

Nella relazione concernente il 1° semestre del '96 si è già riferito delle anomalie prodotte da questa distorsione del sistema e, nella seconda parte dell'elaborato, verranno prospettate le soluzioni che si propone apportare.

In questa sede, appare però necessario evidenziare l'intento positivo che ha sostenuto tale ricorso alle misure urgenti di protezione da parte delle Procure proponenti: quello cioè di verificare scrupolosamente l'attendibilità delle dichiarazioni del collaboratore ed acquisire i necessari riscontri, tutelando l'incolumità fisica delle persone esposte a rischio, prima di formulare la proposta di programma speciale.

Occorre pertanto incoraggiare questa lodevole, necessaria esigenza di approfondimento dello spessore della collaborazione, tenuto conto del fatto che il programma speciale di protezione deve fronteggiare situazioni di pericolo connotate dalle caratteristiche della gravità e dell'attualità, e quindi dalla qualità delle dichiarazioni rilasciate e dal loro potere disarticolante nei confronti dei massimi sistemi criminali.

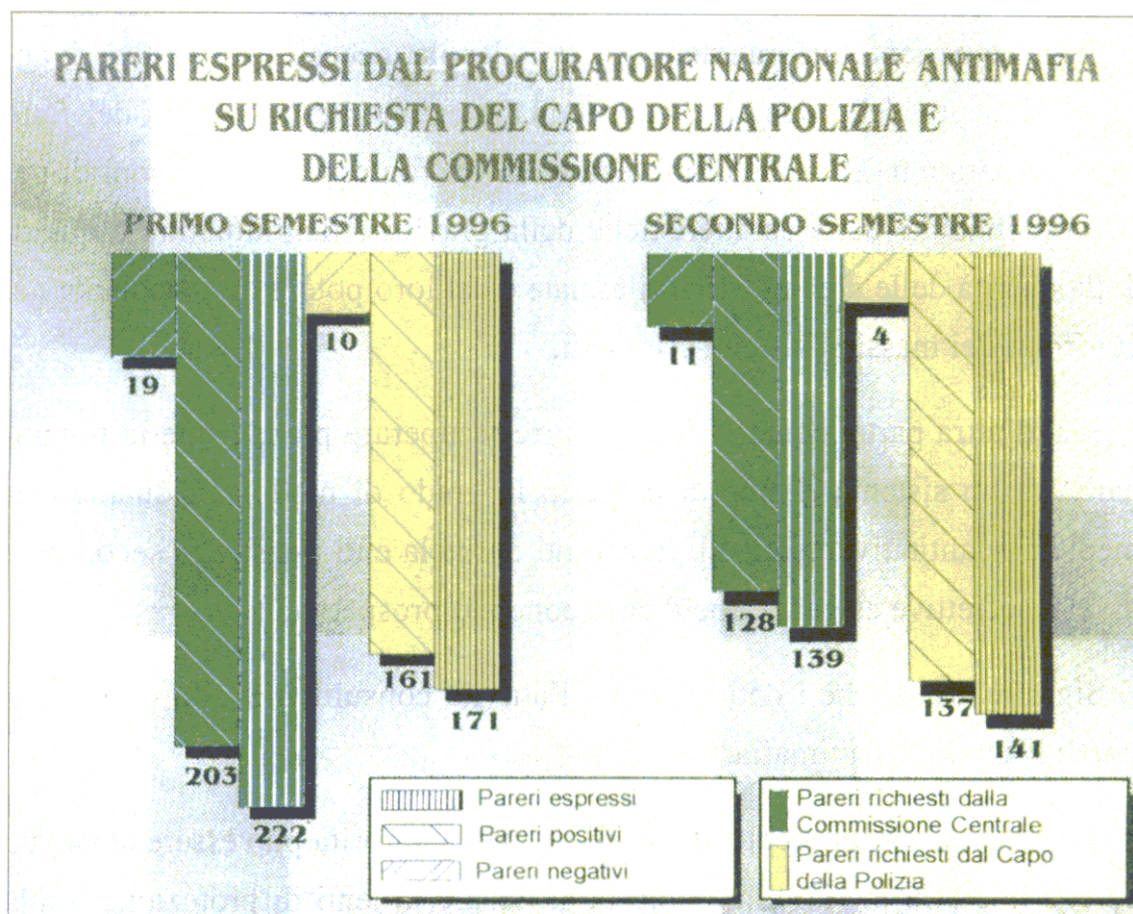
Ma, d'altra parte, come si dirà, occorre recuperare pienamente la funzionalità di un sistema al fine di metterlo in grado di modulare, qualitativamente e quantitativamente, gli interventi di tutela e di assistenza secondo le diverse, effettive esigenze che il caso concreto prospetterà.

