

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) Il sostegno economico

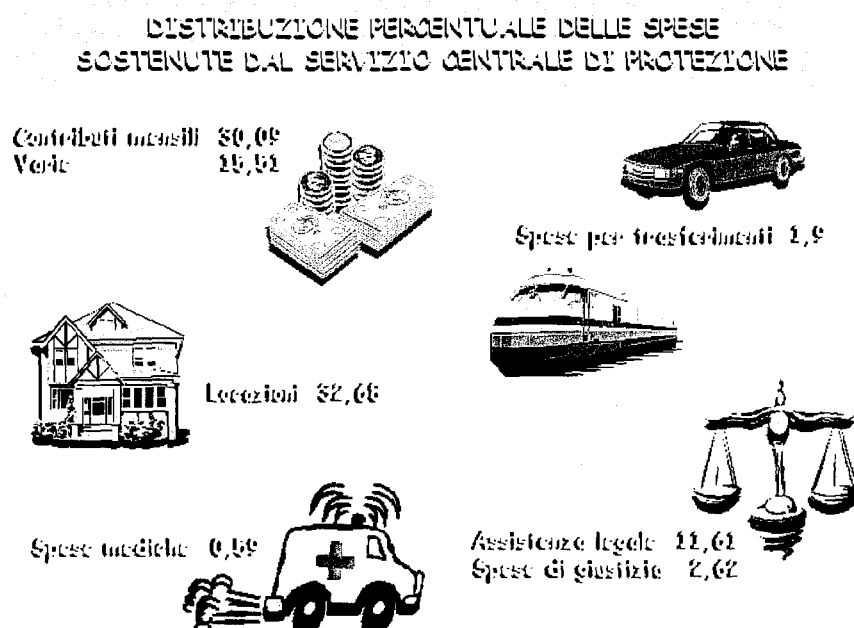
Nel secondo semestre del 2002, la spesa complessiva per l'attuazione delle speciali misure di protezione è stata di € 33.937.022.

Detta cifra è superiore di poco più di 5 milioni di euro rispetto a quella registrata nel primo semestre dello stesso anno, differenza spiegabile con il maggior numero di capitalizzazioni effettuate.

In linea generale, comunque, il livello di spesa non si discosta significativamente da quello di € 33.459.860 riscontrato negli ultimi sei mesi del 2001. Quest'ultimo importo rappresentava una diminuzione della spesa di oltre il 30% rispetto ai primi sei mesi del medesimo anno.

E' dunque evidente la continuazione dei positivi effetti di contenimento della spesa iniziati a partire dal secondo semestre del 2001, che ha consentito una migliore distribuzione delle risorse, pur senza diminuire la tenuta complessiva del sistema.

Il grafico a fianco indica la ripartizione percentuale delle spese.



Le voci di maggiore incidenza sono quelle relative agli assegni mensili di mantenimento e alle locazioni degli appartamenti.

Per quanto riguarda i primi, gli importi medi per i collaboratori sono in linea con i parametri stabiliti dall'art. 13, comma 6, della legge 82/1991, nel testo modificato dalla legge 45/2001.

Detti parametri fissano come limite massimo il quintuplo dell'assegno sociale, superabile solo in via eccezionale e con provvedimenti motivati, deliberati sulla base della connessione tra esigenze di tutela e misure assistenziali e dopo aver acquisito l'eventuale avviso dell'Autorità giudiziaria che ha avanzato la proposta di programma.

Diverso è il discorso per i testimoni, per i quali l'art. 16 ter della legge indica come criterio di riferimento il tenore di vita precedente.

Nel semestre in esame, il peso delle somme destinate all'assistenza legale è ulteriormente diminuito del 2%, confermando una tendenza già in atto, che ha ridotto complessivamente dell'8% nel 2002 l'incidenza di tali spese.

Il fenomeno è spiegabile con le modifiche normative intervenute sul punto, che hanno introdotto il principio della liquidazione delle spese da parte del giudice, previo parere del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Questa procedura richiede tempi più lenti di afflusso al Servizio Centrale di Protezione dei decreti di liquidazione giudiziale rispetto al precedente sistema, e, pertanto, il pagamento delle spese di assistenza legale è spesso correlato all'evoluzione delle fasi dei singoli processi, secondo modalità non programmabili.

