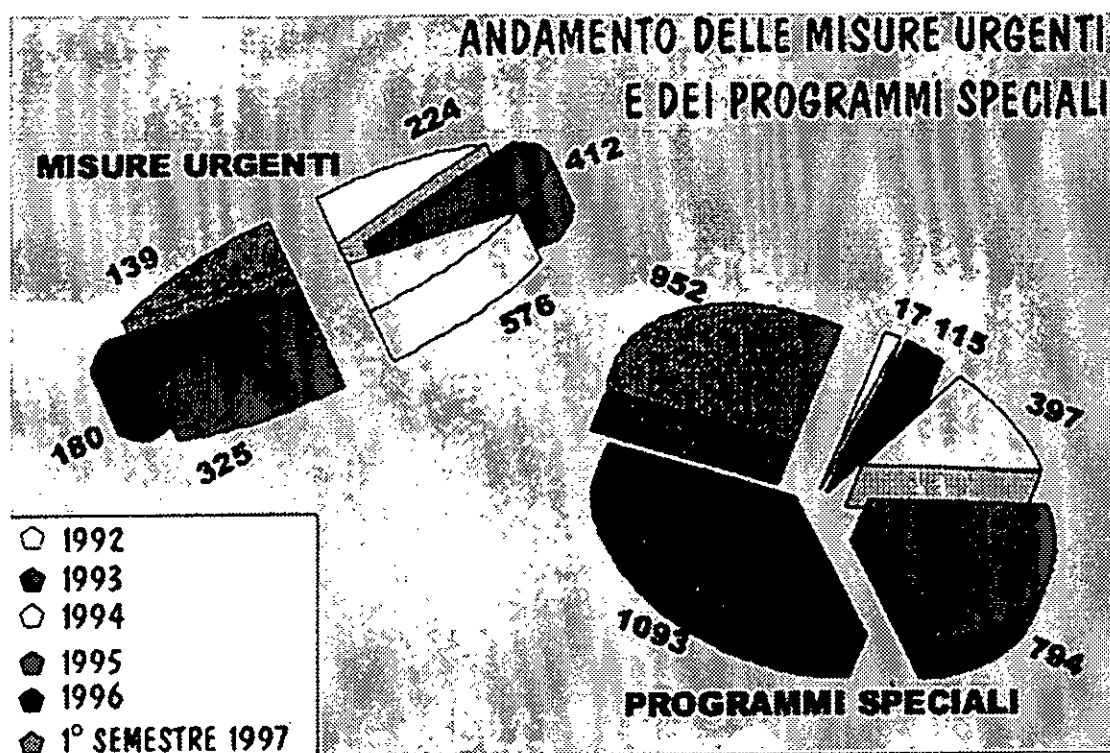




Come si può agevolmente riscontrare, il dato relativo ai collaboratori sottoposti alle misure urgenti, in attesa della delibera della Commissione Centrale in ordine alla definizione dello speciale programma di protezione, non si discosta in maniera significativa da quello registrato al termine dello scorso anno.

Questo dato dimostra come il fenomeno della collaborazione con la giustizia — come detto — non si stia affatto contraendo come potrebbe apparire ad una superficiale analisi dei dati a disposizione.

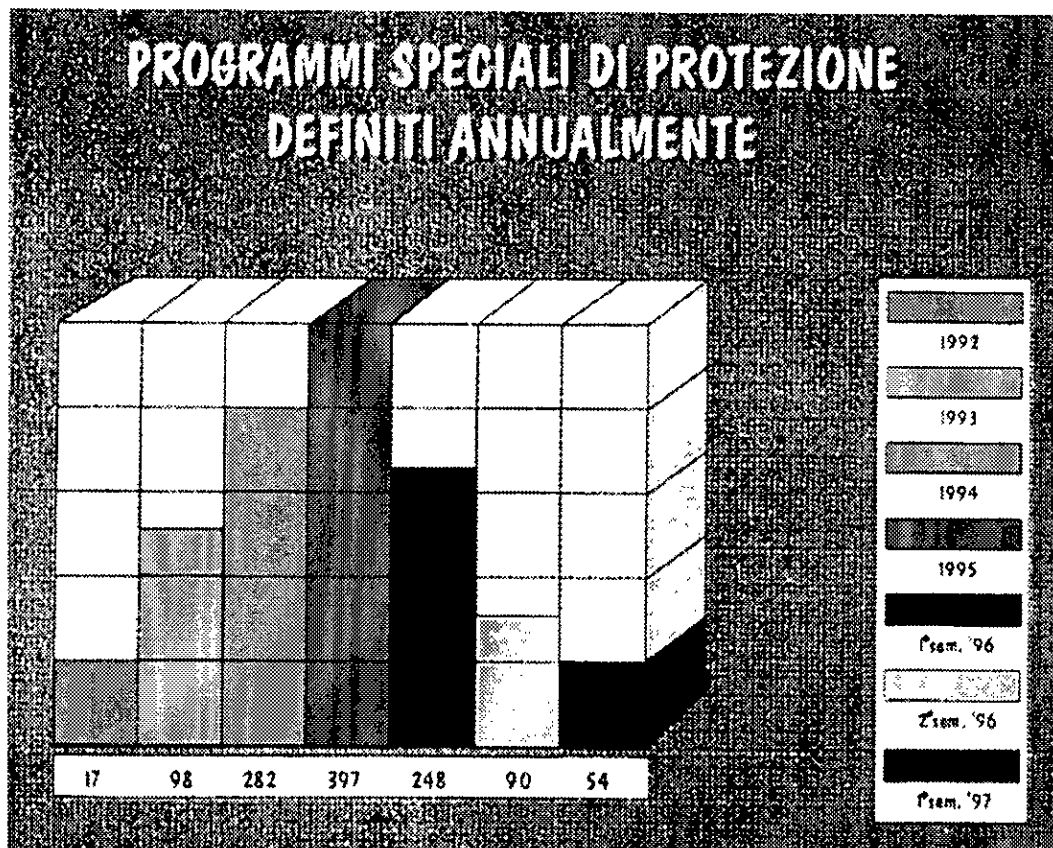
3. L'attività decisionale della Commissione Centrale.

