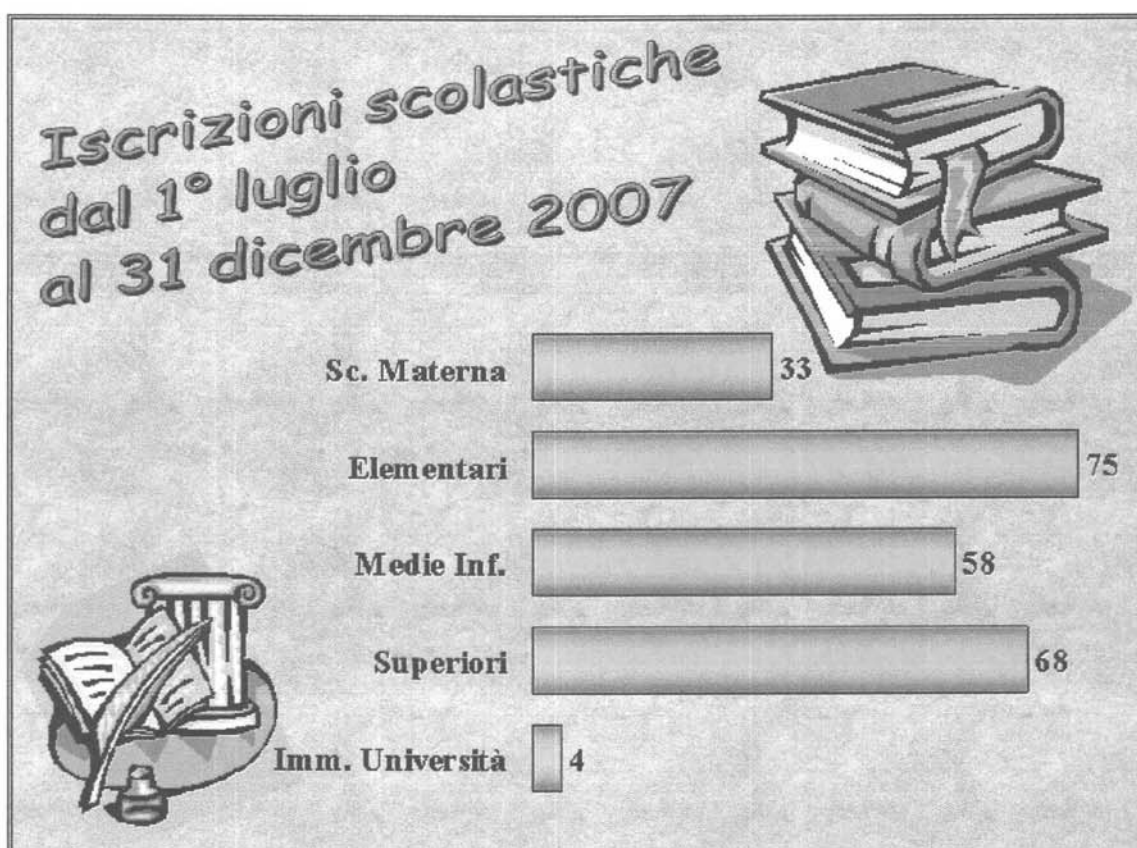


Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha concluso 234 iscrizioni scolastiche con modalità riservate, alle quali si aggiungono 4 immatricolazioni universitarie.



Nel contempo, è proseguita l'attività di conversione dei diplomi scolastici dalle generalità di copertura a quelle reali, in modo da renderli utilizzabili sul mercato del lavoro.

E' stato fornito ai minori anche il supporto degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, nell'ambito dell'assistenza ai minori sotto protezione, prevista dall'art. 10 del Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138.

Nel secondo semestre del 2007, gli psicologi hanno incontrato 17 minori familiari di collaboratori e 4 di testimoni, per i quali erano state segnalate difficoltà richiedenti un sostegno specialistico. I disturbi riscontrati sono stati reazioni di chiusura e problemi comportamentali che

si traducono, nei bambini, in disturbi psico-somatici e in difficoltà scolastiche.