Significativi anche i dati relativi all'attività consultiva svolta dal Procuratore Nazionale Antimafia.

Si intende far riferimento al parere che detta Autorità può essere chiamata ad esprimere in merito alla richiesta di misure urgenti di protezione o alla proposta di definizione dello speciale programma di protezione. Com'è noto, detto parere - che non è mai vincolante - può essere obbligatorio o facoltativo a seconda dei casi previsti dall'art. 3, D.I. 24.1.1994, n. 687.

Il fondamentale compito di coordinamento delle attività di indagine attribuitogli dalla normativa rende lo specifico, connesso ruolo svolto dal Procuratore Nazionale Antimafia di assoluta rilevanza per il funzionamento dei meccanismi della protezione dei collaboratori di giustizia. Giova ricordare, altresì, che detto ruolo è stato legittimato dalla sentenza della Corte Costituzionale del 6 settembre 1995, n. 420.

Doverosamente, pertanto, il dettato normativo gli ha assegnato un momento di necessaria centralità nella fase propositiva delle misure di protezione, da sottolineare maggiormente in vista dell'evoluzione qualitativa che il "mondo" della protezione si sta preparando a percorrere.



2. *il Capo della Polizia*

Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia attribuisce al Capo della Polizia - che, com'è noto, vi agisce per il tramite del Servizio Centrale di Protezione - una serie particolarmente complessa e delicata di incombenze, di natura deliberativa, esecutiva e consultiva.

Momenti di sicura importanza, sono, ovviamente, quelli in cui il Servizio Centrale di Protezione è chiamato ad attuare le necessarie misure di tutela e di assistenza in favore di persone esposte a rischio per effetto della collaborazione fornita agli Organi inquirenti: espressa menzione va quindi fatta alle tipologie delle misure urgenti di protezione del Capo della Polizia e del programma speciale di protezione definito dalla Commissione Centrale.

Si è già potuto constatare come il sistematico ricorso alle misure urgenti da parte delle Autorità proponenti - seppur sostenuto da lodevoli intenti - e, soprattutto, la diffusa, errata convinzione che dette misure non avrebbero potuto avere contenuti diversi dall'eventuale, successivo programma speciale di protezione, non hanno certo agevolato una corretta "crescita" del sistema e, oggi, rischiano, unitamente ad altre cause, di porlo in seria difficoltà di funzionamento.

Giova sottolineare sinteticamente solo l'eccezionale delicatezza di tali provvedimenti, atteso il traumatico, immediato sradicamento delle persone esposte a pericolo dal "mondo" in cui hanno vissuto normalmente fino a quel momento; che non significa solo dover ricominciare daccapo una nuova vita, con tutte le difficoltà che comporta intraprendere *ex novo* le necessarie, quotidiane relazioni con l'esterno in una sorta di continua mimetizza-

zione, ma può determinare, in caso di mancata approvazione del programma speciale di protezione e di rientro nella località di origine, un rischio ancora più grave di quello da cui si è fuggiti qualche tempo prima.

D'altra parte, la risposta del Capo della Polizia non può nemmeno basarsi su un'istruttoria sufficientemente approfondita, poiché i tempi di intervento sono naturalmente strettissimi; si riesce appena ad acquisire il parere del Procuratore Nazionale Antimafia, anch'esso frutto di un esame necessariamente affrettato.

Perché il sistema funzioni in maniera equilibrata, non appare sufficiente ridurre ai casi eccezionali gli interventi urgenti, ma occorre anche graduare la tipologia di dette misure a seconda dei concreti livelli di pericolo avvertiti al momento; ciò tenendo altresì conto, in termini prognostici, dei probabili sviluppi della vicenda collaborativa ed evitando, quindi, di adottare misure tutorie sovradimensionate rispetto alle effettive necessità e, pertanto, probabilmente anche "pericolose" per la persona da tutelare ove non venisse adottato lo speciale programma di protezione.

A ben considerare, il Legislatore aveva già previsto che l'eventuale intervento tutorio fosse adottato dal Capo della Polizia solo "in casi di particolare urgenza", connotando quindi le misure urgenti di protezione di un grado di indispensabilità tale da metterne in debito risalto l'eccezionalità del ricorso rispetto alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione.

