CAMERA DEI DEPUTATI SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

(*istituita con legge 27 ottobre 2006, n. 277*)

(composta dai deputati: *Forgione*, Presidente; *Bono, Bordo; Burtone, Cirino Pomicino, D'Ippolito Vitale, Incostante, Laganà Fortugno, Licandro, Lo Monte, Lumia,* Vice Presidente, *Mancini, Marchi, Misuraca, Angela Napoli, Pellegrino,* Segretario, *Picano, Rotondo, Santelli, Tagliatatela, Tassone,* Vice presidente, *Villari, Vitali, Alfredo Vito*; e dai senatori: *Adragna, Baccini, Massimo Brutti, Buccico, Calvi, Castelli, Curto, Di Lello Finuoli, Garraffa, Gentile,* Segretario, *Giambrone, Iovene, Malvano, Montalbano, Mugnai, Nardini, Novi, Palma, Palumbo Pellegatta, Pistorio, Procacci, Ruggeri, Villecco Calipari, Vizzini*)

TESTIMONI DI GIUSTIZIA

(Relatore: **on. Angela NAPOLI**)

Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 20 febbraio 2008
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n), della legge 27 ottobre 2006 n. 277

RELAZIONE SUI TESTIMONI DI GIUSTIZIA

INDICE

1. La normativa sui testimoni di giustizia

2. L'attività di inchiesta svolta sui testimoni di giustizia dal I Comitato nella XIV legislatura

3. L'attività di inchiesta svolta sui testimoni di giustizia dal I Comitato nella XV legislatura

3.1. Le audizioni dei testimoni di giustizia

3.2. L'audizione del Presidente della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

3.3. L'audizione del Direttore del Servizio centrale di protezione

3.4. Analisi statistica dei dati - Aspetti quantitativi e qualitativi dei testimoni di giustizia

4. L'analisi delle criticità

5. Riflessioni conclusive

6. Proposte e riforma del sistema

NOTA

La Commissione Antimafia intende ringraziare formalmente i seguenti consulenti per il contributo di particolare rilevanza offerto nella stesura della presente relazione: dott. Giovanni Russo (Magistrato), dott.ssa Giovanna Montanaro (Sociologa-Ricercatrice), dott. Andrea Caridi (I Dirigente Polizia di Stato), dott. Marcello Carnevali (Colonnello dell'Arma dei Carabinieri), prof. Giorgio Chinnici (Docente Universitario di Statistica Giudiziaria), prof. Maurizio Cosentino (Docente di Storia e Filosofia), dott. Giovanni Cucurachi (Maggiore della Guardia di Finanza), dott.ssa Giovanna Miele (Psicologa).

Il loro contributo è stato caratterizzato da un appassionato spirito di collaborazione, nato tra professionalità eterogenee, ed è risultato di notevole aiuto sia per affrontare l'importante inchiesta oggetto della presente relazione sia per giungere alla formulazione propositiva del sistema vigente in materia.

La normativa sui testimoni di giustizia

La legge 13 febbraio 2001 n. 45 ha introdotto nel nostro ordinamento specifiche norme a favore dei testimoni di giustizia. Le nuove disposizioni - inserite nell'impianto normativo originario della legge n. 82 del 1991 - hanno delineato la figura del testimone di giustizia prevedendo specifiche misure di tutela e di assistenza (art. 12 che ha inserito nel previgente testo normativo gli artt. 16-bis e 16-ter).

Come noto, la legge 15 marzo 1991, n. 82 non conteneva alcuna distinzione tra il collaboratore di giustizia proveniente da organizzazioni criminali e il testimone. Di conseguenza, quest'ultimo veniva sottoposto alle medesime misure di assistenza e tutela previste per il collaboratore, proveniente dal mondo del crimine.

L'anomalia derivante dalla sostanziale equiparazione tra coloro che provenivano dalla criminalità organizzata e i cittadini onesti testimoni di un fatto delittuoso ha posto questioni assai delicate e complesse, più volte sollevate nelle sedi istituzionali.

Il legislatore del 2001 ha, dunque, voluto raccogliere tale esigenza operando una distinzione netta tra collaboratori e testimoni di giustizia sia sul piano concettuale che sul piano della gestione, nonché con la previsione di un regime giuridico diverso per le due categorie. La nuova legge di riforma ha, pertanto, inteso valorizzare il valore della "denuncia" e il contributo dato alla giustizia da tali soggetti: i testimoni di giustizia, cioè coloro che senza aver fatto parte di organizzazioni criminali hanno sentito il dovere di testimoniare per "senso civico" o "sensibilità istituzionale" esponendo se stessi e le loro famiglie alle "reazioni" degli accusati e alle possibili rappresaglie o vendette.

Secondo l'articolo 16-bis della legge 82/'91, come introdotto dalla legge 45 del 2001, i testimoni di giustizia sono coloro che riguardo al fatto-reato sul quale rendono dichiarazioni assumono esclusivamente il ruolo di persona offesa o di persona informata sui fatti o di testimone; nei loro confronti, peraltro, non deve essere stata disposta una misura di prevenzione, né deve essere in corso un procedimento di applicazione della stessa. Le dichiarazioni rese da tali soggetti devono avere carattere di "attendibilità".

La "gravità" delle denunce rese dal testimone agli organi di polizia o agli organi giudiziari può determinare uno stato di grave pericolo per l'incolumità del testimone e dei suoi familiari, tanto da richiedere l'adozione di speciali misure di protezione e il trasferimento in una località

protetta. Tali misure possono estendersi alle persone che coabitano o convivono stabilmente con il testimone ed a coloro che comunque risultano esposti a grave pericolo “a causa delle relazioni trattenute” con costui.

Molteplici sono i soggetti che intervengono nel “procedimento della protezione”. Agli organi giudiziari inquirenti spettano poteri propositivi in tema di attivazione e revoca della protezione, mentre agli organi amministrativi appartengono funzioni decisionali ed attuative riguardanti l’ammissione, la concreta realizzazione, la cessazione delle misure di tutela, assistenza.

La legge 15 marzo del 1991, n. 82 ha istituito i due organi principali che intervengono nel procedimento della protezione: la Commissione centrale ed il Servizio centrale di protezione.

La “Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione” è istituita - come previsto dall’art. 10 della legge n. 82 del 1991 poi modificato dall’art. 3 della legge n. 45 del 2001 - con decreto del Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i Ministri interessati ed è composta da un Sottosegretario di Stato all’Interno che la presiede, da due magistrati e cinque tra ufficiali e funzionari scelti tra coloro che hanno specifiche esperienze nel settore e che sono in possesso di cognizioni aggiornate sulla criminalità organizzata.

La Commissione centrale è l’organo politico-amministrativo cui spetta di decidere in merito all’ammissione dei testimoni alle speciali misure di protezione e di stabilire i contenuti e la durata delle stesse.

Il Servizio Centrale di Protezione, istituito nell’ambito del Dipartimento di pubblica sicurezza, è una struttura interforze composta da personale della Polizia di Stato, dell’Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza.

Il Servizio centrale di protezione è l’organismo esecutivo, operativo e consultivo della Commissione centrale. Ha lo scopo di garantire la sicurezza del soggetto tutelato, attraverso la creazione di una condizione di “mimetizzazione” nella località protetta in cui il testimone vive. E’ l’organo preposto a dare attuazione allo speciale programma di protezione e provvede alla tutela, all’assistenza e a tutte le esigenze di vita delle persone sottoposte a protezione. Ha una struttura centrale, con sede a Roma, e nuclei periferici (con ambito operativo regionale o interregionale) ripartiti sul territorio, i cosiddetti Nuclei Operativi di Protezione (N.O.P.) istituiti con Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995. I compiti di vigilanza e sicurezza in loco dei soggetti sottoposti a protezione, come gli accompagnamenti e le scorte per gli impegni giudiziari, vengono invece svolti dagli organi di polizia territoriale.

Il Servizio centrale di protezione, in base alla legge n. 45 del 2001, ha al suo interno due Divisioni differenti, dotate di personale e mezzi

autonomi, con competenze l'una sui collaboratori di giustizia e l'altra sui testimoni.

La mimetizzazione anagrafica

La legge individua la principale garanzia di sicurezza del testimone nella condizione di maggior "anonimato" possibile. La mimetizzazione anagrafica avviene tramite il rilascio di documenti di identità con nominativi fittizi. Tale strumento viene utilizzato in via temporanea e al fine esclusivo di garantire la riservatezza e quindi la sicurezza, ma non per compiere atti che coinvolgano altri soggetti pubblici o privati. La validità di tali documenti "di copertura" è legata alla durata del programma di protezione, per cui, al termine di questo, gli stessi vengono ritirati. La documentazione di copertura, oltre alla carta d'identità e alla patente, può comprendere anche il libretto di lavoro, il libretto sanitario, il codice fiscale e altri documenti che vengono assegnati al testimone (nonchè ai suoi familiari) se risultano già rilasciati i corrispondenti documenti reali.

Il Decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119 ha introdotto un'altra misura anagrafica finalizzata a garantire la sicurezza dei soggetti protetti: il cambio di generalità, con la creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri di stato civile. Quando la sicurezza del soggetto è esposta ad alto rischio, tale strumento costituisce il mezzo più efficace, sia per nascondere definitivamente l'identità della persona che per il suo reinserimento sociale e lavorativo. Il beneficio del cambio di generalità è stato previsto dal legislatore solo in casi eccezionali, quando ogni altra misura risulti inadeguata. Il cambio di generalità richiede l'attivazione di un complesso e lungo iter procedurale che si conclude con un decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia. Il numero di coloro che hanno ottenuto il cambio di generalità è molto ridotto. Va detto, tuttavia, che l'impossibilità di fruire di tale beneficio limita le opportunità di reinserimento lavorativo. La documentazione di copertura non consente, ad esempio, di intraprendere un'attività commerciale.

L'articolo 16-ter della legge 82/'91, come introdotto dalla legge 45 del 2001, riguarda il contenuto delle speciali misure di protezione. E' previsto che il regime di protezione per i testimoni di giustizia debba protrarsi fino alla effettiva cessazione del pericolo, quale che sia lo stato e il grado del procedimento penale nel quale essi sono chiamati a deporre.

Le misure assistenziali (lettere b, c, d, e, f dell'articolo 16 ter citato) adottate a favore del testimone sono volte a garantire il mantenimento di un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello precedente alla loro scelta collaborativa. In pratica, lo Stato si impegna a risarcire il danno che il soggetto è costretto a sopportare in conseguenza della sua disponibilità a denunciare i fatti di cui è a conoscenza e a rendere testimonianza nei processi.

Al testimone di giustizia viene corrisposto un assegno mensile di mantenimento, il pagamento del canone di locazione e altre misure di assistenza economica.

Il testimone ha diritto alla "capitalizzazione" del costo dell'assistenza; alla corresponsione di una somma a titolo di "mancato guadagno" (concordata con la Commissione centrale) derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa nella località di provenienza; a mutui agevolati volti al reinserimento economico-sociale proprio e dei familiari. Inoltre, come previsto al comma 3 dell'articolo in esame, se nei confronti del testimone è stato disposto per ragioni di sicurezza un trasferimento in una località diversa da quella di origine dove deve "rifarsi una vita", lo Stato è tenuto ad acquisire, a prezzo di mercato, i beni immobili di proprietà del testimone, ubicati nella sua località di origine, e a corrispondergli l'equivalente in denaro.

La piena attuazione della disciplina introdotta dalla legge n. 45 del 2001 ha richiesto una rilevante legislazione secondaria. Sono stati emanati nel corso degli anni diversi decreti attuativi che sono intervenuti su particolari aspetti relativi alla tutela, all'assistenza, nonché al reinserimento sociale dei testimoni di giustizia.

Circa la tutela legale dei testimoni l'art. 8, comma 10 del Regolamento sulle speciali misure di protezione (D.M. 161/2004) prevede che al testimone sia assicurata l'assistenza legale in tutti i procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a motivo della collaborazione resa.

L'art. 12 del D.M. 13 maggio 2005 n. 138 prevede particolari interventi contingenti anche di carattere economico per favorire il reinserimento sociale ed un supporto tecnico e di consulenza ai testimoni.

In relazione alla capitalizzazione delle misure di assistenza economica interviene l'art.10, comma 15, del D.M. n. 161/2004. La suddetta capitalizzazione, che comporta l'interruzione delle misure di assistenza economica già assicurate mensilmente, avviene mediante la corresponsione di una somma di denaro pari all'importo dell'assegno di mantenimento: per i testimoni di giustizia, in presenza di un "concreto e documentato" progetto di reinserimento socio-lavorativo, può essere riferita ad un periodo di dieci anni. Alla capitalizzazione si aggiunge un importo forfettario di 10.000 euro, rivalutabile secondo gli indici ISTAT, quale contributo per la sistemazione alloggiativa.

L'attività di inchiesta svolta dal I Comitato nella XIV legislatura sui testimoni di giustizia

Nella precedente Legislatura, l'articolo 1 della legge istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (legge 19 ottobre 2001, n. 386) recava, tra i compiti della medesima Commissione, la verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge e regolamentari riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e quelle che prestano testimonianza, nonché la promozione delle iniziative legislative ed amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia[1].

Per quanto concerne i testimoni di giustizia, il I Comitato ha preso in esame la questione relativa ad un testimone, attraverso l'audizione dello stesso e l'esame della relativa documentazione. Il predetto Comitato ha elaborato ed approvato un documento in cui ha illustrato, oltre alle problematiche e ai disagi rappresentati dal testimone, l'esito dell'esame documentale. Venivano, inoltre, riportate le conseguenti valutazioni e le proposte, evidenziando l'esistenza di punti critici suscettibili di miglioramento attraverso opportune modifiche normative[2].

Appare utile soffermarsi su alcune considerazioni e riflessioni conclusive di tale documento, anche per i profili di analogia che vanno emergendo, in particolare su due aspetti, nell'attività del Comitato istituito nella XV legislatura.

1. *Due visioni differenti*

Nel Documento vengono evidenziate le differenze che emergono dal raffronto della documentazione prodotta dal testimone audito, con quella consegnata dal Servizio centrale di protezione. "Con ogni probabilità – si afferma nel Documento – tali differenze costituiscono espressione di due diversi modi di percepire la medesima situazione e, dunque, espressione di due diverse sensibilità alle problematiche che affliggono […] la vita di chi

[1] Sul tema dei collaboratori di giustizia si veda: Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare - Relazione annuale, approvata dalla Commissione nella seduta del 30 luglio 2003, Doc. XXIII n. 3, pag. 359 e segg., XIV Legislatura; Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare - Relazione conclusiva, approvata dalla Commissione nella seduta del 18 gennaio 2006, Doc. XXIII n. 16, Tomo II, pag. 427 e segg., XIV Legislatura.

[2] Testimone Masciari Giuseppe. Relazione all'esito dell'esame della documentazione presentata nel corso dell'audizione del giorno 11-11-2004 dinanzi al Comitato I della Commissione parlamentare Antimafia. Tale documento, è inoltre riportato in: Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare – Relazione conclusiva di minoranza, presentata nella seduta del 18 gennaio 2006, Doc. XXIII n. 16-bis, pag. 80 e segg. XIV Legislatura

decide di rendere testimonianza dei fatti di cui è a conoscenza, spesso per esserne stato vittima inconsapevole”[3].

2. Tenore di vita: come si “misura”

Tenuto conto che, le misure di assistenza - come previsto dall’articolo 16-ter della legge - devono essere volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell’ingresso nel programma speciale di protezione, viene ribadita nel Documento l’esigenza di definire compiutamente il concetto espresso dalla locuzione “tenore di vita”, in quanto esso rappresenta il punto di riferimento per la determinazione delle misure assistenziali da erogare e, quindi, anche della capitalizzazione. Nel Documento si afferma che in dottrina ha ottenuto largo consenso la teoria secondo la quale l’espressione “tenore di vita” debba essere intesa “nella sua più ampia accezione”, riferita non solo al risparmio del reddito e all’impiego in beni disponibili, ma anche “alla parte di esso consumata in beni e servizi utilizzati; il «tenore di vita» deve, cioè, riferirsi ad una situazione economica complessiva del soggetto, per effetto del quale egli viene a collocarsi ad un certo livello della scala dei redditi”[4].

Nel Documento si afferma che è stato ritenuto -seppure in modo non esaustivo- che assumano valore indicativo di un elevato tenore di vita i seguenti elementi:

- disponibilità di aeromobili, imbarcazioni da diporto, cavalli, autoveicoli;
- residenze secondarie in Italia o all’estero;
- numero dei collaboratori familiari, sia a tempo pieno, sia ‘part-time’;
- acquisto di gioielli, di pellicce o di beni-rifugio (quadri, preziosi, opere, monete, etc.);
- frequenza di alberghi e ristoranti di lusso;
- viaggi all’estero, crociere etc.

Il I Comitato, nella scorsa legislatura, ha ritenuto che le varie considerazioni riportate nel Documento dovessero costituire base di partenza per una riflessione più ampia sul sistema di protezione e di assistenza predisposto a tutela dei testimoni in generale, con un’attenzione particolare a coloro che, per l’elevato rischio a cui si trovano esposti proprio in ragione della loro scelta di testimoniare e dunque collaborare con la giustizia, sono sottoposti allo speciale programma di protezione.

Del resto, la molteplicità degli episodi narrati dal testimone audito, e il riscontro rinvenuto nella relativa documentazione hanno fatto rilevare al I Comitato come “il punto centrale della questione non sia costituito dal riscontro nel merito della singola denuncia - che pure merita un’attenta

[3] Testimone Masciari Giuseppe. Relazione all’esito dell’esame della documentazione presentata nel corso dell’audizione del giorno 11-11-2004 dinanzi al Comitato I della Commissione parlamentare Antimafia. pag. 13.
[4] Ibidem pagg. 10-11.

valutazione -, bensì dal valore che la denuncia stessa assume quale sintomo del malessere che il testimone vive”[5].

A conclusione del Documento, il I Comitato ha ritenuto opportuno segnalare una serie di proposte:

- per tutti i testimoni è necessario un sistema di cautele che li preservi da ogni azione intimidatrice o violenta da parte degli autori dei reati e che comprenda la possibilità che i testimoni vengano escussi a distanza. Tale previsione è giudicata dal Comitato uno strumento utile all’effettiva tutela dell’integrità fisica e psicologica del testimone, e idoneo, tra l’altro, alla realizzazione di risparmi per lo Stato in ordine alle spese di trasferimento dei testimoni;
- per i testimoni sottoposti al programma speciale di protezione è necessaria una disciplina del programma stesso e delle misure di assistenza “che li differenzi completamente dalla corrispondente disciplina prevista per i collaboratori di giustizia”;
- occorre garantire che le misure di assistenza economica, predisposte a favore dei testimoni, assicurino effettivamente il pregresso tenore di vita goduto dai medesimi e dai loro nuclei familiari;
- è necessario prevedere che la Commissione Centrale risarcisca interamente il danno patito dal testimone, con facoltà di sostituirsi ad esso nel procedimento per il risarcimento del danno di competenza del Commissario straordinario ai sensi della legge 7 marzo 96, n. 108 (Disposizioni in materia di usura) e della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura).