Si tratta di fenomeni che hanno quasi sempre le loro radici nel periodo anteriore all'ingresso nella protezione, in cui i nuclei familiari dei collaboratori di giustizia vivevano in contesti socio-ambientali di estremo degrado.

La strategia di contrasto più efficace è quella di promuovere modelli sociali positivi, attraverso l'inserimento dei minori nelle realtà giovanili delle località protette. Si tratta di un processo reso più difficile dalla riservatezza richiesta dalla vita sotto protezione, ma che tuttavia resta la soluzione più idonea per favorire il reinserimento e il riscatto sociale.

d) Nuove prospettive: il reinserimento sociale

La natura di strumento transitorio del programma di protezione pone in risalto l'approdo dalla fase emergenziale a quella "normale", in cui le persone, pur mantenendo alcune misure di tutela, si renderanno autonome dall'assistenza pubblica attraverso il lavoro.

Si tratta di una fase che va preparata già durante il programma, che non deve essere una sorta di "prigione invisibile" bensì un periodo della vita in cui si osservano alcune regole di riservatezza per fronteggiare un pericolo destinato ad attenuarsi progressivamente nel tempo fino a rendere quelle regole non più necessarie.

Il reinserimento sociale richiede una paziente opera di sostegno del Servizio Centrale di Protezione, per la cui riuscita è necessario l'impegno e la collaborazione delle persone protette.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha agito in collaborazione con gli Enti pubblici di volta in volta interessati alla risoluzione delle più varie problematiche dei collaboratori e testimoni e loro familiari, dal trasferimento delle pensioni in località protetta, all'accesso ai corsi di formazione, all'ausilio nell'inserimento lavorativo.

Nello svolgimento di tale attività, sono stati conclusi 35 trasferimenti di trattamenti pensionistici, 4 procedure di aspettativa per dipendenti pubblici e 3 iscrizioni a corsi di formazione regionale.

Riguardo al lavoro, è bene precisare che il Servizio Centrale di Protezione non deve reperire posti di lavoro (compito non previsto da alcuna norma) bensì agevolare, soprattutto per quanto riguarda la documentazione, la ricerca del lavoro, per la quale è necessario l'impegno individuale delle persone protette.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, 18 collaboratori di giustizia e 6 loro familiari hanno trovato impiego, prevalentemente nei settori metalmeccanico, edilizio, commerciale e della ristorazione.

Si tratta di risultati importanti, se considerati alla luce della situazione generale del mercato del lavoro e delle difficoltà legate alla situazione dei collaboratori di giustizia, che hanno spesso un modesto grado di scolarizzazione e scarse esperienze lavorative.

Il metodo che ha dato i migliori frutti per il reinserimento sociale è quello della capitalizzazione delle misure di assistenza.

Si tratta di un sostegno finanziario, erogato dalla Commissione Centrale, su richiesta del soggetto interessato e previo parere favorevole della Autorità giudiziarie, sulla base di parametri stabiliti nel regolamento applicativo delle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161).

Il capitalizzato continua a usufruire delle misure di protezione per la comparizione nei processi, ma perde quelle periodiche di assistenza economica e l'identità di copertura provvisoria, rimanendo affidato alle generiche misure di protezione ordinarie decise in ambito provinciale.

