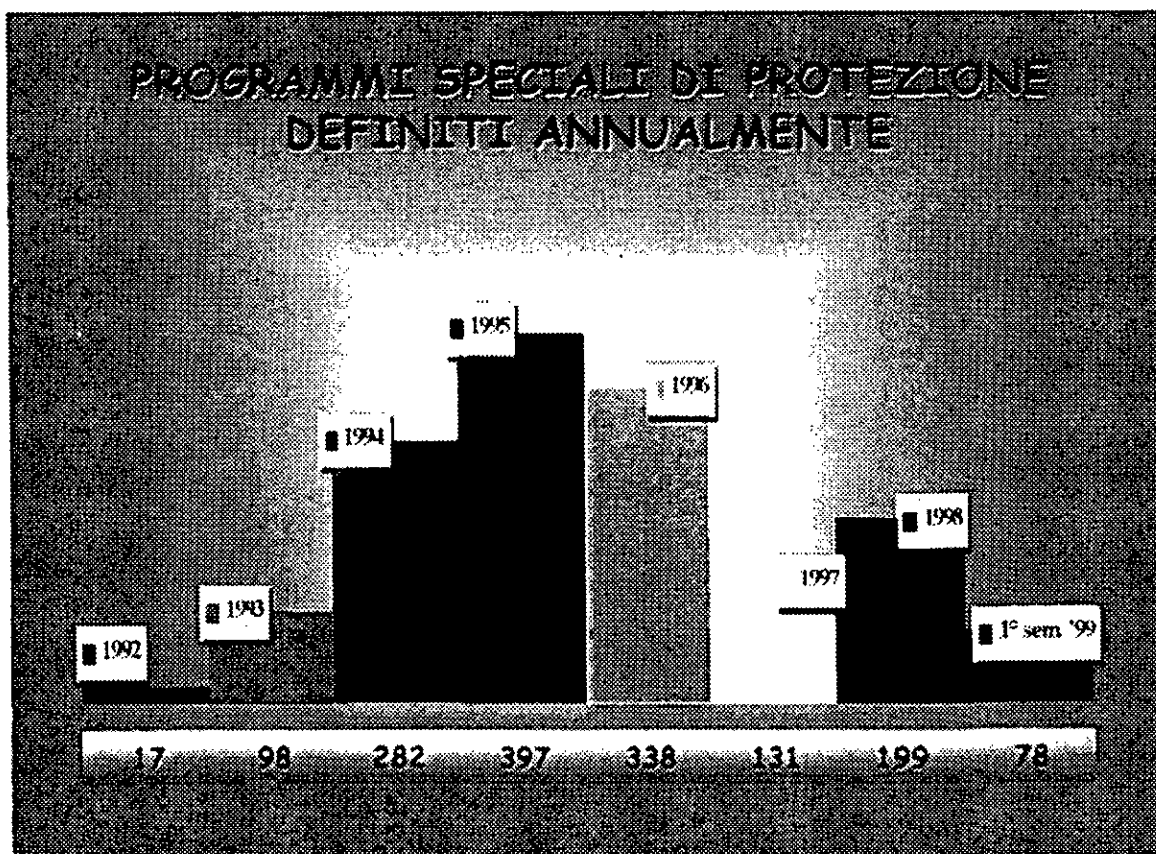


**110** proposte di programma speciale.

Il predetto Collegio ha deliberato di concedere il programma in **78** casi, mentre in altri **32** ha respinto la proposta.

Tra le suddette proposte, **24** riguardavano collaboratori già estromessi, in passato, dal sistema tutorio e nuovamente proposti in virtù di un riacutizzarsi del pericolo nei loro confronti, tale da non poter essere, secondo l'Autorità giudiziaria, affrontato con mezzi diversi dal programma. In **8** dei predetti casi, la Commissione ha accolto la richiesta, mentre negli altri **16** ha confermato la precedente decisione di rigetto.

In relazione alle altre **86** proposte, riguardanti nuovi collaboratori, la Commissione ha deliberato di concedere il programma in **70** casi, mentre nei restanti **16** ha respinto la richiesta.



Nel semestre precedente, la Commissione aveva accolto 89 proposte, di cui 9 riesami di posizioni di soggetti in precedenza estromessi, su un totale complessivo di 177 definite. Le proposte respinte ammontavano a 88.

Il minor numero di proposte definite rispetto allo scorso semestre è dovuto al fatto che, in molti casi, la Commissione ha rinviato la propria decisione, richiedendo ulteriori elementi conoscitivi all'Autorità giudiziaria.

Detto Collegio sta infatti proseguendo la sua attività, in coerenza con la linea adottata negli ultimi tre anni, ispirata ad un accurato rigore valutativo, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto della gravità ed attualità del pericolo e l'importanza delle dichiarazioni rese. Tale rigore selettivo, peraltro perfettamente coerente con le attribuzioni che la legge riserva alla Commissione, è mirato a concedere il programma di protezione solo in presenza di apporti collaborativi genuini da cui nasca un pericolo eccezionale. L'accurato vaglio delle proposte di programma operato dalla Commissione non ha tuttavia agito da deterrente della volontà collaborativa, come dimostra il costante aumento dei collaboratori, pur senza i clamorosi picchi registrati nei primi anni del sistema.

### ***3. Le persone protette: l'analisi dei dati***

Il numero dei collaboratori sottoposti alle misure di tutela (misure urgenti disposte dal Capo della Polizia e programma speciale di protezione) risulta, alla data del 30 giugno 1999, di **1138**, con un aumento di **12** unità rispetto al semestre precedente.

Tale incremento, pur inferiore a quello di 30 unità registrato nel passaggio tra il primo e il secondo semestre 1998, è identico a quello rilevato tra gli ultimi sei mesi del 1997 e i primi del 1998.

Si conferma quindi la tendenza, già rilevata nel corso del 1998, ad un aumento complessivo del numero dei collaboratori di giustizia, dopo la flessione verificatasi tra i primi e gli ultimi sei mesi del 1997, che avevano visto una diminuzione di 11 unità.

