

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**BOZZE  
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII  
n. 37  
(SEZ. I)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)*

---

**SEZ. I DELLA RELAZIONE FINALE**

**COLLABORATORI E TESTIMONI DI GIUSTIZIA**

*Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022*

(Proponenti: **onorevole Piera AIELLO**)

---

## INDICE

PREMESSA .....	Pag.	3
1. Il mandato della Commissione .....	»	5
2. Disamina Storica .....	»	7
3. La disciplina in materia di collaborazione con la giustizia .	»	11
4. La disciplina in materia di testimoni di giustizia .....	»	18
5. L'inchiesta parlamentare .....	»	35
5.1 Premessa .....	»	35
5.2 Le problematiche emerse dalle audizioni dei testimoni e dei collaboratori di giustizia e l'audizione degli ultimi due Direttori del Servizio Centrale di Protezione .....	»	36
a) L'ingresso nel Sistema di protezione .....	»	38
b) La assegnazione del luogo di abitazione a collaboratori e testimoni .....	»	40
c) Le interlocuzioni con gli organi centrali .....	»	43
d) Il supporto psicologico .....	»	44
e) La <i>mimetizzazione</i> .....	»	47
f) Il sostegno economico e il reinserimento sociale e lavorativo .....	»	55
g) L'uscita dal circuito tutorio .....	»	60
6. Conclusioni .....	»	63
7. Appendice: i lavori della X Commissione .....	»	67

## Sezione I

### Collaboratori e testimoni di giustizia

#### PREMESSA

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ha dato mandato al X Comitato istituito in seno ad essa di compiere una ricognizione organica e un'analisi « *dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia* ».

È dal 1973, data di inizio della collaborazione di Leonardo Vitale, certamente definibile quale primo pentito di mafia, che determinati soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, dal momento in cui decidono di collaborare con le istituzioni, vivono drammi personali legati proprio a tale scelta. Leonardo Vitale venne additato come disturbato mentale e infine ucciso dalla mafia stessa. Quindi, certamente, il primo fallimento istituzionale e caso emblematico.

Con la collaborazione dei *pentiti di cosa nostra* Tommaso Buscetta e Salvatore Contorno si cristallizza l'immagine del collaboratore di giustizia: inizia a comprendersi la cruciale importanza del loro contributo per la conoscenza della struttura e dell'azione delle organizzazioni criminali e per il contrasto delle stesse, ma anche per la percezione da parte delle società civili della pericolosità del fenomeno mafioso, profondamento intriso nei gangli delle istituzioni. Le prime connessioni tra mafia e determinati apparati istituzionali sono state denunciate proprio da Tommaso Buscetta.

Non sempre alla base della decisione dei collaboratori di giustizia vi è un radicale cambiamento di prospettiva e un autentico ravvedimento personale: a volte la scelta è determinata da ragioni e calcoli strumentali e utilitaristici. Lo Stato deve comunque cogliere questi momenti e far sì che la collaborazione raggiunga lo scopo, garantendo sicurezza e mantenimento economico per una vita dignitosa.

Dai lavori compiuti dal X Comitato è emerso un insufficiente coordinamento tra gli organi dello Stato coinvolti nella gestione del sistema tutorio e in particolare tra le Procure distrettuali antimafia e la *Commissione centrale* e il *Servizio centrale di protezione*. Spesso ciò può essere fonte di pericolo per testimoni e collaboratori di giustizia. E' accaduto così che un testimone di giustizia autore di dichiarazioni accusatorie contro un pericolosissimo sodalizio di *'ndrangheta* sia miracolosamente scampato ad un attentato compiuto ai suoi danni dopo ben quindici anni che non rientrava in località di origine; o che il fratello di un collaboratore di giustizia sia caduto vittima di un attentato portato a termine nella località protetta dove abitava, per mano, secondo le emergenze investigative, di appartenenti alla cosca criminale oggetto delle accuse del germano. La *'ndrangheta* e le organizzazioni mafiose non dimenticano e lo Stato non può permettere che

soggetti che hanno recato un apporto fondamentale e sacrificato le loro esistenze cadano vittima del sistema criminale che hanno contribuito a contrastare.

Occorre dunque, ai fini innanzitutto di una efficace tutela della sicurezza dei collaboratori nonché dei testimoni di giustizia, che sia sempre operante una intensa sinergia tra gli organi preposti alla gestione della 'popolazione protetta' e le Procure Distrettuali Antimafia.

Il lavoro del X Comitato ha posto sotto la propria lente determinate criticità che a questo organismo parlamentare urge segnalare per evitare il reiterarsi di errori e disfunzioni. Se da un lato ci sono magistrati che in prima linea, senza paura e con estrema professionalità, contrastano il crimine organizzato, dall'altro lato si sono però riscontrati casi di uso non sufficientemente attento e possibile fonte di disagi non giustificati per collaboratori e testimoni. Si tratta di categorie di soggetti non accomunabili e la disciplina, ma soprattutto l'attuazione delle misure che li riguardano deve essere oggetto di grande attenzione e discernimento.

Sono stati auditi dal X Comitato diversi testimoni e collaboratori di giustizia e sono state analizzate e approfondite tutte le problematiche da loro rappresentate. Molti hanno denunciato gravi fatti commessi ai loro danni, carenze normative e un approccio non adeguato da parte dei soggetti addetti alla loro tutela ed assistenza. E' stata anche riscontrata una *escalation* negli ultimi anni di fatti criminosi coinvolgenti soggetti tutelati, che hanno destato l'immediata attenzione del Comitato. Molti sono stati oggetto di disamina e si sono potute cogliere alla loro origine anche carenze normative e criticità ed inadeguatezze del sistema amministrativo di protezione.

Tre saranno i segmenti oggetto di esame in questa relazione:

- 1) i problemi relativi alla *sicurezza personale* di testimoni e collaboratori di giustizia e dei loro familiari
- 2) l'assetto economico e la stabilizzazione patrimoniale e i problemi relativi alla gestione economica dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.
- 3) le *garanzie* per la fuoriuscita dal programma di protezione.

Nel valutare le richieste di audizione pervenute al X Comitato è sempre stata compiuta una previa istruttoria valutando la documentazione allegata. Quando, nelle numerosissime richieste giunte, si sono potuti ravvisare profili di connessione con l'oggetto e i compiti del X Comitato ed elementi e circostanze documentalmente supportati, si è disposta l'audizione dei soggetti coinvolti.

L'articolata inchiesta svolta dal X Comitato consente una considerazione che si vuole svolgere in via preliminare.

Il Legislatore del 1991 non aveva inserito nel decreto legge n. 8 del 1991 la figura e la disciplina dei testimoni di giustizia in quanto occorreva una normativa d'emergenza con eccezionali strumenti per la lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Come si esporrà diffusamente più oltre, la disciplina per tale diversa figura venne nella prassi mutuata dalla normativa dettata per i collaboratori

di giustizia. Nel 2001, con la legge n. 14, si ritennero sufficienti due norme per definire i testimoni di giustizia e prevedere anche in loro favore strumenti di tutela della sicurezza personale ed emolumenti reintegrativi.

Soltanto nel 2018 è stata introdotta una apposita legge contenente le « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* » da tempo invocate.

L'attività svolta in questa Legislatura ha voluto anche verificare la efficacia ed adeguatezza di tale normativa.

La figura del testimone di giustizia si dovrebbe identificare nella persona che, avendo assistito occasionalmente o avendo appreso *de relato* di gravi reati di mafia, si determina ad assicurare alla giustizia, rendendo dichiarazioni, un contributo di informazione e conoscenze che risulta talvolta decisivo per l'individuazione dei responsabili. Nei fatti, invece, in numerosi casi, le situazioni vissute dal testimone risultano *borderline*, 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 mafioso o delinquenziale divenendone vittime, ovvero persone che risultano inserite in un contesto fortemente compromesso dal condizionamento mafioso.

In considerazione di ciò e degli elementi acquisiti grazie all'inchiesta svolta, sembra necessario compiere un ulteriore sforzo di riflessione sulla disciplina che riguarda tale complessa figura. Risulta in particolare indispensabile calibrare le misure di assistenza e di protezione in relazione alle caratteristiche specifiche del soggetto tutelato tenendo conto, appunto, delle peculiarità del contesto in cui questi era inserito e dal quale proviene.

In tal senso il X Comitato ha effettuato un'analisi e avanzato alcune proposte che mirano a tale obiettivo: partendo dall'esame della motivazione che è all'origine della scelta del testimone di giustizia, che deve essere libera, pienamente consapevole e responsabile, occorre poi che le misure tengano conto delle caratteristiche e attitudini dei soggetti tutelati e, più in generale, di tutto ciò che attiene alla loro sfera personale, affettiva, psicologica e anche economica. Ciò appare necessario per consentire un effettivo adattamento e una piena condivisione del nuovo sistema di vita e per evitare che questo sia avvertito come conseguenza intollerabile di una scelta che si vorrebbe non aver mai fatto.

## 1. Il mandato della Commissione

La legge 7 agosto 2018 n. 99, che ha istituito per la durata della XVIII Legislatura la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, all'art. 1 comma b) individua tra i compiti della Commissione quello di « *verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991 n.8, convertito dalla legge 15 marzo 1991 n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Interno 23 aprile 2004, n. 161, e della legge 11 gennaio 2018 n. 6* ».

Si tratta dell'articolato compendio normativo che detta una speciale disciplina per le persone che collaborano con la giustizia o che prestano testimonianza e che, in ragione delle dichiarazioni rese, si trovano esposte a grave e concreto pericolo.

Trattandosi di uno strumento irrinunciabile e fra i più incisivi del contrasto al crimine organizzato, anche nella XVIII Legislatura il Parlamento ha demandato alla Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie l'incarico di approfondire il tema della collaborazione con la giustizia nel suo duplice e differente aspetto: la collaborazione vera e propria proveniente da chi è stato partecipe di un sistema criminale mafioso dal quale ha deciso di dissociarsi contribuendo con le sue dichiarazioni all'accertamento dei reati riconducibili a quel sistema – o l'apporto arrecato da chi, vittima o *terzo* rispetto a quei reati, vincendo timori e resistenze, ha messo a disposizione della giustizia il suo portato di conoscenze.

Trattasi di tematica assai complessa e controversa in quanto, nel disciplinare la materia, occorre individuare il delicato punto di equilibrio tra la necessità di incentivare le condotte appena descritte e l'esigenza di evitare le possibili strumentalizzazioni cui il sistema premiale e tutorio può essere piegato.

La Commissione, sin dall'avvio della sua attività, nella seduta del 28.2.2019 in sede di organizzazione dei comitati di lavoro, ha individuato il tema in questione come meritevole di uno speciale approfondimento demandandone lo specifico approfondimento al X Comitato, istituito per « *L'analisi dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia* », ma anche alla stessa Commissione in seduta plenaria, ove sono state svolte diverse audizioni al riguardo.

Corposa l'istruttoria svolta, articolatasi in 34 sedute complessive alle quali hanno partecipato in audizione 64 soggetti, di cui 17 testimoni di giustizia, 22 collaboratori di giustizia e loro familiari, 11 imprenditori vittime di racket e 14 tra avvocati, direttori di carcere, magistrati ed associazioni (l'elenco completo è contenuto nell'appendice della presente relazione).

In base al mandato legislativo questa Commissione ha ritenuto di dovere approfondire il tema in particolare, attraverso i lavori del citato X Comitato, con la prospettiva di verificare l'adeguatezza delle scelte normative e le modalità della loro attuazione: ciò nella consapevolezza che solo il costante contrappunto tra elaborazione teorica ed esperienza, tra norme astratte e concreta applicazione delle medesime possa fornire la migliore chiave di lettura e di interpretazione di un complesso normativo e suggerire gli interventi volti a rafforzarne l'efficacia.

In proposito deve sottolinearsi l'importante elemento di novità con cui i lavori di questa Commissione si sono dovuti confrontare, costituito dalla legge n. 6 del 2018, emanata pochi mesi prima della nascita della XVIII Legislatura e contenente le « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* », da tempo invocate.

## 2. Disamina storica

La previsione normativa di benefici *premiali* per i collaboratori di giustizia è nata come risposta, da parte dell'ordinamento, alla esigenza di superare le difficoltà riscontrate nella investigazione in ambito giudiziario di determinate associazioni criminali, le cui caratteristiche hanno messo e continuano a mettere a dura prova i tradizionali strumenti di indagine.

L'importanza e l'efficacia di una legislazione che prevedesse un sistema premiale per coloro che, già appartenenti ad una organizzazione criminale, dissociandosene, intraprendevano la collaborazione con la giustizia, era stata per la prima volta sperimentata nel contrasto al fenomeno del terrorismo.

A fronte delle enormi difficoltà riscontrate nella repressione delle associazioni criminali di stampo mafioso aventi caratteristiche tali da rendere vani e inefficaci gli usuali strumenti di indagine – in particolare, l'essere storicamente e fortemente radicate nei contesti ove operavano, tradizionalmente chiuse e impenetrabili nonché forti di una diffusa rete di connivenze e di omertà da parte di vittime e testimoni – si avvertiva come sempre più cogente l'esigenza che l'ordinamento italiano si dotasse anche in questo settore di una disciplina apposita che traesse esempio da quella fruttuosa esperienza.

In proposito deve sottolinearsi come la Commissione antimafia, nel corso delle varie legislature ha costantemente posto al centro della sua attenzione la tematica dei collaboratori e dei testimoni di giustizia: ha quindi sollecitato modifiche normative con interventi che inizialmente si sono incentrati proprio sulla affermazione della necessità di introdurre una disciplina riguardante il fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Così, intervenendo per la prima volta sul tema, nella relazione presentata alle Presidenze delle Camere il 16.4.1985 nel corso della IX Legislatura, la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, in un unico apposito capitolo espose le considerazioni frutto dell'attività conoscitiva da essa svolta sui primi due anni di applicazione della nuova fattispecie del reato di associazione a delinquere di tipo mafioso (introdotta con la legge n. 646 del 13 settembre 1982, nota come legge *Rognoni – La Torre*) e affrontò il problema della collaborazione con la giustizia.

La Commissione sottolineò come le vicende degli ultimi anni dimostrassero quanto fosse fallace la convinzione, diffusa nel passato, della impossibilità di fenomeni di defezione anche all'interno delle organizzazioni mafiose; le recenti esperienze smentivano l'affermazione che il fenomeno della collaborazione con la giustizia non potesse trovare ingresso tra gli appartenenti alle associazioni mafiose, sul presupposto che tali soggetti, per le connotazioni che contraddistinguevano quelle organizzazioni, non potessero tradire le ferree regole dell'omertà.

Era, infatti, un dato acquisito in numerosi processi a *cosa nostra* che molti imputati avessero deciso di collaborare; un fenomeno simile, di ampie proporzioni, si era verificato anche nell'ambito delle organizzazioni camorristiche.

Venne rilevato nella citata relazione come provenisse proprio dai magistrati che si occupavano di processi di mafia la sollecitazione al Parlamento affinché fosse varata una legislazione che, attraverso un sistema di benefici, servisse ad invogliare l'appartenente alla mafia a collaborare con le forze di polizia e con la magistratura e a fornire utili informazioni sulle cosche mafiose e sui loro delitti: tale sollecitazione aveva addirittura trovato espressione in un documento, presentato alla precedente Commissione antimafia da un gruppo di magistrati palermitani, tra i quali il giudice Rocco Chinnici.

La Commissione, quindi, rappresentò l'urgenza di un intervento del legislatore, e la necessità che si affrontassero i delicati temi che il fenomeno della collaborazione poneva.

Sottolineò come il primo problema da risolvere, tanto più cogente alla luce degli omicidi per mano mafiosa di diversi *pentiti* o di loro familiari, fosse quello della protezione di quanti decidevano di collaborare e dei loro congiunti: era infatti essenziale che lo Stato, approntando tutti i necessari rimedi, dimostrasse di esser capace di impedire l'azione vendicatrice delle cosche e affermasse anche in tale modo l'importanza della collaborazione come momento di rottura della solidità dello strapotere mafioso.

Ancora più complesso era il tema della scelta delle misure legislative da adottare per incoraggiare la collaborazione, senza aprire la stura ad ingiustificati benefici o a misure di dubbia civiltà giuridica: la Commissione rilevò come uno dei punti focali di tutta la tematica fosse quello della attendibilità delle dichiarazioni accusatorie, e indicò quale principio da adottare quello, già più volte affermato dalla giurisprudenza, secondo cui le rivelazioni accusatorie dei *pentiti* dovessero costituire un *elemento di prova*, necessitante di validi elementi di riscontro.

Nella citata relazione venne sottolineata, ancora, la necessità che la gestione del pentito fosse curata esclusivamente dalla magistratura e che fosse riportata, in tutti i suoi momenti, in atti processuali formali.

Quanto al tema della *premialità*, la Commissione prospettò una duplice soluzione: o concentrare l'attenzione sulla fase della esecuzione della pena, allorché, esauriti i tre gradi di giudizio, è possibile compiere una valutazione completa dell'imputato che ha collaborato, ovvero, introdurre una specifica circostanza attenuante.

Il tema venne nuovamente sollevato dai magistrati siciliani dinanzi alla Commissione parlamentare antimafia della X Legislatura.

Nel corso della missione svolta da detta Commissione nella città di Palermo in data 3 novembre 1988, in occasione dell'audizione dei giudici istruttori del *pool* antimafia, il giudice Giovanni Falcone si esprime nei termini che seguono: « *...in Italia bisogna prevedere qualcosa di simile al programma di protezione del teste previsto da tempo negli Stati Uniti, o comunque del dichiarante, chiunque esso sia perché negli Stati Uniti anche l'imputato nel momento in cui decide di parlare è considerato un teste. Ferma restando l'esigenza di valutare rigorosamente l'attendibilità di chi collabora, è comunque fondamentale porre in condizione chi collabora e i suoi familiari di effettuare serenamente queste dichiarazioni. Non si tratta né di riconoscere premi né di attribuire medaglie, ma di garantire le*



*condizioni minimali per evitare le rappresaglie ed i condizionamenti esterni. Si tratta di personaggi che hanno vissuto nel crimine e del crimine, che sono ampiamente assistiti dall'organizzazione criminosa anche nel caso di restrizione carceraria e che nel momento in cui decidono di collaborare perdono tutta questa assistenza e in più hanno fondatissimi timori di subire rappresaglie. In queste condizioni se non si modifica efficacemente questa situazione, avremo sicuramente grossi problemi per il futuro...Giornalmente ci dicono: "Scusi, ma perché dovremmo collaborare, confessare?". E' una domanda alla quale non si può dare una risposta».*

Nella stessa occasione il giudice Giacomo Conte, appartenente al medesimo pool, aggiungeva: « *Questo problema riguarda anche i testi in senso stretto, cioè quegli imprenditori che dovrebbero riferire le minacce che a fine estorsivo vengono a loro rivolte, o quei familiari di vittime che avrebbero tante cose da riferire e che non le riferiscono perché hanno la sostanziale certezza di essere vittime destinate a subire gravissime rappresaglie, fino alla morte. E noi non siamo in grado nel colloquio con queste persone quando le assumiamo come testi, di garantire nulla di preciso sul piano della protezione. Ci troviamo cioè costretti a chiedere dei veri e propri atti di eroismo...* ».

Nella relazione annuale approvata il 20 dicembre 1989 la Commissione parlamentare antimafia dinanzi la quale vennero rese tali audizioni, ribadì anch'essa la necessità che venisse approvata in tempi brevi una normativa sulla delicata questione dei *pentiti*: sottolineò l'esigenza di distinguere nettamente l'aspetto amministrativo riguardante i criteri, il tipo di interventi e la scelta delle misure da adottare nei confronti dei soggetti ai quali applicare il programma di protezione, nonché l'esecuzione di tale programma (compiti da affidare a un organismo amministrativo, composto da personale altamente specializzato), e la questione giudiziaria concernente l'attività di collaborazione, da affidare alla gestione del tutto autonoma della magistratura inquirente.

Frutto dell'iniziativa ed impulso di Giovanni Falcone, all'epoca Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero della Giustizia, con il decreto legge n. 8 del 15 gennaio 1991 (« *Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia* »), convertito nella legge 82 del 1991, e con il decreto legge n. 152 del 13 maggio 1991 (« *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa* »), convertito nella legge 12 luglio 1991 n. 203, venne finalmente introdotta nell'ordinamento italiano la normativa da tanto tempo invocata: venne così prevista con la previsione di una diminuzione speciale della pena, disciplinata dall'art. 8 della l. 203/91, una disciplina *premiale* per i collaboratori di giustizia che contribuissero all'accertamento dei reati di mafia; venne al contempo prevista la possibilità di applicare ai medesimi, qualora esposti a grave e concreto pericolo, un articolato sistema di protezione ed assistenza.

L'originario impianto normativo del decreto legge n. 8 del 1991 venne aggiornato con la legge n. 45 del 13 febbraio 2001 che, oltre a prevedere importanti modifiche alla disciplina dei collaboratori di giustizia, introdusse

per la prima volta la figura dei « testimoni di giustizia » (figura fino a quel momento normativamente sconosciuta), costituita per l'appunto da coloro che, terzi o vittime di delitti di mafia e quindi estranei alla realtà criminale da essi denunciata, rendessero dichiarazioni sui fatti a loro conoscenza e che per tale condotta fossero esposti a situazioni di grave pericolo.

Tale analogia con la condizione dei collaboratori di giustizia, costituita dalla esposizione a rilevante rischio quale conseguenza delle dichiarazioni rese, aveva portato la prassi applicativa ad estendere a tali soggetti le norme del decreto legge n. 8 del 1991, ma proprio l'anomalia costituita dalla sostanziale equiparazione tra coloro che provenivano dal mondo del crimine e coloro che a quel sistema erano del tutto estranei, aveva sollevato questioni assai delicate e complesse, più volte rilevate nelle sedi istituzionali.

Intervenendo con la tecnica dell'interpolazione, con tre nuovi articoli inseriti nel citato decreto legge, la legge n. 45 del 2001 introdusse la definizione dei « testimoni di giustizia » (art. 16-*bis*) estendendo loro le misure previste per i collaboratori, disciplinò la misura dello « speciale programma di protezione » (art. 16-*ter*) differenziandola da quella prevista dall'art. 13 per i collaboratori, e demandò la precisazione dei contenuti e delle modalità di attuazione delle misure di protezione agli emanandi decreti ministeriali (art. 17-*bis*).

Tale intervento normativo era stato anch'esso sollecitato e preparato dall'attività della Commissione parlamentare antimafia.

Invero, si legge nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari istituita nel corso della XIII Legislatura: « *La nuova legge sulle collaborazioni ha dedicato un intero capo alla figura del testimone di giustizia, regolandone e disciplinandone la posizione, ed attribuendo ad esso un regime differenziato rispetto a quello previsto per il collaboratore proveniente dai ranghi della criminalità. In tale disciplina è risultata determinante l'attività di iniziativa e proposta formulata dalla Commissione antimafia [...] Una importante ed inequivoca attestazione di ciò si è avuta nelle parole del Sottosegretario Brutti, il quale [...] ha affermato che il testo della nuova legge sui testimoni di giustizia ricalca i suggerimenti e le proposte della Commissione parlamentare antimafia che in più circostanze si era occupata della condizione dei testimoni. Peraltro, la Commissione centrale nelle more dell'approvazione della legge aveva seguito nella sua prassi applicativa le indicazioni della Commissione antimafia.* » (pag. 108 della relazione conclusiva).

Pur avendo il merito di disciplinare per la prima volta la figura in questione, la normativa in questione prestò il fianco alla prevedibile censura di avere accostato e assimilato due entità lontane e diverse tra loro.

Già nella Relazione della Commissione Antimafia istituita nel corso della XV Legislatura, ma ancor più in quella della Commissione Antimafia istituita nel corso della XVII Legislatura si sottolineò la inadeguatezza di un apparato normativo pensato per i collaboratori di giustizia a disciplinare un fenomeno assai diverso, come è quello dell'assolvimento di un dovere civico: in dette relazioni veniva rimarcato come il rapporto tra lo Stato e

il testimone di giustizia necessitasse di una normativa autonoma e differente, che a differenza di quella pensata per i collaboratori di giustizia non poteva fondarsi sulla premialità o l'assistenzialismo, quanto piuttosto sul riconoscimento e la garanzia dei diritti pregressi ad un soggetto che doveva essere messo in condizioni di rendere in sicurezza le sue dichiarazioni, senza, per altro verso, che la difesa statale si risolvesse in un danno economico, lavorativo e sociale.

Ancora, si sottolineò l'inadeguatezza della definizione introdotta con la novella del 2001 a effettuare la necessaria distinzione e operare la conseguente esclusione dal sistema tutorio dei testimoni cosiddetti *border line*, cioè quei soggetti che avevano instaurato con l'organizzazione criminale mafiosa un rapporto ambiguo, dal quale avevano tratto vantaggi e utilità.

E ancora una volta con il rilevante contributo fornito dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere ed in particolare grazie all'attività svolta nel corso della XVII legislatura, al lavoro di ricucitura fra i vari disegni di legge presentati al Parlamento e alle considerazioni e riflessioni contenute nella *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 21 ottobre 2014<sup>(1)</sup>, è stata emanata la legge n. 6 dell'11 gennaio 2018, contenente « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* »: trattasi di un testo che, normando *ex novo* la materia, appresta per essa una specifica e articolata disciplina e supera in parte le ambiguità di quella precedente.

