

PREMESSA

La verifica semestrale che il Ministro dell'Interno è chiamato ad operare attraverso la presentazione al Parlamento della relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, ai sensi dell'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, rappresenta un'occasione particolarmente importante per accertare, con la necessaria periodicità, il funzionamento dei meccanismi di attuazione del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

L'utilità di un documento di questo tipo si evidenzia ancor di più ove il fenomeno in trattazione costituisca, come sta da tempo avvenendo in tema di collaboratori della giustizia, oggetto di un dibattito particolarmente acceso nei toni, spesso caotico nella trattazione dei singoli aspetti problematici se non, a volte, addirittura polemicamente strumentale.

Appare quindi evidente che circostanze come questa, nella quale l'Esecutivo si sottopone alla necessaria attività di controllo del Parlamento, possono e debbono rappresentare un utile momento non solo di riflessione sull'andamento del fenomeno, ma anche di franco e costruttivo confronto sui possibili aspetti evolutivi che il sistema può assumere in prospettiva futura, in funzione del raggiungimento di sempre più efficaci risultati sul piano del contrasto al crimine organizzato.

Si rende pertanto necessario calarsi in una dimensione assolutamente analitica nell'ambito della quale, attraverso una visione statistica e a trecentosessanta gradi di quanto avvenuto nel periodo temporale in esame, si possano pianificare e sviluppare, nel segno della più ampia cooperazione istituzionale, le più adeguate strategie operative finaliz-

zate a razionalizzare ed a perfezionare il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

Sulla falsariga della precedente relazione, dunque, si è inteso articolare il presente elaborato in due parti: la prima è dedicata alla rappresentazione dei dati e delle notizie relativi allo sviluppo del fenomeno nel primo semestre dell'anno ai fini di un'esatta comprensione delle patologie che affliggono il "comparto protezione", la seconda è illustrativa dei suggerimenti che l'Amministrazione dell'Interno si permette di formulare, in un'ottica che non vuole essere certamente di restrizione dello strumento della collaborazione con la giustizia ma che, al contrario, intende proiettarsi in un contesto di intelligente progettualità finalizzata al miglioramento dei meccanismi di tutela dei collaboratori della giustizia.

In effetti, si registrano inequivocabili segnali di difficoltà: i numeri e gli elementi conoscitivi, contenuti nella relazione, sono di sicuro ausilio per comprendere le sofferenze di un sistema che rischia di bloccarsi per effetto di un'attività di incentivazione, dallo stesso alimentata ben oltre le previsioni iniziali.

Elevare la qualità della protezione nel rispetto dello "spirito" della norma, questa la priorità fondamentale.

Occorre, quindi, porsi in una prospettiva di rinvigorimento del fenomeno collaborativo che parta da una corretta comprensione delle sofferenze del sistema.

In sostanza, l'intento è quello di razionalizzare e perfezionare i meccanismi di protezione, di assistenza e di recupero sociale: diversificando le risposte istituzionali alla collaborazione - creando dunque delle valide alternative al programma speciale di protezione - ed adeguando gli strumenti, vecchi e nuovi, a disposizione degli operatori in funzione delle concrete esigenze riscontrate effettivamente sul "campo" dagli stessi Organi della protezione; approfondendo maggior rigore nella selezione degli accessi alla protezione e nelle revoche dei programmi a

causa dei comportamenti scorretti; favorendo il reinserimento sociale e l'accesso al mondo del lavoro per una fuoriuscita dal programma.

Si diceva che la presente relazione può rappresentare un utile momento di riflessione e di confronto sulle problematiche concernenti la protezione dei collaboratori della giustizia: questo l'obbiettivo perseguito, senza alcuna pretesa di possedere già le soluzioni a tutti i quesiti, ma, al contrario, avendo la consapevolezza che solo attraverso un sano, costruttivo dibattito potranno emergere i necessari spunti propositivi da trasformare, nell'ambito delle sedi istituzionali competenti, nei correttivi idonei a rendere lo strumento della collaborazione con la giustizia sempre più efficace.

