

per il periodo di prevedibile durata del programma di protezione (di solito uno o due anni), ha lo scopo di agevolare il loro inserimento sociale, fornendo i mezzi necessari per rilevare un'attività economica in una località diversa da quella di origine.

Nelle relative decisioni, la Commissione Centrale ha sempre tenuto conto sia del parere dell'Autorità giudiziaria sull'uscita dal programma, sia della praticabilità, verificata tramite il Servizio Centrale di Protezione, dei progetti di iniziative economiche presentati dagli interessati.

Nel primo semestre 1999, sono stati **58** i programmi non rinnovati o revocati prima della scadenza naturale, con la contestuale erogazione della capitalizzazione secondo le modalità sopra descritte, rispetto ai 23 dei sei mesi precedenti.

c) L'assistenza sanitaria

Le persone protette sono in possesso, nella quasi totalità, di libretti sanitari con generalità di copertura, che consentono loro di avvalersi, in condizioni di sicurezza, delle prestazioni sanitarie fornite dalle strutture pubbliche, con un ingente risparmio dei costi per l'assistenza.

Dette prestazioni vengono effettuate in strutture mediche private, con spese a carico del Servizio Centrale di Protezione, solo quando gravi motivi di sicurezza rendono altamente rischioso il ricorso all'assistenza pubblica.

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha proseguito, nel semestre in esame, la propria attività di controllo delle problematiche della salute della popolazione protetta, sia tramite prestazioni dirette dei sanitari della Polizia di Stato ad esso assegnati, sia agendo in costante sintonia con le strutture sanitarie

dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e con quelle pubbliche e private.

Sono stati infatti ben **1036** i collaboratori che hanno fatto ricorso, per vari motivi, al predetto Ufficio, oltre a **2451** familiari.

L'attività di assistenza effettuata dall'Ufficio in loro favore è consistita, in particolare, in visite ambulatoriali - perlopiù a fini amministrativi (rinnovi di patenti di guida, accertamenti di idoneità alla leva) - in interventi orientativi nei confronti di persone con specifiche esigenze terapeutiche, nonché nell'acquisizione e nel monitoraggio dei dati di **234** soggetti affetti da particolari patologie, al fine di esercitare un costante controllo e predisporre le opportune azioni di coordinamento con altre strutture mediche.

L'Ufficio sanitario ha anche provveduto a seguire i cicli di vaccinazione obbligatoria di **326** bambini facenti parte di nuclei familiari sotto protezione. A tale proposito, esso cura l'aggiornamento delle scadenze delle singole vaccinazioni ed adempie, tramite i propri sanitari o servendosi dell'opera di strutture mediche individuate allo scopo, alla loro esecuzione.

Per snellire la trattazione dell'ingente mole di pratiche relative a esigenze mediche delle persone protette che gli Uffici periferici del Servizio Centrale di Protezione inviano all'Ufficio sanitario, nel semestre in esame è stata predisposta, ed è in fase di imminente applicazione, una specifica modulistica articolata in schede di vario tipo.

Queste ultime sono divise secondo le categorie di prestazioni (richieste di rimborso per acquisto di medicinali e protesi, accertamenti diagnostici e terapeutici, informazioni su stati di invalidità riconosciuti dalle Commissioni competenti etc.).

Le schede, debitamente compilate, saranno inviate dagli Uffici periferici a quello sanitario, in modo da rendere più celere il

controllo e la procedura di rimborso della spesa, se spettante, agli interessati e l'aggiornamento della loro posizione sanitaria

È tuttora in fase progettuale l'inserimento, nell'Ufficio sanitario, di psicologi appartenenti ai ruoli tecnici della Polizia di Stato, per fornire sistematicamente un supporto specialistico alle situazioni di disagio, accusate soprattutto dai minori sotto protezione.

3. I MINORI

Al 30 giugno 1999, **1997** minori erano inseriti nel sistema della protezione, in quanto familiari di collaboratori della giustizia e non come titolari di programma autonomo.

Essi rappresentano la componente maggioritaria, pari ad oltre il **47%**, dei **4207** familiari di collaboratori attualmente destinatari di misure tutorie. In particolare, **1256** tra essi hanno un'età compresa fra i sei e i quattordici anni.

