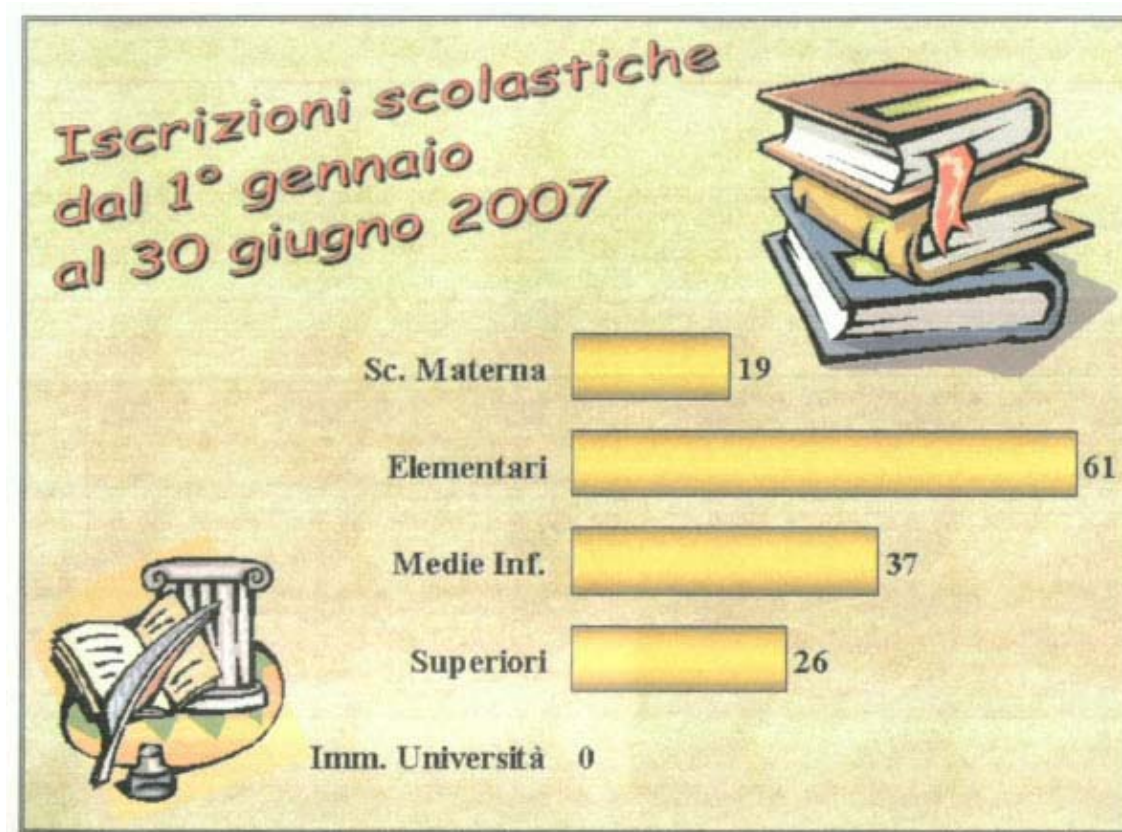


nella maggior parte dei casi, da realtà sociali difficili, in cui è tutt'altro che raro l'abbandono prematuro degli studi.



Il Servizio Centrale di Protezione ha effettuato, nel semestre in esame, 143 iscrizioni scolastiche con modalità riservate ad Istituti di ogni ordine e grado, oltre alle operazioni per convertire con i nomi reali i titoli conseguiti con le generalità di copertura.

Nell'ambito dell'assistenza psicologica ai minori sotto protezione, in ottemperanza all'art. 10 del Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno visitato, su richiesta delle famiglie, 30 minori, riscontrando tra i bambini problemi di socializzazione e apprendimento, con reazioni di introversione e chiusura, e negli adolescenti fenomeni di rifiuto del contesto familiare, con comportamenti conflittuali anche nell'ambito scolastico.

Le difficili situazioni ambientali che fanno da sfondo all'ingresso dei nuclei familiari nel sistema della protezione conducono talvolta a scelte dolorose, come quando uno dei genitori rifiuta di entrare nel programma di protezione, perché in dissenso con la scelta del coniuge di collaborare con la giustizia.