### **3. La disciplina in materia di collaborazione con la giustizia**

Appare opportuno, ai fini di una agevole comprensione degli esiti dell'inchiesta parlamentare svolta da questo organismo parlamentare, delineare sinteticamente il sistema di regolamentazione previsto per coloro che collaborano con la giustizia, frutto, come sopra esposto, delle norme contenute nel primo testo legislativo dedicato a tale complessa e rilevante materia, introdotto con il decreto legge n. 8 del 1991 (convertito nella legge 82/91), poi novellato ad opera della legge 45/2001.

Tale testo, integrato dai Regolamenti di attuazione (introdotti con i Decreti del Ministro dell'Interno n. 263 del 24.7.2003, n. 161 del 23.4.2004, n. 138 del 13.5.2005 e con il Decreto del Ministro della Giustizia n. 144 del 7.2.2006), costituisce quel compendio normativo che è stato definito lo *statuto dei collaboratori di giustizia*.

L'ambito di applicazione della disciplina in questione è delimitato dall'art. 9 del decreto legge 8/1991, che detta le « condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione »: la norma originaria venne modificata dalla legge 45/2001 che si preoccupò di definire in termini rigorosi e precisi i criteri per la selezione dei collaboranti da avviare alle misure di protezione, in modo da ovviare alla inadeguatezza sotto tale profilo della

<sup>(1)</sup> Doc. XXIII n. 4.

prima formulazione che aveva di fatto determinato una inflazione delle ammissioni al programma di protezione.

Vennero così stabiliti i requisiti per l'accesso al sistema tutorio e precisate le caratteristiche che devono connotare le dichiarazioni dei soggetti che collaborano o rendono dichiarazioni nel corso di un procedimento penale attinente delitti di stampo mafioso o gli altri delitti tassativamente elencati dallo stesso art. 9.

È stato così stabilito che la collaborazione e le dichiarazioni devono essere qualificate da « intrinseca attendibilità » e che devono presentare caratteristiche di « novità o completezza » ovvero che, per altri elementi, devono apparire « di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio o ancora per le attività di investigazione su struttura, articolazioni e collegamenti, obiettivi, finalità e modalità operative delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo ».

La previsione in termini alternativi e non cumulativi dei requisiti della novità, completezza o importanza per le indagini o il giudizio delle dichiarazioni rese, sembrerebbe attribuire ai criteri di ammissione alle misure di protezione caratteri di notevole ampiezza: sembrerebbe, cioè, che anche dichiarazioni di modesto valore investigativo, purché nuove o complete, o, per converso, quelle anche meramente confermative di dichiarazioni rese da altri soggetti, purché complete o relative a fatti di rilievo, siano sufficienti per accedere al sistema tutorio.

L'attento esame della normativa smentisce però tale assunto.

Infatti, i profili attinenti lo spessore, la rilevanza e la qualità del contributo conferito, acquistano valore ed importanza sotto altro aspetto.

Va tenuto presente che condizione cardine ed essenziale per l'accesso al sistema tutorio (oltre alla inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dall'Autorità di pubblica sicurezza per i soggetti liberi o dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia per le persone detenute) è che i soggetti che rendono dichiarazioni versino in situazione di grave e attuale pericolo a causa della attività di collaborazione.

Orbene, secondo quanto previsto dal comma 6 dello stesso art. 9 citato, nella valutazione delle situazioni di pericolo si deve tenere conto dello spessore delle condotte di collaborazione e della rilevanza e qualità delle dichiarazioni: vengono quindi recuperati quali elementi e variabili idonei a determinare la situazione di pericolo, i profili attinenti la qualità del contributo conoscitivo offerto dal collaboratore.

Le speciali misure a tutela dell'incolumità di detti soggetti possono essere applicate anche a coloro che con essi convivono stabilmente, nonché a coloro che, a causa delle relazioni con essi intrattenute, risultino analogamente esposti a grave, attuale e concreto pericolo.

Il sistema introdotto dal decreto legge n. 8 del 1991 contempla l'intervento nel procedimento della protezione di tre attori di riferimento, con diverse competenze e responsabilità.

Agli organi giudiziari inquirenti spettano compiti propositivi in tema di attivazione della protezione, mentre agli organi amministrativi competono funzioni decisionali e attuative.

Il più volte citato decreto legge ha istituito i due organi amministrativi principali che intervengono nel procedimento: la *Commissione Centrale*, appositamente istituita presso il Ministero dell'Interno, presieduta da un Sottosegretario di Stato per l'interno, che è l'organo politico-amministrativo cui compete decidere in merito all'ammissione, alla definizione del contenuto, alla durata e alla cessazione delle misure di tutela e assistenza; il *Servizio Centrale di Protezione*, struttura interforze istituita nell'ambito del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, con una sede centrale e nuclei periferici ripartiti sul territorio (i cosiddetti *Nuclei operativi di protezione*), che è l'organo preposto a dare attuazione allo speciale programma di protezione, provvedendo alla tutela, all'assistenza e a tutte le esigenze delle persone sottoposte a protezione.

In particolare, dal momento in cui fa ingresso nel sistema tutorio a seguito dell'approvazione da parte della *Commissione* predetta di un programma di protezione, anche provvisorio, il soggetto tutelato viene preso in carica dal *Servizio centrale* che organizza la *cornice* della protezione. Questa si esprime attraverso due momenti fondamentali e complementari: la tutela, che è demandata all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza e, per l'attuazione concreta, al referente per il profilo tutorio e della sicurezza (il cosiddetto *referente territoriale*), ovvero la Forza di polizia territoriale – Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri o Guardia di Finanza – che viene individuata dal Prefetto e assicura tutti i compiti di vigilanza e sicurezza; l'assistenza e la protezione in senso ampio, riguardante tutti gli aspetti della vita civile e sociale che il tutelato e i suoi familiari devono affrontare. In questa attività è fondamentale il ruolo dei *Nuclei operativi di protezione*, che assicurano il reperimento delle abitazioni, l'assistenza sanitaria, scolastica, e, in generale, tutti gli adempimenti burocratici per i quali i tutelati necessitano di un filtro necessario a garantire la mimetizzazione e la sicurezza.

Sia la Forze di polizia territoriali referenti per il profilo tutorio e della sicurezza, sia i *Nucleo Operativi di Protezione*, referenti per il profilo assistenziale, fanno capo al *Servizio Centrale di Protezione*, che costituisce la *cabina di regia* del complesso meccanismo della protezione.

L'iniziativa per l'adozione delle speciali misure, come prima accennato, è conferita in via principale all'organo giudiziario requirente, cioè al Procuratore della Repubblica il cui ufficio procede o ha proceduto sui fatti oggetto delle dichiarazioni del collaboratore: allorché le ordinarie misure di tutela adottabili dalle Autorità di pubblica sicurezza appaiono inadeguate, detta Autorità giudiziaria propone alla *Commissione centrale* l'applicazione di speciali misure di protezione (art. 11, comma 1 del decreto legge n. 8 del 1991); sono poi previste regole di coordinamento interno ed esterno relative al potere di iniziativa (art. 11, comma 2), nonché la possibilità che la proposta venga formulata dal Capo della polizia.

La legge stabilisce che, al fine di porre la *Commissione centrale* in condizione di effettuare compiutamente le valutazioni di sua competenza, la proposta dell'Autorità giudiziaria indichi specificamente (oltre ai delitti e organizzazioni criminali sui quali l'interessato rende le dichiarazioni, e gli elementi dai quali si desume che le dichiarazioni hanno le caratteristiche

indicate dall'art. 9), le circostanze utili al vaglio e all'apprezzamento della gravità e attualità del pericolo cui, per effetto della scelta di collaborare, sono esposti i soggetti proposti per l'accesso al sistema tutorio.

Deve essere altresì comunicata l'avvenuta redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dall'art. 16-*quater* della legge n. 8 del 1991.

La proposta deve anche contenere indicazioni dettagliate circa i beni di cui dispone il collaboratore e gli accertamenti compiuti in ordine all'effettivo stato patrimoniale del predetto.

Sulla scorta di quanto rappresentato nella proposta, la *Commissione centrale* decide le misure da applicare.

Opportunamente la legge prevede che nelle situazioni di particolare gravità del pericolo e quindi quando vi sia urgenza di provvedere, su richiesta della autorità legittimata a formulare la proposta che dovrà motivare sul punto, la Commissione, pronunciandosi senza formalità ed entro la seduta successiva alla richiesta, possa adottare un *programma provvisorio di protezione*, che è destinato a decadere qualora entro 180 giorni non sia stata trasmessa la proposta *ordinaria* che osservi le normali forme e modalità del procedimento, o la *Commissione Centrale* non abbia deliberato sull'applicazione delle speciali misure di protezione.

A seguito della riforma del 2001 è stato previsto un meccanismo di gradualità delle misure di protezione con diversi livelli di tutela.

La *Commissione Centrale* può deliberare infatti l'adozione di « speciali misure di protezione » (previste dall'art. 13, comma 4 del decreto legge n. 8 del 1991), ovvero può definire uno « speciale programma di protezione » (previsto dall'art. 13 comma 5 decreto legge cit.), al quale si ricorre nelle situazioni di massimo livello di pericolo, quando cioè le speciali misure di protezione « non risultano adeguate alla gravità e attualità del pericolo ». Lo *speciale programma* contiene anche le *speciali misure*, ma ha un contenuto più ampio: basti pensare, ad esempio, che soltanto esso prevede la possibilità di trasferimento in luoghi protetti e il cambiamento delle generalità, nonché misure di assistenza personale ed economica.

Le *speciali misure di protezione* che non siano, appunto, contenute e definite mediante un *programma speciale*, sono deliberate dalla *Commissione centrale* e determinate e attuate dal Prefetto del luogo di residenza: come appena sopra indicato, esse sono adottate dalla Commissione qualora l'esposizione a pericolo degli interessati non sia tale da rendere necessario il trasferimento in luogo protetto.

Tali misure, previste dal comma 4 dell'art. 13 del decreto legge n. 8 del 1991 e dall'art. 7 del Decreto del Ministro dell'Interno n. 161 del 2.4.2004, consistono essenzialmente in misure di carattere tutorio: vigilanza e tutela del collaboratore e dei suoi familiari da eseguire a cura degli organi di polizia territorialmente competenti; predisposizione di accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni e gli immobili di pertinenza degli interessati (quali strumenti di video-sorveglianza e di teleallarme); misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quelli di residenza; infine, per i collaboratori detenuti, modalità particolari di custodia in istituti ovvero di esecuzioni di traduzione e piantonamenti.

È possibile anche l'adozione di accorgimenti, ma solo contingenti, finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale del collaboratore.

Il *programma speciale di protezione*, attuato dal Servizio Centrale di Protezione, come detto ha un contenuto assai più vasto e articolato.

Infatti, oltre a quelle precedentemente richiamate, può comprendere una o più delle seguenti misure: il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti; l'utilizzazione di documenti di copertura per assicurare la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale degli interessati; il cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo n. 119 del 1993; misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore; misure di assistenza personale ed economica.

La previsione del possibile contenuto del programma, contenuta nel comma 5 dell'art. 13 del decreto legge n. 8 del 1991 e nell'art. 8 del citato D.M.161/2004, termina con una formula di chiusura: è stabilito, infatti, che il programma può comprendere le « misure straordinarie anche di carattere economico, eventualmente necessarie ».

Indubbiamente, la principale garanzia di sicurezza del soggetto sottoposto a programma di protezione è costituita dalla condizione di maggior anonimato possibile.

La legge prevede a tal proposito due forme tutorie, di diverso grado di intensità, relative alla copertura della reale identità del soggetto che presta collaborazione.

La forma *minore* di mimetizzazione anagrafica si attua con il rilascio di documenti con nominativi fittizi (i cosiddetti *documenti di copertura*), strumento previsto dall'art. 13 comma 10 del decreto legge n. 8 del 1991, che viene utilizzato in via temporanea al fine di garantire la riservatezza e quindi la sicurezza, nonché il reinserimento sociale: la validità dei *documenti di copertura* (carta di identità, patente, codice fiscale, libretto sanitario, nonché altri documenti che vengono assegnati al collaboratore e ai suoi familiari se già sono stati rilasciati i corrispondenti documenti reali) è legata alla durata del programma di protezione, nel senso che possono essere utilizzati esclusivamente in costanza dello speciale programma di protezione, alla cui cessazione vengono ritirati.

Tali documenti, il cui uso è autorizzato dal *Servizio Centrale di Protezione*, però, proprio perché ad essi non corrisponde una posizione anagrafica, non possono essere utilizzati per compiere alcun atto giuridico che coinvolga altri soggetti pubblici o privati.

È previsto soltanto che con i nominativi di copertura possano conseguirsi titoli di studio o attestati di formazione e specializzazione professionale all'interno dello Stato italiano e che, al momento in cui lo *speciale programma di protezione* venga a cessare, i titoli e gli attestati in questione vengano convertiti con il nominativo reale (v. artt. 11 e 12 del Decreto Ministro dell'Interno n. 138 del 2005).

La forma più pregnante ed efficace di mimetizzazione anagrafica si attua, secondo quanto previsto dall'art. 13 comma 5 del decreto legge n. 8 del 1991 e dall'art. 14 del Decreto del Ministro dell'Interno n. 161 del 23.4.2004, con la misura del *cambio delle generalità* disciplinata dal decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, utilizzata in casi eccezionali,

nelle ipotesi di rischio così elevato che ogni altra misura risulti inadeguata: viene cioè introdotta, attraverso un lungo e complesso *iter* procedurale, una nuova posizione anagrafica nei registri dello stato civile.

Le misure di assistenza economica, previste per l'ipotesi in cui il soggetto tutelato non sia in grado di far fronte alle relative necessità, comprendono: la sistemazione e le spese alloggiative; le spese per i trasferimenti giustificati da esigenze di sicurezza, sanitarie o di reinserimento; le spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie; l'assegno di mantenimento, concesso quando l'interessato non può svolgere attività lavorativa ed integrato per le persone a carico prive di capacità lavorativa (la misura di tale assegno, definita dalla *Commissione Centrale*, non può superare l'ammontare di cinque volte l'assegno sociale); l'assistenza legale.

È infine garantita, ai fini del reinserimento sociale e per tutto il periodo di vigenza delle speciali misure di protezione, la conservazione del posto di lavoro, sia presso le amministrazioni pubbliche che nel settore privato, ovvero la ricollocazione lavorativa presso altra sede o ufficio, secondo forme e modalità che assicurino la riservatezza e l'anonimato dell'interessato. Tali misure sono disciplinate dal regolamento introdotto con il Decreto del Ministro dell'Interno del 13.5.2005 n. 138. Ai sensi dell'art. 8 di tale Decreto ministeriale, nell'ipotesi in cui i soggetti ammessi a speciali misure di protezione o a programma di protezione svolgano attività lavorativa, le amministrazioni e gli enti competenti adottano, d'intesa con gli organi preposti all'attuazione delle misure o del programma, gli accorgimenti idonei per impedire, in caso di consultazione di banche dati o archivi informatici, l'individuazione degli interessati e del luogo di lavoro delle località in cui gli interessati effettuano le prestazioni.

A fronte delle misure di tutela e assistenza previste, a carico dei soggetti cui esse vengano applicate sono imposti obblighi stringenti.

Invero, gli interventi deliberati dalla *Commissione centrale* comportano la instaurazione di un rapporto giuridico complesso tra lo Stato e la persona protetta, con l'assunzione di reciproci obblighi: la natura giuridica dell'atto costitutivo del rapporto di protezione è individuata dalla giurisprudenza amministrativa<sup>(2)</sup> nel « contratto ad oggetto pubblico », destinato a regolare rapporti giuridici che accedono ad un provvedimento amministrativo per il conseguimento di evidenti finalità di interesse pubblico, dal quale derivano per lo Stato e la persona protetta reciproci obblighi.

È quindi previsto (art. 9 del più volte citato D.M. 161 del 2004) che il contenuto delle *speciali misure* o del *programma speciale di protezione* venga riportato in un apposito atto che deve essere sottoscritto dal collaboratore e dalle altre persone destinatarie della proposta, che in tal modo aderiscono a tutte le clausole in esso contenute e si impegnano a rispettare tutte le prescrizioni e obblighi, in particolare quelli previsti dall'art. 12 commi 1 e 2 del decreto legge n. 8 del 1991: trattasi dell'obbligo di rilasciare completa e documentata attestazione riguardante

<sup>(2)</sup> Cfr. TAR Roma sez. I sentenza del 25.3.2018 n. 2529.



il proprio stato civile, di famiglia e patrimoniale, gli obblighi a loro carico derivanti dalla legge, da pronunce dell'autorità e da negozi giuridici, i procedimenti penali, civili o amministrativi pendenti, i titoli di studio o professionali, le autorizzazioni, licenze, le concessioni e ogni altro titolo abilitativo di cui siano titolari, ed ancora l'obbligo di osservare le norme di sicurezza prescritte e collaborare attivamente all'esecuzione delle misure, di sottoporsi a interrogatori, esami o altri atti di indagine e di non rendere a soggetti, diversi dall'Autorità Giudiziaria da forze di polizia o difensori, dichiarazioni sui fatti di interesse per i procedimenti in relazione ai quali la collaborazione è prestata; il collaboratore si impegna poi a non avere contatti con persone dedite al crimine.

Con la sottoscrizione, che non può essere rifiutata a pena di revoca delle misure, né può essere parziale, chi la appone dà atto di essere stato informato delle conseguenze derivanti dalla inosservanza degli obblighi ed impegni assunti e delle conseguenze derivanti dalla commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale.

È importante sottolineare come, secondo quanto previsto dall'art. 10 del DM predetto, sia le *speciali misure di protezione* che il *programma speciale di protezione* sono a termine: il provvedimento con cui la Commissione li adotta indica il termine, che non può essere superiore a cinque anni; in mancanza, esso è fissato dalla legge in un anno.

Anche prima della scadenza del termine, su iniziativa dell'interessato, dell'Autorità proponente, dell'Autorità che le attua ovvero su iniziativa della *Commissione centrale*, tali misure possono essere modificate, con l'introduzione, l'integrazione, la sospensione o anche la eliminazione di taluna delle misure tutorie o di quelle di assistenza economica.

Le modifiche sono disposte dalla *Commissione centrale* quando ricorrano o intervengano cambiamenti delle esigenze connesse alla tutela della sicurezza o al reinserimento sociale o lavorativo del soggetto che vi è sottoposto.

Alla scadenza le misure di protezione, siano o meno inserite in uno speciale programma, possono o essere prorogate o cessare.

A tale fine, almeno trenta giorni prima della scadenza del termine, l'Autorità giudiziaria che ha proposto l'adozione delle misure deve comunicare alla *Commissione* gli elementi utili, fornendo in particolare informazioni sullo stato dei procedimenti che vedono impegnato il collaboratore, per la valutazione in merito alla persistenza o meno dei presupposti che ne hanno determinato l'adozione. Anche il Prefetto (per le *speciali misure di protezione*) e il *Servizio centrale di protezione* (per lo *speciale programma*) forniscono alla *Commissione* gli elementi utili, riferendo in particolare sul comportamento dell'interessato, sull'efficacia delle misure tutorie, sulle concrete possibilità di reinserimento al di fuori delle misure tutorie medesime.

Nell'ipotesi di modifica o di mancata proroga delle misure speciali di protezione, secondo quanto disposto dall'art. 10 commi 14 e 15 del DM 161 del 2004, il provvedimento può prevedere, al fine di agevolare il reinserimento sociale degli interessati, la *capitalizzazione* delle misure di assistenza economica, con l'eventuale prosecuzione delle misure di protezione.

La *capitalizzazione* delle misure di assistenza economica consiste nell'erogazione di una somma pari all'importo dell'assegno di mantenimento erogato per la durata di due anni (in presenza di documentati e concreti progetti di reinserimento socio-lavorativo, la capitalizzazione può essere riferita a un periodo di cinque anni). A tale importo si aggiunge la somma forfetaria di euro 10.000 quale contributo per la sistemazione alloggiativa.

Tali criteri si applicano anche a tutti i nuclei familiari inseriti nel programma di protezione.

Con riguardo agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione delle misure di assistenza economica (compresi gli interventi contingenti finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale per l'ipotesi in cui non si ricorra a *programma di protezione*), l'art. 17 del decreto legge n. 8 del 1991 prevede che essi siano di natura riservata e non soggetti a rendicontazione: in particolare è disposto che il Capo della polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, al termine di ciascun anno finanziario presenti al Ministro dell'Interno una relazione sui criteri e sulle modalità di utilizzo dei relativi fondi. La relazione è poi distrutta su autorizzazione del Ministro.

Tali previsioni in materia di interventi finanziari sono richiamate dalla legge n. 6 del 2018 contenente le disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia, e sono pertanto applicabili anche in tale ambito: peraltro, l'art. 19 di tale legge ha aggiunto al 4° comma dell'art. 17 del citato decreto legge un'ulteriore previsione, secondo la quale «*A tali interventi finanziari non si applicano le norme vigenti in materia di tracciabilità dei pagamenti e di fatturazione elettronica*».

Evidenti appaiono le ragioni delle citate disposizioni, finalizzate a garantire anche in tale ambito ineludibili esigenze di segretezza, finalizzate alla sicurezza dei soggetti tutelati.

La revoca o la mancata proroga delle speciali misure di protezione viene disposta nel caso in cui vengano meno l'attualità e la gravità del pericolo, ovvero quando appaiono idonee altre misure, o ancora, in caso di inosservanza degli impegni assunti da parte dei soggetti che vi sono sottoposti.

#### **4. La disciplina sui testimoni di giustizia**

In data 21 febbraio 2018 è entrata in vigore, attesa da tempo, la legge 11 gennaio 2018 n. 6, intitolata «*Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*», con la quale il legislatore si è finalmente fatto carico di dettare una disciplina specifica ed autonoma per coloro che, estranei ad un contesto criminale di tipo mafioso, ne siano vittima e comunque offrano in merito allo stesso un contributo di conoscenze significativo e per tale ragioni si trovino esposti ad un rischio particolarmente elevato.

Come già sopra accennato, la legge è frutto in parte dal lavoro condotto dalla Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura che aveva sottolineato la necessità di una revisione complessiva della normativa e dell'intero impianto che, nonostante gli aggiustamenti apportati

con i regolamenti di attuazione e l'impegno profuso in termini di personale e di risorse finanziarie, era caratterizzato da un diffuso malcontento nei destinatari, attestato dall'elevato contenzioso dinanzi la giurisdizione amministrativa: sulla base delle riflessioni svolte nella relazione approvata in data 21.10.2014 nacque una proposta di legge di riforma del sistema di protezione dei testimoni di giustizia, sottoscritta da tutti i gruppi politici presenti in Commissione (AC 3500 Bindi), che dopo l'iter parlamentare, ha condotto, con alcune modifiche, all'attuale testo della legge.

Con detta novella legislativa si opera, appunto, una netta distinzione tra la condizione del testimone di giustizia, del quale viene data una nuova definizione, e quella del collaboratore di giustizia. Le due figure, come più sopra già indicato, erano in precedenza impropriamente accomunate, atteso che ai primi si applicavano norme ideate per coloro che avevano fatto parte del contesto criminale denunciato.

La nuova legge, al fine di definire il suo ambito di applicazione, introduce all'art. 2 una definizione della figura del testimone di giustizia più stretta e rigorosa rispetto a quella già contenuta nell'art. 16- *bis* del decreto legge n. 8/1991, introdotto dalla legge 45 del 2001. Viene quindi stabilito che è testimone di giustizia colui che:

a) rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni di fondata attendibilità intrinseca, rilevanti per le indagini o per il giudizio;

b) assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone;

c) non ha riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non ha rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni. Non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni, né i meri rapporti di parentela, di affinità o di coniugio con indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi;

d) non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione né è sottoposto a un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, da cui si desumano la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale;

e) si trova in una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni.

La diversità di contenuto delle previsioni delle differenti lettere depone inequivocabilmente nel senso che i requisiti elencati non sono alternativi,

ma devono cumulativamente concorrere ai fini della individuazione della figura del « testimone di giustizia » destinatario della disciplina dettata dalla legge in esame.

Dalla nuova definizione normativa emerge innanzitutto che, opportunamente, il legislatore ha mantenuto la correlazione, già prevista dell'art. 16-*bis* del decreto legge n. 8 del 1991, tra la figura del testimone di giustizia e la qualifica processuale (persona offesa, persona informata sui fatti, testimone): occorre quindi che il soggetto renda dichiarazioni a valenza processuale nelle forme della denuncia, delle sommarie informazioni o della testimonianza; emerge altresì che, a differenza di quanto previsto per il collaboratore, le sue dichiarazioni possono riferirsi a qualsiasi tipo di reato.

Occorre che tali dichiarazioni siano dotate di « fondata attendibilità intrinseca » e che siano « rilevanti per le indagini o per il giudizio »: trattasi di formula ben più rigorosa di quella precedentemente adottata, ove si faceva riferimento alla necessità che le dichiarazioni avessero « carattere di attendibilità » e non si ponevano requisiti di spessore e rilevanza delle dichiarazioni del testimone di giustizia.

La differenza tra la *attendibilità* e la *fondata attendibilità intrinseca* rileva, evidentemente, sul piano del giudizio che è chiamato a formulare chi deve valutare le dichiarazioni in questione ai fini della ammissione alle misure tutorie, ma, ancor prima, nel momento della formulazione della proposta da parte dell'Autorità dotata del potere di impulso: la nuova dizione normativa rinvia palesemente alla oramai consolidata elaborazione giurisprudenziale riguardante il giudizio di attendibilità intrinseca delle dichiarazioni dei soggetti terzi nel procedimento penale (e quindi la necessità di verifica dei requisiti di spontaneità, costanza, logicità, coerenza, specificità del narrato) e richiama ad un maggiore rigore nell'apprezzamento in questione.

