

PREMESSA

La Relazione semestrale sullo stato dei programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione presentata dal Ministro dell'Interno al Parlamento, ai sensi dell'art. 16 della legge 15 marzo 1991, n. 82, costituisce da tempo un consolidato strumento non solo di verifica, ma anche di affinamento e di individuazione di nuove iniziative nel settore.

La natura complessa e variegata del fenomeno del "pentitismo" e il dibattito, caratterizzato da toni talvolta accesi, sull'utilità dei collaboratori di giustizia nel contrasto ai più complessi fenomeni criminali, rendono necessario un esame, improntato a criteri rigorosamente scientifici, delle sue dimensioni statistiche e quantitative, da sottoporre alla riflessione del Parlamento e di tutti i soggetti, istituzionali e non, interessati.

La prima parte della Relazione cerca di rispondere a tale esigenza, attraverso la presentazione, sulla base dei dati statistici registrati negli ultimi sei mesi del 1998, di un panorama della situazione attuale dei collaboratori della giustizia e delle variazioni riferite e intervenute rispetto al primo semestre dello stesso anno.

L'elaborato non si limita, tuttavia, ad un semplice riscontro di dati, ancorché commentato. Il sistema della protezione è, infatti, caratterizzato da una costante evoluzione, che riguarda, oltre gli aspetti specificamente legati alla sicurezza, anche quelli dell'assi-

stenza e del reinserimento sociale all'atto della cessazione del programma di protezione.

A tale proposito occorre sottolineare che la riflessione maturata in questi anni sul sistema della protezione e sui perfezionamenti da apportare per renderlo sempre più rispondente agli scopi per i quali è stato creato ha condotto all'elaborazione del relativo disegno di legge governativo, che è all'esame del Parlamento ormai dal marzo del 1997 e i cui punti principali saranno esaminati nella seconda parte della Relazione.

In attesa dell'approvazione di quel testo legislativo, l'Amministrazione dell'Interno, che ha collaborato alla sua stesura grazie dell'esperienza maturata alla luce dell'applicazione della legge del 1991, ha sempre prestato estrema attenzione, oltre che alla tutela, all'assistenza e al recupero sociale delle persone protette.

La Commissione Centrale ex art. 10 della legge n. 82/1991 e il Servizio Centrale di Protezione hanno profuso ogni sforzo per assicurare soluzioni idonee ai problemi collegati a questi ultimi profili, tenendo in debito conto gli aspetti umani delle vicende quotidiane che riguardano gli oltre cinquemila soggetti, tra collaboratori e familiari, attualmente sotto protezione.

Tale azione, le cui linee saranno successivamente descritte, si è svolta con l'intento di favorire soprattutto il reinserimento sociale di questi ultimi attraverso il raggiungimento di un'autonomia lavorativa in condizioni di sicurezza.

Una strategia di questo tipo persegue l'obiettivo di agevolare il passaggio dei soggetti, una volta venuti meno i presupposti della concessione del programma di protezione, ad una normale esisten-

za e di conseguire con il proprio lavoro i necessari mezzi di sussistenza.

Essa, peraltro, oltre ad essere pienamente coerente con lo spirito del sistema, che stabilisce espressamente la limitazione temporale dei programmi, presenta il vantaggio di incentivare il fenomeno collaborativo, fornendo ai destinatari una prospettiva di vita. Nello stesso tempo, è doveroso osservare la difficoltà nel trovare soluzioni concrete in questa direzione, in quanto la legge vigente non prevede alcuno strumento specifico per il reinserimento sociale, né per l'accesso al lavoro delle persone sottoposte a protezione.

La Relazione, che, si ribadisce, interviene in un momento di attesa dell'auspicabile entrata in vigore della legge di riforma del sistema della protezione, si propone quindi di fornire un'informazione, quanto più esaustiva possibile, sulle diverse problematiche presenti sul tema, cercando di suggerire, nello stesso tempo, utili spunti di riflessione al dibattito politico e istituzionale.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

PROFILI STATISTICI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività degli organi proponenti

Nel secondo semestre del 1998, sono state presentate al Capo della Polizia **91** proposte di misure "urgenti" di protezione ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n. 82 e dell'art. 4 del Decreto Interministeriale 24 novembre 1994, n. 687.