In tali casi, vengono interessati gli Organi della giustizia minorile, in quanto le esigenze di sicurezza del minore, possibile bersaglio di vendette trasversali, entrano in conflitto con la sua permanenza presso il genitore rimasto in località d'origine.

Le difficoltà di ambientamento nella località protetta possono essere superate solo attraverso l'inserimento nelle realtà giovanili del luogo e l'integrazione nel contesto sociale. Ciò avviene spesso in modo positivo, come dimostra il fatto che diversi nuclei familiari scelgono di restare nella medesima località anche dopo la fine del programma di protezione.

In altri casi, questo percorso è più accidentato e non sempre il minore sotto protezione si affranca dai modelli negativi di riferimento presenti nella sua località d'origine oppure non riesce a farsi accettare. E' in queste situazioni che occorre un'attenta opera di sostegno a lui e ai suoi familiari da parte dei Nuclei Operativi di Protezione presenti sul posto, agevolando magari il contatto con l'associazionismo giovanile e le più attive realtà locali.

d) I processi di reinserimento sociale

La fase del rientro nella società è uno dei momenti più critici del sistema della protezione. La sicurezza delle persone protette, pur essendo l'obiettivo primario del sistema, deve marciare di pari passo con un progetto di reinserimento sociale, per non creare una categoria di soggetti passivamente affidati all'assistenzialismo.

Nel semestre in esame il Servizio Centrale di Protezione ha svolto un'intensa attività di intermediazione con altri Uffici pubblici per la risoluzione di problematiche lavorative di soggetti sotto protezione.

I risultati sono stati il collocamento in aspettativa o istituti analoghi di 6 persone, il rilascio di 5 autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio e il trasferimento ad altra località di una posizione lavorativa.

Sul fronte della formazione, sono state 4 le iscrizioni a corsi professionali, mentre 5 collaboratori di giustizia e 13 loro familiari hanno trovato impiego nei settori metalmeccanico, commerciale ed edilizio.

La limitatezza delle cifre in rapporto alla popolazione protetta deve essere valutata alla luce degli elevati fattori di ostacolo, di carattere generale e particolare, per l'inserimento lavorativo: scarsa o nessuna esperienza professionale, istruzione e conoscenze modeste, vincoli derivanti dal regime di detenzione domiciliare.

E' noto che non esiste alcuna normativa che agevoli l'ingresso nel mondo del lavoro dei collaboratori e dei testimoni di giustizia. Il Decreto del Ministro dell'Interno 138/2005, che costituisce un importante passo avanti rispetto al passato, contiene strumenti per la conservazione dell'eventuale posto di lavoro ricoperto prima dell'ingresso nella protezione, oltre a forme di salvaguardia dell'anzianità contributiva.

Il problema del lavoro richiede certamente uno sforzo notevole al Servizio Centrale di Protezione, soprattutto per segnalare alle persone protette le opportunità presenti sul territorio e agevolarli nelle formalità amministrative. Tale sforzo è tuttavia destinato a fallire, se ad esso non corrisponde una reale volontà di inserimento degli interessati.

L'alternativa al lavoro è la capitalizzazione delle misure di assistenza, cui nel semestre in esame hanno avuto accesso 5 testimoni e 31 collaboratori di giustizia, oltre a 2 nuclei familiari di collaboratori.

La capitalizzazione non è una liquidazione, in quanto la normativa regolamentare collega la sua entità alla presentazione di progetti di reinserimento: in sostanza, chi dimostra concrete prospettive di impiego dei fondi ricevuti sarà premiato con la somma massima prevista dai parametri normativi.

Si tratta di uno strumento che presenta l'opportunità di accesso ad attività di piccolo commercio o artigianato che rappresentano alternative valide a lavori dipendenti spesso di difficile reperimento.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI DEL PROGRAMMA

Nel primo semestre del 2007, è proseguita l'attività di controllo del rispetto delle regole del sistema della protezione da parte dei collaboratori di giustizia, con la segnalazione alla Commissione Centrale dei comportamenti violatori, che hanno condotto, nei casi più gravi, alla revoca del programma.

Le possibili cause di revoca del programma, elencate nell'art. 13 quater della legge 82/1991, sono la commissione di delitti e le violazioni delle regole di sicurezza. Il raggiungimento degli obiettivi del programma di protezione richiede infatti la cooperazione del tutelato (che non deve rivelare le notizie "sensibili" del programma di protezione, come il domicilio protetto) e la completa rescissione dei suoi legami col crimine.

