

§ 3) L'attività della Commissione Centrale

a) le delibere di approvazione degli speciali programmi di protezione

Il momento deliberativo in ordine all'approvazione dello speciale programma di protezione è affidata dalla legge alla Commissione Centrale, composta da un Sottosegretario di Stato, che la presiede, da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione dei processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali esperti nel medesimo settore.

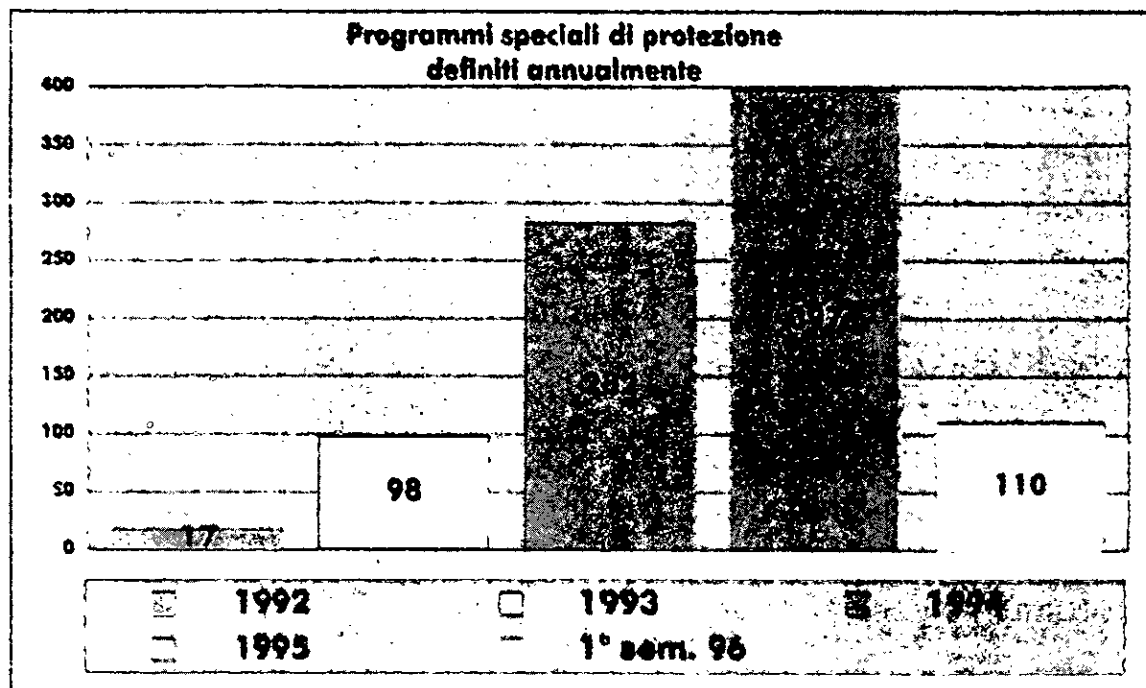
Detto Organo rappresenta, quindi, il livello decisionale più elevato in materia, costituendo le sue determinazioni in merito alla definizione dello speciale programma di protezione il momento conclusivo di un procedimento ben delineato dal Legislatore.

La Commissione Centrale, soprattutto all'indomani della citata sentenza della Consulta che ne rivalutava la piena autonomia decisionale, ha tentato con impegno di recuperare una valenza selettiva più rigorosa e, quindi, più conforme ai principi della normativa di settore.

Si è avuto più volte modo di sottolineare che, tuttavia, ciò non è stato sempre possibile, in assenza di una seria, ponderata e costruttiva rivisitazione del sistema stesso, secondo strategie intese non certo a frenare il fenomeno, ma, al contrario, ad alimentarne le potenzialità di aggressione al crimine organizzato.

Anche nel semestre in considerazione, il lavoro della Commissione Centrale si è rivelato particolarmente intenso, avendo la stessa infatti deliberato 248 programmi speciali di protezione, per un totale di 1042 provvedimenti adottati dal '91 ad oggi. Da rilevare, altresì, la notevole, meticolosa attività istruttoria assolta dagli addetti alla Segreteria, incardinata nell'ambito dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pia-

nificazione delle Forze di Polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.



b) le altre determinazioni

L'attività della Commissione Centrale non può certamente considerarsi esaurita nelle delibere di approvazione dello speciale programma di protezione, bensì ricomprende una serie di competenze che ne consolidano quella figura decisionale posta al vertice del sistema a cui si accennava nel paragrafo precedente.