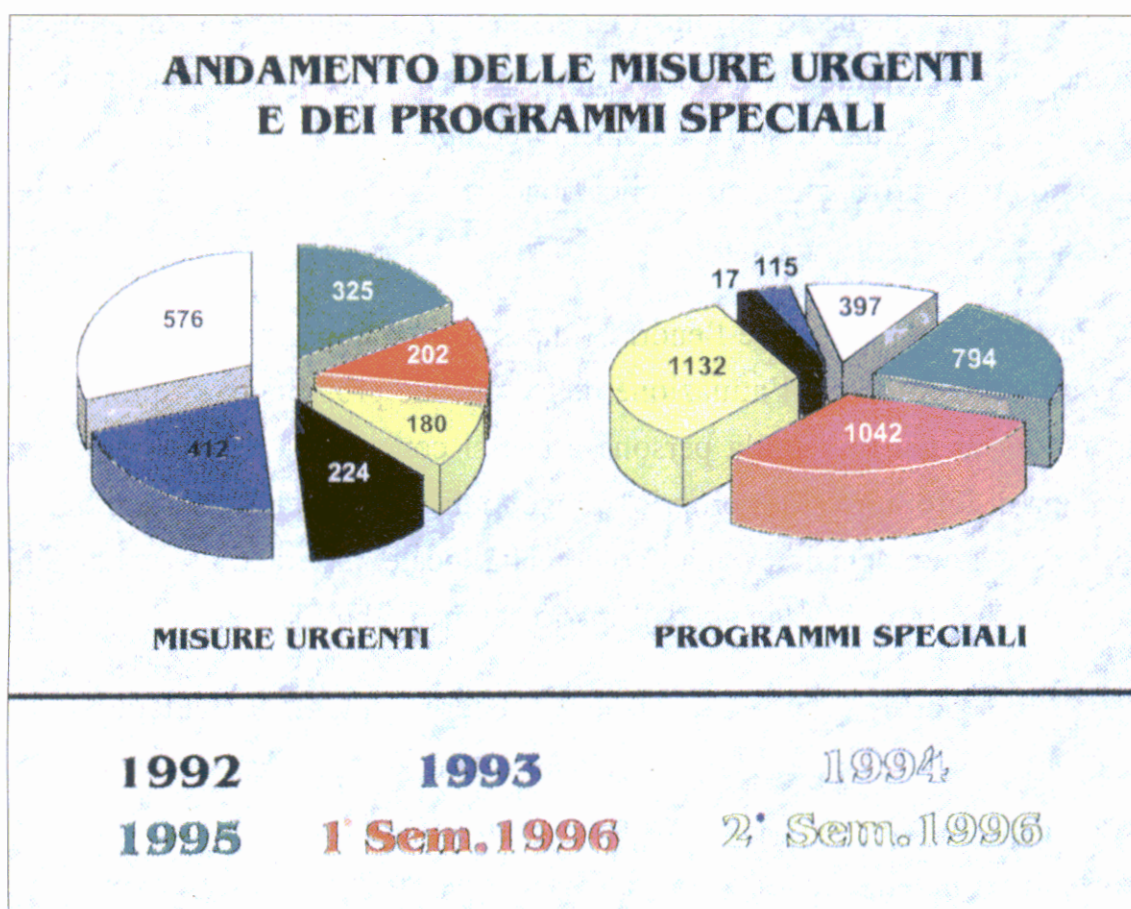
Né la legge n. 82/91 prevede espressamente che le misure urgenti adottate dal Capo della Polizia debbano riprodurre, sia pur provvisoriamente, i contenuti del programma speciale di protezione; anzi, al

contrario, proprio distinguendo la figura del Capo della Polizia, quale titolare del potere di adozione di tali misure, da quella del Servizio Centrale di Protezione, previsto solo dall'art. 14, che lo istituisce ai fini dell'attuazione del programma stesso, sembra voler differenziare, qualitativamente e quantitativamente, gli interventi tutori, diversificandone tempi, contenuti e modalità di applicazione.

La riforma del sistema di protezione - così come sembra potersi delineare - altro non è che un vero e proprio ritorno allo spirito originario della norma.



Allo stato attuale, i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure urgenti di protezione sono 180.



Permane quindi elevato il numero dei collaboratori di giustizia sottoposti alle misure adottate in via d'urgenza dal Capo della Polizia: questo, nonostante l'imponente e costante lavoro di esame di tali situazioni da parte della Commissione Centrale.

D'altra parte, come detto, anche nella seconda metà dello scorso anno sono state particolarmente numerose le richieste di adozione delle misure urgenti di protezione.

Ma è nell'attuazione degli speciali programmi di protezione che il Servizio Centrale di Protezione trova il suo primario impegno. atteso, appunto, il disposto dell'art. 14. L.n. 82/1991.

Nel capitolo dedicato all'illustrazione delle modalità generali di applicazione dei programmi, durante i sei mesi oggetto di questa relazione, si potrà disporre di un quadro sufficientemente completo delle problematiche più importanti da affrontare nell'applicazione dei programmi speciali di protezione.

