

Sarebbe però fuorviante sottovalutare le gravi difficoltà che si presentano nell'opera di inserimento lavorativo delle persone sotto protezione, che si aggiungono alle continue emergenze relative alla loro sicurezza ed assistenza.

Risulta facile comprendere quanto sia arduo inserire in un mercato del lavoro in cui la domanda è nettamente superiore all'offerta persone che, sovente, non sono in possesso di alcun titolo di studio e non hanno nessuna specifica esperienza o qualificazione professionale.

Nonostante la presenza di questi ostacoli, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato ad agire, tramite l'apposito Ufficio ormai da tempo creato al suo interno e che si avvale dell'apporto in pianta stabile di funzionari del Ministero del Lavoro, secondo una duplice strategia.

Da un lato, infatti, si è cercato di procurare alle persone protette gli strumenti amministrativi per accedere ai posti di lavoro per i quali possiedono i requisiti richiesti, partendo dalle condizioni minime assicurate a tutti i cittadini.

Dall'altro, è stata praticata ogni iniziativa prevista dalla legge al fine di permettere la conservazione in località protetta del posto di lavoro a chi ne era già titolare prima dell'ingresso nel circuito tutorio.

Negli ultimi sei mesi del 1998, 11 persone sotto protezione sono state inserite in attività lavorative dipendenti e altre 8, di cui 6 minori, iscritte a corsi professionali istituiti nell'ambito dell'istruzione regionale.

Si è inoltre provveduto al trasferimento in località protetta delle posizioni lavorative di cui **15** persone erano titolari all'atto dell'ingresso nel programma speciale di protezione.

Prosegue anche l'attività di rilascio dei libretti di lavoro con generalità di copertura, che, nel semestre in esame, sono stati **166**, e quella di iscrizione agli Uffici del Lavoro e della massima occupazione, che, nello stesso periodo ha interessato **200** persone.

I libretti di lavoro con le generalità di copertura hanno svolto un'importante funzione, consentendo alle persone sotto protezione e, in particolare, ai familiari più giovani, di accedere ad attività lavorative a tempo determinato e a corsi di formazione professionale, cosa che non sarebbe stata possibile in assenza dell'iscrizione al collocamento.

Sarebbe tuttavia inesatto concludere che tali documenti possano risolvere il problema dell'inserimento lavorativo delle persone sotto protezione.

Essi sono, infatti, solo un mezzo per assicurare il minimo di condizioni giuridiche necessarie per un primo ingresso nel circuito lavorativo, soprattutto sotto il profilo della formazione professionale.

Infatti, come più volte rappresentato nelle precedenti Relazioni semestrali, il Servizio Centrale di Protezione non può assumere l'onere di reperire posti di lavoro per l'imponente numero di collaboratori della giustizia e di familiari protetti in età lavorativa.

Un'attività siffatta esulerebbe dai compiti istituzionali di tale struttura (la cui competenza è incentrata sull'aspetto tutorio della protezione) oltre ad assumere quelli che la normativa in tema di avviamento al lavoro riserva ad altri Organi.

Il Servizio Centrale di Protezione deve, invece, nell'ambito delle competenze ad esso demandate dal legislatore, svolgere un'attività di intervento sotto un profilo documentale, che consiste, come già accennato, nel rilascio di una documentazione di copertura atta a facilitare le modalità di ingresso nel pianeta lavoro.

Esso deve, inoltre, agire su un piano di intermediazione, prestando la necessaria assistenza, dal punto di vista burocratico, ai soggetti sotto protezione che siano riusciti, di propria iniziativa, ad individuare occasioni lavorative in località protetta, oltre ad effettuare le necessarie verifiche sulla idoneità di queste ultime dal punto di vista della sicurezza.

Proprio in considerazione dell'estrema difficoltà di predisporre utili meccanismi di inserimento delle persone protette nella realtà socio-lavorativa, la Commissione Centrale ha da tempo individuato una possibile soluzione nella cosiddetta "capitalizzazione" delle misure di assistenza.

In sostanza, il Collegio ha deliberato di concedere, ai collaboratori che ne facciano richiesta, somme di denaro, commisurate all'importo mensile delle misure di assistenza (canone di locazione e assegno mensile di mantenimento) previste dal programma di protezione moltiplicato per il periodo di tempo di prevedibile durata di quest'ultimo.