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione degli speciali programmi di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, 33 riunioni, nel corso delle quali ha adottato le deliberazioni che la normativa attribuisce alla sua competenza.

Lo stesso Collegio, tra l'altro, ha provveduto a deliberare in merito a 112 proposte di definizione del programma speciale di protezione: sono state 54 le ammissioni di altrettanti collaboratori di giustizia al programma, mentre in 58 casi la Commissione non ha ritenuto di concedere tale provvedimento.

Come verificato nelle pagine precedenti, il fenomeno della collaborazione con la giustizia non sembra certo aver ricevuto contraccolpi negativi dalla maggiore selettività che la Commissione ha imposto ai suoi lavori; ulteriore dimostrazione, questa, che il rigore valutativo nell'accertamento del livello di gravità ed attualità del pericolo non mortifica certamente le collaborazioni che dimostrano di essere di sicuro effetto sulla criminalità.

Il lavoro della Commissione Centrale non si limita alla decisione in ordine alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione, ma si allarga ad una serie di competenze di particolare rilievo attribuitegli dal Legislatore in funzione della rilevanza decisoriale rivestita da tale Organismo nel sistema di protezione vigente.



In particolare, va sottolineata l'importanza dell'attività di verifica dei programmi speciali di protezione, al fine di accertarne la rispondenza rispetto alle finalità proprie di questi ultimi.

Si avrà modo nei paragrafi successivi di accennare a tale attività di controllo, oltre che a quella consultiva svolta in altre procedure, ma appare importante rimarcare, fin da ora, il notevole impegno professionale con cui la Commissione Centrale è riuscita a svolgere un'enorme mole di lavoro particolarmente delicato e complesso, interpretando perfettamente il ruolo affidatole dalla normativa vigente.

4. La definizione e l'applicazione dei programmi speciali di protezione.

Al 30 giugno 1997 i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure di protezione previste dalla L. n. 82/1991 – adottate sia in via d'urgenza, sia con lo speciale programma di protezione – sono 1091, mentre i familiari protetti sono 4950, per un totale di persone in protezione che ammonta a 6041 unità.

Rispetto al semestre precedente il numero dei collaboratori è sceso di 182 unità, mentre si registrano 797 familiari in meno.

Nelle pagine successive si avrà modo di verificare, nel dettaglio, l'incidenza che le revoche e i mancati rinnovi dei programmi speciali di protezione hanno avuto sul calo del numero delle persone in protezione registrato nel semestre in questione.

Occorre far presente, però, che questo ridimensionamento subito dalla popolazione dei collaboratori e dei loro familiari rappresenta la naturale conseguenza di una applicazione della vigente normativa di settore maggiormente aderente ai suoi criteri ispiratori.

Il sistema di protezione e di assistenza delle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione offerta agli Organi inquirenti trova la sua massima efficacia, infatti, se riesce ad autotutelarsi dal rischio di possibili "implosioni" determinate dal numero eccessivo di soggetti da tutelare.

Ma, d'altra parte, il sistema di protezione deve anche incentivare il fenomeno della collaborazione con la giustizia. Per realizzare tale finalità deve essere credibile; deve, in sostanza, raggiungere gli obiettivi per cui è stato creato: proteggere e reinserire le persone in pericolo nel tessuto produttivo della società civile.

In questi termini, quindi, il sistema aveva bisogno, dopo più di sei anni di applicazione della norma primaria, di una rigorosa verifica finalizzata ad individuare quelle posizioni per le quali l'iniziale situazione di pericolo si fosse sufficientemente ridimensionata e l'avvio verso soluzioni occupazionali fosse stato idoneamente e concretamente realizzato.