D'altra parte, il programma speciale di protezione esprime una sua vitalità dovuta al fatto che, come strumento di tutela di persone esposte ad una situazione di rischio per la loro incolumità, si deve adeguare costantemente alle possibili trasformazioni di un'entità, qual'è il pericolo, in continua evoluzione con il passare del tempo, con il mutare degli scenari criminali.

Le verifiche periodicamente condotte dalla Commissione Centrale, che verranno approfondite nel prosieguo della relazione, rappresen-

tano il chiaro e tangibile segno della necessità di monitorare assiduamente l'efficacia tutoria dei programmi e la loro adeguatezza alle concrete esigenze di protezione dei collaboratori.

Ma attraverso il programma speciale di protezione non si assicura solo la tutela di soggetti in pericolo.

Il programma è un insieme di misure anche di tipo assistenziale e di inserimento sociale; fornisce inoltre al collaboratore la possibilità di fruire dei benefici penitenziari previsti dall'Ordinamento carcerario, in deroga ai vigenti limiti, compresi quelli relativi alla pena da scontare.

Proprio in tema di concessione dei benefici penitenziari, la Commissione Centrale svolge una rilevante ed intensa attività consultiva in favore della Magistratura di Sorveglianza, secondo quanto prevede l'art. 13 *ter*, L.n. 82/1991.

Anche nel semestre oggetto della relazione, la Commissione Centrale ha confermato la tendenza a condizionare l'esito del parere alla quantità di pena già sofferta dal collaboratore istante, rapportata al periodo complessivo da espiare.

Ciò, ha portato tale Collegio ad esprimersi sfavorevolmente in tutti quei casi in cui la modestia del periodo scontato in stato detentivo non avrebbe potuto presumibilmente far ritenere realizzata la finalità di rieducazione del condannato.

Di sicuro interesse anche le decisioni della Commissione Centrale quando è stata chiamata ad autorizzare i collaboratori della giustizia al rilascio di interviste o allo svolgimento di colloqui con giornalisti.

Il programma speciale di protezione vieta alle persone protette di rilasciare interviste, scrivere memoriali o collaborare alla stesura di libri, se non autorizzate dalla Commissione Centrale.

In questi casi, come è evidente, sussistono diversi interessi, non sempre conciliabili tra loro: l'esigenza di sicurezza, la riservatezza sugli aspetti investigativi e processuali della collaborazione, la libertà di informare ed il diritto ad essere informati.

E' evidente che la Commissione Centrale nelle sue valutazioni ha sempre cercato di far coincidere tali esigenze, spesso concedendo le richieste autorizzazioni. Prima di esprimersi, è stato ogni volta acquisito il parere della Procura proponente il programma in ordine all'opportunità che il collaboratore fosse intervistato: parere di fatto vincolante, soprattutto quando è stato negativo.

Spesso le autorizzazioni sono state condizionate, oltre che all'adozione di tutte le cautele di sicurezza che gli Organi di tutela hanno ritenute necessarie per salvaguardare la segretezza dell'immagine del collaboratore, anche alla preventiva visione, da parte della Procura che aveva espresso il parere, della registrazione televisiva o delle domande da rivolgere.

Particolarmente importante si rivela la tutela dell'immagine dei collaboratori e dei loro familiari in un sistema di protezione che si basa essenzialmente sui criteri della mimetizzazione e della riservatezza.

Giova rammentare quanto l'uso delle immagini e dei nominativi dei collaboratori da parte degli Organi di informazione possa rischiare di vanificare la concreta efficacia delle misure di tutela adottate. Esiste tra l'altro il rischio anche della pubblicazione dei nominativi di copertura o delle nuove generalità.