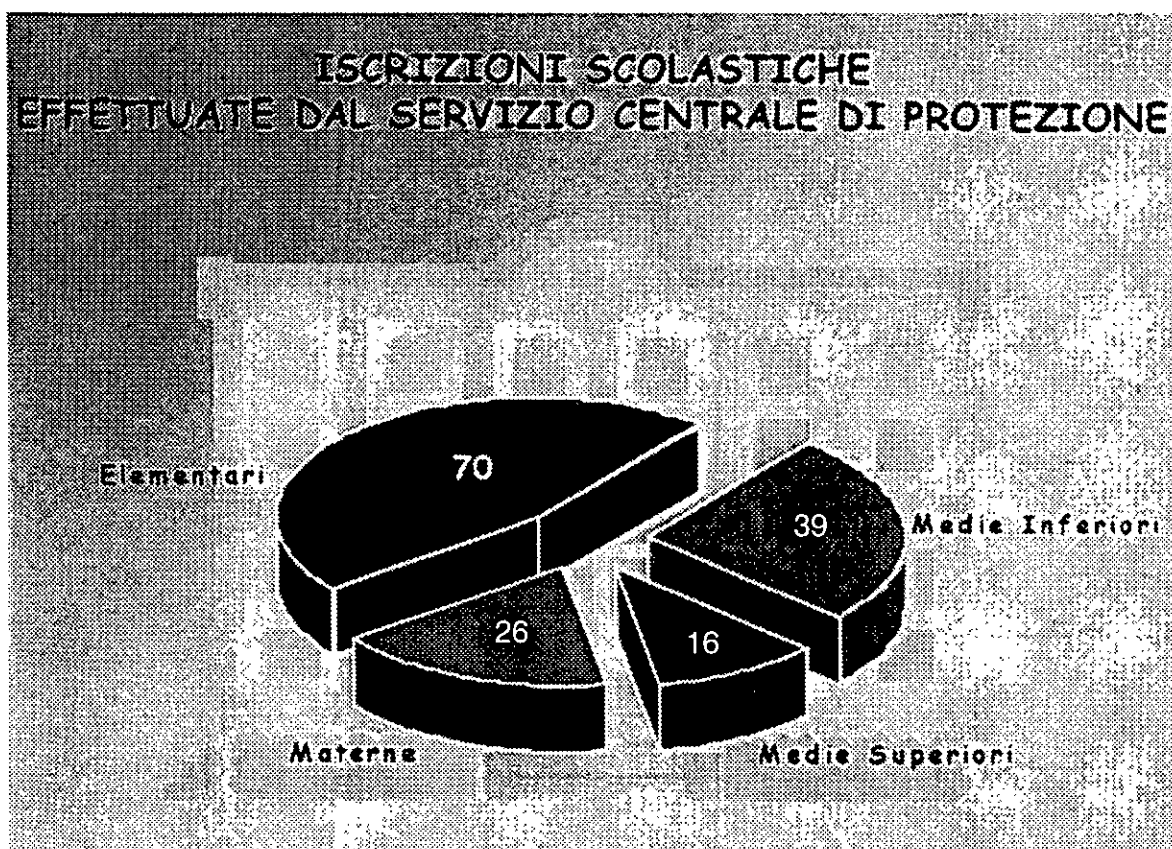
Non vi è dubbio che i minori subiscono notevoli limiti alla loro vita di relazione dalle necessità imposte dalle esigenze di sicurezza.

In particolare, i trasferimenti in località protette lontane da quelle di origine, che possono anche ripetersi più volte se la tutela del nucleo protetto li rende indispensabili, generano in loro intuibili difficoltà di impatto ambientale, soprattutto nell'inserimento scolastico e relazionale.

Gli Organi della protezione sono quindi chiamati ad un compito impegnativo, che consiste nel ridurre al minimo tali disagi, prestando un idoneo supporto assistenziale.

