

## PREMESSA

La verifica del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia, espressa nella Relazione semestrale al Parlamento prevista dall'articolo 16 della legge 15/3/1991, n. 82, permette di effettuare un monitoraggio dell'incidenza e delle prospettive del fenomeno.

Il presente elaborato si riferisce al semestre iniziale del 2002. In questo arco temporale, ricade il primo anniversario dell'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n. 45, che ha apportato profonde modifiche al settore.

Nel primo anno di applicazione, è stato raggiunto uno degli obiettivi principali della legge di riforma: la separazione, sotto il profilo della gestione, dei collaboratori e dei testimoni.

Si tratta di una innovazione di primaria importanza, in quanto, nella precedente normativa, le due categorie erano equiparate, anche per quanto riguardava il trattamento assistenziale. Questo provocava un continuo disagio per i testimoni, che si sentivano parificati ai collaboratori provenienti dal crimine, sensazione acuita anche da qualche episodio di scarsa sensibilità da parte del personale addetto alla tutela.

Al momento attuale, essendosi consolidato il principio dell'amministrazione dei collaboratori e dei testimoni da parte di operatori diversi, sono migliorati, rispetto al passato, sia la qualità complessiva della gestione, sia i rapporti fra il personale e i testimoni sotto protezione, riducendo le situazioni di attrito.

Nel semestre in esame, si sono compiuti anche importanti passi avanti nella redazione dei Regolamenti di esecuzione della legge 15/3/1991, n. 82, nel testo innovato dalla legge 45/2001.

Sono infatti pronti per essere sottoposti alla fase del concerto con le Amministrazioni interessate il decreto interministeriale sulla conservazione o il trasferimento del posto di lavoro per le persone

sottoposte a protezione (art. 13, comma 8), quello sulla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione (art. 14, comma 1) e quello sul contenuto delle speciali misure di protezione (art. 17 bis, comma 1).

La parte iniziale della presente Relazione esamina il flusso degli apporti collaborativi, attraverso l'attività di proposta della Magistratura e le decisioni della Commissione Centrale.

Si passa quindi all'analisi della composizione della popolazione protetta, soprattutto sotto il profilo dei fenomeni criminali interessati.

Vengono poi esposti i risultati dell'attività di protezione nel semestre, dedicando una specifica attenzione alle realtà dei minori e dei testimoni.

Lo scopo che ci si propone, in linea con le intenzioni del Legislatore, è quello di fornire ai soggetti istituzionali e all'opinione pubblica un'analisi documentata, corredata da spunti di riflessione, del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia, alla luce delle innovazioni della recente legge di riforma.

**PARTE PRIMA**  
**LA FASE DI INGRESSO**

## CAPITOLO I

### LE PROPOSTE DI SPECIALI MISURE

Nel periodo gennaio-giugno 2002, le Autorità giudiziarie hanno avanzato alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione **60** proposte di applicazione, in via di urgenza, di un piano provvisorio, rispetto alle 46 degli ultimi sei mesi del 2001.

Di esse, **46** hanno riguardato collaboratori della giustizia ( e **82** familiari) e **14** l'area dei testimoni (con **46** familiari). Sempre nel precedente semestre, ne erano pervenute 34 per i primi e 12 per i secondi.

Il piano provvisorio di protezione, quale misura di temporanea necessità, consente di approntare, previa decisione della Commissione Centrale, i primi interventi di tutela ed assistenza, in attesa della definitiva proposta di speciali misure, sulla quale detto Collegio dovrà nuovamente pronunciarsi.

Tra le 60 proposte citate, **15** (di cui **9** a favore di collaboratori e **6** di testimoni) sono state seguite da un'istanza di speciali misure di protezione. In altri **3** casi, riguardanti altrettanti collaboratori, le Procure della Repubblica proponenti hanno ritirato la richiesta.

Per gli altri, al 30 giugno 2002, data di scadenza del periodo cui la presente Relazione si riferisce, non era stata ancora formulata la proposta di speciali misure. In attesa di questa, gli interessati continuano comunque a permanere nel piano provvisorio. Quest'ultimo, quale provvedimento emergenziale, cesserà di avere efficacia se, entro 180 giorni a decorrere dalla sua adozione, non sarà trasmessa la citata proposta.

Con riferimento alla facoltà concessa all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza dall'art. 13 della Legge 82/1991 di accedere ai fondi stanziati per le speciali misure di protezione, si osserva che la durata dei primi interventi di tutela è di solito di pochi giorni e per necessità essenziali di vita, quali il vitto e l'alloggio delle persone da proteggere. Nel

semestre in esame, sono pervenute **16** richieste, **11** delle quali per collaboratori e **5** per testimoni, su un totale di 60 proposte di piano provvisorio.

Dall'esame dei dati disponibili si ricava che, rispetto al secondo semestre del 2001, si è verificata una crescita dell'afflusso di collaboratori e testimoni, con una media di una nuova proposta di piano provvisorio ogni tre giorni, più elevata della precedente. Tale risultato consente di formulare una valutazione positiva dell'impatto sul sistema della protezione della legge 45/2001.