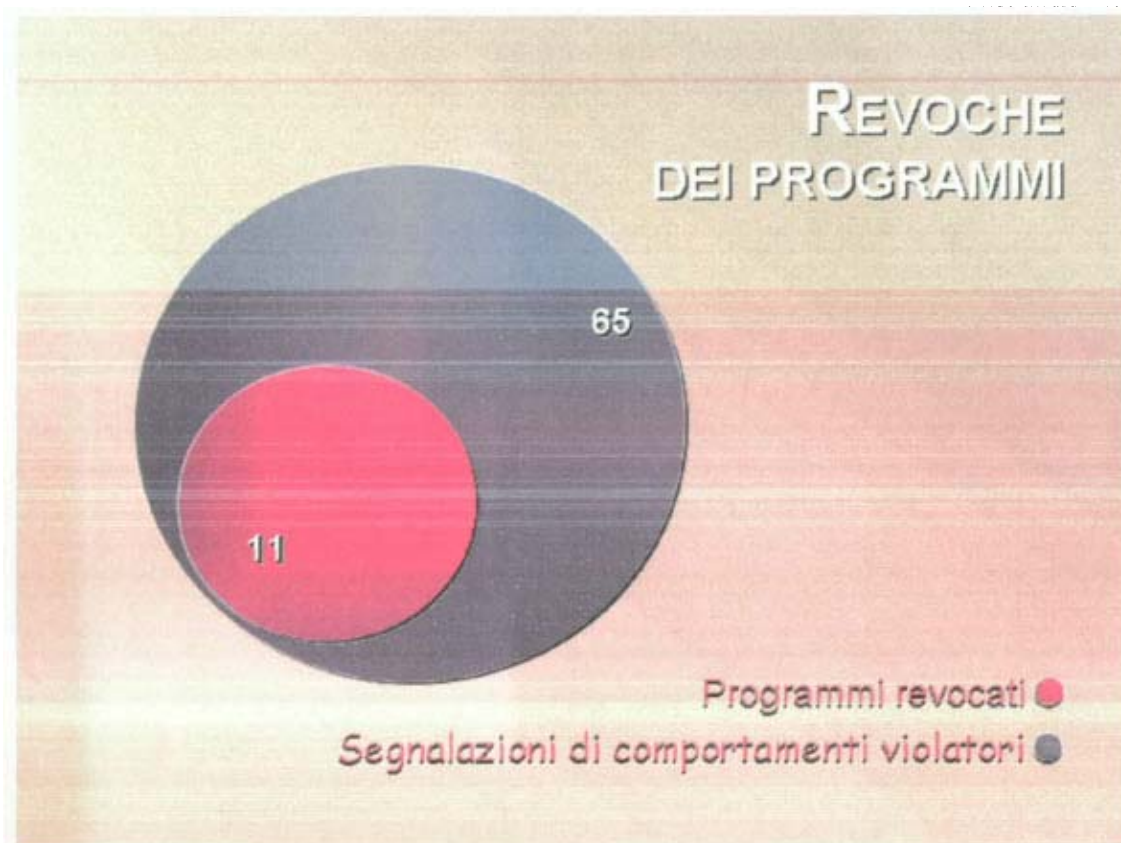
Tali obblighi, e le possibili conseguenze della loro infrazione, vengono formalmente comunicati alle persone protette all'atto dell'ammissione al programma.

Nei primi sei mesi del 2007, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale 65 comportamenti violatori commessi da collaboratori di giustizia. Tra essi, 47 consistevano in abbandoni non autorizzati della località protetta, rifiuto di essere trasferiti per motivi di sicurezza, e, in generale, condotte noncuranti della riservatezza del domicilio e della salvaguardia dell'identità.

Le altre 18 segnalazioni riguardavano reati di vario tipo: evasione dalla detenzione domiciliare (9), minacce (3) ricettazione (2), spaccio di stupefacenti (2), truffa (1) e lesioni (1).

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha revocato prima della naturale scadenza, o non ha ulteriormente prorogato, 11 programmi di protezione. Tali decisioni sono state adottate dopo aver acquisito i

pareri, obbligatori ma non vincolanti, delle Autorità giudiziarie proponenti e della Direzione Nazionale Antimafia.



CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel primo semestre del 2007, sono stati **3** i testimoni ammessi al piano provvisorio di protezione e **5** quelli ammessi alle speciali misure di protezione. Nel semestre precedente, si registrarono 5 ammissioni al piano provvisorio e 5 al programma speciale.

Rispetto al precedente semestre, sono invece aumentate le uscite dal programma tramite capitalizzazione delle misure di assistenza, passate da 3 a 5.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale e il Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato numerosi interventi economici, sotto forma di contributi straordinari *una tantum* in aggiunta alle misure di assistenza del programma di protezione, per fronteggiare diverse esigenze dei testimoni e dei loro familiari (attrezzature didattiche per lo studio e la formazione, viaggi, attività ricreative). Tali interventi sono nati nell'ottica di ristabilire il tenore di vita antecedente all'ingresso nella protezione, non solo sotto il profilo finanziario, ma da quello più ampio del benessere della persona.

Da un altro lato, si è intensificata l'assistenza psicologica a cura del personale specializzato del Servizio Centrale di Protezione, che ha visitato, nel semestre in esame, 11 testimoni e 12 loro familiari, 5 dei quali minori. Detta assistenza psicologica viene fornita a richiesta, e non d'ufficio, per evitare che essa sia interpretata come un tentativo di valutare preventivamente la personalità del testimone, per avanzare riserve sulla sua attendibilità.

Si è cercato di agire sui punti di criticità del sistema, spesso evidenziati dagli stessi testimoni: difficoltà di ambientamento nella località protetta, disagio nel sopportare le regole di sicurezza e conseguenti tensioni con le Forze di Polizia locali preposte ad applicarle, incertezza sul proprio futuro e scetticismo sulla capacità di tornare ad un'adeguata condizione socio-economica.

Alcuni problemi possono essere risolti utilizzando strumenti economici previsti dalla legge, come le capitalizzazioni, i risarcimenti per mancato guadagno, gli acquisti immobiliari da parte dell'Erario dei beni in località d'origine.

Si tratta di strumenti la cui applicazione incontra talvolta difficoltà oggettive. In particolare, non è semplice accertare con sicurezza i mancati guadagni, poiché vi è difformità tra le dichiarazioni del testimone e gli accertamenti condotti dalla Commissione, oppure il valore degli immobili situati in località d'origine non è sufficiente ad acquistarne uno analogo nel luogo di trasferimento, o ancora l'entità del danno biologico quantificata dall'INPS, con cui è in atto una convenzione, viene ritenuta inadeguata dal testimone.

Anche l'aspetto sicurezza non è semplice da affrontare, soprattutto per quei testimoni che sono rimasti sotto protezione in località d'origine, affidati alla vigilanza dei Prefetti. Si possono verificare situazioni in cui è difficile conciliare l'attività lavorativa del testimone con le esigenze di tutela, il che può provocare tensioni e insofferenza tra lui e il personale addetto.

Il Servizio Centrale di Protezione è intervenuto sul piano della formazione del personale delle Forze di Polizia territoriali, organizzando corsi periodici in cui si è posto l'accento sulla diversità sostanziale tra le figure del collaboratore e del testimone e sulla necessità di un approccio diverso, sotto il profilo psicologico.

Per garantire la continuità dell'attività economica dei testimoni in località di origine, potrebbe tuttavia rivelarsi utile un intervento sul piano normativo, prevedendo ad esempio, per le loro imprese, incentivi fiscali e contratti agevolati con Enti e società a partecipazione pubblica.

Si otterrebbe così, pur evitando alterazioni del regime di libera concorrenza, di consentire ai testimoni di esercitare le loro attività senza dipendere dall'assistenzialismo statale, sottolineando il valore che la collettività attribuisce alla loro scelta.

I testimoni che invece intendano riprendere un'attività imprenditoriale o commerciale in località protetta potrebbero essere assistiti, in tali fasi, da professionisti di fiducia, incaricati dalla Commissione Centrale, per individuare la soluzione più confacente alle loro capacità e finanziariamente più conveniente.

