

RELAZIONE
SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
(Primo semestre 1997)

PREMESSA

L'appuntamento semestrale fissato dall'articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, recante norme per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia, secondo il quale il Ministro dell'Interno presenta al Parlamento una relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, rappresenta un fondamentale momento di verifica del funzionamento del sistema e, al contempo, un'utile occasione di riflessione sui possibili correttivi da apportare.

È ormai prassi consolidata, infatti, che detta relazione si articoli in due parti: la prima, contenente i dati e le statistiche concernenti l'attuazione, nel periodo temporale considerato, degli strumenti di protezione previsti dalla vigente normativa; la seconda, che illustra il momento dinamico-evolutivo del sistema di protezione e le iniziative intraprese, sia a livello normativo che nel campo "operativo", al fine di perfezionarne i meccanismi.

Questo documento non sfugge a tali criteri di elaborazione, anche se, in questa occasione, si è ritenuto di dover privilegiare gli aspetti statistici ed informativi del fenomeno, atteso che l'analisi delle problematiche più rilevanti, ai fini dell'individuazione delle soluzioni normative da adottare, ha trovato naturale seguito nel disegno di legge governativo, recentemente presentato in Parlamento, cui si avrà modo di accennare nel prosieguo della relazione.

D'altra parte, questa impostazione di lavoro nasce anche dalla consapevolezza che i collaboratori di giustizia, oltre a costituire un formidabile strumento di contrasto al mondo del crimine, rappresentano altresì una realtà sociale particolarmente complessa e delicata, perché composta da persone le quali necessitano di idonee opportunità di riscatto.

Sovente, nel dibattito aperto intorno al fenomeno, si presta particolare attenzione ai profili investigativi e processuali scaturenti dal contributo offerto dai collaboratori di giustizia; occorre, però, tenere in debito conto anche gli aspetti umani sottesi ad ognuna delle vicende quotidiane che riguardano le persone che necessitano della speciale tutela poiché esposte ad una situazione di estremo pericolo.

L'Amministrazione dell'Interno, a cui sono affidati dalla specifica normativa compiti di tutela, assistenza e recupero sociale di dette per-

sone, non può certo dimenticare tutto questo; l'impegno profuso dalle strutture delegate allo svolgimento delle citate funzioni ed i risultati ottenuti nel corso degli anni sul piano della protezione rappresentano la concreta testimonianza dell'attenzione prestata al fenomeno, in un'ottica che vuole sempre essere di perfezionamento del sistema e di incentivazione del ricorso a tale strumento.

La presente relazione intende offrire proprio un quadro ricognitivo, sintetico ma il più possibile esaustivo, di tale lavoro, con la speranza che la stessa possa costituire anche un utile contributo al dibattito politico-parlamentare.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI E LE STATISTICHE

CAPITOLO I

I programmi speciali di protezione.

1. Le proposte di protezione.

I primi sei mesi del 1997 hanno fatto registrare la presentazione al Capo della Polizia — ai sensi degli artt. 11, comma 1, ult. parte, L. n. 82/1991 e 4, decreto-legge 24.11.1994, n. 687 — di 91 proposte di adozione, per altrettanti collaboratori di giustizia, delle c.d. “misure urgenti di protezione”, cioè di quegli interventi di carattere tutorio ed assistenziale necessari a preservare la sicurezza e le minime condizioni di vivibilità di quelle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione prestata dalle stesse o da propri familiari agli Organi inquirenti, in attesa della decisione da parte della Commissione Centrale in ordine alla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Al numero dei collaboratori di giustizia proposti per la protezione urgente, va poi aggiunto quello dei familiari, per cui sono stati richiesti analoghi provvedimenti, pari a 370 unità, per un totale di 461 persone in favore delle quali, nel semestre in esame, gli Organi competenti hanno avvertito la necessità di sottoporre le rispettive situazioni di pericolo al Capo della Polizia.

Il dato che si pone immediatamente in evidenza è sicuramente rappresentato dal calo del numero delle richieste di misure urgenti di protezione rispetto ad analoghi periodi precedenti, quando erano state inoltrate al Capo della Polizia, in media, 140-150 proposte ogni semestre.

Letta asetticamente tale informazione statistica può alimentare l'errata convinzione che, nel semestre oggetto di questa relazione, il fenomeno della collaborazione con la giustizia abbia subito un rallentamento.