Pur non essendo necessario che siano acquisiti riscontri esterni – e altrimenti non poteva essere, atteso che la legge prescinde dalla necessità di tali riscontri perfino per la formulazione del giudizio di responsabilità penale che si fonda sulle dichiarazioni di un teste – tuttavia l'utilizzo di una formula *rafforzata* risponde evidentemente all'esigenza<sup>(3)</sup> di evitare possibili strumentalizzazioni del sistema tutorio.

La giurisprudenza penale richiede ormai da tempo che il vaglio delle dichiarazioni del teste sia assai penetrante e severo<sup>(4)</sup> quando abbia ad oggetto le dichiarazioni del testimone-persona offesa (soprattutto quando si sia costituito parte civile), in quanto soggetto portatore di interessi antagonisti rispetto a quelli dell'imputato e quindi da considerare con estrema cautela.

Analogamente, anche il testimone di giustizia-vittima può perseguire un interesse particolare, segnatamente quello dell'accesso alle misure

<sup>(3)</sup> già evidenziata nella relazione della Commissione parlamentare antimafia istituita nella precedente legislatura.

<sup>(4)</sup> Sino al punto di ritenere che in talune fattispecie diventi opportuna la ricerca di riscontri esterni.

assistenziali che sono assicurate dalla legislazione in materia in misura sempre maggiore. Si è in particolare sottolineata la possibilità di strumentalizzazioni da parte di testimoni-imprenditori quando versino in situazioni di difficoltà economica non più rimediabile: essi potrebbero avere come obiettivo quelle di accedere a tali misure che comprendono, per esempio, benefici in termini di sospensione delle scadenze.

La nuova formulazione dettata in ordine alla qualità delle dichiarazioni del testimone di giustizia sembra rispondere all'esigenza in questione, richiamando appunto la necessità di un vaglio particolarmente rigoroso (come quello, appunto, individuato dalla giurisprudenza della Cassazione per le posizioni di soggetti portatori di un interesse proprio), in modo da evitare qualsiasi impiego improprio del sistema della protezione dei testimoni di giustizia.

Ed ancora, rispondendo ad un'esigenza avvertita da più parti e segnalata nella già citata Relazione della Commissione antimafia, è stato introdotto un altro fondamentale requisito, quello cioè della rilevanza delle dichiarazioni per le indagini e il giudizio: non è la pretesa di un'utilità che il testimone deve potere offrire, quasi fosse una controprestazione in un sinallagma negoziale in cui lo Stato fornisce protezione e assistenza economica, ma il logico e indispensabile presupposto dell'altro requisito previsto dalla legge per l'accesso al sistema tutorio, cioè la « situazione di grave e concreto pericolo » in cui il dichiarante deve versare.

Le lettere *c)* e *d)* dell'art. 2 in esame attengono non più alle dichiarazioni rese dal soggetto, bensì alla posizione e alla *qualità* del dichiarante stesso.

La necessità, per poter essere considerato *testimone di giustizia*, che il soggetto non abbia riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non abbia rivolto a proprio profitto i contatti e le relazioni con i soggetti su quali rende dichiarazioni, traduce anch'essa i suggerimenti e le riflessioni svolte dalle precedenti Commissioni parlamentari antimafia <sup>(5)</sup>.

Si era in proposito sottolineato come, a fronte di un testo normativo (quello dell'art. 16-*bis* sopra riportato) che faceva esclusivo riferimento all'assenza dell'applicazione di una misura di prevenzione o di un procedimento pendente volto a tale applicazione, la prassi applicativa della *Commissione centrale*, espressa nelle *delibere di massima* ed avallata dalla giurisprudenza amministrativa, era andata ben oltre tale formale parametro, interpretando la norma nel senso della necessità che il soggetto non avesse dato manifestazioni sostanziali di pericolosità sociale e che fosse « estraneo ai contesti criminali su cui rendeva dichiarazioni ».

Non era così stato consentito l'accesso allo *status* di testimone di giustizia a coloro che si erano resi responsabili di reati ritenuti indicativi di

---

<sup>(5)</sup> Cfr. pag. 45 e segg. della *Relazione sui testimoni di giustizia*, approvata nella seduta del 19 febbraio 2008 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XV Legislatura – Doc. XXIII n. 6; cfr. anche pag. 25 e segg. della *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 21 ottobre 2014 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere della XVII Legislatura – Doc. XXIII n. 4.

pericolosità, o che erano legati da vincoli di parentela o convivenza con soggetti sottoposti a procedimenti penali per delitti di stampo mafioso, o ancora che, in ragione dell'attività imprenditoriale o lavorativa svolta, erano entrati in contatto con il sistema criminale mafioso.

Si tratta delle figure definite *border line*, tra le quali di particolare rilievo anche perché assai ricorrente nella prassi quella dell'imprenditore che aveva instaurato un rapporto ambiguo con l'associazione mafiosa alla quale si era lui stesso rivolto *ab origine* corrispondendo poi alla stessa forme diverse di contributo (somme di denaro, assunzioni di affiliati, intestazioni fittizie), o che aveva comunque instaurato un rapporto sinallagmatico con l'organizzazione criminale, ricevendo dalla stessa *protezione*, vantaggi in termini di facilitazioni presso pubbliche amministrazioni e istituti di credito, interventi per l'adempimento di fornitori e clienti, per l'accaparramento di lavori, o altro.

E ancora, erano stati ritenuti privi del necessario requisito dell'assenza di pericolosità sociale quei soggetti che provenivano da nuclei familiari dei quali facevano parte anche persone inserite o *vicine* ad un'associazione mafiosa, che da detti nuclei si erano dissociati ma che per lungo tempo avevano tratto benefici dall'appartenenza dei loro familiari ad organizzazioni criminali.

Pur apprezzandosi tale orientamento, volto a negare lo *status* di testimone di giustizia a chi non fosse effettivamente terzo o vittima rispetto ai contesti mafiosi, si era però sottolineato da parte della Commissione parlamentare antimafia della XVII Legislatura come in tal modo, sconfinando rispetto alla previsione normativa, un organo amministrativo finiva per attribuirsi un'amplissima discrezionalità, facendo peraltro riferimento a criteri alquanto generici e non sempre appropriati.<sup>(6)</sup>

Con la nuova definizione normativa il requisito in questione risulta adesso delineato, così come auspicato, in termini sufficientemente precisi:

---

<sup>(6)</sup> Cfr. pag. 28 della *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* cit. « [...] i criteri di valutazione introdotti dalla Commissione centrale, non appaiono, allo stato, del tutto condivisibili. Quello inerente l'assenza di condanna per reati rivelanti la pericolosità sociale, se non ulteriormente puntualizzato – circa la connessione o meno dei delitti commessi con quelli su cui il dichiarante riferisce e circa la definitività o meno del provvedimento giurisdizionale – affida all'organo amministrativo un potere di pregiudizio che va oltre l'intrinseco significato di una sentenza. Allo stesso tempo, i criteri tratti dalla legislazione sui familiari delle vittime di mafia, cioè da una normativa in cui il legislatore può subordinare la concessione di un beneficio all'assenza di situazione di 'sospetto', non appaiono automaticamente estensibili ai testimoni di giustizia che, invece, sono destinatari non di concessioni, ma del riconoscimento dei loro diritti che possono essere menomati dalla testimonianza il cui valore è sconnesso dalla probità di chi la rende. Inoltre, anche sotto altri profili, il superstite di una vittima inserito in una famiglia di mafiosi è ben diverso dal testimone che si dissocia dalla famiglia di mafiosi: nel primo caso la parentela rileva come non meritoria di beneficio, nel secondo caso è proprio la non meritoria parentela che spinge il soggetto a dissociarsi. Oppure, la nozione di « estraneità » ad ambienti e rapporti delinquenziali, se non correttamente precisata, può portare [...] a valorizzare in maniera miope il vissuto pregresso, nonostante il quale, però, si può egualmente adempiere, lealmente e in assenza di utilitarismi, al dovere della testimonianza. In altri termini, alle figure definite *border line* non può essere negato, come invece avviene, lo status di testimone di giustizia in base a criteri eccessivamente discrezionali, come quello della pericolosità sociale.....o generici, come quello della 'estraneità' ai contesti criminali (perché un imprenditore che per anni è assoggettato all'associazione mafiosa, nonostante i ripetuti contatti con la stessa, rimane egualmente vittima), o quello dei rapporti di parentela del dichiarante con soggetti legati ad ambienti mafiosi in cui è proprio tale stretto legame che determina la necessità di prendere le distanze ».

è stato così introdotto il riferimento a condanne per reati « connessi » a quelli per cui si procede (e la « connessione » dovrà necessariamente essere intesa, a pena di ricadere nella previgente aleatorietà dell'interpretazione data alla norma, facendo riferimento alla nozione contenuta nell'art. 12 c.p.p); è stato esplicitamente previsto che non può accedere al sistema di protezione chi abbia rivolto a proprio profitto le relazioni con il sistema delittuoso su cui rende le dichiarazioni; infine, viene comunque precisato che non rilevano ai fini dell'esclusione quei comportamenti che siano stati posti in essere a causa dell'assoggettamento a quel sistema criminale, né i meri rapporti di parentela, affinità o coniugio con soggetti indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi.

In tal modo perimetrato e definito il requisito della *estraneità*, rispetto al quale risulta fortemente ridotta la possibilità di letture ed applicazioni con eccessivi e inaccettabili margini di discrezionalità, la norma pare rispondere alle diverse esigenze che si intersecano nella materia in esame: la necessità, per un verso, di non escludere utili apporti conoscitivi provenienti da soggetti che sono entrati in rapporti duraturi con le organizzazioni criminali e che proprio per tale ragione sono in grado di fornire informazioni ben più importanti e rilevanti rispetto alla vittima o al terzo che abbia avuto un contatto occasionale; l'esigenza, per altro verso, di non consentire che dell'apparato tutorio predisposto per i testimoni di giustizia possa beneficiare, o che tale sistema possa addirittura essere piegato a proprio vantaggio da chi non è rimasto estraneo e abbia tratto benefici dal sistema criminale mafioso.

Rileva però questa Commissione come l'art. 2 della legge n. 6 del 2018, nel prevedere alla lettera *d*) il requisito già contenuto nella vecchia normativa (« *non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione né è sottoposto a un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159* »), ha ulteriormente specificato che dalla sottoposizione alla misura o al relativo procedimento devono desumersi « *la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale* »: la disposizione in esame sembra così riproporre spazi troppo ampi di discrezionalità, con il concreto rischio che si ricada nella aleatorietà che, nella prassi applicativa, aveva caratterizzato l'interpretazione della precedente norma.

Va infatti tenuto presente, innanzitutto, che la attuale sottoposizione di un soggetto ad una misura di prevenzione è già di per sé indice della attualità della sua pericolosità sociale (in caso contrario è previsto dall'ordinamento il rimedio della revoca della misura da parte del Tribunale della prevenzione); in secondo luogo va rilevato come la valutazione della « *persistente attualità della pericolosità sociale* » così come la prognosi di commissione di delitti di grave allarme sociale non vengono ancorate a specifici parametri cui l'organo amministrativo chiamato a decidere dell'ammissione al sistema tutorio debba fare riferimento.

Infine, la lettera *e*) del cit. art. 2 indica, quale presupposto essenziale per l'accesso al sistema di protezione, la situazione di grave, concreto e

attuale pericolo in cui versi il dichiarante, non fronteggiabile con le ordinarie misure di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza. Nella valutazione di tale situazione si dovrà tener conto di ogni elemento utile, e in particolare della « *rilevanza e qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni* ».

Con tale previsione, che costituisce logico e coerente corollario della necessità, anch'essa introdotta con la nuova legge, che le dichiarazioni rese siano rilevanti per le indagini o per il giudizio, la portata dell'accusa viene conseguentemente a riverberarsi sulla situazione di rischio per il dichiarante.

Sotto tale profilo, la disciplina per i testimoni di giustizia, che in precedenza prescindeva da tale nesso tra contenuto *pericoloso* delle rivelazioni del soggetto e situazione di pericolo, è stata parificata a quella dei collaboratori di giustizia, tanto che, con formulazione ripresa dalla normativa dettata per costoro, elemento di valutazione diventano anche le concrete caratteristiche del gruppo criminale o del soggetto attinto dalle dichiarazioni del testimone.

Dopo avere definito il suo ambito di applicazione (costituito dai testimoni di giustizia e dagli « *altri protetti* », cioè coloro che a causa del rapporto di stabile convivenza o delle relazioni intrattenuti con i primi, risultano parimenti esposti a grave, attuale e concreto pericolo), nonché aver fornito la nuova definizione del testimone di giustizia, la legge n. 6 del 2018 individua e disciplina le speciali misure di protezione predisposte per i soggetti tutelati.

È importante sottolineare come, nel mantenere il principio dell'accesso graduale alle diverse misure secondo il grado di pericolo e la sua attualità, sia stata abbandonata la precedente distinzione tra le « *speciali misure di protezione in località d'origine* » e « *il programma speciale di protezione in località protetta* » che caratterizza tuttora la disciplina dettata per i collaboratori di giustizia. Infatti, la locuzione « *speciali misure di protezione* », che nel decreto legge n. 8 del 1991 non comprende quelle di maggiore pregnanza adottabili con il programma speciale di protezione, nella legge ora in esame è usata in relazione a tutte le misure di diversa natura applicabili nei confronti dei testimoni di giustizia.

Le « *speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia e per gli altri protetti* » sono adesso distinte in misure di tutela (dell'incolumità fisica e dei beni), misure di sostegno economico e misure di reinserimento sociale e lavorativo.

I principi che devono ispirare la scelta delle misure sono dettati dall'art. 4 della legge n. 6 del 2018. Il primo fondamentale criterio previsto da tale norma è quello della *personalizzazione*<sup>(7)</sup>, per cui le misure devono essere individuate secondo percorsi personalizzati e non possono compor-

<sup>(7)</sup> Cfr. art. 4 comma 1 legge n. 6 del 2018 « *Le speciali misure di protezione da applicare sono individuate, caso per caso, secondo la situazione di pericolo e la condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni di giustizia e degli altri protetti* ».



tare alcuna perdita e limitazione dei diritti goduti, se non eccezionalmente e temporaneamente per esigenze di tutela dell'incolumità.

Ancora, è stabilito che le misure di protezione devono garantire al testimone, per quanto possibile, la permanenza nella località d'origine e la prosecuzione delle attività svolte: infatti, il trasferimento in località protetta, l'uso di documenti di copertura e il cambiamento di generalità sono considerate misure derogatorie ed eccezionali, alle quali si dovrà fare ricorso solamente quando le altre forme di tutela risultino « *assolutamente inadeguate* »; esse devono, in ogni caso, tendere a riprodurre le precedenti condizioni di vita.

Deve in proposito sottolinearsi come anche la precedente disciplina<sup>(8)</sup>, contemplava una sorta di presunzione di adeguatezza della protezione nella località di origine: era infatti previsto che al trasferimento in località protetta si facesse luogo qualora sussistessero esigenze di sicurezza che ne determinassero la necessità. Tuttavia, nel primo decennio di attuazione si era registrato un massiccio ricorso a tale misura, pur prevista astrattamente quale *extrema ratio*.

Con l'inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare antimafia nel corso della precedente legislatura se ne erano indagate le ragioni e si era stigmatizzata tale prassi, rilevando come non potesse farsi pesare al testimone di giustizia, in tal modo sradicato dal suo ambiente e isolato, il fatto che la protezione in *loco* fosse molto più complessa e dispendiosa per lo Stato; si era per converso sottolineato come la permanenza del testimone di giustizia nel luogo d'origine e la prosecuzione della sua attività, il più delle volte di natura imprenditoriale, potesse assumere il significato della affermazione della forza e capacità dello Stato nel contrastare la minaccia delle organizzazioni di tipo mafioso.

La nuova formulazione normativa risulta assai più stringente e perentoria.

L'art. 4 citato conclude poi con una clausola di chiusura, secondo la quale al testimone di giustizia e agli altri protetti deve essere in ogni caso « assicurata un'esistenza dignitosa ».

All'art. 5, in una elencazione progressiva, sono poi indicate le *misure di tutela*, quelle cioè volte a garantire l'incolumità del testimone e degli altri protetti nonché la sicurezza dei loro beni: prima previste dall'art. 13 commi 4 e 5 del decreto legge n. 8 del 1991 e dal DM 161/2004, sono adesso unificate in un'unica norma e, come già sopra accennato, è stata in tal modo eliminata la distinzione tra quelle adottate nella località di origine e quelle adottate con il trasferimento in località protetta, cioè con il programma speciale di protezione.

Si tratta delle stesse misure sopra elencate nell'espone la disciplina detta per i collaboratori di giustizia con l'ulteriore importante novità, rispetto a quanto previsto dalla legge n.45 del 2001, della estensione della

---

<sup>(8)</sup> Cfr. in particolare l'art. 12 comma 4 del regolamento ministeriale introdotto con il D.M. 23 aprile 2004 n. 161: « *La Commissione, a mezzo del Prefetto, cura che il testimone permanga nella località di origine e prosegua o riprenda le attività ivi svolte, sempre che non sussistano esigenze di sicurezza che rendano necessario il trasferimento in luogo protetto, a cura del Servizio centrale di protezione* ».

tutela alle aziende del testimone, nonché della previsione di cautele per assicurare la riservatezza del cambiamento delle generalità in atti pubblici.

Per ciò che concerne le misure di vigilanza e protezione, deve essere rilevato che non è indicato, come invece previsto per i collaboratori di giustizia, che la loro esecuzione spetti agli organi di polizia territorialmente competenti. Si è evidentemente dato seguito alle riflessioni svolte nelle precedenti Legislature dalla Commissione parlamentare antimafia che aveva più volte affermato come all'origine delle frequenti frizioni tra il soggetto tutelato e le strutture che si occupavano della sua protezione vi fossero la non sufficiente formazione delle ordinarie forze di polizia territoriali, la mancata istituzione di nuclei specializzati come i *Nop* e la mancata estensione della competenza della sezione del *Servizio centrale di protezione* dedicata ai testimoni di giustizia anche alla realizzazione delle speciali misure, quantomeno in funzione di coordinamento.

Spetterà evidentemente agli emanandi regolamenti previsti dall'art. 26 della legge in esame dare compiutezza a quelle riflessioni.

Così come l'art. 13 comma 5 del decreto legge n. 8 del 1991- oramai vigente solo per i collaboratori di giustizia – anche l'art. 5 della nuova legge termina con una norma di chiusura, che contempla la possibilità di applicare « ogni altra misura straordinaria, anche di carattere economico, eventualmente necessaria ».

Assai rilevanti gli elementi di novità che riguardano le *misure di assistenza economica*, previste dall'art. 6.

La prima novità da segnalare è che esse riguardano tutti i testimoni di giustizia, anche quelli che rimangono nella località di origine, laddove nel sistema precedente esse valevano esclusivamente per coloro che erano trasferiti in località protetta (soltanto a discrezione della *Commissione centrale* e in via contingente, era previsto il sostegno economico dei testimoni rimasti *in loco*): in tale limitazione risiedeva una delle ragioni della preferenza, da parte degli stessi testimoni, per l'inclusione in un programma di protezione che prevedesse il trasferimento dalla località di origine, in quanto veniva in tal modo assicurato almeno il sostentamento economico.

Il legislatore della novella ha dunque previsto che le misure di sostegno economico, così come quelle del reinserimento sociale e lavorativo, si applichino indistintamente a tutti i soggetti tutelati. Tale scelta è frutto della consapevolezza che la scelta della denuncia o del leale adempimento degli obblighi di testimonianza il più delle volte fa *terra bruciata* intorno a chi si è determinato in tal senso, in quanto si trova ad operare in contesti fortemente permeati dalla minaccia delle organizzazioni criminali e spesso caratterizzati da tare di subcultura difficilmente scardinabili (soprattutto il testimone-imprenditore subisce una drastica riduzione delle sue capacità economiche a causa della riduzione della clientela, dell'allontanamento di fornitori, dell'irrigidimento del sistema creditizio).

Particolare considerazione viene quindi prestata all'azienda del testimone di giustizia e degli *altri protetti*, con accorgimenti volti a cercare di mantenerne la capacità produttiva.

Rispondendo alle sollecitazioni che provenivano da più direzioni, è stato estesa anche agli *altri protetti* la misura dell'acquisto al patrimonio dello Stato dei beni immobili, prima previsto soltanto per il testimone di giustizia. L'esperienza ha infatti fornito la desolante immagine delle condizioni di degrado e abbandono in cui inesorabilmente rovina il patrimonio immobiliare dei predetti, con la conseguente esiziale riduzione del suo valore economico.

Un altro rilevante elemento di novità della nuova disciplina è costituito dall'abbandono, quale termine di ragguaglio per *calibrare* le misure di sostegno economico, nell'ottica della reintegrazione cui esse devono tendere, del parametro del « *precedente tenore di vita personale e familiare* »: esso è stato sostituito dalla « *condizione economica preesistente* ».

Nella misurazione del tenore di vita precedente all'avvio del programma, la prassi faceva riferimento ai redditi e patrimoni dichiarati ai fini fiscali, ma tale impostazione era stata ampiamente criticata con la considerazione che le risultanze fiscali spesso non corrispondono alla reale capacità economica del contribuente: si erano quindi suggeriti dei correttivi, che originavano da una nozione ampia di « *tenore di vita* » che facesse riferimento non solamente al reddito e al risparmio, ma anche a quella parte che fosse spesa per beni e servizi (ad esempio beni mobili registrati, collaboratori familiari, frequenza di alberghi e ristoranti e viaggi all'estero, attività extrascolastiche dei figli).

La *Commissione centrale* era però rimasta ancorata al parametro delle evidenze reddituali e patrimoniali risultanti presso l'Agenzia delle entrate, ritenendo di non poter dare rilevanza alla evasione fiscale o ai patrimoni occulti.

La giurisprudenza amministrativa, chiamata a pronunciarsi sull'impugnazione dei provvedimenti adottati in materia economica, aveva elaborato un correttivo all'impostazione adottata dalla *Commissione centrale*. Il giudice amministrativo, in particolare, aveva affermato che al fine di assicurare il medesimo tenore di vita occorreva non soltanto fare riferimento al reddito percepito, ma anche rimborsare al testimone di giustizia quelle spese che egli non avrebbe sostenuto se non fosse stato inserito in un programma di protezione.

È evidente come il concetto di « *precedente tenore di vita* » sia troppo ampio e vago; peraltro esso è realizzabile esclusivamente nella località di origine (nella Relazione della Commissione antimafia della XVII legislatura si era sottolineato come tale nozione è comprensiva di tutto ciò che il soggetto ha costruito nel tempo secondo le proprie capacità economiche e relazionali esplicate in un dato contesto sociale ed economico, costituito quindi da una stratificazione di beni ed oggetti, abitudini, comodità, relazioni, frequentazioni ecc.).

Alla luce di ciò, l'art. 6 della novella fa riferimento al parametro, apparso meno evanescente e più concreto e oggettivo, della « *condizione economica preesistente* »: verosimilmente, la applicazione concreta del nuovo parametro e la misurazione del mutato indice di riferimento saranno anch'esse caratterizzate da incertezze interpretative e saranno ancora origine di contenzioso. Può comunque affermarsi che la nuova formulazione

non è foriera di aspettative di una totale reintegrazione del precedente vissuto, che non è possibile realizzare con mere misure economiche a carico dello Stato.

Le misure di sostegno economico applicabili ai testimoni di giustizia e agli altri protetti, sia in località d'origine sia in località protetta, sono in parte quelle già contemplate dalla previgente disciplina, in parte di nuova introduzione.

Per le prime, qui di seguito elencate, è stata introdotta una disciplina di dettaglio ulteriore e per taluni aspetti significativa:

– la corresponsione di un assegno periodico, prevista per l'ipotesi in cui il soggetto tutelato non possa svolgere l'attività lavorativa o percepire i precedenti proventi per effetto della adozione delle misure o delle dichiarazioni rese.

Deve essere sottolineato, con riferimento a tale misura, che l'art. 6 lett. b) contiene una specifica disposizione circa la sua entità, stabilendo che « *la misura dell'assegno e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa, è definita tenendo conto delle entrate e del godimento di beni pregressi, determinati attraverso il reddito e il patrimonio risultanti all'Agenzia delle entrate per l'ultimo triennio ed escluse le perdite cagionate dai fatti di reato oggetto delle dichiarazioni* ». È evidente che la nuova disciplina ha inteso recepire l'orientamento consolidato nella prassi della *Commissione centrale*, che, come sopra esposto, faceva riferimento, appunto, al parametro delle evidenze reddituali e patrimoniali risultanti alla Agenzia delle entrate nell'ultimo triennio.