Pur necessitando l'argomento di essere esaminato congiuntamente dai rappresentanti dei giornalisti della carta stampata e della televisione, si rivela quantomai opportuna la previsione di una norma sanzionatoria della diffusione delle immagini dei collaboranti e, in genere, di ogni altro elemento che deve rimanere segreto, nei casi in cui l'Autorità giudiziaria abbia disposto la segretezza dei dati per esigenze di giustizia; provvedimento, quest'ultimo, da diffondere adeguatamente.

Potrebbe anche prevedersi un sistema risarcitorio per i danni subiti dallo Stato - si pensi solo ai costi necessari per procedere ad un nuovo cambiamento delle generalità - ed una sanzione a carico del collaboratore che agevoli la conoscenza di dati che devono rimanere segreti.

L'attività di verifica dei programmi compiuta durante il semestre in esame dalla Commissione Centrale verrà esaminata nel prossimo capitolo.

§ 4) la protezione in numeri

Al 30 giugno 1996 i collaboratori della giustizia sottoposti alle misure di tutela previste dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e dalla normativa di attuazione ammontano a 1244, con un aumento di 125 unità rispetto alla data del 31 dicembre 1995.

Se si sommano i familiari protetti che sono 4997 contro i 4898 registrati alla fine del secondo semestre del '95, il numero delle persone poste sotto tutela del Servizio Centrale di Protezione si attesta, attualmente, su 6241 unità.

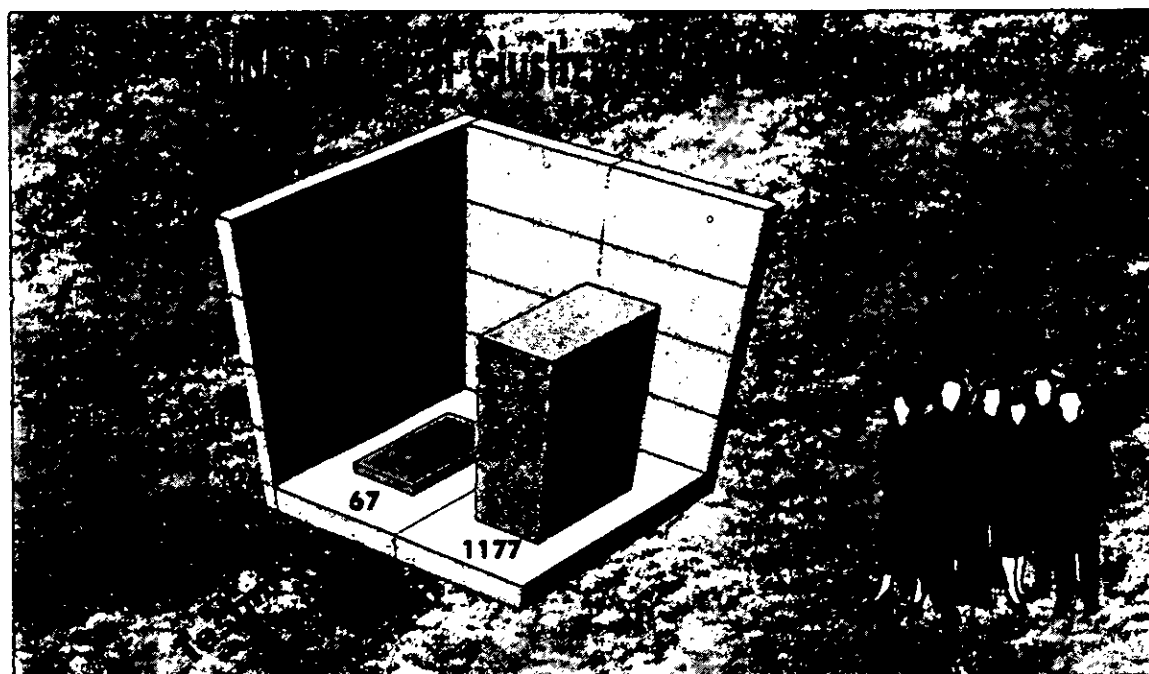
Una considerazione viene sollecitata dalla lettura di questi dati. A fronte del riscontrato aumento del numero dei collaboratori - praticamente alla media di uno al giorno - si registra un incremento percentualmente inferiore del numero dei familiari.