Il registrato ridimensionamento di dette spese, che, allo stato, non è possibile definire tendenziale, rappresenta un fatto positivo, perché consente, senza addossare al collaboratore e al testimone il costo della difesa, di destinare all'assistenza ed al reinserimento sociale le risorse risparmiate.

Ne costituisce un confortante segnale l'aumento, nel semestre in esame, delle capitalizzazioni, che hanno permesso di agevolare l'uscita dal programma di protezione di numerosi collaboratori e testimoni, garantendo loro un futuro con prospettive sicure.

b) La tutela della salute

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha proseguito, nel secondo semestre del 2002, la propria attività di supervisione delle problematiche sanitarie della popolazione protetta.

Il predetto Ufficio svolge un compito di supporto, in quanto le persone sotto protezione sono munite di un tesserino sanitario con generalità di copertura, che permette loro di servirsi delle strutture pubbliche in condizioni di sicurezza.

Nel semestre in oggetto, sono state effettuate **13** visite mediche a **8** collaboratori della giustizia e **5** familiari, quasi tutte relative a conseguimenti o rinnovi di patenti di guida e a dispense dal servizio di leva.

E' stata anche condotta un'intensa attività di sostegno psicologico alle persone sotto protezione, che si è concretata in **168** visite, di cui **106** nelle località protette.

Tali visite hanno interessato **9** testimoni e **4** congiunti, e **46** collaboratori e **109** familiari.

L'attività dei medici e degli psicologi dell'Ufficio sanitario non si è tuttavia esaurita nei singoli interventi, ma ha sviluppato forme di coordinamento con le strutture sanitarie pubbliche e, in caso di necessità, anche private.

L'esigenza di tale coordinamento è dettata dalla necessità che le persone sotto protezione possano beneficiare delle cure mediche al pari di tutti i cittadini, senza che venga compromessa la riservatezza della loro identità.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso la progressiva creazione di contatti e rapporti di collaborazione con un'ampia rete di strutture sanitarie ed Enti assistenziali (ospedali, Aziende sanitarie, CIM, case famiglia, comunità terapeutiche, case alloggio).

Non bisogna infatti dimenticare la provenienza di molte persone sotto protezione da situazioni ambientali ad alto tasso di criminalità, che dà origine a situazioni di sofferenza individuale, che si protraggono durante il programma, creando serie difficoltà nella sua attuazione.

A ciò, si aggiungono le dimensioni quantitative della popolazione protetta, la cui gestione richiede un incessante impegno quotidiano da parte degli Organi ad essa preposti.

Per fronteggiare una situazione del genere, è necessaria la cura costante e lo sviluppo dei rapporti di collaborazione reciproca con le Istituzioni territoriali che si occupano dell'assistenza sanitaria e sociale.

c) I minorenni nella protezione

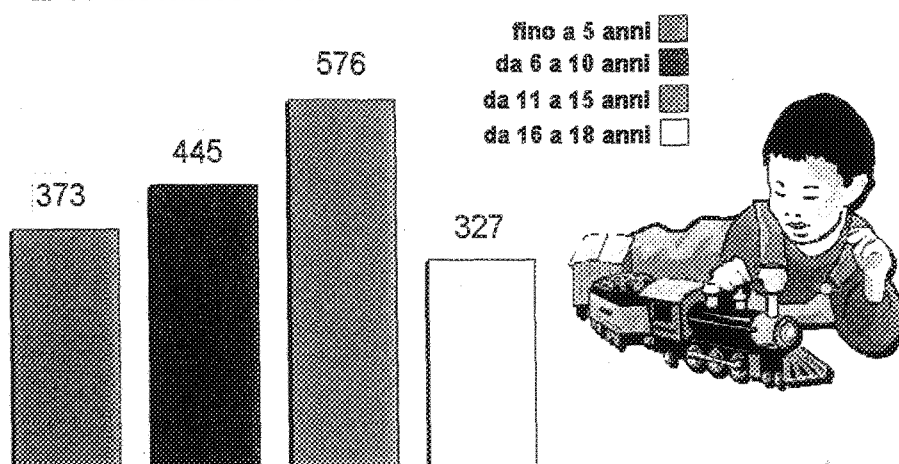
Alla data del 31 dicembre 2002, i minori sottoposti alle misure di protezione costituivano, con **1802** persone, il 35% del totale della popolazione protetta, con una diminuzione complessiva di 72 unità rispetto al precedente semestre.