PARTE PRIMA :

il fenomeno

CAPITOLO I

I programmi di protezione

§ 1) L'attività degli Organi proponenti

a) la richiesta di adozione delle misure urgenti di protezione

Le richieste di adozione delle misure urgenti di protezione avanzate nei confronti di altrettanti collaboratori della giustizia nel semestre in esame sono state complessivamente 150. Il dato si presta ad alcune riflessioni.

Occorre preliminarmente notare che il numero delle richieste di misure urgenti non si è praticamente discostato da quello registrato (149) nell'ultimo semestre del 1995.

Ciò, ad ulteriore conferma di una sostanziale costanza dei livelli di crescita del fenomeno, attestantesi su di una media di 25 collaboratori in più ogni mese. Se solo si considera che il rapporto tra collaboratori e familiari è all'incirca di 1 a 4, il numero dei congiunti protetti aumenta di 100 unità al mese, per un totale di 125 persone protette che ogni mese si aggiungono al numero totale dei soggetti sottoposti a misure di tutela da parte del Servizio Centrale di Protezione.

Il dato sul numero delle proposte di misure urgenti conferma anche come si sia ormai consolidata la prassi di richiedere sempre, per ogni collaborazione che si profila, l'intervento immediato del Capo della Polizia in attesa della delibera della Commissione Centrale.

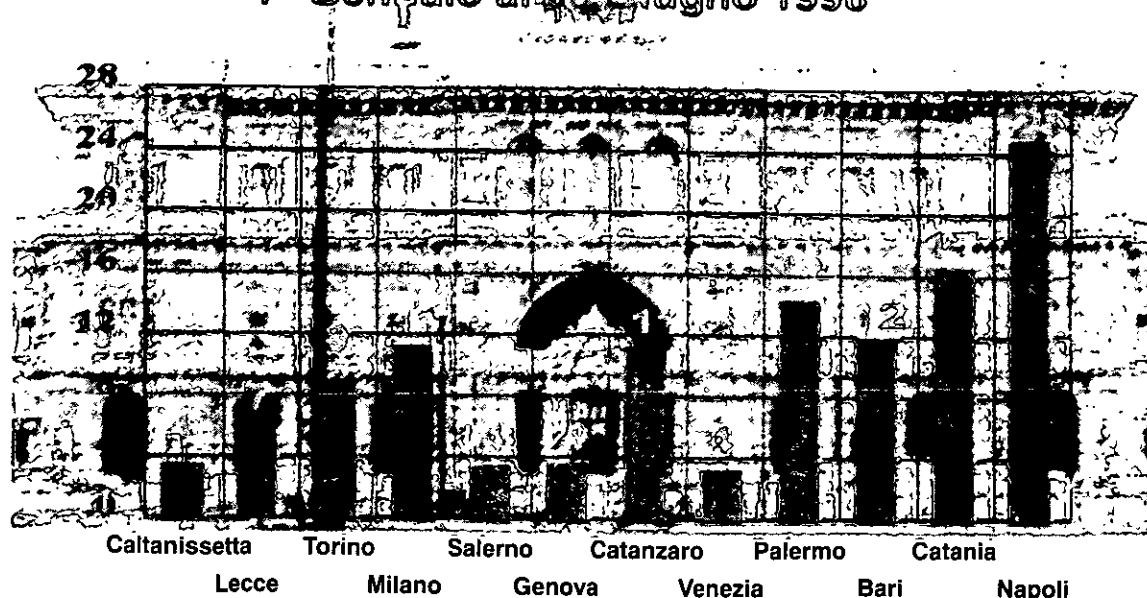
Ciò, a testimonianza del fatto che il ricorso alle misure urgenti, che secondo il Legislatore avrebbe dovuto essere caratterizzato dall'eccezionalità e dalla straordinarietà, è diventato ormai assolutamente normale ed usuale.

La richiesta di misure urgenti, ormai così ordinariamente utilizzata, si è trasformata in una vera e propria proposta di definizione dello speciale programma di protezione; in alcuni casi l'Organo proponente ha anche indicato nel dettaglio le misure tutorie e, soprattutto, assistenziali, da adottare in favore del collaboratore.

Ma si avrà modo di illustrare tutto ciò, più approfonditamente, nella seconda parte della presente relazione.