In relazione ai familiari inseriti nel sistema tutorio, il loro numero, al 30 giugno 1999, risulta di **4207**, contro i 4166 del semestre precedente, con una crescita di **41** unità.

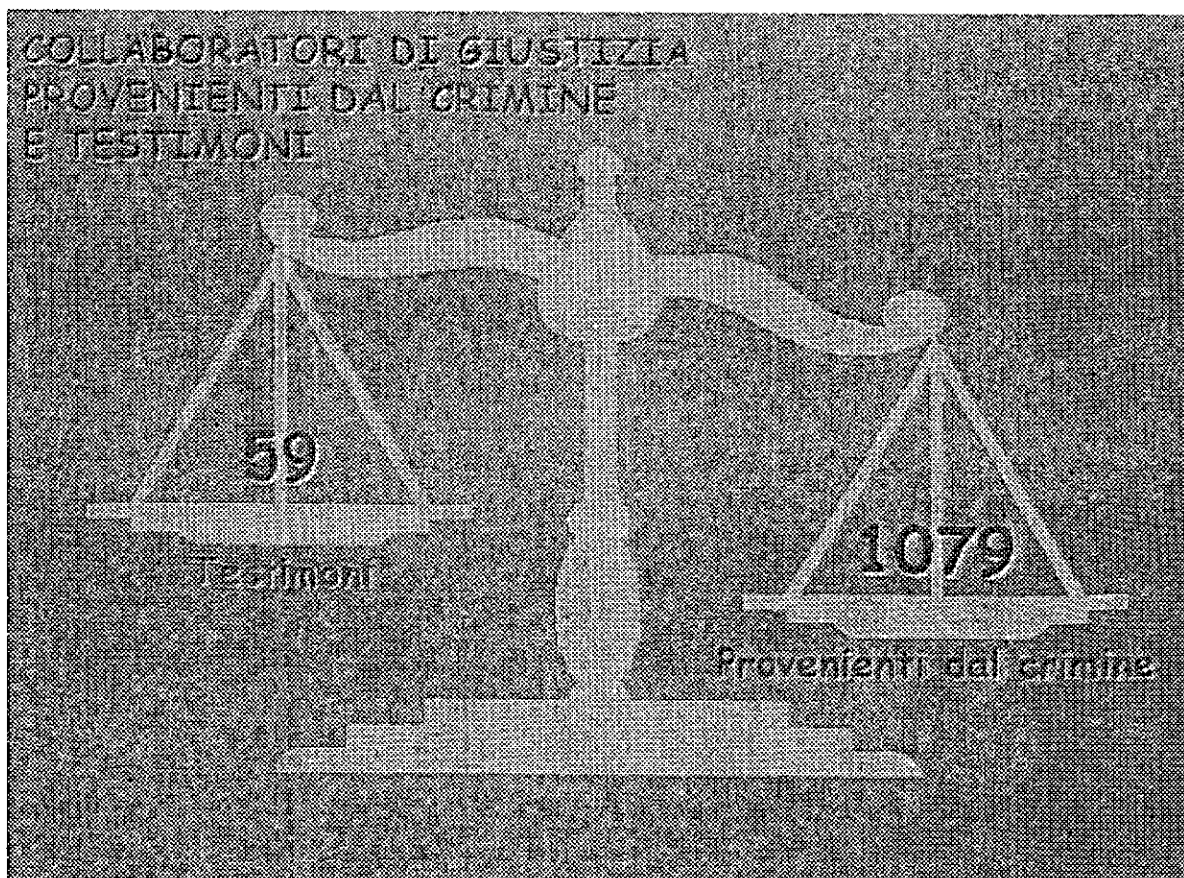
In questo caso, si può notare un'inversione dell'andamento raggiunto negli ultimi anni, in cui si era notata una leggera diminuzione o perlomeno una stabilizzazione. Tra il secondo semestre del 1997 e il primo dell'anno successivo, infatti, il numero dei familiari sotto protezione era diminuito di 14 unità, e vi era stato un ulteriore calo, sia pure di una sola unità, tra i primi e i secondi sei mesi del 1998. Al 30 giugno 1999, il totale delle persone sottoposte a misure di protezione è dunque di **5345**, in raffronto alle 5292 al 31 dicembre 1998 e delle 5263 del semestre precedente.

L'analisi dei dati complessivi consente quindi di rilevare una costante crescita del fenomeno collaborativo, anche se non con gli elevatissimi ritmi raggiunti nella prima metà degli anni 90. Tale crescita dimostra che lo stimolo a collaborare con la giustizia è tuttora avvertito e che il sistema della protezione riesce ad incentivarlo, proteggendo le persone in pericolo e dando loro la speranza di una vita normale.