Basti ora solo segnalare l'enorme impegno - umano, finanziario e tecnologico - che comporta l'attuazione dello speciale programma di protezione in favore di più di seimila persone e che si concretizza nel costruire, per ognuna di loro, un vero e proprio "progetto di vita" e nell'avviarle ad inserirsi nel tessuto sociale di una nuova realtà locale, azzerando le condizioni di pericolo da cui si fugge sin dall'inizio della collaborazione.

Da una parte, quindi, occorre mantenere costante un adeguato livello di protezione basata sull'anonimato e sulla mimetizzazione, dall'altra, appare necessario fornire fornire alla persona protetta ogni tipo di assistenza utile alla realizzazione di un sicuro ed efficace rientro nella vita di tutti i giorni, recidendo cioè il "cordone ombeli-

cale” con il Servizio Centrale di Protezione: una sorta di “traghettaggio” da una situazione di grave pericolo e di assoluta immobilità produttiva ad una condizione di tranquillità ed indipendenza.



Nel semestre in esame, la predetta struttura si è trovata a dover gestire alcuni programmi giunti a conclusione perché non rinnovati dalla Commissione Centrale.

Nella maggior parte di questi casi, la Commissione stessa ha opportunamente concesso un’ultima proroga delle sole misure del contributo economico mensile e del pagamento del canone di locazione dell’alloggio “protetto”, per un periodo non superiore ai dodici mesi proprio al fine di evitare alle persone sotto protezione un distacco troppo immediato e pericoloso dalle forme di dipendenza fino ad allora esistite con lo Stato.

Il Servizio Centrale di Protezione, in queste occasioni, d’intesa con la Commissione, ha spesso favorito questo distacco graduale, offrendo in un’unica soluzione di pagamento le somme ancora da erogare.

In questo modo, sono stati conseguiti due obiettivi: da una parte l’immediato rilascio dell’appartamento preso in locazione dal Servizio Centrale di Protezione, con evidenti risparmi finanziari da parte dello Stato, dall’altra, la disponibilità per il collaboratore ed il suo nucleo familiari di una discreta somma per far fronte alle prime esigenze abitative o lavorative.

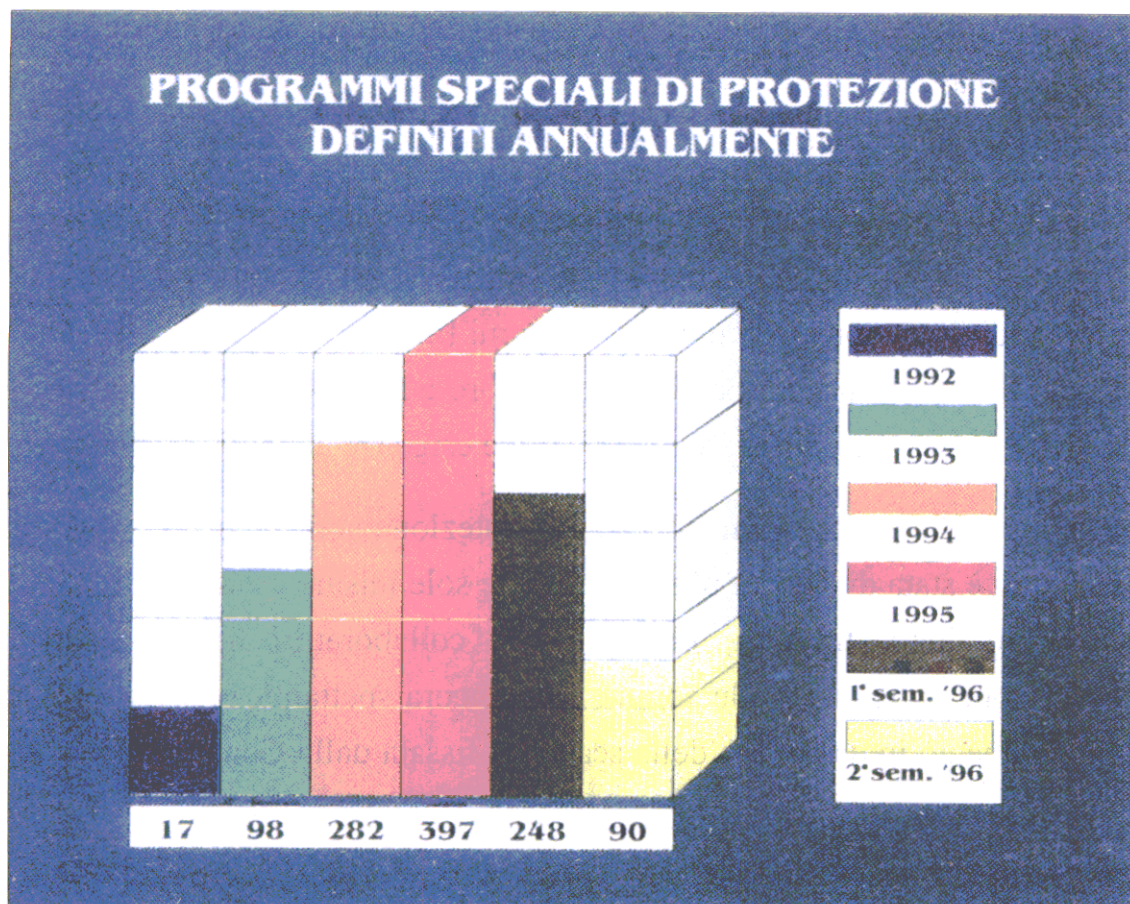
Sono stati 78 i programmi speciali di protezione non rinnovati o revocati per i quali è stata disposta l’ultrattività delle sole misure assistenziali per un periodo limitato; tra essi, in 16 casi i collaboratori hanno accettato l’erogazione anticipata delle somme loro ancora spettanti, lasciando libero l’appartamento in uso prima della scadenza fissata dalla Commissione Centrale.