Il menzionato Documento sottolinea, infine, la necessità di costruire un sistema di regole, che sappia tener conto delle osservazioni svolte nel menzionato elaborato e della specificità della condizione del testimone, ma che sia anche in grado di incoraggiare la scelta di rendere testimonianza. Questo obiettivo consentirebbe allo Stato “di non rinunciare alla meritoria opera dei testimoni per i quali, bisogna ricordarlo, permangono validi tutti i diritti e tutte le libertà connesse allo status di libero cittadino”.

[5] Testimone Masciari Giuseppe. Relazione all’esito dell’esame della documentazione presentata nel corso dell’audizione del giorno 11-11-2004 dinanzi al Comitato I della Commissione parlamentare Antimafia

L'attività di inchiesta svolta dal I Comitato nella XV legislatura

La Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o similare ha condotto -attraverso il I Comitato- un programma di attività conoscitive teso a verificare le modalità con cui -in applicazione della normativa vigente- viene oggi attuata la gestione dei testimoni di giustizia, sia sotto il profilo della sicurezza, sia sotto i profili connessi con il soddisfacimento dei bisogni materiali, psicologici, economici e sociali riferibili ad essi stessi e ai rispettivi nuclei familiari.

Tutto ciò al fine di mettere in luce gli eventuali elementi di criticità e di indicare ogni possibile iniziativa per rimuoverli[6].

A tale scopo, ha ritenuto di avviare una ricostruzione del contesto conoscitivo, partendo proprio da un articolato piano di audizioni dei testimoni di giustizia, in quanto diretti ed immediati destinatari delle misure predisposte e rese operative dagli organi istituzionali competenti.

In particolare, si è proceduto ad ascoltare un primo gruppo di essi che avevano ripetutamente fatto pervenire alla Commissione istanze, con le quali rappresentavano una serie di problematiche risalenti nel tempo, a loro dire derivanti da inefficienze da parte del sistema di protezione e degli organi preposti. In tal senso, richiedevano espressamente di poter esporre personalmente le loro specifiche situazioni.

In seguito, è stato audito un secondo gruppo, costituito da testimoni che non avevano avanzato richieste di essere ascoltati, al fine di avere contezza anche delle loro esperienze.

Tuttavia, non si è reputato che il complesso degli esami testimoniali - pur dovendosi attribuire la massima rilevanza agli elementi forniti nelle predette audizioni - potesse costituire un campione statistico significativo e bastevole ad un giudizio in termini di validità logico-scientifica.

Si è, infatti, rilevato, in primo luogo, che il loro numero (18) è sicuramente ridotto rispetto a quello complessivo (71[7]) dei testimoni di giustizia affidati al Servizio Centrale di Protezione (e ancor più esiguo se rapportato a quello complessivo dei testimoni di giustizia che, nel tempo, sono stati affidati al predetto Servizio ed hanno poi concluso la loro esperienza protetta).

[6] Va segnalato che l'attività di approfondimento e di analisi svolta nel corso delle varie legislature sui testimoni di giustizia ha costituito un contributo particolarmente importante sul piano della definizione degli strumenti normativi più efficaci. In particolare, la Relazione sui testimoni di giustizia (relatore on. Mantovano) approvata dalla Commissione il 30 giugno 1998 (XIII legislatura) conteneva proposte poi sostanzialmente recepite nella legge 13 febbraio 2001 n. 45.

[7] Alla data del 30 aprile 2007 (fonte: Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, Bilancio di un anno di attività, Giugno 2007. In archivio della Commissione antimafia della XV legislatura come doc. n.168/1).

In secondo luogo, si è avvertita la consapevolezza della posizione fortemente conflittuale nei confronti dell'intero sistema di protezione, assunta - in alcuni casi da diverso tempo - dai testimoni di giustizia che avevano richiesto di rendere dichiarazioni a questa Commissione, tanto da essere indotti a rappresentare soltanto aspetti critici e ostili nei confronti del sistema stesso.

Sul versante delle figure istituzionali rilevanti nel processo di gestione della protezione dei testimoni di giustizia, la Commissione ha quindi proseguito il programma acquisitivo degli elementi informativi, con le audizioni dei massimi esponenti degli organismi decisionali e gestionali in materia: il Presidente della Commissione centrale di protezione, on. Marco Minniti, vice Ministro dell'Interno, e il Direttore del Servizio centrale di protezione, il Generale di brigata dei Carabinieri Antonio Sessa.

Infine, a completamento del programma, la Commissione ha proceduto all'audizione del Dirigente del Nucleo Operativo di Protezione di Roma, di operatori dello stesso Nucleo e dei tre psicologi del Servizio centrale di protezione, addetti alle problematiche dei collaboratori, dei testimoni di giustizia e dei loro familiari.

Il quadro che ne è emerso attesta, con ogni evidenza, la necessità di rapidi interventi sia sul piano della normativa vigente, sia su quello della revisione delle ordinarie procedure oggi adottate dalla Commissione centrale e dal Servizio centrale.

Sotto il profilo metodologico è apparso opportuno procedere ad una rassegna delle problematiche, omettendo l'indicazione dei nominativi dei testimoni in relazione agli specifici episodi appresso riportati. Tale scelta risponde a ragioni di sicurezza e allo specifico regime delle audizioni, caratterizzato dalla segretezza, ma trova il suo fondamento anche nell'opportunità di affrontare le questioni emerse prescindendo da coloro che le hanno direttamente poste.

I testimoni complessivamente auditi sono: Piera Aiello, Giuseppe Carini, Rossella Castiglione, Rosina Benvenuto, Calogero Melluso, Giuseppe Masciari, Innocenzo Lo Sicco, Silvio De Falco, Giuseppe Grasso e Francesca Franzè, Ernesto D'Alessio, Silvio Aprile, Lucio Casciaro, Biagio Noverino, Pina Paola Monni, Antonio Candela e Francesca Inga, Luigi Coppola.

Le problematiche e gli aspetti critici (alcuni dei quali relativi a fatti risalenti nel tempo) che sono stati rappresentati con maggiore frequenza e intensità possono essere riassunti come segue:

1. **Difficoltà connesse al cambiamento delle generalità**, soprattutto nel contesto lavorativo e nel riconoscimento dei titoli di studio acquisiti. Un

testimone, in particolare, asseritamente già iscritto alla facoltà di medicina nella città di origine, ha palesato le difficoltà riscontrate nel proseguire gli studi universitari in quanto, successivamente all'ingresso nel sistema di protezione, pur avendo egli richiesto più volte di essere iscritto alla stessa facoltà nella località protetta, gli organi preposti, adducendo motivi di "sicurezza", non solo non gli avrebbero consentito tale iscrizione ma lo avrebbero indotto a scrivere una lettera di rinuncia agli esami sostenuti. Ha riferito, altresì, di essere stato poi iscritto ad una facoltà diversa (giurisprudenza) ma con le sue reali generalità.

E ancora, spiegando di aver ricevuto più volte il cambio di generalità e di aver subito conseguenti disagi nella vita privata e relazionale, ha lamentato l'assegnazione, in una di tali occasioni, di generalità di persona nata e vissuta in uno Stato estero benché egli non conoscesse "una sola parola" della lingua di quel Paese, circostanza che avrebbe messo a rischio la segretezza del suo *status* di testimone di giustizia, essendosi egli imbattuto in una collega di lavoro nata nella medesima località estera. Un'altra testimone ha evidenziato difficoltà in ambito lavorativo non avendo potuto accettare, per quattro anni, supplenze come insegnante, nel nord Italia, in quanto non poteva utilizzare le proprie originarie generalità.

In un altro caso, un testimone in possesso di documento di copertura -dopo aver frequentato un corso trimestrale di formazione professionale in località protetta per l'avvio al lavoro- all'atto dell'assunzione ha dovuto rinunciarvi in quanto gli era stata richiesta una serie di certificazioni e documenti di cui non è possibile ottenere il rilascio con le generalità di copertura.

Lo stesso testimone ha riferito della paradossale situazione (allarmante sotto il profilo delle esigenze di sicurezza) nella quale è venuto a trovarsi il suo nucleo familiare: ad una sola delle due figlie è stato rilasciato il documento di copertura (con le generalità fittizie sta ultimando la frequenza di una scuola per estetista), mentre l'altra figlia in età scolastica ha mantenuto le generalità originarie.

Va considerato che l'utilizzo del documento di copertura è temporaneo, all'uscita dal programma di protezione, infatti, esso viene restituito. Non vi è, peraltro, automatismo tra documento di copertura e cambio di generalità, nel senso che il secondo non consegue sempre al primo.

2. **Deficit informativo circa i diritti e doveri connessi con l'assunzione dello status di testimone di giustizia.**

Molti testimoni hanno riferito di non essere stati adeguatamente informati in ordine ai diritti e agli obblighi correlati alla loro posizione. La più frequente doglianza che essi muovono sul punto è costituita dalla non corrispondenza tra la scelta di vita operata -che molti di essi non esiterebbero a ripetere- connessa a quanto gli viene prospettato e la

situazione di tutela e assistenza in cui poi vengono concretamente a trovarsi. Le aspettative di una vita "normale" vengono per la più parte frustrate da un sistema burocratizzato ("ci hanno ricevuto come fossimo dei pacchi"… "abbiamo deciso di essere persone normali, ma non ci riusciamo"). Un sistema che li condanna ad un'attesa perenne: attesa per l'alloggio, per un certificato o per un'autorizzazione, per il lavoro, per un'udienza, per una visita medica, per il disbrigo di una pratica in banca …
Ciò posto, sorge il dubbio che talune inaccettabili situazioni (un testimone ha sostenuto di aver personalmente pagato il proprio avvocato; un altro ha riferito di aver provveduto personalmente a pagare l'assistenza sanitaria; un altro ancora ha lamentato la discordanza tra quanto gli era stato promesso -casa e lavoro- e quello che ha ricevuto; una coppia di testimoni ha riferito di non aver mai conosciuto, benché inserita in un programma di protezione, i diritti né le modalità né la retribuzione connessi con la qualità di testimone di giustizia) possano trovare origine dalla mancata informazione circa le previsioni di legge sui testimoni di giustizia prima dell'acquisizione dello status.

3. **Difficoltà riscontrate nel reinserimento nel contesto socio-lavorativo**. La legge mira a favorire il pieno recupero dell'autonomia economica del testimone, quale strumento per una sua piena integrazione nel tessuto sociale. In applicazione di tale principio, si rinviene la specifica previsione dell'art. 16 ter, lettera d), legge n.82/1991 ("*i testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto, se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso amministrazioni dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato*"). Nessuna norma è, dunque, prevista per garantire l'assunzione di coloro che non sono dipendenti pubblici. Al riguardo, il Presidente della Commissione centrale, vice Ministro Marco Minniti, ascoltato dalla Commissione antimafia, nel convenire che le disposizioni normative e regolamentari in favore dei testimoni di giustizia non contemplano - al contrario di quanto previsto per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo - previsioni di assunzione obbligatoria da parte delle amministrazioni dello Stato ovvero degli Enti locali, ha mostrato di condividere l'opportunità di intervenire a breve, con una modifica legislativa che preveda forme di assunzione obbligatoria da parte delle Amministrazioni dello Stato ovvero degli Enti locali.
D'altra parte, con riferimento alla citata disposizione relativa ai testimoni già dipendenti pubblici, si è registrato, attraverso le audizioni, un deprecabile caso in cui il Servizio centrale avrebbe scoraggiato (adducendo ragioni di sicurezza non facilmente ovviabili, nonché l'ingente impiego di

risorse che ne consegue) il testimone nella prosecuzione del rapporto lavorativo pubblico.

4. **Inadeguatezza delle misure di protezione.**

In alcuni casi, i testimoni di giustizia ascoltati - citando episodi specifici - hanno denunciato l'inadeguatezza delle misure di protezione poste in essere a loro tutela sia nelle località protette che in quelle di origine.

In particolare, sono state rappresentate situazioni di incompleta o inefficace tutela derivanti dalla ridotta disponibilità di mezzi e uomini, dalla saltuarietà della vigilanza (anche con riferimento alle trasferte del testimone), nonché -specie in occasione della prima sistemazione- dalla utilizzazione di immobili notoriamente già impiegati per collaboratori di giustizia (e non in grado, pertanto, di garantire la mimetizzazione). Un testimone ha riferito che, nella località protetta ove era stato trasferito, molti conoscevano il suo status e forse anche la sua identità.

Un altro (che risiede nella località di origine) ha rappresentato che la tutela gli viene assicurata solo fino alle ore 19 e che dopo tale ora è di fatto impedito nei movimenti; un altro ancora ha posto un problema di sicurezza, poiché non gli viene fornita tutela al rientro dal lavoro, pur essendo costretto a transitare per una strada buia; un altro testimone ha riferito che allorquando si sposta dall'abitazione, debitamente scortato, lascia privi di tutela gli altri appartenenti al nucleo familiare, per cui è costretto a limitare i propri movimenti e/o quelli dei suoi familiari (ha affermato che per tali motivi, ad esempio, i suoi figli alcune volte non possono andare a scuola perché privi di protezione).

Con riguardo al problema della sicurezza dei testimoni il vice Ministro ha, condividendo le preoccupazioni della Commissione antimafia, sostenuto che le difficoltà aumentano quando viene richiesta la partecipazione alle udienze e vi è il ritorno nella località di origine. Nel 2006, gli impegni giudiziari dei testimoni di giustizia sono stati 280, di cui 27 in videoconferenza: a parere del vice Ministro le audizioni a distanza dovrebbero diventare uno strumento automatico.

5. **Discrasie tra il dettato normativo e i risultati applicativi in ordine alla necessità di garantire ai testimoni il mantenimento del pregresso tenore di vita**. La legge, all'articolo 16 ter, comma 1 lettera b), riconosce che i testimoni di giustizia ai quali è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto "*a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma fino a quando non riacquistano la possibilità di godere di un reddito proprio*". Tuttavia, secondo le dichiarazioni rese da alcuni testimoni di giustizia, ciò

nella realtà non sempre avviene: quasi mai viene garantita al testimone una qualità della vita analoga a quella precedente, sia con riferimento alla sistemazione abitativa, sia con riguardo ai servizi funzionali alle esigenze dei pregressi standard di vita relazionale. Con riferimento a queste problematiche, va sottolineata la necessità di definire compiutamente il concetto di "tenore di vita". Questo infatti è il punto centrale della tutela risarcitoria, che la legge deve apprestare nei confronti dei testimoni. Il vice Ministro ha richiamato, sul punto, alcuni parametri ritenuti idonei a certificare con maggiore compiutezza il tenore di vita: disponibilità di beni mobili registrati e di residenze secondarie, di collaboratori familiari, attività extrascolastiche dei figli. Alcuni di essi, peraltro, erano già stati oggetto di elaborazione da parte della Commissione parlamentare antimafia istituita nella XIV legislatura[8].

6. **Difficoltà nell'accesso alle agevolazioni bancarie previste dall'articolo 16 ter, lettera f), legge n.82/1991** ("*i testimoni di giustizia hanno diritto a mutui agevolati volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale*"). Secondo le dichiarazioni rese da alcuni testimoni, non sempre le agevolazioni bancarie convenzionali sono vantaggiose: alcuni di essi, infatti, hanno lamentato che l'Istituto di credito convenzionato ha offerto un mutuo ad un tasso addirittura superiore a quello di mercato, in quanto il testimone di giustizia è considerato "soggetto a rischio". In altri casi, invece, si è denunciato il considerevole lasso di tempo occorso per l'esame della richiesta di concessione del mutuo. In ordine a tale punto, la Commissione centrale solo nel 2005 ha sottoscritto con un istituto bancario una convenzione per la concessione di mutui agevolati ai testimoni di giustizia. In sede di ultimo rinnovo della convenzione, è stata introdotta l'espressa previsione di applicazione della stessa anche a quei testimoni che godono del regime di protezione in località di origine[9].

7. **Difficoltà attinenti alla possibilità di acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà dei testimoni di giustizia.** La norma vigente (art. 16 ter comma 3° l.82/91) dispone che "*se lo speciale programma di protezione include il definitivo trasferimento in altra località, il testimone di giustizia ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei beni immobili di quali è proprietario al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Il*

[8] Si veda il capitolo 2 della presente relazione, dedicato all'attività di inchiesta svolta dal I Comitato nella XIV legislatura sui testimoni di giustizia.
[9] Si rimanda alla audizione del Vice Ministro Minniti dinanzi alla Commissione parlamentare antimafia in data 25 settembre 2007 per conoscere in dettaglio le condizioni previste dalla citata convenzione (pag. 4 resoconto stenografico XV legislatura).

trasferimento degli immobili è curato da un amministratore, nominato dal direttore della sezione per i testimoni di giustizia del Servizio centrale di protezione tra avvocati e dottori commercialisti iscritti nei rispettivi albi professionali, di comprovata esperienza". Tuttavia, secondo le dichiarazioni rese da alcuni dei testimoni auditi, il meccanismo di vendita dei beni immobili ubicati nel luogo di origine, non è soddisfacente. In particolare, la stima dei beni che viene operata dall'Agenzia del Demanio risulta nella maggior parte dei casi considerevolmente inferiore ai valori di mercato e, in ogni caso, insufficiente per garantire al testimone una somma per l'acquisto di una nuova abitazione nella località protetta, generalmente situata nel centro-nord dell'Italia, caratterizzata da un maggiore costo della vita. Peraltro, è stato rappresentato che i beni immobili posseduti dai testimoni nella località di origine, a causa della lungaggine e della complessità dell'iter di acquisizione degli stessi da parte dello Stato, vengono talvolta lasciati per anni in condizioni di abbandono che ne determinano il deterioramento e, conseguentemente, l'ulteriore deprezzamento.

8. **Impossibilità di fare stabile affidamento sull'ausilio di professionisti, di tecnici, ovvero di veri e propri consulenti**, in grado di valutare le peculiari situazioni dei testimoni e fornire le opportune soluzioni in ordine ad una molteplicità di aspetti e problemi (di natura patrimoniale, aziendale, lavorativa, contributiva, ecc.) lasciati in sospeso nei luoghi di provenienza, dai quali si è stati trasferiti -il più delle volte- all'improvviso. Durante le audizioni, alcuni testimoni hanno riferito alcuni episodi, talvolta paradossali, sintomatici di approssimazione e di una oggettiva inidoneità specifica del personale rispetto alle varie problematiche. Una testimone titolare di un'impresa, ad esempio, ha lamentato di aver perso la casa di proprietà in località di origine, venduta all'asta per soli 32.000 euro, in quanto non poteva chiedere prestiti poiché "protestata", proprio per le vicende legate alle estorsioni subite.

9. **Esigenza di ridurre i tempi per la visita medico-legale tesa al riconoscimento del danno biologico ed esistenziale.**
   Occorre sottolineare, al riguardo, che praticamente tutti i testimoni ascoltati hanno evidenziato le travagliate vicissitudini scaturite dalla loro scelta, connesse, tra l'altro, con le difficoltà di ambientamento nelle località protette e con il disagio derivante dal repentino cambiamento delle condizioni sociali e di vita. Hanno riferito, quindi, dei malesseri derivanti dal forzato distacco dagli affetti, dalle abitudini e dai punti di riferimento di tutta una vita.