I minori titolari di programma di protezione in virtù di un loro autonomo contributo erano solo tre (due testimoni e un collaboratore). Tra gli altri, **1721** (**874** maschi e **847** femmine) erano congiunti di collaboratori, e i restanti **78** (**43** maschi e **35** femmine) di testimoni.

La suddivisione per età dei minori è evidenziata nei grafici seguenti, nei quali si evidenzia che il maggior numero di essi aveva tra gli 11 e i 15 anni di età.

FAMILIARI MINORENNI DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

al 31 dicembre 2002

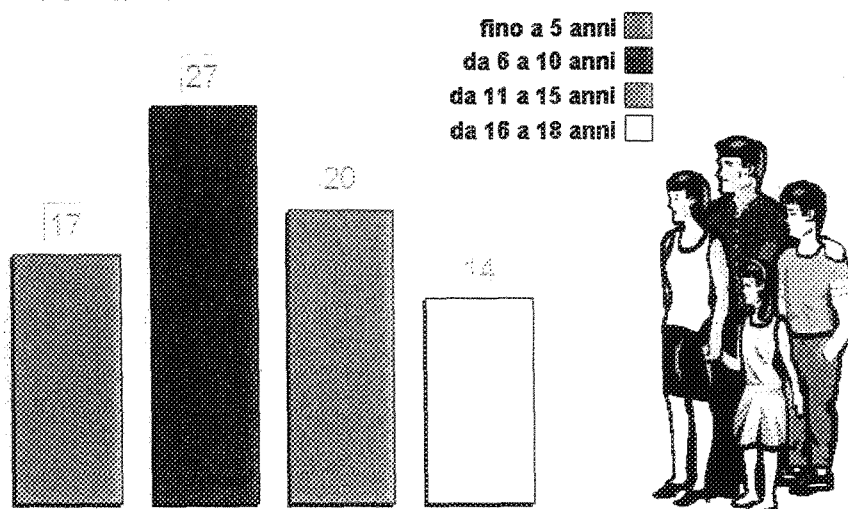


Il principale impegno cui è chiamato il Servizio Centrale di Protezione nella gestione della popolazione minorile è quello di permettere l'effettivo esercizio del diritto allo studio.

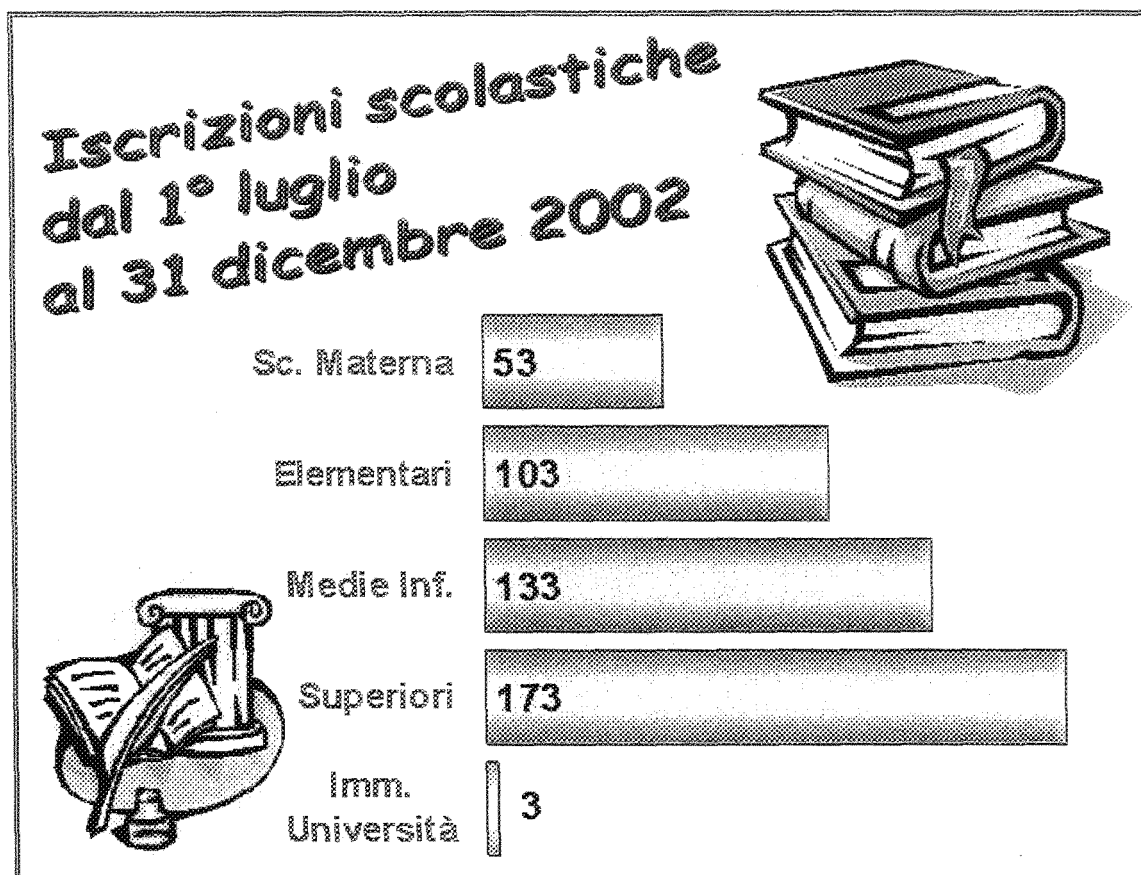
Si tratta di un'occasione importante, in quanto permette lo sviluppo di un percorso di reinserimento sociale attraverso l'affrancamento dei protetti dai modelli di riferimento delle famiglie di origine, che, nel caso dei collaboratori, erano inserite in contesti criminogeni.