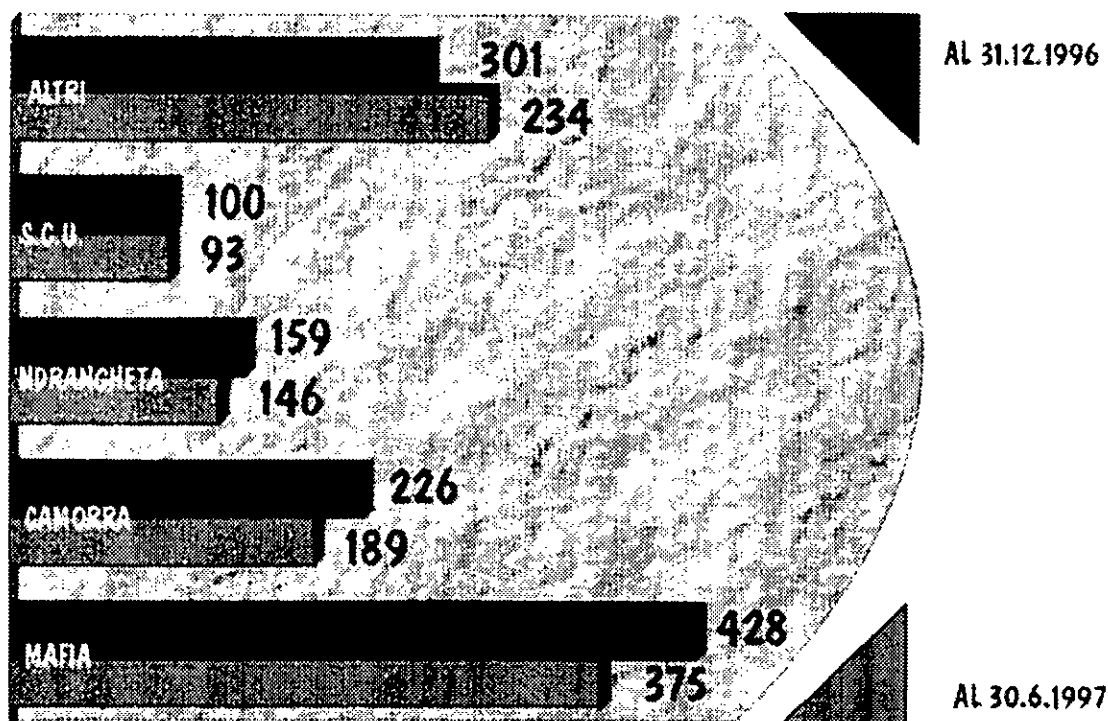
Anche questi aspetti verranno approfonditi nel prosieguo della relazione: basti qui solo considerare che l'azione intrapresa dalla Commissione Centrale sta correttamente assecondando i meccanismi di un sistema di protezione che deve assolutamente essere basato sul turnover delle persone inserite nel sistema medesimo.

Dei 1091 collaboratori di giustizia protetti, quelli che provengono dalla criminalità sono 1037, mentre i semplici testimoni di eventi criminali, non provenienti quindi dalla malavita, sono 54.



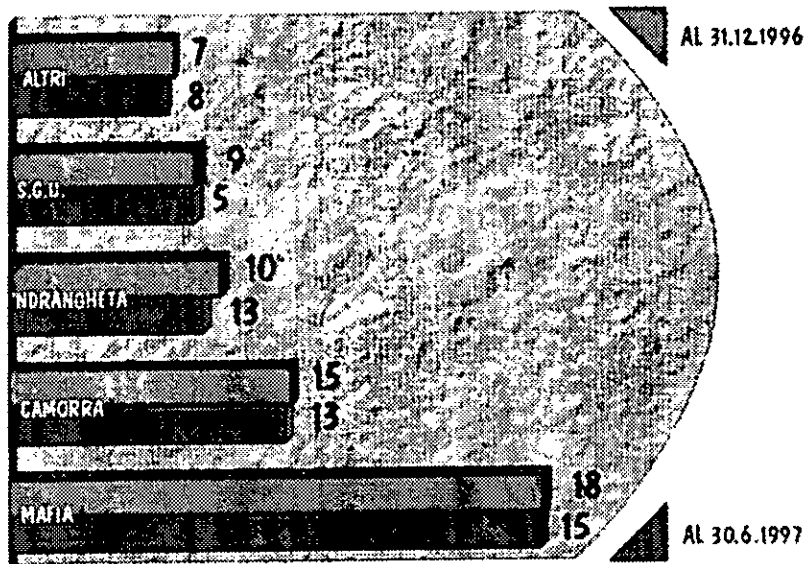
Dei 1037 collaboratori provenienti dalla mondo del crimine, 375 appartenevano alla "mafia", 189 alla "camorra", 146 alla "ndrangheta", 93 alla "sacra corona unita", mentre 234 ad altre forme di criminalità, organizzata e non, e a fenomeni terroristici.

AREE CRIMINALI DI PROVENIENZA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

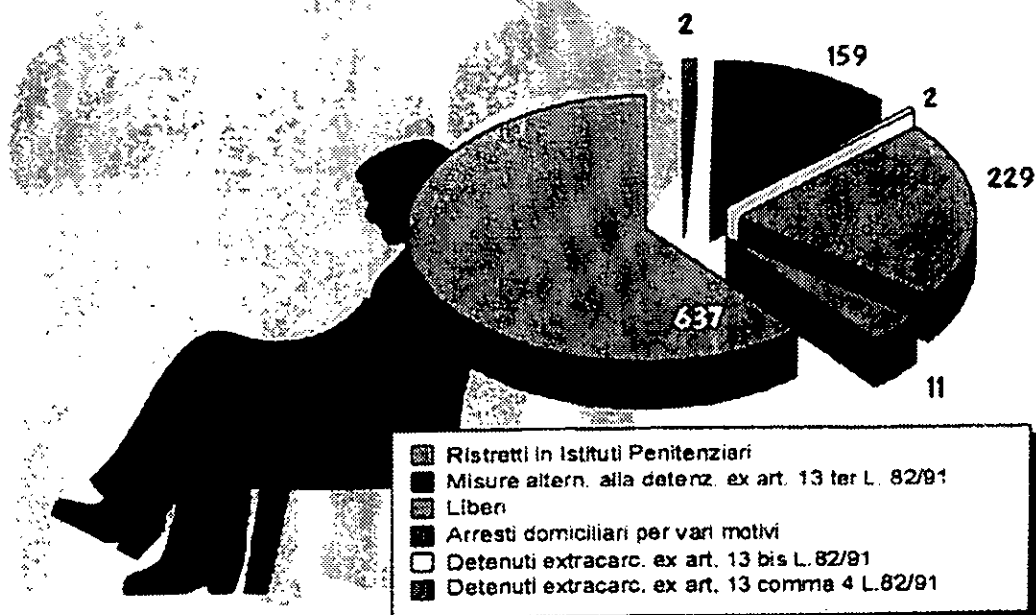


Dei 54 testimoni, invece, 15 hanno riferito di fatti di "mafia", 13 su delitti commessi dalla "camorra", 13 hanno rilasciato dichiarazioni sulla "ndrangheta", 5 hanno testimoniato su fatti attribuiti alla "sacra corona unita", mentre i rimanenti 8 hanno fatto luce su eventi criminali di altro genere e matrice.

AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



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.

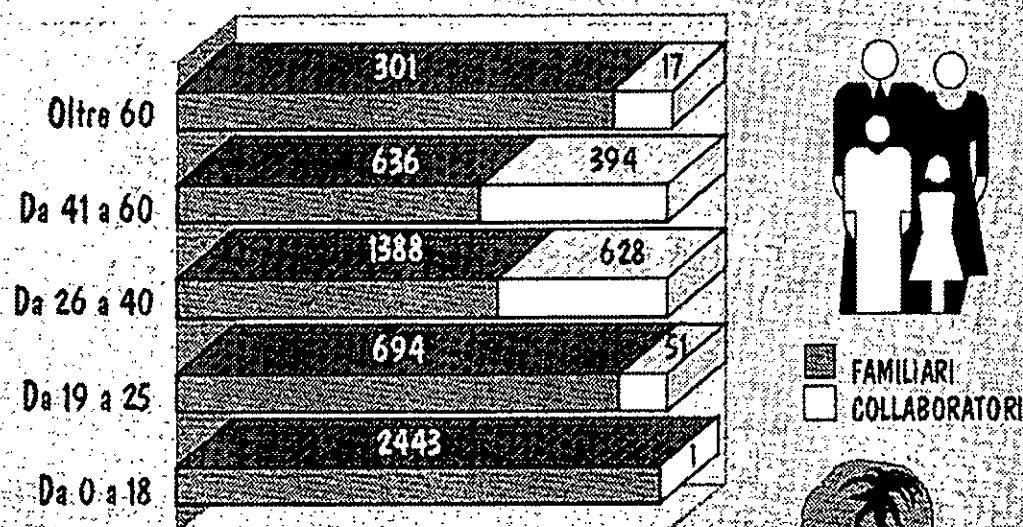
Per tali ragioni esistono altre tipologie di informazioni che si dimostrano di indubbia utilità per gli operatori della protezione.

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



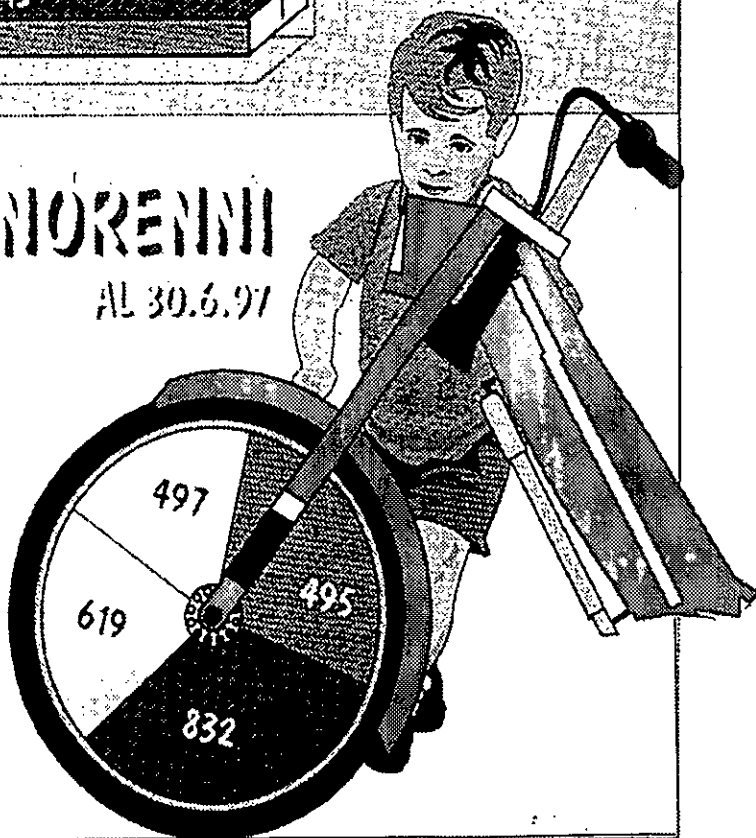
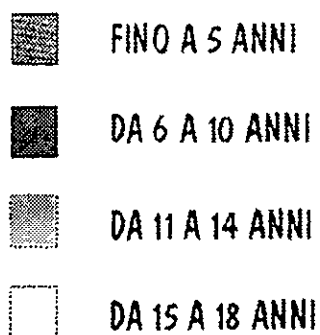
Di particolare interesse si presenta anche l'analisi dei dati anagrafici concernenti le persone poste sotto protezione.

COLLABORATORI E FAMILIARI DIVISI PER FASCE D'ETÀ



FAMILIARI MINORENNI

AL 30.6.97



Si conferma il dato già riscontrato in passato: la popolazione delle persone in protezione, sia collaboratori di giustizia che familiari, risulta estremamente giovane.