Si tratta di un metodo già adottato, con risultati positivi, che potrebbe essere ulteriormente sviluppato, costituendo un vero e proprio gruppo di specialisti che possano coadiuvare permanentemente la Commissione e i testimoni.

Per quanto riguarda il problema del lavoro dipendente, non esistono attualmente norme in questo senso specifiche per i testimoni. In questa prospettiva, potrebbe essere offerta alla riflessione istituzionale l'opportunità di introdurre un loro collocamento nella Pubblica Amministrazione, in analogia a quanto previsto per i familiari di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso del primo semestre del 2007, il numero dei collaboratori di giustizia è leggermente cresciuto, mentre è rimasto immutato quello dei testimoni.

L'afflusso di proposte per collaboratori di giustizia da parte delle Procure ha fatto registrare un ulteriore aumento, in linea con la tendenza dell'anno precedente, mentre quello per i testimoni si è mantenuto stabile.

Non vi è stato, invece, un aumento delle ammissioni a piano provvisorio (che costituisce la prima fase di ingresso nel sistema) dei collaboratori di giustizia, ma ha conosciuto un forte incremento l'ammissione definitiva al programma di protezione di soggetti già inclusi nei provvedimenti d'urgenza. Questo è un segnale che la loro collaborazione ha superato la fase dei riscontri preliminari, rivelando la sua validità.

E' invece calato, ma non in maniera particolarmente evidente (2 unità), il numero di testimoni ammessi al piano provvisorio, ma è rimasto immutato quello di coloro che sono entrati nel programma definitivo.

Per quanto riguarda la fase dell'uscita dal programma, le capitalizzazioni delle misure di assistenza, che costituiscono il canale più sperimentato e affidabile per il reinserimento sociale, sono notevolmente aumentate rispetto al semestre precedente.

Si tratta di un fatto certamente positivo, poiché permette alle persone sotto protezione di rendersi autonomi dall'assistenza statale, riacquistando quella prospettiva di vita che rientra fra le finalità del sistema di protezione.

L'erogazione, stabilita nel Regolamento attuativo delle speciali misure di protezione, della capitalizzazione nella misura massima solo in presenza di concreti progetti di reinserimento economico basta di per sé a

togliere ogni sospetto di premialità all'istituto, sottolineandone la funzione di sostegno e recupero sociale.

Nel corso del semestre in esame, si è realizzato un evento in corso di maturazione da tempo: il primato quantitativo dell'area geo-criminale campana tra i collaboratori di giustizia, in sostituzione della mafia siciliana.

Questo fenomeno, che era già avvenuto per i testimoni, evidenzia la pericolosità delle organizzazioni di camorra, ma anche il ruolo che i collaboratori di giustizia possono continuare a rivestire nel loro smantellamento.

E' tuttavia necessario mantenere un livello altissimo di guardia, in considerazione dell'estrema violenza cui sono dedite tali organizzazioni, che già in passato hanno più volte colpito familiari di collaboratori che avevano rifiutato di entrare nel programma di protezione.

Una particolare attenzione deve essere riservata, in tale prospettiva, all'organizzazione dei servizi di tutela per gli impegni di giustizia. Nella presente Relazione, si è dato conto del numero di accompagnamenti effettuato nel semestre dalle Forze di Polizia territoriali, che ha richiesto un ingentissimo impiego di risorse umane e materiali.

Per salvaguardare la fase delicatissima della comparizione delle persona protetta nelle aule giudiziarie, in cui il rischio raggiunge il livello massimo, è doveroso che le Forze di Polizia locali dispongano di uomini, mezzi e strumenti finanziari idonei.

Oltre a questi interventi strutturali, sarebbe consigliabile l'adozione di misure legislative, come l'obbligatorietà, salvo poche eccezioni, della videoconferenza in tutti i casi di esame delle persone sottoposte a speciali misure di protezione.

Un altro punto critico del sistema della protezione è il reinserimento sociale. Le capitalizzazioni si sono rivelate un sistema efficace, anche per la carenza di sbocchi lavorativi per i collaboratori di giustizia, dovuti a

fattori generali e particolari (istruzione modesta, mancanza di esperienze lavorative specifiche, sottoposizione al regime di detenzione domiciliare).

