

PREMESSA

La verifica del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia contenuta nella relazione che l'On.le Ministro dell'Interno presenta al Parlamento, 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.

Come per le precedenti versioni la presente, riferita al primo semestre 2014, è stata elaborata secondo il principio, ormai consolidato, dell'approccio statistico – informativo, non tralasciando di evidenziare altresì, le problematiche generali del sistema che, come noto, rappresenta uno strumento fondamentale per la lotta contro la criminalità organizzata.

I dati numerici confermano ancora una volta che, nel semestre in esame, il fenomeno della collaborazione è in crescita esponenziale.

Infatti, i soggetti attualmente titolari del programma di protezione ammontano a 1244 unità, di cui 86 testimoni e 1158 collaboratori di giustizia. I familiari sottoposti al programma si attestano a 4759 unità, di cui 263 familiari di testimoni e 4496 di collaboratori.

Il totale complessivo delle persone sottoposte al programma tutorio, nel semestre in esame, ammonta a 6003 unità, con un incremento, riferito al semestre precedente, di ben 162 unità.

Giova precisare che il dato riportato, evidenzia la presenza più numerosa di soggetti ammessi al programma di protezione nell'ultimo ventennio, posta eccezione soltanto per il biennio 1995-1996, quando la somma totale degli ammessi al programma è stata rispettivamente 6017 e 6961 unità.

Come per le precedenti versioni la presente relazione analizza, nella prima parte, le proposte dell'Autorità Giudiziaria e l'attività della Commissione Centrale.

La seconda parte illustra la gestione del sistema di protezione, soffermandosi sulle problematiche relative all'assistenza di collaboratori, testimoni e loro familiari, ai documenti di copertura, agli impegni di giustizia, non tralasciando le questioni relative al reinserimento sociale.

Da ultimo, l'elaborato evidenzia i momenti più significativi del semestre in esame che possono essere ricondotti all'organizzazione del Convegno Europol, al regolamento di attuazione della normativa sull'assunzione diretta dei testimoni, non trascurando iniziative e sforzi intrapresi dal Servizio Centrale di Protezione tesi a contenere la spesa e, nel contempo, a garantire l'efficacia del sistema tutorio.

PARTE PRIMA

LE BASI DEL SISTEMA TUTORIO

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

L'INSERIMENTO NEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

La materia della collaborazione con la giustizia è disciplinata dalla legge 15 marzo 1991 n. 82, modificata dalla legge 13 febbraio 2001 n. 45. In base a tale normativa, a discrezione del Pubblico Ministero che raccoglie le dichiarazioni dei soggetti che hanno manifestato la volontà di collaborare, l'Autorità Giudiziaria formula una proposta di ammissione ai programmi di protezione che viene indirizzata alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione, istituita presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia del Ministero dell'Interno con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con quello della Giustizia.

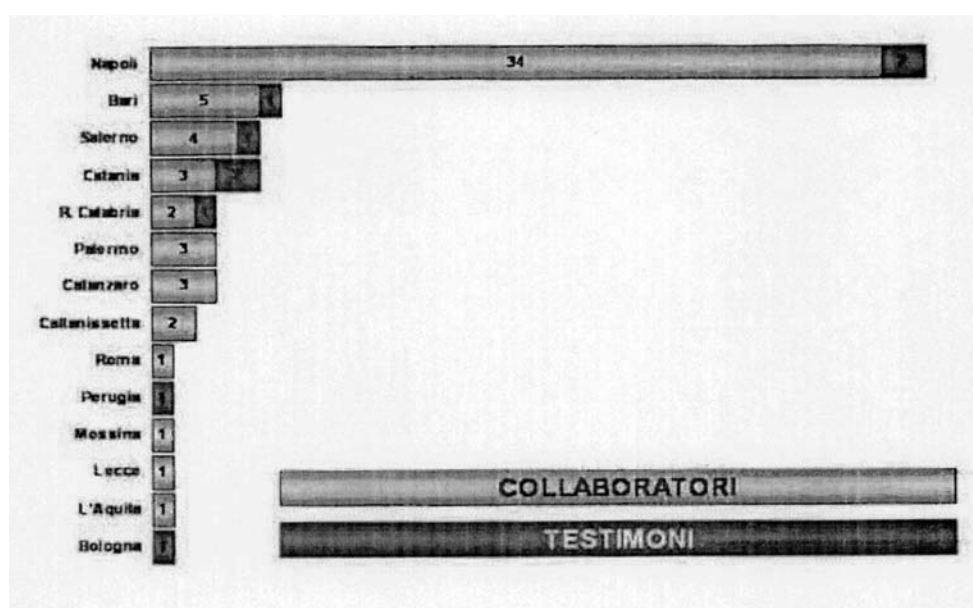
La Commissione Centrale ha quindi il compito di definire ed applicare, previa acquisizione del parere obbligatorio ma non vincolante della Direzione Nazionale Antimafia, i programmi di protezione. Giova precisare che il termine “speciali misure di protezione” indica, in via generica, tutte le misure di protezione previste dalla legge 82/91: il piano provvisorio di protezione (art. 13, comma 1, legge 82/91) che generalmente viene richiesto non appena i collaboratori o i testimoni manifestano la volontà di collaborare; le speciali misure di protezione adottate in loco (art. 13, comma 4 legge, 82/91) che vengono applicate unicamente alla figura del testimone di giustizia qualora l'esposizione al pericolo non sia tale da rendere imprescindibile il trasferimento in località protetta e quando il tutelato manifesta la propria indisponibilità all'allontanamento; il programma speciale di protezione con dislocazione in località protetta (art. 13, comma 5, legge 82/91).