3. LA COMMISSIONE CENTRALE

Il procedimento avviato dalla proposta di definizione dello speciale programma di protezione termina con la delibera della Commissione Centrale, espressione del momento decisionale più importante del sistema di protezione.

Detto Organo, com'è ormai noto, è composto da un Sottosegretario di Stato, che la presiede, da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione dei processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali anch'essi esperti nel medesimo settore.

Nel semestre oggetto del presente elaborato, la Commissione Centrale ha approvato 90 programmi speciali di protezione, per un totale di 1132 provvedimenti adottati dal 1991 ad oggi; sono stati invece 30 i casi di rigetto della proposta di definizione del programma di protezione.



Le funzioni istituzionalmente attribuite alla Commissione Centrale non possono certamente considerarsi esaurite nelle delibere di ammissione agli speciali programmi di protezione, ma includono, invece, ulteriori compiti che attengono all'attuazione di tali provvedimenti, traendo questi la loro ragione di esistere dalla sussistenza, in capo a determinate persone, di una situazione di grave ed attuale pericolo.

Vi è quindi un'attività di verifica dei programmi speciali di protezione e della loro idoneità a fronteggiare il pericolo esistente di cui si riferirà nelle pagine successive e che costituisce un momento essenziale anche per la funzionalità del sistema.

Quanto appena detto, proprio per confermare che la Commissione Centrale non provvede solo alla decisione se avviare o meno le misure tutorie ed assistenziali dello speciale programma di protezione, ma decide anche il momento finale di detti interventi, ai fini di realizzare un necessario "ricambio" dei soggetti da tutelare nell'ambito del sistema di protezione.

4. I "NUMERI" DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

Alla data del 31 dicembre 1996 i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure di protezione previste dalla L.n. 82/1991 - sia "urgenti" sia adottate con programma speciale - sono 1273, mentre i familiari protetti sono 5747. Al riguardo, giova comunque ricordare che, tra questi, 62 collaboratori e 159 congiunti, pur non fruendo più del programma

speciale di protezione, continuano ad essere comunque conteggiati poiché ancora soggetti alle c.d. misure di assistenza ultrattive.

Il totale delle persone poste sotto misure di tutela ed assistenza da parte del Servizio Centrale di Protezione ammonta, pertanto, a 7020 unità. Al 30 giugno dello stesso anno i collaboratori ed i familiari protetti erano, rispettivamente, 1244 e 4997.

Naturalmente questi dati non possono dare la misura esatta della crescita del fenomeno se non vengono "letti" tenendo presente che, nello stesso periodo, nei confronti di 122 collaboratori di giustizia e 172 familiari è stato revocato o non è stato rinnovato alla scadenza il programma speciale di protezione; di ciò si darà comunque più puntuale contezza nel capitolo successivo, dedicato all'efficacia dei programmi di tutela.

Un dato deve sicuramente suscitare l'attenzione. Il numero complessivo dei familiari è aumentato, in percentuale, in misura notevolmente maggiore rispetto alla crescita dei collaboratori di giustizia.

Se si considera, infatti, che il rapporto tra collaboratori e familiari si attesta su 1 : 4, è agevole notare come l'aumento di 750 congiunti protetti supera enormemente questo rapporto atteso che la crescita del numero dei collaboratori sotto protezione nel semestre in esame è stata pari a 29 unità.

Tutto ciò ha una duplice spiegazione.

