

I disagi riscontrati negli adulti visitati consistono perlopiù in disturbi ansiosi, difficoltà di adattamento alla nuova condizione, stati depressivi e stress.

E' bene precisare che tale attività non è condotta a scopi statistici, bensì è finalizzata ad assicurare alle persone che manifestano difficoltà di adattamento alla vita sotto protezione un idoneo supporto da parte delle strutture pubbliche specializzate, senza compromettere la riservatezza.

Sotto questo profilo, sono state ulteriormente intensificate le relazioni tra l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e le realtà socio-sanitarie diffuse sul territorio.

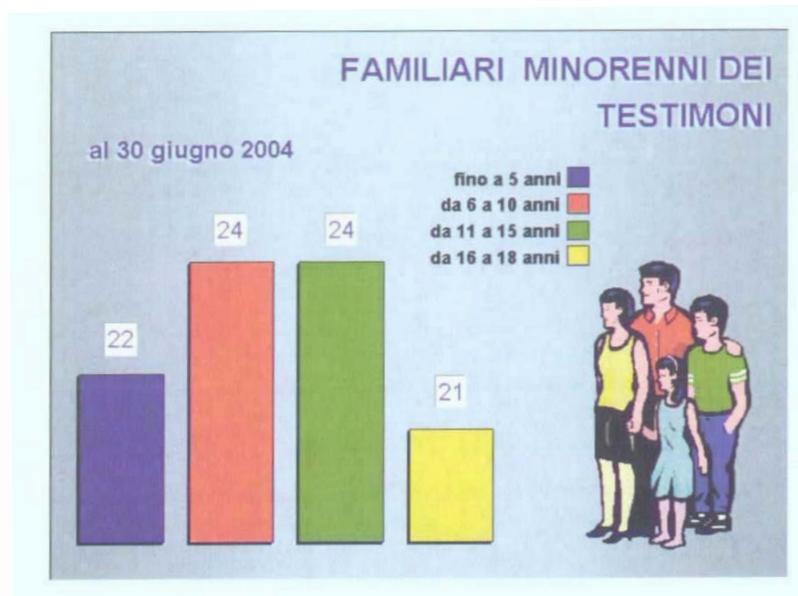
c) I soggetti minorenni.

Il numero dei minori inclusi nei programmi di protezione era, al 30 giugno 2004, di 1588, rispetto ai 1669 del precedente semestre. Tra i predetti minori, uno solo era titolare di programma di protezione in qualità di testimone, mentre i restanti 1587 erano familiari di collaboratori e testimoni (rispettivamente 1496 dei primi e 91 dei secondi).