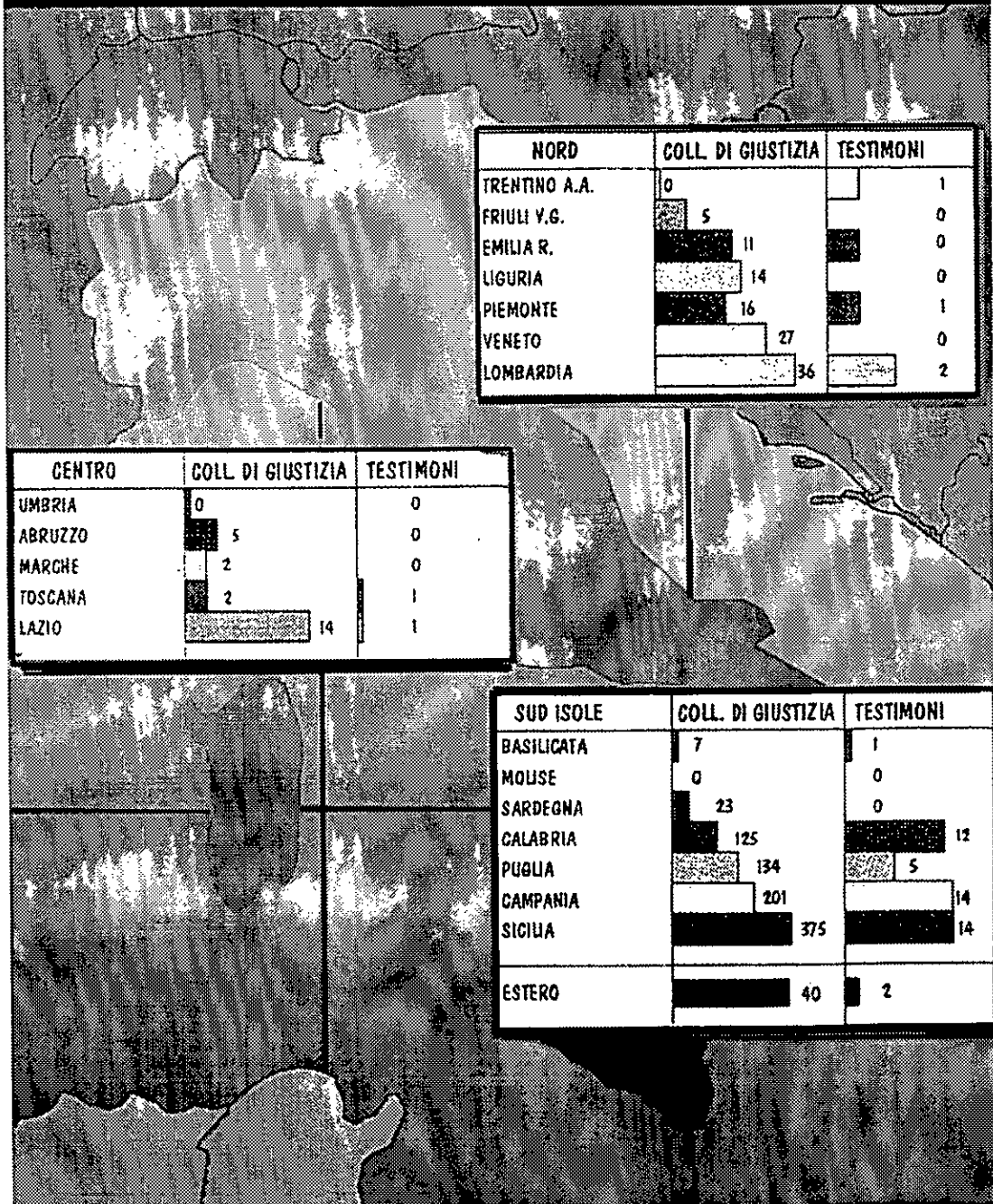
Il 62 per cento dei collaboratori di giustizia e più dell'82 per cento dei familiari hanno un'età che non supera i quarant'anni. Ma il dato si rende ancora più interessante quando si pensi che quasi il 45 per cento dei familiari ha meno di diciotto anni, superando, in maniera significativa, la percentuale registrata nel semestre precedente pari al 37 per cento. Questo a dimostrare la crescita, piuttosto rilevante, della popolazione dei minori nel mondo della protezione.

Questi dati devono far riflettere circa la necessità di dedicare il massimo impegno allo studio e alla soluzione delle problematiche, di vario genere, che attengono al mondo dei giovani inseriti nei programmi di protezione.

Le difficoltà maggiori nascono dall'esigenza di attuare le iniziative di reinserimento sociale, in un contesto operativo che non può assolutamente prescindere dai profili di sicurezza e di mimetizzazione se non si vuole esporre queste persone a gravi pericoli.

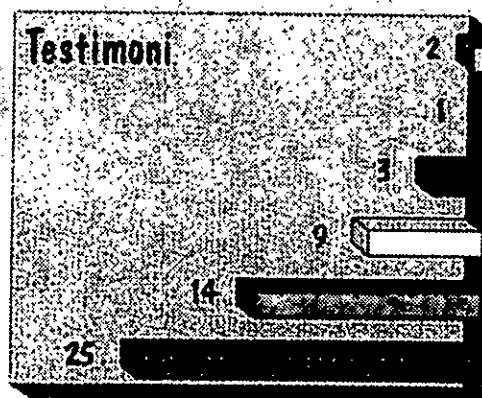
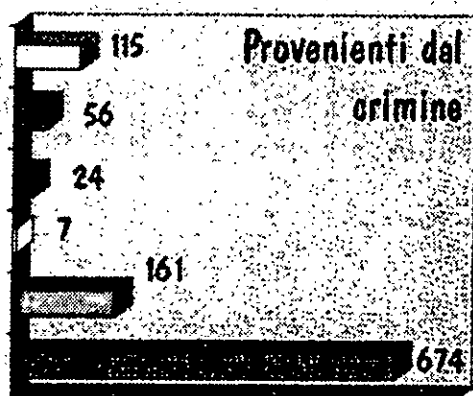
Di indubbio interesse, si rivela l'analisi comparata dei dati sulle regioni di nascita dei collaboratori di giustizia, al fine di distribuire adeguatamente sul territorio, nelle varie località protette, le persone da tutelare.