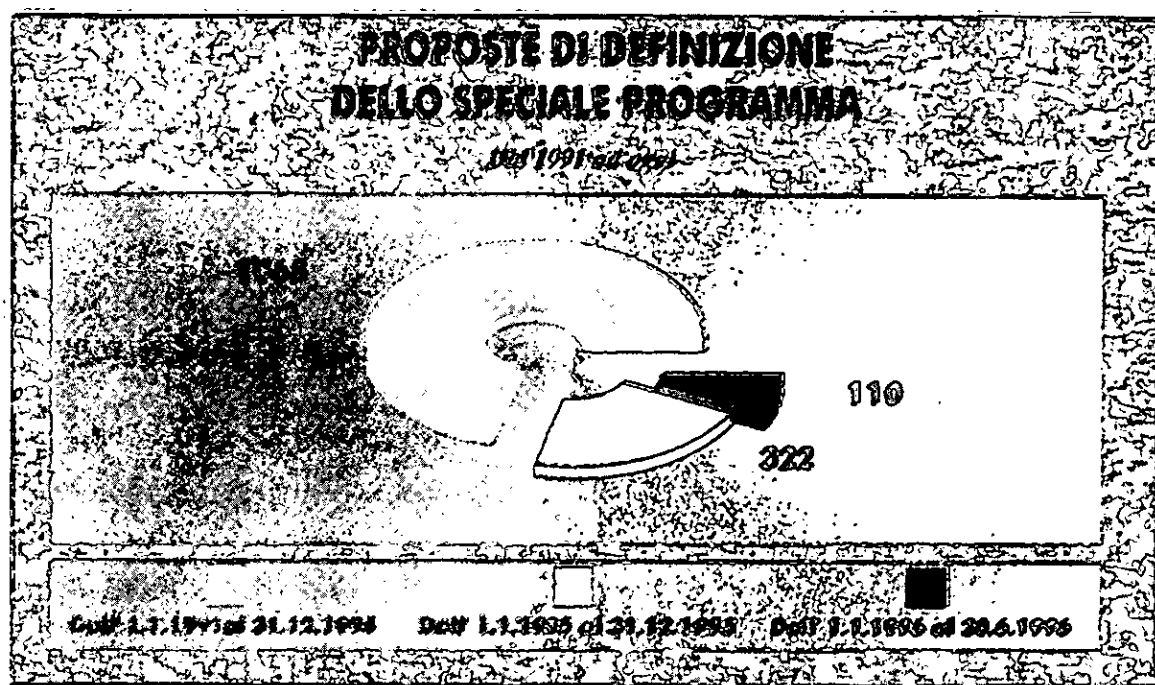
Tra le Procure della Repubblica che hanno avanzato il maggior numero di richieste di misure urgenti di protezione, anche in questo semestre si sono confermate ai livelli più alti gli Uffici di Napoli e Catania. Distanziate, le Procure di Palermo, Milano, Bari, Catanzaro, Torino e Lecce.

Procure con il maggior numero di proposte dal
1° Gennaio al 30 Giugno 1996



b) la proposta di definizione dello speciale programma di protezione

Nel semestre in esame sono state avanzate alla Commissione Centrale 110 proposte per l'approvazione dello speciale programma di protezione. Tutte le richieste sono provenute da Procure della Repubblica.



Il dato, numericamente inferiore rispetto a quello analogo dell'ultimo semestre dello scorso anno, sembrerebbe dimostrare, ad un esame superficiale, un calo delle collaborazioni.

In realtà non è così.

L'assunto è infatti facilmente confutabile se si ricorda che il totale delle richieste di protezione speciale in via d'urgenza è rimasto invece praticamente invariato, come già sottolineato nel paragrafo precedente. Il ritmo dei "pentimenti" non subisce variazioni di rilievo dal gennaio del 1995, all'indomani dell'emanazione di quel Decreto Interministeriale, già citato, definito da alcuni il regolamento "ammazzapentiti".

Ma alcune considerazioni vengono comunque sollecitate dal dato sulle proposte di programma speciale avanzate nel semestre gennaio-giugno 1996.

A differenza di quanto era avvenuto nel corso degli ultimi sei mesi dell'anno scorso, il totale delle proposte di programma non coincide con quello delle richieste di misure urgenti, ma, al contrario, è visibilmente inferiore (110 contro 150).