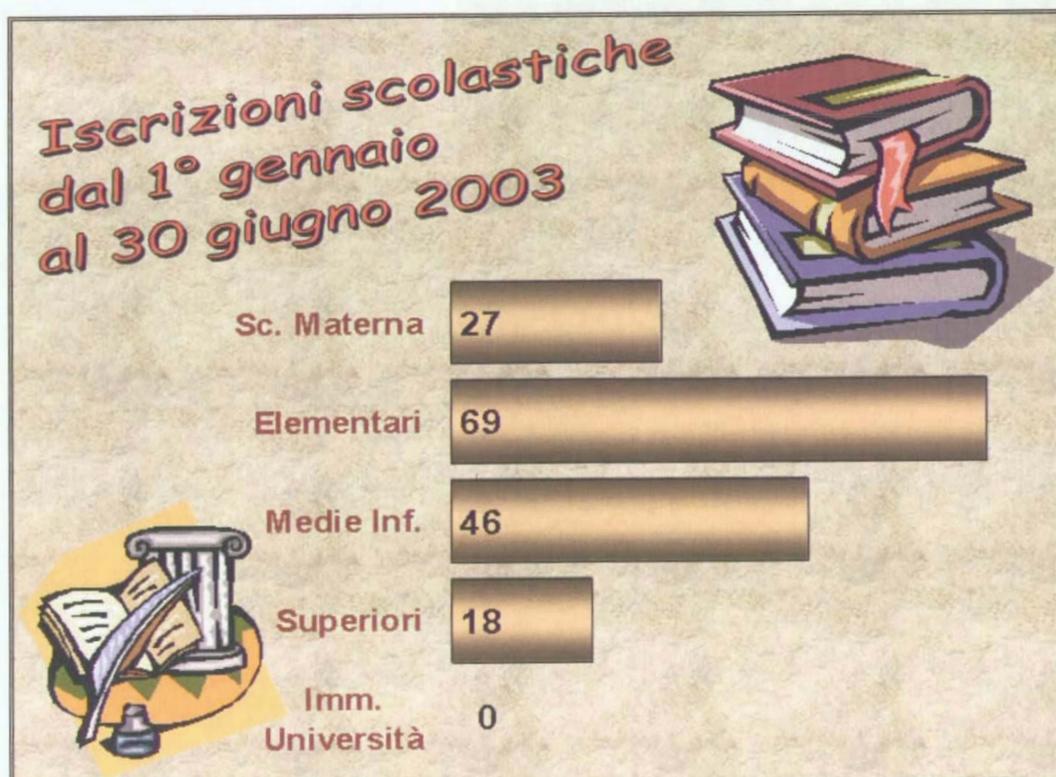


La composizione della popolazione minorile sotto protezione è distribuita fra maschi e femmine in proporzioni sostanzialmente equilibrate. Mentre infatti tra i congiunti di collaboratori i minorenni maschi sono 731 a fronte di 765 femmine, per i familiari di

testimoni il rapporto si inverte (50 ragazzi e 41 ragazze).



I dati relativi all'attività di inserimento scolastico dei minori fanno registrare, nel semestre in esame, 160 iscrizioni con generalità di copertura effettuate, a cura del Servizio Centrale di Protezione, a scuole di ogni ordine e grado, la cui suddivisione è riportata nel grafico.



Le situazioni dei minori all'interno dei nuclei familiari sono oggetto di costante attenzione da parte dello *staff* di Direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato inseriti nell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione.

Nel periodo gennaio-giugno 2004, essi hanno eseguito interventi di orientamento e sostegno psicologico nei confronti di 51 minori, 43 dei quali congiunti di collaboratori e 8 di testimoni.

Dette visite hanno confermato le osservazioni degli anni passati sui disagi di questa particolarmente vulnerabile fascia della popolazione protetta.

In sintesi, i bambini avvertono talora difficoltà di socializzazione e di apprendimento, legati al trasferimento resosi necessario dalle località di origine a quelle protette, nonché problemi di inserimento, che spesso sfociano in reazioni di autoisolamento e chiusura al mondo esterno.

Anche gli adolescenti mostrano problemi di integrazione nella famiglia e reazioni di introversione, che si traducono di frequente in una prematura volontà di allontanarsi dalle famiglie di origine.

Va anche sottolineato che non sempre questi disagi trovano una causa esclusiva nelle difficoltà legate alla sottoposizione al programma di protezione, bensì hanno le loro radici in preesistenti situazioni di degrado socio-ambientale e conflitti familiari.

Per affrontare questo genere di problematiche, l'attività degli psicologi ha posto elevata attenzione al coordinamento con le strutture pubbliche e, in qualche caso, private.

Tale coordinamento ha la funzione di coniugare il mantenimento della riservatezza dell'identità con la qualità dell'assistenza sanitaria, soprattutto per quanto riguarda l'efficacia e la continuità dei trattamenti terapeutici.

L'esperienza maturata nel settore dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione è stata oggetto di vivo interesse, sia nell'ambito

nazionale sia in occasione di iniziative promosse da Istituzioni internazionali, e, in particolare, da EUROPOL.

d) Il reinserimento sociale

L'attività per il reinserimento sociale dei soggetti ammessi al programma di protezione costituisce da sempre un settore delicato e difficile da gestire per l'intero sistema.