Del resto, non è difficile intuire il grave disagio che la scelta di divenire testimoni di giustizia comporta per l'intero nucleo familiare e le conseguenti alterazioni che essa può determinare - in stretto nesso di casualità - nella loro complessiva integrità psicofisica.
Alcuni testimoni hanno espresso l'esigenza di accelerare le procedure per il riconoscimento del danno biologico e del danno esistenziale, categorie peraltro ormai ampiamente riconosciute dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Uno di essi, in particolare, ha spiegato di aver presentato a tal fine una serie di perizie medico-legali e psichiatriche e di aver ricevuto, nel febbraio 2007, il benestare da parte della Commissione Centrale per la visita medico legale presso l'INPS che tuttavia, alla data del giugno 2007, non era ancora avvenuta.

10. Esigenza di assicurare una tempestiva e completa regolarizzazione delle posizioni previdenziali del testimone di giustizia e dei loro familiari.

Diversi testimoni hanno sollevato la questione relativa alla necessità di garantire una effettiva continuità della posizione previdenziale con riferimento ai casi in cui, per la sottoposizione a programma di protezione, sono stati costretti ad interrompere l'attività lavorativa nella località di origine.
Al riguardo, si precisa che uno degli ultimi decreti di attuazione della legge 13 febbraio 2001, n. 45, precisamente il D.M. 13 maggio 2005, n. 138 prevede che i dipendenti privati ammessi a speciali misure di protezione o a programma speciale possano chiedere agli organi competenti all'attuazione delle misure il rimborso dei contributi volontari versati per tutto il periodo in cui non hanno potuto svolgere attività lavorativa a causa della sottoposizione a misure di protezione.
Va aggiunto che la suddetta legge, all'art.16 ter, prevede che i testimoni di giustizia hanno diritto, se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato.

11. Carenze nel campo dell'assistenza sanitaria.

Il trasferimento in località diversa da quella di origine, le oggettive limitazioni derivanti dal rispetto delle regole di sicurezza e le problematiche connesse alla documentazione di copertura comportano, per i testimoni di giustizia, difficoltà nella fruizione dei servizi assistenziali e sanitari. Alcuni dei testimoni auditi hanno lamentato di non aver ricevuto adeguata e tempestiva assistenza sanitaria e uno di essi, in particolare, ha riferito di aver dovuto provvedere personalmente al pagamento di tutte le spese facendo ricorso alle proprie disponibilità. Un altro ancora ha riferito

della necessità di un suo stretto congiunto di ricorrere a cure dentistiche e della superficialità con cui il relativo intervento era stato condotto.
Va osservato, sul punto, che le disposizioni normative (l'art. 13, commi 5 e 6, della legge 15 marzo 1991, n. 82 e succ. modifiche, richiamato -con riferimento ai testimoni di giustizia- dall'art.16 bis, comma 1, della medesima legge) prevedono che i testimoni di giustizia possano ottenere il rimborso delle spese sanitarie effettuate in regime privatistico, quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.
A parere del Vice Ministro tale previsione costituisce "*un principio elementare di garanzia da parte della pubblica amministrazione*"[10].
Deve, pertanto, osservarsi come risultino inammissibili le lentezze e l'approccio burocratico con il quale talvolta -da parte degli operatori della protezione- si risponde alle esigenze di salute dei testimoni e dei loro familiari.

12. Problemi relativi agli aspetti logistici.

Durante le audizioni, nel ripercorrere le varie fasi del loro percorso, diversi testimoni hanno segnalato problemi emersi in occasione dei trasferimenti e delle prime sistemazioni in località protette. Hanno evidenziato i lunghi periodi trascorsi in solitudine in sistemazioni alberghiere, nonché l'inadeguatezza delle abitazioni offerte, caratterizzate da fatiscenza e sporcizia. Hanno pure segnalato la difficoltà di adattamento dei propri figli, tradottesi in veri traumi psicologici, nonché -in taluni casi- nella perdita parziale dell'anno scolastico.
Buona parte di tali problematiche appare connessa con la scarsa professionalità specifica con la quale viene gestito il primo trasferimento dalla località di origine e con la mancanza di un supporto immediato che sappia fronteggiare adeguatamente questo delicato momento di "forzato" sradicamento dal normale ambiente di vita. Un testimone ha riferito di essere rimasto segnato proprio dalle prime fasi della sua esperienza di testimone. Ha raccontato di essere stato sistemato all'interno di una caserma di Polizia per 50 giorni senza mai poter uscire e che la successiva sistemazione in altra località protetta fu caratterizzata da particolare disagio logistico, attestato da documentazione fotografica di cui sarebbe in possesso.

13. Condizione di isolamento

[10] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 25 settembre 2007, pag. 5.

Una carenza particolarmente sentita è quella di non poter contare su un punto di riferimento sicuro che sia veramente in grado supportare il testimone di giustizia lungo il difficile percorso che ha scelto di intraprendere. Un soggetto capace di aiutarlo ad affrontare e risolvere l'insieme di problemi - di natura pratica, logistica, economica e psicologica - inevitabilmente connessi con la sua scelta. Un punto di riferimento che sappia agire con professionalità, efficienza e dedizione, abile nel farsi carico delle esigenze del testimone, anche di quelle più complesse, ma non in maniera burocratica e senza mai suscitare in lui la sensazione di costituire un fastidio da tollerare.

L'audizione del Presidente della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione.

Il 27 giugno e il 25 settembre 2007 è stato ascoltato il vice Ministro dell'Interno, Marco Minniti, in qualità di Presidente della Commissione centrale[11]. Stralci della sua audizione sono già stati riportati nel capitolo appena trattato.
Il vice Ministro ha osservato che, con l'entrata in vigore della legge n. 45 del 2001 si è determinato un netto incremento delle ammissioni, con un consolidamento del dato su cifre annuali costanti. Le ammissioni dei testimoni di giustizia sono state 7 nel secondo semestre del 2006 e 6 nel primo semestre del 2007. Appaiono prevalenti le ammissioni di testimoni proposti dalla DDA di Napoli e dalle Procure della Calabria.
Secondo i dati aggiornati al 30 aprile 2007, prevalente è il numero dei testimoni che riferiscono su fatti di camorra (26), cui seguono i testimoni su fatti riguardanti la 'ndrangheta (19), 12 sulla mafia e 2 che riferiscono su ambiti criminali della Sacra corona unita. Infine, quelli relativi ad altri aree criminali non tradizionali sono 12.

L'andamento numerico della popolazione inserita nel sistema di protezione mette in luce che, per quanto riguarda i testimoni di giustizia, dai 56 del 1999 si è passati ai 74 del 2001, con leggere variazioni negli anni immediatamente successivi, attestandosi a 71 unità nel 2006. Tale andamento risulta confermato nel primo scorcio del 2007 [12].

[11] L'attuale Commissione centrale è stata nominata il 28 giugno 2006 e si è riunita la prima volta il 18 luglio dello stesso anno. Nell'anno corrente ha tenuto 26 sedute, nel corso delle quali si sono svolte 6 audizioni di testimoni di giustizia; sono stati esaminati 835 fascicoli, a fronte dei quali sono state assunte 825 decisioni, tra le quali 13 relative ad ammissioni di testimoni di giustizia. Infine, sono state deliberate 91 capitalizzazioni, di cui 10 relative a testimoni di giustizia.
[12] Il numero dei testimoni di giustizia, secondo i dati forniti dalla Commissione centrale alla data del 12 dicembre 2007, si era ridotto a 67.

Il numero dei familiari dei testimoni di giustizia dal 1999 è in costante aumento: si è passati dalle 121 unità del 1999 alle 220 unità del 2007.

Nel 2004 e nel primo semestre del 2006 si è assistito ad un significativo incremento delle fuoriuscite dal programma speciale di protezione. Esse si sono attestate nel 2004 a 13 per i testimoni di giustizia e loro familiari. Nel 2006 il dato ammonta a 9 per i testimoni di giustizia e i loro familiari.

Il vice Ministro, nel sottolineare l'utilità che i testimoni di giustizia rappresentano per lo Stato e per la società, ha ribadito la necessità di ipotizzare ulteriori interventi che possano fungere da concreto stimolo, per coloro che sono destinatari di intimidazioni da parte delle organizzazioni criminali, a rendere denuncia e testimonianza contro le illegalità.

A tale fine, il vice Ministro, conformemente alle ipotesi già allo studio della Commissione antimafia, ha affermato: "*si può pensare ad una modifica normativa che, sull'esempio di quanto previsto per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo (si veda l'articolo 14 della legge n. 302 del 1990), preveda forme di assunzione obbligatoria da parte delle amministrazioni dello Stato ovvero degli enti locali, e che consenta in ogni caso la costituzione di specifiche, nuove posizioni previdenziali per favorire il reinserimento lavorativo e sociale una volta esauriti gli impegni giudiziari*"[13].

Il vice Ministro ha, inoltre, sostenuto l'opportunità di una riflessione sul modello organizzativo del Servizio centrale di protezione, affinché vengano previste più ampie strutture di sostegno per i testimoni di giustizia, in particolare in merito ad una qualificata assistenza psicologica.

Le principali decisioni adottate dalla Commissione, secondo quanto riferito dal vice Ministro, fanno riferimento:

- alla acquisizione del parere della Direzione nazionale antimafia in tutti i casi di richiesta di adozione del piano provvisorio di protezione (così da ottenere un quadro esaustivo dell'apporto testimoniale, del contesto in cui esso si cala e dei profili di rischio cui è esposto);
- alla formalizzazione dei criteri per distinguere testimone di giustizia e collaboratore di giustizia. In tal senso, è stato affermato che "*il richiamo alla condizione dell'insussistenza di misure di prevenzione contribuisce a caratterizzare il profilo dei testimoni di giustizia. Gli stessi (…), non devono risultare interessati da un giudizio di pericolosità sociale, e (…) non devono essersi resi responsabili di reati, almeno di quelli indicativi di pericolosità sociale. Si ritiene*

[13] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 27 giugno 2007, pag. 6.

inoltre necessario che i fatti riferiti dai soggetti proposti per l'ammissione alle misure tutorie in qualità di testimoni di giustizia debbano derivare da conoscenze significative, che non denotino un'intraneità, ovvero una contiguità non occasionale, con contesti criminali …"[14].

Sul piano operativo, il vice Ministro Minniti, ribadendo l'importanza dell'inserimento socio lavorativo dei testimoni di giustizia, ha ipotizzato la stipula di accordi e convenzioni con enti pubblici e con organismi privati in sede locale. Ha anche sottolineato che, sulla base dell'esperienza concreta registrata in questi anni, risulta particolarmente difficile il reinserimento in località protetta di un testimone di giustizia che svolgeva nella località di origine un'attività imprenditoriale. Sul punto, pertanto, ha espresso "*la necessità di valutare con grande attenzione l'opportunità del trasferimento nelle cosiddette località segrete di nuovi testimoni di giustizia, specie se si tratta di imprenditori, al fine di verificare la possibilità di procedere all'ammissione a misure speciali di protezione in località di origine* (…) *consentendo così la prosecuzione dell'attività in loco, evitandone lo sradicamento. Per essere più chiari, si ritiene che il trasferimento nelle località protette debba essere considerato come un'eventualità a cui non ricorrere a cuor leggero. Per evitare quei pericoli di sradicamento è utile che si compia ogni sforzo perché attraverso la protezione in loco l'imprenditore possa continuare a fare l'imprenditore nel luogo dove ha sempre operato*"[15].

Altro tema trattato nel corso dell'audizione è quello del cambiamento di generalità, sia per i cittadini stranieri sia per i cittadini italiani. Il vice Ministro ha affermato che la Commissione Centrale ha ritenuto che la procedura per il cambiamento delle generalità può essere concretamente disposta nei confronti dei soli cittadini italiani, in quanto, per un vuoto normativo, la concessione del cambio delle generalità in favore di un cittadino straniero determinerebbe automaticamente nei suoi confronti il definitivo conseguimento della cittadinanza italiana, al di fuori dei casi e delle condizioni contemplate dalla legge n. 91 del 1992.

Il percorso ipotizzato, pertanto, è quello di "*una cooperazione tra i Ministeri dell'interno, della giustizia e degli affari esteri al fine di verificare le possibili procedure o proposte di accordo tra Paesi, con l'obiettivo di superare la disparità di trattamento*"[16].

Riguardo al cambio delle generalità per i cittadini italiani, sino al 21 gennaio 2007, ne sono stati concessi 28 a favore di testimoni di giustizia e

[14] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 27 giugno 2007, pag. 7.
[15] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 27 giugno 2007, pag. 8.
[16] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 27 giugno 2007, pag. 10.

52 a favore di loro familiari. A fronte di problematiche applicative di non scarso rilievo (casi di riconoscimento di paternità, di scioglimento di matrimonio, di successioni ereditarie), il vice Ministro ha ribadito il consolidato orientamento consistente nel consentire il cambiamento delle generalità solo in caso di adesione alla richiesta da parte di tutti i diretti congiunti dell'interessato. Può accadere, ad esempio, riferisce il vice Ministro, che la moglie o i figli maggiorenni non intendano cambiare generalità: "*non si può intervenire in maniera indipendente dal convincimento, anche perché nel momento in cui vi sono nuclei familiari che hanno diverse identità è facilmente comprensibile quale sia l'identità di copertura e quale sia quella vera*"[17].

Il vice Ministro ha ritenuto di sottolineare il ruolo del volontariato e dell'associazionismo sociale o di categoria nel sostegno ai testimoni di giustizia, riconoscendo tale azione come meritoria nel senso che "*ha consentito a molti testimoni di affrontare meglio e superare la sensazione di isolamento che la condizione di persona protetta spesso produce*".

Con riferimento alla questione dell'assistenza psicologica ai testimoni -sollevata in sede di audizione da alcuni parlamentari della Commissione- e in generale alle persone sottoposte al programma di protezione, il vice Ministro ha precisato che presso il Servizio centrale di protezione vi sono tre direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato che si dedicano all'assistenza psicologica. **"***Il problema è però piuttosto delicato, perché l'assistenza psicologica può essere prestata (…) soltanto su richiesta degli interessati. Se si dovesse passare dalla richiesta - quindi dalla volontarietà della collaborazione con gli psicologi - a un'azione di altro tipo, quindi all'obbligatorietà, si potrebbero avere fenomeni di rifiuto, che pure abbiamo avuto; infatti i testimoni e i collaboratori potrebbero pensare che così facendo si metta in dubbio il loro equilibrio generale e la loro affidabilità***"**[18].

Con riguardo all'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili posseduti dai testimoni nelle località di origine, il Vice Ministro ha prospettato la possibilità di intervenire o con una modifica normativa, ovvero con una compensazione monetaria della differenza di valore, attraverso l'erogazione di una somma equivalente a titolo di contributo straordinario.

Per quanto concerne lo svantaggio in termini di trattamento previdenziale, per quei testimoni che non hanno intrapreso alcuna attività lavorativa negli anni in cui vengono sottoposti al programma di protezione, il vice Ministro Minniti ha ipotizzato la possibilità di acquisto, con oneri a

[17] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 25 settembre 2007, pag. 7.

[18] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 25 settembre 2007, pag. 9.

carico del Servizio Centrale di Protezione, di uno strumento previdenziale o assicurativo.

L'audizione del direttore del Servizio centrale di protezione

In data 18 settembre 2007 si è proceduto all'audizione del Generale di Brigata dei carabinieri Antonio Sessa, direttore del Servizio Centrale di Protezione.
Nel corso dell'audizione ha toccato diverse questioni, così di seguito riassunte.

- La maggior parte delle criticità segnalate dai testimoni auditi riguardano, a suo dire, gli organi e i referenti territoriali (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza) preposti ai compiti che vengono loro demandati dallo stesso Servizio (richieste di accompagnamento o di scorta per impegni giudiziari). Il Servizio centrale organizza tali adempimenti, facendo in modo che avvengano in regime di sicurezza, ma ne demanda l'esecuzione alle forze sul territorio. Tutto ciò avviene, a suo dire, con la massima efficienza e professionalità, nell'ambito dei limiti delle risorse che ogni organismo dello Stato conosce.
- Il Servizio dispone di solo personale diplomato, selezionato con cura e sottoposto a preventivo controllo e tirocinio, dopo un corso specifico di due settimane. E' inquadrato in due diverse Divisioni a seconda che si occupi di testimoni o di collaboratori di giustizia;
- i testimoni di giustizia non vengono considerati "un peso", anzi, viene loro riservato un trattamento speciale (rispetto a quello dei collaboratori di giustizia). Tale trattamento, a suo dire, è speciale fin dall'inizio: per la diversa collocazione dal punto di vista degli alloggi (che i testimoni hanno diritto di visionare precedentemente); per l'importo dell'assegno di mantenimento; per l'importo della capitalizzazione che viene offerta alla fine del programma; per l'assistenza sanitaria che viene loro assicurata (con il rimborso delle spese di qualsiasi cura medica abbiano avuto bisogno). I testimoni, inoltre, hanno diritto ad altre misure assistenziali, quali l'istruzione scolastica dei figli, anche presso università private;
- per quanto riguarda l'assistenza psicologica, il gen Sessa ha rappresentato che il Servizio centrale dispone di tre psicologi e due medici: risorse insufficienti a fronteggiare completamente i problemi che si presentano. Si tratta di un sistema, spiega, e non di un servizio. Il Servizio centrale non interviene mai di iniziativa ma sempre su richiesta, per evitare "turbamenti" del testimone. A richiesta del testimone, quindi, viene incaricato uno degli psicologi che si limita a stabilire se la persona ha

effettivamente bisogno di assistenza e, in caso positivo, la indirizza presso le strutture locali del servizio sanitario nazionale;

- alcuni gravi e grotteschi episodi riferiti alla Commissione da alcuni testimoni di giustizia, vanno considerati alla luce della persona che li ha riferiti. Ad esempio, il Gen. Sessa ha attribuito alcuni episodi contestati alla condizione di "nervosismo" di uno di essi. In ordine ad altro testimone, il Gen. Sessa ha posto in dubbio la perfetta lucidità mentale del testimone, adducendo -come esempi- frequentazioni inverosimili vantate dallo stesso testimone. Relativamente ad altro testimone ha avanzato perplessità sulla stabilità psicologica, ipotizzando che alcuni dei problemi segnalati erano stati provocati dallo stesso testimone. Su tali vicende la Commissione antimafia ritiene necessario un approfondimento da parte della Commissione centrale. Di un altro testimone ha riferito che è difficilmente gestibile in ragione della sua tendenza ad esporsi mediaticamente - così vanificando le misure di protezione, fondate soprattutto sulla mimetizzazione. Con riferimento, infine, ad altre difficoltà gestionali da parte del Servizio centrale ha opposto argomenti che ne ridimensionerebbero la portata;
- l'assistenza legale ai testimoni riguarda qualsiasi atto che, anche indirettamente, possa essere riportato alla loro posizione. Inoltre, ha aggiunto che è possibile garantire al testimone l'assistenza da parte di periti, di tecnici, di notai e di commercialisti;
- circa il mantenimento del medesimo tenore di vita esistente prima della testimonianza, il S.C.P. deve procedere alla sua preventiva valutazione attraverso la verifica del volume di tasse pagate dal testimone ma spesso esso si rivela del tutto esiguo, quasi a livello di indigenza, e quindi inadeguato per lo scopo verosimilmente a causa dell'evasione fiscale che affligge in genere tale problematica;
- in sostanza, pur affermando ripetutamente che tutto è migliorabile, ha posto in evidenza che dalle audizioni dei testimoni emerge un quadro necessariamente parziale e pregiudizievole in quanto non rappresentativo di tutti i testimoni gestiti dal Servizio. Anzi, tra questi ve ne sono molti assolutamente soddisfatti della gestione attuata dal Servizio centrale.