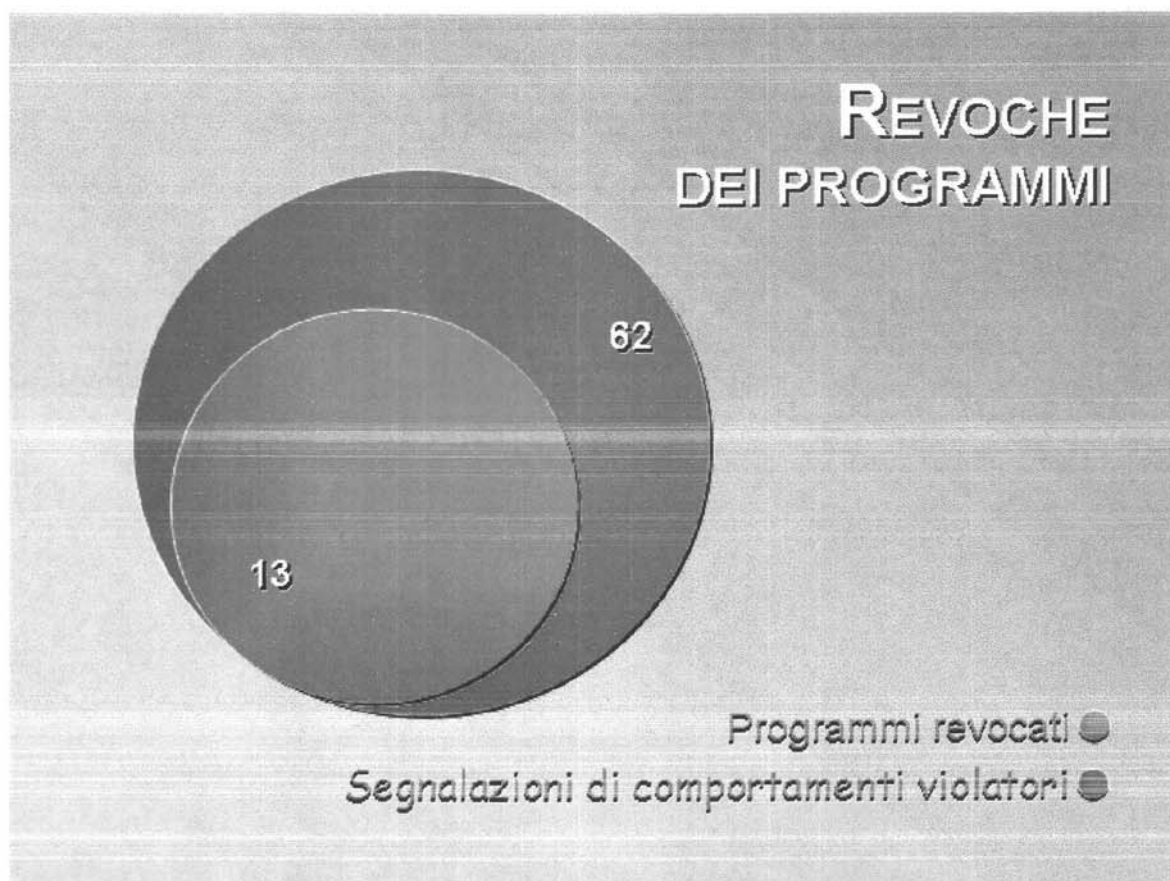
La funzione di reinserimento sociale della capitalizzazione è provata dal fatto che essa può essere elargita nella misura massima (che è sempre, tuttavia, contenuta entro un "tetto" normativamente prefissato) solo a chi presenta concreti e documentati progetti di impiego delle somme.

Nel semestre in esame, sono stati capitalizzati 45 collaboratori di giustizia e 4 testimoni.

CAPITOLO III

LE REGOLE

Nel secondo semestre del 2007, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale 62 violazioni delle regole di riservatezza commesse da collaboratori di giustizia e da loro familiari.



Si tratta di comportamenti che, pur non costituendo reato, impediscono di fatto il raggiungimento degli obiettivi del programma di protezione, poiché rivelano l'identità reale del collaboratore o il suo domicilio protetto. Tra detti comportamenti, rientrano il rifiuto di essere trasferito in altra località protetta, in presenza di elementi che fanno supporre il venir meno dei requisiti di sicurezza, e l'allontanamento senza autorizzazione dalla località stessa.

Dette regole vengono sottoposte alle persone sotto protezione all'ingresso nel programma e da esse formalmente accettate, il che esclude qualsiasi difetto di informazione sulle condotte da seguire.