Tali somme, accordate a collaboratori che possono fuoriuscire dal programma in condizioni di sicurezza, sono finalizzate a permettere loro di avviare, in località diverse da quella di origine, attività artigianali o commerciali idonee a far raggiungere loro un'autonomia economica.

Una soluzione di questo tipo si è rivelata particolarmente interessante ai fini dell'inserimento lavorativo delle persone protette, in quanto ha consentito a queste ultime di mettere a frutto le loro pregresse conoscenze tecniche e lavorative.

La Commissione Centrale ha elaborato criteri oggettivi per la quantificazione di tali finanziamenti.

Essi corrispondono, come sopra descritto, all'importo delle misure assistenziali erogate mensilmente moltiplicato per il numero di mesi di ulteriore durata del programma.

Nel semestre in esame, i programmi non prorogati alla scadenza con contestuale erogazione della "capitalizzazione" sono stati 23.

c) L'assistenza sanitaria

Grazie al progressivo incremento nel rilascio dei libretti sanitari con le generalità di copertura, le persone protette possono usufruire delle prestazioni sanitarie pubbliche, con una notevole riduzione delle spese in tale settore.

Solo nel caso in cui non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche, per comprovati motivi di sicurezza, il Servizio Centra-

le di Protezione provvede al rimborso delle prestazioni effettuate in strutture private, secondo quanto previsto dalla normativa regolamentare.

È importante segnalare che l'Ufficio Sanitario istituito presso il Servizio Centrale di Protezione ha continuato nell'attività di cooperazione con gli Assessorati regionali alla Sanità e le Aziende Sanitarie Locali per risolvere alcuni problemi sanitari della popolazione protetta.

In tale contesto, è proseguita l'applicazione dell'accordo, concluso nel 1997 con la Federazione Italiana delle Comunità Terapeutiche, relativo al delicato problema delle situazioni di tossicodipendenza rilevate tra i soggetti sotto protezione.

Il predetto Ufficio sanitario ha svolto, inoltre, un'imponente attività di assistenza nei confronti della popolazione protetta.

Nel corso del 1998, i soggetti che avevano, per problematiche varie, fatto ricorso ad esso risultavano ben **3334**, di cui **1010** collaboratori e **2324** familiari.

L'attività di assistenza per la quale sono state utilizzate anche strutture mediche della Polizia di Stato, si è concretizzata in una serie di prestazioni, tra le quali esami diagnostici e visite specialistiche, effettuate soprattutto per fini amministrativi (rinnovi di patenti di guida, accertamenti di idoneità alla leva).

Per consentire all'Ufficio sanitario di operare con maggiore efficienza, si è provveduto a dotarlo di nuovi locali e ad incrementarne il personale.

E' in fase di studio un progetto di inserimento, nel predetto Ufficio, di psicologi e specialisti in neuropsichiatria, per fornire un'assistenza più adeguata a quella parte della popolazione protetta che ha accusato disturbi legati alla sfera psichica, che, dovuti in buona parte ai disagi connessi al mutamento radicale di ambiente sociale per le esigenze della protezione, si manifestano con particolare incidenza nei confronti dei soggetti più giovani, raggiungendo una punta del **36%** nella fascia di età compresa tra i **19** e i **25** anni.

3.L'assistenza ai minori sotto protezione

Il numero dei minori inclusi nel sistema della protezione risultava, al 31 dicembre 1998, di **1972**, pari ad una percentuale del **47%** del totale della popolazione protetta.

L'età di **1236** di essi è compresa fra i sei e i quattordici anni.

I minori attualmente presenti nel sistema della protezione sono tutti familiari di collaboratori di giustizia.

Non vi sono infatti minori sotto protezione per il loro apporto collaborativo, né è stata formulata, nel semestre in esame, alcuna proposta di programma di protezione in loro favore.