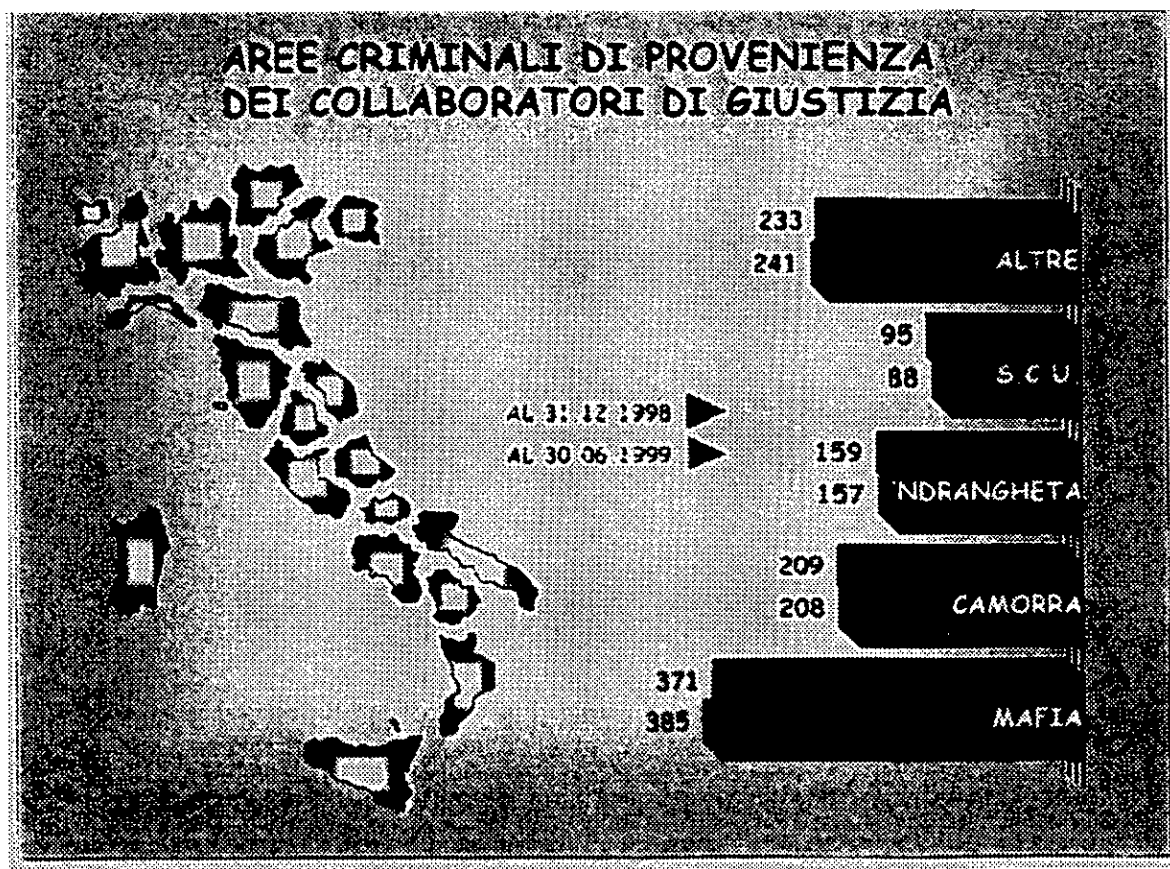
L'aumento del numero delle persone protette non è tuttavia di dimensioni tali da far paventare un collasso del sistema, dovuto ad un eccessivo squilibrio fra ingressi ed uscite. L'azione intrapresa dalla Commissione Centrale ha infatti contribuito a mantenere un giusto rapporto fra gli uni e le altre, sia sottoponendo le proposte di programma speciale di protezione ad una scrupolosa verifica delle condizioni stabilite dalla legge, sia adottando strumenti per il reinserimento sociale in condizioni di sicurezza delle persone protette.

D'altro lato, non si può sottovalutare che il continuo, anche se contenuto, aumento di queste ultime può generare, in prospettiva, notevoli difficoltà nel funzionamento del sistema, oltre ad un aumento dei suoi costi. È quindi più che mai attuale la necessità di una rapida conclusione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge governativo di riforma della protezione. L'approvazione del predetto testo, nel quale vengono stabilite regole per selezionare più rigorosamente le collaborazioni e per diversificare i livelli della protezione, vanificherebbe infatti i rischi di una possibile congestione del sistema tutorio, provocata da un eccessivo numero di soggetti da proteggere.

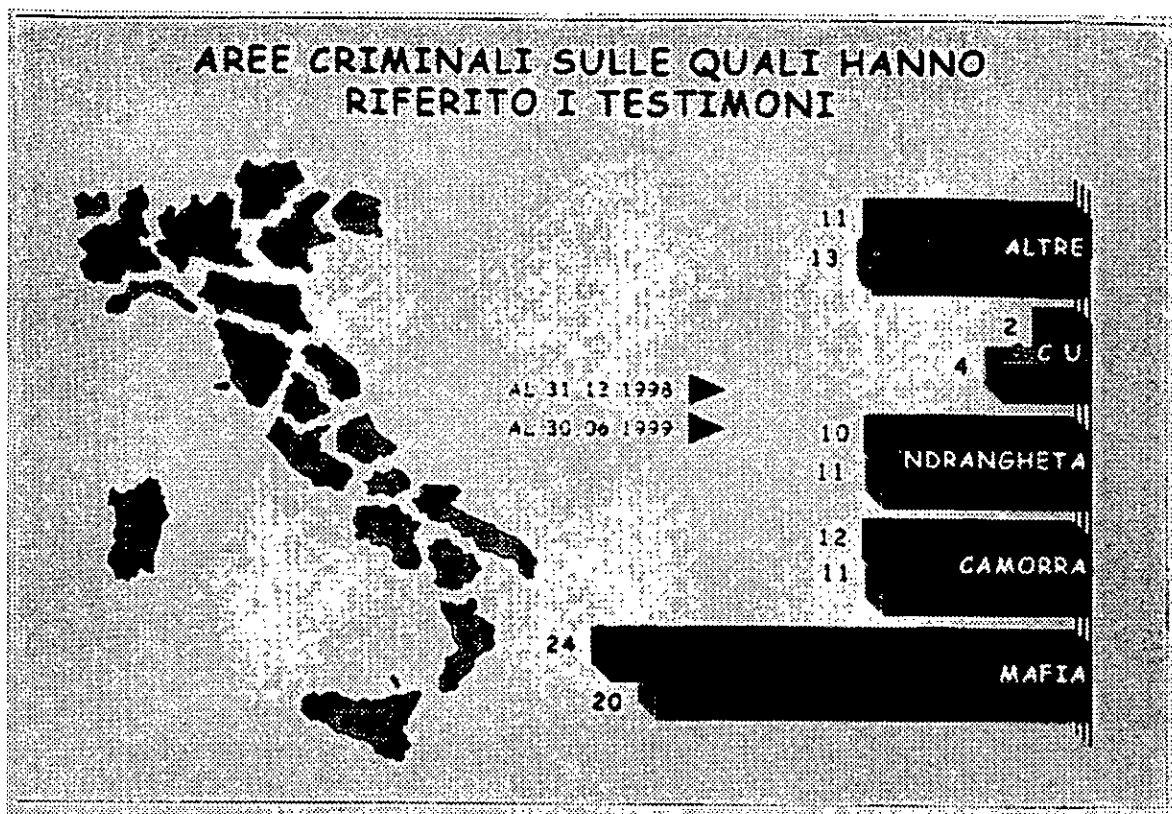
Dei **1138** collaboratori, **1079** provengono da realtà criminali, mentre **59** sono testimoni. L'aumento di 12 unità del numero complessivo dei collaboratori si riferisce solo ai primi, in quanto il numero dei testimoni è rimasto identico a quello del semestre precedente.