La situazione del mercato del lavoro nel nostro Paese e la scarsità di competenze specifiche e di esperienze lavorative di quasi tutti i collaboratori di giustizia sono rilevanti ostacoli per il raggiungimento di un'autonomia economica sufficiente ad affrancarsi dalla parte assistenziale del programma.

Il Servizio Centrale di Protezione ha continuato, nel primo semestre 2004, l'attività volta a procurare ai collaboratori di giustizia il necessario supporto documentale per permettere loro l'accesso al mondo del lavoro in condizioni di parità con gli altri cittadini.

Detta attività si è concretata nel rilascio di 21 codici fiscali di copertura, 2 autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio e un collocamento in aspettativa.

L'azione informativa nei confronti dei collaboratori di giustizia condotta dal Servizio Centrale di Protezione sulle potenzialità e le offerte del mercato del lavoro, unita alla predisposizione dei documenti necessari, ha permesso a 20 di essi, a 6 familiari e a 2 congiunti di testimoni di trovare occupazione nei settori dell'edilizia, del commercio e dei servizi.

Un importante canale di uscita agevolata dal sistema della protezione è costituito dalle capitalizzazioni delle misure di assistenza, che sono raddoppiate, a paragone del semestre precedente.

Esse sono state applicate, dopo un'accurata istruttoria confortata anche dai pareri delle Autorità giudiziarie che avevano avanzato le

proposte di programma e del Procuratore Nazionale Antimafia, a 166 collaboratori e 47 nuclei familiari di loro congiunti, nonché a 5 testimoni.

Detti provvedimenti, estranei a logiche premiali e di mero calcolo, sono emanati nello spirito di sostegno ad un percorso di reinserimento sociale già avviato da parte dei possibili beneficiari, che ha come tappa obbligata il raggiungimento dell'autonomia economica.

Questo obiettivo, come ricordato, non ha comportato ulteriori aggravii per la finanza pubblica, atteso che le capitalizzazioni sono stabilite dalla Commissione su parametri di massima che hanno come punto di riferimento l'ammontare delle misure di assistenza percepite durante il programma e comportano l'interruzione definitiva delle predette misure, che si concreta, nel medio termine, in un'economia di risorse.

Parimenti, si conferma che, sotto il profilo della sicurezza, i collaboratori e i testimoni capitalizzati continuano a usufruire degli accompagnamenti in occasione di impegni di giustizia.

CAPITOLO III

I COMPORTAMENTI SANZIONATI

I fatti valutabili per la revoca dei programmi di protezione sono elencati nell'art. 13 quater della legge 15/3/1991, n. 82, introdotto dall'art. 8 della legge 13/2/2001, n. 45.

Tra di essi, spiccano, per i collaboratori, la responsabilità per reati indicativi di reinserimento nel circuito criminale o indicativi di una mutamento dello stato di pericolo collegato alla collaborazione e il rifiuto di specificare i beni posseduti o controllati.

Altre cause di possibile revoca del programma, estese anche ai testimoni, sono il rifiuto di sottoscrivere il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione e l'inosservanza delle regole che consentono di mantenere la riservatezza del domicilio e dell'identità.

Dette regole non hanno alcun intento vessatorio, ma discendono dalla considerazione che un programma di protezione, basato su una filosofia di mimetizzazione e schermatura dell'identità, viene irrimediabilmente vanificato da comportamenti che contrastano con tali presupposti.

Nel semestre in esame, sono state segnalate 47 violazioni comportamentali che hanno riguardato 26 collaboratori di giustizia.

Di tali violazioni, 15 consistevano in reati e 32 in infrazioni delle regole di sicurezza.