Questo è un chiaro segnale che alcune Procure proponenti, dopo aver richiesto ed ottenuto l'adozione in via d'urgenza delle misure di protezione e di assistenza, hanno preferito attendere di ottenere i necessari riscontri alle dichiarazioni fornite dal collaboratore prima di decidere se chiedere o meno la definizione dello speciale programma di protezione.

Decisamente apprezzabile appare questo intento di approfondimento dello spessore collaborativo in virtù del fatto che il programma speciale di protezione dovrebbe essere concesso solo a chi, a causa del suo rilevante contributo, versa in una situazione di "grave ed attuale pericolo".

Ma le misure urgenti di protezione e di assistenza, così come sono oggi applicate, comportano una serie di interventi che vanno ad incidere fortemente sulla vita delle persone da proteggere: il loro trasferimento in una località lontana, la locazione a carico del Servizio Centrale di Protezione di un alloggio adeguato, l'iscrizione a scuola dei figli, la perdita di possibili forme di occupazione svolte nel luogo di origine, ecc.. In realtà locali in cui una semplice denuncia ad un Ufficio di P.S. può essere di per sé motivo di pericolo, è evidente che un'assenza prolungata per diversi mesi dalla propria abitazione comporta una vera e propria impossibilità di un rientro nella località di origine.

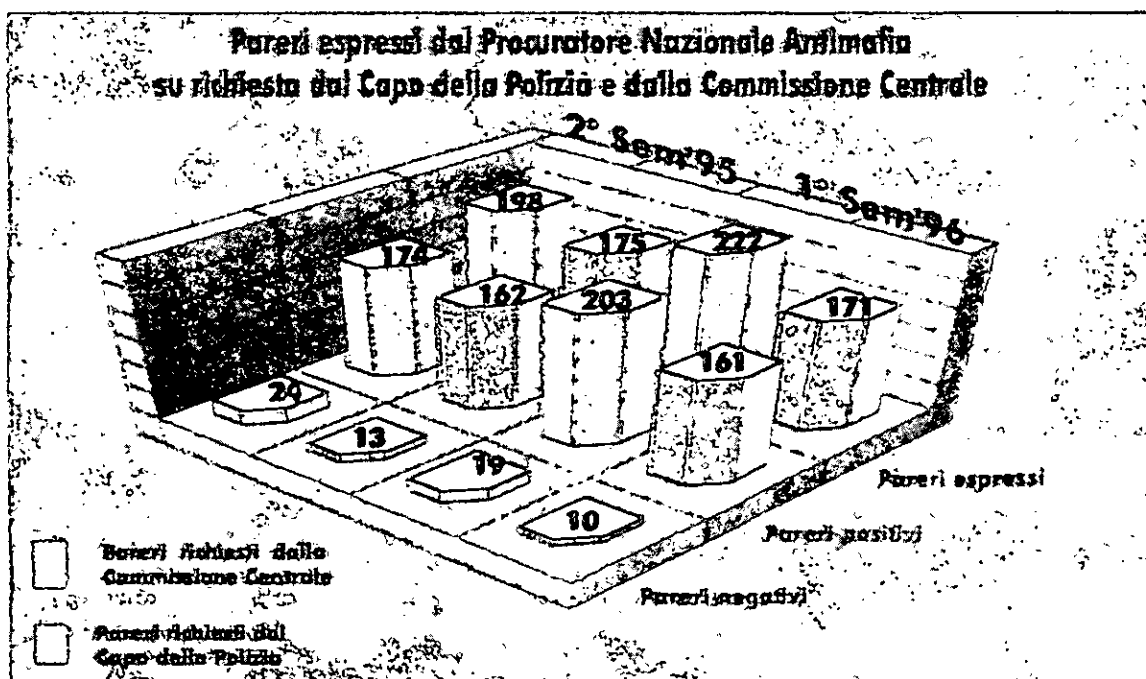
Senza voler anticipare quello che sarà meglio rappresentato in seguito, proprio questo corretto atteggiamento delle Procure proponenti induce però a ritenere assolutamente improcastinabile un "ripensamen-

to" delle misure urgenti e della loro operatività, al fine di tornare a quell'eccezionalità di utilizzo chiaramente indicata dal Legislatore.