È stabilito che l'assegno periodico sia rideterminato o revocato qualora i soggetti protetti riacquisiscano, anche parzialmente, la capacità economica;

– la misura della sistemazione alloggiativa, per la quale l'art. 6 introduce una disciplina di dettaglio che è evidentemente conformata al parametro delle condizioni economiche pregresse<sup>(9)</sup> e che ribadisce il principio generale posto dalla legge della idoneità rispetto alla sicurezza e dignità dei tutelati; rappresenta una novità la possibilità per il testimone di alloggiare, anche con la famiglia, presso strutture comunitarie accreditate dove poter svolgere attività lavorativa, norma che ha trovato applicazione soprattutto per le donne e i minori vittime di tratta;

– il diritto al pagamento delle spese sanitarie, ove sia impossibile usufruire di strutture pubbliche, permane invariato rispetto alla pregressa disciplina;

– l'assistenza legale, che viene estesa a tutti i testimoni di giustizia, laddove era prima limitata a quelli trasferiti in località protetta; per converso non è più prevista l'assistenza legale per i procedimenti volti a tutelare posizioni soggettive lese a motivo della *attività dichiarativa*;

– il diritto alla corresponsione di una somma a titolo di indennizzo, forfetario e onnicomprensivo, da determinare in via regolamentare, quale

<sup>(9)</sup> Art. 6 comma 1 lett. c) « *L'alloggio deve essere idoneo a garantire la sicurezza e la dignità dei testimoni di giustizia e degli altri protetti e deve possibilmente corrispondere alla categoria catastale di quello di dimora abituale, sia per destinazione, sia per dimensioni* ».

ristoro per il pregiudizio subito a causa dell'applicazione delle speciali misure di protezione, a meno che il testimone o gli altri protetti chiedano in giudizio il risarcimento dei danni biologici o esistenziali;

– il diritto a una somma a titolo di mancato guadagno per la cessazione dell'attività lavorativa nella località di provenienza: come già previsto dall'abrogato art. 16-ter, il beneficio è escluso dall'eventuale corresponsione di un risarcimento a tale titolo da parte del *Fondo per le vittime dell'usura e dell'estorsione* ai sensi della legge 44 del 1999.

Le novità sono inoltre costituite:

– dalla previsione del diritto al pagamento delle spese occasionalmente sostenute come esclusiva conseguenza della sottoposizione alle misure di protezione

– dalla estensione a tutti i soggetti sottoposti a misure di protezione, qualora queste abbiano comportato il definitivo trasferimento in altra località, della possibilità che siano acquisti al patrimonio dello Stato, a un prezzo equivalente al valore di mercato, i beni immobili che non sia possibile vendere nel libero mercato.

Le vere novità della nuova disciplina sono costituite, però, dalla previsione di una disciplina specifica – contenuta nell'art. 7 della legge – delle misure volte al « *reinserimento sociale e lavorativo* » del testimone di giustizia e degli altri protetti.

Il cambio di prospettiva che si è inteso sancire è già evidente nell'opzione di una autonoma e distinta previsione di tale tipo di misure: in parte esse erano indicate nelle precedente normativa (l'art. 8 del DM 161 del 2004 stabiliva, peraltro, come previsione programmatica, sia per i collaboratori di giustizia che per i testimoni, che lo speciale programma di protezione comprendesse « *misure atte a favorire il reinserimento sociale del testimone di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione* »); in parte dette misure sono di nuova introduzione.

Secondo tale nuova prospettiva l'obiettivo non deve essere soltanto quello di fornire tutela fisica e sostentamento economico a chi per adempiere il dovere civico della testimonianza si è esposto e ha esposto i suoi cari nei confronti delle organizzazioni criminali: esigenza di pari importanza è quella di assicurare la *costruzione* (ove non sia possibile, come probabile, la *ri-costruzione* di quelli pregressi) di un contesto lavorativo e di una rete di relazioni in virtù delle quali si eviti la situazione di abbandono e di isolamento che l'esperienza ha dimostrato costituire la condizione normale di tali soggetti.

Secondo quanto già previsto dal decreto legge n. 8 del 1991 e dal D.M. 13 maggio 2005 n. 138 (intitolato « *Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione* »), per il testimone o gli altri protetti che siano dipendenti pubblici è sancito il diritto al mantenimento del posto di lavoro o il trasferimento presso altre amministrazioni o sedi qualora, per ragioni di sicurezza, non possano temporaneamente continuare a svolgere la propria originaria attività lavorativa.

Per i soggetti protetti che non siano dipendenti pubblici, alla lett. f) dell'art. 7 della nuova legge è contemplato il reperimento di un posto di lavoro, anche se temporaneo, corrispondente per posizione e mansione a quello svolto in precedenza, qualora i predetti lo abbiano perso a causa in conseguenza della testimonianza resa o della adozione delle misure di protezione: tale disposizione dilata significativamente le previsioni della precedente disciplina, che sanciva esclusivamente la possibilità, per i soggetti protetti che lavorassero nel settore privato, di essere trasferiti presso altre sedi della medesima azienda di cui fossero dipendenti, qualora essa ne disponesse in altre province o regioni.

Una novità assoluta è la previsione della « *tempestiva* » individuazione e svolgimento in località protetta di attività, anche lavorative non retribuite, in base alle inclinazioni di ciascuno: l'obiettivo, esplicitato dalla norma in aderenza alla *ratio* della nuova disciplina, è quello dello sviluppo della persona e della prosecuzione della sua partecipazione sociale.

Nella direzione della difesa della sfera lavorativa e sociale dei soggetti protetti si muove anche la previsione del sostegno alle loro imprese qualora abbiano subito o possano concretamente subire nocimento a causa delle loro dichiarazioni o della applicazione delle speciali misure di tutela: assai significativa in tal senso, ad esempio, la norma in base alla quale possono applicarsi a tali imprese, ove compatibili, le norme sulle aziende confiscate alla criminalità organizzata previste dal c.d. *codice antimafia*.

Comunque, saranno i decreti attuativi a dare concreto contenuto al principio predetto.

È anche prevista la possibilità di assegnazione in uso ai soggetti protetti di beni nella disponibilità dell'*Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*: la collocazione nel contesto in esame di tale possibilità, consente di affermare che la norma intenda riferirsi anche a beni produttivi che possano essere utilizzati per un'attività lavorativa.

Sarà ovviamente la prassi applicativa a fornire dimostrazione tangibile della traduzione di tali principi in concrete realtà.

Di particolare rilievo appare certamente la previsione dell'accesso a mutui agevolati, anch'essi volti al reinserimento lavorativo e sociale, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero dell'interno e gli istituti di credito; tale disposizione va ad ampliare il novero delle misure già previste da varie leggi per le vittime di reati tipici della criminalità organizzata (legge n. 44 del 1999, n. 108 del 1996, decreto legge 225 del 2010 convertito con modificazioni dalla legge n. 19 del 2011), estendendole opportunamente a chi non rientri nelle categorie contemplate nelle leggi predette ma abbia comunque subito e subisca indirettamente nocimento per essersi opposto alla logica mafiosa dell'omertà.

La nuova normativa ha rivisitato anche l'istituto della *capitalizzazione* del costo dell'assegno periodico, in alternativa allo stesso, previsto dal più volte citato 16-*ter* e poi ulteriormente disciplinato dall'art. 10 del DM 161 del 2004. Si era infatti constatato come tale misura si fosse rivelata una forma *liquidatoria* per chiudere i rapporti economici con un'elargizione di entità talora molto elevata, senza la verifica di una concreta fattibilità dei

progetti di reinserimento e della capacità del destinatario di gestire quel valore economico, che aveva conseguentemente elevate probabilità di dispersione<sup>(10)</sup>. L'esperienza aveva dimostrato come molte *capitalizzazioni* fossero state sperperate senza affatto raggiungere l'obiettivo.

La nuova legge traduce in norma quelle riflessioni: infatti è adesso previsto (art. 7 comma 1 lett. g) che la *capitalizzazione* possa essere concessa ai testimoni di giustizia o agli altri protetti solamente sulla base di un concreto progetto di reinserimento lavorativo, ma previa « *valutazione sulla sua attuabilità in relazione alle condizioni contingenti di mercato, alla capacità del singolo e alla situazione di pericolo* »; ancor più efficace la disposizione in base alla quale l'erogazione non può avvenire, come in precedenza, in un'unica *tranche* ma gradualmente, in relazione alla progressiva realizzazione del progetto.

Come alternativa è stata introdotta la possibilità, qualora il testimone non sia in grado di svolgere attività lavorativa oppure lo richieda, di corrispondere la *capitalizzazione* attraverso piani di investimento o erogazioni rateali che ne assicurino la sussistenza.

È ovvio, comunque, che la *capitalizzazione* mantiene la sua funzione e finalità di *chiusura* dei rapporti economici con i protetti, nella corretta ottica secondo la quale lo Stato non può assumere a vita il ruolo di assistenza e mantenimento di tali soggetti: essi devono, piuttosto, essere messi nelle condizioni di riacquisire la loro piena autonomia.

È in tale prospettiva che si colloca, palesemente, l'art. 8 della nuova legge, intitolato « *Durata delle speciali misure di protezione* ».

È stabilito innanzitutto che la *Commissione centrale* fissi un termine massimo di durata delle speciali misure di protezione: esso non deve comunque superare i sei anni, fatte salve le periodiche verifiche da parte della *Commissione* medesima in ordine all'attualità e gravità del pericolo e all'idoneità delle misure adottate; le misure possono essere prorogate oltre il termine inizialmente fissato quando ne faccia richiesta motivata l'autorità proponente. Ancora, è stabilito che le misure di tutela sono assicurate fino alla cessazione del pericolo; è prevista però la *ultrattività* delle misure di reinserimento, oltre il periodo di applicazione delle misure di tutela, quando al termine di queste ultime il testimone o gli altri protetti non abbiano riacquisito l'autonomia lavorativa o il godimento di un reddito proprio. Le misure in tal caso ancora applicabili sono quella della *capitalizzazione* o dell'accesso al programma di assunzione in una pubblica amministrazione.

Si tratta di una previsione assolutamente innovativa: è dunque evidente come il legislatore non abbia voluto una assistenza economica a vita dei soggetti protetti, ma piuttosto, abbia inteso garantire loro le misure atte a riacquisire autonomia.

---

<sup>(10)</sup> Cfr. *Relazione sui testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 19 febbraio 2008 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XV Legislatura – Doc. XXIII n. 6 e *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 21 ottobre 2014 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere della XVII Legislatura – Doc. XXIII n. 4.

In proposito va osservato come la nuova legge non si sia spinta fino al punto auspicato dalla Commissione parlamentare antimafia della scorsa legislatura: questa, infatti, aveva osservato che alla genericità della precedente normativa (che pure stabiliva che fossero adottate dall'amministrazione le misure atte a favorire il reinserimento sociale del testimone di giustizia e degli altri protetti) si sarebbe ovviato soltanto introducendo una disciplina specifica che prevedesse che il testimone in località protetta fosse riavviato ad un lavoro, anche provvisorio, entro un breve tempo determinato per legge, salvo motivate e documentate situazioni di impossibilità.

Infine, la lett. *h*) dell'art. 8 conferma la misura, già in precedenza prevista<sup>(11)</sup> e alternativa alla capitalizzazione, dell'accesso a un programma di assunzione nella pubblica amministrazione con qualifica e mansioni corrispondenti al titolo di studio e alla professionalità possedute, salve quelle che richiedono il possesso di requisiti specifici. La misura può essere applicata soltanto se il soggetto tutelato non abbia altrimenti acquistato la capacità economica.

Il diritto all'accesso a un programma di assunzione è stato esteso a tutti i testimoni di giustizia, cioè anche a coloro che rimangono nella località d'origine.

La legge precisa che il diritto in questione spetta anche ai testimoni non più sottoposti allo speciale programma o alle speciali misure ai sensi del decreto legge n. 8 del 1991, così come ai testimoni che, prima della riforma del 2001, erano ammessi al programma o alle speciali misure deliberati dalla Commissione centrale e possedevano i requisiti previsti dall'art 16-*bis*.

La previsione è limitata ai rapporti di pubblico impiego sottoposti a regime di diritto privato, e alle assunzioni si provvederà con chiamata nominativa diretta, comunque nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche; ancora, la norma in esame stabilisce che a tal fine si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza, previsto dall'art. 1 comma 2 della legge 23 novembre 1998 n. 407 in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Per il coniuge, i figli, ovvero, in subordine, i fratelli del testimone (questi ultimi solo se a suo carico e ammessi alle speciali misure), l'assunzione nella Pubblica Amministrazione è possibile solo in via sostitutiva dell'avente diritto che non vi abbia fatto ricorso.

Secondo quanto previsto dalla seconda parte del citato comma *h*) dell'art. 8, che rinvia a uno dei regolamenti di attuazione previsti dall'art. 26 della stessa l. 6/2018 per stabilire le modalità di attuazione del programma di assunzioni, è stato emanato il Decreto interministeriale del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro della Giustizia n. 174 del 7 agosto 2020, pubblicato sulla G.U. n. 316 del 21.12.2020, che detta, appunto, la normativa di dettaglio.

<sup>(11)</sup> Cfr. l'abrogato art. 16-*ter* lett. *e-bis* (introdotta dal decreto legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013 n. 135).



Infine, con una norma di chiusura, si prevede la possibilità di adozione di « misure straordinarie » eventualmente necessarie, idonee a favorire il reinserimento sociale e lavorativo del testimone e degli altri protetti.

Volendo infine, con rapida rassegna, individuare le novità riguardanti il procedimento di applicazione modifica, proroga e revoca delle speciali misure di protezione, appare opportuno soffermare l'attenzione su quelle di maggiore rilievo.

È stabilito che la proposta di misure di protezione che riguardi minori in condizioni di disagio familiare e sociale sia trasmessa al Tribunale per i minorenni, per le eventuali determinazioni di competenza.

Ancora, merita menzione la previsione espressa della « accettazione » del programma definitivo di applicazione delle speciali misure di protezione, per il quale era in precedenza prevista solamente la sottoscrizione degli interessati, che contestualmente assumono gli impegni specificamente elencati dal comma 2 dell'art. 13 della nuova legge<sup>(12)</sup>. La finalità è evidentemente quella di richiamare con più incisività l'attenzione dei soggetti tutelati riguardo le condizioni e misure alle quali saranno sottoposti, rendendoli quindi più consapevoli. Si dovrebbe così evitare, almeno in parte, l'imponente contenzioso che caratterizza i rapporti tra Stato e cittadini in questo settore.

Assai rilevante, almeno nelle intenzioni, la novità rappresentata dall'introduzione del « referente » del testimone di giustizia, figura individuata all'art. 16.

Al fine di illustrare al meglio la funzione di tale figura, appare utile riportare quanto scritto in proposito nella proposta di legge presentata alla Camera dei deputati<sup>(13)</sup>: « *Si è pensato quindi che, fin dall'avvio della protezione provvisoria e fino a quanto il testimone non riacquisti la sua autonomia, egli sia costantemente messo nella condizioni di essere una persona consapevole dei propri diritti, di poterli esercitare concretamente e, qualora lo status gli renda difficoltoso il loro esercizio, di essere assistito qualora ne faccia richiesta. Pertanto, all'articolo 14 si è introdotta la figura del referente del testimone di giustizia (assistito, a sua volta, qualora necessario da altre figure professionali), che dovrà rendere partecipe e consapevole l'interessato dell'iter del procedimento; fornirgli, se il testimone presta il suo consenso, sistematica assistenza per tutte le vicende personali e patrimoniali connesse con il sistema di protezione (come la scelta della misura adeguata; le pronte e puntuali individuazione e quantificazione del patrimonio, attivo e passivo, al momento della collaborazione; l'idonea gestione dei beni aziendali del testimone che si trovi in*

<sup>(12)</sup> Si tratta dell'impegno di riferire tempestivamente all'autorità giudiziaria quanto a loro conoscenza sui fatti di rilievo penale, di non rilasciare dichiarazioni su tali fatti a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria, dalle forze di polizia e dal proprio difensore, di osservare le norme di sicurezza prescritte, di non rivelare o divulgare in qualsiasi modo elementi idonei a svelare la propria identità o il luogo di residenza qualora vengano trasferiti in luoghi protetti, di non rientrare senza autorizzazione nei luoghi dai quali sono stati trasferiti e, comunque, di collaborare attivamente all'esecuzione delle misure.

<sup>(13)</sup> AC3500 – Proposta di legge « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* » presentata il 15 dicembre 2015 dai deputati Bindi, Attaguile, D'Uva, Garavini, Magorno, Mattiello, Naccarato, Prestigiacomio, Vecchio, Ferrante, Verini, Ermini, Giuseppe Guerini, Gandolfi, Marzano, Tentori, Zampa.

*una località protetta; il riavvio dell'impresa del testimone rimasto nella località d'origine; le altre situazioni creditorie o debitorie connesse alla collaborazione; l'esercizio di diritti patrimoniali conseguiti in ragione della collaborazione; la risoluzione dei vari problemi inerenti all'esercizio di diritti e libertà, la predisposizione e la realizzazione di un consono progetto di risocializzazione; il sostegno psicologico qualora necessario). Così facendo il referente diventa lo strumento di dialogo tra l'apparato amministrativo e il testimone, con funzione di collaborazione nei confronti di entrambi per il migliore svolgimento del programma di protezione ».*

È importante notare come, secondo le intenzioni dei proponenti, l'assistenza del *referente* si sarebbe dovuta protrarre fino alla riacquisizione da parte del soggetto tutelato della propria autonomia economica: la norma definitivamente approvata, però, risulta di diverso tenore <sup>(14)</sup>.

Il testo *licenziato* dal Parlamento dopo l'esame in Commissione giustizia presenta una ulteriore e ancor più rilevante modifica: il *referente*, infatti, che avrebbe dovuto essere individuato « *tra persone di comprovata fiducia esercenti le professioni legali* » e sarebbe, quindi, dovuto essere soggetto esterno rispetto al sistema che si occupa della gestione delle persone protette, è previsto che sia, invece, « *soggetto specializzato appartenente al Servizio centrale di protezione* ».

Sono facilmente intuibili le ragioni che hanno determinato tale diversa scelta, che rischia però di vanificare del tutto la portata della novità: la prassi e le audizioni svolte anche nel corso di questa inchiesta parlamentare evidenziano infatti come all'origine di larga parte delle doglianze espresse dai destinatari delle misure di protezione vi sia un rapporto assai conflittuale tra loro e l'apparato amministrativo cui è demandata l'esecuzione delle misure.

L'aver stabilito che la figura che dovrebbe assistere e tutelare i testimoni di giustizia e gli altri protetti, soggetti che versano in condizione di particolare fragilità, appartenga a un sistema che è da costoro percepito e considerato estraneo se non addirittura ostile, è una scelta che probabilmente non consentirà di sortire i risultati sperati.

Del tutto opportuna appare invece la soluzione adottata nella legge che, a differenza di quanto previsto nell'originaria proposta, stabilisce che il *referente* « *assista* » gli interessati nella gestione (e non gestisca egli direttamente, con il consenso di quelli) del loro patrimonio e delle loro imprese, « *assista* » i predetti (e non proponga egli direttamente) nella presentazione, nella concreta realizzazione e nella periodica rendicontazione dei progetti di capitalizzazione e di investimento: il comma 3 dell'art. 16, precisa, infine, che la titolarità delle decisioni di cui al comma precedente resta attribuita al testimone e agli altri protetti.

<sup>(14)</sup> L'art. 16 comma 1 prevede, infatti, che il ruolo del *referente* si protragga « *per tutta la durata delle misure speciali* ».

Trattasi quindi di figura di supporto e di ausilio, con compiti di informazione e di assistenza, riguardo decisioni e scelte che devono rimanere in capo ai soggetti tutelati.

## 5. L'inchiesta parlamentare

### 5.1. Premessa

L'attività conoscitiva condotta dal Comitato X presenta una peculiarità rispetto alle analoghe inchieste svolte dalle Commissioni parlamentari antimafia nel corso delle ultime legislature. Negli ultimi anni l'attenzione era stata incentrata esclusivamente sulla figura dei testimoni di giustizia, essendo oramai avvertita come non più differibile la necessità di dotare la legislazione italiana, sempre all'avanguardia nella materia del contrasto alla criminalità organizzata, di una specifica legge destinata a tale peculiare figura. Raggiunto tale traguardo, questa Commissione ha ritenuto di dover nuovamente rivolgere la sua attenzione anche al tema della protezione dei collaboratori di giustizia, alla loro condizione e alle loro problematiche.

È stata quindi condotta una serrata attività procedendo, in numerose sedute, all'audizione di 22 collaboratori di giustizia e loro familiari e 17 testimoni di giustizia e altri protetti; in parallelo a tale attività si sono auditi i rappresentanti istituzionali per cercare, ove possibile, le risposte alle problematiche sollevate dai destinatari dei programmi di protezione.

L'obiettivo che si è inteso perseguire è stato quello di analizzare vecchie criticità ancora irrisolte, alla ricerca di possibili soluzioni non ancora rinvenute, nonché quello di indagare, soprattutto nella materia della tutela dei testimoni di giustizia se, pur dopo l'introduzione della nuova normativa, il sistema sia ancora da implementare.

Ad apertura di questa disamina degli esiti dell'inchiesta parlamentare deve evidenziarsi come gran parte delle criticità continuino a palesarsi, come già in passato, sul piano della esecuzione delle misure di protezione.

L'audizione dei soggetti destinatari di tali misure ha riproposto ancora una volta le doglianze già evidenziate con le analoghe inchieste svolte dalle Commissioni antimafia della XV e della XVII legislatura. Esse possono sinteticamente individuarsi nei seguenti temi: *deficit* informativo circa i diritti e doveri connessi con l'assunzione del *status* di collaboratore o testimone di giustizia; sistemazioni logistiche carenti e utilizzo di immobili già destinati a famiglie di soggetti sottoposti a misure di protezione con conseguenti pericoli per la sicurezza; inadeguatezza delle misure poste a tutela dell'incolumità, sia in località protetta che in località di origine; condizione di isolamento e mancanza di punti di riferimento; insufficienza e più in generale inadeguatezza delle misure adottate per il sostegno economico e il reinserimento lavorativo; lungaggini burocratiche, se non addirittura totale assenza di risposta da parte dell'apparato tutorio nella soluzione delle più svariate esigenze; difficoltà connesse all'utilizzo dei documenti di copertura e all'accesso alla misura del cambio di generalità.

A talune di tali problematiche, nelle diverse sfaccettature in cui molte di esse si declinano, ha inteso dare rimedio con riguardo ai testimoni di giustizia la nuova normativa, i cui risultati ed effetti è ancor presto poter cogliere anche perché sono ancora in fase di studio e preparazione i decreti attuativi previsti dall'art. 26<sup>(15)</sup>.

5.2. *Le problematiche emerse dalle audizioni dei testimoni e dei collaboratori di giustizia e l'audizione degli ultimi due Direttori del Servizio centrale di protezione, generale Paolo Aceto e dott. Nicola Zupo*

Prima di esporre gli esiti dell'inchiesta parlamentare appare utile riportare i dati più significativi relativi alla cosiddetta *popolazione protetta*, quali riferiti alla Commissione dal Direttore del *Servizio Centrale di Protezione* Generale Paolo Aceto nella audizione svolta in data 9.2.2021<sup>(16)</sup>.

Come apparirà evidente nel prosieguo della trattazione, alcuni dei dati in questione (l'esiguo numero dei testimoni di giustizia a fronte del dato assai più rilevante riguardante i collaboratori di giustizia, l'elevata presenza, fra i familiari dei tutelati, di soggetti di minore età, i tempi medi di permanenza all'interno del circuito tutorio) presentano diversi profili di interesse: essi non costituiscono meri elementi numerici, ma acquistano una precisa rilevanza che si coglierà nel momento della disamina delle varie problematiche e della ricerca di possibili soluzioni alle medesime.

La popolazione protetta ha registrato negli ultimi anni una tendenziale contrazione, soprattutto per effetto delle maggiori capitalizzazioni: il numero complessivo, comprensivo di collaboratori e testimoni di giustizia sottoposti a *piano provvisorio*, a *speciale programma* o a *speciali misure in loco*, che negli anni dal 2013 al 2017 superava le 6.000 unità, alla data dell'audizione del Generale Aceto si attestava a 5.015 unità.

A fronte di 1.007 collaboratori di giustizia (964 uomini e 43 donne) e 3.776 loro familiari (1.548 uomini e 2.228 donne), i testimoni di giustizia erano solamente 55 (40 uomini e 15 donne) e i relativi familiari 177 (79 uomini e 98 donne).

L'auditore ha riferito che dopo la entrata in vigore della legge n. 6 del 2018 sono stati ammessi al circuito tutorio 26 testimoni di giustizia e soltanto 9 di essi sono stati sottoposti a misure in località di origine, mentre i restanti 17 sono stati trasferiti in località protetta.

<sup>(15)</sup> E' stato emanato esclusivamente il Decreto del Ministro dell'Interno n. 17 del 7/8/2020 contenente il « *Regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione* ».

<sup>(16)</sup> Il Direttore del Servizio Centrale di Protezione generale Paolo Aceto è stato audito da questa Commissione in due occasioni: una prima volta in data 3 gennaio 2019 dopo un evento assai critico, costituito dall'omicidio di Marcello Bruzzese, fratello del collaboratore di giustizia Biagio Girolamo Bruzzese, entrambi inseriti con i rispettivi nuclei familiari e con quelli degli altri germani, in uno *speciale programma di protezione*.

Detta audizione è stata svolta da parte dell'Ufficio di Presidenza integrato con i rappresentanti dei gruppi e, per la parte concernente i profili diversi da quelli relativi al *caso Bruzzese*, il contenuto è stato oggetto di delibera di desecretazione.

Alla seconda audizione si è proceduto in Commissione Plenaria in data 9 febbraio 2021-Resoconto stenografico n. 104 – e in tale occasione l'auditore ha depositato una relazione.