FAMILIARI MINORENNI DEI TESTIMONI

al 31 dicembre 2002



Nel semestre in esame, sono state effettuate **465** iscrizioni scolastiche con generalità di copertura, ripartite secondo il grafico che segue.



Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato 30 interventi per situazioni di disagio minorile.

Non va infatti dimenticato che l'allontanamento dalla località di origine, pur essendo una misura necessaria per la sicurezza, comporta spesso difficoltà di inserimento nella nuova realtà sociale.

Tale disagio, le cui radici risalgono anche a cause anteriori all'ingresso nel programma, si riflette sui rapporti personali e sociali dei minori, ostacolandone l'integrazione nel nuovo ambiente.

E' quindi importante che il problema sia affrontato in collaborazione costante con gli Organi della giustizia minorile e con i servizi sociali, in modo da creare una vera e propria rete per la specifica assistenza ai minori.

A tale proposito, il Regolamento interministeriale di cui all'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, nella modifica introdotta dalla legge 45/2001, prevede specifiche modalità per l'assistenza ed il reinserimento sociale dei minori sotto protezione.

Il testo, attualmente sottoposto alla fase di concerto con le Amministrazioni interessate, contiene il riconoscimento normativo delle procedure riservate per le iscrizioni scolastiche e di quelle per la riconversione dei titoli di studio conseguiti con i nominativi di copertura, nonché la garanzia dell'assistenza psicologica tramite accordi con le strutture pubbliche sul territorio.

d) Gli interventi di reinserimento sociale

Il secondo semestre del 2002 ha visto un deciso incremento delle capitalizzazioni dei collaboratori di giustizia, che sono passate dalle 49 del semestre precedente a **62**.

Esso è ancora più rilevante se paragonato ai primi sei mesi del 2001, in cui i collaboratori capitalizzati furono 17.

La misura è stata adottata anche nei confronti di **24** nuclei familiari inseriti nei programmi di protezione, ma indipendenti da quello del titolare del programma stesso.

Come ricordato in altra parte della presente Relazione, la capitalizzazione, la cui efficacia è ormai collaudata, consiste nell'erogazione di un finanziamento pari all'importo mensile delle misure di assistenza rapportato ad un determinato arco temporale.

Essa viene erogata sempre dopo aver acquisito tutti gli elementi utili sullo stato della collaborazione e la situazione di rischio.

La capitalizzazione consente ai beneficiari di affrancarsi dalla parte assistenziale del programma, che viene mantenuto solo per determinate

esigenze, quali i residui impegni processuali ancora legati all'attività collaborativa.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha elaborato nuovi criteri quantitativi sulla concessione delle capitalizzazioni.

Il periodo di riferimento sul quale viene calcolato l'importo, che per i collaboratori era in precedenza fissato ad un anno, è stato esteso fino ad un massimo di cinque.

L'erogazione nel limite massimo è tuttavia condizionata alla presentazione, da parte dell'interessato, di un progetto concreto e documentato di reinserimento lavorativo.