Tutto ciò è facilmente motivabile. Si è verificato che molti familiari, dopo essere stati proposti ed ammessi al programma speciale di protezione, hanno rinunciato a tali misure proprio in virtù dei disagi che comunque una vita "nuova", "riservata", condotta in una località lontana da quella di origine, comporta. Si approfondirà questo aspetto nel prosieguo della relazione, ma vale la pena soltanto pensare, a titolo di esempio, alle posizioni di coloro che svolgevano, prima di essere trasferiti, un'attività lavorativa lecita, inevitabilmente persa o, comunque, difficile da proseguire o da riconvertire una volta realizzato il trasferimento.

Questa realtà, manifestatasi soprattutto durante il semestre in esame, testimonia il fatto che il programma speciale di protezione, comportando comunque delle gravose limitazioni, può provocare più danni che benefici alla vita delle persone sottoposte al provvedimento quando lo stesso viene adottato senza tenere conto delle concrete esigenze tutorie, assistenziali e di recupero sociale.

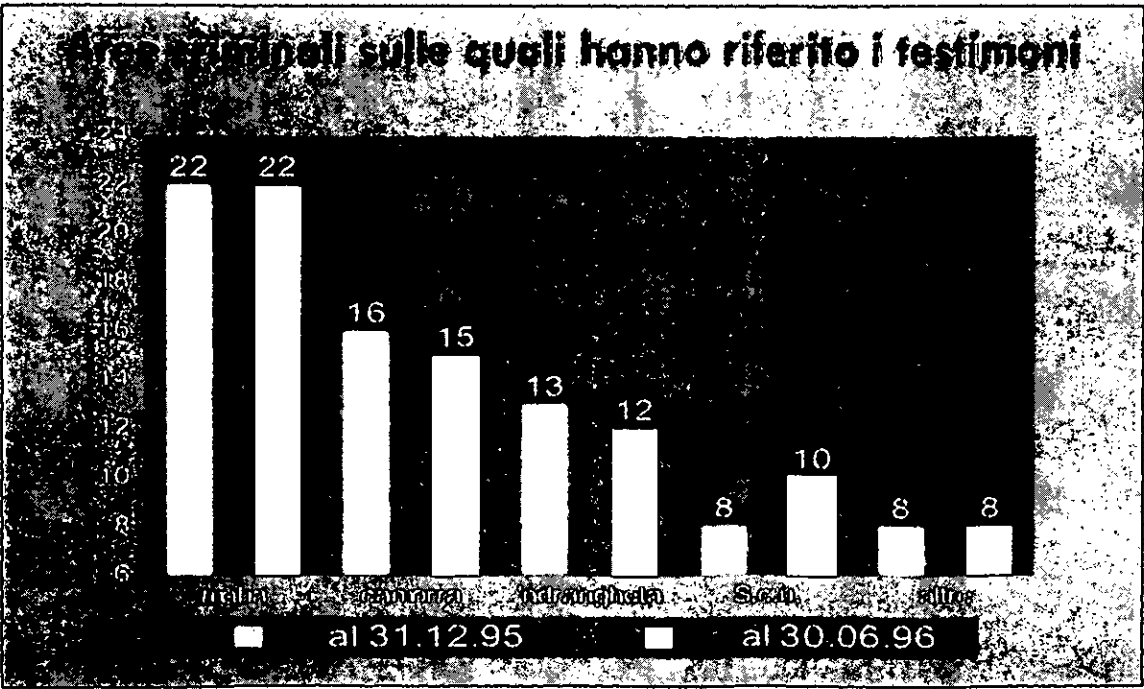
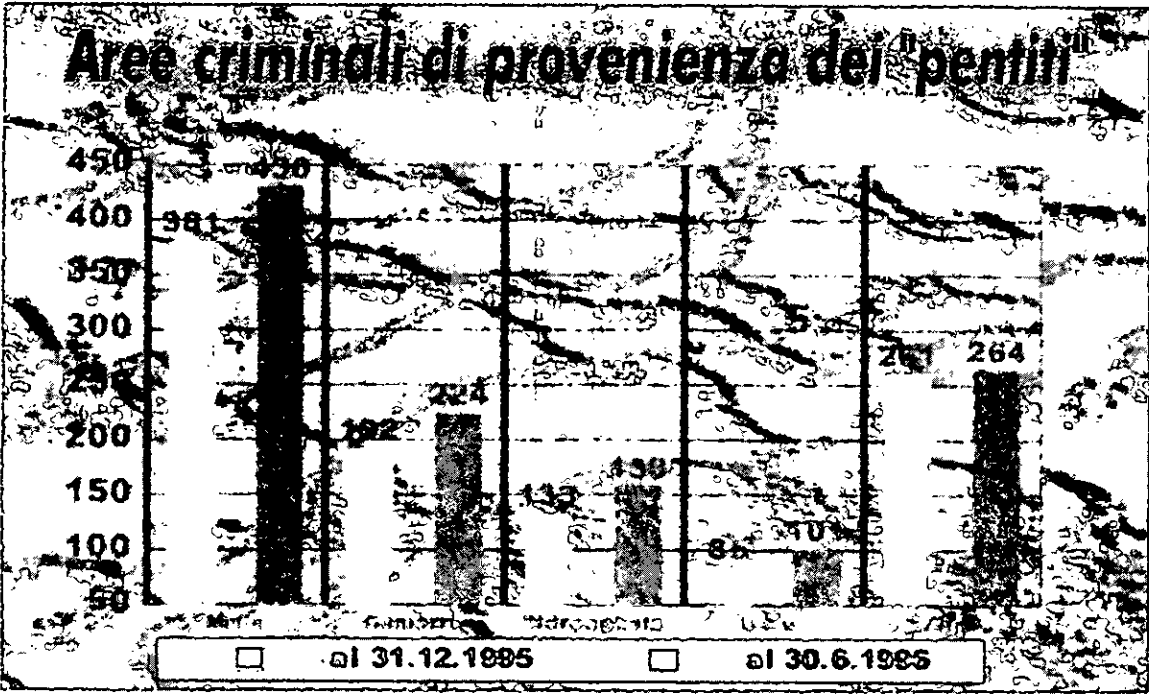
Selezione più rigorosa per l'ammissione al programma speciale di protezione; "intervista" preventiva del Servizio Centrale di Protezione al collaboratore ed ai suoi familiari; creazione di sistemi tutori ed assistenziali alternativi alla speciale protezione, anche attraverso la riqualificazione delle c.d. misure ordinarie; individuazione di rapidi meccanismi di reinserimento nel tessuto socioeconomico e di fuoriuscita dal programma speciale di protezione: queste le proposte, più approfonditamente illustrate nella seconda parte.