Analisi statistica dei dati - Aspetti quantitativi e qualitativi dei testimoni di giustizia

Sin dal suo insediamento questa Commissione ha posto particolare attenzione sui testimoni di giustizia (TdG). Attenzione quanto mai opportuna per individuare l'ottica più conducente per pervenire ad una rappresentazione il più possibile realistica della configurazione della popolazione dei TdG. Questi, a differenza dei collaboratori che presentano un consistente grado di omogeneità, esprimono un alto livello di disomogeneità, sia per la diversità delle variabili che li caratterizzano sia per i diversi punti in cui si collocano nel campo di estensione delle singole variabili. Variabili che, oltre ad essere molteplici, risultano a volte anche complesse: status sociale, grado d'istruzione, condizione economica, attività professionale, impegno civile, età, sesso, stato civile, residenza, ecc. La collocazione dei singoli soggetti, in base alle loro connotazioni, all'interno di questa griglia di variabili, consente di individuare sottoaree, piuttosto omogenee da cui muovere per approntare interventi legislativi e operativi congruenti con i bisogni, i vissuti e le aspettative peculiari dei diversi gruppi in cui può dissezionarsi la popolazione complessiva dei TdG.

Un gruppo, che esibisce uno spaccato alquanto caratterizzato dei TdG, è dato da una casistica di diciotto testimoni fornita alla Commissione parlamentare antimafia nel dicembre 2007 dalla Commissione centrale. Il gruppo è stato audito, in diverse sessioni, dal Primo Comitato della Commissione antimafia.

Nelle audizioni, tali TdG hanno scritto un ampio *cahier de dolèances*, in cui denunziano, spesso con toni sopra le righe, i tanti disagi che essi, unitamente ai propri familiari vivono, ivi compresa una conflittualità, latente o esplicita, con il personale del Servizio centrale preposto alla loro protezione.

Il presidente della Commissione centrale e il direttore del Servizio centrale, nel corso delle rispettive audizioni del primo comitato, hanno contrapposto alla rappresentazione data dagli interessati una situazione complessiva, a loro dire, alquanto soddisfacente.

Per procedere nella trattazione del tema con la dovuta correttezza metodologica, ribadiamo che il gruppo considerato non è un campione rappresentativo della popolazione dei testimoni protetti: le percentuali delle sue caratteristiche divergono, in misura marcata, dalle percentuali che le stesse caratteristiche hanno nell'intera popolazione dei TdG. Suffraga ciò la tabella 1 che pone a confronto il contingente complessivo di 67 testimoni

protetti[19] con il gruppo considerato: le rispettive distribuzioni, secondo le aree criminali sulle quali hanno riferito, presentano percentuali di testimoni notevolmente diverse.

Tab.1: aree criminali di tutti i TdG, dei TdG auditi dal I Comitato e dei collaboratori di giustizia - dati al 12/12/2007

Aree criminali	Camorra		'Ndrangheta		Mafia		SCU		Altre organizzazioni		Totale	
Tutti i testimoni	26	39%	18	27%	9	13%	3	5%	11	16%	67	100%
Testimoni auditi	4	22%	7	39%	6	33%	-	-	1	6%	18	100%
Collaboratori	251	32%	100	12%	243	31%	85	11%	115	14%	794	100%

Anche se, per la sua distorsione, il campione non consente di operare "inferenze" sulla popolazione complessiva dei testimoni, esso tuttavia costituisce un solido punto di inizio per un percorso euristico volto ad illuminare i diversi aspetti delle problematiche che insorgono nell'ambito della presa in carico dei TdG.
Se poi si associa alle due distribuzioni l'analogo criterio distributivo dei collaboratori di giustizia, si perviene alla possibilità di una lettura contestuale atta a fare emergere l'azione esercitata da particolari fattori che, in vario modo, sono connessi alla realtà ambientale, criminale e culturale.
Una prima notazione riguarda la concentrazione dei testimoni del gruppo in considerazione nelle tre aree criminali di camorra, 'ndrangheta e mafia, le percentuali presentano scarti elevati rispetto a quelle che si registrano per l'intera popolazione dei testimoni. Il 39% del gruppo fa riferimento alla 'ndrangheta rispetto al 27% di tutti i testimoni, una percentuale maggiore riguarda anche la mafia (23% contro il 13%), mentre sono sottorappresentati i testimoni del gruppo che fanno riferimento alla camorra (22% rispetto al 39% complessivo).
A fronte di queste discordanze si registrano diversi tratti di omogeneità interna. Tra questi assume particolare rilievo la spiccata propensione ad

[19] Il numero si riferisce ai testimoni di giustizia sottoposti a programma alla data del 12 dicembre 2007. Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, Relazione statistica concernente i testimoni di giustizia, Dicembre 2007.

instaurare, in modo insistito, forme di contenzioso: 9 dei 18 testimoni del gruppo (pari al 50%) hanno proposto ricorso innanzi al TAR e al Consiglio di Stato avverso provvedimenti adottati nei loro confronti dalla Commissione centrale. Per apprezzare nella giusta misura l'enormità di questo dato è indicativo quanto in proposito, si legge nel documento "Bilancio di un anno di attività" redatto dalla Commissione centrale nel giugno 2007: in esso il contenzioso è stimato nell'ordine del 2% dell'insieme dei collaboratori e dei TdG.

Seppure non si disponga dei dati disaggregati dei ricorsi al TAR, per collaboratori e testimoni, il notevole tasso di contenzioso del gruppo considerato permette, al tempo stesso, di avanzare l'ipotesi, e di considerarla validata, che i TdG, rispetto ai collaboratori producano una quota preponderante del contenzioso.

A determinare ciò contribuiscono diversi fattori e condizioni, tra questi hanno sicura rilevanza: lo status socio-economico medio-alto dei TdG che, nella quasi totalità, esercitano attività di liberi professionisti, imprenditori, commercianti, titolari di rendita, insegnanti. Status cui è connessa una attrezzatura culturale che acuisce, in tali soggetti, la percezione di una complessiva diminuzione della loro qualità di vita. Quest'ultima, in precedenza sicuramente elevata e soddisfacente, diventa ricordo incombente e nostalgico che porta i TdG ad amplificare, in misura anche ossessiva, i tanti deficit che affliggono i loro nuovi vissuti: l'insufficienza dell'assegno mensile ad assicurare il pregresso tenore di vita, l'ammontare della capitalizzazione, le limitazioni imposte a comportamenti quotidiani e le alterazioni degli stili di vita volte a realizzare adeguati standard di sicurezza, sia per i protetti sia per gli operatori addetti, la disillusione rispetto alle aspettative soggettive ma anche indotte dai primi contatti con il sistema di protezione, nonché l'affievolirsi della speranza di recuperare la normalità della vita antecedente all'assunzione del ruolo di testimone.

Come prima detto, la lettura contestuale di variabili relative a testimoni e collaboratori di giustizia consente di cogliere aspetti e misure discriminanti che vanno al di là della loro banale e netta diversificazione antropologica che li colloca in mondi separati e contrapposti.

I TdG sono nella quasi totalità senza precedenti penali e si sono affermati in attività economiche e professionali nel rispetto dei principi di legalità e nel riconoscimento dell'autorità statuale.

Il loro contributo alla giustizia dovrebbe muovere da senso dello Stato, insofferenza alle vessazioni della criminalità mafiosa. Il collaboratore di giustizia, dal canto suo, resta generalmente segnato dai suoi trascorsi, più o meno intensi, nella negatività della realtà mafiosa e non sempre realizza un autentico pentimento che valga a riorientare la sua cultura e a pervenire ad una convinta e decisa adesione ai valori della legalità.

Queste diversità di sentire e di vissuti, interagendo con le variabili criminali territoriali, si riflettono in chiari connotati statistici dei testimoni e dei collaboratori.
Ciò risulta evidente, ponendo a confronto la prima e la terza riga della tabella 1. Per camorra e 'ndrangheta si ha una marcata prevalenza di testimoni rispetto ai collaboratori: per la camorra 39% di testimoni e 32% di collaboratori, per la 'ndrangheta 27% di testimoni e 12% di collaboratori. Il rapporto s'inverte per la mafia e la sacra corona unita: mafia 13% testimoni e 31 % collaboratori, SCU 5% testimoni e 11% collaboratori.
Le marcate differenze tra 'ndrangheta e mafia, che, per una più agevole lettura, si sintetizzano in forma tabellare

	'ndrangheta	mafia
Testimoni	27%	13%
Collaboratori	12%	31%

sono il netto riflesso dello stadio che le due organizzazioni attraversano nel loro attuale processo di evoluzione.

Chiaramente la lettura, limitata a mafia e 'ndrangheta, con le dovute gradazioni, può estendersi a camorra e SCU.

La scelta della 'ndrangheta di privilegiare i legami della parentela nell'arruolamento dei suoi membri determina una notevole forza inibente per la scelta collaborativa. La ridotta propensione alla collaborazione è anche un portato del fiorente *business* criminale, a livello nazionale, transnazionale ed internazionale, in cui la 'ndrangheta oggi ha assunto un ruolo di egemonia rispetto alle altre organizzazioni criminali. L'alto tasso di testimoni (27%), che si contrappone al ridotto contingente di collaboratori, potrebbe essere rivelatore di una sensibilità collettiva che sempre meno tollera la prepotenza criminale e che sempre più si sintonizza col crescente e diffuso impegno della società civile.

L'alto tasso (31%) di collaboratori mafiosi ha avuto effetti dirompenti per l'organizzazione: ha determinato la soluzione di tanti delitti e l'individuazione dei loro mandanti ed esecutori, la condanna di numerosi mafiosi nonché la cattura di quasi tutti i boss latitanti che per decenni erano sfuggiti alle ricerche. Proprio queste lunghe latitanze hanno contribuito a conferire alla mafia una aureola di invincibilità e di fruizione di protezioni elevate che finivano con l'accreditare ai mafiosi prestigio e potere. Questi elementi - prestigio e potere - a loro volta, divenivano fattori per allargare e consolidare attorno a loro, un'ampia zona grigia con propaggini sempre più

penetranti nei gangli vitali della politica, della società, dell'economia e delle istituzioni.

Il costante dilagare del fenomeno del pentitismo ha infranto quella aureola e ha fatto venire meno la solidità e la coesione del sistema piramidale dell'organizzazione mafiosa determinando uno stato di crisi complessiva che è anche crisi di reclutamento di nuovi adepti. Tale crisi sembra avere, soprattutto in Sicilia, riflessi significativi sul flusso dei testimoni, la cui consistenza è attenuata rispetto alle altre organizzazioni mafiose[20], principalmente per l'azione congiunta di due fattori. Il primo è la riduzione del volume dei delitti mafiosi più eclatanti, soprattutto omicidi e attività di produzione, raffinazione e spaccio di stupefacenti, che hanno particolare impatto a livello emozionale collettivo. L'altro fattore è costituito dalla diffusione della convinzione che col venir meno delle fasi acute dell'emergenza criminale, per contenere e confermare la criminalità mafiosa, sia sufficiente l'opera delle forze dell'ordine e della magistratura.

E ancora da dire che l'alto tasso di collaboratori diffonde, nell'opinione pubblica, la convinzione che la mafia, minata dall'interno, si avvia verso un inesorabile declino che rende, se non superfluo, poco incidente l'impegno di una testimonianza che implica, per i suoi autori, stress sfibrante e sconvolgente con lo sradicamento, personale e familiare, dal proprio territorio.

A ben vedere la lettura complessiva dei dati analizzati permette di sintetizzare i risultati in una enunciazione, che ha le sembianze di una legge. Termine, questo, volutamente enfatico, che si riferisce allo stato delle cose qui ed ora, con molta attenzione a non scadere in patetiche teorizzazioni. Con queste precisazioni, si può dare questa schematizzazione: l'insieme dei testimoni e dei collaboratori di giustizia si configura a mo' di un campo conservativo in cui alle variazioni degli uni corrispondono variazioni inverse negli altri, cioè, in un'associazione criminale di tipo mafioso, ad un aumento dei collaboratori di giustizia corrisponde una diminuzione dei testimoni e viceversa.

La trattazione delle problematiche dei testimoni fin qui svolta ha potuto realizzare un qualche livello di pregnanza, grazie alla disponibilità di una loro casistica che, seppure limitata, ha permesso una certa intensività di osservazioni capace di rendere profili soggettivi e situazionali illuminanti per indirizzare verso interventi mirati ed efficaci.

Nel prosieguo si fa riferimento ad aspetti piuttosto quantitativi volti a rendere le dinamiche, nel tempo e nello spazio, del variegato mondo dei testimoni di giustizia.

Un dato sintetico, relativo alle ammissioni nel sistema tutorio, dà la misura della crescita e del consolidarsi del senso di affidabilità e di

[20] Va, peraltro, precisato che negli ultimi mesi sta crescendo, in Sicilia, il fenomeno della denuncia delle estorsioni da parte di imprenditori, i quali, tuttavia, non necessariamente acquisiscono lo status di testimoni di giustizia.

credibilità dello Stato nella lotta alla mafia: tra gli ultimi due quinquenni i testimoni di giustizia sono più che triplicati

	1 luglio 1996 30 giugno 2001	1 luglio 2001 10 maggio 2006	18 luglio 2006 25 giugno 2007
Testimoni ammessi al sistema tutorio	24	81	13

Fonte: Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, Bilancio di un anno di attività, Giugno 2007. In archivio della Commissione antimafia della XV legislatura come doc. n.168/1

Per seguire, più in dettaglio, l'andamento del fenomeno si danno nella tabella 2 i dati annuali dei testimoni ammessi.

Tab. 2 Testimoni ammessi nel sistema tutorio 1996-2007

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
2*	2	6	6	7	14	25	16	15	14	9	6**

* Secondo semestre 1996 ** Primo semestre 2007

Le ammissioni registrano un picco di 25 nel 2002, che segue l'anno dell'entrata in vigore della legge 45/2001 la quale riconosce ai testimoni di giustizia un distinto profilo giuridico nonché nuove misure di assistenza e garanzie per il mantenimento del tenore di vita precedente all'entrata nel sistema tutorio. Negli anni seguenti la media delle nuove ammissioni resta notevolmente al di sopra di quella degli anni antecedenti al 2001. Il contributo alle ammissioni è venuto dalla D.D.A. di Napoli e della Calabria; dal 2001 si registrano 22 ammissioni per Napoli e 13 per la Calabria. Per avere conto del peso finanziario e dei problemi logistici che gravano sul sistema di protezione, occorre valutare il contingente annuo di testimoni che stanzia nel sistema. Contingente determinato dal flusso delle entrate e delle uscite dal sistema per completamento del programma di protezione. A questi valori sono da aggiungere il complesso dei familiari che a vario titolo vivono nelle strutture del sistema.
Nella tabella 3 si riportano tali dati:

Tab. 3 Andamento dei testimoni di giustizia e dei loro familiari 1995-2007.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Testimoni	67	59	56	55	56	61	74	64	65	71	74	71	71
Familiari					121	145	198	185	181	219	229	224	220

*2007 Primo semestre

Fonte: Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, Bilancio di un anno di attività, Giugno 2007. In archivio della Commissione antimafia della XV legislatura come doc. n.168/1

Nelle relazioni fornite dal Ministro dell'Interno non vengono riportati i dati relativi ai costi del sistema di protezione con riferimento ai soli testimoni. I dati che seguono riguardano le spese per l'insieme dei testimoni e dei collaboratori presenti nel sistema.
Il livello di spesa annuo, come si evince dalla tabella 4, presenta un trend lievemente crescente a fronte di un andamento decrescente dei collaboratori, che dal 2001 al 2007 passano da 1104 a 794, e di quello dei familiari, che da 3716 diventano 2626.

Tab. 4 Andamento spese per collaboratori e testimoni in Euro.

2001*	2002	2003	2004	2005	2006
33.459.860	62.808.607	61.607.934	64889.344	68.213.016	69.859.103

*2001 Secondo semestre

Fonte: Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, Bilancio di un anno di attività, Giugno 2007. In archivio della Commissione antimafia della XV legislatura come doc. n.168/1

Per avere conto di questa apparente contraddizione, va detto che sull'incremento delle spese grava l'incentivazione alla capitalizzazione sia per i collaboratori di giustizia sia per i testimoni. Negli anni 2004 e 2006 le capitalizzazioni sono quelle della tabella che segue:

anni	2004	2006
Collaboratori	195	174
Familiari	60	53
Testimoni e familiari	13	9
Costo €	19.081.283	22.025.036

In prospettiva questi costi avrebbero l'obiettivo di decongestionare il sistema di protezione e di favorire, soprattutto per i testimoni, il reinserimento nell'attività lavorativa, con il conseguente recupero di un patrimonio di competenze e professionalità che, nel sistema di protezione, era stato frustrato.

L'analisi delle criticità

L'analisi del profilo umano e sociale del testimone di giustizia (TdG) non è sempre chiara e distinta. Un prototipo teorico, laddove possibile, risulterebbe per alcuni fattori inapplicabile o non perfettamente corrispondente a realtà e situazioni diversificate, originate in ambiti, contesti, orizzonti culturali e ambientali che ne determinano una specificità che non può non essere tenuta in considerazione.

Innanzitutto, sulla base della nozione teorica che differenzia il TdG dal collaboratore di giustizia, è opportuno constatare fino a quale punto la scelta fatta sia stata pienamente deliberata, ovvero in quale misura sussistono piena avvertenza e deliberato consenso e se in realtà tale scelta possa essere mantenuta non solo nelle intenzioni, ma anche nelle responsabilità che ne derivano. Ciò vale in prima istanza per la formulazione di un programma di protezione coerente ed efficace e per i requisiti propri dello status di TdG che consentono l'ammissione a detto programma.

Giacché tutti gli atti dell'uomo sono volontari o involontari, si deve ritenere che la scelta di campo in favore della legalità sia, per sua intrinseca natura, volontaria e perciò si fondi su una dimensione valutativa della realtà e sia indirizzata ad un fine.

In questa prospettiva la scelta di campo fatta per la legalità deve essere pienamente voluta e mantenuta.