La possibilità di erogare per la capitalizzazione somme più elevate che in passato consente di garantire ai collaboratori migliori prospettive una volta venuto meno il programma.

E'importante sottolineare che ciò non comporta un aggravio per il capitolo di bilancio destinato ai programmi di protezione.

Come si è già riferito in precedenza, nel corso del 2002 si è realizzato un notevole risparmio nelle spese di assistenza legale, che ha liberato risorse economiche da destinare al reinserimento sociale.

Nel perseguimento di tale obiettivo, il Servizio Centrale di Protezione ha proseguito nella propria attività di agevolazione delle persone protette nell'accesso al mondo del lavoro.

Sono stati consegnati **183** libretti di lavoro, la maggior parte dei quali con generalità di copertura, ed effettuate **223** iscrizioni ai Centri per l'impiego.

Nell'attività di conservazione e mantenimento del posto di lavoro che le persone sotto protezione ricoprivano prima dell'ingresso nel programma, **2** testimoni e **2** familiari di collaboratori hanno ottenuto il trasferimento dell'impiego in località non a rischio, mentre **2** familiari di collaboratori sono stati collocati in aspettativa.

Al riguardo, si ricorda che questo particolare profilo dovrà essere disciplinato da uno dei Regolamenti di attuazione previsti dalla legge 45/2001, attualmente in fase di stesura congiunta con i Dicasteri interessati.

Nel semestre in esame, inoltre, **17** collaboratori e **25** familiari, come pure **2** testimoni e un congiunto, hanno iniziato un'attività lavorativa dipendente, **37** con contratti a termine e **8** a tempo indeterminato. In **37** casi, si tratta di lavori a tempo determinato nei settori dell'edilizia, del commercio e dei servizi.

CAPITOLO III

I COMPORTAMENTI E LE SANZIONI

Il programma speciale di protezione contiene alcune regole di comportamento, che i beneficiari sottoscrivono sin dal momento iniziale della protezione e che si impegnano a rispettare.

Tali regole, recepite nell'art. 13 quater della legge 82/1991, nel testo modificato dalla legge 45/2001, costituiscono un vero e proprio codice di comportamento, in base al quale la persona sotto protezione si impegna ad osservare le norme di sicurezza prescritte, a prestare la propria collaborazione con gli Organi preposti alla protezione, a rispondere alle convocazioni dell'Autorità giudiziaria e a non rivelare l'identità di copertura né la località protetta.

I collaboratori hanno gli ulteriori obblighi, non previsti per i testimoni, di non commettere reati e di dichiarare i beni posseduti e controllati, che l'Autorità giudiziaria provvede a sottoporre a sequestro.

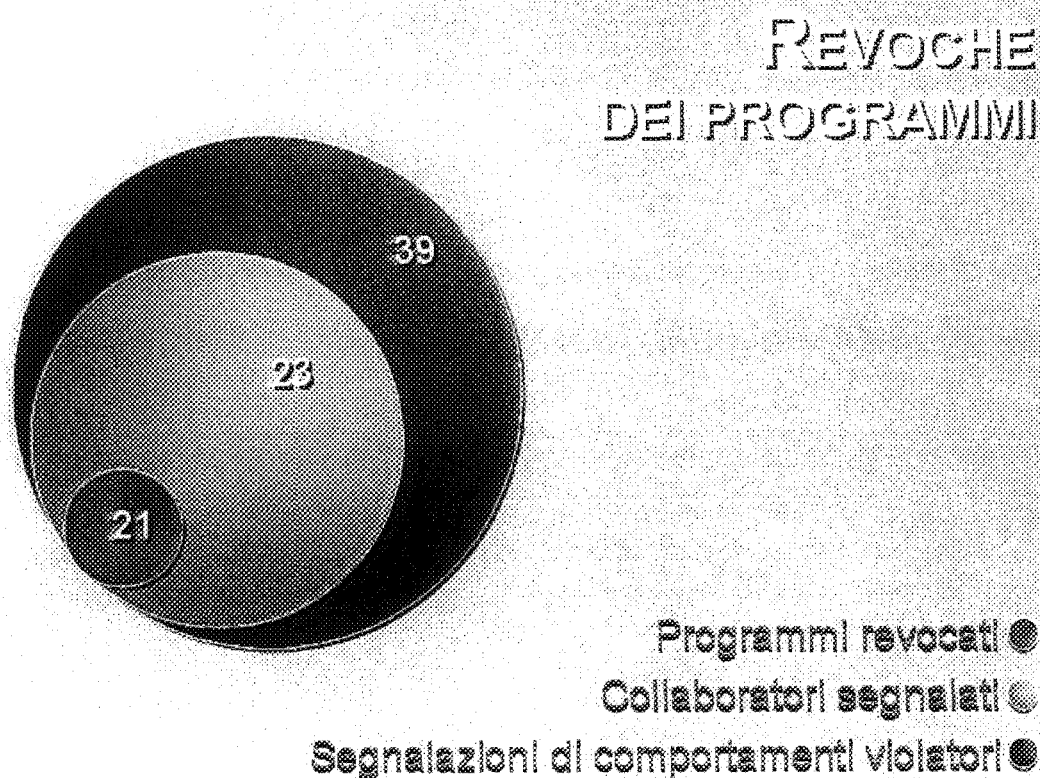
L'inosservanza degli impegni descritti può portare alla revoca del programma da parte della Commissione Centrale, dopo una valutazione sostenuta anche dal parere espresso sulle violazioni dall'Autorità giudiziaria che ha proposto l'interessato.