I reati segnalati erano prevalentemente delitti contro l'amministrazione della giustizia (6), seguiti da reati contro il patrimonio (2), contro la persona (2), contro la Pubblica Amministrazione (2) e traffico di stupefacenti (1). Nei due casi rimanenti, si è trattato di ipotesi di reato ascrivibili ad altre categorie.

Rispetto al precedente semestre, le violazioni comportamentali sono complessivamente in calo. I reati sono infatti scesi della metà, mentre le infrazioni amministrative appaiono stabili.

Nello stesso periodo, la Commissione ha revocato 2 programmi di protezione prima del termine naturale, mentre altri 4, già scaduti, non sono stati ulteriormente prorogati.



CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel periodo tra il gennaio e il giugno 2004, sono entrati nel sistema di protezione 12 testimoni, con un raddoppio rispetto al precedente semestre.

Nel contempo, 5 testimoni hanno usufruito, su loro richiesta e parere favorevole delle Autorità giudiziarie, della capitalizzazione delle misure di assistenza.

Essi hanno così potuto riacquistare un'autonomia economica, mantenendo, tuttavia, come misura di protezione, la tutela in occasione di impegni di giustizia legati alla testimonianza.

Dette iniziative sono pienamente conformi allo spirito della legge di riforma del 2001, secondo la quale la permanenza del testimone nel programma di protezione deve avvenire nell'ottica di un sollecito reinserimento sociale, ferme restando le condizioni di sicurezza.

Le capitalizzazioni sono avvenute dopo un costruttivo confronto tra gli interessati e la Commissione, in modo da individuare condivise iniziative economiche potenzialmente idonee a garantire un futuro *standard* di vita paragonabile a quello goduto prima dell'ingresso nella protezione.

In tale contesto, i testimoni che ne avevano fatto richiesta hanno potuto beneficiare, per gli aspetti pratici relativi ai progetti di reinserimento, dell'assistenza di consulenti specializzati, con oneri a carico del Servizio Centrale di Protezione.

Nello stesso tempo, la Commissione e il Servizio hanno prestato assistenza, soprattutto dal punto di vista della produzione documentale, ai testimoni nell'accesso ai benefici previsti dalla legge per i soggetti vittime di estorsione e usura.

I risarcimenti economici previsti da tali normative possono infatti integrare la capitalizzazione, consentendo ai testimoni di poter tornare a quelle attività imprenditoriali che in molti casi erano stati costretti ad abbandonare per le pressioni delle organizzazioni criminali.

Da questo punto di vista, un impegno ragguardevole è richiesto dai complessi adempimenti per la definizione dei rapporti relativi alle imprese precedentemente gestite dai testimoni. E' ovvio infatti che l'avvio di una nuova impresa non può prescindere dalla liquidazione definitiva di quella esercitata in precedenza, operazione che esige una non facile ricostruzione documentale.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre erogato numerosi piccoli prestiti senza interessi e contributi *una tantum* di modesta entità ai testimoni ed ai loro familiari.

Tali somme sono state impiegate per soddisfare esigenze scolastiche, formative e familiari, come la frequentazione di corsi professionali privati, quando non sia stato possibile ricorrere a quelli regionali, l'assistenza di *baby sitter* per i bambini, l'acquisto di computer e attrezzature per lo studio.

Si è così potuto dare attuazione alla previsione normativa che riconosce il diritto del testimone a mantenere un tenore di vita personale e familiare di livello analogo a quello precedente l'ingresso nella protezione.

Sotto il profilo di un'assistenza non limitata a quella economica, si è rivelata preziosissima, nel semestre in esame, l'azione dei Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione, che hanno effettuato colloqui di sostegno e orientamento nei confronti di 13 testimoni e 16 loro familiari, di cui la metà minorenni.

In caso di necessità, si è provveduto ad indirizzare gli interessati presso strutture terapeutiche pubbliche e private, tramite accordi preventivi che hanno consentito un percorso di cure rispettoso delle condizioni di riservatezza.

