PREMESSA

La presente Relazione al Parlamento riporta la situazione delle speciali misure di protezione per i collaboratori e testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e le modalità generali di applicazione, con riferimento al secondo semestre del 2001.

Il periodo in esame è caratterizzato dall'impatto della legge 13/2/2001, n.45, che ha tracciato le linee di riforma del settore. Una prima analisi degli effetti della riforma era stata tracciata nella Relazione sul precedente semestre. Essa tuttavia non poteva costituire un definitivo bilancio, a causa del breve lasso di tempo trascorso tra il 25 marzo 2001, data di entrata in vigore della legge, e il 30 giugno dello stesso anno, scadenza del periodo esaminato.

L'analisi condotta nel presente lavoro può fornire una visione più completa degli effetti della nuova normativa sul fenomeno della collaborazione con la giustizia. In particolare, è stata tradotta in pratica la separazione gestionale tra i collaboratori e i testimoni, che costituisce una delle innovazioni principali introdotte dal Legislatore. Sono infatti già operativi, all'interno del Servizio Centrale di Protezione, gli Uffici che amministrano, in maniera autonoma, le due categorie e la Commissione Centrale ha approvato modelli di programma distinti per collaboratori e testimoni.

Il nuovo sistema della protezione delineato nella legge 45/2001 sarà tuttavia completato definitivamente quando verranno emanati i regolamenti interministeriali di attuazione, attualmente in fase di predisposizione.

Il testo della presente Relazione si apre con i dati statistici, comparati con i periodi precedenti, sugli apporti collaborativi pervenuti nel secondo semestre del 2001. Viene poi fornito un resoconto dell'attività della Commissione Centrale e un panorama riassuntivo dell'attuale composizione della popolazione protetta.

Si passa quindi all'esposizione dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nella tutela, assistenza e reinserimento sociale dei collaboratori e testimoni di giustizia.

L'ultima parte della Relazione riguarda i rapporti tra l'Italia e gli altri Paesi ed Istituzioni internazionali nel settore della protezione dei testimoni. Vi è infine una parte conclusiva con un breve esame delle versioni preliminari dei regolamenti interministeriali di attuazione della legge.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di continuare a fornire, come già avvenuto con gli analoghi elaborati redatti in passato, un qualificato contributo all'analisi del settore dei collaboratori e testimoni di giustizia.

I dati e le considerazioni espresse, riferite all'intero semestre, nel raffronto con analoghi precedenti periodi, sono estremamente positivi in relazione all'efficacia della legge, se si considera che di fatto i lavori della Commissione sono iniziati il giorno 8 ottobre 2001 e quindi l'attività è riferita sostanzialmente al trimestre ottobre/dicembre.

PARTE PRIMA

LO STATO DEL SISTEMA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DI SPECIALI MISURE

Nel secondo semestre del 2001, sono pervenute complessivamente da parte delle Autorità giudiziarie alla Commissione Centrale di cui all'art. 10 della legge 15/3/1991, n.82, **46** proposte di piano provvisorio di protezione, **34** delle quali a favore di collaboratori della giustizia e **12** di testimoni. Dette proposte hanno coinvolto anche **101** familiari (**87** di collaboratori e **14** di testimoni).

Il piano provvisorio è l'istituto che, con l'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n.45, di riforma del settore, ha sostituito le misure urgenti adottate dal Capo della Polizia. Esso può essere adottato dalla Commissione, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, per assicurare agli interessati tutela e assistenza per un periodo massimo di sei mesi, necessario alla formalizzazione di un'eventuale proposta di speciali misure di protezione e alla relativa decisione.

Nel semestre precedente, le proposte di piano provvisorio ammontarono complessivamente a **58** (**42** per i collaboratori della giustizia e **16** per i testimoni). I familiari interessati furono in totale **192** (**169** congiunti di collaboratori e **23** di testimoni).