Dato particolarmente significativo è quello della permanenza media nel circuito tutorio, che è di 6,2 anni, e che nel 20% dei casi è addirittura ultradecennale.

Per ciò che concerne gli ambiti criminali oggetto delle dichiarazioni, l'ultima rilevazione ha confermato la prevalenza di collaboratori di giustizia provenienti da associazioni camorristiche (35%), mentre la maggior parte dei testimoni di giustizia (41%) ha riferito su organizzazioni criminali di matrice *'ndranghetista*.

Oltre la metà dei collaboratori e testimoni di giustizia (58%) ha un'età compresa tra i 40 e i 60 anni, e il 40% dei loro familiari sotto tutela è costituito da minori, un quinto dei quali, corrispondente a 323 unità, addirittura in età prescolare.

Nell'espone le principali criticità emerse dalle audizioni dei collaboratori e testimoni di giustizia, appare opportuno raffrontare quanto riferito in merito a ciascuna di esse dal Generale Aceto, audito da questo organismo parlamentare, ove le doglianze addotte dai soggetti tutelati intersechino le competenze di detto organo.

Va in proposito rilevato che questa Commissione ha proceduto in data 20 gennaio 2022 all'audizione dell'attuale Direttore del *Servizio centrale di protezione* dottor Nicola Zupo<sup>(17)</sup>: il contenuto dell'audizione, su richiesta dell'audito, è stato segreto sostanzialmente per intero<sup>(18)</sup>, così come la relazione dal predetto depositata nella medesima occasione. Tale audizione si è svolta dopo che il X Comitato aveva avuto modo di acquisire i rilievi e di conoscere le esperienze di vita di numerosi collaboratori e testimoni di giustizia; dalle loro parole erano emerse numerose e rilevanti criticità riscontrabili, in particolare, in alcune regioni ove il Servizio di protezione sembrava porre non lievi problemi di tutela dei diritti essenziali e della sicurezza delle persone sottoposte a programma di protezione.

Proprio sulla base degli interventi e delle segnalazioni svolte dai componenti del X Comitato e dal suo coordinatore, nel corso della sua audizione il Direttore Zupo ha potuto recepire segnalazioni e indicazioni concernenti singole e puntuali disfunzioni nella continuità e nell'effettività dei programmi di protezione. Proprio alla luce di questa attività di impulso e di scambio informativo, nel prosieguo dell'inchiesta parlamentare si è potuta apprezzare la nuova gestione di diversi aspetti del sistema tutorio, che ha consentito l'avvio della soluzione di casi *storici* caratterizzati da forti attriti e lungo contenzioso con collaboratori e testimoni di giustizia, oltre che di problematiche che si trascinavano da anni senza essere stati mai adeguatamente affrontate.

Il nuovo Direttore, infatti, grazie anche alla pregressa esperienza maturata quale dirigente della Polizia Postale ha intrapreso una serie di

<sup>(17)</sup> L'audito ha assunto l'incarico in questione il 1° aprile 2021.

<sup>(18)</sup> Cfr. resoconto stenografico n. 157 del 20 gennaio 2022, audizione del Direttore del *Servizio centrale di protezione*, dott. Nicola Zupo. L'audito, infatti, dopo aver delineato in termini generali l'articolazione del sistema di protezione ha chiesto di proseguire in seduta segreta affermando di dover parlare « di cose riservate e di alcune problematiche esistenti e non vorrei che qualche informazione, anche incidentalmente, possa essere sfruttata dalla criminalità organizzata, perché chi vive nell'ombra ha diritto a essere protetto nella massima misura ».

iniziative volte a dare soluzione alle criticità che affliggono da tempo il sistema di protezione (in tema, ad esempio, di sistemazione alloggiativa, assistenza psicologica, rilascio di documenti di copertura e *mimetizzazione*, comunicazioni e notifiche di provvedimenti), in particolare attraverso il ricorso per alcuni servizi ad innovazioni informatiche.

Nella rassegna di seguito compiuta delle varie questioni affrontate nel corso dell'inchiesta parlamentare si seguirà un percorso logico che tocchi, quasi cronologicamente, le tappe del *viaggio* compiuto da collaboratori e testimoni in quella realtà in cui si addentrano allorché intraprendono la via della collaborazione o della testimonianza.

È evidente e vale appena la pena di precisare che è necessario esporre senza riferimenti nominativi le doglianze espresse dai soggetti auditi, al fine di rispondere alle esigenze di segretezza che la tematica impone.

a) L'ingresso nel sistema di protezione

Va innanzitutto rilevato come sia emerso da alcune audizioni un primo profilo di *attrito* tra i soggetti che fanno ingresso nel sistema tutorio e il sistema medesimo, che concerne proprio lo *status* (di collaboratore ovvero di testimone) con il quale colui che rende dichiarazioni viene ammesso alle misure di protezione. Secondo quanto esposto nei paragrafi 3 e 4, alla qualifica in questione è collegata l'applicazione di discipline alquanto differenti.

Taluni degli auditi hanno infatti addotto che, proposti quali testimoni di giustizia dalla Procura della Repubblica, erano stati invece ammessi alle misure dalla *Commissione centrale* quali collaboratori di giustizia, con una posizione, quindi, *deteriore* sia per ciò che attiene la definizione del loro *status*, che presuppone la pregressa appartenenza ad associazioni criminali mafiose, da loro assolutamente contestata, sia per ciò che attiene le misure, soprattutto di carattere economico, applicabili.

Tale aspetto, concernente proprio la fase di accesso al sistema di protezione, è anche all'origine di un rilevante contenzioso amministrativo.

Viene poi lamentata una scarsa informazione in ordine ai diritti e doveri derivanti dal nuovo *status*, e in ordine alle effettive conseguenze scaturenti dalla scelta effettuata.

Sono state infatti plurime le voci di collaboratori e testimoni che hanno addotto di avere avuto scarso sostegno e, soprattutto, non adeguate informazioni in ordine alle misure loro apprestate: non sono quindi stati posti in condizione di assumere in maniera consapevole gli impegni previsti dalla legge e contenuti nella cosiddetta *dichiarazione di impegni* che hanno l'obbligo di sottoscrivere <sup>(19)</sup>.

Ancora, le doglianze riguardano la carenza di ausilio nello svolgimento della cosiddetta *intervista tecnica*. E' il primo atto con il quale vengono assunte le informazioni necessarie per la corretta e adeguata scelta del luogo ove dovranno risiedere i soggetti tutelati (uno specifico capitolo dell'*in-*

<sup>(19)</sup> Cfr. *supra* paragrafi 3 e 4.

*intervista* riguarda l'elencazione da parte degli interessati delle località *controindicate* e di quelle eventualmente desiderate), per la *presa in carico* delle problematiche assistenziali e tutorie, in particolare quelle sanitarie e scolastiche, oltre che per la modulazione delle misure di natura economica.

Gli *intervistati* devono fornire tutte le informazioni circa la loro situazione pregressa, ivi compresa quella patrimoniale: tali informazioni devono necessariamente essere chiare, complete e aderenti alla loro effettiva condizione e supportate da idonea documentazione.

Larga parte del contenzioso amministrativo che contraddistingue la materia in esame trova spesso origine in questo primo e fondamentale momento del rapporto tra i soggetti che entrano nel sistema tutorio e l'amministrazione cui è affidata la tutela e gestione dei medesimi. Infatti, la definizione della condizione patrimoniale precedente l'ingresso nel sistema in questione e i conseguenti provvedimenti amministrativi aventi contenuto economico (che si riverberano sulla condizione di collaboratori e testimoni anche dopo la fuoriuscita dal programma) sono spesso oggetto di contestazione nei giudizi dinanzi al Giudice amministrativo.

Molti tra i collaboratori e testimoni auditi hanno affermato di non aver ricevuto la attività di supporto che è necessaria nel momento iniziale di ingresso nel sistema tutorio, anche in considerazione della condizione di confusione e smarrimento in cui versano il più delle volte in questa fase, per prospettare adeguatamente la loro situazione e le loro esigenze.

In merito alle modalità di effettuazione della *intervista tecnica*, il generale Aceto ha fatto presente che è stato adottato dal *Servizio Centrale di Protezione* un modello uniforme e che l'intervista « viene redatta, di concerto con l'Autorità giudiziaria procedente, dal Direttore del Nucleo Operativo di Protezione competente per territorio ove nasce la proposta di protezione, in uffici di Polizia ovvero in strutture carcerarie nel caso di soggetti detenuti, in assenza del legale di fiducia degli interessati »<sup>(20)</sup>. In tale occasione, oltre a essere esposte le misure di assistenza previste, vengono illustrate la normativa e la prassi che regolamentano il regime della sottoposizione alle speciali misure di protezione, le connesse regole comportamentali; vengono altresì precisate le condotte che comportano la revoca o la revisione delle speciali misure di protezione.

In uno all'*intervista tecnica* viene redatta la cosiddetta *dichiarazione di impegno*.

Il generale Aceto ha poi riferito che l'effettuazione dell'intervista tecnica è accompagnata dalla consegna di idoneo materiale informativo e di copia del *vademecum* sulla sicurezza informatica.

Particolare attenzione, ha spiegato l'auditore, viene riservata all'acquisizione dei consensi al trattamento dei dati, nonché all'acquisizione del consenso alla successiva presa in carico da parte della Sezione assistenza psicologica per quei nuclei familiari che dovessero presentare esigenze in tal senso.

<sup>(20)</sup> Cfr. la Relazione depositata dal Generale Aceto – Doc. 666.1.

L'atto, una volta redatto, sottoscritto e corredato dei documenti concernenti i dati anagrafici e reddituali, viene inserito nel fascicolo del soggetto tutelato e custodito dal *Nucleo operativo di protezione* che lo avrà in gestione.

*b) La assegnazione del luogo di abitazione a collaboratori e testimoni*

Una delle doglianze maggiormente ricorrenti nelle audizioni dei soggetti – sia collaboratori che testimoni – per i quali le condizioni di rischio elevato hanno determinato il trasferimento in luoghi protetti (che il più delle volte viene disposto ed attuato in maniera improvvisa), riguarda proprio la nuova collocazione.

Viene innanzitutto lamentata l'attesa a volte assai prolungata, in taluni casi anche di diversi mesi, in sistemazioni alloggiative provvisorie (quali alberghi o *residence*), che comporta ripercussioni negative soprattutto per i minori, costretti in tal modo a sospendere per lunghi periodi i percorsi scolastici. Secondo quanto addotto da alcuni dei soggetti auditi, si pone un particolare problema circa le spese da sostenere durante le prime settimane che seguono ai trasferimenti d'urgenza dal luogo di provenienza ad una nuova località in altra regione. A tal riguardo, le spese iniziali andrebbero regolate con puntualità assoluta da una fonte di disciplina regolamentare o finanche da una circolare. Ciò al fine di evitare, in particolare, notevoli anticipazioni di denaro che occasionalmente possono essere corrisposti dalle stesse persone trasferite in località protetta, o anche eventuali successive decurtazioni dal contributo mensile erogato dopo la definizione del programma<sup>(21)</sup>. Dalle audizioni di alcuni collaboratori di giustizia è emerso altresì che quando il soggetto sottoposto a tutela viene arrestato in esecuzione di un ordine di carcerazione ovvero di esecuzione della pena, le spese relative al cespite locato continuano a gravare su di lui anche se l'immobile, per il periodo in cui rimane detenuto, non viene occupato neanche dai suoi familiari.

Numerosi tra i soggetti auditi hanno dichiarato di essere stati pressoché abbandonati al momento della sistemazione nell'alloggio di prima destinazione, ricevendone in consegna le chiavi senza ricevere alcun supporto, che pur è indispensabile nei primi momenti: gli immobili sono sovente disadorni e privi dei *comfort* di prima necessità, a volte addirittura sporchi o fatiscenti.

Spesso gli alloggi assegnati sono già stati utilizzati per altri soggetti *protetti*, o sono comunque compresi in edifici già a tal fine impiegati. In alcuni casi è stato lamentato dagli auditi di essere stati collocati in località nelle quali, nello stesso periodo, si trovavano altri collaboratori o testimoni sottoposti a programma di protezione (in un'ipotesi erano addirittura alloggiati nello stesso edificio); taluni hanno anche riferito di avere

---

<sup>(21)</sup> La circostanza secondo la quale le singole persone trasferite d'urgenza o comunque sottoposte a programma di protezione per immediate esigenze di sicurezza ed incolumità del nucleo familiare si troverebbero ad anticipare ingenti somme di denaro, non può comunque dirsi provata anche se non può escludersi che tale evenienza si verifichi in casi eccezionali e per limitate somme di denaro.



incontrato in località protetta soggetti sottoposti allo *speciale programma di protezione* appartenenti ai contrapposti sodalizi criminali.

Gli auditi hanno quindi lamentato le ripercussioni negative di tali situazioni sulle condizioni di sicurezza.

In numerosi casi tra quelli venuti all'attenzione del X Comitato è stato addotto che la *località protetta* viene individuata senza tenere in alcun conto le aspirazioni lavorative del soggetto tutelato o dei suoi familiari.

Inoltre, si è evinto dalle parole di alcuni testimoni e collaboratori che gli appartamenti assegnati e consegnati sono sempre i medesimi, quindi facilmente individuabili, con conseguente relativa conoscenza del domicilio di chi aveva ricevuto già in precedenza lo stesso immobile.

Frequenti le doglianze espresse per i continui trasferimenti disposti dal *Servizio centrale di protezione*, incompatibili con la realizzazione – già difficile – del reinserimento sociale e lavorativo, oltre che con il diritto allo studio e le esigenze di stabilizzazione dei minori, vittime di una situazione che spesso determina gravi problematiche psicologiche.

Tali trasferimenti, secondo gli auditi, vengono disposti con la generica spiegazione della rispondenza ad esigenze di sicurezza. Il rifiuto da parte dei soggetti tutelati di nuovi spostamenti, che sarebbero causa di ulteriore sconvolgimento della loro vita, è spesso all'origine dell'abbandono dei programmi di protezione.

Sono state anche espresse rimostranze sugli addebiti di somme, che vengono calcolate al momento della fuoriuscita dai programmi di protezione, imputate a titolo di risarcimento dei danni asseritamente causati agli immobili assegnati. Tali addebiti, effettuati mediante una *nota dei Nop* denominata « *statino* », che non costituisce né una fattura né un documento fiscale o contabile, comportano significative decurtazioni delle *capitalizzazioni*; spesso riguardano abitazioni occupate parecchi anni prima e risulta quindi impossibile per i destinatari poterli contestare per l'assenza di documentazione riguardante i danni imputati e i costi per le riparazioni.

In merito alla individuazione delle *località protette* ove destinare coloro che versano in condizioni di pericolo che impongono il trasferimento dalla località d'origine, il generale Aceto ha riferito che la scelta è operata valutando le segnalazioni dell'Autorità giudiziaria proponente e dell'organo investigativo: vengono così escluse le aree *controindicate*, cioè i territori ove sono presenti soggetti appartenenti al medesimo sodalizio del soggetto tutelato o ad altre organizzazioni criminali oggetto delle sue dichiarazioni. Vengono altresì esclusi, per quanto possibile, i territori ove risiedono ex tutelati « potenzialmente controindicati » (a tal proposito l'auditore ha fatto presente che, a oggi, sono quasi 23.000 le persone fuoriuscite dal sistema di protezione).

Inoltre, secondo quanto esposto dal generale Aceto, vengono valutati gli elementi informativi desunti dalla *intervista tecnica*: in essa, il collaboratore o il testimone deve indicare le località, al di fuori della regione di origine, ove abbia eventualmente dimorato in precedenza o siano presenti familiari o conoscenti o, ancora, soggetti con i quali abbia avuto contatti e che facciano parte di organizzazioni criminali; i soggetti tutelati devono

indicare inoltre le località riguardo le quali ricorrano comunque elementi che ne sconsiglino la scelta.

Nel rendere l'intervista l'interessato può segnalare eventuali esigenze sanitarie (ad esempio patologie che richiedano particolari cure specialistiche o condizioni climatiche) o familiari (ad esempio di tipo scolastico).

Il generale Aceto ha sottolineato come debba comunque essere garantita una bilanciata ripartizione della popolazione protetta in tutte le province, da valutare in relazione agli organici dei relativi *Nuclei operativi di protezione* e alla capacità ricettiva locale (alloggi, strutture alberghiere, *residence*) che può mutare nel tempo in funzione delle contingenti disponibilità immobiliari e delle dinamiche di mercato.

I parametri predetti rilevano anche nell'ipotesi in cui, in costanza di programma, la località protetta perda i requisiti di riservatezza e mimetizzazione e si renda quindi necessario lo spostamento in altro territorio.

Il generale Aceto ha concluso sul punto affermando che in ogni caso, per quanto possibile e nel rispetto dei prioritari e imprescindibili presupposti di sicurezza, vengono tenute nella massima considerazione le aspettative individuali, soprattutto al fine di evitare atteggiamenti conflittuali da parte degli interessati che finiscono con il tradursi in condotte poco collaborative o vere e proprie violazioni comportamentali che vanificano i presupposti di sicurezza.

Ha infine osservato come proprio le violazioni comportamentali in molti casi « *appaiono sintomatiche di una consapevole assenza di pericolo per l'incolumità personale e dei propri familiari* »<sup>(22)</sup>.

In merito agli addebiti effettuati per i danni arrecati alle abitazioni, il predetto ha riferito che all'atto dell'immissione di ogni nucleo familiare in una abitazione viene redatto in contraddittorio con i tutelati un verbale, nel quale si dà atto dello stato dei locali e di quanto in essi contenuto. Un nuovo verbale, anch'esso in contraddittorio, viene redatto al momento del rilascio dell'immobile, documentando eventuali danni arrecati all'abitazione.

In entrambe le occasioni viene effettuata la lettura delle utenze.

Successivamente, all'atto della riconsegna dell'immobile al locatore, viene effettuato un ulteriore sopralluogo e un perito incaricato dagli uffici periferici dell'Agenzia delle Entrate redige una perizia di stima degli eventuali danni arrecati, con esclusione di quelli derivanti dalla normale usura.

Sulla base delle verbalizzazioni predisposte e della perizia di stima – ha affermato l'auditore – vengono addebitati, oltre che i consumi, gli eventuali danni riscontrati.

La Commissione, come già detto, ha potuto apprezzare la diversa prospettiva di esame e gestione del sistema tutorio palesata dal nuovo Direttore del *Servizio centrale* dottore Zupo, che è evidente frutto di una chiara consapevolezza delle criticità che affliggono il sistema medesimo. Tra gli aspetti affrontati vi è anche quello della sistemazione alloggiativa dei collaboratori e testimoni. Questo organismo di inchiesta auspica che si

<sup>(22)</sup> Cfr. Relazione depositata dal generale Aceto in occasione dell'audizione del 9 febbraio 2021 – Doc. n. 666.1.

possa finalmente trovare soluzione, anche con l'ausilio di strumenti di tipo informatico e standardizzando le procedure, al problema della scelta dei territori e degli alloggi: essa deve rispondere alle esigenze di persone che sono in condizione di fragilità, oltre che a quelle di sicurezza e di distribuzione del carico di lavoro tra le varie forze di polizia. Potranno inoltre essere risolti anche i problemi derivanti dalla utilizzazione degli stessi immobili più e più volte destinati a tale scopo, nonché le forti criticità adottate per la primissima fase dell'ingresso nel sistema di protezione.

c) Le interlocuzioni con gli organi centrali

Una criticità segnalata da gran parte degli auditi riguarda le interlocuzioni con gli organi centrali. E' stata lamentata, infatti, la frequente assenza di comunicazioni scritte (o comunque *formali*) da parte di detti organi: essi vengono spesso informati dei provvedimenti che li riguardano tramite mere dichiarazioni verbali – come tali non documentabili – degli operatori locali affidatari delle loro tutela. Correlativamente, manca qualsiasi prova che le istanze o le missive da loro inviate alla *Commissione centrale* o al *Servizio centrale*, consegnate agli operatori locali senza che sia data attestazione della consegna medesima, pervengano effettivamente agli organi destinatari.

Su tali punti il Direttore del *Servizio centrale* ha riferito<sup>(23)</sup> che « *tutte le delibere della Commissione Centrale che necessitano di essere partecipate ai diretti interessati vengono:*

- *notificate in copia, qualora il provvedimento non sia classificato;*
- *altrimenti comunicate nel contenuto, redigendo apposita verbalizzazione.*

*Analoga procedura si adotta per qualsiasi atto/comunicazione diretto alle persone tutelate da parte di Uffici dell'Autorità giudiziaria o altre Amministrazioni ».*

Per le comunicazioni rivolte agli organi centrali dalla popolazione protetta, il generale Aceto ha fatto presente<sup>(24)</sup> che questa « *può presentare istanze al personale del Nucleo operativo di protezione o della Forza di Polizia referente territoriale, che provvede a trasmetterle, con eventuali elementi di valutazione, al Servizio centrale per la trattazione e l'inoltro alla Commissione centrale o ad altri eventuali destinatari esterni ».*

Anche per tale profilo sembra diverso l'approccio al problema del dottor Zupo, volto ad affrontarlo con nuove e moderne soluzioni informatiche.

Ancora, alcuni testimoni di giustizia hanno dichiarato che le plurime richieste rivolte alla *Commissione centrale* per essere sentiti e poter rappresentare problemi e difficoltà sono rimaste inevase, o comunque che

<sup>(23)</sup> Cfr. Relazione depositata dal generale Aceto in occasione dell'audizione del 9 febbraio 2021 – Doc. n. 666.1.

<sup>(24)</sup> *Ibidem.*

essi hanno dovuto attendere tempi molto lunghi prima di essere ascoltati, risultando in tal modo disattesa, di fatto, la disposizione di legge.

Quanto ai collaboratori, dalle audizioni svolte è emerso come l'assenza di una previsione analoga a quella contenuta nell'art. 17 della legge n. 6 del 2018 (che prevede, appunto, il diritto dei testimoni di giustizia di essere sentiti dalla *Commissione centrale*), determina una sensazione di grande frustrazione e di abbandono in capo ai predetti. Sentendosi privi di un interlocutore nel sistema tutorio, spesso, per rappresentare i loro problemi i collaboratori si rivolgono impropriamente ai Pubblici Ministeri con i quali è stata avviata l'attività di collaborazione.

Più in generale, talune audizioni hanno evidenziato come il collegamento della composizione della *Commissione centrale* alla compagine governativa determini, ad ogni mutamento di questa, un parziale rinnovamento dell'organo di vertice del sistema tutorio, con possibile dispersione delle conoscenze e delle attività in precedenza svolte<sup>(25)</sup>.

#### d) Il supporto psicologico

Come più volte sottolineato, coloro che intraprendono un percorso collaborativo (in senso ampio) e fanno così ingresso nel sistema tutorio, hanno dovuto effettuare a monte una scelta *forte*, di contrapposizione ad un sistema che appare potente, pervasivo e certamente reattivo, e quindi foriera di possibili gravi conseguenze.

Per i collaboratori, in particolare, la decisione di recidere i legami con il precedente vissuto incide fortemente anche sulla loro identità personale e psicologica e comporta comunque un radicale mutamento di regole e parametri di vita e di comportamento, oltre che di prospettive.

Comunque, tutti i soggetti che fanno ingresso nel sistema di protezione – non soltanto quindi i protagonisti di quella scelta, ma anche i familiari che ne sono coinvolti – si trovano a dovere affrontare un'esistenza caratterizzata da timori, difficoltà, disagi e, soprattutto se si sono dovuti allontanare dalle località di origine, totalmente rivoluzionata e sconvolta e quindi di per sé traumatica.

Nei confronti di costoro ricorrono conseguentemente pregnanti ragioni di fondo di fragilità psicologica: esse necessitano di attenzione, monitoraggio, nonché cura ed assistenza.

A maggior ragione ciò deve ritenersi per i minori coinvolti nei sistemi di protezione: in base ai dati offerti dal Direttore del *Servizio centrale di protezione* e aggiornati al 9 febbraio 2021, il 40% dei familiari di collaboratori e testimoni attualmente sotto tutela è costituito da minori (si tratta di 1615 soggetti), un quinto dei quali, corrispondente a 323 unità, addirittura in età prescolare.

L'inchiesta parlamentare ha però nuovamente evidenziato, confermando quanto già emerso dalle analoghe indagini svolte nelle precedenti

---

<sup>(25)</sup> Taluni auditi hanno infatti riferito che, a seguito delle audizioni presso la *Commissione centrale*, erano riusciti a rappresentare le loro problematiche e avevano ottenuto promesse e rassicurazioni, poi cadute nel nulla a seguito del cambio al vertice dell'organo.

legislature, come il sistema tutorio si presenti sotto tale profilo fortemente carente.

Plurime le voci dei soggetti auditi, sia collaboratori che testimoni, che hanno lamentato la pressoché totale mancanza di assistenza e supporto psicologico da parte della struttura tutoria, soprattutto per ciò che concerne i minori; taluni hanno addotto di aver dovuto fare ricorso a professionisti esterni, e benché autorizzati dal *Servizio centrale*, hanno dovuto sopportare il relativo onere economico.

L'esistenza di gravi lacune del sistema è stata confermata dal Presidente del Tribunale per i Minorenni di Catania, dottor Roberto Di Bella<sup>(26)</sup>, promotore del progetto « *Liberi di scegliere* ».

Il predetto ha sottolineato la situazione di « *profonda sofferenza* », determinata dalla assoluta carenza di supporto psicologico, dei minori giunti all'attenzione dell'ufficio giudiziario da lui attualmente diretto, così come del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria presso il quale ha in precedenza prestato servizio.

