

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**

(Primo semestre 1999)

PREMESSA

La verifica che il Ministro dell'Interno è chiamato ad operare attraverso la presentazione al Parlamento, con periodicità semestrale, della Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, secondo quanto disposto dall'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, rappresenta da tempo una tappa importante nell'analisi del funzionamento dei meccanismi attuativi del sistema di tutela, dei collaboratori della giustizia, nonché nella riflessione sui possibili correttivi da apportare al sistema.

Nel dibattito politico e istituzionale, infatti, le problematiche del settore presentano risvolti delicati e soggetti a possibili strumentalizzazioni. Ciò rende necessaria una visione completa e aggiornata di quanto accade nel sistema della protezione, con una tempestiva individuazione dei problemi, in modo da pianificare senza indugi le strategie di intervento.

In quest'ottica, la presente Relazione contiene la rappresentazione dei dati e delle notizie relativi allo sviluppo del fenomeno nei primi sei mesi del 1999, facendo risaltare, pur senza la pretesa di influenzare il punto di vista del lettore, gli aspetti gestionali della tutela, dell'assistenza e del reinserimento sociale delle persone protette. Su quest'ultimo punto, in particolare, è doveroso rilevare che la legislazione vigente, pur stabilendo la previsione, all'interno dei programmi speciali di protezione, di misure di reinserimento, non contiene alcuna specifica indicazione per rendere effettivo tale principio, né tantomeno prevede strumenti giuridici per la collocazione nel mondo del lavoro delle persone protette.

Pur in presenza di tali innegabili limiti normativi, la Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno tuttavia elaborato in quest'ultima direzione, alla luce dell'esperienza

acquisita negli ultimi anni, alcune soluzioni operative, di cui si dirà in seguito, che hanno consentito l'uscita dal programma di protezione di numerosi soggetti e il loro passaggio da una vita "blindata" ad un'esistenza normale.

Per quanto concerne la dimensione quantitativa del fenomeno dei collaboratori della giustizia, nel semestre in esame il numero di questi ultimi è ulteriormente aumentato, confermando la tendenza registrata negli ultimi due anni. Tale aumento dimostra la loro efficacia nell'azione di contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata da parte delle Istituzioni.

La seconda parte della Relazione è dedicata alle possibili linee evolutive del sistema, in relazione alle iniziative avviate dal Servizio Centrale di Protezione, soprattutto nell'ambito della cooperazione con le Istituzioni internazionali che si occupano del settore, e all'esame del disegno di legge di riforma della protezione, presentato dal Governo nel marzo del 1997 e in atto all'esame del Parlamento. In particolare, vengono delineate l'attività preparatoria e gli obiettivi del Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia, che l'Amministrazione dell'Interno, in collaborazione con quella della Giustizia, ha organizzato nell'ambito del Programma Falcone dell'Unione Europea e che si terrà a Roma nel settembre 1999, con la partecipazione dei rappresentanti dei Paesi dell'Unione e di altri Stati esteri, nonché di quelli di vari Organi internazionali.

Il sistema della protezione sta dunque attraversando una fase di transizione, legata all'auspicabile entrata in vigore del disegno di legge di riforma, nella quale si presenta la necessità di una profonda e articolata riflessione sul futuro assetto del sistema.

La presente Relazione si propone di fornire un contributo in questo importante momento, cercando di porre le realtà istituzionali nelle migliori condizioni per conoscere il fenomeno nei suoi più recenti sviluppi.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE PROFILI STATISTICI E QUANTITATIVI

CAPITOLO I

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività degli Organi proponenti

Nei primi sei mesi del 1999, le proposte di applicazione di misure “urgenti” presentate al Capo della Polizia, in applicazione dell'art. 11, comma 1, ultima parte, della Legge 15 marzo 1991, n. 82, e dell'art. 4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687, sono state 98, in favore di altrettanti collaboratori della giustizia. L'adozione di tali misure, che comprendono interventi di carattere tutorio ed assistenziale necessari a garantire la sicurezza e la sussistenza delle persone esposte ad un grave ed attuale pericolo per effetto della collaborazione propria o dei loro familiari con gli Organi inquirenti, può essere richiesta dall'Autorità giudiziaria in attesa della decisione della Commissione Centrale sulla proposta di programma speciale di protezione.