Tali proposte, come noto, vengono avanzate in tutti i casi in cui, a giudizio del Procuratore proponente, la situazione di pericolo in cui versa il destinatario è talmente elevata da non poter essere fronteggiata con le misure ordinarie di protezione, né è possibile attendere la decisione della Commissione Centrale.

Nel periodo considerato, i soggetti destinatari delle predette misure sono stati **90** (due proposte di differenti Procure riguardano infatti la medesima persona).

Con i **318** familiari interessati, il totale delle persone destinatarie degli interventi tutori urgenti è stato, negli ultimi sei mesi del 1998, di **408**.

Raffrontando tale cifra con quella relativa ai primi sei mesi del 1998, in cui si sono registrate 98 proposte di misure urgenti per un totale di 477 destinatari (98 collaboratori e 379 familiari), è evidente una leggera, anche se non significativa, diminuzione.

Essa non è, però, tale da far dedurre che il fenomeno collaborativo sia in calo. Tale conclusione viene smentita dall'esame del dato inerente il secondo semestre del 1997, in cui pervennero 81 proposte di misure urgenti, riguardanti altrettanti collaboratori e 314 familiari.

La media d'ingresso nel sistema della protezione è stata, dunque, nel semestre in esame, di un collaboratore e 3-4 familiari ogni due giorni, rispetto a quella, nei primi sei mesi del 1998, di 4 familiari per collaboratore.

Il numero delle persone nei cui confronti sono state richieste le misure urgenti è quindi sempre notevolissimo, ad ulteriore dimostrazione che il fenomeno della collaborazione con la giustizia è tuttora estremamente vitale.

In questa prospettiva, è di rilevante importanza la sollecita conclusione della procedura per l'approvazione del disegno di legge governativo di revisione del sistema della protezione, già da due anni all'esame del Parlamento.

Una rapida entrata in vigore del predetto testo, alla cui elaborazione ha contribuito concretamente l'esperienza maturata dai

competenti Organi dell'Amministrazione dell'Interno nel campo della protezione, consentirebbe infatti di perfezionare il sistema, rendendolo più adeguato all'evoluzione del fenomeno collaborativo registrata negli ultimi anni.

* * *

Per quanto concerne la provenienza delle richieste di misure urgenti da parte delle Procure della Repubblica, nel semestre in esame si conferma, sia pure con alcune variazioni quantitative, la tendenza evidenziata in quello precedente.

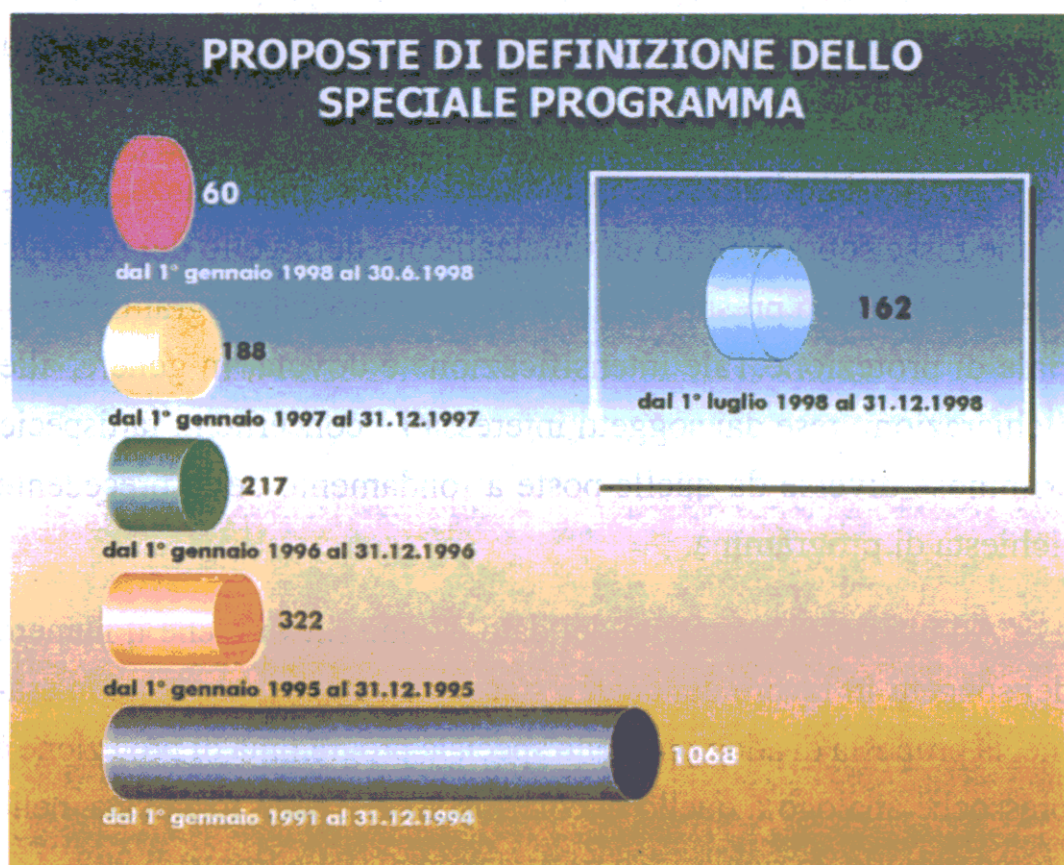
Il maggior numero di richieste di misure urgenti proviene infatti dalla Autorità giudiziaria di **Catania (15), Napoli e Bari (11 ciascuna)**.