Nel primo semestre del 2014 sono giunte, per quanto concerne i **testimoni**, complessivamente **9** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, di cui **2** provenienti dalle Procure Nazionali

Antimafia di Catania e Napoli e le rimanenti dalle Procure di Bari, Bologna, Perugia, Reggio Calabria e Salerno.

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

dal 1° gennaio al 30 giugno 2014



Per quanto concerne i **collaboratori** sono giunte in totale **60** proposte di ammissione al piano provvisorio di protezione, di cui **34** dalla Procura di Napoli, **5** dalla Procura di Bari, **4** dalla Procura di Salerno, **3** rispettivamente dalle Procure di Catania, Catanzaro e Palermo, **2** rispettivamente dalle Procure di Caltanissetta e Reggio Calabria e le rimanenti **4** suddivise tra le Procure di L'Aquila, Lecce, Messina e Roma.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale, come si è accennato nel capitolo precedente, è l'organo istituzionalmente demandato all'esame ed alle determinazioni in merito alle proposte di adozione ed all'applicazione delle misure di protezione. Viene istituita con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i Ministri interessati (art. 10 legge 82/91).

E' composta da un Sottosegretario di Stato all'Interno che la presiede, da due magistrati, designati dal Ministero della Giustizia, e da cinque funzionari ed ufficiali designati da ciascuna forza di polizia. A seguito delle dimissioni del Governo ha terminato i propri lavori il 19 febbraio per essere nuovamente ricomposta in data 08.06.2014.

Nell'ultimo periodo di attività la Commissione ha avvertito l'esigenza di concepire l'adeguamento del sistema della protezione alle mutate esigenze della popolazione protetta al fine di disporre opportuni interventi sul piano operativo e normativo. Particolare attenzione è stata dedicata ai testimoni di giustizia in ragione della particolarità e complessità che scaturiscono nelle singole situazioni.

A tal fine, appare utile segnalare l'istituzione presso l'Ufficio del Vice Ministro Bubbico, con decreto del Ministro dell'Interno del 29 maggio 2014 del "gruppo di lavoro in materia di sistema di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia".

Il gruppo di lavoro è composto da magistrati, studiosi in economia aziendale e delle Amministrazioni Pubbliche, nonché di psicologi ed esperti di diritto amministrativo e management pubblico.

Effettuati i necessari approfondimenti il gruppo propone:

- a) azioni per garantire la più idonea valutazione dei profili di assistenza psicologica e sociale dei soggetti ammessi alle speciali misure di protezione al fine di individuare un adeguato accompagnamento dei beneficiari dal momento dell'ammissione alla protezione e per tutta la durata del percorso;
- b) strumenti di analisi dell'adeguatezza delle misure di assistenza economica con particolare riguardo:
 - alla posizione reddituale del testimone al momento dell'assunzione dello *status*;
 - alle misure di tutela delle attività imprenditoriali eventualmente svolte;
 - alla valutazione dei progetti di reinserimento socio-lavorativo presentati dai soggetti interessati, anche con riferimento alla loro concreta fattibilità;
- c) l'adozione di indicatori e criteri necessari per la costruzione di un programma di protezione coerente con la storia personale del beneficiario, in relazione alle specifiche caratteristiche individuali e ai diversificati contesti ambientali di provenienza;
- d) l'adozione di misure programmatiche, organizzative e di semplificazione procedurale.