"COLLABORATORI DI GIUSTIZIA" E TESTIMONI DIVISI PER REGIONI D'ORIGINE



Per quanto riguarda, poi, lo stato civile dei collaboratori di giustizia, da segnalare che il 65 per cento di questi risulta regolarmente coniugato, tra celibi e nubili la percentuale supera il 6 per cento del totale, il 6,7 per cento dei collaboratori è divorziato o separato, il 10,5 per cento vive in regime di convivenza le relazioni sentimentali e l'1,5 per cento è in stato vedovile.

STATO CIVILE DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA PROVENIENTI DAL CRIMINE E DEI TESTIMONI



■ Coniugato
■ Celibe/Nubile

□ Vedovo
■ Separato

■ Divorziato
■ Convivente

CAPITOLO II

L'efficacia dei programmi speciali di protezione.

1. Gli obiettivi dei programmi speciali di protezione e le verifiche periodiche: i risultati.

Si è più volte affermato che le finalità perseguite con lo speciale programma di protezione sono identificabili nella sicurezza e nel reinserimento sociale delle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione prestata.

Appare fin troppo scontato che la prima rappresenta, forse, l'obiettivo minimo ascrivito alle Istituzioni nel momento in cui le stesse si preoccupano di favorire il ricorso allo strumento dei collaboratori di giustizia come mezzo per aggredire la criminalità: è impensabile che non si ponga in essere ogni forma di tutela dell'incolumità fisica del collaboratore nel momento in cui si intende garantire la sua partecipazione alle attività processuali.

Non a caso, il Legislatore indica nella sussistenza di una situazione di grave ed attuale pericolo uno dei presupposti fondamentali per la concessione dello speciale programma di protezione; provvedimento che intanto si definisce in quanto non esistono altre forme tutorie in grado di fronteggiare efficacemente il rischio scaturente da un'attività di collaborazione.

Ma non è solo protezione.

Occorre infatti tenere presente che il sistema di protezione vigente, analogamente a quelli degli altri Paesi stranieri che ricorrono allo strumento dei collaboratori di giustizia, è ispirato, sotto un profilo squisitamente operativo, ai criteri della mimetizzazione e della riservatezza, secondo la nota equazione segretezza-sicurezza, ritenendosi preferibile tale metodologia di azione ai sistemi di tutela basati sugli spieghiamenti di forza, che, oltre ad essere antieconomici, non assicurano analoga "tenuta" tutoria.

Tutto ciò comporta, ovviamente, che, tra le ineludibili misure di protezione poste in atto, quella del trasferimento in altre località sia tra le più immediate, con l'inevitabile conseguenza dello sradicamento a cui vengono sottoposte le persone che entrano nel mondo della protezione.

Appare evidente, quindi, che il programma speciale di protezione deve anche assicurare alle persone protette gli strumenti minimi per favorire il loro inserimento nel tessuto sociale delle località in cui

sono andati a vivere in protezione; occorre cioè avviare tali persone — tenendo conto delle loro peculiarità ed attitudini — verso una sostanziale e sicura “autosufficienza”.

Accertate le finalità del programma speciale di protezione, appare agevole comprendere la linea di rigore perseguita dalla Commissione Centrale nell’attività di verifica dei programmi speciali di protezione — prevista con cadenza periodica dalla specifica normativa — portata avanti da circa un anno a questa parte.

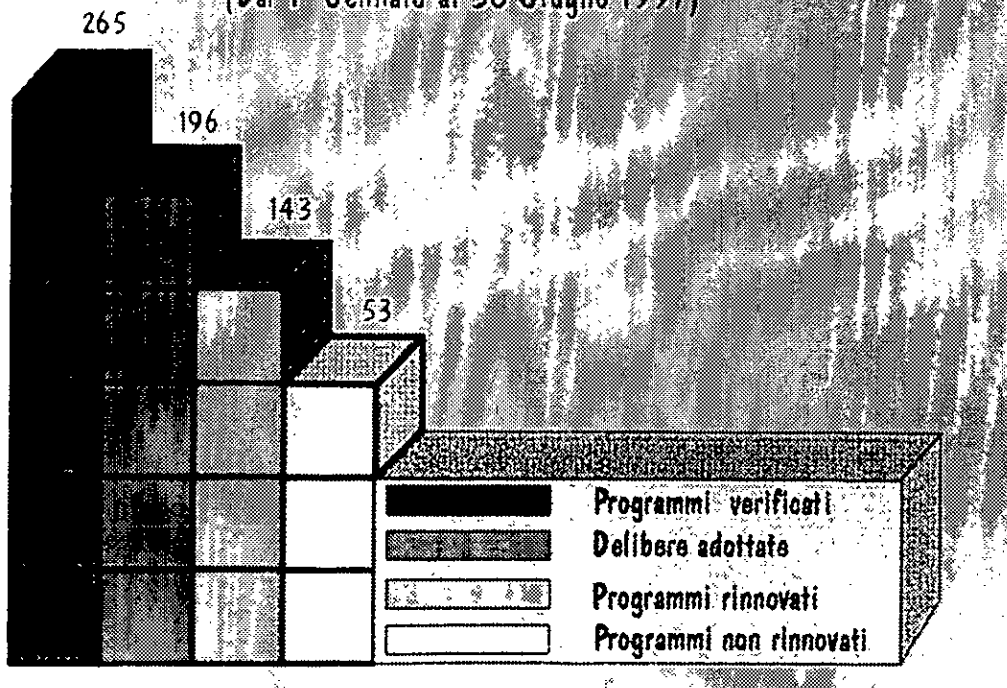
Di fronte a programmi speciali in vita da più di cinque anni — ma con persone in protezione anche da dieci anni solo che si consideri i casi di misure già disposte dall’allora Alto Commissario Antimafia — la Commissione Centrale sta compiendo una seria attività di revisione di tali programmi, proprio al fine di accertarne l’effettiva necessità in rapporto al livello di pericolo ancora esistente ed al concreto perseguimento di formule di recupero sociale.