Un risultato positivo in tale direzione è costituito dagli accordi, ormai consolidati, tra il Servizio Centrale di Protezione e il

Ministero della Pubblica Istruzione, grazie ai quali i tempi per le iscrizioni sotto nominativo di copertura sono stati ridotti al minimo. Sono state infatti perfezionate, nel semestre in esame, **151** iscrizioni scolastiche, di cui **96** alle scuole elementari e materne, **39** a quelle medie inferiori e **16** a Istituti di istruzione secondaria di secondo grado.



L'attività di assistenza nel settore scolastico si è concretata, inoltre, nell'opera, cui si è già fatto cenno, di controllo e di ausilio nell'effettuazione dei cicli di vaccinazione obbligatoria dei bambini sotto protezione da parte dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale e nella cooperazione, già avviata in passato, con le Amministrazioni delle località protette, per l'utilizzo, in caso di necessità, dei servizi normalmente riservati agli alunni residenti con handicap fisici.

Per quanto riguarda le situazioni di disagio dei minori protetti dovute a problemi di inserimento nella nuova realtà o a conflitti

all'interno del nucleo familiare, il Servizio Centrale di Protezione continua, tramite il proprio Ufficio sanitario, a seguire i casi più gravi, in collaborazione con i servizi sociali e il Tribunale per i Minorenni.

Le cause di tali situazioni sono perlopiù dovute alla provenienza dei nuclei familiari da ambienti sociali degradati con una forte presenza criminale. Parecchi minori subiscono quindi l'influenza di una sottocultura delinquenziale, unita talvolta alla mancanza di modelli di riferimento in famiglia, in caso di reclusione di uno o entrambi i genitori. Da ciò, scaturiscono atteggiamenti di passività e chiusura o, viceversa, comportamenti aggressivi.

Per consentire di gestire in maniera sistematica questi delicati problemi, è in fase progettuale un accordo tra l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e il Servizio psico-sociale dell'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù" di Roma.

L'iniziativa è finalizzata a costituire una sorta di osservatorio delle situazioni dei minori protetti. Esso si avvarrebbe di gruppi di lavoro composti da varie figure professionali (psicologi, assistenti sociali e, se necessario, psichiatri) che procederebbero ad uno studio comparato della personalità dei minori a rischio e ad una successiva relazione di sintesi, con le misure terapeutiche e i trattamenti rieducativi da applicare nei singoli casi, con l'eventuale interessamento del Tribunale per i Minorenni.

In tale prospettiva, è in progetto anche un inserimento nell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione di psicologi appartenenti ai ruoli tecnici della Polizia di Stato.

4. I TESTIMONI COLLABORATORI: UN PROBLEMA APERTO

La normativa in vigore sui collaboratori della giustizia non prevede alcuna differenziazione, dal punto di vista tutorio ed

assistenziale, tra coloro che provengono dal mondo del crimine ed i semplici testimoni, che non rivestono la qualità di imputati in relazione ai fatti sui quali rendono dichiarazioni all'Autorità giudiziaria.

Le categorie di testimoni attualmente sotto protezione comprendono sia i testimoni diretti di reati, sia coloro che riferiscono su fatti criminosi, sui quali non hanno alcuna responsabilità diretta, avvenuti nel loro contesto familiare ed ambientale, sia, infine, commercianti ed imprenditori autori di dichiarazioni su attività estorsive.

In assenza di previsioni normative esplicite, il Servizio Centrale di Protezione, d'intesa con la Commissione Centrale, ha adottato negli ultimi due anni alcune iniziative gestionali in favore dei testimoni. Esse consistono nella creazione di una sezione che cura, in via esclusiva, i loro problemi, e nell'adozione di un modello di programma ad essi riservato, nel quale sono previsti alcuni interventi assistenziali in loro favore. Questi ultimi si concretizzano nell'assegnazione di una sistemazione alloggiativa di livello analogo a quella della località di provenienza e nel pagamento delle spese per l'assistenza legale a coloro che assumono la qualità di persona offesa dal reato e che si costituiscono parte civile nel procedimento in cui rendono la propria testimonianza.

Al 30 giugno 1999, i testimoni sotto protezione erano **59**, senza variazioni quantitative rispetto al dato del 31 dicembre 1998. Si è invece rilevato un lieve calo dei familiari, che sono passati da **130** a **125**.