Va rilevato che la figura del testimone di giustizia, come emersa dall'inchiesta svolta, si identifica solo in rari casi nella persona che, avendo assistito occasionalmente al compimento di gravi reati di mafia, si determina ad assicurare alla giustizia, con la sua testimonianza, un contributo di informazioni e conoscenze, talvolta risolutivo per l'individuazione dei responsabili di gravissimi reati. Nei fatti, invece, per la più gran parte dei casi, le situazioni vissute dal testimone risultano *border-line*, in quanto riconducibili a pregressi -e talvolta continuativi- rapporti con soggetti e ambienti della criminalità organizzata. Si tratta, nella massima parte, di persone che, soprattutto in ragione dell'attività imprenditoriale o lavorativa svolta, sono entrati in contatto con il sistema delinquenziale di tipo mafioso, divenendone vittime, ovvero di persone che risultano inserite in un contesto fortemente compromesso dal condizionamento mafioso o persone legate da relazioni di parentela diretta o indiretta con soggetti mafiosi o ad essi contigui.

Arduo quanto necessario appare -oggettivamente- il percorso finalizzato ad una riconfigurazione della figura del testimone di giustizia, anche attraverso più netti connotati differenziali rispetto al collaboratore di giustizia, calibrandola sul modello di cittadino che non ha mai avuto pratiche

illegali o appartenenze con ambiti criminali e che, con senso di responsabilità e coraggio, rende testimonianza, riferendo o denunciando, alla magistratura e alle forze dell'ordine, fatti specifici e circostanziati, su fatti di criminalità organizzata.

Appare dunque indispensabile - al fine di eliminare *ab origine* gran parte delle incongruenze che sono state evidenziate nell'inchiesta e di evitare che le misure di tutela e assistenza approntate dallo Stato possano essere, in qualche modo, usufruite da soggetti che hanno tratto direttamente o indirettamente vantaggi economici di natura criminale - irrobustire i parametri normativi che fissano i criteri per l'accesso allo *status* di testimone di giustizia.

Parallelamente, occorre calibrare le misure di assistenza e di protezione in relazione alle caratteristiche specifiche di ciascun testimone di giustizia, tenendo conto della tipologia in cui esso si inquadra. Pur senza pervenire ad una "personalizzazione" del trattamento, che condurrebbe ad una perniciosa trattativa tra testimone e organi della protezione, si intende sostenere l'esigenza, di realizzare una "individualizzazione" del trattamento.

Dalle audizioni dei testimoni di giustizia sono emerse, come si è già detto, posizioni e condizioni molto differenziate, difficilmente omogeneizzabili in quanto derivanti da situazioni sociali, lavorative, personali e familiari contraddistinte da forti variabili: l'ambito normativo-regolamentare, pertanto, deve necessariamente essere caratterizzato da una elasticità in grado di consentire la corretta gestione di ogni singolo caso, pur nell'ambito di previsioni generali uguali per tutti.

D'altra parte, lo stesso Vice Ministro Minniti, Presidente della Commissione centrale, ha evidenziato come i testimoni di giustizia rappresentino una realtà "molto variegata e portatrice di necessità, esigenze e aspettative diverse, cui non sempre una applicazione formale delle norme vigenti può fornire risposte soddisfacenti"[21].

Occorre sottolineare che la Commissione parlamentare antimafia, nel prendere atto delle emergenze evidenziate e delle proposte di miglioramento del sistema raccolte durante le audizioni, ritiene necessario e urgente un più ampio e radicale rinnovamento.

Dinanzi a realtà in continua evoluzione, che incidono sia sulle caratteristiche della illegalità organizzata (e quindi sulle dinamiche di contrasto), sia sulle forme di reazione sociale e di denuncia del crimine, occorre progettare un modello nuovo del sistema di protezione.

[21] Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, Bilancio di un anno di attività, Giugno 2007, pag. 25. In archivio della Commissione antimafia della XV legislatura come Doc. n. 168/1.

In questa prospettiva, è necessario pervenire -sul piano concettuale- ad una felice sintesi tra uno stato di fatto generale (la realtà criminale, l'illegalità), una condizione particolare (la scelta del TdG a favore della legalità) ed una esigenza normativa il cui spirito non può estraniarsi dalla relazione con tutti quegli aspetti e problematiche che l'ordine delle cose presenta e che la legge positiva deve affrontare e risolvere.

La prima sfera all'interno della quale il supporto e l'azione dello Stato possono attestare la loro efficacia e confermare la sostanza della propria eticità e della determinazione storica è quella che riguarda la dimensione propriamente esistenziale dei TdG.

La relazione "Bilancio di un anno di attività" della Commissione centrale si pronuncia in merito alla necessità di offrire qualificata assistenza, essenziale sia per il benessere personale che per il reinserimento nel mondo del lavoro. I due bisogni sono coalescenti di una medesima realtà che, nella sua esplicazione, se da un lato riguarda l'aspetto socio-psicologico, dall'altro attiene a profili di organizzazione tecnica e scelte normative.

Nel merito delle soluzioni possibili, occorre risolvere un primo quesito generale: è utilmente praticabile la strada dell'incremento dell'attenzione e delle risorse verso quelle aree d'azione nelle quali più deficitario è apparso l'intervento statale, oppure è indispensabile una significativa riforma complessiva del servizio di protezione?

Una risposta ragionata a tale domanda deve basarsi sulla seria e attenta valutazione degli elementi raccolti durante l'inchiesta.

Si è preso atto che una parte consistente dei TdG rivela uno status di disagio che, se non controllato, rischia di sfociare in situazioni di vera e propria alienazione. Il TdG sperimenta uno stato di smarrimento crescente: perde la cognizione del tempo, delle cose, delle convenienze, perde tutto. Egli si ancora a certezze che molte volte possono anche non essere tali, ma solo proiezioni interiorizzate del dramma della sua coscienza. Il sentimento personale della giustizia e della legalità contrasta con la storia che egli vive e che vede scorrere dinanzi a sé. Anche la rappresentazione dello Stato, la sua natura etica ed il suo ruolo di tutela rischiano di essere inglobati in questa perdita, fino alla perdita della fiducia nello Stato e nelle sue forze.

In questa dimensione tragica si può anche verificare che rappresentanti dello Stato o suoi funzionari, direttamente impegnati nella strategia preventiva del crimine o dei meccanismi di protezione dallo stesso, vengano coinvolti in una rappresentazione e interpretazione della realtà fondamentalmente fantasiosa e squilibrata. E ciò si può maggiormente verificare laddove la sensibilità, la debolezza e la suggestionabilità dell'individuo ammesso al programma di protezione in effetti non erano state immediatamente accertate e scientificamente vagliate.

L'accrescersi di questa inquietudine e di tale perdita di percezione e controllo fa sorgere una ulteriore preoccupazione finalizzata ad una continua

e sempre crescente rivendicazione di diritti che si presumono essere violati o disconosciuti. La coscienza del TdG, in questa prospettiva, diventa, a lungo andare, una sottoforma di *coscienza di classe*.

In una siffatta panoramica, angosciata perfino dall'impossibilità di svolgere una attività lavorativa o continuare quella interrotta e, per di più, soggetto a cambiamento di abitudini, luogo di vita, relazioni sociali, generalità di identificazione, il TdG diventa uno, nessuno e centomila. Abbiamo tutti, scrive Pirandello, un falso concetto dell'unità individuale. Ogni unità è nelle relazioni degli elementi tra loro; il che significa che variando anche minimamente le relazioni, varia per forza, l'unità. Mi si fissò…, continua Pirandello, il pensiero ch'io non ero per gli altri quel che finora, dentro di me, mi ero figurato di essere!

La scissione della coscienza del TdG è il pericolo cui più frequentemente si va incontro nella organizzazione e applicazione di un programma di protezione ad individui non adeguatamente supportati sotto il profilo psicologico.

Conseguenza di questo stato è un progressivo logoramento nella gestione dei programmi di protezione ed una difficoltà nella gestione delle risorse destinate alla capitalizzazione e delle spese, talvolta onerose, che gli apparati della giustizia e dello Stato in generale devono affrontare per fronteggiare pretese che in alcuni casi appaiono inopportune.

Dalle dichiarazioni della maggior parte dei testimoni, sono emerse situazioni che, al di là della completa rispondenza alla realtà, sono rappresentative di uno stato di effettivo disagio che non può essere sottovalutato.

Gli aspetti critici denunciati sono complessivamente ascrivibili a:

- scarsa professionalità e sensibilità degli operatori di polizia che non hanno saputo rispondere adeguatamente alle peculiarità che ciascun caso richiedeva;
- scarsa assistenza, specie nella fase iniziale di ammissione alla speciale protezione, a chi abbandona un modo di vivere per assumerne altro completamente diverso;
- situazioni familiari talvolta complesse (genitori separati e problematiche connesse ai figli, genitori anziani e non autosufficienti, ecc.) che non hanno trovato opportuna assistenza;
- limitata capacità degli organi di protezione a "trattare" i testimoni che svolgevano l'attività di imprenditore nella località di origine e che tale attività avrebbero voluto continuare a svolgere, anche nella realtà protetta;
- difficoltà a cambiare generalità anche quando la situazione autenticamente lo richiede;
- capitalizzazioni "anticipate" che sembrano aver perso la loro reale finalità connessa ad un effettivo recupero del testimone nell'ambito lavorativo e sociale;

- minacciata sicurezza nei luoghi protetti, in quanto i testimoni di giustizia mantengono, anche per esigenze connesse al pregresso mondo del lavoro e/o a strascichi di situazioni patrimoniali-familiari, rapporti con i luoghi di origine (emblematico è quanto riferito da un testimone in merito alla necessità di utilizzare, per definire una situazione in località di origine, un professionista tecnico che avrebbe offerto consulenza professionale anche a una cosca mafiosa);
- difficoltà di testimoni-imprenditori a mantenere rapporti col mondo bancario e finanziario, per il particolare *status* di persone protette nel quale si sono venuti a trovare;
- situazioni patrimoniali e rapporti societari che, nonostante lo status di protezione e gli anni trascorsi, non sono stati definiti. Ad esempio, la proprietà di una villa ubicata in un paese del cosentino non trascritta dopo ben 15 anni dal momento della fattiva acquisizione e reclamata, come proprietà, da altri soggetti verosimilmente mafiosi.

Non può essere, inoltre, sottaciuta la sussistenza di talune situazioni opache, sintetizzabili in posizioni non chiare mantenute da alcuni testimoni di giustizia con esponenti delle famiglie mafiose delle località di origine: tale condizione determina oggettivamente il rischio che anche dopo l'assunzione dello status, in qualche modo, il testimone che non si senta sufficientemente protetto assuma condotte e atteggiamenti discutibili, o -addirittura- sia "risucchiato" dal contesto mafioso.

Atteggiamenti e situazioni queste che impongono l'adozione di particolare attenzione nella individuazione dei più efficaci strumenti per prevenire l'ipotesi che taluno dei testimoni, superato il momento critico di una collaborazione attiva con lo Stato attraverso la testimonianza, possa "mantenere il piede in due staffe" utilizzando l'una o l'altra a seconda della convenienza, anche spicciola.

Più in generale, si può rilevare che il "sistema protezione", nella sua interezza, presenta delle lacune strutturali che risentono di una mentalità non confacente alle esigenze effettive dei testimoni e dei loro familiari. Sorge il dubbio che fin dal momento della sottoscrizione del programma di protezione, il testimone, sopraffatto da eventi improvvisi e fortemente traumatici connessi alla sua scelta di rendere testimonianza, consapevole - peraltro - che gli è preclusa la possibilità di tornare indietro, non sia adeguatamente in grado di cogliere la portata effettiva del cambiamento ed è particolarmente acquiescente.

L'impressione è che l'amministrazione dei testimoni venga attuata secondo una gestione *a sportello* anziché ricorrere al metodo, certo più impegnativo ma più adeguato, *relazionale*. Ossia, non si è compiuto il passaggio da una gestione puramente burocratica della figura del testimone

ad un modello che dovrebbe veder costituito un rapporto fra due parti dove non figura l'intervento dominante dell'apparato istituzionale ma il riconoscimento di due soggettività chiamate ad offrire il reciproco contributo.

I protocolli e i comportamenti standardizzati mal si prestano a soddisfare adeguatamente le esigenze dei singoli, non solo diversificate, ma di diversa intensità: ecco, quindi, la necessità di adottare un modello relazionale.

Riflessioni conclusive

Può affermarsi, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, che solo attraverso un cambiamento radicale della gestione dei testimoni è possibile migliorare l'efficacia di un modello che si presenta non più adeguato alla specificità della figura del testimone. Occorre - in altri termini - un mutamento di mentalità, una diversa filosofia nell'approccio alla figura del testimone che va visto non come *un peso* ma come una *risorsa*: un modello positivo che incarna una scelta di legalità in aree ad alta densità mafiosa.

Tale mutamento non può prescindere da una particolare attenzione che va riservata alla selezione e alla formazione del personale preposto alla speciale protezione.

Si intende affermare la necessità di costituire un organismo *ad hoc* che, attraverso unitarietà strutturale e specializzazione, assicuri efficacia a tutto il comparto di protezione, sollevando le forze di polizia territoriali - oberate da interventi nel contesto ordinario- dai compiti di scorta e tutela attualmente a loro affidati dal Servizio centrale.

Va contrastato un *modus operandi* basato sulla convinzione che l'elargizione delle talvolta rilevanti somme di denaro assegnate ai testimoni possa risolvere qualsiasi tipo di problema, assumendo una sorta di significato liquidatorio rispetto ad ogni obbligo dello Stato. Tali elargizioni hanno, infatti, tradito lo spirito della disposizione normativa secondo la quale esse dovevano essere finalizzate alla realizzazione di un "concreto e documentato" progetto di reinserimento socio-lavorativo.

Il Direttore del Servizio centrale ha asserito, con evidente passione, che il Servizio utilizza il metodo operativo della *mimetizzazione* per garantire sicurezza al testimone. Ossia vengono forniti soldi e materialità al testimone, dopodiché questi deve *mimetizzarsi con l'ambiente circostante* ed intorno a lui viene creata una zona d'ombra molto discreta, non appariscente, tramite servizi di tutela espletati dalla polizia locale.

Nel corso dell'inchiesta promossa dal Comitato si è invece colto che, dopo un momento di assistenza iniziale, il teste viene "*abbandonato*" in balia di se stesso e delle sue esigenze familiari, lavorative e sociali che non solo non vengono prese in esame e soddisfatte, ma incontrano ostacoli -per lo più di natura burocratica- frapposti proprio da chi è, per legge, preposto a superarli e risolverli. La natura burocratica delle difficoltà si esaspera, inoltre, per la particolare situazione nella quale si trova il soggetto-testimone ed i familiari che con lui convivono, come in precedenza analizzato.

Il **nuovo modello** logico-concettuale, prima ancora che organizzativo, dovrebbe partire dall'esame del movente fondamentale, che sta all'origine

della scelta del TdG: tale scelta, come sopra detto, non può che essere volontaria, perciò libera, pienamente deliberata, lucida, responsabile e consolidata dalla ferma intenzione a mantenerla.

Il Servizio centrale di protezione, una volta deliberata l'ammissione al programma, dovrebbe perciò effettuare una valutazione scientifica dei fattori di questa scelta testimoniale, propedeutica alla individuazione del più opportuno protocollo di supporto e gestione delle esigenze del testimone.

Si ravvisa, in altri termini, l'opportunità che vengano esaminati accuratamente i fattori della personalità di questi individui, le loro caratteristiche, le attitudini e quanto propriamente riguarda la sfera psicologica, anche con la somministrazione di test o perizie più appropriate a seconda della diversità dei casi, ed utili ad accertare le capacità di adattamento e di condivisione di un sistema di vita nuovo, all'interno del quale saranno più responsabilmente collocati.

Ciò appare ancora maggiormente opportuno nel caso in cui si potrebbe anche prospettare di lasciare al TdG piena facoltà di scelta in ordine alla tipologia della capitalizzazione, cioè verificare se in realtà il TdG sia in grado di gestire il patrimonio e di articolare una prospettiva di reinserimento nella vita lavorativa o ordinaria in genere, in modo inalterato se non addirittura arricchito dall'esperienza fatta. Non solo, ma di riuscire a consolidare un'armonia ed una tranquillità, oltre che un'efficienza personale e lavorativa, anche dopo la fine del trattamento del programma di protezione al termine del quale egli può tracciare un bilancio positivo e gratificante della scelta compiuta, sia sotto il profilo della natura etica e civile, sia dal punto di vista del contributo e della cooperazione che ha fornito allo Stato, del quale deve sentirsi parte e non semplice assistito, per il contrasto alla criminalità e la tutela della giustizia.

Segmenti sempre più ricchi di equilibrate esperienze testimoniali di giustizia rappresenterebbero una vera conquista da parte dello Stato: si agevolerebbe una progressiva attività di contrasto, parallela a quella delle forze dell'ordine e della magistratura e tuttavia integrata in altre forme nel corpo dello Stato.

Bisognerebbe rafforzare, nell'ambito del Servizio centrale, le competenze specialistiche, attivando una *équipe* attrezzata per svolgere una vera fase diagnostica e di proposizione finalizzata alla costruzione di un programma di protezione coerente con la storia del TdG: questi deve essere gradualmente guidato e supportato in tutte le sue esigenze, nella condivisione di una nuova responsabilità che, se assunta in nome di un valore etico e con piena deliberazione di coscienza, non deve trasformarsi -dall'oggi al domani- in un onere per la sua esistenza che rischi di apparire limitata e limitante.

Il Servizio centrale, potenziato nel suo operato da una qualificata *èquipe* di esperti, troverebbe la sua corrispondenza funzionale nelle

omologhe strutture operative dislocate sul territorio. Non avrebbe, infatti, senso istituire una forte struttura centrale di sostegno e lasciare nella confusione dei ruoli e delle funzioni i Nuclei distribuiti sul territorio che hanno autentici compiti operativi.

La richiesta di una più efficace assistenza psicologica nel programma di protezione dei testimoni di giustizia era stata, invero, sollevata sin dalle prime fasi dell'inchiesta parlamentare. A questa richiesta si è risposto che a tale necessità fanno fronte tre psicologi della Polizia di Stato inseriti nel Servizio centrale di protezione[22]. E' stato anche aggiunto -sia pure in termini generici- che in prospettiva sarebbe auspicabile lo sviluppo dell'assistenza sociale e psicologica.

Tuttavia, la particolare delicatezza della condizione nuova alla quale i testimoni di giustizia sono sottoposti, richiederebbe che l'attività di sostegno psicologico divenisse, sin dall'inizio, parte centrale e ordinaria del programma di tutela, e non fosse invece affidata ad interventi successivi (addirittura "su richiesta") di carattere straordinario.

Ciò per due motivi fondamentali: in primo luogo, perché occorre evitare che nei soggetti interessati, di fronte ad un intervento che assuma la valenza di un "recupero psicologico", insorgano atteggiamenti negativi o di repulsione; in secondo luogo, perché occorre tenere in considerazione la presenza, nei nuclei familiari dei TdG, di numerosi minori che proprio in ragione della loro età sono maggiormente fragili e vulnerabili e hanno oggettivamente bisogno di un supporto più robusto a partire dalla fase iniziale del programma di tutela.

D'altra parte, non può essere condivisa la logica secondo la quale si interviene "su richiesta", e, dunque, quando i sintomi sono già conclamati: in un'ottica di prevenzione, appare indispensabile che l'intervento di supporto psicologico avvenga prima ancora che i sintomi del disagio si manifestino o non appena insorgano.