Nel 1998, il numero dei collaboratori proposti per le misure “urgenti” era stato di 98 nel primo semestre e 90 nel secondo (in cui due proposte di diverse Procure riguardavano la stessa persona). Per un più completo esame del dato, è opportuno aggiungere che nel 1998 si era registrata una lieve crescita delle proposte rispetto all'anno precedente, in cui esse erano state 91 nel primo semestre e 81 nel secondo. Le cifre relative al semestre in esame non fanno dunque registrare alcuna flessione nell'afflusso dei collaboratori nel sistema della protezione, il primo ingresso nel quale è spesso costituito dalle misure urgenti.

L'analisi dei dati relativi ai familiari proposti a quest'ultime, che ammontano, nel semestre in esame, a 411, consente di rilevare una crescita tendenziale. I numeri registrati nel 1998 erano stati, infatti, di 379 nel primo semestre e 318 nel secondo, mentre quelli

relativi ai corrispondenti periodi del 1997 erano, rispettivamente, di 370 e 314.

Il totale dei collaboratori della giustizia e dei familiari destinatari delle proposte di misure urgenti nel primo semestre del 1999 ammonta dunque a **509** persone, rispetto alle 408 del semestre precedente e alle 477 dei primi sei mesi del 1998. Gli analoghi dati per il 1997 erano di 461 nel primo semestre e 395 nel secondo. La media di ingresso nel sistema della protezione registrata nei primi sei mesi del 1999 è dunque di un collaboratore e 4 familiari ogni due giorni. Essa, rispetto al semestre precedente, risulta inalterata per quanto concerne l'ingresso dei collaboratori, mentre si è lievemente innalzata, in percentuale, per quello dei familiari, tornando ai livelli dei primi sei mesi del 1998.

La conclusione di più immediata evidenza ricavabile dall'esame dei predetti dati è l'importanza, tuttora attuale, del fenomeno collaborativo, dimostrata dalla stabilità, negli ultimi due anni, del *trend* di afflusso nel sistema, che ha anzi evidenziato un aumento rispetto allo scorso semestre. Tale aumento non è stato però tale da alterare il significato di strumento eccezionale e straordinario che il Legislatore ha inteso conferire alle misure urgenti, la cui adozione è riservata a quei casi in cui il livello del pericolo non consente di attendere le decisioni della Commissione Centrale sulla proposta di programma, che pure vengono adottate in tempi estremamente rapidi.

* * *

Nel semestre in esame, come pure in quello precedente, il maggior numero di proposte di misure urgenti è pervenuto dalle Procure della Repubblica di **Catania** (26 rispetto alle 15 degli ultimi sei mesi del 1998) e **Napoli** (18 a fronte di 11).

