

PREMESSA

La verifica semestrale del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia, effettuata attraverso la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dell'Interno, della Relazione, prevista dall'art. 16 della legge 15 marzo 1991, n. 82, sullo stato dei programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, rappresenta da tempo un indispensabile supporto statistico ed un'utile occasione di riflessione.

Il fenomeno dei collaboratori della giustizia è infatti costantemente oggetto di osservazione e discussione, in relazione all'aspetto della loro gestione e a quello del valore delle loro dichiarazioni.

Il loro contributo ha consentito, per riconoscimento generale, di aprire vasti scenari sul mondo della criminalità organizzata e di far luce su efferati e complessi delitti. Vengono però costantemente sollevate, talvolta con toni di accesa polemica, perplessità sulla credibilità dei collaboratori della giustizia, su un presunto eccessivo peso attribuito al loro apporto in sede investigativa e processuale e sugli elevati costi del funzionamento del sistema della protezione, le cui dimensioni quantitative sono cresciute oltre ogni pre-

visione, a causa dell'ingente numero di persone che vi hanno fatto ingresso nel corso degli anni.

Tali rilievi, alimentati anche da più o meno recenti vicende giudiziarie, hanno dato luogo ad un confronto sul tema, che ha coinvolto tutti gli operatori istituzionali interessati, suscitando anche un vivo interesse nell'opinione pubblica. I risultati di questo dibattito mostrano la tendenza a considerare i collaboratori della giustizia uno strumento necessario nel contrasto ai grandi fenomeni criminali, da utilizzare tuttavia in simbiosi con una sempre vigile attività di controllo e riscontro delle loro dichiarazioni.

Su questo sfondo, si inserisce il progetto di riforma del sistema della protezione contenuto nel disegno di legge di iniziativa governativa presentato nel marzo 1997. Il testo è stato licenziato alla fine del 1999 dalla Commissione Giustizia del Senato in sede referente per passare all'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama. La sua approvazione, che si spera avvenga in tempi brevi, consentirebbe di razionalizzare il sistema e correggerne alcune disfunzioni emerse con particolare evidenza, come ad esempio la mancata differenziazione tra i collaboratori provenienti dal crimine e i testimoni, senza penalizzare la volontà di collaborare con la giustizia.

La presente Relazione riporta i dati e le notizie relative alla gestione delle persone protette nel secondo semestre del 1999, cer-

cando di fornire una rappresentazione organica e rigorosamente documentata del fenomeno, che ha fatto registrare, rispetto ai primi sei mesi dello stesso anno, un aumento complessivo dei collaboratori della giustizia, a riprova che l'incentivo alla collaborazione non presenta battute di arresto. Essa si sofferma anche ad esaminare le problematiche relative all'assistenza dei collaboratori, ai benefici penitenziari cui possono essere ammessi, al loro accompagnamento agli impegni di giustizia, e alla posizione dei testimoni nel mondo della protezione.

Una parte dell'elaborato è dedicata allo sviluppo delle relazioni internazionali, che vedono da tempo l'Italia in posizione di leadership nella protezione dei collaboratori della giustizia. In tale contesto, l'iniziativa di maggior rilievo del semestre in esame è stata il Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia, promosso dall'Italia nell'ambito del Programma Falcone di cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata, sotto il patrocinio dell'Unione Europea. Il Seminario, al quale hanno partecipato, oltre a quella del nostro Paese, delegazioni di dieci Stati dell'Unione e di cinque organizzazioni internazionali, ha avuto come esito la stesura di un documento sul tema della protezione dei collaboratori della giustizia, nel quale sono indicate alcune linee programmatiche per lo sviluppo della cooperazione nel settore.

L'ultima parte della Relazione è dedicata al disegno di legge di

modifica della disciplina della protezione dei collaboratori della giustizia, con particolare riguardo agli emendamenti al testo proposti in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato.

L'analisi del pianeta protezione condotta nel presente elaborato si propone di fornire un costruttivo contributo, sintetico ma esauriente, al dibattito politico-istituzionale sul tema, nel delicato momento di transizione verso la nuova normativa.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA FASE DI ACCESSO

1. Le proposte delle Autorità competenti

Nel periodo luglio-dicembre 1999, le Autorità giudiziarie hanno avanzato al Capo della Polizia **63** proposte di applicazione di misure "urgenti", in ottemperanza all'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. Nelle proposte, oltre ai 63 collaboratori, erano inclusi **191** familiari.