Sono stati segnalati inoltre 20 reati commessi da persone sotto protezione nel semestre. Si tratta di reati con carattere di occasionalità, che non sembrano in linea di continuità con le passate attività criminali dei collaboratori. Pur non essendo indicativi di un vero e proprio ritorno al crimine, essi sono pur sempre una violazione dell'impegno a non commettere reati, senza contare che l'avvio di un procedimento penale in località protetta nei confronti di un collaboratore di giustizia compromette irrimediabilmente tutto il dispositivo di protezione.

I casi di reati segnalati sono soprattutto l'evasione dalla detenzione domiciliare (6), il furto (3), e, con un episodio ciascuno, truffa, danneggiamento, minacce, rapina, sostituzione di persona, estorsione, lesioni, ingiuria, minacce, resistenza a pubblico ufficiale e violenza sessuale nei confronti del coniuge.

Nei casi di violazioni comportamentali di qualsiasi tipo, la Commissione Centrale avvia un'istruttoria che comprende i pareri, obbligatori ma non vincolanti, dell'Autorità giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia sulla possibile revoca del programma.

Per tali motivi, nel secondo semestre del 2007, detto Collegio ha revocato prima della scadenza o non ha ulteriormente prorogato, se già scaduti, 13 programmi di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel periodo luglio-dicembre del 2007, sono affluiti nel sistema della protezione 9 nuovi testimoni e 3 sono stati ammessi alle speciali misure in via definitiva. Nel semestre precedente, si registrarono 3 nuovi ingressi e 5 ammissioni alle speciali misure di protezione. Per una migliore comprensione del dato, è necessario ricordare che spesso i testimoni, come del resto i collaboratori di giustizia, vengono proposti per il piano provvisorio di protezione, la cui durata è di sei mesi, periodo in cui l'Autorità giudiziaria si riserva di formulare la proposta definitiva.

Rispetto al precedente semestre, le uscite dal programma per capitalizzazione dei testimoni sono passate a 5 a 4.

Gli interventi economici per i testimoni di giustizia del Servizio Centrale di Protezione, sotto forma di prestiti agevolati e contributi straordinari, sono stati, nel semestre in esame, in tutto 56, per ogni tipo di esigenza, dalla salute, alla scuola, alle vacanze.

Il mantenimento del tenore di vita dei testimoni rispetto a quello del periodo antecedente il programma di protezione viene assicurato, oltre che con i descritti interventi economici, anche con il decoro della sistemazione alloggiativa (le abitazioni sono scelte, per quanto possibile, con dimensioni analoghe a quelle in località d'origine e vengono preventivamente fatte visitare agli interessati) e con il rimborso integrale delle spese sanitarie, anche se effettuate in regime di prestazioni private.

L'assistenza psicologica per agevolare l'ambientamento dei testimoni nelle località protette è stata assicurata, nel semestre in esame, con interventi di sostegno nei confronti di 4 testimoni e 5 congiunti, 4 dei quali minori.

Detta assistenza non si è limitata a semplici colloqui cognitivi, bensì a procurare, tramite un idoneo rapporto con le strutture specializzate sul territorio, un sostegno permanente per ogni situazione individuale.

In altre parole, si è profuso ogni sforzo, anche da parte dei Nuclei Operativi di Protezione, per impedire l'insorgere nel testimone di sensazioni di abbandono e frustrazione, tramite una costante strategia di attenzione.

Un problema complesso è quello del reinserimento sociale del testimone. In primo luogo, si pone l'esigenza di far ripartire, in località protetta, attività imprenditoriali o commerciali di livello analogo a quelle precedentemente svolte.

Ciò richiede uno sforzo notevole, non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello consultivo. Si tratta di un compito che il Servizio Centrale di Protezione non può svolgere in prima persona, in quanto esige professionalità in grado di affrontare complesse problematiche specialistiche estranee alla specificità dell'Ufficio.

Si rende dunque necessario il ricorso a professionisti esterni, i cui onorari sono a carico del Servizio Centrale di Protezione, in grado di fornire al testimone la necessaria assistenza per individuare e implementare le iniziative economiche di volta in volta più adatte.