D'altra parte, questa significativa prevalenza delle richieste di misure urgenti sulle proposte di programma conferma proprio la netta distorsione dei meccanismi di adozione della speciale protezione rispetto ai criteri dettati dalla normativa.

Com'è noto, poi, la procedura per l'adozione delle misure urgenti e quella per la definizione del programma di protezione prevede, dopo l'atto propositivo del Procuratore, la richiesta del parere al Procuratore Nazionale Antimafia, rispettivamente avanzata dal Capo della Polizia e dalla Commissione Centrale, obbligatoria o facoltativa a seconda della presenza di alcuni elementi oggettivi individuati nell'art. 3 del D.I. n. 687/1994.

Rispetto al semestre precedente a quello in esame, percentualmente, il rapporto tra pareri favorevoli alla protezione urgente o definitiva ed i pareri contrari non appare sostanzialmente mutato.



§ 2) L'attività del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza

a) le misure urgenti di protezione

La competenza ad adottare le prime, urgenti misure di tutela e di assistenza in favore del collaboratore e degli eventuali suoi congiunti, in attesa della delibera della Commissione Centrale in ordine alla definizione dello speciale programma di protezione, è stata attribuita al Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, che si avvale per lo svolgimento di queste incombenze del Servizio Centrale di Protezione. Questa struttura assume quindi su di sé il momento attuativo sia dei programmi speciali di protezione sia delle misure tutorie adottate in via d'urgenza.

Il più immediato ed importante intervento disposto in questa fase è sicuramente rappresentato dal repentino trasferimento delle persone libere in un luogo "segreto", lontano dalla località di origine e, proprio per questo, ma non solo, ritenuto sicuro dal Servizio Centrale di Protezione.

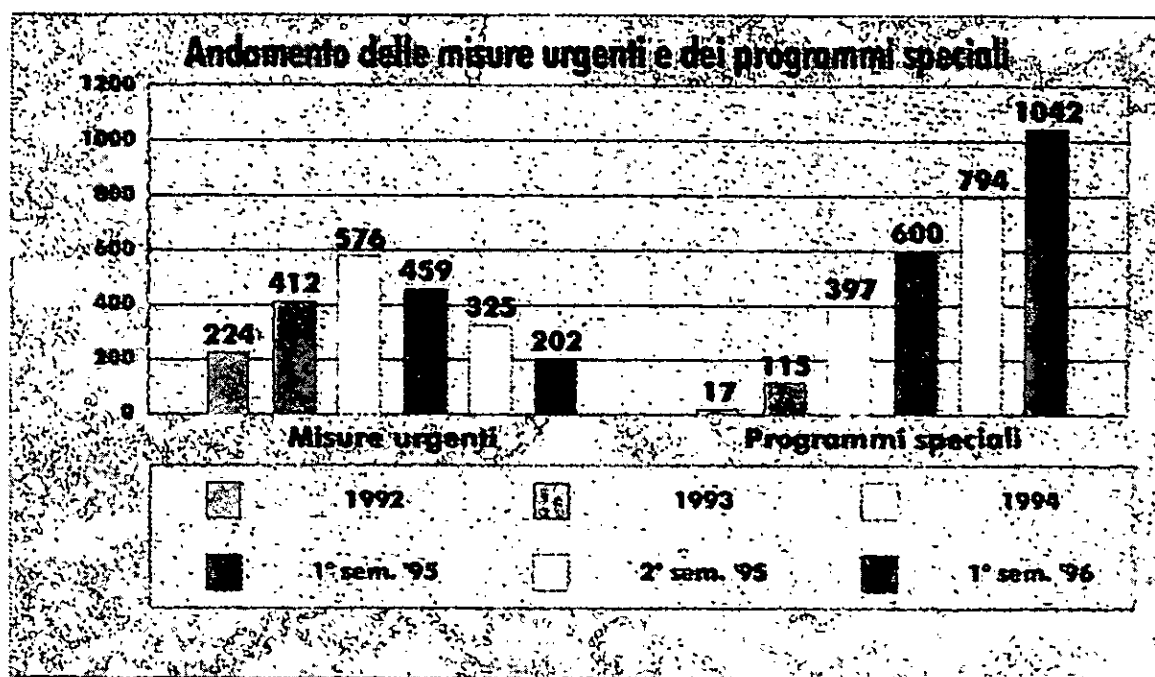
Si tratta di un provvedimento di estrema delicatezza non solo perché esso provoca lo sradicamento di interi nuclei familiari dai luoghi di loro abituale dimora, con tutte le difficoltà di inserimento in contesti ambientali e sociali del tutto nuovi, ma anche perché, di fronte ad una possibile cessazione delle misure tutorie ed assistenziali fino a quel momento adottate, il ritorno nella località di origine si presenterebbe problematico a causa di una situazione di pericolo anche superiore a quella precedentemente fronteggiata.