Nel semestre in argomento, la Commissione Centrale ha sottoposto a verifica 265 programmi speciali di protezione. Sono state 196 le delibere adottate, per i restanti casi si è reso necessario un supplemento istruttorio.

Sono stati rinnovati 143 programmi, mentre 53 non sono stati prorogati alla scadenza, spesso anche in virtù di gravi violazioni comportamentali poste in atto dal collaboratore di giustizia.

ANDAMENTO DELLE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

(Dal 1° Gennaio al 30 Giugno 1997)



Da sottolineare, poi, che 42 programmi speciali di protezione sono stati modificati: in 26 casi la Commissione Centrale ha ridotto il numero dei soggetti del programma, mentre 16 programmi sono stati estesi ad altri familiari in pericolo.

2. Le violazioni del codice comportamentale e le revoche dei programmi speciali di protezione.

Il principio del "rigore della protezione", cui si ispira l'Amministrazione dell'Interno, poggia sull'assunto secondo cui le regole disciplinanti tale sistema devono essere rispettate da tutti.

Se infatti il programma speciale di protezione deve produrre tutti gli effetti straordinari per i quali è stato predisposto, e, soprattutto, la tutela al massimo livello dell'incolumità fisica delle persone esposte al rischio di ritorsioni, appare indispensabile che il collaboratore ed i suoi familiari pongano in essere alcune, fondamentali forme di cooperazione con gli Organi deputati alla loro protezione, in una vera e propria "unità di intenti" tra tutelato e tutelante.

Il c.d. codice comportamentale consiste in una serie di obblighi — inseriti nello speciale programma di protezione — che le persone ammesse al programma si impegnano ad osservare, pena la sospensione o la revoca delle misure disposte in loro favore.

Tra gli obblighi più significativi: quelli di non commettere reati, di evitare ogni azione che comporti la rivelazione e la divulgazione della nuova identità o di quella di copertura, della sede di residenza o dello status di persona sottoposta al programma, di evitare il ritorno nel luogo di provenienza senza il consenso del Servizio Centrale di Protezione, di non rilasciare, senza autorizzazione della Commissione Centrale, interviste, ecc...

La sussistenza di una situazione di grave ed imminente pericolo scaturente da un contributo collaborativo — che, com'è noto legittima l'attuazione di uno speciale programma di protezione — può essere in qualche modo dimostrata dal comportamento tenuto dal soggetto esposto a rischio, nel periodo durante il quale lo stesso viene tutelato.

Lo prevede l'articolo 5 del citato regolamento interministeriale, che consente alla Commissione Centrale la revoca del programma *"allorché ritenga che, per effetto delle inosservanze, del compimento di fatti costituenti reato o per altra ragione comunque connessa alla condotta di vita del soggetto interessato, (...) le misure di protezione siano superflue perché le condotte tenute sono di per sé indicative del reinserimento del soggetto nel circuito criminale ovvero del mutamento o della cessazione della situazione di pericolo conseguente alla collaborazione"*.

Anche nel semestre in esame si sono verificati diversi casi di violazione degli obblighi comportamentali; alcuni di essi si sono manifestati anche con la commissione di reati, taluni di particolare gravità.

Tra i collaboratori di giustizia fruitori di misure urgenti di protezione — in attesa della delibera in ordine alla concessione del programma speciale di protezione — sono stati 48 quelli segnalati dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale in virtù del

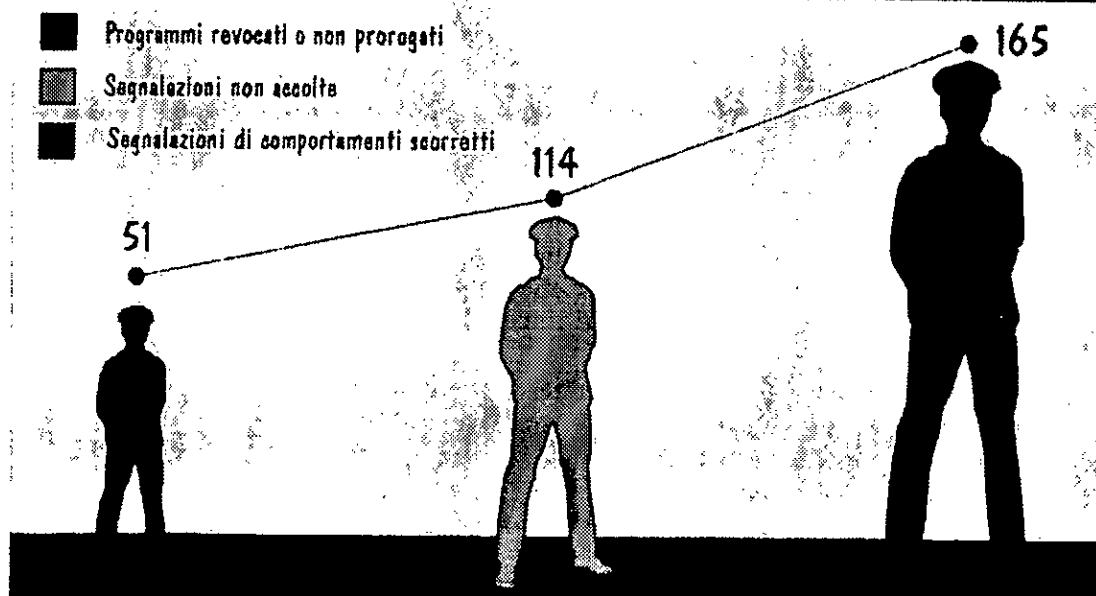
compimento di atti in difformità del loro status di persone in protezione, molto spesso rivelando a terzi la propria condizione di collaboratore di giustizia.