Il supporto finanziario può essere fornito con la capitalizzazione, integrata eventualmente con un mutuo agevolato (si ricorda che i testimoni possono accedere a tali forme di credito a condizioni vantaggiose, grazie ad una convenzione stipulata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza) e, nei casi in cui vi siano le condizioni di legge, con l'accesso ai Fondi di solidarietà per le vittime del racket e dell'usura.

La normativa per i testimoni prevede anche la possibilità del riconoscimento del mancato guadagno. L'applicazione di tale misura incontra però qualche difficoltà, dovuta soprattutto alle differenze tra il volume di affari dichiarato dai testimoni e quello accertato dalla Commissione Centrale tramite le verifiche effettuate dagli Enti pubblici competenti.

Per i testimoni lavoratori dipendenti, non sussistono particolari difficoltà per i dipendenti pubblici, che godono, in base all'art. 16 ter della

legge 82/1991, dell'aspettativa retribuita fino alla ricollocazione in altra Amministrazione.

Qualche problema in più nella ricollocazione può presentarsi per i dipendenti privati, anche se l'art. 7 del D.M. 13/5/2005, n. 138 prevede l'applicazione, nei loro confronti, delle norme per la conservazione del posto di lavoro in caso di sospensione obbligatoria del rapporto.

I dipendenti privati possono anche ottenere il rimborso dei contributi volontari versati nel periodo di sospensione del rapporto di lavoro.

Al momento attuale, non esistono norme per l'inserimento agevolato dei testimoni nel mondo del lavoro. A questo proposito, non si può che rimandare ad eventuali iniziative legislative, in considerazione del fatto che una misura di questo tipo sarebbe limitata a poche decine di persone.

Per quanto riguarda il riconoscimento del danno biologico derivante dal trasferimento repentino in località protetta, esso viene computato nei provvedimenti di capitalizzazione come voce autonoma e quantificato in base alle risultanze degli accertamenti compiuti dal Servizio medico-legale dell'INPS sui testimoni e loro familiari che ne hanno fatto richiesta.

Negli ultimi anni, si è intensificato il ricorso alla protezione dei testimoni in località d'origine, senza quindi ricorrere a spostamenti territoriali. Tale protezione, affidata ai Prefetti, consente ai testimoni di vivere e lavorare nei luoghi d'origine usufruendo di scorta e misure passive di sicurezza, come sistemi di vigilanza e teleallarme.

I testimoni che usufruivano di tale regime erano 18 al termine del secondo semestre 2007. Si tratta sicuramente di un fattore importante, perché evita ai testimoni un trasferimento che, anche se effettuato con tutto il sostegno possibile, resta un evento traumatico per la loro esistenza. Nello stesso tempo, la permanenza del testimone in condizioni di sicurezza costituisce un segnale positivo per la società civile.

Sarebbe però errato interpretarlo come la soluzione ideale al problema dei testimoni. In primo luogo, la permanenza del testimone in località d'origine richiede alle Forze di Polizia uno sforzo imponente di

sorveglianza, in zone territoriali dove esse sono già impegnate ai limiti delle loro possibilità.

La protezione sul posto, inoltre, implica un margine di rischio superiore a quello del trasferimento.

Si tratta quindi di una soluzione da valutare attentamente caso per caso, ponderando la sua compatibilità in un quadro informativo il più possibile completo.

L'esperienza sin qui acquisita ha consentito di rilevare che, accanto a casi gestiti positivamente, se ne sono verificati altri in cui il testimone e i suoi familiari hanno dimostrato insofferenza per le misure di protezione cui erano sottoposti, e che sono sfociati in tensioni e contrasti con gli Organi di tutela.

E' tuttavia inevitabile che la vita "blindata" in località d'origine crei limitazioni all'esistenza quotidiana, cosa che del resto accade anche a tutti coloro che non sono testimoni di giustizia e sono ugualmente sottoposti a misure di tutela per la loro esposizione a pericolo.