Ma questa conclusione non è esatta, almeno per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, perché le misure urgenti sembrano avviate a recuperare quelle caratteristiche di eccezionalità e straordinarietà che il Legislatore del '91 aveva voluto attribuire loro; in questo, gli Organi proponenti sono stati anche assecondati dall'attività decisionale particolarmente rapida della Commissione Centrale.

In sostanza, a fronte di tempi deliberativi della Commissione Centrale ridotti, in molti casi non si è avvertita la necessità di richiedere

interventi di protezione sostitutivi di quelli adottabili con il programma speciale di protezione. È tanto vero ciò che le proposte di definizione dello speciale programma di protezione sono, invece, in aumento, come si potrà verificare in seguito.

In secondo luogo, poi, occorre sottolineare come, spesso, si sia riusciti a mantenere più a lungo nascosta la collaborazione già in atto, in attesa della deliberazione della Commissione Centrale, senza quindi la necessità di adottare quei provvedimenti di urgenza — tra i quali, innanzitutto, il trasferimento in altra località — che tanti problemi creano nel momento in cui la Commissione stessa decide di non definire lo speciale programma di protezione, costretta a sovvertire, quindi, situazioni di vita ormai consolidate in luoghi lontani da quelli di origine ed a rischiare di determinare esposizioni a pericolo maggiori di quelle precedentemente fronteggiate.

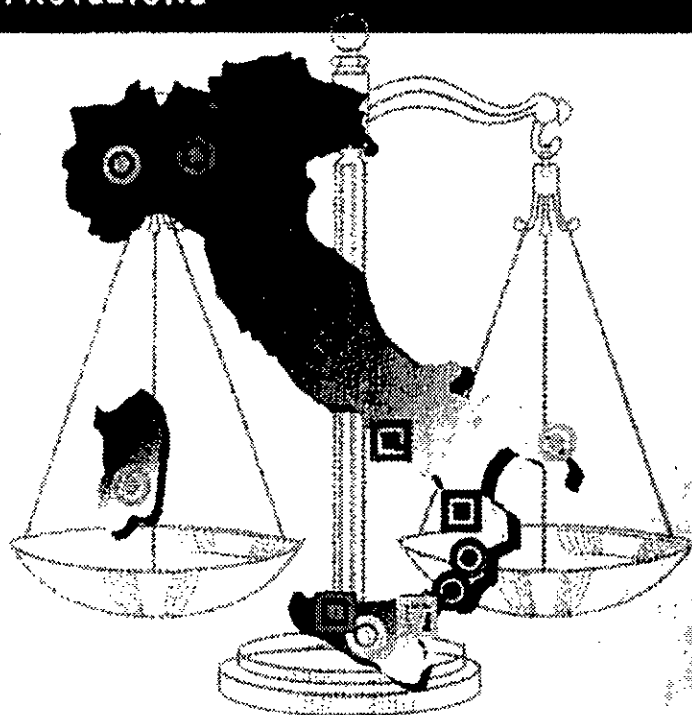
Il numero dei collaboratori per cui sono state richieste le misure urgenti di protezione è tuttavia destinato a far riflettere: si è infatti di fronte a cifre che sono, comunque, di tutto rispetto, se solo si pensi al fatto che, nel semestre in questione, sono entrati nel mondo della protezione un collaboratore e quattro familiari nuovi ogni due giorni. Anche questo dato non sembra certo far trasparire un fenomeno in calo.

Rispettando un *trend* già riscontrato nei precedenti periodi, anche nel primo semestre del 1997, le Procure di Napoli e di Catania sono quelle che hanno presentato il maggior numero di richieste di misure urgenti di protezione.

PROCURE CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICHIESTE DI MISURE URGENTI DI PROTEZIONE

Dal 1 Gennaio
Al 30 Giugno

1997



Napoli	15
Catania	14
Bari	10
Palermo	7
Caltanissetta	7
Lecce	7
Cagliari	4
Caltagirone	3
Raggio Calabria	3
Vibo Valentia	2
Torino	2
Milano	2
Catanzaro	2

Sono state 120 le proposte di definizione dello speciale programma di protezione avanzate nel periodo temporale in esame. Una di esse è stata inoltrata da un Prefetto, le altre da Procure della Repubblica.