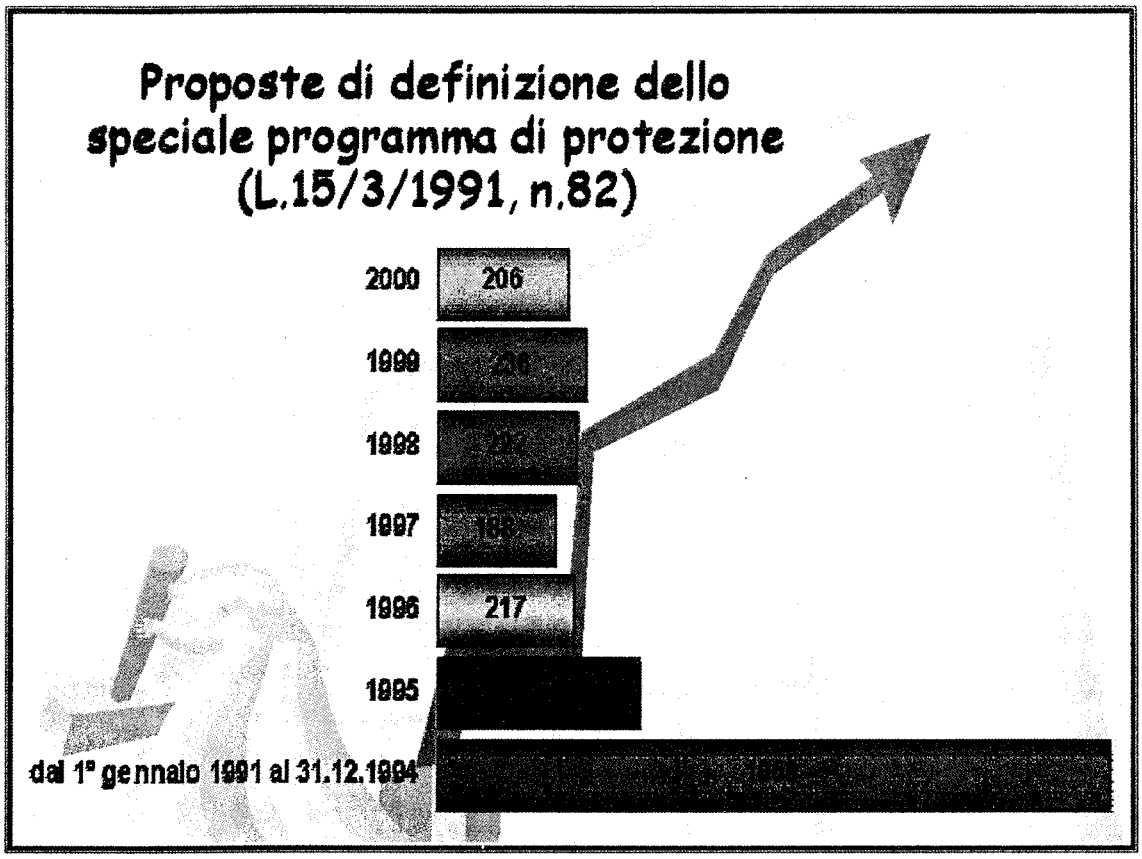
In **23** dei 46 casi citati, le Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza, esercitando la facoltà di cui all'art. 13, comma 1, della legge 82/1991, hanno richiesto l'autorizzazione al Capo della Polizia ad utilizzare i fondi per la protezione speciale.

Si tratta di una delle innovazioni introdotte dalla legge 45/2001. In base ad essa, le predette Autorità provinciali possono chiedere tale autorizzazione, in attesa della decisione della Commissione Centrale sull'istanza di piano provvisorio, in casi di eccezionale urgenza. Ciò rende legittimo, in questo intervallo, l'uso degli stanziamenti di bilancio previsti per la protezione speciale.