Dei 1079 collaboratori con un passato criminale, **385** provengono da gruppi di area mafiosa (con un aumento, rispetto al semestre precedente, di **14** unità), **208** dalla camorra (diminuzione di un'unità), **157** dalla 'ndrangheta (diminuzione di 2 unità), **88** dalla sacra corona unita (calo di 7 unità) e **241** da gruppi di altro genere e matrice (aumento di 8 unità).



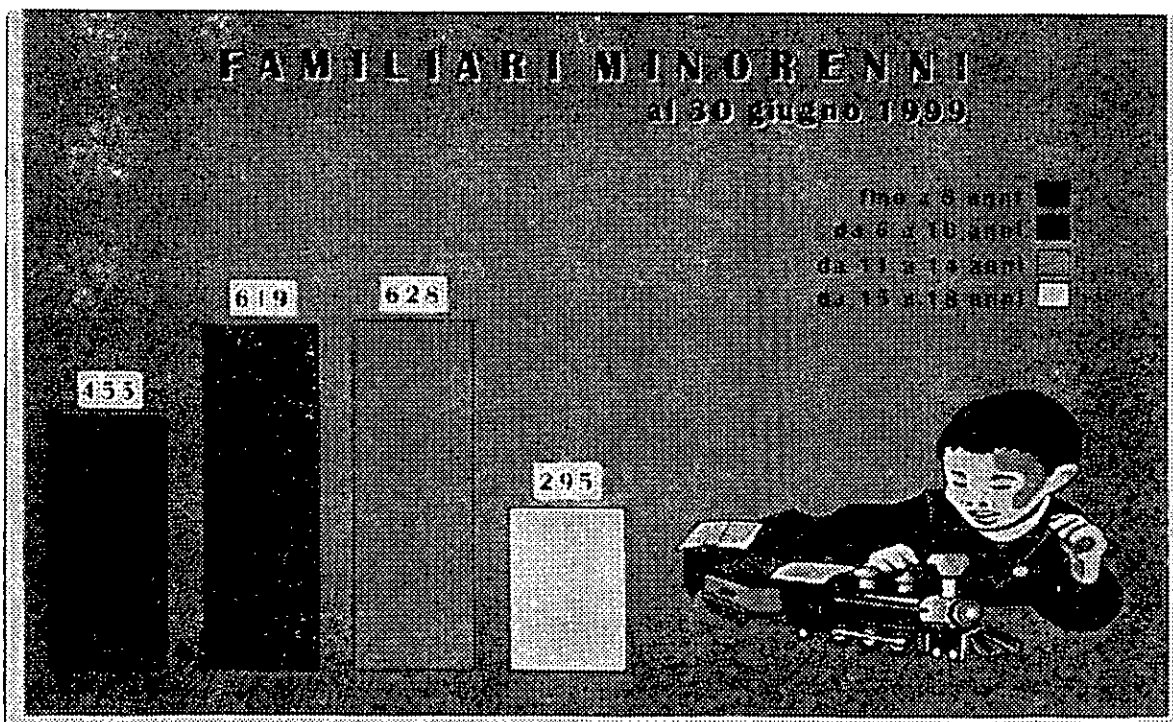
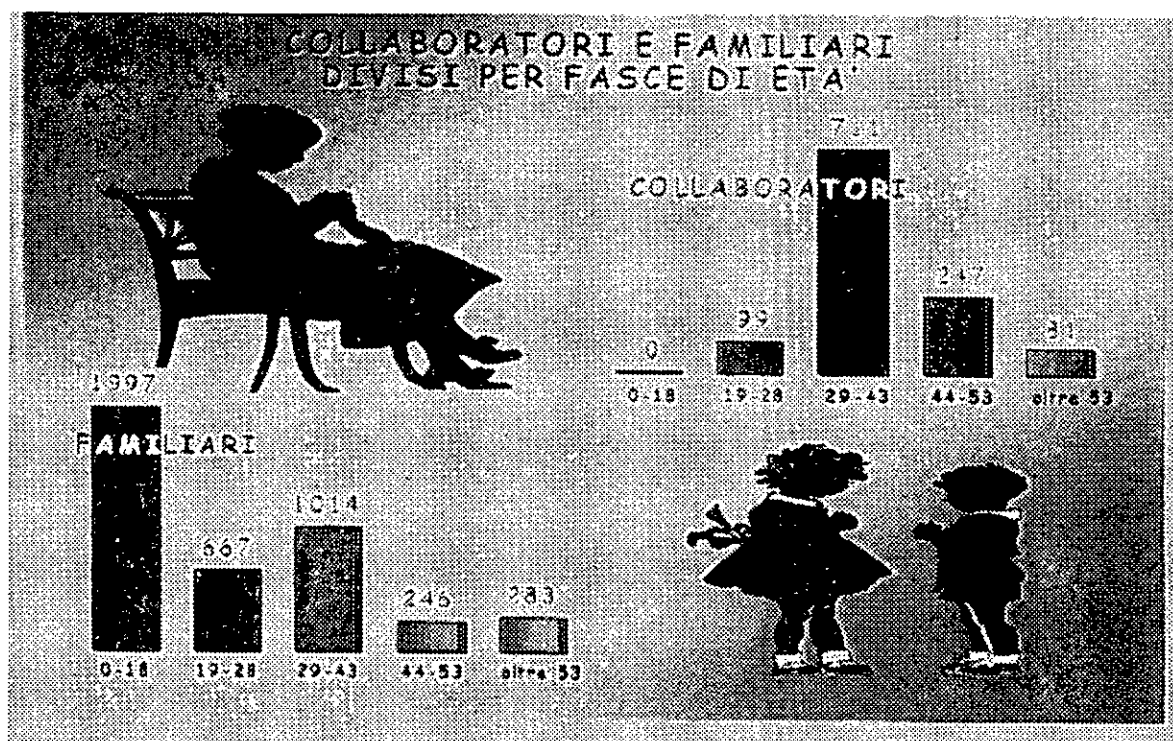
Dei 59 testimoni, **20** hanno riferito su fatti di mafia (con una diminuzione, in sei mesi, di **4** unità), **11** su reati commessi dalla camorra (diminuzione di un'unità), altrettanti su quelli della 'ndrangheta (aumento di un'unità), mentre **4** hanno riferito su attività criminali della sacra corona unita (2 unità in più) e **13** su organizzazioni criminali di diverso ambito (incremento di 2 unità).