Nel periodo considerato, si sono registrati **9** ingressi di nuovi testimoni nel sistema tutorio, rispetto agli 11 del secondo semestre 1998.

Sempre nei primi sei mesi del 1999, sono stati **9** i testimoni usciti dal sistema della protezione, con i relativi familiari. In **7** casi,

la Commissione Centrale ha aderito alle richieste degli interessati, che avevano terminato i propri impegni processuali, e non ha rinnovato il programma, disponendo l'erogazione di finanziamenti per consentire il loro reinserimento socio-lavorativo. In un altro caso, la Commissione Centrale ha revocato il programma per il mancato rispetto, da parte del destinatario, delle regole di sicurezza, che rendevano impossibile la sua attuazione. Infine, un testimone ammesso alle misure urgenti su proposta dell'Autorità giudiziaria, ha successivamente rinunciato a fruirne.

Giova inoltre aggiungere che, nello stesso periodo, anche 3 nuclei familiari protetti sono fuoriusciti dal programma, su loro richiesta, usufruendo di finanziamenti per il loro reinserimento sociale deliberati dalla Commissione Centrale.

Resta tuttora aperta la questione della mancanza di strumenti legislativi che differenziano la posizione del testimone da quella del collaboratore con un passato criminale. Essa è particolarmente acuita dal disagio psicologico che i testimoni si trovano a vivere a causa delle limitazioni alla vita di relazione imposte dalle esigenze di sicurezza del programma di protezione, che si traduce, a volte, in una vera e propria frustrazione dovuta anche alla mancanza di sicure prospettive di reinserimento sociale.

Gli Organi della protezione sono riusciti, in diversi casi, a gestire con risultati positivi il ritorno dei testimoni ad una vita normale, grazie ad opportuni interventi di sostegno che hanno permesso a questi ultimi di raggiungere un'autonomia lavorativa in condizioni di sicurezza.

A tale proposito, è opportuno tuttavia ribadire che l'assenza, nella legislazione vigente, di mezzi idonei a favorire il reinserimento sociale dei testimoni nella vita di tutti i giorni non consente di garantire loro quella dimensione di "progetto di vita" che dovrebbe costituire l'essenza del programma speciale di protezione.

Una strategia di questo tipo è presente nel disegno di legge governativo di riforma della protezione, in cui è prevista l'emanazione di un decreto interministeriale di 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 predetto testo consentirebbe di garantire ai testimoni un concreto reinserimento socio-lavorativo al termine del programma speciale di protezione, agendo quindi da incentivo alle collaborazioni ed evitando che la scelta di collaborare con la giustizia sia vissuta da essi in maniera penalizzante.

PARTE SECONDA

IL FUTURO DEL SISTEMA

CAPITOLO I

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE: ATTIVITÀ ED INIZIATIVE

Nel semestre in esame, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione ha partecipato, su direttiva del Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, ad una serie di incontri con i Prefetti dei capoluoghi di Provincia e i responsabili della Forze di Polizia delle 14 Regioni (Lazio, Emilia Romagna, Umbria, Piemonte, Lombardia, Sardegna, Abruzzo, Molise, Liguria, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche e Toscana) in cui hanno sede i Nuclei Operativi di Protezione, Uffici periferici del Servizio Centrale, incaricati dell'assistenza *in loco* delle persone protette.

Lo scopo dei predetti incontri era quello di procedere ad una verifica delle problematiche della gestione sul territorio dei collaboratori della giustizia, soprattutto tramite un confronto con le Autorità locali di Pubblica Sicurezza, alle quali spettano la tutela ed il controllo dei medesimi, e, in particolare, i compiti di accompagnamento agli impegni di giustizia.

I principali problemi sollevati dalle predette Autorità locali, nel corso delle riunioni, sono quelli legati all'impiego di uomini e mezzi per tali accompagnamenti, al controllo dei collaboratori in detenzione domiciliare, e alla predisposizione delle misure di sicurezza quando un nuovo collaboratore giunge nella località protetta.