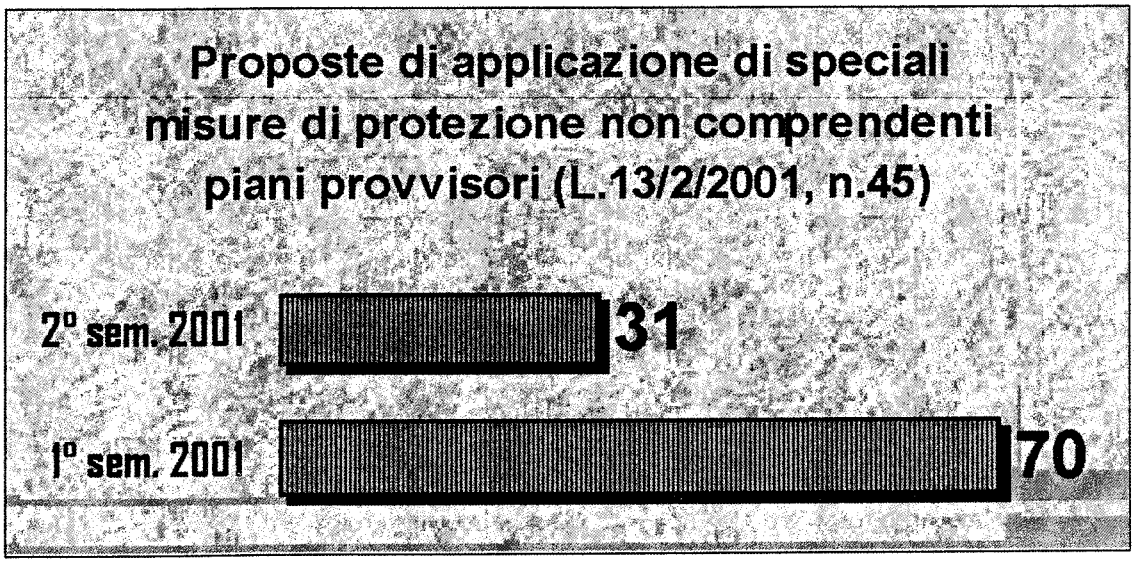
E' doveroso aggiungere che la decisione della Commissione Centrale sul piano provvisorio di protezione viene adottata in tempi rapidi. La legge prevede infatti come termine di riferimento la prima seduta utile.

Le Autorità giudiziarie che hanno effettuato il maggior numero di richieste di piano provvisorio sono state, come nel primo semestre 2001, quelle di Napoli (**6** rispetto alle precedenti **18**), Catania e Reggio Calabria (**5** ciascuna in luogo di, rispettivamente, **10** e **8**).

Nel semestre in esame, si è dunque registrato un afflusso medio di un soggetto, collaboratore o testimone, ogni quattro giorni. Questa percentuale, pur restando di notevole entità, è inferiore a quella dei primi sei mesi del 2001 di uno ogni tre giorni.



Le proposte di speciali misure di protezione avanzate nel secondo semestre 2001 sono state **31**, rispetto alle **70** del periodo gennaio-giugno dello stesso anno. Esse hanno avuto come destinatari **22** collaboratori e **9** testimoni.