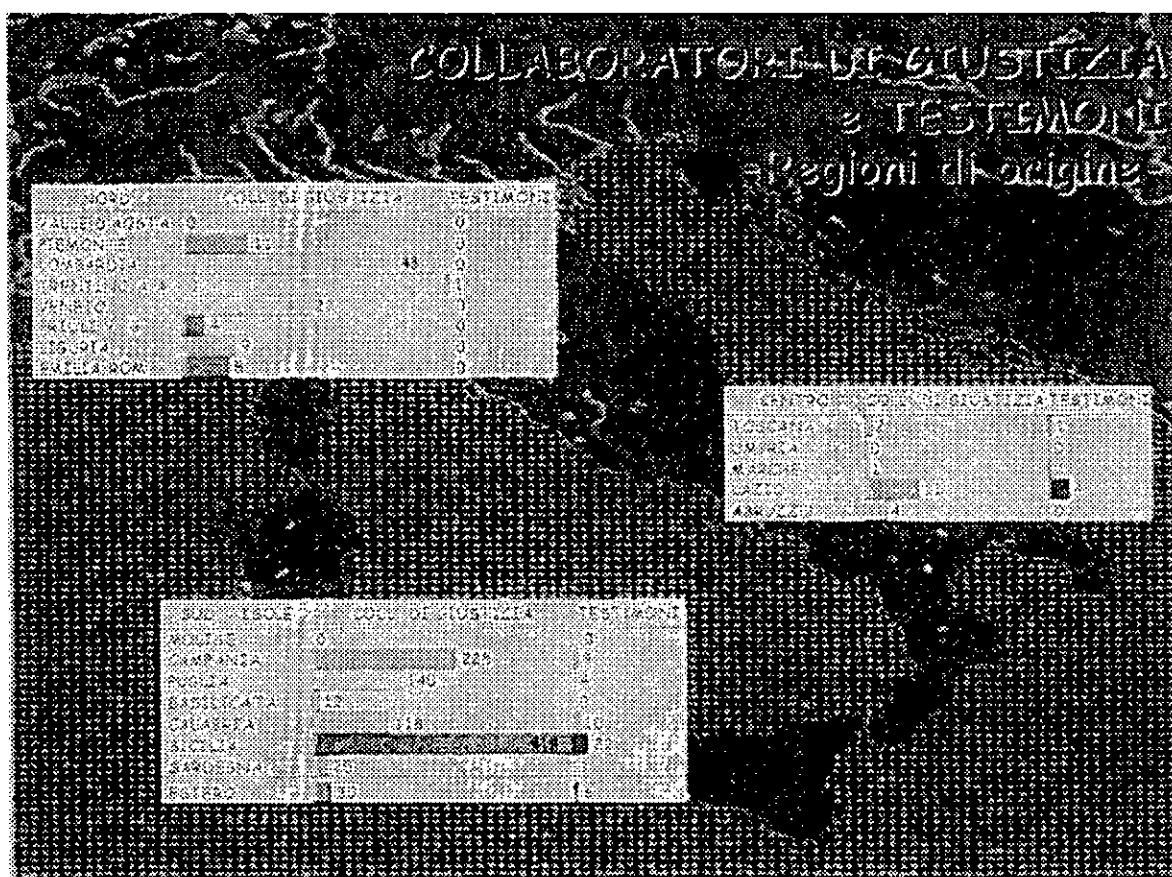
Il grafico che segue rappresenta la distinzione per sesso dei collaboratori e dei loro familiari.