L'obiettivo da perseguire è quello di porre in essere un presidio continuativo di forme di *counseling* e di assistenza psicologica e sociale, in grado di guidare il testimone nel nuovo *status* in cui si è venuto a trovare, assicurandogli la tranquillità necessaria per proseguire quello spirito collaborativo, senza il quale accuse gravissime verrebbero a cadere, rallentando di certo il contrasto alle mafie che deve -invece- rimanere serrato e di elevato livello.

In questo quadro, ad avviso della Commissione, il problema del sostegno psico-sociologico lascia emergere la notevolissima importanza

[22] Gli psicologi del Servizio centrale di protezione, auditi dalla Commissione, hanno affermato che in un anno effettuano circa 200 visite tra collaboratori di giustizia, testimoni di giustizia e familiari. In particolare, ammontano a circa 40-50 visite quelle riservate ai testimoni.

della provenienza, selezione, formazione e inquadramento del personale adibito all'assistenza ed alla tutela dei testimoni di giustizia.

Una particolare riflessione appare necessaria poiché questo personale è chiamato ad affrontare situazioni particolarmente delicate e complesse. Dietro ogni testimone di giustizia esiste un vissuto familiare, personale e sociale che viene messo a dura prova. Lo sradicamento dalle esperienze di vita precedenti, dal proprio *background*, è traumatico: è questo il momento nel quale occorre una superiore capacità di accoglienza, di inserimento, di accompagnamento ad un vissuto nuovo da costruire, per il quale sono decisivi il ruolo e la funzione del personale incaricato a questa incombenza. La formazione psico-sociologica non rappresenta perciò un *optional*, ma dovrebbe essere considerata come fondamentale.

Insufficiente è apparsa alla Commissione l'attenzione assegnata a tali aspetti dagli organismi istituzionali preposti alla protezione dei testimoni. I parametri adottati per la selezione del personale da assegnare al Servizio centrale, ritenuti dal Direttore del servizio strumento adeguato ad assicurare livelli accettabili di professionalità (titolo di studio non inferiore al diploma, valutazione "soddisfacente" nel biennio precedente, destinazione a domanda e non d'ufficio), risultano -invero- del tutto incompatibili con la denunziata necessità di costituire un corpo di professionisti non solo della tutela, ma anche dell'assistenza socio-psicologica, perché tale è, nella realtà, il compito che essi si ritrovano a svolgere.

Le attività di formazione del personale del Servizio centrale, fornite dall'Amministrazione, risultano parimenti inidonee allo scopo: corsi di una o due settimane si rivelano oggettivamente insufficienti per "convertire" personale delle forze di polizia a compiti che richiedono, in via primaria, competenze e sensibilità sul piano psicologico, dell'assistenza sociale, della comprensione della peculiare dinamica dei bisogni del TdG.

La somministrazione frammentata e saltuaria di indicazioni comportamentali (a ciò si riduce, di fatto, l'attività formativa) circa i rapporti con il TdG, deve essere sostituita da un programma di formazione permanente: una robusta struttura centrale, nella quale sarà utile che confluiscano le più valide esperienze maturate sinora (non sono mancati, nell'inchiesta parlamentare, incontri con realtà assai positive), che assicuri un sistema di addestramento professionale su basi di elevata scientificità, e che provveda alla veicolazione -attraverso un circuito virtuoso che comprenda le varie realtà territoriali- delle migliori prassi operative.

Si intende far riferimento ad una filosofia nuova che, evitando confusioni e sovrapposizioni di ruoli (alibi, talvolta, per non fare nulla nella speranza che vi provveda l'altro), dia vita ad un sistema integrato tra aspetti di sicurezza e di assistenza del TdG.

Occorre creare un tessuto organizzativo che sappia sostituire alle logiche burocratiche (il rispetto delle procedure è, al tempo stesso, il limite e

lo scopo dell'azione amministrativa), il coinvolgimento di tutti gli operatori, ciascuno nell'ambito del ruolo e delle funzioni assegnategli, nel perseguimento effettivo degli obiettivi di tutela dei diritti del cittadino divenuto TdG.

Non può nascondersi, infatti, che il testimone, una volta collocato sul territorio dal Servizio centrale, viene affidato alle cure delle forze di polizia territoriali, le quali hanno palesato condotte molte volte ancorate al richiamo di regole formali (le stesse che si usano per gli inquisiti).

Tali condotte, derivate da prassi operative forgiate per i casi che richiedono interventi rapidi, decisi e determinati, si rivelano del tutto inadeguate ad affrontare le delicate problematiche in argomento, attinenti a tutt'altro tipo di soggetti e situazioni.

La stessa funzione dei NOP, demandati ad assolvere l'attuazione delle misure esclusivamente assistenziali e tutorie, sembra intrinsecamente destinata alla inefficacia: quale senso ha, ad esempio, la presenza di psicologi a livello centrale quando i problemi vengono avvertiti dal TdG e dai suoi familiari solo quando si rendono conto di essere stati improvvisamente catapultati in una nuova realtà socio-economica?

D'altra parte, se deve affermarsi che la redazione del programma di protezione non può essere compiuta in un momento in cui il teste è psicologicamente "debole" e non ha piena contezza di ciò cui andrà incontro (donde la necessità di un tempestivo intervento dell'auspicato Comitato di garanzia per l'espletamento del programma di protezione dei TdG), risulta evidente la necessità di uno stretto raccordo con le strutture territoriali deputate a fornire identica garanzia assistenziale nelle ulteriori fasi di esecuzione del programma.

Sul punto, potrebbe ipotizzarsi un percorso di progressiva realizzazione dell'accordo documentale, redigendo, in una prima fase (prossima all'ammissione al programma), una sorta di "preliminare", per poi stilare (con l'assistenza di personale -dotato di analoga specializzazione e competenza professionale- delle strutture periferiche competenti in relazione alla località protetta di destinazione) un programma definitivo che stabilisca condotte consapevoli e certe, cui entrambi i contraenti, in assenza di novità, si debbano attenere.

E, ancora, una complessiva (ri)qualificazione delle strutture della protezione (in senso ampio) si rende necessaria al fine di adempiere all'onere legislativo di fornire un prodotto risarcitorio e non premiale (come, invece, avviene nel caso dei collaboratori di giustizia): si richiede una maggiore e più precisa definizione di un'attività finalizzata a garantire "i costi" della collaborazione del testimone individuabili in un possibile ristoro di tutte le perdite subite a causa dell'abbandono della precedente attività lavorativa con l'offerta di un livello di reddito e di una prospettiva di vita simili a quelli esistenti prima dell'inizio della collaborazione.

Tali compiti, sinora, sono stati garantiti solo parzialmente e non in modo continuativo e professionale: in particolare, non è stata curata sufficientemente la fase relativa al reperimento di una nuova attività lavorativa né quella della ripresa dell'attività antecedente (attraverso la capitalizzazione).

Anche sotto tale profilo, accanto a nuove previsioni normative, appare indispensabile l'adeguamento dell'impianto strutturale esistente, in particolare integrando il personale NOP con soggetti qualificati e in grado di sviluppare e seguire i progetti di assistenza socio–psicologica in favore del TdG e dei suoi familiari (professionisti in campo legale e nel settore economico-finanziario, esperti dell'assistenza socio sanitaria, anche con riferimento alle specifiche problematiche dell'infanzia, ecc.).

E' convinzione della Commissione che il cambiamento del sistema e la diversa filosofia di approccio al testimone (risorsa e non peso) passano necessariamente attraverso la costruzione di un organo che svolga funzioni di garanzia dei diritti del testimone di giustizia.

Si pensa ad una sorta di "Comitato di garanzia" che vigili sul corretto ed efficace espletamento del programma di protezione del TdG, che intervenga nei casi in cui si verifichino particolari disfunzioni e inadempienze. Esso dovrebbe annoverare soggetti di alto profilo professionale e morale, espressione delle competenze necessarie a fronteggiare le esigenze sopra richiamate: psicologo, avvocato, sociologo, figure appartenenti agli apparati istituzionali più elevati (prefetto, magistrato o ufficiale delle forze dell'ordine), criminologo, assistente sociale. Il Comitato di garanzia, attraverso le molteplici professionalità che lo compongono, deve poter rispondere alle criticità del sistema, nell'ambito della tutela apprestata ad un soggetto -che necessità di particolare attenzione- reso edotto dei suoi diritti e dei suoi doveri.

Inoltre, appare necessario sostituire la figura attuale del *referente (*normalmente un appartenente alle forze di polizia col grado di ispettore già gravato da altre mansioni), rivelatasi insufficiente e non adeguata a soddisfare le nuove e talvolta delicate esigenze del testimone.

La complessità delle criticità che sorgono a seguito della nuova situazione in cui il TdG viene a trovarsi impongono, infatti, un affiancamento personalizzato e continuo da parte di soggetto che possa porsi come interlocutore -per conto del TdG- degli organi amministrativi e, più in generale, della P.A.

Dotato di poteri adeguati allo scopo, normativamente definiti, si occuperebbe di seguire l'intero percorso del TdG, affiancandolo nella risoluzione di tutte le problematiche che sorgono dal momento della collocazione del testimone sul territorio.

Si potrebbe pensare, a tale proposito, ad una sorta di *tutor regionale*, caratterizzato da un elevato ed autorevole profilo professionale, che sappia convogliare le legittime pretese e le fondate aspettative del TdG verso le rinnovate potenzialità dei nuclei territoriali e del menzionato Comitato. Ma che, al contempo, sia fornito di poteri di impulso nei confronti delle citate strutture e di ogni altro organismo della P.A. deputato a fornire un contributo (sotto il profilo assistenziale o della sicurezza) al TdG.

L'assetto organizzativo dovrebbe chiudersi con l'obbligo, per il Comitato di garanzia più volte citato, di riferire alla Commissione centrale ogni sei mesi sullo stato di adattamento e di progresso che il TdG ha raggiunto nella fase iniziale, intermedia e finale del programma e formulare un parere analitico sulle problematiche collegate al prolungamento o alla cessazione del regime tutorio. Nel caso di cessazione del programma di protezione, il Comitato di garanzia continuerà a prestare il proprio servizio fino a quando il TdG non abbia raggiunto gli equilibri necessari al reinserimento nella dimensione ordinaria.

Conclusivamente, in ordine agli aspetti strutturali, non si può fare a meno di domandarsi della perdurante validità della vigente suddivisione dei compiti assistenziali e tutori, da un lato e di quelli di sicurezza, dall'altro.

I primi, infatti, sono affidati a 19 Nuclei "periferici", strutture dislocate territorialmente nelle aree "di protezione" cui la normativa assegna il compito di assicurare l'attuazione delle misure prettamente assistenziali e di quelle tutorie volte alla mimetizzazione delle persone protette (documentazione di copertura, alloggio segreto, ecc.).

I compiti tutori di "sicurezza" (vigilanza *in loco*, accompagnamenti e scorte, ecc.) sono attribuiti, invece, agli organi di Polizia territoriale.

Non v'è dubbio che tale artificioso riparto di competenze, nella parte in cui assegna agli organi territoriali le funzioni di sicurezza, rappresenta una rinuncia alla specificità delle misure tutorie in favore del TdG.

Questi, affidato ai modi spesso spicci e talvolta disinvolti del personale delle scorte, adibito spesso indistintamente a servizi con TdG, collaboratori di giustizia e altro, avverte sulla propria pelle l'inadeguatezza e l'insufficienza dei sistemi protettivi.

L'espletamento di siffatti servizi, poi, risulta il più delle volte scollato dalla realtà di vita del TdG, sia con riferimento al periodo antecedente alla ammissione al programma che con riguardo alle fasi successive: gli spostamenti del TdG dalla località protetta alla località in cui deve testimoniare sono decontestualizzati rispetto ai rischi che concretamente questi può correre.

Il personale addetto ignora i soggetti e gli ambienti dai quali possono provenire effettivamente tentativi di aggressione o di intimidazione al TdG.

In altri casi, per converso, il personale territoriale risente di estrazioni ambientali prossime alle organizzazioni criminali accusate dal TdG.

In entrambe le situazioni viene posta ad alto rischio l'incolumità del TdG, dei suoi familiari e dello stesso personale di scorta.

La Commissione esprime, sul punto, l'auspicio che si avvii una riflessione complessiva volta a delineare un sistema di protezione che, accanto alle innovazioni sopra menzionate con riguardo ai profili di piena garanzia del rispetto dei diritti del cittadino TdG, preveda l'attribuzione – sul modello dell' *United States Marshals Service* – anche dei compiti di vigilanza e sicurezza.

Al nuovo assetto organizzativo deve corrispondere un deciso potenziamento dell'efficacia dell'azione statale in ordine all'inserimento socio-lavorativo del TdG.

Ad agevolare lo stato di deprivazione individuale del TdG nelle forme dell'autostima e della capacità ad essere ancora un membro efficiente della società, contribuisce non poco la dimensione che il programma rischia di acquistare quando viene presentato o recepito come una dinamica di tipo assistenziale.

Se, da un canto, è necessario provvedere alla sicurezza ed all'incolumità delle persone protette, dall'altro deve essere evitato il rischio di isolare il TdG dalla realtà e dalla partecipazione alla vita che egli deve conservare con lo stesso slancio che ha animato la scelta testimoniale. In quest'ottica è necessario intervenire per assicurare effettivamente, come previsto dalla legge, e non solo nominalmente, condizioni e qualità di vita analoghe a quelle anteriori all'ingresso nel sistema tutorio.

La soluzione più praticabile ed anche quella che meglio si prospetta in una condizione che nasce e rimane d'eccezione o straordinaria, è quella dell'inserimento in livelli degli apparati della Pubblica Amministrazione[23].

L'esperienza e la casistica relativa al reinserimento sociale dei TdG hanno evidenziato che, nel caso di coloro che svolgevano attività imprenditoriale, l'ammissione a programma speciale di protezione con trasferimento in località protetta, ed il conseguente abbandono dell'attività e lo sradicamento dal territorio di origine, comportano rilevanti difficoltà sia durante la vigenza delle misure tutorie (poiché spesso la persona protetta rimane priva di una qualsiasi attività lavorativa con la quale impegnare utilmente il proprio tempo, ingenerando un senso di frustrazione dovuto

[23] La regione Sicilia ha emanato la L.R. 13 settembre 1999, n. 20, che realizza "*misure di solidarietà in favore delle vittime di atti criminosi e dei loro familiari*". All'art. 4, è previsto che "*l'amministrazione regionale, gli enti locali, le aziende sanitarie locali e gli enti istituiti dagli stessi vigilati sono tenuti, a richiesta, ad assumere nei propri ruoli, anche in soprannumero, per chiamata diretta e personale e con qualifica corrispondente al titolo di studio posseduto, in assenza di attività lavorativa autonoma o di rapporto di lavoro dipendente, il coniuge superstite, i genitori, il convivente more uxorio e gli orfani delle vittime della mafia e della criminalità organizzata, o delle vittime del dovere individuati nei modi di cui alla Legge 20 ottobre 1990, nr. 302, e successive modifiche ed integrazioni*".

all'inattività) sia al momento del reinserimento socio-lavorativo derivante dalla cessazione del programma di protezione (poiché maggiori risultano le difficoltà nel riavviare una attività economica in un contesto territoriale diverso da quello abituale e, spesso, con la prospettiva di una attività imprenditoriale o professionale diversa da quella svolta all'atto dell'ingresso nel circuito tutorio).

Solo l'impegno del TdG in una attività lavorativa che lo restituisca a se stesso ed alla dimensione del tempo e della esperienza della vita può ovviare a questo aspetto problematico e caratterizzato, come si è visto, da una condizione socio-psicologica di forte disagio e tendente all'autoemarginazione, oppure -in alcuni casi- incanalata verso forme di rivendicazione mediatica allo scopo di denunciare le aspettative deluse.

Si può perciò, anche in questo caso, intervenire affinché l'individuo mantenga, con se stesso e con gli altri e soprattutto con le istituzioni, un rapporto di fiducia reciproca, di cooperazione fattiva e di alta considerazione.

I settori della Pubblica Amministrazione possono essere gli ambiti presso i quali collocare, tenuto conto dei titoli e delle competenze possedute (ovvero delle qualifiche professionali che lo Stato deve impegnarsi a far conseguire al TdG, attraverso appositi corsi specializzanti) con provvedimenti speciali e/o straordinari, i TdG che sono sotto programma o che da questo sono usciti, cessatene le emergenze.

Sotto questo specifico profilo e sempre ferme restando le disposizioni delle norme costituzionali in materia di pubblico impiego, in uno stato d'eccezione si potrebbe prevedere una assunzione (mediante il sistema delle quote riservate a categorie protette) nei livelli e nelle fasce ove i Tdg o ex TdG potrebbero trovare una concreta risposta all'esigenza di superare lo stato di inattività che appesantisce la loro condizione esistenziale.

D'altra parte, verrebbero evitate le numerose problematiche che derivano dalle pianificazioni del sistema tutorio e specialmente quelle relative alla ricerca, per i TdG, di (non sempre felici) soluzioni imprenditoriali e/o commerciali, finanziate con le varie forme di capitalizzazione.

Nondimeno, l'inserimento nella Pubblica Amministrazione non può essere ritenuto lo sbocco occupazionale necessitato del TdG.

Occorre, infatti, individuare soluzioni, del pari efficaci, anche con riferimento a tipologie lavorative diverse dal rapporto dipendente dallo Stato.

Il TdG che, per precedente esperienza o per comprovata vocazione, intenda svolgere attività autonoma, imprenditoriale o professionale, deve essere posto nelle condizioni di realizzare, non diversamente dagli altri cittadini, il proprio percorso lavorativo.

Rilevano, a tale fine, una serie di misure speciali -ampiamente compatibili con l'ordinamento giuridico vigente- che valgano a compensare, attraverso incentivi sul piano fiscale e dell'accesso al mercato concorrenziale, lo svantaggio che il TdG si trova a subire per la perdita forzata dell'attività precedentemente svolta o (nel caso rimanga nella località di origine) per i contraccolpi negativi che lo *status* acquisito talvolta determina, purtroppo, nel suo ambiente socio-economico.

Si intende far riferimento ad una serie di agevolazioni, già sperimentate normativamente con riferimento a situazioni diverse, che -sempre garantendo il massimo rigore formale per evitare pericoli di snaturamento del fine "sociale" dell'intervento - prevedano l'accesso del TdG, che si trovi in particolari condizioni (permanenza nell'area territoriale di origine), alla stipula di convenzioni, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione, con enti pubblici, compresi quelli economici e le società di capitali a partecipazione pubblica. Tanto in analogia a quanto ora è praticato per le cooperative sociali, alle quali viene applicato il dispositivo previsto all'art. 5 legge 8 novembre 1991, n. 381[24].

Occorrerà, naturalmente, adattare lo strumento alla peculiare funzione che esso deve assolvere in favore del TdG e costruire la previsione in maniera da assicurare all'impresa del TdG un vantaggio competitivo che non trasmodi in un indebito privilegio, ponendo -ad esempio- dei limiti quantitativi in un determinato lasso temporale: un massimo di cinque appalti nel biennio (o, se si vuole, di 7 nel triennio), sicché, quando l'interessato ha raggiunto quel numero, non può più stipulare, sino a che non è trascorso quel tempo, convenzioni agevolate.