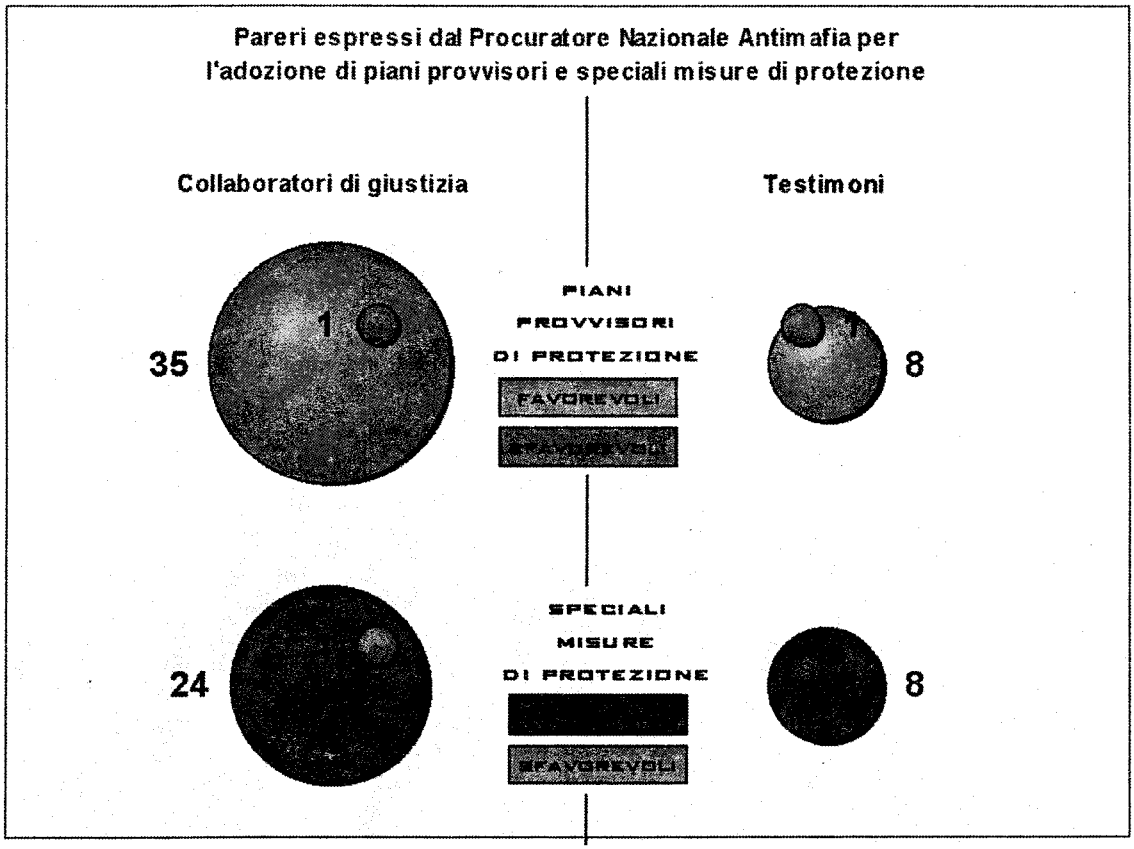


La maggiore affluenza di proposte di speciali misure è giunta, come nel precedente semestre, dalla Procura della Repubblica di Napoli (**7** a fronte di **12**). Seguono, con **4** proposte ciascuna, quelle di Catania e Torino, che nei primi sei mesi del 2001 ne avevano presentato, rispettivamente, **6** e **1**.

Di indubbio rilievo è stata anche l'attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia, esercitata nei procedimenti di adozione del piano provvisorio e delle speciali misure di protezione.

Tale attività costituisce un sostegno importante per le decisioni della Commissione, in quanto il Procuratore Nazionale dispone di un prezioso patrimonio di conoscenze per il suo ruolo di coordinamento e supervisione nelle indagini di criminalità organizzata.

In sede di adozione del piano provvisorio, sono stati espressi in totale **43** pareri favorevoli e **2** contrari (nel precedente semestre, erano stati, rispettivamente, **42** e **4**).



I 43 pareri favorevoli hanno interessato **35** collaboratori e **8** testimoni, quelli contrari un collaboratore e un testimone.

Sulle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha inoltrato **32** pareri positivi e uno negativo (per un collaboratore). Nel primo semestre del 2001, i primi erano stati **54** e i secondi **4**.

I pareri favorevoli all'adozione delle speciali misure hanno avuto come oggetto **24** collaboratori e **8** testimoni.

L'afflusso di nuovi collaboratori della giustizia è in calo già da diversi anni, e quindi non è correlabile alla nuova legge, applicata di fatto solo dall'ultimo trimestre del 2001 (che è il periodo in esame). Anzi, i dati delle nuove "vocazioni" a collaborare con lo Stato sono confortanti, soprattutto se si considerano i testimoni di giustizia il cui *trend* risulta quanto meno costante, con una tendenza all'aumento.

E' stata infatti ridotta l'area dei reati rilevanti per l'ammissione alle speciali misure e sono stati previsti criteri di valutazione della collaborazione nel suo complesso e del pericolo che ne scaturisce.