Al riguardo, quindi, si registra un aumento di tali richieste rispetto al semestre precedente, nel quale furono 107 le proposte di concessione del programma speciale di protezione; segnale inequivocabile che il fenomeno della collaborazione con la giustizia non è affatto in calo, né viene "frenato", in alcun modo, dagli Organi amministrativi della protezione.



Dal 1° gennaio 1991 al 31.12.1994



Dal 1° gennaio 1996 al 31.12.1996

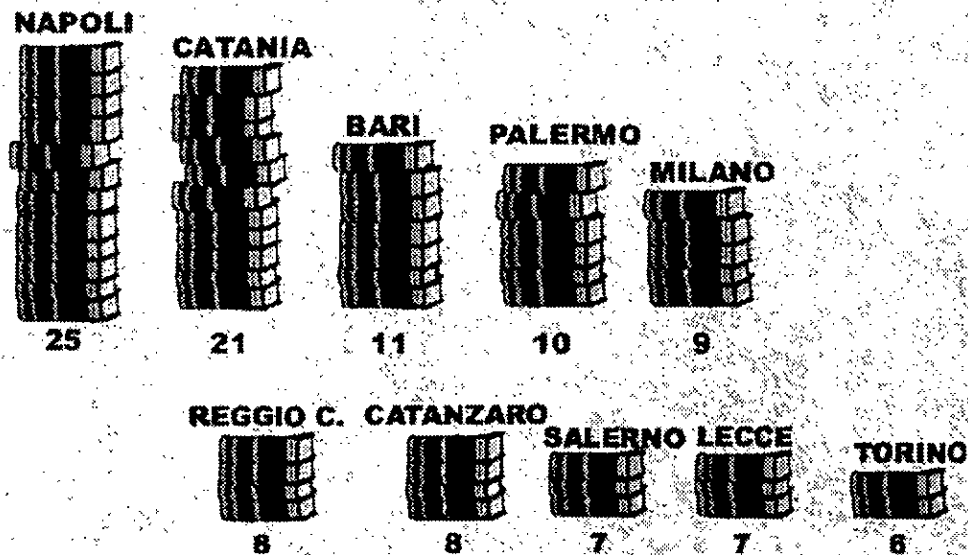


Dal 1° gennaio 1995 al 31.12.1995



Dal 1° gennaio 1997 al 30.6.1997

PROCURE CON IL MAGGIOR NUMERO DI PROPOSTE DI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE



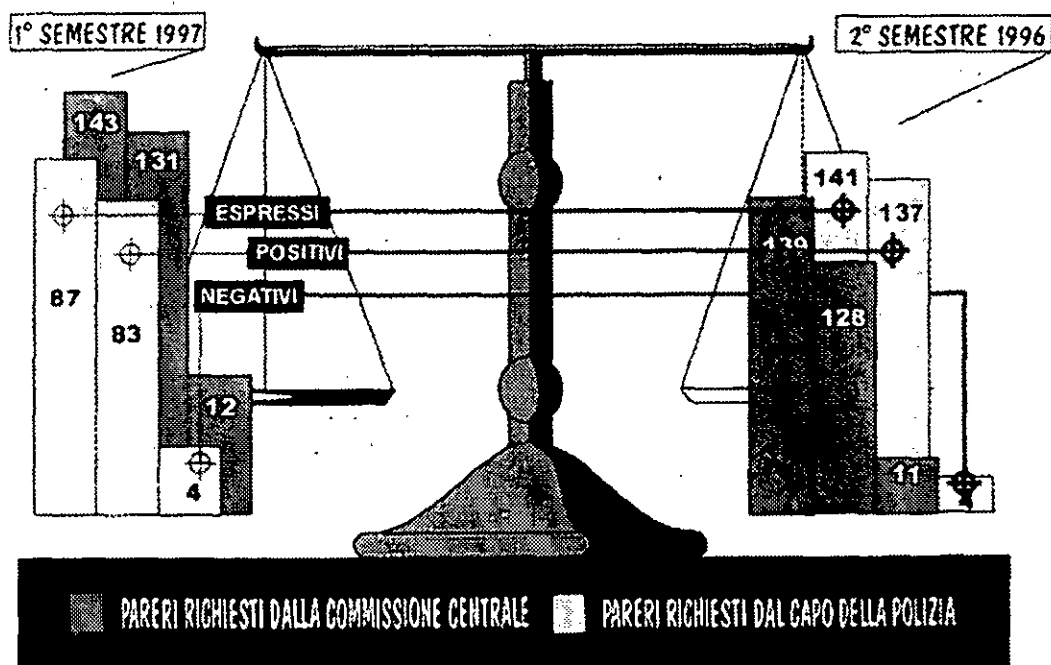
Di indubbio rilievo il contributo consultivo fornito dal Procuratore Nazionale Antimafia.