Sarà opportuno prevedere che tali rapporti convenzionali siano, comunque, sottoposti al vaglio ed all'approvazione del Prefetto del luogo ove l'impresa è operativa (che raccoglierà, sul punto, il parere della Commissione centrale) e fissare un limite temporale massimo per l'esercizio di tale possibilità (10 anni, oppure finché risulti in vigore il programma di protezione).

Ovviamente, dovrà farsi primariamente riferimento alle imprese individuali nella titolarità del TdG, poiché le iniziative imprenditoriali su base societaria, caratterizzate dalle quote di capitale ripartite tra più soggetti,

[24] Si riporta il comma 1 dell'articolo citato nel testo: "Convenzioni. -1. Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1.".

si prestano facilmente ad interposizioni fittizie che rendono difficile qualsiasi tipo di controllo, specie se preventivo, come nella circostanza.

Tali limitazioni, di natura sostanziale e temporale, sembrano necessarie ad impedire che l'agevolazione, offerta per fini specifici, si risolva in una previsione volta a soddisfare appetiti mafiosi locupletativi**.**

Le considerazioni testé svolte impongono a questa Commissione di esporre anche il convincimento maturato - sulla scorta degli elementi raccolti nell'inchiesta parlamentare - in ordine alla problematica della permanenza del TdG nella località in cui risiedeva al momento della acquisizione del nuovo *status*.

E' stata posta la questione relativa alla preferibilità di evitare il trasferimento del TdG in località protetta (funzionale alla strategia della mimetizzazione in un contesto ambientale nuovo, lontano geograficamente dal territorio di origine, nel quale il TdG possa godere, attraverso l'anonimato, di una efficace cortina protettiva), lasciandolo nella località di residenza (dando vita, in questo caso, ad un poderoso apparato di misure di sicurezza, che preservi l'incolumità del suo intero nucleo familiare).

Non vi è dubbio che, come sostenuto dal vice Ministro Minniti, siffatta soluzione impedirebbe l'insorgere dei "disagi conseguenti all'allontanamento dalla propria terra" e consentirebbe al TdG "la prosecuzione delle proprie attività lavorative ed economiche"[25].

Del pari, è evidente l'elevato valore simbolico rappresentato dall'azione statuale che riesca a tutelare il TdG proprio nel contesto mafioso nel quale è maturata l'aggressione criminale alla quale egli ha inteso coraggiosamente ribellarsi.

Tale scelta si rivelerebbe certamente, come evocato dal vice Ministro Minniti, uno strumento "suscettibile di favorire nuove denunce dimostrando che opporsi alla criminalità è possibile anche senza dover fuggire dalla propria terra"[26].

Nondimeno, va osservato che l'applicazione delle misure tutorie nella località di origine si mostrano particolarmente complesse e raramente riescono ad assicurare la protezione dell'incolumità e la libertà dei movimenti personali del tutelato.

Giova ricordare che occorre, in tali casi, provvedere a fornire sicurezza al TdG e a ciascuno dei suoi familiari compreso nel programma, in via continuativa e durante tutto l'arco della giornata, sia nelle strutture logistiche da ognuno di questi occupate (vigilanza), sia nei loro movimenti giornalieri (scorte).

[25] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 27 giugno 2007, pag. 12.
[26] Ibidem.

Va anche considerato, sulla base di quanto è emerso (in una scuola), che la collettività in taluni casi addirittura ha rifiutato la presenza del TdG e/o dei suoi familiari in alcune strutture pubbliche, ritenendo che costoro potessero rivestire una rilevante "pericolosità" per gli altri consociati (strumentalizzata o presunta che sia, ha poca importanza).

Analogamente, sotto il profilo dell'attività lavorativa, non sono mancati i casi nei quali l'imprenditore, divenuto TdG, abbia visto svanire la propria potenzialità contrattuale, vedendosi rifiutare tutte le proposte e constatando l'allontanamento della clientela.

In altri termini, volendo evitare al TdG una nuova vita di isolamento in un contesto diverso da quello di origine, lo si consegna ad un assai più rischioso e doloroso isolamento nella propria terra.

E, conseguenzialmente, sul piano simbolico, si finisce per ottenere proprio l'effetto opposto rispetto a quello sperato: la capacità intimidatoria e la forza dei sodalizi mafiosi ricevono consacrazione, il cittadino vessato si guarda bene dal seguire la strada della denuncia.

E' appena il caso di aggiungere come, in non pochi casi, questa opzione sia stata *in primis* scartata dallo stesso TdG, consapevole che scegliendo di rimanere nel territorio di origine, si sarebbe candidato a costituire "esca" perenne di ritorsioni e vendette.

Ciò posto, va considerato - conclusivamente - che non è possibile indicare aprioristicamente un'unica soluzione per tutti i TdG, le cui vicende di vita e i cui percorsi processuali, in qualità di vittime e testimoni, sono profondamente differenziati.

Per un verso, non può scartarsi, in via di principio, la scelta di rafforzare i sistemi di tutela attorno al TdG nella sua terra di origine, rappresentando tale soluzione l'obiettivo ultimo di uno Stato che si dimostri in grado di affermare la propria sovranità in ogni dove, unitamente con la capacità di tutelare l'incolumità e il libero esercizio dei diritti di qualunque cittadino, vieppiù se questi abbia acquisito un ruolo determinate per la realizzazione della giustizia e per l'affermazione della legalità.

Non è possibile, in altri termini, rinunciare a progettare un futuro nel quale l'efficacia dell'apparato preventivo, repressivo e tutorio dello Stato sia tale da offrire al cittadino potenziale testimone la certezza di efficaci forme di assistenza e protezione *in loco*: coloro che decidano di opporsi alla illegalità mafiosa e di collaborare con l'autorità giudiziaria dovranno raggiungere un numero così elevato che non sarà più avvertita la necessità di trasferire "forzatamente" il teste in altra lontana sede.

Per altro verso, occorre prendere atto dell'oggettiva problematicità che può rappresentare, attualmente e in certi particolari contesti territoriali, la permanenza di un soggetto che abbia reso all'autorità giudiziaria dichiarazioni accusatorie nei confronti di appartenenti a organizzazioni criminali di tipo mafioso.

La soluzione che si intende qui prospettare prevede che la definizione del luogo di destinazione del TdG sottoposto a programma di protezione sia il frutto di un attento esame, caso per caso, e sia raggiunta attraverso uno specifico e preventivo parere del Prefetto competente territorialmente, che dia conto del ragionamento valutativo operato, sia con riguardo alle ostilità dell'ambiente al momento in cui la misura deve esservi calata, sia con riferimento al numero e alla qualità delle persone che vengono a trovarsi in pericolo, sia in rapporto all'attività svolta dal TdG e/o dai suoi familiari, allo scopo di ponderare ogni pericolo di frizioni ambientali, idonee a pregiudicare un dispositivo di sicurezza oggettivamente relativo.

Occorre anche affrontare, con determinazione e pragmatismo, la questione relativa ai dati anagrafici e ai documenti identificativi del testimone di giustizia e dei suoi familiari. Pur nella consapevolezza della complessità delle tematiche di ordine giuridico che si intrecciano a tale riguardo, deve considerarsi inammissibile che il TdG rimanga, anche solo per pochi giorni, privo dei documenti che gli consentano l'esercizio dei fondamentali diritti della persona, quali la libertà di movimento e di soggiorno, nonché il diritto alla salute e all'istruzione (carta di identità, patente di guida, tessera sanitaria).

E' necessario prevedere il rilascio immediato (entro le 48 ore) dei documenti omologhi rispetto a quelli già posseduti prima dell'ammissione alle misure di protezione: essi recheranno l'indicazione di un nome fittizio (eventualmente concordato con l'interessato) e di generalità compatibili con la provenienza territoriale del TdG.

Il tempestivo rilascio dei predetti documenti concernerà, contestualmente, tutti i soggetti del nucleo familiare del TdG interessati dalle misure di protezione.

Tali documenti avranno una validità provvisoria (un periodo non superiore a tre/sei mesi), dovendo assicurare una "copertura" meramente temporanea fino alle determinazioni definitive. Una volta deliberato il cambio di generalità definitivo[27], sarà cura del Comitato provvedere alla "sistemazione burocratica", con la sovrapposizione della nuova identità a quella preesistente presso l'ufficiale dello stato civile del luogo della nascita, nonché presso tutti gli uffici pubblici. Saranno adottati, nell'esecuzione di tali adempimenti, gli accorgimenti più idonei a prevenire il disvelamento del collegamento esistente tra l'identità originaria e la nuova identità (passaggi multipli e a catena).

[27] Sono pochi i numeri relativi al cambio di generalità: sino al 21 gennaio 2007 - ha riferito il Presidente della Commissione centrale in sede di audizione - ne sono stati concessi 28 a favore di testimoni di giustizia e 52 a favore di loro familiari.

Non può, peraltro, essere sottaciuto l'annoso problema costituito dal fatto che il testimone di giustizia che ha un lavoro e utilizza il documento di copertura, all'uscita dal sistema di protezione dovrà restituire il documento di copertura e riprendersi il suo con generalità originarie, se nel frattempo non ha ottenuto cambio di generalità. Quali riflessi comporta sulla sua posizione lavorativa?

E poi, la restituzione del documento di copertura implica, per evidenti ragioni di sicurezza, la necessità di trasferirsi altrove anche qualora il testimone non voglia lasciare la località protetta, avendo avviato colà un positivo percorso di reinserimento sociale.

Accanto alle considerazioni sin qui esposte, attinenti al piano normativo-strutturale-funzionale, la Commissione parlamentare antimafia intende sottolineare la centralità del fattore umano: l'efficacia dell'innovativo approccio proposto si basa prioritariamente sulla valorizzazione delle migliori risorse umane che hanno saputo maturare specifiche ed elevate competenze nel settore.

La specializzazione del personale dello Stato adibito a compiti di tutela e assistenza del TdG deve divenire un postulato irrinunciabile, quale che sia il percorso che si intende seguire (potenziamento e riqualificazione delle strutture attuali, ovvero creazione *ex novo* di un organismo con competenze ampliate e ridefinite).

Occorre adottare rigorosi sistemi di selezione, formazione e verifica degli operatori: le diverse provenienze del personale e l'assoluta novità delle mansioni da svolgere (che poco o nulla hanno a che fare con i compiti istituzionali di polizia) richiedono una formazione a fattor comune che omogeneizzi le condotte e sviluppi la professionalità attraverso la frequentazione di un apposito corso della durata di almeno sei mesi, basato sull'insegnamento di materie e tecniche specifiche, anche con il ricorso a titolari di cattedra accademica. Solo dopo il superamento di tale corso e l'effettuazione di un congruo tirocinio pratico si potrà avere un operatore qualificato del Servizio Protezione, in grado di interpretare pienamente la filosofia del nuovo sistema integrato di tutela e assistenza.

PROPOSTE

Il quadro emerso dall'attività di inchiesta svolta dal I Comitato attesta la necessità di rapidi interventi: sul piano della normativa vigente può

procedersi a singole e specifiche modifiche, ovvero può puntarsi ad una più complessiva e radicale riforma del sistema di protezione.

L'individuazione dei nuovi strumenti e la modifica di quelli esistenti devono informarsi ad un indefettibile criterio generale: la commisurazione, sul piano amministrativo, della protezione e dell'assistenza al rischio e ai bisogni del TdG e non anche al grado e alla durata del giudizio nel quale si è collocata la testimonianza.

In tal senso sono necessarie norme e regole che colleghino la natura, la tipologia e l'entità delle misure di assistenza alla specifica condizione del TdG, al quale andrà assicurata, insieme con la sicurezza, la prosecuzione del tenore di vita di cui egli e i suoi familiari godevano prima dell'ammissione alla speciale protezione.

La Commissione ritiene che i nuovi strumenti e le nuove regole possano funzionare al meglio solo se li si pone su di un piano dove possa essere raggiunto il fondamentale obiettivo, nell'attuale momento storico, di incentivare quindi le testimonianze, in particolare delle parti offese di reati, di norma operatori economici vittime del racket dell'estorsione o di attività usuraie.

E ciò non può avvenire se chi ha rinunciato alla propria vita per lo Stato, viene dallo stesso Stato poi privato della dignità, del nome, della terra di nascita e abbandonato al suo destino (se non alla mercé dei mafiosi per indurlo, quantomeno, a ritrattare).

Lo spaccato emerso appare evidenziare come i testimoni di giustizia siano i primi a sperimentare sulla loro pelle quelle gravi cadute di efficienza del sistema, dovute spesso a inettitudine, trascuratezza e irresponsabilità.

E l'inefficienza non riguarda casi isolati ma, sistematicamente, anche se con forme e modalità che variano da caso a caso, tutto il comparto, per cui, per far si che lo Stato recuperi il terreno perso nei confronti di chi ha mostrato di possedere uno spirito civico esemplare, occorrono un intervento normativo ed un approccio alla materia innovativi ed urgenti secondo le seguenti proposte, da distinguere tra quelle che possono essere assunte a legislazione invariata e quelle che richiedono appropriati interventi normativi.

1. **Garantire ai testimoni (attraverso adeguate misure di assistenza) l'effettivo mantenimento del pregresso tenore di vita** goduto dai medesimi e dai loro familiari. A tal fine, è necessario definire compiutamente il concetto espresso dalla locuzione "tenore di vita", in quanto esso rappresenta il punto di riferimento per la determinazione delle misure assistenziali da erogare (e, quindi, anche della capitalizzazione). L'espressione "tenore di vita" deve essere intesa nella sua più ampia accezione, riferita non solo al risparmio del reddito ma anche alla parte di esso investita o spesa in beni e servizi utilizzati: deve rappresentare la

situazione economica complessiva del soggetto. Va da sé che lo stesso tenore di vita che il testimone godeva nel luogo di origine deve essere garantito anche nella località dove viene trasferito per ragioni di sicurezza. Occorre individuare i parametri idonei a certificare con compiutezza il tenore di vita. In tale direzione, una prima base di partenza per delineare tali parametri può essere costituita dalle indicazioni raccolte nel corso dell'inchiesta parlamentare: disponibilità di beni mobili registrati (imbarcazioni da diporto, autoveicoli), residenze secondarie, collaboratori familiari, attività extrascolastiche dei figli; frequenza di alberghi e ristoranti; viaggi all'estero. Certamente le valutazioni non potranno non tener conto, in una certa qual misura, delle dichiarazioni dei redditi precedentemente rese dal testimone. E' altrettanto evidente che le misure assistenziali volte a garantire il pregresso tenore di vita non potranno avere una durata illimitata e non potranno prescindere dalla fattiva collaborazione del testimone (e del suo nucleo familiare), ai fini della realizzazione di un percorso che conduca alla piena autonomia ed autosufficienza economica.

2. **Dare al testimone di giustizia un quadro informativo ampio e dettagliato circa i diritti e i doveri connessi con l'assunzione dello status di testimone di giustizia.**
   Prevedere strumenti per fornire al testimone di giustizia, prima dell'acquisizione dello *status*, una compiuta informazione in ordine a tutte le previsioni di legge che l'assunzione di tale ruolo comporta, sia sotto il profilo dei diritti che sotto il profilo dei doveri. Deve essere reso conscio delle difficoltà della vita mimetizzata, in una corretta rappresentazione dei presidi che lo Stato offre.

3. **Prevedere l'istituzione di un'*équipe* di professionisti e tecnici**, ovvero di una *équipe* multidisciplinare, in grado di valutare le peculiari situazioni dei testimoni e fornire le opportune soluzioni (di natura psicologica, sanitaria, patrimoniale, aziendale, lavorativa, contributiva, ecc.). L'intervento di tale equipe deve essere previsto fin dalle primissime fasi di ammissione al programma di protezione, allo scopo di individuare, insieme con il testimone, gli interventi più opportuni e urgenti da adottare (a partire dal trasferimento nella località protetta) e al fine di predisporre linee di intervento mirate e rispettose dei parametri normativi, e costruire il programma in maniera coerente alla storia di vita del testimone di giustizia e dei suoi familiari.

4. **Assicurare il reinserimento lavorativo**. Prevedere interventi normativi (ad esempio individuando quote riservate nei concorsi pubblici) atti a garantire l'assunzione – a tempo indeterminato – del testimone di giustizia nei ruoli della Pubblica Amministrazione (come previsto per le vittime della

criminalità organizzata e del terrorismo), tenuto conto delle competenze e dei titoli posseduti dal testimone (qualora ne fosse privo, dovrà partecipare ad appositi corsi di formazione), sulla scorta di positive esperienze già realizzate, ad esempio, dalla regione Sicilia con l'emanazione della L.R. 13 settembre 1999, n. 20. Nondimeno, l'inserimento nella Pubblica Amministrazione non può essere ritenuto lo sbocco occupazionale necessitato: il testimone di giustizia che, per precedente esperienza o per comprovata vocazione, intenda svolgere attività autonoma, imprenditoriale o professionale, deve essere posto nelle condizioni di realizzare, non diversamente dagli altri cittadini, il proprio percorso lavorativo.

5. **Prevedere, in favore dei testimoni di giustizia che intendono proseguire o avviare attività imprenditoriali, benefici fiscali per un congruo ma limitato periodo temporale,** riducendo le aliquote sugli utili delle aziende i cui titolari, ammessi al programma di protezione in qualità di testimoni di giustizia, hanno denunciato richieste estorsive (in materia di Imposta comunale sugli immobili, tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tassa di occupazione del suolo pubblico, contribuiti previdenziali). Il beneficio, da introdurre con appositi interventi normativi, viene disposto dalla Commissione centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione.

6. **Prevedere meccanismi agevolatori delle imprese** individuali di cui sia titolare il testimone di giustizia, ai fini della stipula di convenzioni, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione, con enti pubblici, compresi quelli economici e le società di capitali a partecipazione pubblica. Tanto in analogia a quanto ora è praticato per le cooperative sociali, alle quali viene applicato il dispositivo previsto all'art. 5 legge 8 novembre 1991, n. 381. Occorrerà, naturalmente, costruire la previsione in maniera da assicurare all'impresa del TdG un vantaggio competitivo che non trasmodi in un indebito privilegio, ponendo -ad esempio- dei limiti quantitativi in un determinato lasso temporale.

7. **Prevedere la possibilità di acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà del testimone (o dei suoi familiari ammessi al programma) e ubicati nella località di origine con modalità speciali e, comunque, non attraverso l'ordinaria procedura gestita dall'Agenzia del demanio.**
   La Commissione centrale deve quindi avere parte attiva nel processo di acquisizione del patrimonio e nella stima dello stesso. I beni immobili posseduti dal testimone nella località di origine devono essere acquisiti al patrimonio dello Stato entro 6 mesi dall'ammissione alla speciale protezione

ed entro tale termine deve essere versato al testimone di giustizia l'equivalente in denaro. Va da sé che la vendita dell'immobile nel luogo di origine deve rispondere a criteri di mercato, ma la Commissione deve prevedere, se necessario, interventi economici integrativi, tali da permettere al testimone l'acquisto nella località protetta di immobile di livello analogo a quello posseduto.