L'auditore ha fatto presente come le carenze in questione siano particolarmente gravi nella fase iniziale del percorso tutorio, quella che intercorre tra il momento in cui interviene la proposta di ammissione al programma di protezione da parte del Procuratore della Repubblica e il momento in cui la *Commissione centrale* delibera l'adozione delle misure, ancorché in via provvisoria.

Trattasi del momento più traumatico, nel quale il soggetto che ha reso le dichiarazioni che hanno dato luogo alla proposta e i suoi familiari si trovano in una sorta di *limbo*, essendo in questa fase ancora incerto se verranno o meno inseriti nel sistema tutorio: i predetti, in forza delle misure urgenti adottate dal Prefetto competente, vengono trasferiti dalle località di origine e vengono collocati in strutture di tipo alberghiero, anche per diversi mesi, in condizione di totale isolamento. Il più delle volte ciò comporta l'impossibilità per i minori di frequentare la scuola.

Secondo l'esperienza riferita dal dottor Di Bella, in questa delicatissima fase in cui l'assistenza psicologica è fondamentale anche per il prosieguo dell'attività di collaborazione (essa infatti viene spesso scoraggiata dalle difficoltà iniziali) è assente ogni forma di supporto, tanto che, nelle vicende venute alla sua attenzione il suo ufficio, competente per i minori coinvolti, si è dovuto attivare « *in modo artigianale* » ricorrendo alla rete del volontariato e garantendo l'assistenza in questione tramite gli psicologi di « *Libera* ». Anche nel momento successivo a quello in cui interviene la delibera della *Commissione centrale*, la situazione è pressoché identica. Per una vastissima popolazione protetta, costituita in larga parte da minori che sono soggetti particolarmente vulnerabili (come prima indicato, i minori attualmente inseriti in misure di protezione sono 1615), sono in servizio presso il *Sistema di protezione* solamente tre psicologi<sup>(27)</sup>.

<sup>(26)</sup> cfr. verbale analitico della riunione congiunta in data 26 gennaio 2021 del Comitato X e del Gruppo di lavoro 41-bis – Audizione del dottor Roberto Di Bella.

<sup>(27)</sup> Dall'istruttoria svolta dalla Commissione è emerso che successivamente all'audizione del Presidente Di Bella il numero si è ulteriormente ridotto, rimanendo in servizio soltanto uno

Ciò si traduce in una sostanziale e inaccettabile assenza di assistenza psicologica<sup>(28)</sup>.

Le norme vigenti prevedono che « *Gli organi competenti all'attuazione delle speciali misure di protezione del programma speciale di protezione assicurano, mediante personale specializzato appartenente ai Servizi dipendenti dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della Giustizia o mediante accordi con le strutture pubbliche sul territorio, la necessaria assistenza psicologica sui minori in situazioni di disagio* »<sup>(29)</sup>. Tuttavia, ha osservato il dottor Di Bella, il *Dipartimento di giustizia minorile* non ha in carico psicologi se non in casi del tutto eccezionali; quanto alle possibilità di assistenza fornite dalle ASL, esse appaiono del tutto inadeguate. In proposito, risulta utile alla comprensione del problema riportare testualmente le parole dell'auditore: « *Per quel che riguarda i minori c'è un decreto ministeriale del 2005 che prevede che il Servizio centrale di protezione può avvalersi della collaborazione del Dipartimento giustizia minorile o delle Asp del territorio. Il Dipartimento giustizia minorile non ha psicologi in carico, se non in casi eccezionali. Un bambino di 10–11 anni che viene allontanato dal suo territorio deve innanzitutto assumere subito un nominativo diverso, deve fingere sulla sua identità con i compagni di scuola, deve fingere sulla sua vita quando ha incontri protetti con i familiari che restano in Calabria o in Sicilia: vi rendete conto che è un peso già difficile da sostenere per un adulto, per un bambino di 10–11 anni è veramente un peso enorme. Pensare che l'assistenza psicologica si possa fare una o due volte al mese mandando il bambino a un consultorio familiare è una cosa che non regge. Servirebbero degli psicologi specializzati che si occupano soltanto di questo settore, che abbiano chiare quelle che sono le dinamiche criminali di certe realtà e che possono muoversi anche svincolati da orari d'ufficio, perché il bambino che va all'Asp a fare la fila al consultorio familiare, secondo me, non funziona. Servirebbe un approccio diverso, con sedute anche di psicoterapia quando sono richieste, costanti, più volte a settimana e sganciate da ambulatori pubblici che, oltretutto, sono anche potenzialmente pericolosi. Per questo credo che si debba ripensare a questo aspetto, l'assistenza psicologica è fondamentale per garantire la tenuta dei minorenni, quindi dei loro familiari, che sono i collaboratori e i testimoni di giustizia. Se non si ha una visione prospettica e chiara di queste situazioni, penso che il sistema abbia molti momenti di crisi* ».

In merito all'assistenza psicologica, secondo quanto riferito dal generale Aceto, il *Servizio centrale di protezione* dispone di una Sezione Assistenza Psicologica – costituita da 3 funzionari appartenenti al ruolo tecnico della Polizia di Stato<sup>(30)</sup> e da 2 collaboratori – con il compito di assicurare sia le attività ordinarie connesse con le esigenze di supporto

---

psicologo a causa del collocamento a riposo di una larga parte di dotazione del personale con specifica professionalità di psicologo.

<sup>(28)</sup> Cfr. pag. 7 del verbale citato.

<sup>(29)</sup> art. 10 del D.M. 13 maggio 2005 n. 138.

<sup>(30)</sup> Attualmente 1 Direttore Tecnico Superiore Psicologo e 2 Commissari Capo Tecnici Psicologi.

psicologico dei tutelati sia quelle urgenti ed emergenziali, nonché di approfondire nel contempo l'attività di ricerca e formazione in ambito psicologico.

I colloqui sono effettuati su base volontaria, previa sottoscrizione dell'assenso all'incontro e del consenso al trattamento dei dati personali; è altresì previsto che i soggetti protetti possano compilare una *scheda informazioni assistenza psicologica*, che permette agli psicologi del Servizio di effettuare uno *screening* sulla situazione della persona e del suo nucleo familiare.

Nei casi in cui, sulla base di quanto emerge dai colloqui, risulti necessario attivare interventi a medio o lungo termine, gli interessati vengono accreditati presso gli specialisti delle strutture sanitarie pubbliche territoriali e nel tempo è stata consolidata una fitta rete di contatti e collaborazioni con Ospedali, Asl, Dipartimenti e Centri di salute mentale, Servizi di recupero dipendenze, comunità terapeutiche, case-famiglia, servizi comunali, etc.

La disponibilità di tale rete, secondo quanto dichiarato dal Direttore del *Servizio centrale*, consente di avvalersi, attraverso procedure consolidate e standardizzate, della collaborazione di specialisti qualificati, favorendo una « *completa e capillare assistenza psicologica con risposte rapide e diversificate alle variegate esigenze assistenziali della popolazione protetta e assicurando altresì la continuità terapeutica nel caso di trasferimento di nuclei* ».

In merito alla possibilità di farsi assistere da specialisti di fiducia con oneri a carico del *Servizio centrale*, l'auditore ha fatto presente che le vigenti disposizioni normative e regolamentari garantiscono tale facoltà per i testimoni di giustizia e i loro familiari, che possono richiedere il rimborso integrale delle spese sanitarie sostenute; per il collaboratori di giustizia, invece, tale rimborso è ammesso solamente in via eccezionale, qualora la prestazione sanitaria in questione non sia fornita dal servizio sanitario pubblico o non sia accessibile per motivi di sicurezza.

A giudizio della Commissione occorre una riflessione approfondita in ordine a tale differenza di trattamento: essa, invero, non appare giustificata da ragioni giuridiche o logiche e risulta certamente immotivata laddove riguarda i familiari, soprattutto se minori, dei soggetti tutelati.

#### e) La *mimetizzazione*

L'inchiesta parlamentare svolta ha accertato che le annose problematiche afferenti la cosiddetta *mimetizzazione*, riproposte sistematicamente in tutte le occasioni in cui la Commissione parlamentare antimafia ha svolto un'inchiesta sulla gestione di collaboratori e testimoni di giustizia, sono tuttora in gran parte irrisolte.

Come emerge dall'analisi della disciplina della materia e come riferito in audizione dal Direttore del *Servizio centrale di protezione*, è raro ed eccezionale il ricorso alla misura più efficace per la *mimetizzazione* di collaboratori e testimoni di giustizia, quella cioè del cambiamento di generalità.

A fronte dell'ordinario utilizzo dei *documenti di copertura* per garantire le esigenze di sicurezza, riservatezza e reinserimento sociale di coloro che siano stati trasferiti dalla località di origine, nelle dichiarazioni dei soggetti auditi ritorna pressoché costantemente il tema della inadeguatezza, sotto plurimi profili, di tale strumento tutorio.

A tali documenti, infatti, non corrisponde una posizione anagrafica: è quindi escluso che essi possano essere utilizzati per stipulare, con le generalità ivi riportate, alcun negozio giuridico.

Da ciò conseguono effetti e ripercussioni soprattutto per la possibilità di reinserimento socio-lavorativo del collaboratore o testimone di giustizia e dei suoi familiari, ma anche sotto l'aspetto della effettività della sicurezza che i *documenti di copertura* dovrebbero garantire e che, al contrario, talvolta risulta a rischio di essere compromessa.

Valga, ad esempio, considerare che non è possibile ai soggetti tutelati stipulare il contratto di locazione per le abitazioni loro assegnate nella località protetta: i contratti in questione sono quindi gestiti dal personale del *Servizio di protezione*, con il pericolo che venga in tal modo disvelata la particolare condizione di coloro che occupano gli immobili <sup>(31)</sup>.

Dalle audizioni è emerso come taluni dei soggetti protetti, *mimetizzati* tramite l'utilizzo dei documenti in questione, abbiano più volte dovuto cambiare le generalità di copertura per ragioni legate alla loro sicurezza, con le conseguenti ripercussioni psicologiche, soprattutto per i minori, determinate dal dover più volte affrontare le relative difficoltà di adattamento.

I documenti di copertura non possono essere utilizzati per la sottoscrizione di un contratto di lavoro: il collaboratore o il testimone di giustizia deve a tale scopo utilizzare la sua reale identità e per tale ragione, qualora non voglia rassegnarsi all'inattività, è costretto a lavorare in località diversa e spesso lontana da quella ove ha l'abitazione.

In diverse occasioni <sup>(32)</sup> è capitato che le posizioni lavorative riportanti la reale identità di taluni soggetti sottoposti a programma o a speciali misure di protezione non fossero *oscurate* negli archivi dell'INPS. Il dato, confermato dai responsabili degli organi centrali del sistema di protezione, a detta di costoro sarebbe addebitabile a carenze dei sistemi informatici di detto Istituto di previdenza, limitato comunque a pochi giorni: sarebbero attualmente in corso tentativi di soluzione.

I limiti sopra indicati dei *documenti di copertura* si riverberano in notevole misura sulle possibilità di reinserimento sociale e lavorativo del soggetto tutelato, non essendogli consentito l'utilizzo dei medesimi per intestarsi e, quindi, intraprendere un'attività economica.

Non di rado è capitato che taluni collaboratori o testimoni di giustizia o loro familiari abbiano rinunciato a servirsi di tali documenti e abbiano

---

<sup>(31)</sup> Uno degli auditi ha riferito che l'amministratore di condominio aveva affisso nella bacheca dello stabile una comunicazione con la quale avvisava i condomini di prestare attenzione in quanto in una delle abitazioni risiedeva la famiglia di un collaboratore di giustizia.

<sup>(32)</sup> Gli auditi che hanno addotto tale circostanza hanno prodotto la documentazione comprovante quanto da loro sostenuto.



preferito utilizzare le loro effettive generalità nonostante i rischi che potevano derivarne.

Numerosi fra i soggetti auditi hanno riferito di avere ripetutamente chiesto, proprio in ragione della inadeguatezza dei *documenti di copertura*, il *cambio di generalità*, ottenendo in cambio solamente risposte o promesse vaghe oppure la frapposizione di ostacoli o il diniego.

Il Generale Aceto, nel riferire sulla mimetizzazione, ha inteso ribadire l'eccezionalità dello strumento del cambiamento delle generalità: esso, ha precisato, costituisce il « massimo beneficio tutorio » previsto dalla normativa in vigore che, comportando la creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri dello stato civile, viene disposto solo in via del tutto straordinaria, quando ogni altra misura risulti inadeguata.

Non si tratta – ha precisato l'auditore – di uno strumento finalizzato a favorire il reinserimento sociale, ma di una misura estrema che, proprio per i radicali effetti che comporta sulla vita privata dei beneficiari e per le rilevanti conseguenze nei rapporti giuridici, deve essere adottata solo in situazioni eccezionali.

Ha fatto quindi presente che l'adozione di tale misura comporta un notevole aggravio per il *Servizio Centrale di Protezione* in quanto, nelle ipotesi in cui essa venga adottata, i soggetti beneficiari necessitano di un'attenzione costante da parte del Servizio medesimo, sia in costanza di programma speciale sia dopo la cessazione dello stesso, per innumerevoli aspetti della vita sociale, anche per le questioni pratiche e apparentemente banali e per gli obblighi connessi con le posizioni giudiziarie e penali (ha fatto riferimento, a mo' di esempio, a tutti gli adempimenti burocratici connessi con situazioni afferenti alle generalità pregresse).

La misura viene adottata garantendo la segretezza del procedimento che esclude qualsiasi forma di pubblicità preventiva e successiva; per effetto delle disposizioni introdotte con il D.M. n. 161 del 23 aprile 2004, la 'schermatura' dei dati anagrafici originari non pregiudica gli opportuni collegamenti con il vissuto dell'interessato, con particolare riferimento, alle informazioni del casellario giudiziario.

Il generale Aceto ha poi riferito che dall'anno 2016 non si è proceduto ad alcun cambio di generalità, « poiché la relativa procedura ha richiesto una complessa fase di revisione per essere adeguata all'evoluto quadro regolamentare di riferimento »; ha comunque precisato che la recente definizione di un nuovo *iter* procedurale consentirà di perfezionare le posizioni degli 11 nuclei familiari che sono attualmente in attesa del beneficio, per complessive 33 persone che si aggiungeranno alle 764 che lo hanno già ottenuto (di cui 145 collaboratori di giustizia e 520 loro familiari, 33 testimoni di giustizia e 66 loro familiari).

L'auditore ha poi segnalato come negli anni si sia intensificato il ricorso alla procedura ordinaria prevista dal DPR 396/2000 da parte di soggetti tutelati in procinto di uscire dal programma: pur non avendo gli stessi connotati di riservatezza previsti per la procedura speciale disciplinata dal Decreto Lgs. 119/1993, tale strumento si è offerto in molti casi come soluzione idonea a rispondere alle esigenze di reinserimento sociale degli interessati.

Dalle audizioni svolte, sembrerebbe che recentemente siano state riprese dagli organi competenti ed accelerate numerose procedure volte al *cambio di generalità*, che da anni risultavano arenate.

Per ciò che riguarda i documenti di copertura, il generale Aceto ha precisato il loro utilizzo non viene imposto se non quando non ricorrano particolari esigenze di mimetizzazione: i tutelati possono quindi continuare a utilizzare le proprie generalità, fermo restando l'obbligo di evitare comportamenti che possano disvelare il loro *status* e di adottare le cautele necessarie a non vanificare gli accorgimenti procedurali e le schermature attivate per la tutela della riservatezza delle informazioni presenti in banche dati centralizzate, quali l'Anagrafe Unica della Popolazione Residente, l'INAIL, l'INPS, l'Agenzia delle Entrate.

L'auditore ha quindi assicurato che l'identificazione tramite documenti di copertura consente di mantenere la riservatezza sullo *status* di persona protetta anche in occasione di ordinari controlli di polizia, a meno che agli interessati non debbano essere contestate violazioni o non si siano verificate circostanze che necessitino di approfondimenti o ulteriori verifiche, che, comunque, vengano sempre effettuati relazionandosi con il Servizio Centrale.

Come prima evidenziato e come si dirà oltre, dall'inchiesta svolta dal X Comitato è ampiamente emerso come la misura del rilascio dei *documenti di copertura* risulti inadeguata a soddisfare sia le esigenze di mimetizzazione e sicurezza, sia soprattutto quelle di reinserimento sociale e lavorativo.

A tal proposito va tenuto presente che è stata di recente istituita presso il Ministero degli Interni l'*Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr)*, prevista dall'art. 62 del Decreto legislativo n.82 del 2005 (cosiddetto *codice della amministrazione digitale*). Questo importante strumento è previsto nel programma della *Agenda Digitale Italia*, approvato a seguito della istituzione della *Agenda Digitale Europea* come strumento della *Strategia di sviluppo economico* denominata « *Europa 2020* ».

In sintesi, l'*Anpr* consiste in un archivio centrale ove confluiscono tutte le informazioni anagrafiche delle singole anagrafi comunali al fine di creare una banca dati centrale, dalla quale i singoli comuni possono provvedere ad estrarre quanto di loro competenza, con progressivo abbandono delle anagrafi locali. Con l'introduzione della *Anpr* tutte le operazioni di rilascio della documentazione (carta di identità, certificato di nascita etc.) avvengono ormai tramite l'accesso a detta banca dati. E' stato comunque consentito ai singoli comuni di mantenere anche un archivio locale. Nel 2019 sono state caricate in *Anpr* le schede anagrafiche di 45.000.000 milioni di persone, pari a circa l'80% della popolazione nazionale. Quasi tutti i comuni di Italia, quindi, hanno aderito alla *Anpr* ed operano attraverso questa.

Alla luce di tale importante innovazione tecnologica si può prospettare una proposta per aggiornare lo strumento tutorio costituito dai *documenti di copertura* e risolvere i problemi ad esso connessi.

Il *vulnus* principale di questo strumento è costituito, come prima esposto, dalla mancanza di una corrispondenza anagrafica all'identità in essi riportata.

Si potrebbe allora valutare l'ipotesi della creazione di una *identità di copertura*, avente natura provvisoria come è previsto per i *documenti di copertura*, che abbia una corrispondenza nella *Anagrafe nazionale della popolazione residente* e che, in caso di concessione del *cambio di generalità*, venga mantenuta dal soggetto tutelato con gli stessi dati e generalità.

Potrebbe cioè crearsi nell'*Anagrafe nazionale della popolazione residente* (con i necessari accorgimenti per garantire la sicurezza) una scheda anagrafica informatica *fittizia* contenente una identità di copertura e recante nome, cognome e dati anagrafici diversi da quelli della identità reale del soggetto sottoposto alle speciali misure di protezione. Avendo una corrispondenza nell'*Anpr*, l'identità di copertura potrebbe consentire al soggetto tutelato di richiedere ed ottenere, quando necessario, una carta di identità, un certificato di famiglia o altra documentazione anagrafica. La creazione di una *identità anagrafica di copertura* attraverso l'inserimento nell'*Anpr* di una scheda informatica, potrebbe essere effettuata anche direttamente dal personale del Ministero degli Interni all'uopo autorizzato, senza l'intervento di personale delle anagrafi locali, garantendo la massima riservatezza e la migliore tutela dei soggetti sottoposti a protezione.

In considerazione di quanto emerso dalle audizioni svolte, dovrebbero essere fissate alcune linee di principio cui il *Servizio centrale* si dovrebbe attenere nella scelta della nuova identità, nel rispetto, comunque, del prevalente principio della tutela della sicurezza del soggetto. Tale scelta dovrebbe tenere conto nell'individuazione dei nuovi dati delle effettive origini dei soggetti interessati, in modo da non comprometterne la sicurezza (inserendo ad esempio un luogo di nascita completamente incongruente con le caratteristiche di origine reale del soggetto); dovrebbe, possibilmente, essere mantenuta la effettiva data di nascita (ciò al fine di non sradicare completamente il soggetto dalle sue radici ed evitare le conseguenti ricadute psicologiche). A tal proposito giova sottolineare che se per l'identità anagrafica reale del soggetto sottoposto a programma di protezione – provvisorio o definitivo – sarebbe comunque necessario mantenere il cosiddetto *polo fittizio*, per l'*identità di copertura* la residenza potrebbe essere individuata nell'indirizzo del luogo ove il soggetto tutelato effettivamente dimora, individuato come idoneo dal *Servizio centrale di protezione*. Al fine di tutelare la sicurezza del soggetto protetto potrebbe essere indicato come luogo di nascita un comune diverso, mediamente popolato, dal quale poi effettuare, sempre a cura di detto Servizio, il trasferimento nella residenza scelta quale residenza protetta.

Una *identità anagrafica di copertura* comporterebbe la possibilità di richiedere all'Agenzia delle Entrate, a cura del *Servizio centrale* o del prefetto territorialmente competente, l'emissione di un codice fiscale regolamentare, che sarebbe quindi analogamente presente nei sistemi informatici della stessa Agenzia. Ciò consentirebbe altresì l'emissione di una tessera sanitaria reale.

Parimenti, una *identità anagrafica di copertura* permetterebbe la creazione di una scheda informatica presso la motorizzazione civile di Roma per il rilascio della patente di guida (e i successivi rinnovi) e la creazione di una posizione contributiva presso l'INPS, o anche la possibilità di *aprire* una partita Iva. Il soggetto protetto potrebbe allora firmare personalmente un contratto di locazione per l'immobile individuato come idoneo dal *Servizio centrale di protezione*, evitando in tal modo domande o sospetti da parte degli amministratori o dei vicini di casa. Il testimone o il collaboratore di giustizia potrebbe parimenti essere titolare di rapporti bancari. Ricorrendo a tale sistema sarebbe altresì consentito che l'iscrizione a corsi scolastici o universitari fosse effettuata personalmente dai familiari dello studente facente parte di un nucleo protetto (il titolo di studio acquisito o il certificato di frequenza relativo all'ultimo anno effettivamente frequentato potrebbero ancora essere rilasciati con il sistema attualmente adottato per i *documenti di copertura*, cioè con la sostituzione del nuovo nome e cognome a quello originario). Analogo sistema potrebbe essere adottato per l'iscrizione ad una associazione sportiva o di altro tipo, consentendo in tal modo l'effettivo reinserimento sociale del soggetto protetto. Una *identità anagrafica censita*, unitamente al rilascio di una tessera sanitaria *reale*, consentirebbero altresì la scelta di un medico di base ed il conseguente rilascio di documenti sanitari spendibili nelle necessarie occasioni.

Tale sistema potrebbe meglio garantire la tutela della sicurezza del collaboratore o del testimone e dei suoi familiari in quanto, limitando l'intervento diretto del *Servizio di protezione*, si conterrebbe il pericolo di *discovery* della particolare condizione di soggetto tutelato.

L'istituzione della *Anpr* sembra rendere possibile la creazione della indicata *identità di copertura* con l'inserimento all'interno di tale banca dati di una scheda informatica contenente tutti i dati della nuova identità del soggetto tutelato. Le modalità operative e i dettagli per tale inserimento dovrebbero essere oggetto di un apposito protocollo operativo o un regolamento adottato dal Ministero degli Interni, prevedendo l'inserimento di un apposito percorso informatico *criptato*<sup>(33)</sup> e prevedendo eventualmente la creazione di una nuova funzione nel programma di inserimento dati dell'*Anpr*.

Alla scheda informatica inserita nell'*Anpr* potrebbero poi corrispondere una analoga scheda oltre che presso l'Agenzia delle Entrate, anche presso la Motorizzazione civile.

L'*identità di copertura*, così come è già previsto per i *documenti di copertura*, non consisterebbe in un cambio di generalità: nella nuova identità, infatti, non confluirebbero i dati della reale identità del collaboratore o testimone di giustizia, quali, ad esempio, le risultanze del casellario

---

<sup>(33)</sup> Si potrebbe ipotizzare anche l'utilizzo della funzione «*nuova iscrizione per altri motivi*» (negli allegati del DPCM n.194 del 10 novembre è esplicitamente previsto alla voce «*Registrazione*» la funzione «*Iscrizione per altri motivi*» diversi dalla iscrizione per motivi di nascita, che consente di effettuare tutte le altre tipologie di iscrizione previste dalla normativa vigente).

giudiziale o dei carichi pendenti, o quelli afferenti al godimento o meno dei diritti civili.

Il problema che l'ipotesi ora in esame potrebbe comportare, costituito dalla possibilità di un abuso di questo strumento da parte dei collaboratori di giustizia che con una identità immune da trascorsi penali potrebbero godere di diritti e di posizioni giuridiche proprie dei cittadini incensurati, troverebbe soluzione nelle previsioni dell'articolo 12 commi 1 e 2 del decreto legge n. 8 del 1991 e degli artt. 9 e 11 del D.M. n.161/2004. Le norme in questione stabiliscono<sup>(34)</sup> che la persona sottoposta alle speciali misure di protezione rilasci una attestazione documentata e completa dei dati che la riguardano (compresa la pendenza di procedimenti penali, civili, o la pronuncia di sentenze); devono essere contestualmente sottoscritte le speciali misure di protezione con l'impegno di adempiere gli obblighi previsti dalla legge e le obbligazioni contratte. Come esposto nei paragrafi precedenti, le speciali misure di protezione possono essere revocate anche a causa della condotta della persona interessata e dell'inosservanza degli impegni assunti. Potrebbe allora stabilirsi che nel caso della adozione dell'*identità di copertura* il soggetto protetto assuma l'impegno di non utilizzarla per usufruire di diritti e posizioni giuridiche che gli sarebbero precluse con la sua reale identità. Il mancato rispetto di tale impegno potrebbe quindi comportare la revoca delle misure di protezione. Va in proposito tenuto presente che è già previsto dall'art. 8 lett. h) del D.M. n. 161 del 2005 il monitoraggio dell'utilizzo legittimo dei documenti di copertura da parte del *Servizio centrale di protezione*: si potrebbe estendere tale attività anche all'utilizzo della identità di copertura.