Esse però richiedono una copertura finanziaria idonea, che negli ultimi anni è sempre più difficile raggiungere, a causa dei tagli di spesa che hanno colpito anche le risorse destinate al sistema della protezione, che vengono assorbite, in primo luogo, dalle misure essenziali di sopravvivenza, come le spese di alloggio e i contributi mensili.

E' necessario, inoltre, tenere sempre viva l'attenzione sul problema dei testimoni. Negli ultimi anni, le misure introdotte dalla riforma del 2001 e le iniziative adottate, come la convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'INPS per il risarcimento del danno biologico e il rimborso dei contributi volontari per mantenere i diritti previdenziali acquisiti, hanno condotto a significativi miglioramenti della condizione complessiva dei testimoni di giustizia.

Vi sono tuttavia dei punti su cui è necessario lavorare. In primo luogo, il reinserimento sociale tramite l'avvio di attività in località protetta e la chiusura delle pendenze finanziarie in località d'origine. Si tratta di una fase difficile, in cui il testimone ha bisogno di un'assistenza specializzata che coinvolga diverse professionalità (avvocati, commercialisti, consulenti finanziari) per valutare la fattibilità delle attività future.

Un problema analogo si presenta per quei testimoni che continuano a svolgere attività lavorativa in località d'origine. In questo caso, potrebbe essere utile pensare ad interventi normativi (agevolazioni nelle trattative con la pubblica Amministrazione, benefici fiscali) per evitare fenomeni di intimidazione e isolamento delle loro imprese ad opera delle organizzazioni criminali.

Per fornire una prospettiva di lavoro dipendente anche ai testimoni, potrebbe essere perseguita la via del collocamento nell'Amministrazione pubblica (in analogia alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) o anche la costruzione, tramite convenzioni analoghe a quella conclusa per i mutui agevolati, di forme di previdenza complementare per un'integrazione del reddito.

E' anche doveroso intervenire per migliorare la condizione dei testimoni durante il programma. L'assistenza psicologica assicurata dal personale del Servizio Centrale di Protezione può essere ancora più capillare e puntuale, interagendo, ad esempio, nei rapporti con i referenti territoriali responsabili della sicurezza (che non fanno parte del predetto Servizio, bensì delle Forze di Polizia locali).

Si verifica sovente, infatti, che i testimoni, forse non adeguatamente informati e interpellati, soffrano come insopportabili limitazioni alla propria vita di relazione alcune regole per la tutela della loro sicurezza. Ciò conduce a situazioni di frizione con i referenti, che, se protrate nel tempo, creano disagio e malcontento, minando alla base il rapporto di reciproca collaborazione necessario al funzionamento del programma di protezione.

Queste situazioni possono essere evitate, o perlomeno contenute, con un'efficace opera di informazione del testimone prima dell'ingresso nel programma e, in seguito, intervenendo, con la giusta sensibilità negoziale, per evitare conflitti permanenti tra i testimoni e i referenti territoriali.

Un'altra sfida che il sistema della protezione è chiamato ad affrontare è quella di ripensare la funzione dell'identità di copertura. Si tratta di conciliare la sicurezza, la cui tenuta è sicuramente rafforzata dai documenti di copertura, con il processo di reinserimento sociale, che in qualche caso viene rallentato dalla schermatura anagrafica.

E' infatti accertato che l'attribuzione di un documento di copertura crea situazioni di difficile soluzione, soprattutto nell'ambito lavorativo, in cui è estremamente problematico, per la persona munita di identità di copertura, adempiere a determinate norme che regolano i rapporti di lavoro. Basti pensare, ad esempio, all'impossibilità di indicare un recapito per la visita medica in caso di assenza o a quella del datore di lavoro di presentare il modello CUD con il nome di copertura.

A questo proposito, si rivela indispensabile richiamarsi alla finalità della legge 82/1991, secondo la quale le misure di schermatura anagrafica, sia provvisorie che definitive, non devono essere attribuite "a pioggia"

bensì impiegate dopo che l'esame delle situazioni dei singoli collaboratori e testimoni ne suggerisce l'indispensabilità.

In definitiva, lo stato del sistema della protezione nel primo semestre del 2007 rivela la perdurante vitalità di tale strumento tra quelli di contrasto al crimine organizzato, pur presentando, soprattutto nella disciplina dei testimoni, aspetti migliorabili anche attraverso nuove soluzioni normative.