8. **Dare soluzione alle problematiche legate alla mimetizzazione anagrafica**.
Quando è assolutamente necessario assicurare che il testimone (che abbia acquisito particolare notorietà ed esposizione mediatica o pubblica) non sia identificato con le sue originarie generalità, occorre procedere al rilascio di documenti di copertura.
E' necessario che il rilascio sia immediato (entro le 48 ore) e concerna i documenti omologhi rispetto a quelli già posseduti prima dell'ammissione alle misure di protezione: essi recheranno l'indicazione di un nome e cognome fittizio (eventualmente concordato con l'interessato) compatibile con la provenienza territoriale del TdG.
Il tempestivo rilascio dei predetti documenti riguarderà, contestualmente, tutti i soggetti del nucleo familiare del TdG interessati dalle misure di protezione. Tali documenti avranno una validità provvisoria (un periodo non superiore a tre/sei mesi), dovendo assicurare una "copertura" meramente temporanea fino alle determinazioni definitive. Una volta deliberato il cambio di generalità definitivo, sarà cura del Comitato provvedere alla "sistemazione burocratica", con la sovrapposizione della nuova identità a quella preesistente presso l'ufficiale dello stato civile del luogo della nascita, nonché presso tutti gli uffici pubblici. Saranno adottati, nell'esecuzione di tali adempimenti, gli accorgimenti più idonei a prevenire il disvelamento del collegamento esistente tra l'identità originaria e la nuova identità (passaggi multipli e a catena).
La rilevante complessità dell'istituto del cambio di generalità richiede, peraltro, l'approntamento di nuove indicazioni normative (attraverso un approfondito confronto tra i Ministeri competenti), al fine di superare le attuali anomalie e trasformarlo in uno strumento al quale poter ricorrere, quando occorre, senza difficoltà.

9. **Adeguare le misure di protezione, prevedendo un aumento di mezzi e uomini a ciò predisposti, sia nella località di origine che nella località protetta con l'obiettivo di assicurare l'incolumità fisica del testimone e dei suoi familiari**.
Nelle località protette non devono essere utilizzati per le sistemazioni abitative dei testimoni, immobili precedentemente (e notoriamente)

impiegati per i collaboratori di giustizia, in quanto ciò farebbe venir meno quella condizione di sicurezza e mimetizzazione sul territorio. I testimoni in località di origine devono avere una tutela continua. Se vi è un problema di sicurezza è evidente che al testimone deve essere garantita tutela e protezione in tutti i suoi spostamenti soprattutto quando necessari per esigenze lavorative. La tutela, infine, va assicurata al testimone e ai suoi familiari. Il testimone non può permanere in località di origine se, prima, non siano stati vagliati i presupposti (situazione locale e risorse disponibili), attraverso uno specifico e preventivo parere del Prefetto competente territorialmente, che dia conto sia delle ostilità dell'ambiente al momento in cui la misura deve esservi calata, sia del numero e della qualità delle persone che vengono a trovarsi in pericolo, sia dell'attività svolta dal TdG e/o dai suoi familiari, allo scopo di ponderare ogni pericolo di frizioni ambientali, idonee a pregiudicare un dispositivo di sicurezza oggettivamente relativo.

10. **Garantire una tempestiva e completa regolarizzazione delle posizioni previdenziali del testimone di giustizia e dei loro familiari**

    Va garantita un'effettiva continuità della posizione previdenziale con riferimento a quei testimoni (e relativi familiari) che, con la sottoposizione a programma di protezione, sono stati costretti ad interrompere l'attività lavorativa nella località di origine.

    Ma va anche prevista la possibilità, per i testimoni (e familiari) che non svolgevano attività lavorativa prima della sottoposizione al programma, di accedere ad un trattamento integrativo (attraverso polizze previdenziali e/o assicurative).

11. **Ampliare il ricorso all'utilizzo della videoconferenza**

    E' necessario un sistema di cautele che preservi i testimoni da ogni azione intimidatrice o violenta da parte degli autori dei reati e che comprenda l'obbligatorietà, salvo eccezioni, dell'escussione dei testimoni attraverso l'utilizzo della videoconferenza. Tale strumento è utile all'effettiva tutela dell'integrità fisica e psicologica del testimone, e risulta idoneo, tra l'altro, alla realizzazione di risparmi per lo Stato in ordine alle spese di trasferimento dei testimoni.

12. **Orientare l'impiego della "capitalizzazione" ad un concreto progetto lavorativo**

    Occorre contrastare un *modus operandi* basato sulla convinzione che l'elargizione delle somme di denaro -talvolta rilevanti- possa risolvere qualsiasi tipo di problema dei testimoni, assumendo una sorta di significato liquidatorio rispetto ad ogni obbligo dello Stato. Occorre tornare allo spirito

della legge: le capitalizzazioni vanno date al testimone solo in presenza di un concreto progetto lavorativo. A tal fine, devono essere condotte accurate analisi e svolti approfonditi studi di fattibilità dei progetti. Deve prevedersi che la sottoscrizione dell'accordo di capitalizzazione avvenga in presenza e con l'assistenza di un legale (nell'auspicata riforma del sistema: il *tutor* e il Comitato di garanzia). Dal momento che la "capitalizzazione" prelude alla fuoriuscita dal sistema di protezione è opportuno offrire al testimone adeguate informazioni in relazione a tutte le conseguenze che tale accettazione comporta (come, ad esempio, il fatto che successivamente a tale atto non sarà possibile chiedere ulteriori compensi economici alla Commissione centrale).
Occorre, altresì, prevedere sistemi di affiancamento e supporto per l'avvio delle attività imprenditoriali poste in essere dai testimoni di giustizia avviate attraverso il finanziamento della "capitalizzazione".

13. **Prevedere meccanismi per una più compiuta valutazione del mancato guadagno**, riconoscendo ai testimoni di giustizia titolari di attività imprenditoriali forme efficaci di risarcimento compensativo dei minori introiti derivanti dall'assunzione dello *status* di persona sottoposta a programma di protezione. Tali procedure assicureranno, altresì, che la corresponsione delle somme abbia carattere definitivo e omnicomprensivo, dovendosi prevenire defatiganti e poco etiche richieste risarcitorie "a catena" da parte dello stesso testimone.

14. **Rendere obbligatoria, con norma di legge, l'acquisizione del parere della Direzione nazionale antimafia in tutti i casi di richiesta di adozione del piano provvisorio di protezione** (così da fornire alla Commissione una più completa conoscenza circa la figura della persona proposta, l'apporto testimoniale che è in grado di rendere e il suo contesto ambientale e processuale). Appare pure opportuno rendere obbligatoria l'acquisizione del parere della Direzione nazionale antimafia (così come quello della Procura che a suo tempo aveva proposto l'ammissione al programma di protezione) nei casi di revoca.

15. **Articolare la speciale protezione dando centralità all'assistenza psicologica**
L'assistenza psico-sociale deve diventare parte integrante del programma di protezione sin dalle prime fasi e non può essere affidata ad interventi successivi (addirittura "su richiesta") di carattere straordinario, come avviene attualmente. Non può essere demandata all'esterno (a strutture locali del servizio sanitario nazionale), in quanto la gran parte dei disagi trova

origine nella speciale condizione di protezione ed anche per ragioni di sicurezza non sarebbe opportuno. Gli psicologi inseriti nelle strutture di protezione conoscono le problematiche di vita del sistema e possono arrivare a prevenirli e a risolverli con interventi rivolti anche verso l'apparato amministrativo interno. Occorre, quindi, incrementare la presenza di professionisti dell'area medico-psicologica, prevedendo la loro distribuzione a livello delle strutture territoriali, dove più diretto ed immediato è il contatto con il testimone. Queste strutture devono agire in raccordo continuo con la sede centrale dove ci si potrà avvalere del contributo di altri professionisti (neurologi, psichiatri, neuropsichiatri infantili, ecc.). L'obiettivo da perseguire è quello di porre in essere un presidio continuativo di forme di *counseling* e di assistenza psicologica e sociale, in grado di guidare il testimone nel nuovo *status* in cui si è venuto a trovare, assicurandogli la tranquillità necessaria per proseguire nella sua scelta con uno spirito collaborativo.

LA RIFORMA DEL SISTEMA

Nuovo modello di protezione

La Commissione parlamentare antimafia ritiene opportuno progettare un modello nuovo del sistema di protezione per mettere in atto un cambiamento radicale nella gestione dei testimoni. Occorre un mutamento di mentalità e metodo, una diversa filosofia nell'approccio alla figura del testimone che va visto non come un "peso" ma come una "risorsa". Bisogna, poi, passare da una gestione "a sportello" ad una gestione relazionale. Particolare attenzione va, quindi, riservata alla selezione e alla formazione del personale preposto alla speciale protezione.

Il nuovo modello di protezione deve partire dall'esame della motivazione che sta all'origine della scelta del testimone di giustizia: tale scelta deve essere libera, pienamente deliberata e responsabile.

Il Servizio centrale di protezione deve effettuare una valutazione attenta e accurata dei fattori di questa scelta testimoniale: l'esame della personalità di tali soggetti, delle loro caratteristiche e attitudini e, più in generale, di quanto concerne la loro sfera psicologica, utile ad accertare le capacità di adattamento e di condivisione di un sistema di vita nuovo, all'interno del quale saranno collocati.

Ridefinire della figura del testimone di giustizia

E’ necessario prevedere una riconfigurazione del ruolo del testimone di giustizia, anche attraverso più netti connotati differenziali rispetto al collaboratore di giustizia.

E’ dunque indispensabile - al fine di evitare che le misure di tutela e assistenza possano essere, in qualche modo, usufruite da soggetti che hanno tratto direttamente o indirettamente vantaggi economici di natura criminale - irrobustire i parametri normativi che fissano i criteri per l’accesso allo *status* di testimone di giustizia.

Occorre pervenire alla formalizzazione dei criteri per distinguere testimone di giustizia e collaboratore di giustizia. In tal senso, potrebbe prevedersi che per accedere allo status di testimone di giustizia, il soggetto non si sia reso responsabile di reati indicativi di particolare pericolosità sociale e che non possano essergli addebitati comportamenti significativi di appartenenza e/o contiguità ad organizzazioni criminali.

Occorre, inoltre, porre particolare attenzione nell’individuazione dei più efficaci strumenti per prevenire l’ipotesi che taluni soggetti possano far ricorso in modo strumentale all’acquisizione dello status di testimone (anziché quello di collaboratore di giustizia) proprio in ragione dei vantaggi economici e di assistenza che ne possono derivare. L’attenzione da parte degli organi competenti (sia chi propone, sia chi decide l’adozione delle speciali misure di protezione) deve essere massima.

Rendere flessibili le misure di assistenza e protezione

Occorre calibrare le misure di assistenza e di protezione in relazione alle caratteristiche specifiche di ciascun testimone di giustizia, tenendo conto che questi proviene da realtà e situazioni diversificate, nonché da contesti ambientali differenziati. Le esigenze dei singoli sono, inoltre, di diversa intensità, e - quindi - incompatibili con l’adozione di protocolli standardizzati. Pur senza pervenire ad una “personalizzazione” del trattamento, si intende sostenere l’esigenza di realizzare una “individualizzazione” del trattamento. E’ opportuno quindi che l’ambito normativo-regolamentare sia caratterizzato da una elasticità in grado di consentire la corretta gestione di ogni singolo caso, pur nell’ambito di previsioni generali uguali per tutti.

Istituire il Comitato di garanzia per l’espletamento del programma di protezione dei testimoni di giustizia

La necessità di offrire una maggiorata tutela a “soggetti deboli” come i testimoni di giustizia sembra imporre l’opportunità di istituire un organo che sia in grado di monitorare la corretta esecuzione delle misure assistenziali e di tutela deliberate dalla Commissione centrale e demandate, per l’esecuzione, al Servizio centrale di protezione.

Il Comitato di Garanzia, formato da professionisti di elevata competenza e autorevolezza, esterni alla Commissione centrale e al Servizio centrale di protezione, offre al testimone di giustizia supporto e tutela lungo tutto il suo percorso e interviene nei casi in cui si verifichino particolari disfunzioni e inadempienze

Tale Comitato di garanzia dovrebbe, quindi, annoverare soggetti di alto profilo professionale e morale, espressione delle competenze necessarie alla realizzazione dei fini sopra richiamati: psicologo, avvocato, sociologo, figure appartenenti agli apparati istituzionali più elevati (prefetto, magistrato o ufficiale delle forze dell'ordine), criminologo, assistente sociale.

In una visione di sinergie istituzionali, il nuovo assetto organizzativo dovrebbe prevedere l'obbligo, per il Servizio centrale di protezione (al quale la norma demanda il compito di attuare le misure di protezione e di assistenza), di riferire al Comitato di garanzia almeno ogni sei mesi sullo stato di adattamento e di progresso che il testimone di giustizia ha raggiunto.

Il Comitato di garanzia, a sua volta, può fornire al Servizio centrale (ed eventualmente alla Commissione centrale) indicazioni e pareri motivati circa eventuali problematiche insorte nell'applicazione del programma di protezione, nonché suggerire interventi concreti a tutela dei diritti e delle legittime aspettative del testimone di giustizia.

Nel caso di cessazione delle misure di protezione, il Comitato di garanzia continuerà a prestare il proprio supporto fino a quando il TdG non abbia raggiunto gli equilibri necessari al reinserimento nella dimensione ordinaria.

Istituire la figura del tutor del testimone

Diventa necessario sostituire la figura attuale del *referente* (normalmente un appartenente alle forze di polizia), rivelatasi insufficiente e non adeguata a soddisfare le esigenze del testimone. Si avverte la necessità di un punto di riferimento costante e continuo, che assista e accompagni il testimone, sin dall'ingresso nel programma di protezione, che sappia agire con professionalità, efficienza e dedizione, abile nel farsi carico delle esigenze del testimone, anche di quelle più complesse: **un tutor**, ossia una persona che si ponga come interlocutore -per conto del TdG- degli organi amministrativi e, più in generale, della Pubblica Amministrazione. Dotato di poteri adeguati allo scopo, normativamente definiti, affianca il testimone nella risoluzione di tutte le problematiche che sorgono dal momento della collocazione sul territorio.

Il ruolo di tutor può essere ricoperto da persona che abbia svolto funzioni in ambito legale o nella dirigenza dello Stato, preferibilmente con compiti nel comparto della sicurezza, e caratterizzato da un elevato ed autorevole profilo professionale, che sappia convogliare le legittime pretese

e le fondate aspettative del testimone verso le rinnovate potenzialità dei nuclei territoriali e del Comitato di garanzia. Ma che, al contempo, sia fornito di poteri di impulso, nei confronti delle citate strutture e di ogni altro organismo deputato a fornire un contributo (sotto il profilo assistenziale o della sicurezza) al testimone.

Dal punto di vista organizzativo, per ogni regione (o gruppo di regioni) viene nominato (dal Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero della Giustizia) un tutor. Questi curerà, ai fini sopra precisati, la posizione di tutti i testimoni di giustizia (e relativi nuclei familiari) che risiedano nell'ambito territoriale di pertinenza.

Un corpo specializzato di operatori della protezione: i nuovi NOP

La specializzazione del personale dello Stato adibito a compiti di tutela e assistenza del TdG deve divenire un postulato irrinunciabile, quale che sia il percorso che si intende seguire (potenziamento e riqualificazione delle strutture attuali, ovvero creazione *ex novo* di un organismo con competenze ampliate e ridefinite).

La Commissione antimafia intende affermare, alla luce dell'inchiesta svolta, la notevole importanza che rivestono gli aspetti relativi a: provenienza, selezione, formazione e inquadramento del personale adibito all'assistenza ed alla tutela dei testimoni di giustizia. E' necessario costituire un corpo di professionisti non solo della tutela, ma anche dell'assistenza socio-psicologica, perché tale è, nella realtà, il compito che essi si ritrovano a svolgere.

Di conseguenza, occorre ampliare il bacino di selezione, attingendo ai ruoli dell'intera Pubblica Amministrazione (con riferimento alle professionalità specificamente richieste dalla funzione) e operando accurati processi di valutazione dei curricula, valorizzando le competenze acquisite e gli aspetti motivazionali.

La somministrazione frammentata e saltuaria di nozioni deve essere sostituita da un programma di formazione permanente: una apposita "scuola", nella quale confluiscano le più valide esperienze già maturate, che assicuri un sistema di addestramento professionale su basi di elevata scientificità, e si articoli attraverso appositi corsi della durata di almeno sei mesi (basati sull'insegnamento della psicologia -*in primis*- e di altre materie e tecniche specifiche), anche con il ricorso a titolari di cattedra accademica. Solo dopo il superamento di tale corso e l'effettuazione di un congruo tirocinio pratico si potrà avere un operatore qualificato del Servizio Protezione, in grado di interpretare pienamente la filosofia del nuovo sistema integrato di tutela e assistenza.

Occorre adottare rigorosi sistemi di verifica periodica della professionalità e dell'attività svolta dagli operatori, al fine di garantire costantemente un elevato standard di efficienza.

Le nuove strutture territoriali

Appare indispensabile l'adeguamento dell'impianto strutturale esistente, integrando -in particolare- il personale dei nuovi NOP, che opera a livello territoriale, con soggetti qualificati e in grado di sviluppare e seguire i progetti di assistenza socio-psicologica in favore del TdG e dei suoi familiari (professionisti in campo legale e nel settore economico-finanziario, psicologi di comprovata esperienza ed esperti dell'assistenza socio-sanitaria, anche con riferimento alle specifiche problematiche dell'infanzia, ecc.).

In tal modo, l'equipe multidisciplinare di esperti inserita nella sede centrale troverebbe la sua corrispondenza funzionale nelle omologhe strutture operative dislocate sul territorio. Non avrebbe, infatti, senso istituire una forte struttura centrale di sostegno e lasciare nella confusione dei ruoli e delle funzioni i Nuclei distribuiti sul territorio che hanno autentici compiti operativi.

Verso una struttura unica

Conclusivamente, si ritiene opportuno affermare la necessità di superare l'attuale suddivisione dei compiti di assistenza e tutela, da un lato, e sicurezza, dall'altro, affidati ad organi diversi, per addivenire alla creazione di un organismo unico che, attraverso unitarietà strutturale e specializzazione, assicuri efficacia a tutto il comparto di protezione, sollevando le forze di polizia territoriali dai compiti di scorta e tutela attualmente a loro affidati dal Servizio centrale.

Non v'è dubbio che tale artificioso riparto di competenze, nella parte in cui assegna agli organi territoriali le funzioni di sicurezza, rappresenta una rinuncia alla specificità e all'efficacia delle misure tutorie in favore del testimone.

La Commissione esprime, sul punto, l'auspicio che si avvii una riflessione complessiva volta a delineare un sistema di protezione che, accanto alle innovazioni sopra menzionate con riguardo ai profili di piena garanzia del rispetto dei diritti del cittadino testimone di giustizia, preveda l'attribuzione – sul modello dell' *United States Marshals Service* – anche dei compiti di vigilanza e sicurezza.

Si intende far riferimento ad una filosofia nuova che, evitando confusioni e sovrapposizioni di ruoli, dia vita ad un sistema integrato tra aspetti di sicurezza e di assistenza del TdG.