Le misure consistono in interventi di tutela e assistenza e possono comprendere il trasferimento dei destinatari in una località non a rischio, in attesa dell'accoglimento o del rigetto della proposta di programma speciale da parte della Commissione Centrale.

Le analoghe proposte per il primo semestre del 1999 erano state **98**, in favore di altrettanti collaboratori e 411 familiari.

Il numero complessivo dei collaboratori della giustizia e dei familiari destinatari delle proposte di misure urgenti nel secondo

semestre del 1999 ammonta dunque a **254** persone, rispetto alle 509 del semestre precedente.

Per un più completo esame dei dati, è utile osservare che nei primi sei mesi del 1998 erano stati proposti per le misure urgenti **98** collaboratori, mentre, negli ultimi sei mesi dello stesso anno, il numero era stato di 90. I familiari inclusi nelle proposte relative al 1998 erano stati **379** nel periodo gennaio-giugno e **318** in quello luglio-dicembre. Il totale dei collaboratori e dei familiari era dunque di 477 nel primo semestre e 408 nel secondo.

Si è dunque verificato un decremento, rispetto agli anni scorsi, delle proposte di misure urgenti. Negli ultimi sei mesi del 1999, la media di ingresso nel sistema della protezione è stata, infatti, di un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni, mentre quella relativa ai due anni precedenti era di un collaboratore e 3-4 familiari ogni due giorni.

Ad un primo impatto, i dati riportati potrebbero indurre alla conclusione che la diminuita attività propositiva dell'Autorità giudiziaria sul versante delle misure urgenti sia un segnale di rallentamento del fenomeno collaborativo. Si tratterebbe però di una deduzione affrettata. Le predette misure sono infatti state concepite dal Legislatore come uno strumento emergenziale, da adottare in tempi strettissimi per tutelare gli interessati, per un periodo limita-

to, in attesa della decisione della Commissione Centrale sulla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Le misure urgenti presentano dunque caratteristiche di eccezionalità e straordinarietà e non sono quindi automaticamente correlate ad una richiesta di programma speciale. La diminuzione del ricorso ad esse è spiegabile sia con i tempi rapidi delle decisioni della Commissione Centrale, sia con il fatto che, spesso, in attesa della decisione, si riesce a mantenere più a lungo nascosta la collaborazione già in atto, senza quindi la necessità di adottare interventi in via d'urgenza.

Il calo delle richieste di misure urgenti non può essere dunque letto come una diminuzione della volontà di collaborare con la giustizia, bensì come un segnale che esse vengono correttamente interpretate secondo lo spirito della normativa vigente, che ne limita il ricorso ai soli casi in cui il livello di rischio per il collaboratore è tale da non consentire di attendere l'esito, che richiede pur sempre un periodo minimo di vaglio, della proposta di programma speciale.

* * *

In relazione alla provenienza delle richieste di misure urgenti, nel periodo luglio-dicembre 1999 il maggior numero di esse è sta-

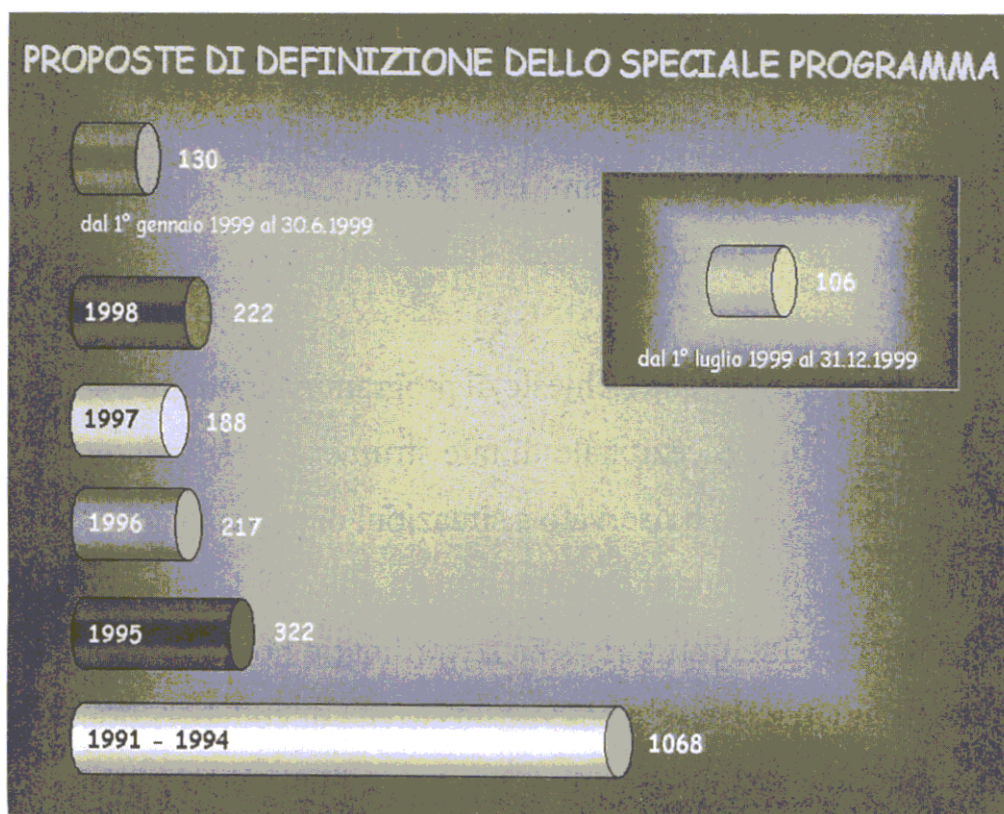
to avanzato dalla Procura della Repubblica di **Napoli** (18, stesso numero del semestre precedente), seguita da quella di **Catania** (11 rispetto alle 26 dei primi sei mesi del 1999). Anche nel precedente semestre il maggior volume di proposte proveniva da tali Autorità giudiziarie, anche se in diverso ordine.