Dei 1244 collaboratori della giustizia protetti, i "pentiti", cioè coloro che provengono dal mondo del crimine, sono 1177, mentre erano 1052 al 31 dicembre 1995; sono 67 - questo dato è rimasto invariato - i semplici testimoni di eventi criminosi, non provenienti quindi dalla malavita.



Dei 1177 "pentiti", 430 provengono dalla "mafia" (con un aumento in sei mesi di 49 unità), 224 dalla "camorra" (l'aumento sempre rispetto al 31 dicembre del '95 è stato di 32 elementi), 158 dalla " 'ndrangheta " (più 25), 101 dalla "sacra corona unita" (l'aumento è stato di 16 collaboratori), mentre 264 da altre forme di criminalità, organizzata

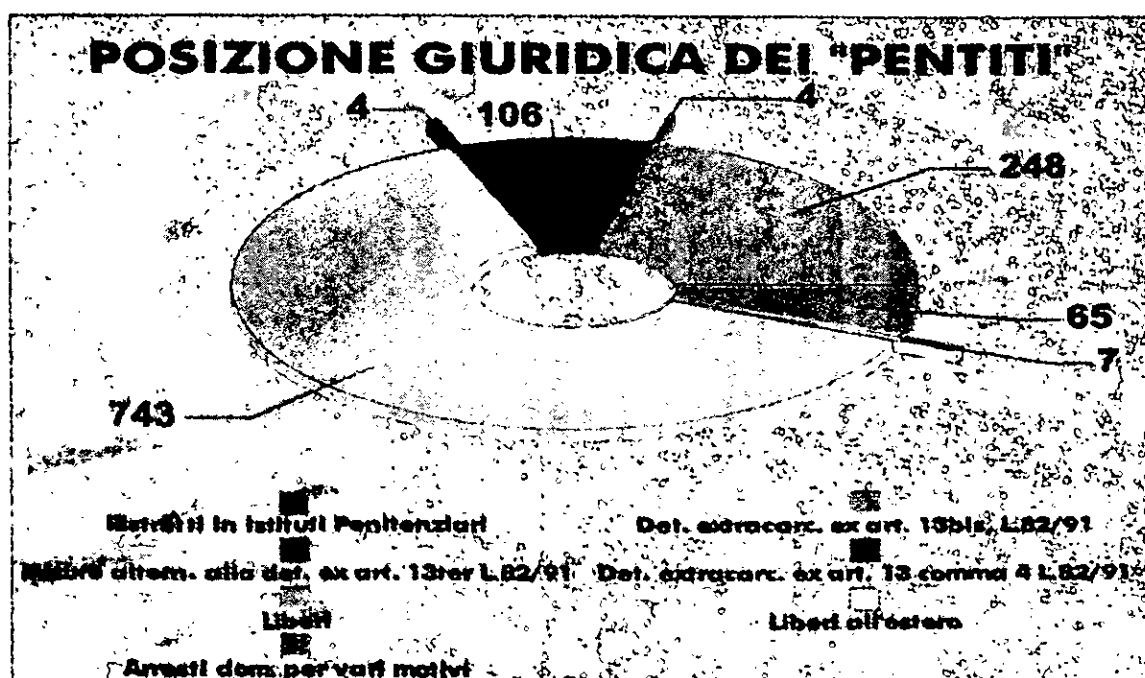
e non, e da organizzazioni terroristiche (qui l'aumento è stato di una sola unità).



Dei 67 testimoni, 22 hanno riferito fatti di “mafia”, 15 su crimini commessi dalla “camorra”, 12 hanno rilasciato dichiarazioni su eventi delinquenziali riconducibili alla “ ‘ndrangheta “, 10 hanno testimoniato su delitti attribuiti alla “sacra corona unita”, mentre i rimanenti 8 hanno fatto luce su eventi criminosi di altro genere e matrice.

La posizione giuridico-processuale dei collaboratori della giustizia sotto protezione si presenta così delineata: 743 di essi sono liberi, non sottoposti dunque ad alcuna forma di restrizione personale; 248 sono quelli ristretti in Istituti penitenziari; 106 sono coloro che beneficiano di una delle misure alternative alla detenzione secondo la procedura di cui all’art. 13 *ter* della L.n. 82/1991, che consente alla Magistratura di Sorveglianza di concedere tali misure ai collaboratori ammessi allo speciale programma di protezione anche in deroga ai limiti di pena previsti dall’Ordinamento penitenziario; 7 sono i collaboratori liberi ma residenti all’estero; 65 sono, infine, i “pentiti” agli arresti domiciliari per vari motivi.

A commento di questi dati, per quanto riguarda l’elevato numero di collaboratori della giustizia non soggetti a provvedimenti restrittivi, a cui dobbiamo sottrarre i 67 testimoni, occorre sottolineare che il loro



stato di libertà non rappresenta certo una modalità di svolgimento del programma speciale di protezione - e dunque non è il frutto del sistema di protezione - bensì dipende dalla specifica situazione processuale di ognuno di essi.