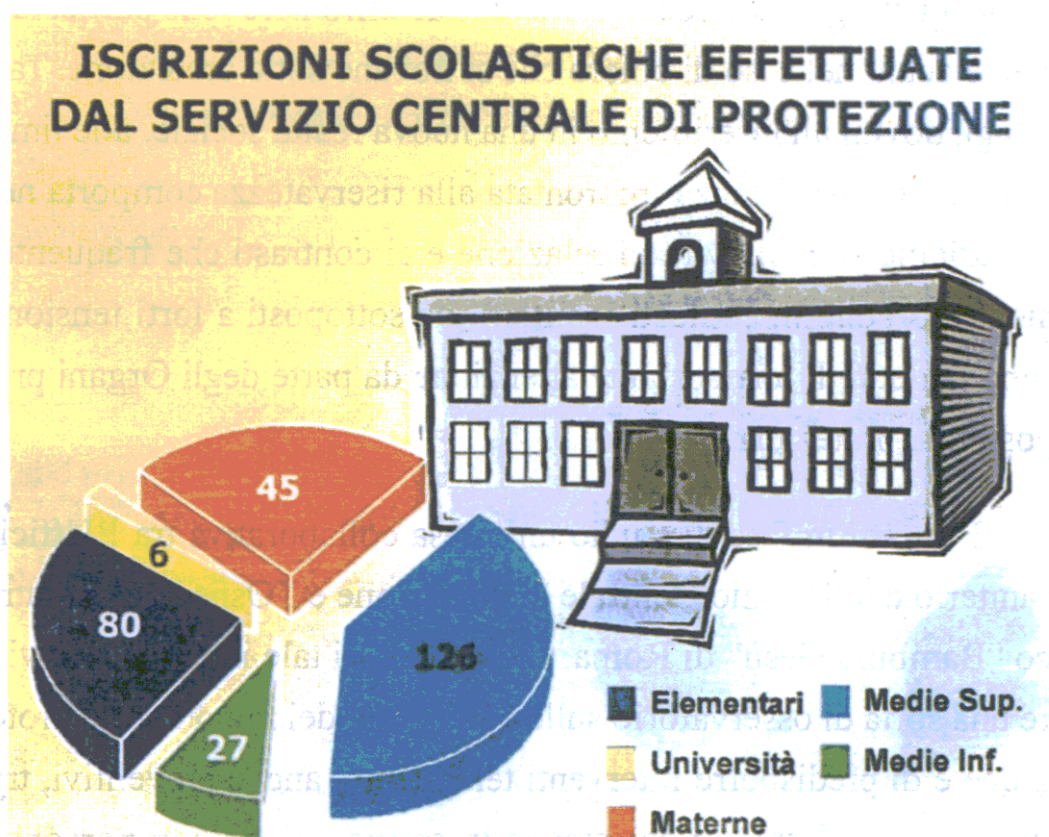
La loro gestione presenta delicati problemi relativi alla posizione scolastica, all'assistenza nell'ambito familiare e alla formazione professionale.

Per quanto riguarda il profilo scolastico, la difficoltà maggio-

re è rappresentata dall'inserimento nel mondo della scuola che deve essere effettuato rispettando le cautele richieste per salvaguardare la loro incolumità.

Grazie alle proficue intese con il Ministero della Pubblica Istruzione, il Servizio Centrale di Protezione ha potuto effettuare con notevole celerità le iscrizioni scolastiche dei minori con nominativi di copertura, anche nei casi di improvvisi spostamenti in altra località protetta per esigenze di sicurezza.

I dati relativi all'attività di inserimento scolastico dei minori protetti fanno registrare, nel semestre in esame, **278** iscrizioni, di cui **125** alla scuola materna ed elementare, **27** alla scuola media e **126** a istituti di istruzione secondaria di secondo grado.



In tale contesto, l'Ufficio sanitario, ha proceduto, anche nel semestre in esame, alle vaccinazioni necessarie per le iscrizioni scolastiche, nonché alla produzione dei relativi certificati.

Continua tuttora la collaborazione tra il Servizio e i Comuni interessati nei casi di minori affetti da handicap fisici, che ha loro consentito di usufruire di servizi normalmente riservati ai residenti.

Non vi sono ancora stati casi di persone che abbiano raggiunto la laurea durante la protezione, anche se il Servizio Centrale di Protezione segue le posizioni di 44 studenti universitari.

Anche le situazioni dei minori all'interno del nucleo familiare sono oggetto di particolare attenzione. Non può infatti sfuggire che i problemi che gli adolescenti si trovano ad affrontare sono particolarmente acuiti nel caso di coloro che si trovano sotto protezione. Tali disagi, dovuti all'inserimento in una nuova realtà sociale, alle limitazioni che un'esistenza improntata alla riservatezza comporta necessariamente nella vita di relazione e ai contrasti che frequentemente sorgono in contesti familiari già sottoposti a forti tensioni, sono oggetto di una costante attenzione da parte degli Organi preposti alla protezione.