Nel primo semestre 1998 le richieste avanzate dalla Procura di **Napoli** erano state **19**, rispetto alle **14** presentate da quella di **Catania** e alle **11** provenienti da quella di **Bari**.



Le proposte di definizione dello speciale programma di protezione avanzate dalle Procure della Repubblica sono state, nel semestre in esame, **162**.

Confrontando questo dato con quello relativo al semestre precedente, che aveva fatto registrare **60** proposte di programma speciale di protezione, è evidente un forte aumento.



Per una corretta lettura del dato, occorre tuttavia precisare che le proposte di ammissione riguardanti soggetti che non avevano mai beneficiato delle misure tutorie sono **94**. Le altre **68** riguardano soggetti che già in passato avevano beneficiato delle misure urgenti o del programma di protezione e ne erano stati esclusi, o perché il livello di pericolo cui erano esposti per effetto delle dichiarazioni rese aveva perso quel carattere di eccezionalità che è il presupposto normativo per l'adozione del programma, o per le violazioni delle regole contenute in quest'ultimo.

Nei confronti dei medesimi, la Commissione Centrale aveva pertanto ritenuto opportuno revocare o non prorogare il programma speciale di protezione, ritenendo sufficienti le misure di protezione ordinarie.

Nei 68 casi predetti, vi è stata una nuova proposta di ammissione al programma speciale da parte della medesima Procura o, in taluni casi, di una diversa.

Le Autorità giudiziarie proponenti hanno, in sostanza, ritenuto che fosse sopravvenuto un innalzamento del livello del pericolo tale da integrare i presupposti per un ripristino del programma speciale di protezione. Tale intensificazione è dovuta, in genere, alle dichiarazioni, rese dai soggetti interessati e concernenti fattispecie criminose diverse da quelle poste a fondamento della precedente richiesta di programma.

Ad ulteriore commento del dato, si può rilevare che il numero dei soggetti in favore dei quali è stata avanzata, nel semestre in esame, la proposta di adozione dello speciale programma di protezione è pressoché analogo a quello di coloro per cui è stata formulata, nello stesso periodo, la richiesta di misure urgenti (94 a fronte di 90).