Sono inoltre proseguiti, nel semestre in esame, i rapporti con il Servizio dell'INPS competente per l'accertamento di eventuali danni biologici conseguenti all'ingresso nel programma di protezione.

In base alla convenzione appositamente stipulata tra detto Ente e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e che è, attualmente, in corso di rinnovo, sono state finora effettuate le visite del caso nei confronti di otto persone, tra testimoni e familiari.

Sono in fase istruttoria alcune posizioni di testimoni, per gli adempimenti connessi all'acquisto, da parte dello Stato tramite l'Agenzia del Demanio, dei beni immobili in località d'origine di proprietà dei testimoni, in base all'art. 16 ter, comma 3, della legge 82/1991.

Per completare il quadro relativo ai testimoni, è doverosa una panoramica sulle speciali misure di protezione cui alcuni di essi sono sottoposti nelle località in cui risiedevano all'atto dell'inizio della collaborazione con la giustizia.

Al 30 giugno 2004, tali misure erano attive nei confronti di sette testimoni, che avevano ricusato il trasferimento in altre zone del territorio nazionale.

Le speciali misure sono state introdotte dalla legge 13/2/2001, n. 45 come alternativa al programma speciale di protezione e, pur essendo deliberate dalla Commissione Centrale, la loro determinazione e attuazione spetta al Prefetto della località di residenza del titolare.

Si tratta dunque di uno strumento di grande valore dimostrativo, in quanto la sua applicazione permette, a chi sceglie di testimoniare, di continuare a vivere e lavorare con sicurezza nel proprio ambiente, senza essere costretto a difficili scelte di allontanamento.

Non si può certo ignorare che la presenza di un testimone da proteggere richiede alle Forze di polizia della località di origine un impegno supplementare di risorse umane e materiali, che risulta particolarmente gravoso a causa del livello di rischio.

In tale contesto, la scelta potenzialmente più idonea per salvaguardare la vita e la libertà di movimento dei testimoni è quella di integrare la sorveglianza fisica con dispositivi di sicurezza alle loro dimore e luoghi di lavoro.

In questa direzione, sono state avviate forme di coordinamento tra la Commissione Centrale e i Prefetti interessati, cui spetta il compito di individuare e realizzare concretamente, con l'eventuale apporto del Servizio Centrale di Protezione, i dispositivi di sicurezza adatti ai singoli casi.

CAPITOLO V

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE: IL DECRETO 161/2004

Nella Gazzetta Ufficiale del 25/6/2004 è stato pubblicato il Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, emanato in attuazione dell'art. 17 bis, comma 1, del nuovo testo della legge 15/3/1991, n. 82.

Il testo, frutto di un lungo lavoro di un gruppo formato da magistrati e funzionari del Ministero dell'Interno, rappresenta un momento fondamentale del processo di riforma del sistema introdotta dalla legge 45/2001.

Esso disciplina infatti nel dettaglio i contenuti delle speciali misure di protezione, del programma di protezione e del piano provvisorio di protezione adottato in via d'urgenza e sostituisce i precedenti decreti del 24/11/1994.

E' opportuno a questo punto esaminare sinteticamente il Decreto 161/2004, evidenziando i punti di maggiore interesse.

Dopo una distinzione tra le varie tipologie di misure di protezione (art. 1), l'art. 2 stabilisce le modalità di formulazione delle relative proposte da parte delle Autorità giudiziarie, riproducendo, in sostanza, l'art. 11 della legge 82/1991. E' tuttavia interessante rilevare la possibilità, introdotta dal comma 4, di integrare con i necessari elementi le proposte prive di sottoscrizione o sottoscritte da Organi giudiziari non legittimati.

Non si è voluto, in sostanza, introdurre eccessivi vincoli formali alle proposte, in considerazione dei tempi ristrettissimi tra inizio delle dichiarazioni e redazione della proposta, che deve essere ovviamente avanzata prima che la segretezza della collaborazione sia compromessa.