Le altre Procure che hanno fatto pervenire le richieste più numerose sono quelle di **Catanzaro** (6, contro nessuna nel precedente semestre) e **Bari** (5, a fronte di 7). Nello scorso semestre, esse erano state Milano (che, nel periodo oggetto della presente Relazione, non ne ha inviata nessuna, mentre nei primi sei mesi del 1999 ne aveva avanzate 9) e Bari.



Nel periodo oggetto della presente Relazione, sono state avanzate complessivamente dalle Autorità giudiziarie 106 proposte di programma speciale di protezione, di cui 70 relative a nuovi collaboratori e 36 a soggetti che in passato erano già stati sottoposti a programma o ai quali, pur in presenza di una proposta, esso non era stato concesso. Coloro che erano precedentemente titolari di programma ne erano stati esclusi per infrazioni comportamentali o per un calo del rischio cui erano esposti, che rendeva sufficienti per la loro protezione gli interventi ordinari di pubblica sicurezza.

In tali casi, le Procure della Repubblica interessate hanno redatto una ulteriore proposta di programma di protezione, suffragan-



dola con nuovi elementi che, a loro giudizio, dimostravano un innalzamento del livello del pericolo frutto dell'attività collaborativa.

Il confronto di questo dato con quello relativo al primo semestre 1999, in cui erano pervenute 130 proposte (102 per nuovi collaboratori e 28 riesami), denota una diminuzione complessiva.

È infatti rallentato (da 102 a 70) il flusso di persone di cui si richiede per la prima volta l'ammissione al programma, mentre è aumentata (da 28 a 36) l'attività di riproposizione di soggetti già destinatari, in passato, di interventi tutori o, perlomeno, di proposte in tal senso.

Il risultato più evidente è il minor numero di proposte di programma speciale per nuovi collaboratori, dal momento che l'incremento delle proposte di riesame è di 8 unità e non costituisce quindi una variazione particolarmente significativa.

La contrazione nelle richieste di programma speciale è spiegabile con la natura eccezionale di tale strumento. Nelle intenzioni del Legislatore, esso è riservato a situazioni di pericolo gravi ed attuali, derivate da apporti collaborativi su episodi delittuosi di elevato spessore. Tali caratteristiche straordinarie non sono quindi riconducibili a tutti i casi in cui vi è un'attività di collaborazione con la giustizia, bensì solo a quelli riguardanti i reati più gravi e in pre-

senza di una situazione di pericolo non fronteggiabile con i consueti mezzi di tutela. Solo in presenza di questi fattori potrà essere avanzata una proposta di programma di protezione.

È quindi naturale che tale attività propositiva subisca oscillazioni nel tempo, senza che da ciò si possa dedurre un ridimensionamento dell'impulso a collaborare con le Istituzioni.