In ordine all'effettuazione degli impegni di giustizia, che richiedono un ingente utilizzo di uomini e mezzi delle Forze territoriali di Polizia, si è già accennato, in altra parte della presente Relazione, ai vantaggi, in termini di economia di risorse e sicurezza, di un incremento delle videoconferenze attuate in siti limitrofi alle località protette. Tali vantaggi sono stati rappresentati in un documento, recentemente inviato dal Capo della Polizia ai Presidenti di Corte d'Appello e ai Procuratori Generali.

Al fine di razionalizzare ulteriormente l'effettuazione dei predetti servizi di accompagnamento, il Direttore Generale della Pubblica Sicurezza ha diramato, nell'aprile 1999, una circolare ai Prefetti e ai Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Secondo le indicazioni contenute in tale atto, il personale delle Forze di Polizia della località protetta deve provvedere alla scorta del collaboratore fino alla città in cui ha luogo l'impegno di giustizia, mentre il personale di quest'ultima deve assicurare la tutela durante la sua permanenza.

Per quanto riguarda il problema del controllo dei collaboratori agli arresti domiciliari in località protetta, che presenta particolari difficoltà a causa dei permessi di uscita dall'abitazione accordati in diversi casi dalla Magistratura di Sorveglianza, sono state impartite direttive, a cura del Servizio Centrale di Protezione, per un miglior coordinamento del personale dei Nuclei Operativi di Protezione con quello delle Forze territoriali di Polizia. In tal modo, sarà possibile una maggiore frequenza dei controlli, effettuati sia con visite dirette che con chiamate telefoniche. Giova comunque ribadire che ogni violazione del regime di detenzione domiciliare viene segnalata dal Servizio Centrale di Protezione all'Autorità giudiziaria competente e alla Commissione Centrale.

Nell'ambito di un aumento dell'efficacia degli interventi tutori in favore delle persone protette, soprattutto nelle fasi di primo ingresso nel sistema della protezione e di spostamento in altra località protetta, il Servizio Centrale di Protezione ha adottato nuove modalità operative.

In primo luogo, verranno organizzate riunioni, a cadenza trimestrale, tra i responsabili del Servizio e quelli delle Forze di Polizia locali. In tali sedi, si procederà all'esame aggiornato delle posizioni delle persone protette, corredato da ogni notizia utile per rendere più efficienti e adeguati alle situazioni specifiche gli interventi tutori.

Le relative notizie, concernenti la collaborazione resa, il grado di esposizione a pericolo e la specifica situazione di ogni nucleo familiare protetto, saranno contenute in apposite schede, in corso di predisposizione.

È inoltre allo stadio di realizzazione un progetto di collegamento informatico in rete tra la sede centrale del Servizio di Protezione e i Nuclei in sede periferica, per consentire lo scambio di informazioni in tempo reale e provvedere con maggiore tempestività alle esigenze gestionali del sistema.

Un'ulteriore iniziativa, adottata nel semestre in esame dal citato Servizio, è stata la creazione al suo interno di una sezione addetta specificamente all'individuazione delle località più idonee in cui situare i collaboratori in occasione dei trasferimenti necessari per motivi di sicurezza. In queste circostanze, la predetta sezione provvede a determinare la località tenendo conto di una serie di parametri (disponibilità di alloggi protetti, consistenza delle Forze di Polizia territoriali, numero di collaboratori già presenti ed altro) che garantiscano una collocazione ottimale dal punto di vista della sicurezza. In sostanza, essa funge da "cabina di regia" della dislocazione territoriale delle persone protette, in modo da evitare una loro distribuzione sproporzionata sul territorio.