Da un lato, la Commissione Centrale, tendenzialmente, ha preferito non prorogare - agevolando il reinserimento sociale - il programma speciale di protezione soprattutto nei confronti di collaboratori senza familiari "a carico"; ciò per

non porre in difficoltà interi nuclei familiari e per dare ad essi ulteriore tempo per rendersi economicamente autonomi.

Dall'altro, vi sono state alcune richieste di protezione avanzate per un numero considerevole di familiari che hanno in qualche modo modificato il rapporto.

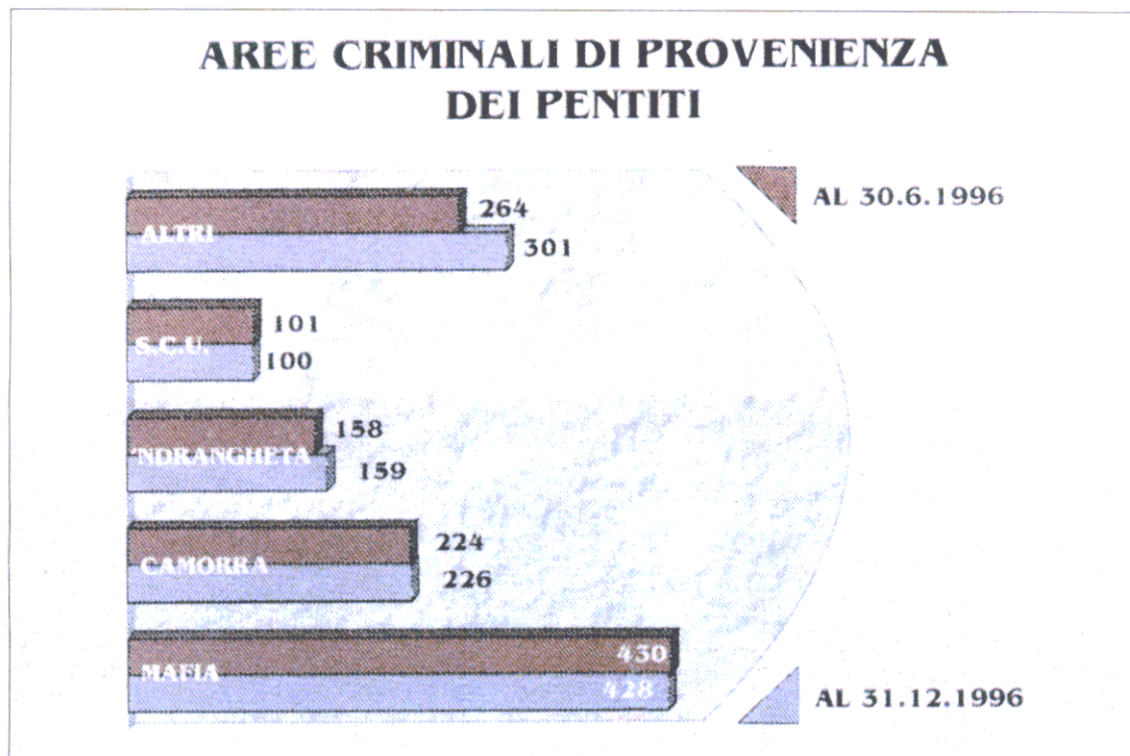
Dei 1273 collaboratori della giustizia protetti, i "pentiti", cioè coloro che provengono dal mondo del crimine, sono 1214, mentre erano 1177 al 30 giugno 1996; sono 59 i semplici testimoni di eventi criminosi, non provenienti quindi dalla malavita, mentre sei mesi orsono erano 67.



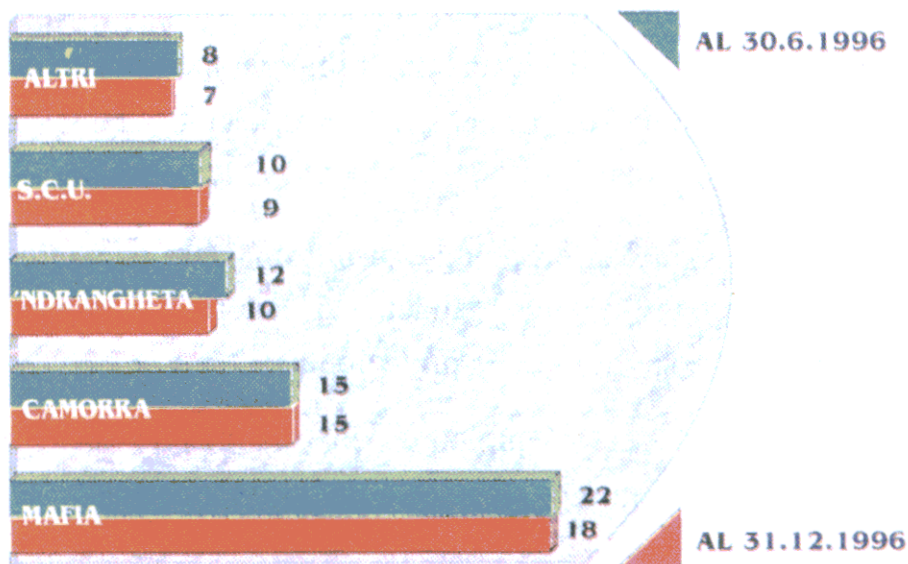
Dei 1214 "pentiti", 428 provengono dalla "mafia", 226 dalla "camorra", 159 dalla " 'ndrangheta ", 100 dalla "sacra corona unita", mentre 301 da altre forme di criminalità, organizzata e non, e da organizzazioni terroristiche.