Il grafico seguente indica le Autorità giudiziarie che hanno presentato, nel semestre in riferimento, il maggior numero delle proposte di piano provvisorio.



Ai primi posti figurano, come nei primi sei mesi del 2001, le Procure di Napoli e di Catania. Esse hanno presentato **11** richieste ciascuna, rispetto alle **6** (Napoli) e **5** (Catania) del decorso semestre.

Il volume delle proposte di speciali misure di protezione avanzate nel semestre in esame ha denotato, rispetto al precedente, un sensibile aumento.

Ne sono infatti pervenute complessivamente **42**, delle quali **32** sono riferite a collaboratori e **10** a testimoni. Nel periodo luglio-dicembre 2001, esse ammontarono a 31 (22 riferite a collaboratori e 9 a testimoni).



Tra le proposte, **15** (**9** in favore di collaboratori e **6** di testimoni) sono state corredate da una richiesta di piano provvisorio avanzata nel semestre oggetto della presente Relazione.

Altri 8 collaboratori erano già stati destinatari, in passato, di una proposta di programma non accolta o, pur avendo ottenuto il programma, ne erano stati successivamente esclusi. Essi hanno poi reso nuove dichiarazioni, da cui è scaturito un ulteriore pericolo per la loro incolumità.

Nei restanti 19 casi, la proposta di speciali misure non è stata preceduta dalla richiesta di piano provvisorio oppure quest'ultima era già stata formulata nel semestre precedente.

A tale proposito, è utile ricordare che la legge non prevede una correlazione necessaria tra le proposte di piano provvisorio e di speciali misure. Di conseguenza, la richiesta di speciali misure può essere avanzata

senza una preventiva richiesta di piano provvisorio, mentre quest'ultima, ove formulata, non sempre viene seguita dalla prima.

La Commissione Centrale decide, inoltre, in maniera autonoma sui due tipi di proposta: in sostanza, un soggetto può essere sottoposto al piano provvisorio, senza che ciò comporti automaticamente la successiva ammissione alle speciali misure o al programma.

Nel giugno del 2002, detto Collegio, ai fini di acquisire informazioni sulla reale gravità del pericolo e sul tipo di misure da adottare, ha emanato una decisione di massima, il cui testo è stato comunicato al Procuratore Nazionale Antimafia, con la quale si è chiesto di indicare, nelle proposte di speciali misure di protezione, i provvedimenti adottati in base alle dichiarazioni del collaboratore (ordinanze di custodia cautelare, rinvii a giudizio e altro).

Non si tratta di una verifica del contenuto della collaborazione, che si tradurrebbe in un'ingerenza nella sfera giurisdizionale, bensì del conseguimento di elementi oggettivi per la valutazione del rapporto tra attendibilità delle dichiarazioni e pericolo che ne scaturisce.

Questo indirizzo della Commissione trova il suo fondamento nell'art. 13, comma 2, della legge 82/1991.

## PROCURE CON IL MAGGIOR NUMERO DI PROPOSTE DI SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE

<b>Napoli</b>	<b>8</b>	
<b>Reggio Cal.</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<b>Catania</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Catanzaro</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Lecce</b>	<b>4</b>	
<b>Potenza</b>	<b>3</b>	
<b>Palermo</b>	<b>2</b>	



Collaboratori
  Testimoni

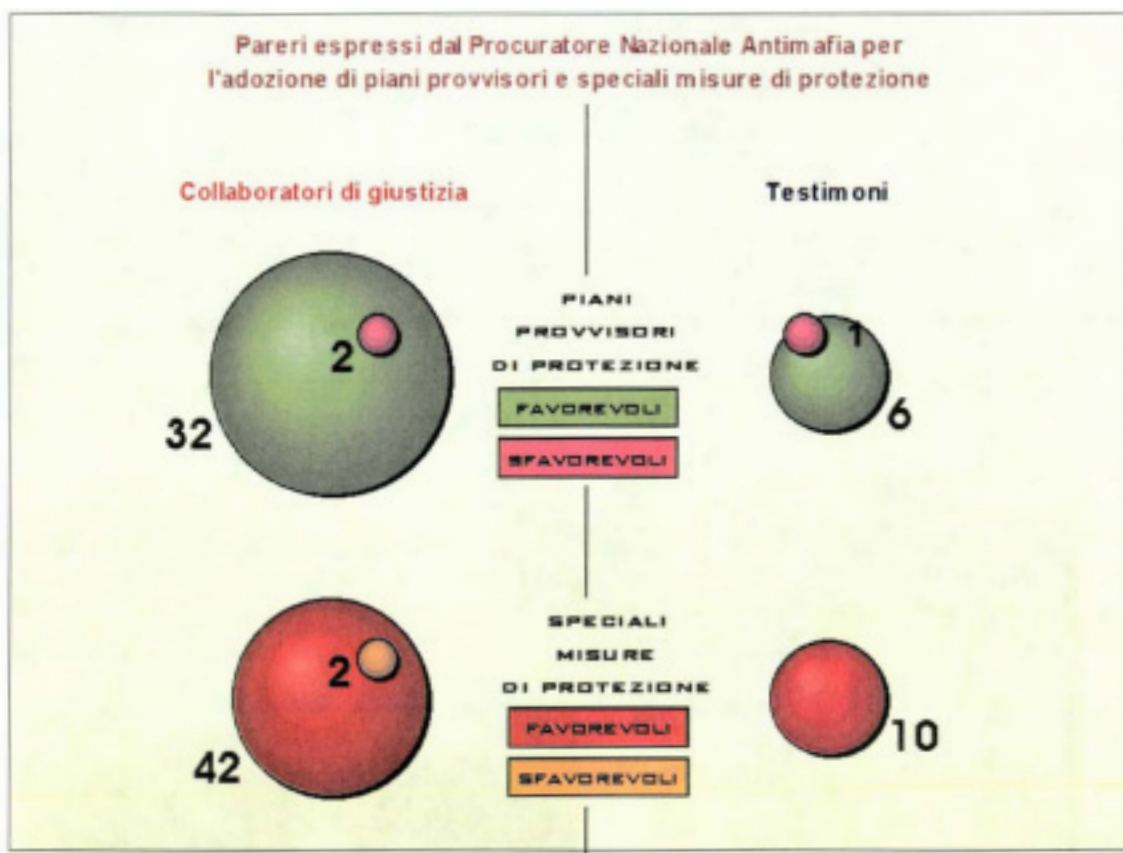
Nel semestre in esame, è stata la Procura di Napoli ad inoltrare il numero più consistente di proposte di speciali misure (**8**, in favore di altrettanti collaboratori), seguita da quella di Reggio Calabria con **6** proposte (**4** delle quali in favore di collaboratori e **2** di testimoni).