Nel secondo semestre del 2002, **23** tra collaboratori di giustizia e loro congiunti sono stati segnalati dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale come autori di **39** violazioni comportamentali.

In **20** casi, si è trattato di violazioni delle regole di sicurezza, mentre gli altri **19** hanno riguardato la commissione di reati.

Tra essi, sono prevalsi i reati contro il patrimonio (in tutto **7**) seguiti da delitti contro l'amministrazione della giustizia (**4**) e contro la persona (**3**). Gli altri **5** casi hanno integrato fattispecie penali di diverso tipo.

Nel semestre precedente, le persone segnalate erano state 30, e gli episodi incriminati 41, di cui 12 costituenti reati.



I programmi revocati prima della scadenza e quelli già scaduti che la Commissione non ha ritenuto opportuno prorogare a causa dei comportamenti degli interessati sono stati complessivamente **21**, rispetto ai 17 dei primi sei mesi del 2002.

In tutti questi casi, si è provveduto a segnalare la posizione degli interessati alle Autorità di pubblica sicurezza per l'adozione di misure ordinarie di protezione.

La decisione di revocare il programma di protezione, che può, a prima vista, sembrare eccessiva, è in realtà motivata dalla reiterazione, da parte dell'interessato, di condotte lesive delle regole comportamentali che rendono sostanzialmente impossibile la sua prosecuzione.

Non si tratta quindi di un provvedimento essenzialmente punitivo, bensì della constatazione formale che non si può proteggere attraverso la mimetizzazione in località protetta e la schermatura dell'identità una persona che si sovraespone attraverso il suo comportamento.

In questi casi, si adotta la strada delle misure ordinarie di pubblica sicurezza, le cui modalità di applicazione, diverse e meno rigide da quelle del programma di protezione, possono adattarsi meglio a chi non intende conformarsi alle sue regole.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2002, è proseguita l'attività di assistenza ai testimoni in applicazione delle norme introdotte dal Capo II bis della legge 45/2001.

Il Servizio Centrale di Protezione ha da già da tempo separato, al proprio interno, la gestione dei collaboratori da quella dei testimoni, affidandole a due Divisioni autonome.

In tal modo, è stata data attuazione al nuovo testo dell'art. 14 della legge 82/1991, nella modifica voluta dalla legge 45/2001, in attesa dell'emanazione del Decreto interministeriale di riorganizzazione del Servizio.

Nello stesso periodo, la Commissione ha deliberato, come detto, la capitalizzazione di **11** testimoni, dopo aver proceduto all'audizione dei diretti interessati ed acquisito il parere dell'Autorità giudiziaria sullo stato del pericolo e sugli impegni processuali.

A tale proposito, detto Collegio ha introdotto nuovi criteri di calcolo della capitalizzazione dei testimoni, stabilendo che i relativi importi siano ricavabili dalle misure di assistenza corrisposte mensilmente e rapportate ad un periodo massimo di dieci anni.

La richiesta di capitalizzazione viene corredata da un concreto progetto di reinserimento sociale, che possa garantire all'interessato l'autonomia economica.

Tale misura non costituisce un compenso o un risarcimento, ma risponde ad un'elementare esigenza etica: permettere ai testimoni, che hanno compiuto una scelta di alto senso civico, di riprendere in tempi brevi la propria attività o sceglierne un'altra che possa assicurare il livello di vita precedente al programma.