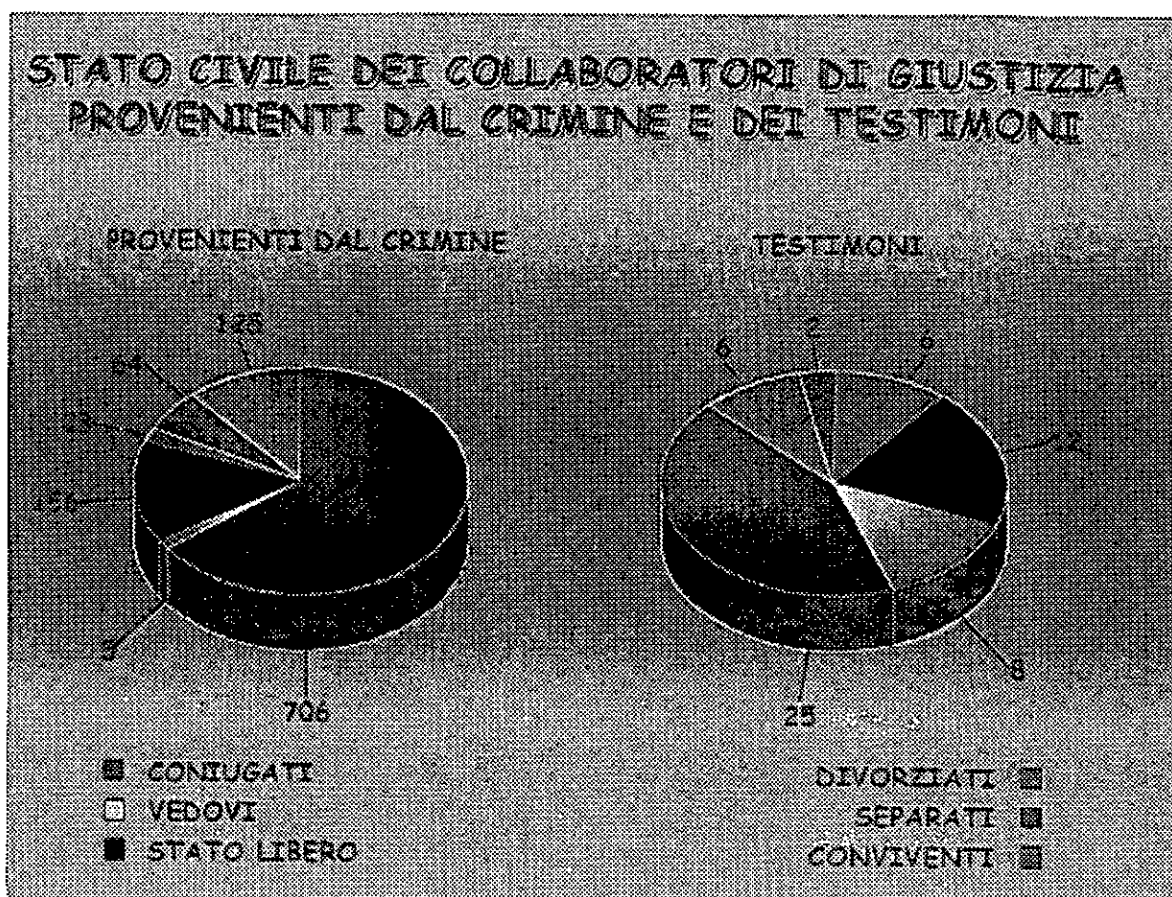
L'analisi dei dati anagrafici dei collaboratori e dei loro familiari conferma che la popolazione sotto protezione è estremamente giovane: il 72% dei collaboratori e l'86% dei familiari non supera infatti i 43 anni, mentre più del 47% di questi ultimi ha meno di 18 anni.



Per quanto riguarda le Regioni di origine dei collaboratori, vi è stata una lieve diminuzione, secondo una tendenza già manifestata nello scorso semestre, dei collaboratori provenienti dalle Regioni settentrionali, mentre sono aumentati quelli originari dell'Italia Centrale (lievemente diminuiti nello scorso semestre) e di quella Meridionale e Insulare.



Nel semestre in esame, non vi sono state variazioni significative sulle percentuali attinenti allo stato civile dei collaboratori. Si conferma quindi la prevalenza delle coppie coniugate, che rappresentano il 65% del totale, mentre quelle in regime di convivenza sono l'11%.



Un'aliquota del **14%** è costituita dai celibi e dalle nubili, mentre il **9%** sono divorziati o separati e l'**1%** è in stato di vedovanza.

Nel semestre in esame, sono inoltre venuti al mondo **6** neonati, tutti di sesso femminile, figli di soggetti sotto protezione, rispetto ai **25** dello scorso semestre.

## CAPITOLO II

### L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

#### *1. La verifica dei programmi*

Nei primi sei mesi del 1999, la Commissione Centrale ha continuato l'attività di verifica dei programmi speciali di protezione in atto. Tale attività, espressamente prevista dall'art. 5, comma 7, del D.I. 24 novembre 1994, n. 687, consiste in un controllo periodico dei programmi, per accertare se sussistano ancora i presupposti di legge che hanno condotto alla loro adozione e procedere o meno al loro rinnovo.

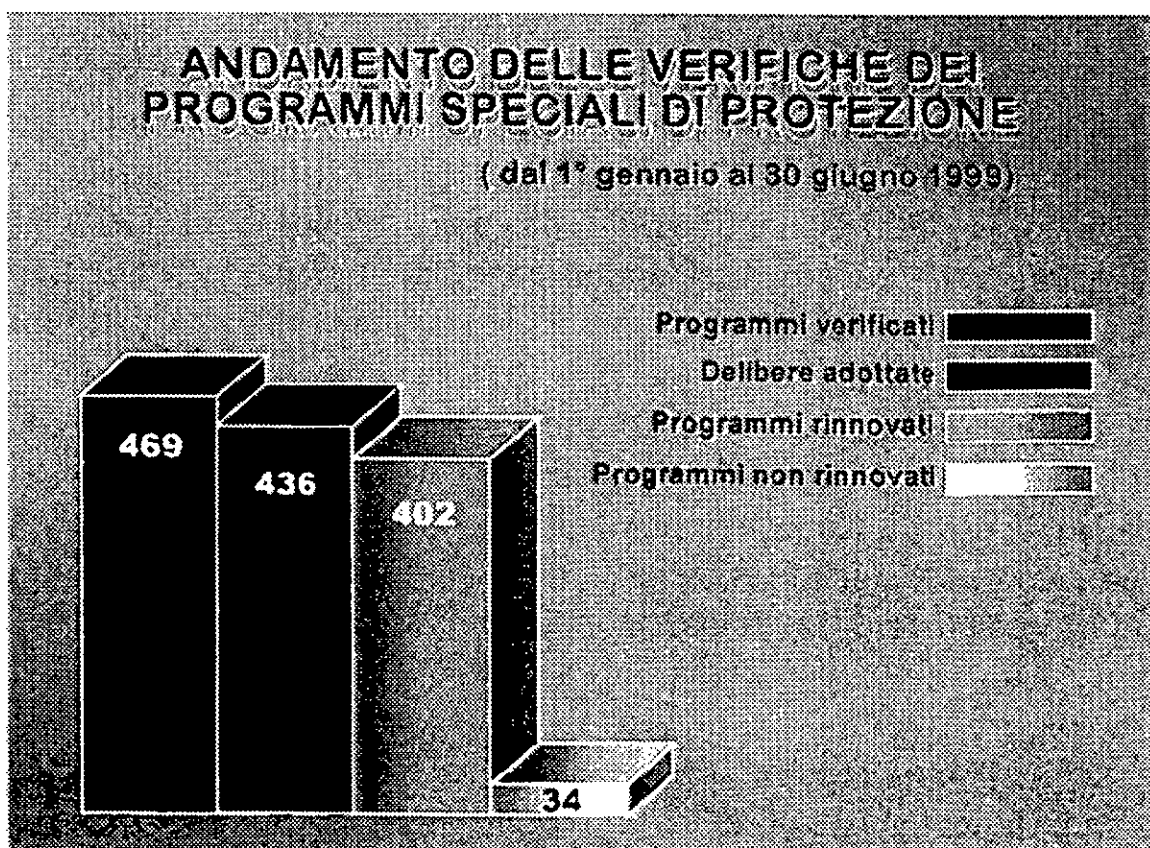
A tal fine, la Commissione richiede, in prossimità della scadenza di ogni programma, che ha generalmente una validità di dodici mesi, notizie aggiornate sugli impegni processuali del collaboratore interessato, e sul livello del pericolo in atto al Procuratore proponente e al Procuratore Nazionale Antimafia, nonché una relazione sul comportamento dello stesso e sulle sue prospettive di reinserimento sociale al Servizio Centrale di Protezione. Gli elementi richiesti non hanno però carattere vincolante, in quanto la Commissione ha una piena autonomia decisionale in merito al rinnovo dei programmi, bensì costituiscono un importante supporto cognitivo per la relativa deliberazione. L'attività di verifica della Commissione è quindi improntata ad un'attenta valutazione delle singole posizioni collaborative, sotto i profili dell'evoluzione dei procedimenti nei quali le dichiarazioni vengono rese, sulla sussistenza di un pericolo grave ed attuale e sulla possibilità di un reinserimento socio-lavorativo delle persone protette.