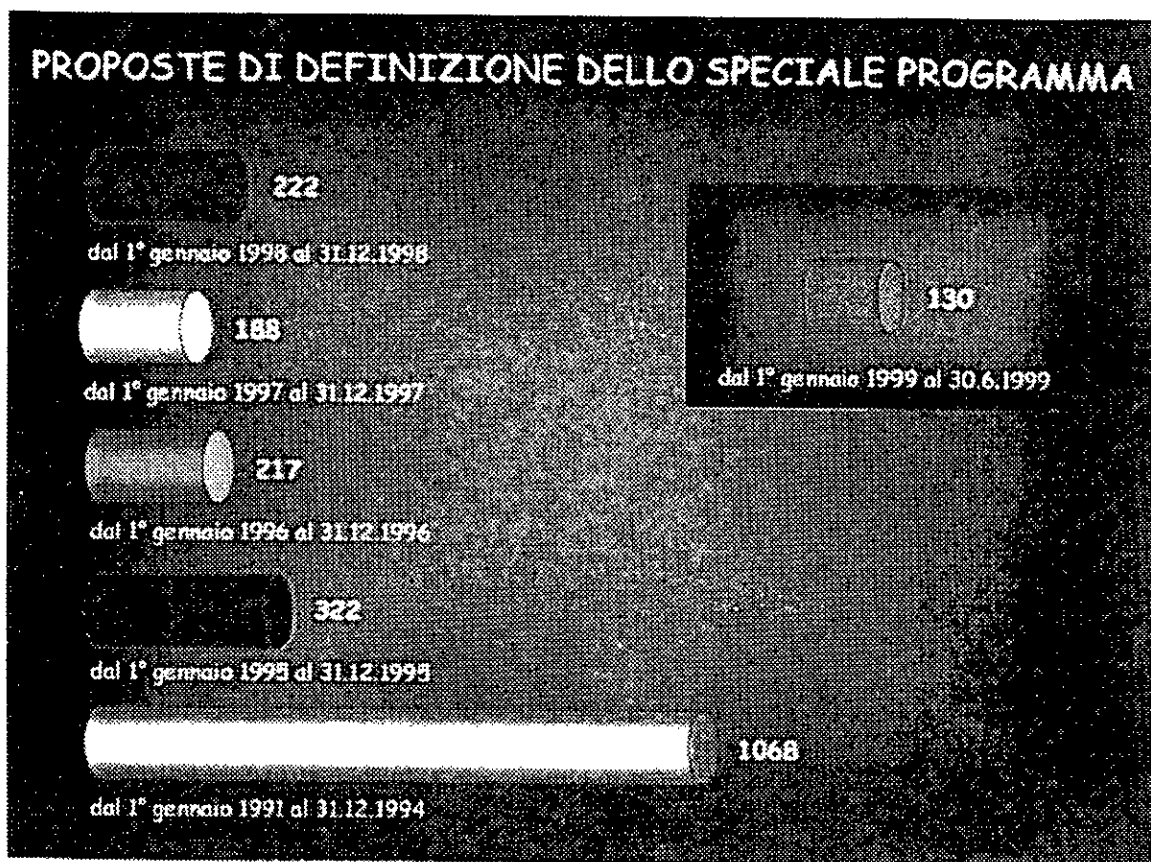
Ad esse, seguono, nel volume delle proposte inviate, le Procure di Milano e Bari, che ne hanno fatto pervenire, rispettivamente, 9 e 7. Nello scorso semestre, il numero era stato di 3 e 11.



Per quanto riguarda, invece, le proposte di programma speciale di protezione avanzate nel primo semestre 1999 da parte delle Procure della Repubblica, esse sono state, complessivamente, 130.

Tra queste, 102 riguardano nuovi collaboratori, mentre le altre 28 hanno come oggetto sia persone per le quali era già stata avanzata una proposta di programma speciale in passato; e che la Commissione Centrale non aveva ritenuto opportuno accogliere, sia soggetti già sottoposti al programma speciale, nei confronti delle quali quest'ultimo era stato revocato per comportamenti scorretti o per il venir meno dello stato di pericolo. In questi casi, l'Autorità

giudiziaria ha inoltrato una nuova proposta sul presupposto di un aumento del pericolo generato dalle loro dichiarazioni.



Rispetto al semestre precedente, si deve registrare una diminuzione complessiva delle proposte di programma, che erano state in tutto 162 (94 nuove e 68 riesami), anche se vi è un aumento a paragone dei primi sei mesi del 1998, in cui le proposte ammontavano a 60. Sarebbe però affrettato concludere che tale diminuzione denoti un calo della volontà di collaborare con la giustizia. Una deduzione siffatta è smentita innanzitutto dall'aumento, sia pure lieve, delle richieste di misure urgenti rispetto agli ultimi sei mesi del 1998. In secondo luogo, è agevole notare che il calo globale delle proposte non riguarda quelle relative a nuovi collaboratori (che, come si è visto, sono state, nel semestre in esame, 102 a fronte delle 94 di quelle del precedente) bensì solo