Dei 59 testimoni, 18 hanno riferito fatti di "mafia", 15 su crimini commessi dalla "camorra", 10 hanno rilasciato dichiarazioni su eventi delin-

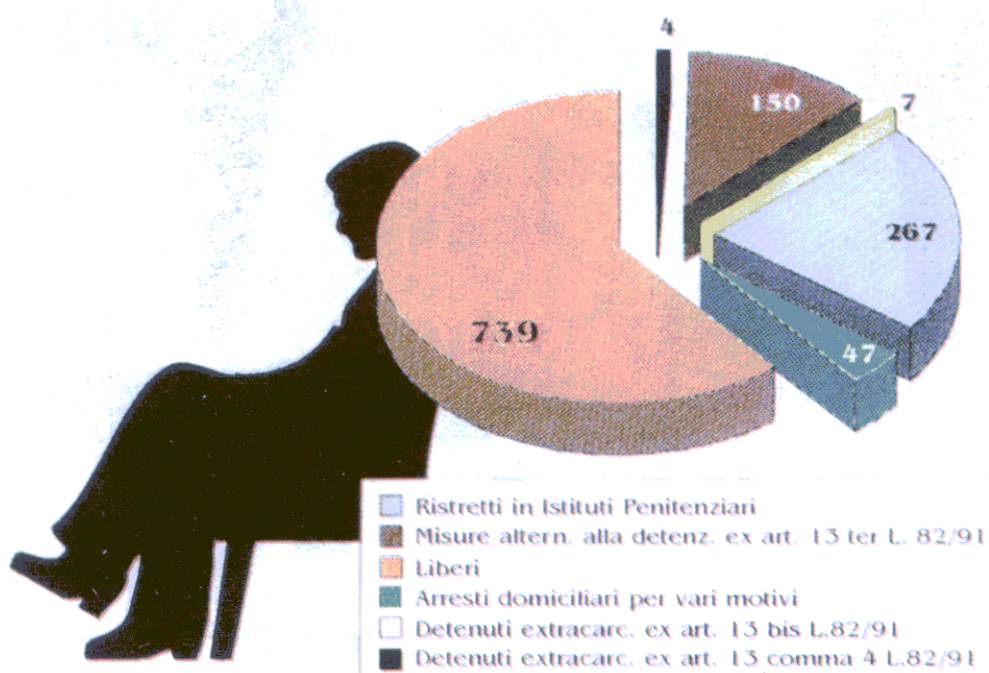
quenziali riconducibili alla " 'ndrangheta ", 9 hanno testimoniato su delitti attribuiti alla "sacra corona unita", mentre i rimanenti 7 hanno fatto luce su eventi criminosi di altro genere e matrice.



AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



POSIZIONE GIURIDICA DEI PENTITI



Conoscere il “fenomeno” dei collaboratori di giustizia dal di dentro, leggendone cioè analiticamente i dati sui più rilevanti aspetti della loro vita e di quella dei loro familiari, rappresenta un momento di assoluta importanza per razionalizzare e perfezionare il sistema di protezione, soprattutto per ciò che concerne il funzionamento dei meccanismi attraverso i quali si deve dare attuazione a quel “progetto di vita” rappresentato dal programma speciale di protezione.