È infatti in fase di studio un'intesa collaborativa tra l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e l'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù" di Roma. L'obiettivo di tale intesa è di avviare una sorta di osservatorio sulle condizioni dei minori sotto protezione e di predisporre interventi terapeutici, anche preventivi, tramite idonee forme di assistenza in cooperazione con personale

specializzato appartenente a strutture sanitarie presenti sul territorio.

Sia la Commissione Centrale che il Servizio Centrale di Protezione hanno inoltre avviato da tempo un'attenta opera di segnalazione al Tribunale per i Minorenni di tutte le situazioni che possono essere di pregiudizio alla normale esistenza dei minori all'interno della famiglia (violazioni dei doveri di assistenza e di adempimento dell'obbligo scolastico per i figli da parte dei genitori, maltrattamenti, conflittualità che rendono difficoltosa la convivenza).

Per quanto concerne l'aspetto dell'integrazione sociale dei minori, essa è stata resa più agevole grazie all'attività di esecuzione di vari accordi, già da tempo stipulati, con Istituzioni presenti nella realtà giovanile.

Una di tali intese, conclusa circa due anni fa con il Vicariato di Roma, consente ai giovani sotto protezione di frequentare i corsi di catechismo utilizzando i nominativi di copertura sotto i quali hanno ottenuto l'iscrizione scolastica.

Continua, inoltre, grazie al rapporto di collaborazione a suo tempo instaurato con il C.O.N.I. e le Federazioni Sportive, la possibilità, per i minori che hanno ottenuto il cambio delle generalità, di conversione dei brevetti sportivi conseguiti con i precedenti nominativi.

In relazione alla problematica del loro futuro inserimento lavorativo, gli opportuni accordi tra il Servizio Centrale di Protezione e i competenti Uffici regionali e l'uso dei libretti di lavoro con genera-

lità di copertura hanno consentito di avviare a corsi di formazione professionale, nel semestre in esame, 6 minori.

4. La situazione dei testimoni protetti

Al 31 dicembre 1998, i testimoni inseriti nel circuito della protezione erano **59**, rispetto ai **55** del precedente semestre.

Ad essi, vanno aggiunti **130** familiari, in raffronto ai **126** del decorso semestre.

Nella seconda metà del 1998, **11** nuovi testimoni sono entrati nel sistema della protezione, mentre **7** ne sono usciti.

A proposito di questi ultimi, va osservato che in **3** casi la Commissione - aderendo alla richiesta degli interessati - non ha prorogato il programma, disponendo misure per il loro reinserimento sociale.

Nei confronti di altri **2** soggetti, il programma è stato revocato per le gravi violazioni comportamentali commesse, mentre per altri **2** l'Autorità giudiziaria, che pure aveva avanzato richiesta di misure urgenti, non ha poi ritenuto opportuno inoltrare la proposta di ammissione al programma.

Nella precedente Relazione semestrale, si è già avuto modo di evidenziare la mancata differenziazione, nella normativa vigente, tra il collaboratore proveniente dal mondo del crimine e il testimone, che non è imputato di alcuno dei reati sui quali rende la propria collaborazione e, nella maggior parte dei casi, non ha alcun precedente penale.

Ciò rappresenta indubbiamente una lacuna, spiegabile con le particolari circostanze storico-sociali che fecero da sfondo all'approvazione della legge n. 82/1991.

Essa fu infatti elaborata in un momento in cui era imponente l'afflusso di collaboratori provenienti dal crimine organizzato, che costituivano un importante strumento di contrasto alle associazioni criminali.

Di conseguenza, nel possibile numero delle condizioni per l'ingresso nel sistema della protezione, prevalsero l'esposizione a pericolo e lo spessore delle dichiarazioni rispetto alla provenienza di coloro che le rilasciavano.

Pur in assenza di una disciplina legislativa della posizione dei testimoni, la Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno cercato di operare una gestione che tenesse conto delle loro particolari esigenze.

E' stata infatti costituita, nei primi mesi del 1998, un'apposita sezione, all'interno del Servizio Centrale di Protezione, che si occupa esclusivamente delle misure tutorie e assistenziali per i testimoni.

Contemporaneamente, la Commissione Centrale ha approvato un modello di programma loro riservato.