Questi comportamenti, quando si caratterizzano per la loro gravità, entrano a far parte delle valutazioni della Commissione Centrale in sede di delibera sulla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Molto più rilevante il numero di coloro che, in costanza di programma speciale di protezione, hanno violato, almeno una volta, il codice comportamentale; sono stati infatti 165 i collaboratori di giustizia segnalati dal Servizio Centrale di Protezione — taluni anche più volte — alla Commissione Centrale, per 45 dei quali sono stati ipotizzati reati vari (dalla rapina alla estorsione, dal traffico di sostanze stupefacenti al furto).

In virtù di tali segnalazioni, la Commissione Centrale ha revocato il programma speciale di protezione, prima della scadenza, in 29 casi, mentre non ha rinnovato il programma al momento della verifica periodica in 22 circostanze.

REVOCHE O MANCATE PROROGHE DEI PROGRAMMI PER COMPORTAMENTI SCORRETTI



3. *L'ultrattività delle misure assistenziali e la cessazione dei programmi speciali di protezione.*

I collaboratori di giustizia non possono essere considerati soltanto come un freddo strumento di indagine a disposizione della Magistratura.

tura e dei reparti di polizia investigativi; sono, infatti, degli esseri umani, a volte totalmente estranei a qualsiasi fatto criminoso, con loro storie e vicende particolari, con una loro esistenza, persone che, nel bene o nel male, hanno avuto una loro collocazione sociale.

Esiste, in altri termini, un mondo che non appare ai processi, che non viene alla luce tramite gli organi di informazione; esistono dei problemi, spesso gravi, di vita che porrebbero in difficoltà chiunque.

Quello di affiancare il collaboratore di giustizia ed i suoi familiari nella soluzione di questi problemi è un compito affidato al Servizio Centrale di Protezione che deve, quindi, compiere un vero e proprio "traghettaggio" di queste persone verso una realtà "normale", definitivamente affrancate dalle forme di assistenza previste dallo speciale programma di protezione.

In molti casi, soprattutto quando sono da tempo cessati gli impegni di giustizia e si è particolarmente attenuato il livello di pericolo scaturente dalla collaborazione, la Commissione Centrale cerca di favorire un distacco morbido e graduale dal programma speciale di protezione, dando modo e tempo agli interessati di ricercare, anche con l'assistenza del Servizio Centrale di Protezione, utili prospettive di reinserimento sociale.

In tal senso, diversi collaboratori di giustizia, con proprie iniziative, riescono ad individuare e, a volte, ad intraprendere concrete soluzioni occupazionali, che consentono loro, spesso attraverso accorgimenti di mimetizzazione adottati dal predetto Servizio, di lavorare, in condizioni di massima sicurezza, e di fuoriuscire, unitamente alla propria famiglia, dal programma speciale di protezione.

Proprio nel segno della necessaria gradualità che deve accompagnare il distacco dalle forme di sostegno sociale, morale ed economico assicurate dal Servizio Centrale di Protezione, la Commissione Centrale, ormai da un anno, ha adottato la formula della "ultrattività", cioè della prosecuzione delle sole misure assistenziali del programma di protezione, per periodi di tempo non superiori a dodici mesi.

In sostanza, quindi, all'atto della decisione di non rinnovare l'efficacia di un programma, a causa della riduzione dei termini del rischio e della concreta sussistenza di forme idonee per il reinserimento sociale, la Commissione Centrale decide, ove ciò occorra come ulteriore, definitivo atto di sostegno, che, pur cessando l'efficacia del programma speciale di protezione, le sole misure assistenziali basilari — l'erogazione dell'assegno di mantenimento ed il pagamento del canone di locazione dell'appartamento fino a quel momento posto nella disponibilità del collaboratore e della sua famiglia — debbano continuare ad essere sostenute dal Servizio Centrale di Protezione per un definito periodo di tempo.

Questa formula di fuoriuscita dal programma ha fatto registrare buoni risultati, soprattutto perché, allo stesso tempo, è stata conferita al Servizio Centrale di Protezione la facoltà di anticipare — anche in unica soluzione — le somme di denaro ancora da erogare in favore delle persone inserite nel programma non rinnovato.

Infatti, le persone fuoriuscite dal programma senza demerito, cioè senza aver commesso gravi violazioni del codice comportamentale, possono chiedere, ove venga disposta l'ultrattività delle misure assi-

stenziali, di ottenere, in anticipo, la somma complessiva a loro spettante in virtù della decisione della Commissione Centrale, naturalmente dietro immediato rilascio dell'alloggio "protetto".

Evidentemente, questo comporta l'erogazione di somme che sono, comunque, di entità modesta, anche se sufficiente a fornire quel minimo avvio per una definitiva collocazione nel tessuto sociale e produttivo della nuova località scelta per vivere.

Nel semestre in esame sono stati 39 i casi in cui, pur non rinnovando il programma speciale di protezione, la Commissione Centrale ha deliberato la prosecuzione delle sole misure economiche per un congruo periodo di tempo, mai superiore — come detto — ad un anno.