Com'è noto, infatti, tale Organo può essere chiamato ad esprimere il parere — ai sensi dell'articolo 3 del D.L. 24.11.1994, n. 687 — in ordine alle richieste di misure urgenti di protezione o alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione.

La profonda, aggiornata conoscenza delle maggiori e più pericolose fenomenologie criminali, nonché la meticolosa professionalità profusa nell'analisi degli effetti disaggreganti determinati dalle collaborazioni in esame, rendono l'apporto specialistico fornito dalla Direzione Nazionale Antimafia uno strumento istruttorio a disposizione degli Organi amministrativi della protezione particolarmente rilevante ai fini della migliore valutazione del livello di pericolo esistente e, quindi, degli interventi tutori ed assistenziali da adottare.

Al riguardo, giova accennare alla straordinaria importanza che assume la banca dati recentemente istituita presso detta struttura, attraverso la quale sarà possibile, tra l'altro, "incrociare" i dati sulle collaborazioni in atto, al fine di verificarne il grado di novità e di "impatto" sugli assetti strategici delinquenziali.

PARERI ESPRESSI DAL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA SU RICHIESTA DEL CAPO DELLA POLIZIA E DELLA COMMISSIONE CENTRALE



2. Il Capo della Polizia: le c.d. misure urgenti di protezione.

La contrazione del numero delle richieste di misure urgenti di protezione alla quale si è assistito nel semestre in esame, attesa la sua modesta entità, non ha certo modificato, in misura apprezzabile, i termini delle problematiche riguardanti gli interventi del Capo della Polizia.

Più volte, nelle precedenti relazioni, si è accennato alla particolare delicatezza di tali provvedimenti, tenuto conto degli effetti traumatici determinati dallo radicamento delle persone esposte a pericolo dal "mondo" in cui hanno vissuto normalmente fino a quel momento.

Conseguenze rese ancor più drammatiche nei casi in cui la Commissione Centrale decida di non ammettere allo speciale programma di protezione persone, che, fino a quel momento, sono state tutelate ed assistite dal Servizio Centrale di Protezione in una località lontana e diversa da quella di origine.

Nella seconda parte della presente relazione, si avrà modo di verificare come il disegno di legge governativo — recentemente presentato al Senato (A.S. 2207), in tema di protezione e trattamento sanzionatorio dei collaboratori di giustizia — tenga ben presente questo problema: viene infatti costruito un articolato spettro di misure tutorie ed assistenziali, diversificate in ragione dei contenuti, delle modalità e dei tempi di applicazione.

In attesa di queste modifiche, di sicura utilità nella fase predecisionale si è comunque rivelata l'attività istruttoria svolta dal Servizio Centrale di Protezione sul luogo ove nasce la collaborazione.

Prima del trasferimento delle persone in pericolo, il Servizio Centrale di Protezione conduce oggi la c.d. istruttoria tecnica, che si concretizza nell'acquisizione — da parte di funzionari di detto Ufficio appositamente inviati nella località di origine e presso gli Organi interessati e le persone esposte a pericolo — di tutte le informazioni utili non solo per la valutazione della tipologia delle misure tutorie ed assistenziali da adottare, ma anche per la successiva decisione della Commissione Centrale circa la definizione del programma speciale di protezione.

Tra l'altro, questo primo approccio tra collaboratore e familiari, da una parte, ed il Servizio Centrale di Protezione, dall'altra, pone i primi nelle condizioni di comprendere immediatamente i meccanismi del sistema di protezione e le conseguenze di vita che esso comporta, soprattutto con riferimento al passaggio, soltanto eventuale, dalle misure urgenti di protezione al programma speciale.

I collaboratori di giustizia che attualmente fruiscono delle misure urgenti di protezione sono 139.