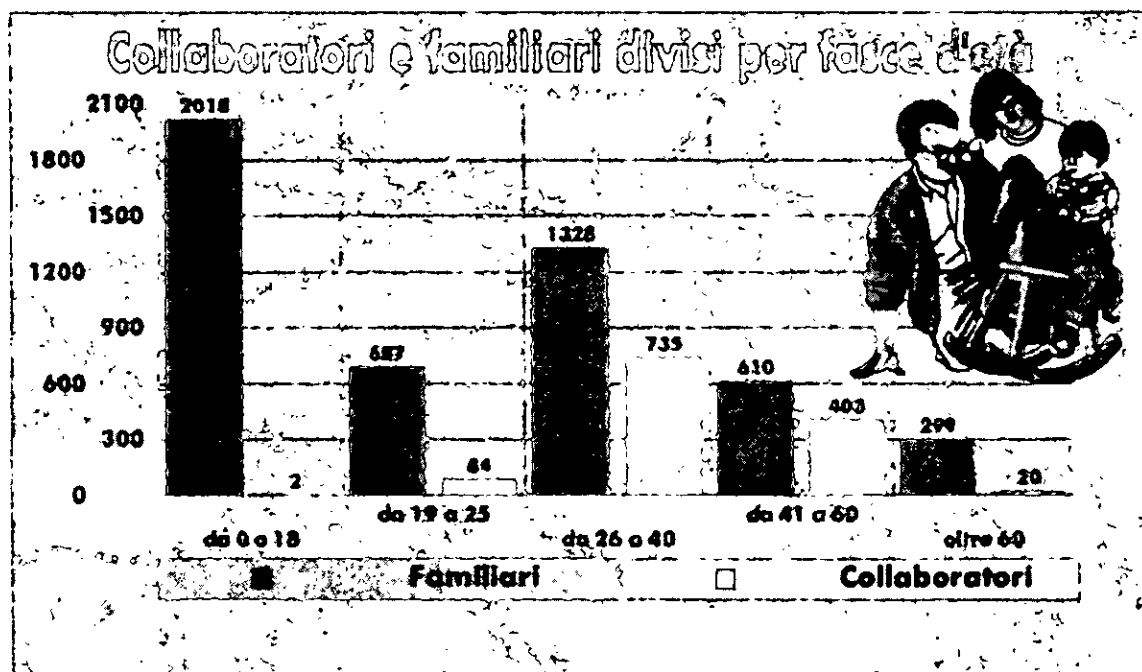
A questi vanno poi aggiunti 8 collaboratori della giustizia che, per motivi di sicurezza, sono ristretti in strutture extracarcerarie, ai sensi degli artt. 13, comma 4, e 13 *bis*, della legge citata.

Il “monitoraggio” costante ed analitico del fenomeno dei collaboratori della giustizia si rivela uno strumento fondamentale se si vuole adeguatamente razionalizzare e perfezionare il sistema di protezione costruito per incentivarne i risultati in favore della giustizia.

Se i dati fino ad ora forniti si presentano utili soprattutto ai fini di migliorare i livelli della tutela delle persone sotto protezione, altre notizie sono indispensabili per favorire quell’inserimento sociale da considerare fondamentale per la fuoriuscita dal programma speciale di protezione.

Dei 1244 collaboratori della giustizia, gli uomini sono 1139, mentre le donne sono 105. Per quanto riguarda i “pentiti” gli uomini sono 1107 e le donne 70. Dei 67 testimoni, invece, gli uomini sono 32, mentre le donne prevalgono numericamente e sono 35.

Sempre ai fini del recupero sociale delle persone protette e del loro avvio al lavoro, si dimostra decisamente interessante l’analisi dei dati anagrafici.



La conclusione più evidente a cui si può immediatamente pervenire ad una prima lettura di questo grafico è che la popolazione delle persone sotto protezione risulta estremamente giovane. Il 65% dei collaboratori della giustizia ha meno di quarant'anni, mentre il numero dei familiari che non supera quell'età è pari all'80% del totale dei con-

giunti protetti. Tra i familiari, quelli che non superano i diciotto anni sono 2018, pari al 41% del totale.