La Segreteria della Commissione provvede, avvalendosi anche del supporto del Servizio Centrale di Protezione, alle attività istruttorie necessarie per consentire il disimpegno delle varie attività riguardanti la popolazione protetta. Durante le riunioni vengono esaminate le varie posizioni che di norma si suddividono in:

ammissioni al piano provvisorio di protezione;

ammissioni allo speciale programma di protezione;

verifiche dei programmi;

estensioni dei programmi;

revoche o cessazioni di validità dei programmi;

richieste economiche;

cambiamento delle generalità;

interviste;

varie.

Nel primo semestre 2014 si sono svolte **8** riunioni nel corso delle quali la Commissione ha deliberato l'ammissione al piano provvisorio di n. **11** testimoni di giustizia e di n. **48** collaboratori di giustizia.

Nel corso delle riunioni, la Commissione ha deliberato l'ammissione al programma speciale di protezione di **1** testimone e di **14** collaboratori e l'ammissione alle speciali misure di **1** testimone.

Si tratta di provvedimenti che rendono definitive le misure di protezione disposte a titolo provvisorio, sulla base delle richieste delle competenti Procure procedenti, sussistendo le caratteristiche di attendibilità, utilità ed importanza del contributo del dichiarante ai fini degli sviluppi investigativi e processuali.

Secondo quanto disposto dalla normativa di riferimento, è richiesto non solo che la collaborazione sia connotata dai requisiti previsti dalla legge, ma anche la sussistenza di una condizione di pericolo reale, grave, attuale e concreto, per l'incolumità del soggetto da proteggere e dei familiari.

Alle misure di protezione, anche se disposte a titolo provvisorio, la legge ed il regolamento ricollegano una serie di benefici e specifiche misure di assistenza economica.

Dall'esame delle cifre raffrontate a quelle del secondo semestre del 2013, il numero delle ammissioni alle misure definitive di testimoni e collaboratori si è leggermente ridotto: i primi sono passati da 5 a 2; i secondi sono passati da 19 a 14.

Nel semestre di riferimento, la Commissione, previo parere favorevole della competente Autorità giudiziaria, ha deliberato la fuoriuscita con capitalizzazione di soli **2** testimoni.

La capitalizzazione consiste nell'erogazione di un contributo economico definitivo, finalizzato a favorire il reinserimento sociale dell'interessato e del suo nucleo familiare, con contestuale cessazione delle misure di protezione.

Al fine di mantenere in equilibrio gli oneri complessivi, costituisce obiettivo costante quello di assicurare un regolare flusso di "uscite" dal sistema di protezione, per evitare che con i nuovi ingressi si determini l'aumento delle spese di gestione del sistema.

La Commissione, a tal fine, promuove il reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, ma è evidente che gli obiettivi necessitano della pronta disponibilità di ulteriori risorse economiche per fare fronte ai costi connessi alle capitalizzazioni, essendo quelle disponibili sufficienti a corrispondere le misure ordinarie di assistenza (contributi, canoni di affitto per appartamenti, strutture ricettive, assistenza legale, sanitaria, psicologica, ecc.).

E' auspicabile, in tale disegno, un incremento complessivo delle risorse finanziarie, al fine di assicurare il buon funzionamento e l'equilibrio del sistema di protezione e, con esso, le favorevoli ricadute in termini di incoraggiamento alla disponibilità alla collaborazione con l'Autorità giudiziaria.

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 normativa, quindi, la Commissione Centrale sottopone a verifica i programmi di protezione.

Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, nel semestre in esame, non sono state disposte revoche delle misure tutorie per violazioni e non sono stati presi provvedimenti di estensione o riduzione del numero dei componenti dei nuclei familiari destinatari di programma di protezione.

Per quanto concerne i collaboratori di giustizia, **9** programmi sono stati sottoposti a verifica, dei quali: **7** sono stati prorogati, **2** sono stati revocati per violazioni al codice comportamentale. Inoltre **13** programmi hanno subito un'estensione del numero dei componenti e **14** una riduzione.

CAPITOLO III

I DATI STATISTICI

Al 30 giugno 2014 risultano censiti complessivamente **1244** titolari di programma di protezione, ripartiti in **1158 collaboratori** e **86 testimoni**. I familiari beneficiari di misure tutorie ammontano complessivamente a **4759** unità, di cui **4496** congiunti di collaboratori e **263** di testimoni. Nel suo insieme, quindi, la popolazione protetta ammonta a **6003** unità.



Il confronto con i dati registrati al 31 dicembre 2013 mostra una crescita generale della popolazione protetta: i collaboratori sono aumentati di 14 unità, i testimoni di 6 unità ed i familiari di 142 unità.