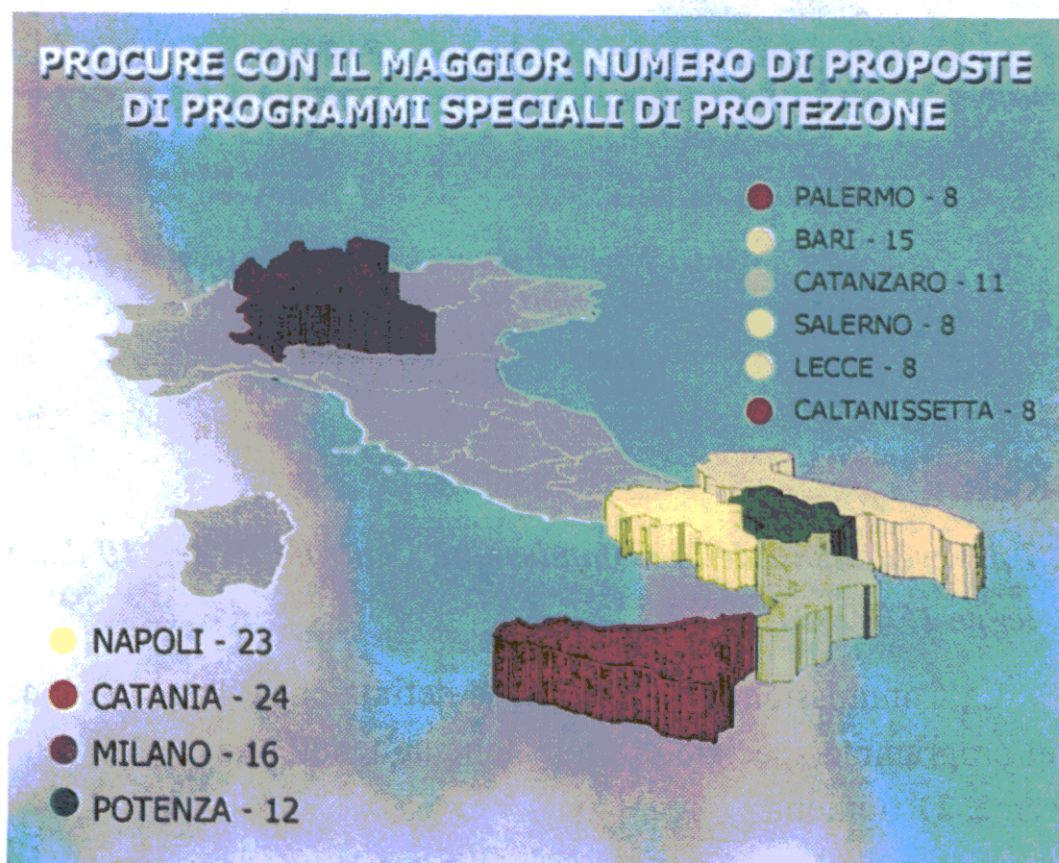
La lettura dei dati riportati consente dunque di rilevare, rispetto al precedente semestre, un notevole aumento delle proposte di ammissione al programma speciale di protezione e una sostanziale stabilità nelle richieste di misure urgenti.

La rilevata coincidenza tra il numero di queste ultime e quello delle proposte di ammissione al programma speciale di protezione può essere valutata in modo positivo.

Essa dimostra infatti che la richiesta delle prime da parte delle Procure ha costituito la prima fase di un'attività di approfondita verifica dell'attendibilità delle dichiarazioni del collaboratore e di acquisizione di riscontri utili, che è poi sfociata nella richiesta di programma speciale.

E' stato quindi rispettato lo spirito della legislazione in materia, secondo la quale il programma di protezione deve fronteggiare situazioni eccezionali di pericolo, originate dalla qualità delle dichiarazioni rilasciate e dalla loro capacità di erosione nei confronti delle maggiori organizzazioni criminali.