Tali limitazioni possono essere ridotte, o almeno sopportate in maniera più accettabile, con un'informazione preventiva al testimone e ai suoi familiari che illustri, con la massima completezza possibile, le regole di sicurezza e le conseguenze della loro applicazione, e con un'intelligente opera di mediazione per appianare le difficoltà.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il secondo semestre del 2007 ha evidenziato la capacità di tenuta del sistema della protezione, con una sostanziale stabilità, sia pure con cifre leggermente inferiori a quelle dei primi sei mesi dell'anno, nell'afflusso di nuove proposte per collaboratori (51 rispetto alle precedenti 54) e testimoni (7 anziché 10).

Il numero dei collaboratori di giustizia (56) e dei testimoni di giustizia (9) ammessi al piano provvisorio di protezione si è incrementato rispettivamente di 7 e 6 unità, a causa dell'accoglimento di proposte formulate nel semestre precedente.

Rispetto ai primi sei mesi del 2007, si è anche rilevato un aumento di 10 unità (da 57 a 67) dei collaboratori di giustizia entrati in via definitiva nel programma speciale di protezione, a riprova che le dichiarazioni hanno superato il vaglio preliminare dei requisiti di novità e attendibilità richiesti dalla legge.

La fase di uscita dal programma, che si realizza pressoché esclusivamente attraverso la capitalizzazione delle misure di assistenza, ha conosciuto anch'essa un incremento quantitativo complessivo rispetto al semestre anteriore. Se i testimoni capitalizzati sono passati da 5 agli attuali 4, i collaboratori destinatari di provvedimenti analoghi sono stati 45 a fronte di 31.

L'esame delle cifre dimostra il mantenimento di un soddisfacente rapporto tra entrate e uscite cui si è progressivamente pervenuti dopo l'entrata in vigore della legge di riforma 45/2001.

Un sistema di protezione congestionato da un numero eccessivo di persone protette, oltre a non essere conforme agli intendimenti del Legislatore, che ha espressamente conferito al programma la natura di strumento transitorio, evidenzerebbe infatti difetti di tenuta così gravi da non essere in grado di tutelare efficacemente nessuno.

Per quanto riguarda la geografia dei gruppi criminali, si conferma la prevalenza dell'area camorrista sia fra i collaboratori che fra i testimoni, seguita da quella della mafia siciliana, che fino al 2006 era stata la più numerosa.

Nel semestre in esame, si è confermato l'impegno richiesto alle Forze di Polizia territoriali per gli accompagnamenti delle persone protette, soprattutto in occasione di impegni dibattimentali. E' una fase cruciale del sistema della protezione, perché attiene al momento della conferma in giudizio delle dichiarazioni, e che è caratterizzata da un aumento al livello massimo del rischio.

Si tratta di migliaia di spostamenti sul territorio nazionale, che richiedono un impiego proporzionale di uomini e mezzi e ingenti risorse finanziarie, in quanto gli oneri per le missioni e gli straordinari gravano sui capitoli ordinari di bilancio delle Forze di Polizia.

Una politica di contenimento delle spese che non tenga conto di tali esigenze rischia di mettere irrimediabilmente in crisi lo svolgimento di importantissimi processi di criminalità organizzata, in cui l'apporto dei collaboratori e dei testimoni di giustizia è essenziale per l'accusa.

Un risparmio di risorse potrebbe essere realizzato attraverso un intervento legislativo, ampliando cioè la possibilità del ricorso alla videoconferenza. Una norma che rendesse obbligatorio, salvo casi eccezionali, tale mezzo per l'escussione delle persone sottoposte a protezione limiterebbe gli spostamenti sul territorio, elevando il livello di sicurezza e contenendo le spese.

A tale proposito, il semestre in esame ha confermato il circolo virtuoso instaurato da tempo nella gestione delle risorse finanziarie per l'attuazione dei programmi di protezione.

Il livello della spesa si è mantenuto sostanzialmente stabile negli ultimi anni, anche perché i numerosi provvedimenti di capitalizzazione, pur richiedendo un esborso immediato, hanno consentito di risparmiare risorse nel medio periodo. Nei confronti dei soggetti capitalizzati, infatti, non vengono più erogate le misure periodiche di assistenza e le spese

straordinarie per motivi di sicurezza, come ad esempio quelle per i trasferimenti, previste durante la vigenza del programma di protezione.