Il tema della *mimetizzazione* impone un accenno alla vicenda dell'omicidio di Marcello Bruzzese, germano del collaboratore di giustizia Girolamo Biagio Bruzzese.

Marcello Bruzzese è deceduto in data 25 dicembre 2018, caduto vittima di un attentato a Pesaro, città ove abitava ed era stato trasferito in quanto inserito, come i suoi congiunti, in uno *speciale programma di protezione* dopo che il fratello Biagio Girolamo aveva iniziato a collaborare con la giustizia.

La Commissione, in linea con il mandato affidatole dalla legge istitutiva, si è immediatamente interessata della vicenda: pochi giorni dopo l'omicidio, il 3 gennaio 2019, ha proceduto all'audizione del Presidente *pro tempore* della *Commissione Centrale* dottor Luigi Gaetti, Sottosegretario al Ministero degli Interni, nonché del Direttore *pro tempore* del *Servizio Centrale di Protezione* generale Paolo Aceto; sono stati inoltre auditi nel corso dei lavori del X Comitato alcuni dei componenti dei nove nuclei familiari Bruzzese sottoposti a programma di protezione<sup>(35)</sup>.

<sup>(34)</sup> Cfr. *supra* paragrafi n. 3 e n. 4.

<sup>(35)</sup> Cfr. X Comitato, seduta del 18 giugno 2019, audizione di Piccolo Marilena e Patrizia Femia; seduta del 1° ottobre 2019 e del 16 dicembre 2019, audizione di Girolamo Biagio Bruzzese; seduta del 25 novembre 2019, audizione di Martina Bruzzese, Caterina Bruzzese, Alessia Bruzzese, Annunziata Madafferi, Marzia Bruzzese, Antonio Alessi.

Dall'istruttoria svolta è emerso che Marcello Bruzzese aveva riportato il suo nome e cognome sul campanello e sulla cassetta postale della sua abitazione di Pesaro.

La vedova, signora Marilena Piccolo, ha dichiarato nel corso dell'audizione dinanzi il X Comitato<sup>(36)</sup> che tale iniziativa del marito era stata autorizzata verbalmente dal personale del *NOP* territorialmente competente. Tale circostanza è stata fermamente esclusa dai responsabili degli organi centrali, dovendo il domicilio rimanere segreto per evidenti ragioni di sicurezza. Secondo quanto altresì riferito dall'audita, l'iniziativa predetta era necessitata dal fatto che il marito era privo dei documenti di copertura e che la richiesta di cambio di generalità avanzata da loro e da altri componenti della famiglia Bruzzese non aveva avuto riscontro.

La moglie del collaboratore Biagio Girolamo Bruzzese, Patrizia Femia, ha fatto presente<sup>(37)</sup> che, anche dopo l'omicidio del cognato, non ha chiesto, né intende richiedere il cambio definitivo di generalità, atteso che l'eventuale applicazione di tale misura non le assicurerebbe il mantenimento del posto di lavoro.

Diversi collaboratori e testimoni hanno analogamente addotto che il cambio delle generalità ha per loro comportato la perdita del posto di lavoro: hanno infatti dichiarato di essere stati costretti, così come i loro familiari, a lasciare la propria occupazione lavorativa per ottenere o mantenere la misura predetta. Avrebbero infatti ricevuto da parte del *Servizio centrale di protezione* una diffida di revoca dello *speciale programma di protezione* per l'ipotesi in cui non avessero abbandonato l'attività svolta.

In ordine all'uccisione di Marcello Bruzzese, al termine delle indagini preliminari, la Procura distrettuale antimafia di Ancona ha esercitato l'azione penale contestando il delitto di omicidio aggravato nei confronti di tre imputati, sottoposti a fermo e quindi a custodia cautelare in carcere nell'ottobre 2021. Come emerge da fonte aperta<sup>(38)</sup>, secondo l'impostazione accusatoria l'omicidio è maturato quale vendetta nei confronti del fratello della vittima, già organico alla cosca di *'ndrangheta* dei Crea di Rizziconi, dalla quale si è dissociato nel 2003 rendendo dichiarazioni che hanno consentito l'arresto e quindi la condanna di numerosi affiliati al clan. Nella prospettiva degli inquirenti i responsabili dell'omicidio hanno agito conoscendo la località protetta dove abitavano i familiari del collaboratore di giustizia e hanno atteso la vittima sotto casa esplodendo contro la stessa numerosi colpi con una pistola automatica calibro 9. Gli inquirenti hanno altresì ricostruito le varie fasi in cui il progetto omicidiario è stato portato a compimento. Sarebbe così stato accertato che nei periodi immediatamente precedenti l'omicidio i tre imputati avevano condotto minuziosi e ripetuti sopralluoghi per studiare le abitudini della vittima e che gli stessi avevano

<sup>(36)</sup> Cfr. X Comitato, seduta del 18 giugno 2019, audizione di Piccolo Marilena.

<sup>(37)</sup> Cfr. X Comitato, seduta del 18 giugno 2019, audizione di Patrizia Femia.

<sup>(38)</sup> Le informazioni trovano un qualche riferimento nelle fonti giornalistiche: « Reggiotoday » e « Il resto del Carlino ».

esteso le attività di sopralluogo e monitoraggio anche ad altri dei nuclei familiari dei Bruzzese, residenti in altre e diverse località protette.

Sembra quindi che l'apposizione dei dati personali all'esterno dell'abitazione di Marcello Bruzzese non abbia avuto rilievo decisivo per l'individuazione del luogo di abitazione del medesimo.

f) Il sostegno economico e il reinserimento sociale e lavorativo

Svariate le doglianze formulate dai soggetti auditi riguardo il sostegno economico loro offerto.

Si è già detto di quelle concernenti la sistemazione alloggiativa.

Ricorre assai spesso, come peraltro nelle analoghe inchieste svolte nelle precedenti legislature dalla Commissione Antimafia, il tema della inadeguatezza dell'assegno periodico e, in particolare per ciò che concerne i testimoni di giustizia, della sua inidoneità ad assicurare una condizione economica equivalente rispetto a quella di cui godevano in precedenza come invece previsto dal dettato normativo: trattasi per lo più di soggetti che svolgevano una attività imprenditoriale che, secondo quanto addotto, garantiva loro un tenore di vita elevato, affatto consentito da quanto loro corrisposto nel periodo di sottoposizione alle misure di protezione.

A tale proposito il generale Aceto ha riferito che gli assegni di mantenimento corrisposti ai collaboratori e ai testimoni di giustizia sono attualmente quantificati, sulla base di una delibera di massima emanata dalla *Commissione centrale* nella riunione del 24 giugno 2020, in misura tabellare, commisurata alla composizione del nucleo familiare<sup>(39)</sup>. Con riguardo ai testimoni di giustizia, però, qualora il tutelato dimostri<sup>(40)</sup> di aver goduto nel triennio immediatamente precedente di una migliore condizione economica, il *Servizio centrale* provvede a quantificare l'entità del contributo in funzione della media dei redditi netti mensili afferenti il triennio considerato, interessando la *Commissione centrale* per l'avallo all'incremento dell'assegno da corrispondere.

Va in proposito tenuto presente come alla misura dell'assegno periodico risulti strettamente collegato l'ammontare della *capitalizzazione*, anch'esso oggetto delle doglianze di numerosi fra i testimoni di giustizia auditi in Commissione.

Da numerose audizioni è emerso un profilo di problematicità che attiene alla misura di sostegno prevista dalla lett. h) dell'art. 6, ovvero l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà dei testimoni di giustizia e degli altri protetti che siano stati trasferiti defini-

<sup>(39)</sup> Per i collaboratori di giustizia, la base è costituita dalla somma di 970 euro per un nucleo familiare monocomposto, incrementata di una somma tra i 200 e i 250 euro per ogni componente aggiuntivo (tali importi sono ridotti del 50% in caso di domiciliazione in albergo con pensione completa). Per i testimoni di giustizia, la base è costituita dalla somma di 1.450 euro per un nucleo familiare monocomposto, incrementata di una somma tra i 300 e i 350 euro per ogni componente aggiuntivo (anche in questo caso gli importi sono ridotti del 50% per l'ipotesi di domiciliazione in albergo con pensione completa).

<sup>(40)</sup> mediante la produzione di documentazione giustificativa avente valore fiscale (contratto di lavoro, *modello UNICO*, *modello CUD*, o altro).

tivamente dalla località di origine, qualora non sia risultata possibile la vendita nel libero mercato.

Trattasi di misura, già prevista dalla normativa precedente alla legge del 2018, che è stata estesa anche a tutti i familiari dei testimoni di giustizia.

Essa, però, risulta avere trovato assai scarsa applicazione.

Gli auditi hanno inoltre più volte sottolineato come gli immobili in questione, una volta che essi siano stati allontanati dalla località d'origine, rimangano abbandonati e del tutto privi di cura e conseguentemente rovinano in condizioni di degrado, riducendosi così il « *valore di mercato* » al quale saranno valutati nell'ipotesi di acquisto da parte dello Stato. I beni in questione, inoltre, continuano a generare oneri economici dei quali i soggetti tutelati si trovano gravati al momento della fuoriuscita dal circuito tutorio.

È anche da sottolineare come l'assenza di analoga previsione per i collaboratori di giustizia venga da costoro considerata frutto di una ingiustificata disparità di trattamento, laddove in conseguenza della scelta di collaborare con la giustizia anch'essi siano costretti ad allontanarsi dalla terra di origine e quindi ad abbandonare e non poter più curare i loro beni.

Questi saranno destinati al degrado e, comunque, non saranno collocabili nel libero mercato anche a causa della titolarità in capo a soggetti che hanno fatto parte di organizzazioni criminali, o addirittura a causa proprio della scelta compiuta di allontanarsi da dette organizzazioni e collaborare con la giustizia (scelta che allontana possibili acquirenti per timore di possibili ritorsioni).

La circostanza che siano state considerate soltanto le esigenze dei testimoni di giustizia, viene vissuto come segno di disinteresse e lontananza dello Stato nei loro confronti.

Denso di criticità, secondo quanto rassegnato nelle diverse audizioni, il reinserimento sociale e lavorativo.

Come già prima accennato, assai di rado i testimoni di giustizia che svolgevano attività imprenditoriale, sono riusciti a mantenere o riavviare tale tipo di attività. Qualora rimasti nella località di origine, le loro imprese hanno subito la contrazione della clientela e l'allontanamento dei fornitori con conseguente riduzione dell'attività, fino alla cessazione.

Alcuni degli auditi (tra costoro anche soggetti che non sono stati sottoposti a *speciali misure* o a *programmi di protezione* in quanto ritenute adeguate le ordinarie misure di sicurezza) sono stati dichiarati falliti.

Più volte dai soggetti ascoltati dal Comitato sono state riferite le enormi difficoltà di accesso al credito bancario riscontrate dopo aver effettuato la scelta di denunciare i fatti delittuosi di cui erano stati vittima: da quel momento essi si sono scontrati con un tangibile atteggiamento di sfavore, quando non di vera e propria ostilità, da parte dei funzionari degli istituti finanziari ed hanno subito la revoca degli affidamenti prima concessi e l'imposizione del *rientro* dalle morosità nei mutui e nelle linee di credito<sup>(41)</sup>.

<sup>(41)</sup> Uno degli auditi ha riferito che, nel corso di un incontro con un funzionario di un istituto bancario cui aveva richiesto un finanziamento, questi aveva fatto presente « senza pudore » che



A tal proposito va rammentato che tra le misure di reinserimento sociale e lavorativo per i testimoni di giustizia, l'art. 7 lett. e) della l. 6/2018 prevede l'accesso a mutui agevolati, volti al reinserimento nella vita economica e sociale, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero dell'interno e gli istituti di credito.

Sembra però che la previsione non abbia allo stato avuto applicazione: il generale Aceto ha fatto infatti riferimento soltanto all'esistenza di un protocollo d'intesa, stipulato con Banca Intesa San Paolo, per la concessione alla popolazione protetta di mutui agevolati per l'acquisto della prima casa.

Per quanto importante, tale forma agevolata di accesso al credito bancario non soddisfa in alcun modo le esigenze dei soggetti protetti afferenti il reinserimento lavorativo.

Per coloro che sono stati trasferiti in località protette, è emerso che assai di rado è stato possibile intraprendere nuove attività economiche: vi ostano spesso esigenze di sicurezza, la inidoneità dei nuovi contesti rispetto al tipo e settore di impresa in cui il soggetto tutelato operava, o, ancora, la soggezione a ripetuti trasferimenti.

Più in generale, gli auditi hanno posto alla attenzione della Commissione un problema che risulta impedire *a monte* la possibilità di avviare un'attività economica imprenditoriale per coloro che vengono trasferiti in località protetta,

Invero, lo spostamento dalla località d'origine (che, pur considerato dalla nuova legge come misura eccezionale, continua a costituire la misura cui si fa più largamente ricorso, come si vedrà *infra* dai dati forniti dal Direttore del Servizio Centrale di Protezione) è determinato da condizioni di pericolo grave e attuale, che generalmente comporterà anche la necessità di ricorrere alla *mimetizzazione* delle generalità del soggetto protetto.

Normalmente tale *mimetizzazione* si realizza con l'impiego dei documenti di copertura, che però, come già più volte sottolineato, non consentono la stipulazione di alcun negozio giuridico: ciò costituisce evidentemente un ostacolo pressoché insormontabile all'intrapresa di un'attività economica.

Ulteriore conseguenza, anch'essa particolarmente rilevante, è che il testimone di giustizia trasferito in località protetta e dotato di documenti di copertura che abbia ottenuto l'elargizione *ex lege* 44/99, andrà incontro alla revoca del beneficio. Infatti, l'art. 16 di detta legge stabilisce che la somma deve essere destinata ad attività economiche di tipo imprenditoriale e il beneficiario si trova nell'impossibilità di realizzare tale condizione.

I soggetti tutelati, quindi, il più delle volte hanno dovuto rassegnarsi all'inattività e alla percezione dell'assegno di mantenimento.

Ne consegue, in tutti i casi, un profondo senso di frustrazione, di insoddisfazione (non solo per il mero profilo economico, ma, ancor più a monte, per l'essere costretti a un tipo di esistenza non corrispondente alle

---

i soggetti che beneficiano dell'istituto della sospensione dei termini di scadenza dei pagamenti e delle procedure esecutive previsto dall'art. 20 della l. 44/99, non « sono graditi » al sistema bancario e sono considerati non meritevoli di credito.

loro attitudini e aspirazioni), oltre che di delusione nei confronti di un sistema che non è riuscito a compensare adeguatamente il sacrificio compiuto per adempiere a un dovere civico.

Con riferimento al reinserimento sociale il direttore del *Servizio centrale di protezione* generale Aceto ha accennato al protocollo d'intesa stipulato dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza con l'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA).

Il protocollo ha la finalità di dare ai soggetti protetti, con particolare attenzione ai testimoni di giustizia, l'aiuto necessario per contribuire a detto reinserimento: infatti Invitalia, in base all'accordo in questione, ha il compito, attraverso i referenti, di: 1) tradurre le idee imprenditoriali in un progetto concreto di impresa; 2) esaminare le condizioni necessarie alla realizzazione dell'impresa e individuare gli ambiti territoriali e commerciali, gli aspetti procedurali e le possibili risorse finanziarie attivabili; 3) fornire ogni forma di consulenza e assistenza; 4) verificare la possibilità di ripresa, sviluppo e/o riconversione delle attività già poste in essere dai soggetti tutelati e che abbiano subito un danno per le dichiarazioni rese o per l'applicazione delle misure di tutela.

Il protocollo prevede anche la possibilità che INVITALIA attivi « *partnership di progetto* » con soggetti esterni, come ad esempio imprese tutor.

Fra le misure di reinserimento previste per i testimoni di giustizia, quella dell'accesso a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, che secondo emerso dai lavori del Comitato ha trovato qualche applicazione, presenta comunque larghi margini di insoddisfazione.

È stato a tal proposito rilevato, ad esempio, come le possibilità di lavoro offerte riguardino territori molto distanti da quelli ove i nuclei familiari dei soggetti tutelati si erano faticosamente inseriti, con la conseguente necessità di ulteriori trasferimenti o di separazione dei nuclei medesimi.

Ciò che viene lamentato, soprattutto, è l'inadeguatezza di tale misura ad assicurare una condizione economica equivalente a quella preesistente per coloro che non abbiano potuto mantenere una attività di tipo imprenditoriale se rimasti nella località di origine, o riavviarla se trasferiti in località protetta.

Le audizioni svolte hanno registrato inoltre le doglianze di coloro che, per esigenze connesse all'attuazione delle misure tutorie, non abbiano potuto svolgere attività lavorativa nel periodo di sottoposizione alle misure stesse (o anche per una parte di tale periodo) e che, una volta fuoriusciti dal sistema di protezione, siano riusciti a reinserirsi in ambito lavorativo: in tale ipotesi, tranne che non si tratti di testimoni di giustizia già dipendenti pubblici<sup>(42)</sup>, i soggetti predetti si sono trovati privi di copertura contributiva per il periodo in questione. Ne risulta in tal modo compromessa la continuità della loro posizione previdenziale. Se invece i soggetti tutelati

<sup>(42)</sup> Per costoro è previsto che ai versamenti degli oneri contributivi provvedano l'amministrazione o l'ente pubblico di appartenenza.

prima di fare ingresso nel sistema tutorio svolgevano un'attività autonoma che non sia stata formalmente chiusa (anche per loro scelta, qualora essi intendano riprenderla), si sono trovati gravati del corrispondente, rilevante onere economico.

In proposito è stato sottolineato come né l'assegno periodico di mantenimento, né la *capitalizzazione* tengono conto di tale elemento di spesa.

Nella tematica del reinserimento sociale rientra il problema, ripetutamente posto dagli auditi, della compromissione del diritto allo studio dei loro figli.

Si è prima già esposto come nella prima fase dell'ingresso nel circuito tutorio accade di regola che i nuclei familiari vengano temporaneamente trasferiti, anche per lunghi periodi, in sistemazioni alloggiative provvisorie (alberghi, *residence*), con la conseguenza che i minori sono in tal modo costretti a sospendere per lunghi periodi la frequenza scolastica; anche i ripetuti trasferimenti, lamentati spesso dagli auditi, comportano ripercussioni sulla frequenza dei percorsi scolastici; e ancora, il diritto allo studio risulta spesso pregiudicato da trasferimenti in località ove non si offrono affatto opportunità di studio (corsi universitari o di formazione), o comunque corrispondenti ai desideri e alle inclinazioni dei figli dei soggetti tutelati. In tali casi non viene garantita la possibilità economica di sostenere gli studi in sede diversa da quella di assegnazione.

All'esito della disamina del tema del reinserimento sociale e lavorativo e dei risultati a tal riguardo emersi dall'inchiesta parlamentare, occorre svolgere un'ultima considerazione.

Nel paragrafo n. 4 si è esposta la disciplina introdotta dalla legge n. 6 del 2018 riguardante la nuova figura del *referente* del testimone di giustizia: nelle intenzioni dei proponenti il *referente* avrebbe dovuto consentire al testimone di giustizia di essere consapevole dei propri diritti, di poterli esercitare, avrebbe dovuto assisterlo nei momenti importanti e nelle vicende personali e patrimoniali più complesse e delicate connesse con il sistema di protezione; il suo ruolo avrebbe dovuto essere cruciale anche per il reinserimento socio-lavorativo. Il *referente* avrebbe dovuto essere lo « *strumento di dialogo tra l'apparato amministrativo e il testimone, con funzione di collaborazione nei confronti di entrambi per il migliore svolgimento del programma di protezione* ».

È emerso dalla istruttoria svolta che soltanto nel luglio 2021, quindi a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge, è stato nominato per ciascuno dei soggetti tutelati il *referente*, individuato nel direttore del *Nop*. In via generale, la Commissione ha rilevato come non si risolve in una soluzione utile il frequente ricorso all'attribuzione del ruolo di referente in capo al direttore del *Nop*. Non solo, infatti, i presupposti culturali e la ragione ispiratrice dell'istituto mal si conciliano con la prassi di assegnare il ruolo a personale del Nucleo di protezione, ma occorrerebbe, in via di prassi, che questa soluzione sia quantomeno scoraggiata, dal momento che non si vede come il ruolo di mediazione tra le esigenze del testimone e i sostegni che il sistema protettivo è in grado di dispiegare possa

essere assolto con successo da operatori che fanno capo alla stessa amministrazione.

Conclusivamente, appare piuttosto evidente che, se tale prassi finirà per consolidarsi, sarà difficile che la figura in questione, sulla quale riposavano molte aspettative, sortirà i risultati sperati.

g) L'uscita dal circuito tutorio

Anche il momento in cui cessa l'applicazione delle speciali misure di tutela con la fuoriuscita dal sistema di protezione è caratterizzato da contrasti tra i soggetti tutelati e l'apparato amministrativo cui sono stati affidati, fonte di rilevante contenzioso in sede giurisdizionale.

Come più sopra esposto, le *speciali misure di protezione* (per collaboratori e testimoni) e il *programma speciale di protezione* (per i collaboratori) sono a termine: questo, che non può essere superiore a cinque anni per i collaboratori e sei anni per i testimoni di giustizia, è fissato dalla *Commissione centrale* con lo stesso provvedimento con cui dette misure vengono adottate.

Alla scadenza, sulla base delle informazioni fornite dall'Autorità giudiziaria che aveva formulato la proposta e degli elementi forniti dal prefetto o dal *Servizio centrale di protezione*, la *Commissione centrale* delibera la proroga delle misure qualora ritenga che permangano i presupposti afferenti la situazione di pericolo grave e attuale che ne avevano giustificato l'adozione, ovvero la mancata proroga delle medesime.

Per le ipotesi in cui le misure di protezione abbiano coinvolto più gruppi familiari, l'orientamento assunto dalla Commissione centrale, espresso in una *delibera di massima*, prevede che la fuoriuscita dal sistema tutorio debba avvenire contemporaneamente per tutti i gruppi che vi siano stati inseriti.

Tale previsione è stata più volte indicata nel corso delle audizioni quale fonte di grosse criticità: accade, infatti, che per taluno dei nuclei siano stati raggiunti i presupposti per un sicuro e ottimale reinserimento nel normale contesto sociale, che viene in tal modo impedito da una regola che sembra non trovare sempre plausibile giustificazione.

Anche prima della scadenza le misure in questione, sia quelle tutorie che quelle assistenziali, possono essere modificate e, fra l'altro, ne è possibile la sospensione o la revoca: quest'ultima, in particolare, è prevista per l'inosservanza degli impegni assunti e per l'ipotesi in cui il soggetto tutelato commetta reati.

A tal proposito l'inchiesta svolta da questa Commissione ha accertato che le delibere della *Commissione centrale* di mancata proroga delle speciali misure o del programma di protezione sono molto spesso impugnate da parte di coloro che vengono così estromessi dal circuito tutorio: le doglianze concernono soprattutto il profilo della sicurezza che, secondo quanto addotto dagli auditi, non verrebbe adeguatamente tutelata dalle ordinarie misure di protezione che da quel momento vengono disposte nei loro confronti e vengono affievolite con il trascorrere del tempo.

Se lacune e carenze nel sistema di sicurezza sono state addotte dagli auditi anche per il periodo in cui sono sottoposti a *speciali misure* o a *programma speciale di protezione*, la maggiore criticità sono state rappresentate soprattutto per il momento successivo alla fuoriuscita dal circuito tutorio.

La motivazione dei provvedimenti di mancata proroga delle misure tutorie speciali e dell'affievolimento o della cessazione di quelle ordinarie si fonda solitamente sul decorso del tempo dal momento in cui sono state rese le dichiarazioni accusatorie e il completamento degli impegni giudiziari: essa non tiene conto – hanno osservato i soggetti auditi dal Comitato – della circostanza che le organizzazioni criminali consumano le loro vendette anche a distanza di molti anni.

I predetti, quindi, avvertono quei provvedimenti che comportano la riduzione o l'interruzione delle misure di sicurezza nei loro confronti con sentimenti di angoscia, percependoli come un abbandono da parte dello Stato.

È stato anche addotto più volte che, disposta la mancata proroga delle misure tutorie e motivata la stessa anche con l'assolvimento degli impegni giudiziari, essi vengano nuovamente citati dall'Autorità giudiziaria per rendere dichiarazioni in nuovi procedimenti: ciò determinerebbe rinnovati profili di rischio, non considerati nella modulazione delle misure di sicurezza loro garantite.

È stato poi lamentato come non venga prevista alcuna forma di tutela per coloro che vogliano o debbano tornare per brevi periodi nella zona di origine<sup>(43)</sup>, se non per le ipotesi in cui debbano assolvere a impegni giudiziari.

Quanto ai profili economici dell'uscita dal sistema di protezione, rinviando a quanto già esposto in proposito nei capitoli in cui si è illustrata la disciplina dettata per i collaboratori e testimoni di giustizia, va qui brevemente rammentato che la *capitalizzazione* del costo dell'assegno periodico costituisce la misura che ha la funzione e finalità di chiusura dei rapporti economici con i protetti: essa è frutto dell'ottica, corretta, per cui lo Stato non può assumere a vita il ruolo di assistenza e mantenimento di tali soggetti, che devono invece piuttosto esser messi nelle condizioni di riacquisire la loro piena autonomia.