Per quanto concerne la regolamentazione dei rapporti con i soggetti sotto protezione, è in fase di aggiornamento il "libro delle regole della protezione", raccolta di disposizioni della normativa di settore corredata dalle modalità di applicazione, elaborata due anni or sono dal Servizio Centrale di Protezione per fornire agli operatori, in particolare a quelli dei Nuclei Operativi, direttive omogenee sugli aspetti pratici del sistema di protezione. L'inserimento periodico delle nuove soluzioni emerse nella fase applicativa dei programmi di protezione consente al predetto testo di continuare ad essere uno strumento indispensabile per una gestione trasparente ed imparziale delle persone protette.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre continuato, nel periodo oggetto della presente Relazione, a svolgere la propria attività di supporto alle decisioni della Commissione Centrale in ordine alle fuoriuscite dal programma di soggetti protetti, tramite la già descritta capitalizzazione delle misure di assistenza. Quest'ultima è sostanzialmente un mezzo per il reinserimento economico e sociale per coloro che hanno ultimato, o stanno per terminare, il loro percorso collaborativo con l'Autorità giudiziaria. In tali casi, il Servizio Centrale provvede a fornire elementi conoscitivi alla Commissione, cui spetta la competenza a decidere in merito alla praticabilità dei progetti di iniziative economiche presentati dai medesimi e, soprattutto, sull'assenza di motivi ostativi sotto il profilo della sicurezza.

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: IL SEMINARIO EUROPEO

Nel semestre in esame, è proseguita, da parte del Servizio Centrale di Protezione, la cooperazione con le Istituzioni internazionali che svolgono la loro attività nel settore dei collaboratori della giustizia.

A tale proposito, sono stati realizzati, con le Forze di Polizia di altri Paesi, ulteriori momenti di scambio e approfondimento degli strumenti conoscitivi in materia.

Nel febbraio 1999, un rappresentante del Servizio Centrale ha partecipato ad un convegno sulla criminalità organizzato presso l'Accademia di Polizia di Münster (Germania), su invito delle Autorità di quel Paese, per illustrare sviluppi e problematiche del fenomeno dei collaboratori della giustizia in Italia. A tale proposito, giova ricordare che una bozza di convenzione collaborativa in materia tra il Servizio Centrale di Protezione e il corrispondente Organo della Polizia federale tedesca è tuttora al vaglio delle Autorità di quest'ultimo Paese.

Una relazione informativa sul nostro sistema di protezione è stata esposta, nel successivo mese di aprile, nel corso di una visita di studio a Roma di una delegazione della Polizia dello Stato di S. Paolo (Brasile).

È inoltre stato inviato agli Organi di polizia di Australia, Repubblica Ceca e Bielorussia, che ne avevano fatto richiesta, materiale illustrativo della legislazione vigente nel nostro Paese in materia di collaboratori della giustizia e sulle modalità applicative.

Il momento più qualificante dell'attività di cooperazione internazionale nel settore dei collaboratori della giustizia è rappresentato senza dubbio dal Seminario Europeo in programma a

Roma il 21, 22 e 23 settembre 1999.

L'iniziativa, organizzata dal Ministero dell'Interno in cooperazione con quello della Giustizia nell'ambito del Programma Falcone dell'Unione Europea, si pone come obiettivo l'approfondimento dei profili di natura giudiziaria e di quelli più specificamente tutori relativi al sistema di protezione e l'eventuale predisposizione di un programma d'azione per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore in argomento.

Essa prevede la partecipazione di rappresentanti della Magistratura e delle Forze di polizia dei 15 Paesi facenti parte dell'Unione Europea, nonché di esponenti della Polonia, della Slovacchia, di U.S.A. e Canada.

Sono inoltre stati invitati, in qualità di osservatori, rappresentanti del Tribunale penale internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia, della "Crime Branch" delle Nazioni Unite di Vienna, del Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea, della Commissione Europea e di Europol.

Il Seminario è stato preceduto da un incontro preparatorio tenutosi l'8 giugno 1999 a Roma. Ad esso hanno partecipato delegazioni inviate dai Ministeri dell'Interno e della Giustizia di Italia, Francia, Spagna, Germania, dalla Commissione Europea e dal Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea.

Nel corso di tale incontro, le suddette delegazioni hanno predisposto un documento preliminare, che sarà sottoposto agli inviati dei paesi partecipanti al Seminario per la definitiva approvazione.

Il documento affronta le tematiche relative a possibili forme, tra i Paesi dell'Unione Europea, di cooperazione di polizia e di assistenza giudiziaria nel settore dei collaboratori della giustizia.