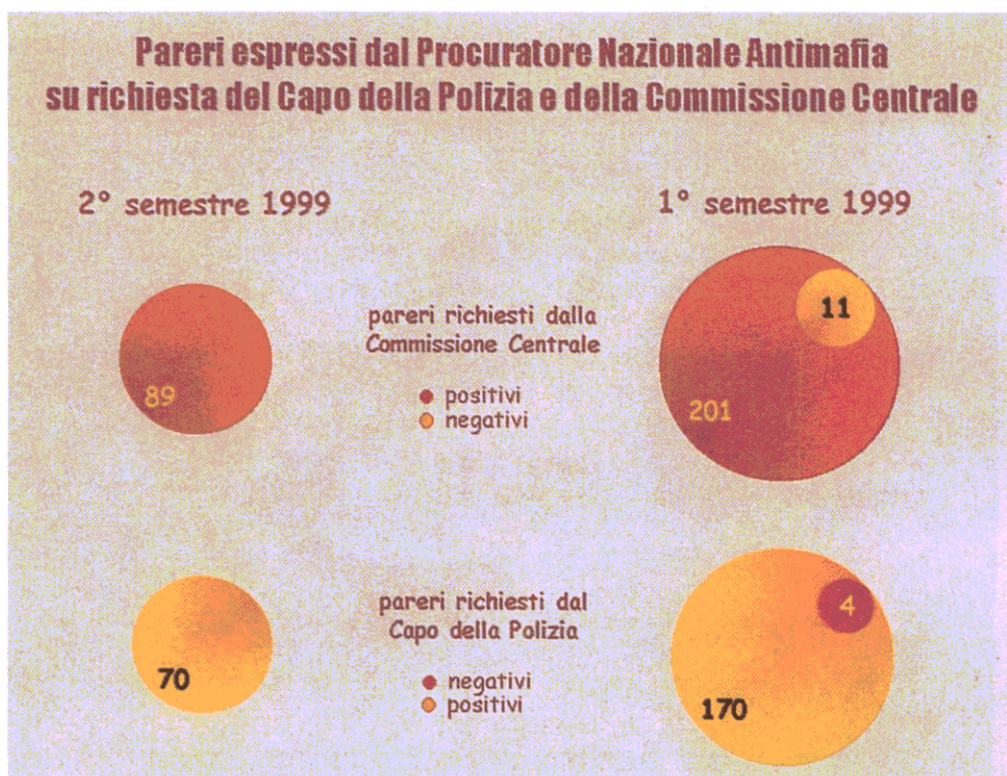
Nel secondo semestre 1999, è stata la Procura di **Napoli** ad



avanzare il maggior numero di proposte di programma di protezione, seguita da quella di **Catania**. Nel precedente semestre il maggior volume di proposte di programma era giunto da queste due Procure, con la differenza che le proposte della Procura catanese superavano quelle inoltrate da Napoli.

Anche nel semestre in esame si è confermata la grande importanza dell'apporto fornito dal Procuratore Nazionale Antimafia, in ossequio all'art. 3 del D.I. 24/11/1994, n. 687, che prevede l'acquisizione del suo parere sulle richieste di misure urgenti di protezione e di programma speciale.

I pareri del Procuratore Nazionale Antimafia consentono in-



fatti alla Commissione Centrale e al Capo della Polizia di disporre di uno strumento istruttorio basato su un'aggiornata conoscenza dei più complessi fenomeni criminali, in modo da poter meglio valutare la portata del pericolo cui le persone da proteggere sono esposte ed orientare i relativi interventi di tutela.

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 dello speciale programma di protezione ha tenuto, negli ultimi sei mesi del 1999, **16** riunioni.

Nel corso di tale attività, essa ha accolto **73** richieste di programma speciale di protezione e ne ha rigettate **15**.

Rispetto al precedente semestre, è rimasto sostanzialmente stabile il numero di proposte accolte (che ammontava a 78), mentre si è praticamente dimezzato il numero di proposte rigettate (che era stato di 32).

Il calo numerico delle proposte di rigetto può essere spiegato con un maggior filtro degli apporti collaborativi operato dalle Autorità proponenti. In concreto, queste ultime hanno inoltrato

meno proposte di programma, selezionandole però con la massima cura, sotto i profili delle dichiarazioni rese e dell'eccezionalità del pericolo. La Commissione è stata quindi messa in condizione di esercitare in misura minore il proprio potere di diniego del programma, anche se vi ha fatto ricorso, come dimostrano le 15 proposte respinte.

Non è quindi venuto meno, sia in sede di proposta che nel momento di decisione della stessa, il principio legislativo secondo il quale la protezione ai collaboratori di giustizia va concessa solo in presenza di situazioni straordinarie, dal punto di vista delle dichiarazioni rese e del pericolo da esse scaturito.