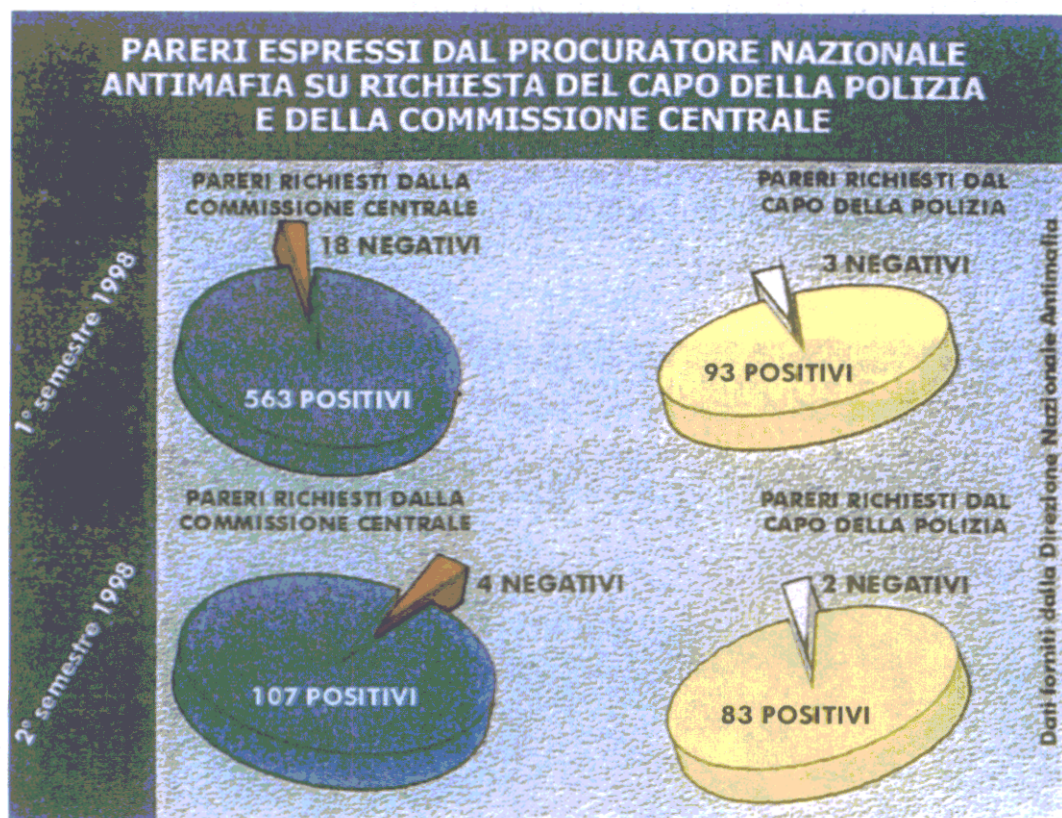
Le Procure che, nel semestre in esame, hanno formulato il maggior numero di richieste di programma speciale sono quelle di **Catania e Napoli**, da cui proviene anche il maggior numero di richieste di misure urgenti.



E' interessante osservare anche il dato che riporta i pareri rilasciati dal Procuratore Nazionale Antimafia sia in merito alle richieste di misure urgenti, sia a quelle di programma speciale di protezione.

Detti pareri, pur non avendo carattere vincolante, hanno da

tempo acquisito un ruolo di notevole rilevanza nella fase dell'ammissione nel circuito tutorio, soprattutto in considerazione del ruolo di coordinamento delle attività di indagine che la normativa attribuisce al Procuratore Nazionale Antimafia.



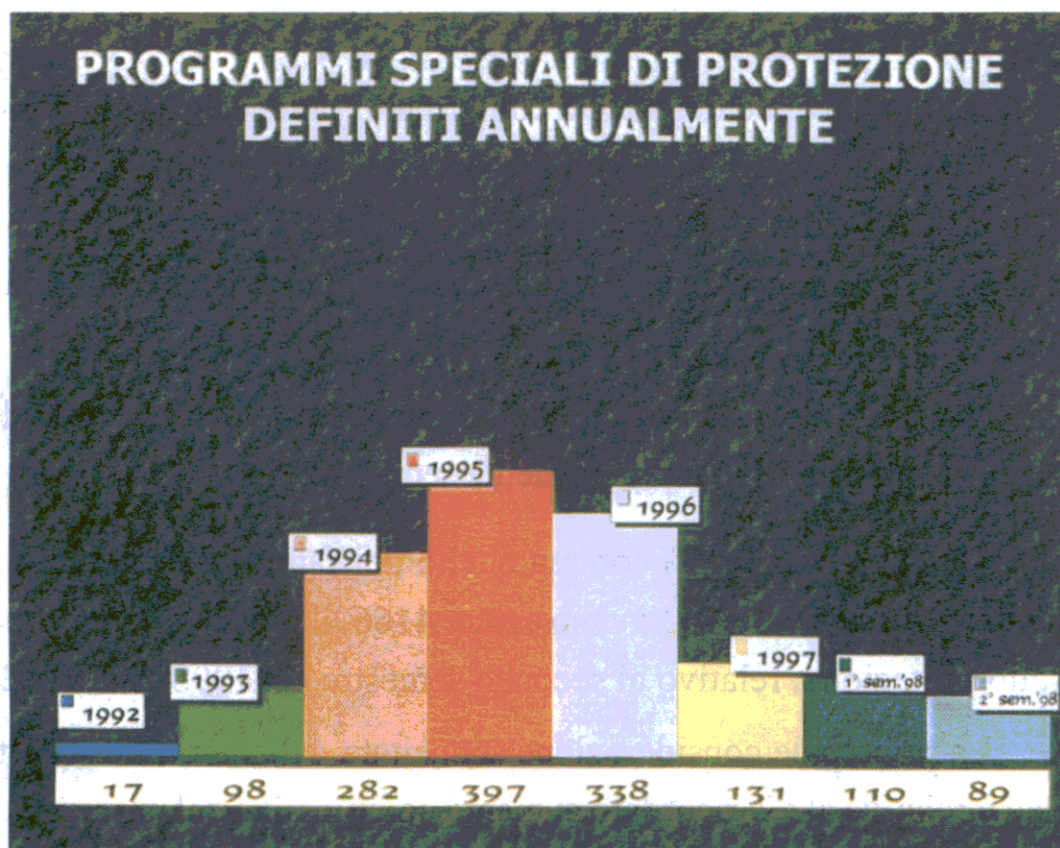
2. I provvedimenti della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 15/3/1991, n. 82