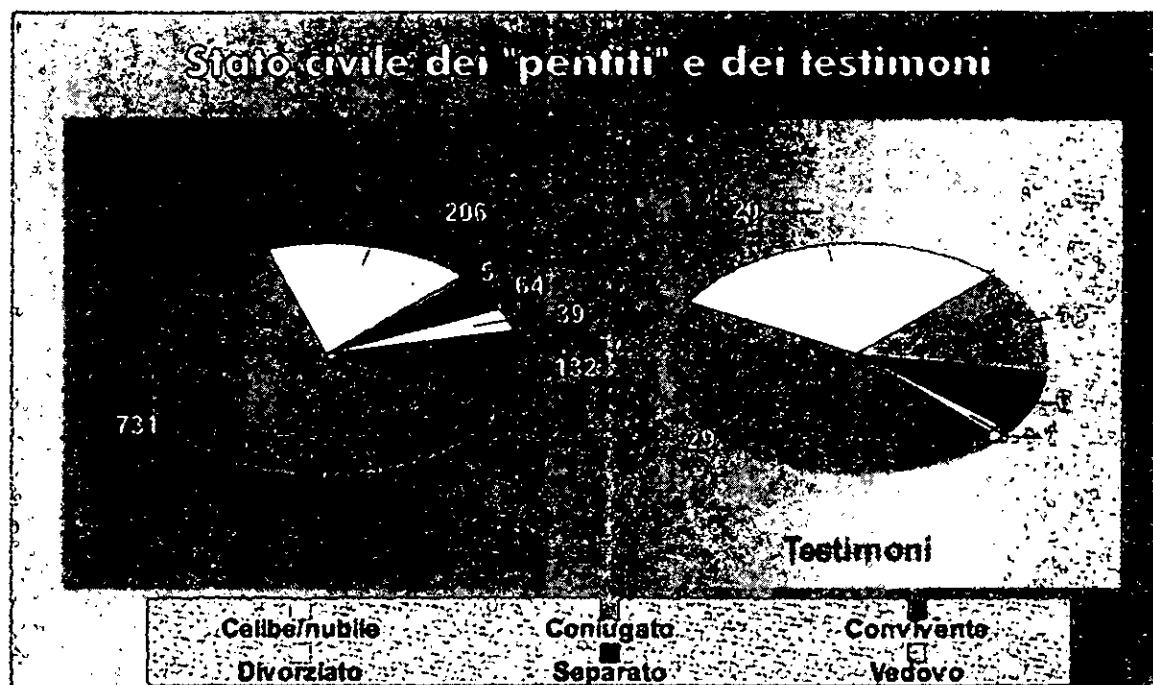
Questi sono dati estremamente esemplificativi dei numerosi e complessi problemi che il Servizio Centrale si trova quotidianamente a risolvere, e, soprattutto per quanto riguarda i minori, devono invitare ad una seria riflessione sul futuro di questi ultimi.

Da un lato, infatti, esistono le delicate problematiche connesse alla tutela ed all'assistenza dei minori, dove si confrontano l'esigenza della loro sicurezza e quella della salvaguardia della loro sfera affettiva ed educativa, ambedue di indubbia rilevanza e, quindi, da tutelare, ma non sempre conciliabili allo stesso momento e con gli stessi strumenti. Di tali problemi, si tratterà nella seconda parte della relazione.

Dall'altro, sussiste la necessità di inserire questi giovani nel tessuto socioprodotivo "sano" della comunità nel cui ambito sono andati a vivere, affinché non si sentano spinti ad entrare nel mondo del crimine. Come si avrà modo di approfondire meglio nel paragrafo dedicato al reinserimento sociale, questa è diventata ormai una "priorità assoluta".

Il rilevamento e l'analisi comparata dei dati circa le regioni di nascita dei collaboratori della giustizia rappresentano elementi particolarmente importanti ai fini di una loro adeguata dislocazione territoriale.

Molto interessante, si presenta anche la distinzione dei collaboratori secondo il loro stato civile.



Il 61% dei collaboratori della giustizia risulta regolarmente coniugato, mentre tra celibi e nubili si raggiunge il 18% del totale.

Da rilevare, poi, che circa il 9% dei collaboratori è divorziato o separato. Questo è un dato rimasto immutato rispetto a quello registrato al termine dell'ultimo semestre dell'anno scorso, ma occorre considerare che, proprio durante il semestre in esame, si sono particolarmente segnalate le delicate problematiche relative ai figli minori nati da coppie divise. Se si pensa che questi disagi si manifestano anche nell'ambito di coppie conviventi, poiché di frequente convivono con loro minori avuti da precedenti relazioni, si profila un quadro dei problemi minorili certamente preoccupante, atteso anche che il numero dei collaboratori che vivono in regime di mera convivenza le loro relazioni sentimentali supera il 10% del totale.