Ne deriva, quindi, l'estrema importanza dell'attività istruttoria attribuita al Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, ampiamente riconosciuta dalla già citata sentenza della Corte Costituzionale ma sostanzialmente mortificata dagli strettissimi tempi di intervento che, imposti dal rischio di divulgazione della notizia della collabora-

zione, consentono nulla più della richiesta del parere al Procuratore Nazionale Antimafia.

Di qui la necessità di riformulare i meccanismi ed i contenuti delle misure urgenti al fine di ritornare allo spirito della legge n.82/1991.

Attualmente, i collaboratori sottoposti a misure di protezione adottate d'urgenza sono 202.



Come è agevole notare, si è ulteriormente consolidata l'inversione di tendenza nel rapporto tra programmi speciali e misure urgenti. Quello che era uno degli obbiettivi dichiarati del Regolamento n. 687/1994, di pervenire ad una situazione per cui le misure urgenti avrebbero dovuto essere di breve durata e in misura numericamente inferiore ai programmi speciali, si può dire sicuramente realizzato.

Raggiunto questo risultato, appare ora necessario compiere ulteriori passi per attribuire alle misure urgenti la dimensione voluta dal Legislatore. Ma questo aspetto evolutivo verrà più compiutamente affrontato nella seconda parte della relazione.

b) l'attuazione dello speciale programma di protezione

All'attuazione dello speciale programma di protezione provvede il Servizio Centrale di Protezione incardinato nella Direzione Centrale della Polizia Criminale, a sua volta posta nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Come visto nel grafico precedente, il Servizio Centrale di Protezione si trova oggi ad attuare più di mille programmi speciali di protezione.

Si è osservato, altresì, che l'attuazione dello speciale programma di protezione, in realtà, non presenta sostanziali differenze rispetto all'adozione delle misure urgenti di protezione e di assistenza, le uniche differenze risiedendo nella possibilità per le persone ammesse allo speciale programma di protezione di fruire della documentazione di copertura, del cambiamento di generalità e, solo per il collaboratore, dei benefici penitenziari.

Il Servizio Centrale di Protezione, in questo semestre come negli altri periodi precedenti, si è trovato costretto a dare attuazione a programmi speciali che altro non sono se non la prosecuzione, "formalizzata", delle misure già adottate in via d'urgenza, sulle quali non sempre è possibile compiere un'idonea valutazione sulle effettive esigenze tutorie, assistenziali e di recupero sociale delle persone proposte.

Il contenuto pratico dei programmi speciali di protezione si presenta dunque sostanzialmente "standardizzato", quasi appiattito a livelli di qualità certamente non in linea, almeno sotto il profilo assistenziale, con le caratteristiche di "specialità" che dovrebbero caratterizzare il programma.

Si vedrà in seguito come il miglioramento della qualità della speciale protezione possa essere conseguito, non solo attraverso il "ripensamento" delle misure urgenti, ma anche con la creazione di meccani-

smi tutori, assistenziali e premiali alternativi allo speciale programma di protezione.

Infatti, come già rilevato nelle ultime due relazioni semestrali, anche l'elevato numero di programmi speciali di protezione e di misure urgenti da gestire non rende certo il compito del Servizio Centrale di Protezione agevole, per quanto l'impegno organizzativo profuso dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza in favore di quella struttura permette oggi di fronteggiare meglio le mille emergenze quotidiane che una popolazione così vasta di persone da proteggere evidentemente determina.