Quest'ultimo punto assume una particolare importanza nei casi in cui la collaborazione sia in fase di esaurimento e vi sia la

possibilità di una fuoriuscita dal programma in condizioni di sicurezza.

Particolare attenzione viene anche riservata alle eventuali violazioni degli obblighi previsti dal programma da parte dei soggetti sotto protezione. Tali violazioni vengono segnalate dal Servizio Centrale di Protezione, in quanto un'efficace attuazione del programma non può certamente essere assicurata in presenza di un'inosservanza sistematica delle norme di sicurezza o, ancor più, di comportamenti che denotino un rientro in contesti criminosi.

Nel semestre in argomento, i programmi in scadenza sottoposti a verifica da parte della Commissione Centrale sono stati **469**. Di essi, **402** sono stati rinnovati, mentre quelli non prorogati ammontano a **34**. Nelle restanti situazioni, la Commissione ha sospeso la propria decisione, richiedendo all'Autorità giudiziaria o al Servizio Centrale di Protezione ulteriori elementi conoscitivi.



Sono stati **13** i programmi non prorogati per violazioni comportamentali, mentre negli altri casi la Commissione ha ritenuto che il pericolo derivante dall'apporto collaborativo potesse essere sufficientemente tenuto sotto controllo con misure ordinarie di sicurezza, e ha quindi disposto la non proroga, erogando finanziamenti di sostegno per il reinserimento sociale.

Da sottolineare, poi, che **186** programmi sono stati modificati: in **101** casi, la Commissione Centrale ha esteso il programma ad altri familiari in pericolo, mentre in altri **85** ha ridotto il numero di quelli in esso ricompresi.

## ***2. Le violazioni delle regole del programma: tipologia e conseguenze***

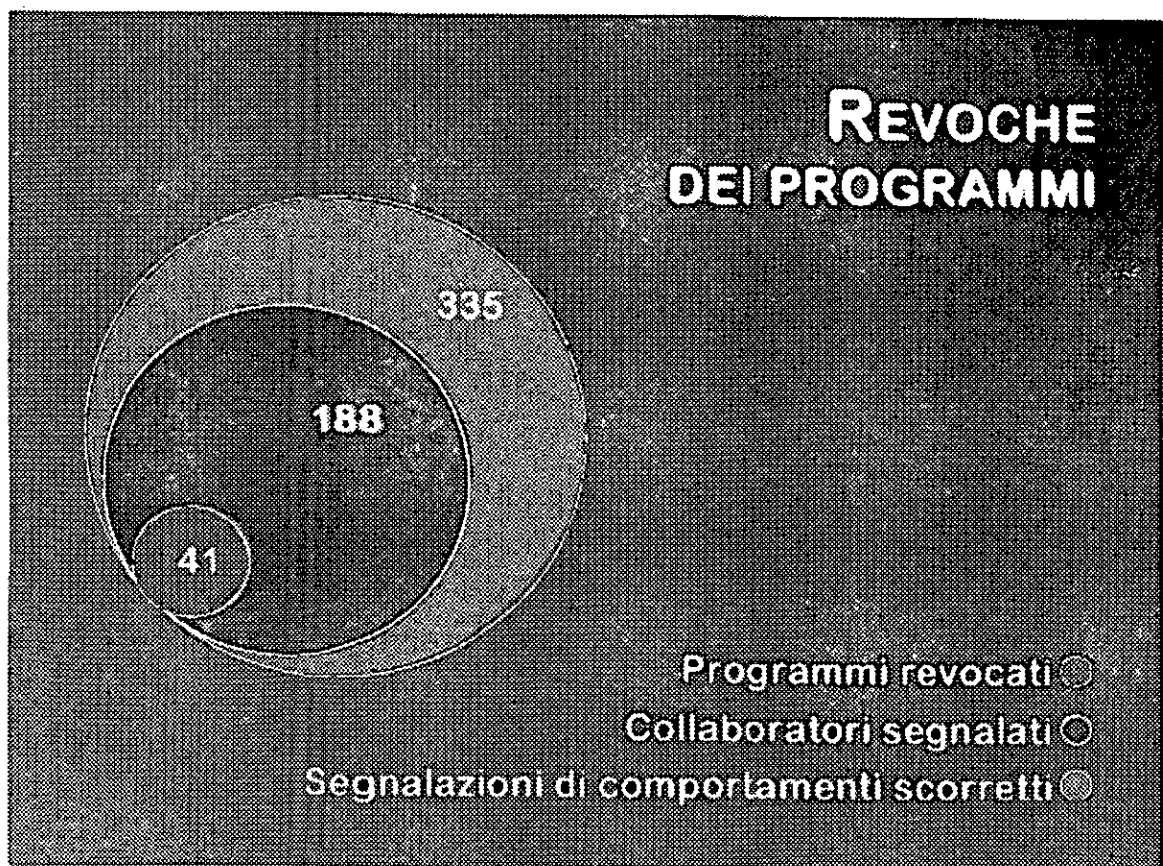
Un'efficace attuazione del programma speciale di protezione non può prescindere da una puntuale osservanza, da parte dei soggetti tutelati, delle cautele necessarie per mantenere segreta la propria identità e l'ubicazione del domicilio protetto.