Molteplici le doglianze manifestate dai soggetti auditi riguardo tale misura e le sue applicazioni: alcune sono già state accennate (ad esempio la mancata previsione nel calcolo del suo ammontare dei costi da sostenere per garantire la continuità della posizione previdenziale o degli oneri economici relativi agli immobili di cui i tutelati sono titolari).

Alcuni testimoni di giustizia hanno fatto presente come la misura in questione sia prevista come alternativa all'avvio in un programma di assunzione in una Pubblica Amministrazione: taluni, che percepirono la

---

<sup>(43)</sup> Uno degli auditi ha riferito che, dovendo tornare per ragioni di salute nella regione di origine, non gli è stato riconosciuto il diritto alla scorta, garantitagli invece per le occasioni in cui doveva rendere testimonianza. Analoga doglianza è stata addotta da altro audito che ha riferito dell'esigenza di recarsi presso gli uffici della prefettura della località d'origine ove era in corso il procedimento relativo alla richiesta di risarcimento del danno biologico.

*capitalizzazione* quando ancora non era prevista quest'ultima misura, si sono così visti escludere dalla possibilità di scegliere.

Con riguardo all'uscita dal sistema di protezione, il direttore del *Servizio centrale di protezione* generale Aceto ha ribadito come essa sia disposta quando cessino le esigenze di sicurezza che avevano determinato l'applicazione delle misure tutorie, il che coincide generalmente con il termine degli impegni giudiziari o quanto meno della gran parte di essi.

Nell'ipotesi in cui la revoca delle misure predette sia determinata da gravi violazioni comportamentali essa è comunque sempre preceduta – ha sottolineato l'auditore – dall'acquisizione del preventivo parere delle competenti Autorità giudiziarie.

Il generale Aceto ha in proposito osservato come proprio le violazioni comportamentali in molti casi « *appaiono sintomatiche di una consapevole assenza di pericolo per l'incolumità personale e dei propri familiari* ».

Tale considerazione si legge spesso tra le motivazioni dei provvedimenti di revoca o di mancata proroga delle speciali misure di protezione.

Con la cessazione delle speciali misure o dello speciale programma – ha ancora riferito il Direttore del *Servizio* – viene normalmente previsto il mantenimento delle cosiddette *misure ultronee*, costituite dalla tutela in occasione degli impegni giudiziari residuali, dall'assistenza legale per i procedimenti connessi con la collaborazione, e dalla fissazione del domicilio legale presso la *Commissione Centrale*, in genere per un biennio.

In merito alla *capitalizzazione* il generale Aceto ha rappresentato a questo organo parlamentare il notevole impegno economico sostenuto dallo Stato a tal riguardo: nel quinquennio precedente la sua audizione sono state erogate 1.115 *capitalizzazioni* a favore di collaboratori di giustizia e loro familiari (per un importo complessivo di circa 67 milioni di euro) e 57 *capitalizzazioni* a favore di testimoni di giustizia e loro familiari (per un importo complessivo di circa 13,8 milioni di euro).

Ha altresì fatto presente, con particolare riferimento ai collaboratori di giustizia, che circa l'81% delle *capitalizzazioni* è stata concessa a fronte di un progetto di reinserimento sociale ed è stata pertanto calcolata nella misura massima.

In ordine alla procedura seguita ha chiarito che, una volta ricevute le istanze di *capitalizzazione* avanzate dagli interessati e corredate dai relativi progetti di reinserimento, il *Servizio centrale* le istruisce e le inoltra alla *Commissione centrale*; questa, acquisiti i pareri dell'Autorità giudiziaria, delibera la cessazione delle misure assistenziali e la misura della *capitalizzazione*; gli interessati vengono quindi informati in merito agli obblighi di destinazione delle somme alla realizzazione dei progetti autorizzati. In questa fase il *Servizio centrale* svolge un'importante attività informativa per porre i tutelati in condizione di conoscere i presupposti e le modalità della *capitalizzazione*.

Ha infine fatto presente che per consolidata prassi della *Commissione centrale*, avallata dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, non

vengono solitamente autorizzati progetti di reinserimento sociale all'estero, soprattutto per la difficoltà di verificarne la corretta attuazione.

## 6. Conclusioni

All'esito dell'inchiesta parlamentare possono svolgersi diverse considerazioni e formularsi alcune proposte.

La scelta effettuata da collaboratori e testimoni di giustizia e il conseguente ingresso nel sistema tutorio sono all'origine di conseguenze di enorme portata. Quelle che afferiscono alla sfera psicologica, affettiva e relazionale, costituite dallo sradicamento ed allontanamento dal precedente vissuto e dalle persone e dai luoghi cari, non sono suscettibili di soluzioni che possano risarcire la perdita subita. Altre, invece, inerenti la qualità della vita della persona protetta, possono essere affrontate in maniera che lo Stato reintegri per quanto possibile la condizione di chi ha compiuto quella scelta e compensi il sacrificio compiuto per allontanarsi da un sistema criminale o adempiere a un dovere civico. Ciò appare necessario, come da sempre sottolineato, anche per non disincentivare apporti dichiarativi importantissimi per il contrasto alla criminalità organizzata.

Alcuni accorgimenti e talune modifiche potrebbero inoltre comportare un risparmio di danaro pubblico.

Ad avviso di questo organismo parlamentare dovrebbe innanzitutto introdursi una modifica normativa che preveda che la decisione della *Commissione centrale* sullo status – di collaboratore o testimone – da attribuire al soggetto che rende dichiarazioni, si conformi alla richiesta dell'Autorità giudiziaria proponente: questa, infatti, dispone degli elementi di conoscenza oltre che degli strumenti giuridici per compiere una valutazione squisitamente tecnica. Verrebbe in tal modo evitato anche il contenzioso dinanzi il Giudice amministrativo.

Con riguardo agli strumenti volti a disciplinare gli aspetti economici, dovrebbe prevedersi che i beni immobili dei testimoni di giustizia e degli « *altri protetti* » che per ragioni di sicurezza vengono trasferiti dalla località di origine, siano acquisiti al patrimonio dello Stato al momento dell'ingresso nel sistema di protezione. La determinazione del valore di tali beni dovrebbe analogamente compiersi in tale momento. Si eviterebbe in tal modo che essi siano lasciati incustoditi per anni<sup>(44)</sup> non essendo la persona protetta in condizioni di occuparsene personalmente; si eviterebbe altresì che, in assenza di manutenzione, quegli immobili si deteriorino irreparabilmente e si deprezzino, come attualmente avviene. E' evidente che non può farsi ricadere sul soggetto tutelato un danno a lui non imputabile.

Ritiene, inoltre, questa Commissione che dovrebbe essere valutata da parte del Legislatore l'estensione anche ai collaboratori di giustizia della misura dell'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili quando

---

<sup>(44)</sup> E' capitato che siano trascorsi anche vent'anni dal momento in cui il soggetto protetto è stato trasferito e ha dovuto lasciare il bene e il momento in cui è avvenuto l'acquisto da parte dello Stato.

sia accertato che la disponibilità degli stessi non sia in alcun modo riconducibile alle attività criminali in precedenza svolte (come ad esempio per i beni acquisiti in via ereditaria). Anche in questo caso la misura eviterebbe che ricadano sui collaboratori di giustizia conseguenze economiche loro non addebitabili, risultato quest'ultimo che appare iniquo quando il cespite non sia frutto di attività illecite. Tale misura di carattere economico potrebbe facilitare anche il reinserimento del collaboratore di giustizia. Essa eviterebbe, infine, che i beni in questione siano oggetto di azioni di occupazione abusiva o di danneggiamento a scopo ritorsivo, spesso compiuti dalle organizzazioni criminali attinte dalle dichiarazioni del collaboratore ed avrebbe in tal senso anche un forte valore simbolico.

Ad avviso della Commissione occorrerebbe che la misura del *cambio di generalità*, attualmente prevista come eccezionale, se richiesta dal soggetto tutelato fosse invece applicata in via ordinaria e in tempi brevissimi, consentendo la piena *mimetizzazione* del predetto e soprattutto il suo inserimento nel nuovo tessuto sociale.

A tali fini, come sopra esposto, risultano assolutamente inadeguati i *documenti di copertura*.

In proposito potrebbe valutarsi la proposta di modifica avanzata dal X Comitato e diffusamente descritta nel paragrafo *e*) del capitolo 5: essa appare meritevole di ulteriore approfondimento (che la chiusura anticipata della Legislatura non ha consentito), volto a saggiarne la concreta praticabilità sul piano giuridico oltre che la effettiva attuabilità.

In considerazione dell'istituzione della *Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr)* presso il Ministero degli Interni, si propone una riforma ed attualizzazione della misura del rilascio dei *documenti di copertura*, consistente nella creazione di una *identità anagrafica di copertura* attraverso l'inserimento in detta *Anagrafe* di una scheda informatica: l'inserimento potrebbe essere effettuato direttamente dal personale del Ministero degli Interni all'uopo autorizzato, senza l'intervento di personale delle anagrafi locali, garantendo la massima riservatezza e la migliore tutela dei soggetti sottoposti a protezione.

In ordine alla sistemazione alloggiativa di collaboratori e testimoni, dalle audizioni svolte dal Comitato è emerso che sono stati talvolta locati cespiti di proprietà di soggetti legati da rapporti di parentela o affinità con il personale preposto alla tutela; è emerso altresì che sono utilizzati ripetutamente gli stessi immobili, con ricadute sulla sicurezza.

Questo organismo di inchiesta auspica che si possa finalmente trovare soluzione, anche con l'ausilio di strumenti di tipo informatico e standardizzando le procedure, al problema della scelta sia dei territori che degli alloggi: l'individuazione di questi, fondamentale per un effettivo reinserimento sociale e lavorativo, deve necessariamente tenere conto non soltanto delle esigenze di sicurezza e di distribuzione del carico di lavori tra le forze di polizia, ma anche delle aspirazioni e delle necessità di persone che versano in condizione di notevole fragilità. Sembra potersi cogliere in tal senso un nuovo approccio da parte del *Servizio centrale di protezione* volto anche a evitare l'utilizzazione reiterata degli stessi immobili.



Deve essere oggetto di attenta riflessione la possibilità di ridurre al massimo la durata dello *speciale programma di protezione* per i familiari dei testimoni e collaboratori di giustizia: all'esito dei suoi lavori il X Comitato ha valutato come adeguata una durata che non superi due anni. I soggetti in questione, ai quali non sono riferibili contributi dichiarativi che rilevino su indagini e processi, dovrebbero essere posti in condizione di lasciare prima possibile il *programma* (sempre che non ostino esigenze di sicurezza) e di inserirsi in un normale contesto socio-lavorativo con corrispondente risparmio di spese per lo Stato<sup>(45)</sup>. A tal fine occorrerebbe ovviamente garantire il cambio di generalità, una adeguata sistemazione alloggiativa e lavorativa.

Ad avviso della Commissione occorre che venga valutata seriamente, non soltanto per i familiari, ma anche per i collaboratori e testimoni, una riduzione dei tempi di permanenza nel percorso tutorio<sup>(46)</sup>: attualmente essi sono molto dilatati (in alcuni casi senza che ricorrano ragioni apparentemente valide) e ciò determina, oltre che un enorme carico di spese per lo Stato, anche la estrema difficoltà nel reinserimento dei soggetti tutelati. Potrebbe anche pensarsi di stipulare protocolli di intesa con paesi esteri al fine di consentire il trasferimento all'estero dei soggetti che ne facciano richiesta

Va fermamente sottolineato che ai figli dei soggetti protetti deve essere garantito il diritto allo studio per ogni ordine e grado di istruzione, assicurando aiuti economici nell'ipotesi in cui l'interessato debba allontanarsi dal nucleo familiare.

Ancora, occorrerebbe svolgere una riflessione sulla figura del *referente* del testimone di giustizia. Nella attuale configurazione legislativa, difformemente da quanto prevedeva la proposta di legge (secondo la quale doveva essere un soggetto esterno rispetto al sistema che si occupa della gestione delle persone protette), il *referente* va individuato in un « *soggetto specializzato appartenente al Servizio centrale di protezione* ».

È emerso dalla istruttoria svolta che soltanto nel luglio 2021, quindi a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge, è stata nominato per ciascuno dei soggetti tutelati il *referente*, individuato nel direttore del *Nop*.

Tenuto conto degli esiti dell'inchiesta parlamentare che dimostra ancora una volta come i soggetti tutelati avvertono come estraneo se non addirittura ostile l'apparato organizzativo cui è demandato la loro gestione<sup>(47)</sup>, appare piuttosto difficile che le aspettative riposte su tale figura possano essere soddisfatte.

Con riguardo alla *capitalizzazione*, dalle audizioni e dalla documentazione che gli auditi hanno depositato a supporto delle loro dichiarazioni

<sup>(45)</sup> I soggetti in questione sono beneficiari, spesso per decine di anni, di alloggi presi in locazione con spese a carico dello Stato e di un contributo mensile che il più delle volte non è adeguato al sostentamento del nucleo familiare.

<sup>(46)</sup> Potrebbe essere d'esempio in tal senso l'esperienza statunitense ove peraltro sono assicurati l'assistenza psicologica per tutta la durata del percorso collaborativo, il cambio di generalità, nonché un alloggio e una sistemazione lavorativa al termine del percorso medesimo.

<sup>(47)</sup> A tale esito erano pervenute anche le analoghe inchieste svolte nelle precedenti Legislature.

è emerso che la somma liquidata ai collaboratori di giustizia ha un importo variabile da 20.000,00 a 50.000,00 euro per nucleo familiare: benché tale importo possa apparire consistente, esso, in concreto, non risulta sufficiente per assicurare loro il reinserimento socio-lavorativo.

Con riferimento ai testimoni di giustizia, invece, dai lavori del X Comitato è emerso che in molti casi si tratta di imprenditori (autori di denunce delle condotte delittuose poste in essere ai loro danni da appartenenti ad organizzazioni di tipo mafioso) che prima di fare ingresso nel sistema tutorio percepivano redditi molto elevati. Nei confronti di costoro le previsioni della legge n. 6 del 2018, qualora dovesse prevalere una interpretazione del nuovo parametro di riferimento (« *la condizione economica preesistente* »<sup>(48)</sup>) che non tenga nella dovuta considerazione il tenore di vita precedentemente goduto, risulterebbero alquanto penalizzanti. Appare inoltre assai poco soddisfacente per tali soggetti l'alternativa, che la nuova disciplina propone, tra la assunzione in una pubblica amministrazione (ove lo stipendio medio mensile ha un ammontare di circa 1.200 euro) e la *capitalizzazione*, ovvero la realizzazione di un progetto lavorativo con corresponsione di una somma di circa 240.000,00 euro, cifra elevata ma non idonea a garantire al testimone la reintegrazione della preesistente condizione economica.

Dall'istruttoria svolta dal X Comitato sono emerse ipotesi nella quali imprenditori testimoni di giustizia, sottoposti a uno *speciale programma di protezione* o a *misure speciali* che abbiano ottenuto il risarcimento dei danni in quanto vittime di richieste estorsive o di usura ai sensi della legge n. 44 del 1999, non sono stati in condizione di reinvestirli, come richiesto dalla legge stessa, in quanto destinatari di dichiarazione di fallimento. Le somme ottenute quale risarcimento del cosiddetto *danno biologico*, inoltre, sono spesso completamente *assorbite* dalla procedura fallimentare<sup>(49)</sup>.

La categoria dei testimoni di giustizia già imprenditori merita, a giudizio della Commissione, una specifica attenzione essendo i predetti fortemente esposti anche alla cosiddetta *usura bancaria*<sup>(50)</sup>. Come già detto, il più delle volte essi subiscono notevoli danni a causa della chiusura dell'attività aziendale conseguente all'ingresso nel circuito tutorio: essa talvolta culmina nell'attivazione di procedure concorsuali, o addirittura di procedimenti penali, dovuti alla impossibilità per i predetti di adempiere regolarmente le obbligazioni relative all'attività imprenditoriale. E' accaduto che alcuni non siano stati in condizione di esercitare i diritti di difesa nei relativi procedimenti, proprio a causa delle limitazioni cui devono sottostare per ragioni di sicurezza o per la carenza delle informazioni ricevute.

L'esposizione a tali conseguenze, assai frequente, ha certamente effetti disincentivanti sull'adempimento del dovere di testimonianza.

Lo Stato dovrebbe, dunque, tutelare con particolare cura gli interessi dell'imprenditore vittima che si determina a intraprendere un percorso di denuncia contro organizzazioni criminali di tipo mafioso, adoperandosi con

<sup>(48)</sup> Cfr. quanto esposto in precedenza nel paragrafo 4.

<sup>(49)</sup> In tal senso le dichiarazioni del testimone di giustizia Marco Montoneri.

<sup>(50)</sup> In tal senso le dichiarazioni dell'imprenditore Giuseppe Spera.

grande impegno per assicurargli il più possibile la permanenza nella località d'origine.

Più volte è stato sottolineato l'elevato valore simbolico rappresentato dalla azione statuale che riesca a tutelare il testimone di giustizia proprio in quel contesto nel quale è maturata l'aggressione criminale alla quale egli ha inteso coraggiosamente ribellarsi. Tale scelta si rivelerebbe certamente uno strumento « suscettibile di favorire nuove denunce » dimostrando che opporsi alla criminalità organizzata è possibile anche senza « dover fuggire dalla propria terra », come ha bene dimostrato l'imprenditore testimone di giustizia Ignazio Cutrò, che ha fatto *terra bruciata* intorno a coloro che lo avevano vessato, nell'area agrigentina del Bivonese, consentendo l'arresto di decine di soggetti dei quali è stata giudizialmente accertata l'appartenenza ad associazioni mafiose. O come ha dimostrato l'imprenditore Giuseppe Spera, palermitano, che con determinazione ha cercato di proseguire la sua attività di impresa nonostante le banche gli avessero revocato i fidi concessigli, pur avendo egli ottenuto la sospensione dei termini prevista dalla legge 44/99: il predetto ha denunciato diversi funzionari bancari che sono stati rinviati a giudizio per *usura bancaria*.

È essenziale che lo Stato si faccia concretamente ed effettivamente carico di tali delicate e complesse problematiche.

Perché non abbia più a ripetersi quanto accaduto ai fratelli Giuseppe e Domenico Verbaro, imprenditori calabresi titolari di un'attività di panificazione, che dopo aver denunciato gli appartenenti al clan di *'ndrangheta* autori di attività estorsiva nei loro confronti, inseriti in uno *speciale programma di protezione*, furono costretti a trasferirsi in località protetta e cessare la loro attività subendo anche il fallimento.

## 7. Appendice – I lavori della X Commissione

RIUNIONE DATA	ODG
n. 1 17.4.2019 (14.30-14.50)	Programmazione dei lavori
n. 2 13.5.2019 (18.10-21.20)	Audizione di Giuseppe Masciari Audizione di Giovanni Vito Console Audizione di Ignazio Cutrò
n. 3 18.06.2019 (19.15-19.50)	Audizione delle collaboratrici di giustizia Marilena Piccolo e Patrizia Femia (famiglia Bruzzese)
n. 4 09.07.2019 (20.45-23.40)	Audizione di Tedioso Cristofaro Audizione di Tiberio Bentivoglio
n. 5 01.08.2019 (17.50-18.35)	Audizione di Domenico D'Agati

<b>RIUNIONE DATA</b>	<b>ODG</b>
<b>n. 6 01.10.2019 (11.15-14.10)</b>	Audizione di Girolamo Biagio Bruzzese Audizione di Giuseppe Spera Audizione di Nino Alessi e di sua moglie Patrizia Antonina Torre Audizione di Giuseppe Carini
<b>n. 7 21.10.2019 (13.05-14.35)</b>	Audizione di Luigi Coppola Audizione di Angela Verbaro
<b>n. 8 28.10.2019 (16.30-18.55)</b>	Audizione di Luigi Bonaventura, accompagnato dalla moglie Paola Emmolo
<b>n. 9 4.11.2019 (16.15-19.40)</b>	Audizione Marco Montoneri Audizione di Mario Cavallaro Audizione di Jvan Baio
<b>n. 10 19.11.2019 (11.15-14.10)</b>	Audizione di Gennaro Ciliberto Audizione di Luigi Leonardi Audizione di Bruno Bonfà
<b>n. 11 25.11.2019 (11.05-13.50)</b>	Audizione dei familiari di Girolamo Biagio Bruzzese: Martina Bruzzese, Caterina Bruzzese, Alessia Bruzzese, Marzia Bruzzese, Antonio Alessi, Annunziata Madafferi
<b>n. 12 16.12.2019 (15.45-17.12)</b>	Audizione di Girolamo Biagio Bruzzese
<b>n. 13 6.2.2020 (12.05-18.05)</b>	Audizione di Filippo Misuraca, accompagnato dalla moglie Margherita Landa Audizione di Gianfranco Nobilia, accompagnato dal figlio Alessandro Nobilia Audizione di Daniele Ventura e Gianluca Maria Calì
<b>n. 14 20.2.2020 (15.30-18.25)</b>	Audizione di Giovanni Sollazzo, accompagnato dall'avvocato Rosario Scognamiglio Audizione di Filippo Misuraca, accompagnato dalla moglie Margherita Landa Audizione di Michelangelo Mazza Audizione di Benito Morsicato Audizione di Michele Brancaccio
<b>n. 15 16.06.2020 (12.30-14.30)</b>	Audizione Michele Tramontana, accompagnato dalla moglie Fortunata Sangeniti Audizione di Nadia Gentilini, accompagnata dall'avvocato Stefania Lazzaro e dal dottor Marco Paccagnella Audizione di Antonino Cento
<b>n. 16 1° 12.2020 (14-15.18)</b>	Audizione del signor Gian Franco Franciosi, Gennaro Ciliberto e Luigi Leonardi
<b>n. 17 15.12.2020 (13.47-16.25)</b>	Audizione del signor Maurizio Abbatino Audizione dell'avvocato Claudia Conidi
<b>n. 18 20.01.2021 (14.05-16.10)</b>	Audizione del signor Ignazio Cutrò Audizione del signor Francesco Dipalo

<b>RIUNIONE DATA</b>	<b>ODG</b>
<b>n. 19</b> <b>26.01.2021</b> <b>(14.05-15.15)</b>	Audizione in videoconferenza del dottor Vincenzo Di Bella, Presidente del tribunale dei minori di Catania
<b>n. 20</b> <b>03.02.2021</b> <b>(14.50-15.10)</b>	Unitamente al Gruppo di lavoro sul regime carcerario ex art. 41- <i>bis</i> dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in alta sicurezza Audizione del dottor Silvio Di Gregorio, direttore del carcere di Milano Opera, videoconferenza
<b>n. 21</b> <b>03.02.2021</b> <b>(15.20-16.08)</b>	Audizione del signor Vincenzo Marino, collaboratore di giustizia videoconferenza
<b>n. 22</b> <b>18.02.2021</b> <b>(14.35-17.08)</b>	Audizione del signor Luigi Bonaventura accompagnato dalla consorte signora Paola Emmolo Audizione dell'avvocato del signor Bonaventura, Marco Valerio Verni
<b>n. 23</b> <b>10.03.2021</b> <b>(18.45-18.52)</b>	Comunicazioni della Coordinatrice
<b>n. 24</b> <b>01.04.2021</b> <b>(17.07-18.52)</b>	Audizione della signora Margherita Landa accompagnata dal marito Filippo Misuraca Audizione del signor Giovanni Sollazzo
<b>n. 25</b> <b>18.05.2021</b> <b>(14.10-14.54)</b>	Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale antimafia « Antonino Caponnetto », il Presidente onorario Elvio Di Cesare e il Segretario nazionale, Simona Ricotti.
<b>n. 26</b> <b>08.06.2021</b> <b>(18.24-20.55)</b>	Audizione, in videoconferenza, della signora Paola Visone Audizione del giornalista Vincenzo Iurillo
<b>n. 27</b> <b>17.06.2021</b> <b>(16.08-17.22)</b>	Audizione del signor Luca Arena, accompagnato dal proprio legale, avvocato Felice Centineo
<b>n. 28</b> <b>26.10.2021</b> <b>(14.07-15.39)</b>	Audizione del signor Vincenzo Ricciardi
<b>n. 29</b> <b>17.02.2022</b> <b>(15.39-17.07)</b>	Audizione del Comandante della Polizia Municipale di Pomigliano d'Arco, Colonnello Luigi Maiello
<b>n. 30</b> <b>15.03.2022</b> <b>(20.20-22.16)</b>	Audizione della signora Rita Pepe
<b>n. 31</b> <b>20.04.2022</b> <b>(14.13-16.05)</b>	Audizione dell'avvocato Rosa Pandalone
<b>n. 32</b> <b>08.06.2022</b> <b>(19.15-21.35)</b>	Audizione del signor Vincenzo Marino

<b>RIUNIONE DATA</b>	<b>ODG</b>
<b>n. 33 14.06.2022 (19.08-22.02)</b>	Audizione del signor Pietro Riggio
<b>n. 34 12.07.2022 (19.08-22.35)</b>	Audizione del signor Leonardo Messina

Hanno partecipato alla stesura della relazione:

On Piera Aiello Presidente del X Comitato

Dott.re Rosario Scognamiglio

Dott.re Attilio Simeone

Dott.ssa Alba Sammartino

Dott.ssa Isotta Cortesi

Dott.ssa Ersilia Trotta