I punti salienti di tale documento sono l'assenza di qualsiasi riferimento ascrivibile a trascorsi criminali (quali, ad esempio, l'impegno a non commettere reati e le parti riferibili alla fruizione di benefici penitenziari) e la previsione di misure di assistenza di portata più ampia rispetto a quelle stabilite per i collaboratori.

Esse consistono nel reperimento di alloggi in località segreta il cui *standard* qualitativo si avvicini quanto più possibile a quello delle abitazioni occupate prima dell'ingresso nella protezione e nell'assunzione delle spese per l'assistenza legale del testimone, in procedimenti nei quali quest'ultimo assume la qualità di persona offesa dal reato o di parte civile.

La Commissione ha, inoltre, deliberato, in diversi casi e su richiesta motivata degli interessati, un aumento dell'assegno mensile di mantenimento.

Non può sfuggire la complessità del reinserimento sociale dei testimoni. Bisogna, infatti, evitare che essi si sentano penalizzati dalla loro coraggiosa scelta, considerando che nutrono legittime aspettative di condurre un'esistenza serena in un normale contesto lavorativo, una volta attenuato il livello dell'esposizione a pericolo.

La maggior parte di essi sono tuttora sotto protezione, in quanto non hanno esaurito i loro impegni processuali e resta quindi elevato il rischio di ritorsioni nei loro confronti.

Nel semestre in esame, come già accennato, 2 testimoni sono usciti, su loro richiesta e su parere favorevole dei Magistrati proponenti, dal programma di protezione, ottenendo la capitalizzazione delle misure di assistenza secondo i criteri già descritti in altra parte della Relazione. Nello stesso periodo, il Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con gli Uffici competenti per l'avviamento al lavoro, ha potuto reperire un'idonea sistemazione lavorativa per un altro testimone, che aveva chiesto di uscire dal programma, avendo completato le proprie dichiarazioni in sede dibattimentale.

Anche in quest'ultimo caso, la Commissione ha deliberato di non prorogare il programma.

Per quanto concerne l'attività di inserimento lavorativo in località protetta di coloro che sono tuttora sotto protezione, 2 testimoni hanno accettato il posto di lavoro offerto dagli Organi competenti su interessamento del Servizio Centrale di Protezione, mentre altri 3 lo hanno rifiutato.

Giova osservare che anche 4 familiari di testimoni hanno ottenuto, nel semestre in esame, posti di lavoro per cui avevano i necessari requisiti, grazie alla collaborazione tra gli Uffici di avviamento al lavoro e il Servizio Centrale di Protezione.

Ad ulteriore riprova dell'attenzione che la Commissione Centrale dedica ai testimoni, va sottolineato che quel Collegio ha proceduto, nel semestre in esame, all'audizione di 4 di essi, che avevano richiesto di essere ascoltati su alcune problematiche relative alla loro posizione e al reinserimento lavorativo.

Le posizioni dei medesimi sono tuttora al vaglio della Commissione Centrale, al fine di trovare un'idonea soluzione che consenta di soddisfare le loro richieste, compatibilmente con l'orientamento adottato in situazioni analoghe.

Nello stesso periodo, come già riferito, la Commissione ha deliberato di revocare il programma nei confronti di altri due testimoni, a causa delle infrazioni alle regole comportamentali commesse.

Nonostante le iniziative adottate, che hanno consentito di reinserire socialmente alcuni testimoni, il problema di fondo resta, come già evidenziato, quello dell'assenza di norme che disciplinano specificamente la posizione di tale figura nel sistema della protezione.

Al riguardo, il più volte citato disegno di legge governativo di riassetto del sistema tutorio ha previsto una modifica dell'art. 13 della vigente legge n. 82/1991.

Tale modifica demanda ad un apposito decreto interministeriale la regolamentazione delle misure di assistenza e reinserimento sociale per i collaboratori della giustizia che rivestano la qualifica di testimoni, soggetti passivi di reato o persone informate sui fatti.

L'approvazione del disegno di legge governativo, all'esame del Parlamento ormai dai primi mesi del 1997, permetterebbe quindi un ampliamento dell'area degli interventi in favore dei testimoni, costituendo sicuramente un ulteriore incentivo alla collaborazione da parte di soggetti estranei ad aree criminali.

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: LE PROSPETTIVE RIFORMATRICI

PAGINA BIANCA