Una ulteriore politica di riduzione delle risorse metterebbe tuttavia a rischio la sopravvivenza del sistema, perché inciderebbe su costi di assistenza essenziali, come l'alloggio e gli assegni di mantenimento, oltre a pregiudicare i provvedimenti di reinserimento dei testimoni, che devono essere idonei a ripristinare la condizione socio-economica preesistente.

A proposito dei testimoni, i progressi effettuati negli ultimi anni nella loro gestione non devono indurre a chiudere gli occhi su alcune difficoltà.

Queste ultime riguardano in particolare la gestione della sicurezza e il reinserimento sociale.

I testimoni lamentano talvolta rapporti difficili con i referenti territoriali addetti alla loro tutela e che non fanno parte del Servizio Centrale di Protezione.

Ciò accade anche per quei testimoni che sono rimasti in località d'origine e quindi gestiti dai Prefetti.

Le lamentele riguardano disfunzioni nei servizi di scorta, scarsa sensibilità e imposizioni di cautele vissute dal testimone come vessazioni arbitrarie.

Il Servizio Centrale di Protezione è intervenuto attraverso incontri con i referenti territoriali in tutta Italia, nei quali si è invitato il personale interessato a considerare il testimone come una risorsa e non un peso, evitando atteggiamenti di insofferenza e fastidio.

E' tuttavia indispensabile che anche i testimoni acquistino consapevolezza che le regole di sicurezza per la tutela dell'incolumità non possono essere contrattate integralmente e soggettivamente e che il loro rispetto richiede qualche necessaria limitazione alla vita di relazione.

La soluzione sta in un'informazione preventiva e completa, che, per il programma di protezione viene fornita con l'intervista tecnica del

Servizio Centrale di Protezione, mentre per le regole di sicurezza potrebbe essere contenuta in una sorta di codice sottoposto agli interessati, analogo a quello previsto nel Decreto del Ministro dell'Interno del 28/5/2003, per l'adozione delle direttive in materia di persone a rischio.

Per quanto riguarda il reinserimento sociale, il Servizio Centrale di Protezione ha sempre sostenuto le spese per i consulenti specializzati cui i testimoni hanno fatto ricorso per la soluzione dei problemi tributari, fiscali e amministrativi derivati dalle loro pendenze in località d'origine e l'avvio di nuove attività.

Su questo versante, un'ipotesi possibile è l'istituzione di un vero e proprio *team* di professionisti consulenti della Commissione Centrale, che aiutino sin dall'inizio i testimoni a individuare progetti di impresa da realizzare e in cui impiegare le somme ricevute dallo Stato, sia a titolo di capitalizzazione che attraverso i Fondi di solidarietà.

In modo analogo, si potrebbero individuare anche strumenti previdenziali e assicurativi, per garantire una futura autonomia economica a quei testimoni di età troppo avanzata per iniziare percorsi lavorativi.

Per tutto questo, come per gli acquisti dei beni immobili dei testimoni da parte dello Stato, in ottemperanza all'art. 16 ter della legge 82/1991, sono però necessarie risorse finanziarie adeguate.

Altre soluzioni da studiare e tradurre eventualmente in norme specifiche potrebbero essere la parificazione dei testimoni di giustizia ai familiari delle vittime della criminalità per l'inserimento nei ruoli della Pubblica Amministrazione e la previsione di incentivi, anche fiscali, per quei testimoni che continuano ad esercitare attività d'impresa in località di origine.

In conclusione, il sistema della protezione nel secondo semestre del 2007 ha dimostrato di essere ancora uno strumento valido di contrasto alle più insidiose forme di crimine organizzato. Si tratta di una risorsa su cui vale la pena continuare ad investire, come dimostra l'interesse suscitato in altri Paesi (nel secondo semestre del 2007, delegazioni ufficiali di Gran Bretagna, Repubblica Popolare cinese e Iran hanno dimostrato vivo

interesse per l'esperienza italiana nel settore) e che può dare ancora risultati importanti.