Negli ultimi sei mesi del 2001, il maggior numero di proposte (**7**) era stato avanzato dalla Procura di Napoli, seguita da quelle di Catania e Torino (**4** ciascuna).

L'esame dei pareri rilasciati dal Procuratore Nazionale Antimafia è indicato nella rappresentazione grafica alla pagina seguente.

In merito alle istanze di piano provvisorio, il predetto Organo ha fornito **38** pareri favorevoli, **32** dei quali su collaboratori e **6** su testimoni, in confronto ai 43 del precedente semestre (ripartiti in 35 e 8).





I pareri contrari sono stati **2** relativi a collaboratori e **1** a testimoni, rispetto ai **2**, riferiti ad un collaboratore e ad un testimone, del secondo semestre 2001.

Sulle proposte di speciali misure, il Procuratore Nazionale Antimafia ha fornito **52** pareri favorevoli e **2** contrari all'adozione dei provvedimenti.

Nello scorso semestre, i pareri positivi erano stati **32** (24 per collaboratori e 8 per testimoni), a fronte di uno solo negativo per un collaboratore.

I **52** pareri favorevoli si riferiscono a **42** collaboratori e **10** testimoni, quelli negativi a **2** collaboratori.

## CAPITOLO II

### I PROVVEDIMENTI DELLA COMMISSIONE CENTRALE

Nelle **30** riunioni tenute nei primi sei mesi del 2002, la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione ha deliberato il piano provvisorio di protezione in **54** casi, nei confronti di **40** collaboratori e **14** testimoni.

Nel precedente semestre, le proposte accolte erano state in tutto 46, 37 in favore di collaboratori e 9 di testimoni.

Le proposte di piano provvisorio rigettate dalla Commissione riguardano un testimone (che ha rinunciato a sottoporsi alla protezione) e un collaboratore, mentre nello scorso semestre una situazione analoga si era verificata per un teste e due familiari di collaboratori. In altri **3** casi, relativi ad un testimone e due collaboratori, è stata l'Autorità giudiziaria proponente a ritirare la richiesta di adozione del piano provvisorio.

La Commissione ha anche emanato **14** provvedimenti di ammissione alle speciali misure di protezione in favore di testimoni e **51** in favore di collaboratori, per un totale di **65**. In **6** casi, si trattava di proposte presentate tra il gennaio e il giugno del 2002, mentre le altre risalgono al periodo precedente.



In tutti i casi, la Commissione ha dovuto attendere che venissero completati, da parte dell'Autorità giudiziaria, gli adempimenti richiesti dalla legge, in primo luogo la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

Le proposte respinte per mancanza dei requisiti sono state in totale **14**, di cui **3** relative a testimoni e **11** a collaboratori. I tre testimoni, a seguito di ulteriori elementi forniti dall'Autorità giudiziaria sulla loro posizione giuridica, sono stati poi ammessi al programma di protezione in qualità di collaboratori.

Si è dunque realizzato un forte incremento dei provvedimenti di ammissione alle speciali misure, che nello scorso semestre erano stati solo 5 (3 per testimoni e due per collaboratori, con 4 proposte rigettate per altrettanti collaboratori).

Per interpretare correttamente questo dato, occorre tener presente che la Commissione aveva dovuto ripianare, nel precedente semestre, un considerevole arretrato, soprattutto per i piani provvisori, formatosi nel periodo di *vacatio*.

Nei successivi capitoli, si esporranno gli altri risultati del lavoro della Commissione, dall'attività di verifica dei programmi alle deliberazioni di carattere generale.