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione del programma speciale di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, **21** riunioni.

Nel corso di tale attività, sono state definite **177** proposte di programma speciale di protezione: **89** di esse sono state accolte rispetto alle **110** del primo semestre del 1998, mentre nei restanti **88** casi la Commissione ha ritenuto di dover rigettare la richiesta (nei primi sei mesi del 1998, ciò era avvenuto in **33** casi).

E' interessante osservare che, delle **89** proposte accolte, **9** riguardavano soggetti estromessi in passato dal circuito tutorio, in favore dei quali l'Autorità giudiziaria ha ritenuto di formulare nuove proposte di ammissione al programma, in considerazione delle dichiarazioni da essi rese su altri fatti criminosi e della conseguente esposizione a un pericolo grave ed attuale.

La Commissione, in coerenza con il metodo di lavoro adottato negli ultimi tre anni, ha operato un'accurata selezione delle situazioni collaborative, ritenendo, nel pieno rispetto della normativa vigente, che il programma speciale di protezione deve essere



adottato solo in presenza di dichiarazioni di elevato spessore, da cui deriva un pericolo non fronteggiabile con misure ordinarie di protezione.

Tale impostazione ha avuto il merito di stimolare le Autorità giudiziarie proponenti ad avanzare richieste di ammissione al programma sempre più dettagliate ed esaurienti, soprattutto sotto il profilo dei risultati investigativi e processuali della collaborazione e delle concrete manifestazioni della gravità del pericolo.

L'azione della Commissione Centrale, perseguita con coerenza e tenacia, ha dunque avuto l'indubbio merito di conciliare l'incentivazione del fenomeno collaborativo con il rigore nell'ammissione al sistema della protezione, in armonia con la natura di strumento tutorio eccezionale del programma di protezione.

3. La protezione in numeri

I dati al 31 dicembre 1998 confermano la tendenza, già registrata negli ultimi anni, ad un aumento del numero complessivo dei collaboratori della giustizia sottoposti alle misure di tutela (misure urgenti e programma speciale di protezione) previste dalla normativa di settore.

Il numero di questi ultimi, alla predetta data, risulta infatti di **1126**, rispetto ai **1096** del precedente semestre.

Se a tale numero, si somma quello dei familiari protetti, che nello stesso periodo risultavano essere **4166**, il totale delle persone sotto protezione, relativo al secondo semestre del 1998, è di **5292**.

La principale considerazione sollecitata dalla lettura di questi dati è relativa al già ricordato aumento complessivo del numero dei collaboratori di giustizia, nella misura di **30** unità in più rispetto al 30 giugno 1998.

Nel primo semestre del 1998 l'aumento registrato era di **12** unità. Nel corso di tale anno si era verificata una controtendenza ri-