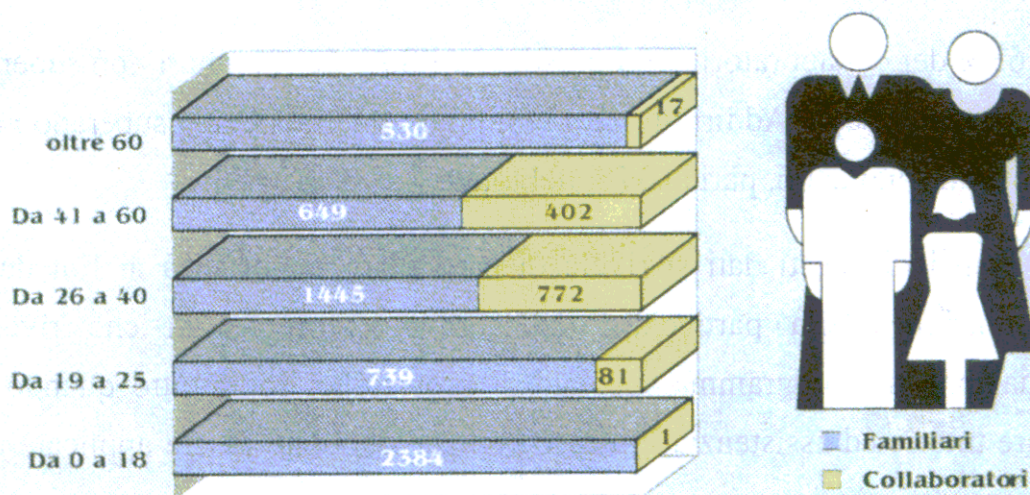
Per tali ragioni esistono altre tipologie di informazioni che, al di là della mera curiosità suscitata nei non “addetti ai lavori”, si dimostrano di indubbia utilità per gli operatori della protezione.

Molto interessante, per esempio, è la distinzione per sesso di appartenenza dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

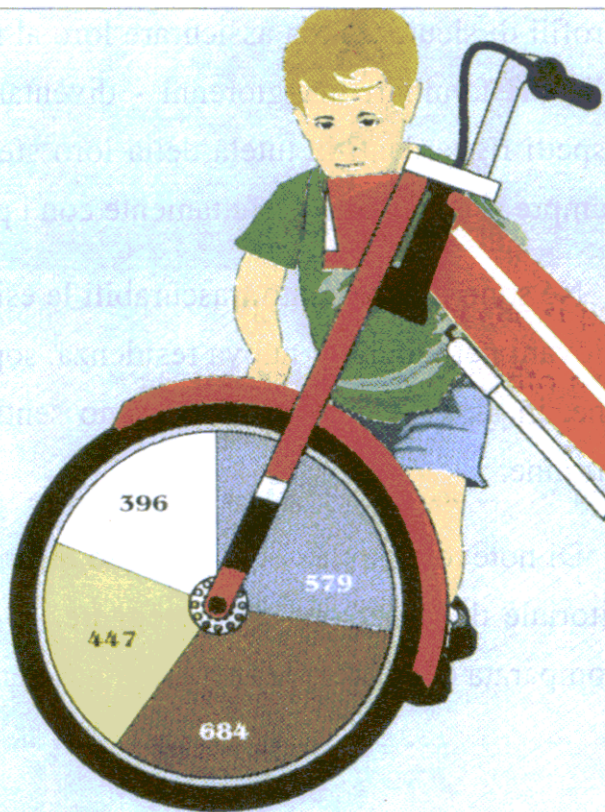


Di particolare interesse si presenta anche l'analisi dei dati anagrafici concernenti le persone poste sotto protezione.

COLLABORATORI E FAMILIARI DIVISI PER FASCE D'ETÀ



FAMILIARI MINORENNI



Appare molto evidente che, in media, sia i collaboratori di giustizia che i loro congiunti sono molto giovani. D'altra parte, i dati di questo semestre sono in linea con quelli precedenti.

Il 63% dei collaboratori della giustizia e l'80% dei familiari non supera i quarant'anni di età. Addirittura, tra i familiari, quelli che non superano i diciotto anni sono 2106, pari al 37% del totale.

L'analisi di questi dati si rivela di particolare importanza ai fini della comprensione della particolare delicatezza e complessità che riveste l'attuazione del programma speciale di protezione, soprattutto quando le misure tutorie ed assistenziali in esso previste debbono essere applicate nei confronti dei più giovani.

Nella precedente relazione si è riferito dei molteplici problemi inerenti la protezione e l'assistenza dei minori, laddove entrano in gioco, da una parte, profili di sicurezza, da assicurare loro al fine di evitare che possano - come gli altri familiari maggiorenni - diventare oggetto di ritorsioni. dall'altra, aspetti riguardanti la tutela della loro sfera affettiva ed educativa, che non sempre si conciliano perfettamente con i primi.

Né sono d'altro canto trascurabili le esigenze di reinserimento sociale dei giovani nei luoghi di nuova residenza, soprattutto se si considera il pericolo che, in assenza di esso, si possano sentire in qualche modo "attratti" dal crimine.

Di notevole interesse, soprattutto ai fini di un'adeguata distribuzione territoriale delle persone da proteggere, si dimostra il rilevamento e l'analisi comparata dei dati sulle regioni di nascita dei collaboratori della giustizia.