A tale proposito, il Legislatore ha inteso introdurre alcune regole di selezione delle collaborazioni, in modo da ricondurre la protezione speciale alla sua natura di strumento eccezionale, da utilizzare quando sussiste un pericolo nato da dichiarazioni di grande rilevanza per le strategie di attacco al crimine organizzato.

CAPITOLO II

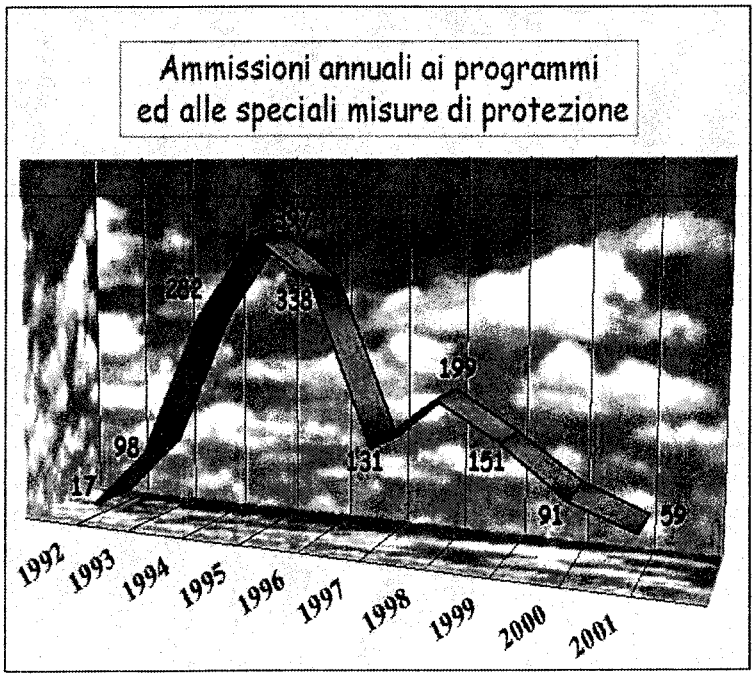
IL RUOLO DELLA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione ha tenuto, nel secondo semestre del 2001, **20** riunioni.

Essa ha accolto **37** proposte di piano provvisorio di protezione in favore di altrettanti collaboratori della giustizia e **9** per i testimoni, in attesa dell'acquisizione degli ulteriori elementi, tra cui l'avvenuta redazione del verbale illustrativo e, per i soli collaboratori, la specificazione dei beni posseduti o controllati.

Sono state invece respinte **2** proposte, che riguardavano familiari di altrettanti collaboratori sottoposti a misure di protezione. Una proposta di piano provvisorio per un testimone ha avuto lo stesso esito. In tutti e tre i casi, la decisione è stata motivata dalla indisponibilità degli interessati ad accettare il piano provvisorio.

Nello stesso periodo, la Commissione ha ammesso alle speciali misure di protezione **3** testimoni e **2** collaboratori. Essa ha altresì adottato **4** provvedimenti di rigetto per altrettanti collaboratori.



Nel semestre precedente, **54** proposte di programma erano state accolte e **16** respinte. La differenza tra le cifre si spiega con il fatto che la legge 45/2001 affida alla Commissione, oltre alle decisioni

sulle proposte di speciali misure, come avveniva in passato, anche quelle sul piano provvisorio di protezione.

Nella pregressa normativa, al posto di quest'ultimo, esistevano le misure urgenti disposte dal Capo della Polizia. Il Legislatore ha ritenuto opportuno, per un maggior equilibrio del sistema, accentrare nella Commissione tutte le proposte di ammissione nel circuito della protezione speciale, comprese quelle adottate in via d'urgenza in attesa di una definitiva decisione.

L'attività della Commissione non si è tuttavia limitata alle delibere di ammissione al piano provvisorio e alle speciali misure.

Detto Collegio ha anche svolto un'attività di verifica dei programmi di protezione, di cui si riferirà nelle pagine successive e che costituisce una fase importante per la funzionalità del sistema.