L'art. 3 del Decreto 161/2004 specifica i contenuti della proposta di speciali misure di protezione, soprattutto in ordine al valore, almeno potenziale, delle dichiarazioni rese e al livello del pericolo.

Per questo, è riconosciuta alla Commissione Centrale la facoltà di richiedere l'indicazione degli eventuali provvedimenti, anche cautelari, adottati dall'Autorità giudiziaria in base alle dichiarazioni del collaboratore, le notizie sulle informazioni rese ai fini di eventuali sequestri di beni di provenienza illecita e gli elementi sul pericolo.

Il successivo art. 4 definisce i contenuti della proposta di piano provvisorio di protezione. Tale istituto è stato introdotto dall'art. 6 della legge 45/2001, in sostituzione delle cosiddette "misure urgenti" demandate al Capo della Polizia.

Esso viene applicato, su specifica proposta dell'Autorità giudiziaria, quando la gravità del pericolo per gli interessati non permette di definire in tempi brevi la proposta di speciali misure di protezione.

La norma in esame disciplina gli elementi da fornire nella proposta di piano provvisorio, la cui adozione è di competenza della Commissione Centrale, mentre l'attuazione concreta è compito del Servizio Centrale di Protezione.

E' interessante notare che il comma 4 si occupa delle misure di eccezionale urgenza di cui all'art. 13, comma 1, della legge 82/1991.

Tali misure possono essere adottate dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, in tutti i casi nei quali l'urgenza di fronteggiare il pericolo è tale da non poter attendere la decisione della Commissione sulla proposta di piano provvisorio.

In questi casi, il Prefetto può provvedere direttamente agli interventi di sicurezza ed assistenza nei confronti dei soggetti a rischio fino all'adozione del piano provvisorio, utilizzando, a tal fine, su autorizzazione del Capo della Polizia, le risorse finanziarie destinate all'attuazione delle speciali misure di protezione.

In materia, l'art. 4, comma 4, del Decreto 161/2004 prevede che l'Autorità giudiziaria che ha proposto il piano provvisorio informi il Prefetto della situazione di rischio.

Quest'ultimo, a sua volta, adotta, ai sensi del comma 6, gli interventi di sicurezza e assistenza necessari, informando la Commissione Centrale e richiedendo al Capo della Polizia l'autorizzazione di avvalersi dei mezzi finanziari previsti dall'art. 17 della legge 82/1991 per l'attuazione delle speciali misure di protezione.

Fino all'adozione del piano provvisorio, il Prefetto è tenuto a comunicare alla Commissione Centrale gli elementi di cui dispone sull'esposizione a pericolo degli interessati, nonché le valutazioni sull'efficacia delle misure adottate e le notizie utili per le decisioni della Commissione (art. 4, commi 8 e 9, del Decreto 161/2004).

Le norme citate stabiliscono che il Prefetto ha la competenza esclusiva di stabilire le misure di eccezionale urgenza che precedono l'adozione del piano provvisorio di protezione e che funge, in questa fase, da interlocutore diretto della Commissione Centrale.

Altra norma di contenuto innovativo è l'art. 6, in cui sono elencati i contenuti del piano provvisorio di protezione.

A tale proposito, è bene rilevare che le misure urgenti, che nel precedente sistema svolgevano sostanzialmente la funzione attualmente ricoperta dal piano provvisorio, non erano regolate nel dettaglio da atti normativi.

Ai sensi del citato art. 6, il piano provvisorio può contenere misure di vigilanza e tutela da parte degli Organi locali di polizia, interventi tecnici di sicurezza, trasferimenti di località e, se necessario, misure economiche per alloggio, mantenimento e assistenza legale.

La competenza nell'attuazione spetta al Servizio Centrale di Protezione o, nei casi in cui non sia necessario il trasferimento in località protetta, al Prefetto.