Nell'ottica di un impiego equilibrato delle risorse pubbliche, la Commissione Centrale tiene conto, nel quantificare la capitalizzazione, della portata economica dell'attività precedentemente svolta dal testimone, utilizzando a questo fine anche gli strumenti di accertamento fiscale.

Nello stesso tempo, detto Collegio prende in considerazione le somme eventualmente percepite dal testimone da parte di altre realtà istituzionali, quali, ad esempio, il Commissario straordinario antiracket ed antiusura e quello per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

Per una miglior gestione della fase di reinserimento sociale di molti testimoni, il Servizio ha designato, su incarico della Commissione Centrale e in collaborazione con gli Ordini competenti, professionisti per la consulenza e la definizione tecnica di complesse problematiche patrimoniali e fiscali relative ad attività precedentemente esercitate o progetti lavorativi da essi avanzati per il proprio futuro.

A tale proposito, è da registrare l'ammissione di un altro testimone, che si aggiunge a quelli del precedente semestre, quale consulente nel Programma operativo nazionale sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno.

La fine della parte assistenziale del programma non significa cessazione della protezione. Ai testimoni è infatti sempre garantita la scorta delle Forze di polizia, e il pagamento delle relative spese, in occasione degli impegni processuali legati alla loro collaborazione.

Una particolare attenzione è stata dedicata all'assistenza dei testimoni e dei loro familiari nel corso del programma, in ossequio alle disposizioni legislative che prescrivono, per il testimone, il mantenimento di un tenore di vita non inferiore a quello preesistente.

In 20 casi, la Commissione ha provveduto a stanziare somme di denaro per particolari ed accertate necessità (nascita di figli, sistemazione nella località protetta, rimborso di effetti personali andati perduti a causa del trasferimento).

In altri **8** casi, sono stati accordati, su richiesta dei testimoni, prestiti senza interesse, da recuperare con trattenute periodiche sull'assegno di mantenimento non superiori al 20%.

In merito alla questione del danno biologico lamentato da alcuni testimoni per lo stress causato dall'abbandono delle località di origine e la sottoposizione al programma, nel semestre in esame i primi di essi sono stati sottoposti ad accertamenti da parte dei sanitari dell'Istituto nazionale per la Previdenza Sociale, con il quale era stata stipulata, nei mesi precedenti, un'apposita convenzione da parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

E' stato anche intrapreso un rapporto di collaborazione con l'Agenzia del Demanio, al fine di rendere effettiva l'applicazione dell'ultima parte dell'art. 16 ter della legge 82/1991, relativa all'acquisto, da parte dello Stato, dei beni immobili dei testimoni in località d'origine.

Nel semestre in esame, si è avviata la trattazione di **8** casi di questo tipo, con la nomina degli amministratori incaricati di seguire la procedura.

Per quanto riguarda la protezione dei testimoni che hanno scelto di rimanere in località d'origine, e in favore dei quali la Commissione Centrale aveva adottato la decisione di concedere il programma senza il trasferimento né il trattamento assistenziale, sono in corso intese con le locali Autorità di Pubblica Sicurezza per integrare la vigilanza operata dalle Forze di polizia con opere di difesa passiva, consistenti anche in dispositivi di tecnologia avanzata.

La protezione sul posto è stata finora adottata dalla Commissione Centrale solo su espressa volontà degli interessati e dopo un esame approfondito degli elementi forniti dalle Autorità locali di pubblica sicurezza e dalla Procura proponente.

Si tratta indubbiamente di un segnale dimostrativo di forza da parte dello Stato, che potrebbe tradursi nell'incentivo a nuove testimonianze.

Va comunque tenuto conto del fatto che il pericolo per chi rimane nella propria residenza in zone ad alto tasso di criminalità è di grado elevato e che il dispositivo di tutela richiede un pesante sforzo alle Forze di Polizia, soprattutto in termini di impiego di uomini.

In virtù di queste considerazioni, la Commissione ha deliberato l'applicazione del programma in località d'origine solo in pochissimi casi, pur senza precludere, in linea di principio, il ricorso a tale misura.

Le future, eventuali decisioni in merito non potranno prescindere da un'accurata analisi delle situazioni individuali e del contesto ambientale in cui la testimonianza si è sviluppata.