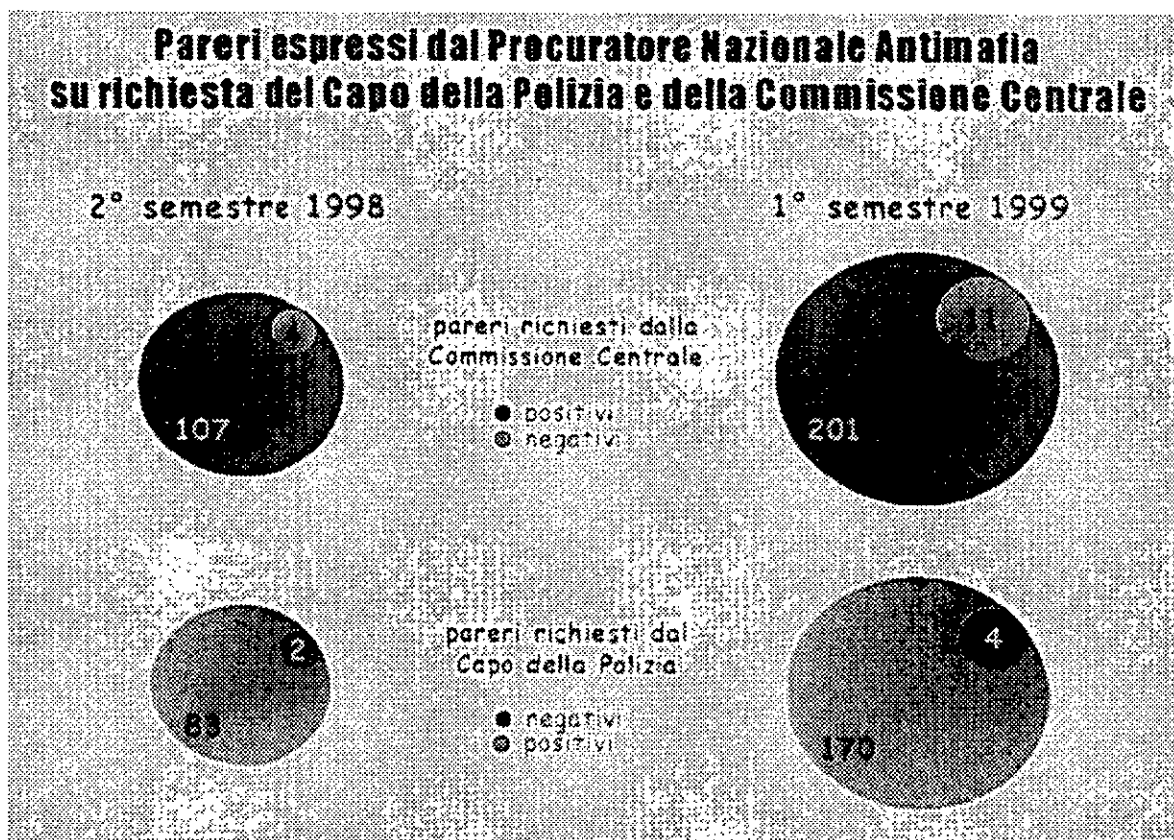
quelle di riesame delle posizioni di collaboratori già usciti dal sistema della protezione, passate da 68 a 28.

L'esame dei dati, raffrontato a quelli del precedente semestre, evidenzia quindi un aumento, anche se contenuto, sia delle richieste di misure urgenti sia di quelle di programma speciale di protezione per nuovi collaboratori. In particolare, l'afflusso di queste ultime, che aveva registrato un calo tra il 1996 e il 1997, continua la tendenza alla crescita già rivelatasi nel 1998.

Nel semestre in esame, il numero maggiore di proposte di programma per nuovi collaboratori proviene, come già negli ultimi sei mesi del 1998, dalla Procure di **Catania** e **Napoli**, che hanno formulato anche la quantità più elevata di richieste di misure urgenti.



Di indubbio rilievo, nel periodo in esame, è stata anche l'attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia, sotto forma di pareri sia in ordine alle richieste di misure urgenti, sia a quelle di programma speciale di protezione.



Tale apporto, con il relativo contributo di conoscenze altamente specializzate e aggiornate dei fenomeni criminali, costituisce un prezioso strumento istruttorio a disposizione degli Organi amministrativi della protezione, per meglio valutare le situazioni di pericolo e adottare gli opportuni interventi.

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

Nel semestre in esame, sono state **24** le riunioni tenute dalla Commissione Centrale, nel corso delle quali sono state definite