I successivi art. 7 e 8 stabiliscono, rispettivamente, i contenuti delle speciali misure di protezione (applicate, secondo il nuovo testo dell'art. 14 della legge 82/1991, dal Prefetto della località di residenza degli

interessati) e del programma speciale (attuato dal Servizio Centrale di Protezione).

I citati articoli riproducono il contenuto dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 13 della legge 82/1991, nel testo modificato dall'art. 6 della legge 45/2001.

Pur senza valicare i limiti propri di un atto regolamentare, sono stati inseriti alcuni importanti aspetti di dettaglio per delineare meglio alcuni istituti.

In questa prospettiva, è stata prevista (art. 7, comma 2) la possibilità di godere della protezione in sede locale per il testimone che non intenda trasferirsi in altre località; nell'art. 8, comma 3, punto h, è introdotta la stipulazione di intese tra il Servizio Centrale di Protezione e il Centro Elaborazione Dati per evitare che i documenti di copertura rilasciati ai collaboratori di giustizia siano impunemente utilizzati fuori dei casi consentiti; nei commi dal 9 al 12 dello stesso art. 8 vengono elencati i procedimenti le cui spese di assistenza legale sono imputabili al programma di protezione.

L'art. 9 detta regole di trasparenza maggiori sugli obblighi delle persone protette, stabilendo espressamente la comunicazione agli interessati delle regole del programma di protezione e subordinando l'entrata in vigore di quest'ultimo alla integrale accettazione delle clausole che lo compongono.

Assai importante è anche il successivo art. 10, in cui viene disciplinato il procedimento per la modifica delle speciali misure di protezione e per il futuro reinserimento sociale.

In questa direzione, sono significativi i commi 14 e 15 di detto articolo, che per la prima volta codificano i criteri per la capitalizzazione delle misure di assistenza per i collaboratori e i testimoni.

I primi potranno fruire di una capitalizzazione basata sull'importo dell'assegno di mantenimento, calcolato su un arco di tempo da due a cinque anni, con l'aggiunta di una somma fissa a titolo di contributo per la sistemazione alloggiativa.

Per i testimoni, in considerazione del particolare rilievo loro dato dalla legge di riforma, il periodo massimo per il calcolo della capitalizzazione è invece di dieci anni.

Il comma 14 dell'art. 10, inoltre, garantisce ai soggetti "capitalizzati" di continuare a fruire della scorta e delle spese anche per gli impegni di giustizia che, pur legati alla pregressa collaborazione, intervengono dopo la cessazione del programma.

Per ribadire la natura di contributo di sostegno sociale della capitalizzazione, il comma 15 dell'art. 10 subordina la concessione del periodo massimo alla presentazione, sia da parte dei collaboratori che dei testimoni, di un progetto di reinserimento sociale.

Rientra in questa logica anche il comma 3 dell'art. 12 del Decreto 161/2004, secondo il quale la Commissione fornisce ai testimoni di giustizia il supporto tecnico per accedere alle misure economiche che lo Stato riconosce alle persone vittime di estorsione o usura.

Si tratta, come noto, di interventi che richiedono particolari condizioni da parte dei possibili beneficiari e che prescindono dalla sottoposizione al programma di protezione come testimone di giustizia.

Il supporto che può essere fornito dalla Commissione è dunque di tipo informativo e di agevolazione documentale, soprattutto perchè molti testimoni che hanno abbandonato la località di origine per sottoporsi al programma di protezione possono incontrare difficoltà a produrre gli atti richiesti dalle procedure per la concessione dei benefici.

In questo senso, è necessaria l'azione del Servizio Centrale di Protezione, che può assumersi l'incarico di reperire i documenti, tramite i Nuclei Operativi di Protezione già attivi o in via di costituzione nelle Regioni da cui proviene la maggior parte dei testimoni.

Un segnale indicativo del clima di sempre maggiore disponibilità e sostegno nei confronti dei testimoni è rappresentato dal comma 5 del