Queste ultime, unite all'impegno a non commettere reati e ad altre regole, fanno parte del codice comportamentale, di cui, all'atto della sottoscrizione del programma, ogni persona protetta prende visione, impegnandosi a rispettarlo. Le violazioni del codice vengono segnalate dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale e all'Autorità giudiziaria che ha formulato la proposta. Nei casi più gravi il predetto Collegio può revocare il programma o non rinnovarlo, se la sua efficacia sia già scaduta, o limitarsi, in caso di infrazioni di più lieve entità, ad un richiamo formale dell'interessato.

Nel semestre in esame, le persone protette che si sono rese responsabili di comportamenti contrari al codice comportamentale

sono state **188**, mentre il totale delle violazioni stesse è stato di **335**. La difformità tra il numero delle violazioni e quello dei loro autori si spiega con il fatto che alcuni di questi ultimi hanno commesso più infrazioni.

In conseguenza di tali condotte, la Commissione Centrale ha revocato prima del termine o non ha rinnovato complessivamente **41** programmi (i programmi revocati sono stati **28**, mentre quelli già scaduti e non rinnovati ammontano a **13**).



Rispetto al semestre precedente, si riscontra un aumento sia delle violazioni (che erano state **277**) sia dei loro autori (**159**). È invece diminuito il numero dei programmi revocati e non prorogati, che era di **54**.

Riguardo al tipo di violazioni, è interessante osservare che, in paragone al semestre precedente, il loro incremento riguarda quelle relative alle inosservanze delle regole della protezione e non quelle costituenti reati. Nei primi sei mesi del 1999, infatti, l'incidenza in percentuale delle prime è stata del **79%**, e quella delle seconde del **21%**. Nel precedente semestre, invece, tali percentuali erano state, rispettivamente, del **78%** e del **22%**.

Non vi è stato quindi un aumento del ritorno al crimine dei collaboratori della giustizia, fenomeno purtroppo fisiologico anche in altri Paesi all'avanguardia nell'utilizzo di questi ultimi, bensì una lievitazione delle inosservanze "amministrative" (divulgazione delle generalità reali e del domicilio protetto, allontanamenti non autorizzati da quest'ultimo, incontri con persone, in gran parte familiari, non inclusi nel programma di protezione). Per quanto riguarda i tipi di reati segnalati, al primo posto figurano i delitti contro l'Amministrazione della giustizia (simulazione di reato, favoreggiamento reale o personale ed altri) seguiti dai reati contro il patrimonio. Non si è verificata, sotto questo profilo, alcuna significativa variazione rispetto al precedente semestre.

A completamento dei precedenti dati, va segnalato che, nel periodo oggetto della presente Relazione, si è reso responsabile di una violazione comportamentale anche un soggetto sottoposto a misure urgenti di protezione, in attesa della definizione del programma. Anche in questo caso, la Commissione Centrale è stata informata per decidere sull'eventuale adozione di quest'ultimo. Nel semestre precedente, le segnalazioni di casi analoghi erano state **5**.

Il problema del controllo dei collaboratori della giustizia riveste una particolare delicatezza, in quanto la maggior parte di essi è in stato di libertà, avendo scontato le pene inflitte, o beneficia delle misure alternative al carcere.

Il relativo controllo spetta alle Forze territoriali di Polizia delle località “protette”, alle quali sono demandati i compiti di tutela dei collaboratori.

Negli ultimi anni, la Commissione Centrale ha seguito una linea di rigore nella valutazione delle condotte di questi ultimi, nella consapevolezza che non è possibile garantire una protezione a chi non coopera con gli Organi addetti alla tutela della sua incolumità o addirittura utilizza il proprio *status* di persona protetta per commettere reati. Tale attività è stata improntata ad un’attenta verifica delle singole posizioni e della gravità delle violazioni commesse, nella consapevolezza che il potere di revoca del programma deve essere esercitato con equilibrio e misura. Ciò è confermato dall’art. 5, 2° comma, del Decreto Interministeriale 24/11/1994, n. 687, in cui è stabilito che, prima di procedere alla seduta per la revoca del programma, vengano acquisiti i pareri dell’Autorità giudiziaria proponente e, se necessario, del Procuratore Nazionale Antimafia.

Nell’esame dei comportamenti contrastanti con gli obblighi comportamentali, la Commissione non si attiene dunque a rigidi criteri burocratici o, peggio, di mero stampo selettivo, né, tantomeno, inclina ad un’inopportuna tolleranza. La sua azione è invece improntata alla valutazione dei comportamenti in relazione alla loro gravità e, soprattutto, alla compatibilità con il mantenimento del programma di protezione.

Il dato da cui si rileva, rispetto al semestre precedente, una diminuzione dei programmi revocati o non prorogati e un aumento dei comportamenti violatori, va dunque letto alla luce di queste considerazioni. In definitiva, la facoltà di revoca dei programmi viene applicata dalla Commissione, in piena coerenza a quanto stabilito dal Legislatore, secondo un processo valutativo sul contenuto e la gravità delle violazioni, sul contesto in cui sono avvenute e sulla loro incidenza nella prosecuzione del programma.