procura Repubblica Tribunale Palmi (2016);

Procura Repubblica Tribunale Milano (2018);

Procura Repubblica Tribunale Catania (2019);

DDA Caltanissetta (proposta del 2012);

DDA Potenza (2015);

DDA Roma (2021).

Per quanto riguarda le **proposte di piano provvisorio di protezione** formulate dalle Procure e pervenute alla Commissione, si forniscono le seguenti tabelle, con l'avvertenza che non sempre da esse è scaturita l'effettiva ammissione al programma.

Piani Provvisori di Protezione – *Testimoni di giustizia*

ANNO	2021	2020	2019
PROCURA PROPONENTE	<i>testimoni</i>	<i>testimoni</i>	<i>testimoni</i>
BARI	1	1	1
CATANIA			2
CATANZARO		3	1
MESSINA	1	2	
NAPOLI	3		2
PALERMO		1	
POTENZA	1		
REGGIO CALABRIA			1
ROMA	2	1	
BUSTO ARSIZIO			1
VENEZIA			1
TOTALE	8	8	9