

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Piani Provvisori di Protezione - Collaboratori di giustizia

ANNO	2021	2020	2019
PROCURA PROPONENTE	<i>collaboratori</i>	<i>collaboratori</i>	<i>collaboratori</i>
L'Aquila		1	
Bari	25	17	35
Bologna			1
Brescia	2	2	
Cagliari	1	1	
Campobasso		1	1
Caltanissetta			2
Catania	6	10	12
Catanzaro	6	4	11
Lecce	1		4
Messina	2	2	2
Milano		2	2
Massa			2
Napoli	24	19	22
Palermo	5	3	8
Pisa	1		
Potenza	1		4
Reggio Calabria	4	5	4
Roma	4	4	8
Salerno	2	1	2
Torino			2
Venezia		3	3
TOTALE	84	75	125

2. Le nuove prospettive della protezione

Nel periodo in considerazione, la Commissione si è occupata di un numero rilevante di soggetti tutelati ed ha dovuto affrontare delicate problematiche che non hanno trovato immediata soluzione attraverso l'applicazione dell'attuale normativa.

A tale riguardo, la Relazione intende proporre spunti di riflessione in merito a tematiche che, alla luce dell'esperienza maturata, richiedono un aggiornamento nel contesto di una rivisitazione complessiva della materia

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Si è pertanto ritenuto utile esaminare le principali criticità riscontrate, per il cui superamento sarebbero opportune nuove previsioni o modifiche legislative. A tal fine, sono state individuate modalità ed ambito degli auspicati interventi riformatori in relazione a ciascuna delle macro questioni evidenziate.

In primo luogo, però, appare opportuno introdurre una riflessione di carattere più generale sull'esigenza di assicurare una condotta dei protetti pienamente conforme alle regole di sicurezza e riservatezza che improntano il sistema tutorio, sia durante la vigenza delle speciali misure che successivamente alla loro cessazione.

Infatti, l'esperienza applicativa ha restituito un'importante casistica di soggetti, spesso anche beneficiari di cambio delle generalità, responsabili, dopo la fuoriuscita dal programma, di gravi inosservanze delle necessarie cautele di riservatezza, al cui rispetto dovrebbero continuare ad essere vincolati. Si fa riferimento, per esempio, a condotte di disvelamento dell'identità originaria, con conseguente esposizione a pericolo per la propria incolumità, quella dei rispettivi familiari e delle persone appartenenti al contesto sociale in cui vivono.

Orbene, mentre le condotte violative attuate in costanza di programma possono essere sanzionate con provvedimenti di revoca adottati normativamente previsti³, le inosservanze degli impegni e dei doveri attinenti allo *status* riferite alla fase della fuoriuscita possono determinare unicamente la revoca delle misure che producono effetti oltre la cessazione, ossia delle c.d. misure ultrattive (accompagnamento con scorta in occasione di impegni giudiziari, assistenza legale e domiciliazione presso la Commissione centrale), ovvero la revoca del beneficio del cambiamento delle generalità, in presenza di palesi abbinamenti dell'identità originaria a quella nuova, *ex lege* vietati.

Invero, non sono previste ulteriori sanzioni dirette a colpire comportamenti scorretti posti in essere da soggetti già fuoriusciti dal circuito tutorio. In particolare, non è possibile procedere al recupero dei benefici economici di cui gli stessi sono stati destinatari al momento della cessazione delle misure, sia a titolo di capitalizzazione, per agevolarne il reinserimento socio lavorativo, che di contributo economico straordinario. Ciò in quanto, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, la capitalizzazione costituisce un'erogazione di scopo per cui la revoca è giustificata nelle sole ipotesi in cui si realizzi

³ Ai sensi dell'art. 13 *quater* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla L. 15 marzo 1991, n. 82.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

una deviazione dalle finalità di reinserimento per le quali è stata concessa, destinando ad altre finalità le somme percepite.

La mancata espressa previsione normativa della possibilità di disporre la revoca in casi ulteriori rispetto a quelli delineati rischia, evidentemente, di ampliare i margini di discrezionalità della Commissione allorché venga chiamata a svolgere valutazioni sull'opportunità di mantenere in capo ai tutelati la fruizione dei benefici economici concessi in fase di fuoriuscita, pur in presenza di eclatanti condotte difformi.

Si avverte, dunque, sempre più fortemente l'opportunità di introdurre, a livello legislativo, l'obbligo da parte dei soggetti tutelati di attenersi delle regole di un codice comportamentale, al quale attenersi anche all'atto della fuoriuscita dal programma e che dovrebbe essere opportunamente definito dalla Commissione centrale.

Analogamente, sarebbe auspicabile uno sforzo di maggiore tipizzazione normativa delle varie fattispecie idonee a legittimare l'adozione di provvedimenti di cessazione delle misure tutorie, includendovi espressamente la possibilità di disporre il recupero di eventuali provvidenze economiche erogate all'atto della fuoriuscita in presenza di quei comportamenti che, per l'elevato grado di disvalore etico e sociale, ledono l'immagine stessa del sistema di protezione facendo venir meno gli indispensabili requisiti di massima affidabilità e correttezza necessari per beneficiare della fiducia dello Stato.

2.1. Il cambiamento delle generalità

Il cambiamento delle generalità per le persone che collaborano con la giustizia è disciplinato dall'art. 15 della legge 15 marzo 1991, n. 82, nonché dal d. lgs. 29 marzo 1993 n. 119.

Le norme richiamate prevedono che il cambio delle generalità possa essere autorizzato, su richiesta degli interessati, soltanto nell'ambito dello speciale programma di protezione, e soltanto *“quando ogni altra misura risulti non adeguata”*. La legge garantisce la segretezza della procedura attraverso una serie di cautele destinate ad impedire la possibilità di riconnettere le nuove generalità a quelle originarie, potestà che è attribuita soltanto al Servizio Centrale di Protezione su cui gravano, conseguentemente, specifici obblighi.

L'attuale normativa primaria considera il cambiamento delle generalità come una misura di protezione - e non di reinserimento sociale - di carattere assolutamente eccezionale, attivabile solo se si ritiene che ogni altra misura di mimetizzazione risulti inadeguata.

In linea con il dettato normativo, nella delibera di massima del 27 gennaio 2021 la Commissione ha evidenziato come il cambiamento delle generalità non possa, di regola,

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

essere riconosciuto all'atto della fuoriuscita dal circuito tutorio, il cui presupposto è la cessazione o almeno l'attenuazione dei profili di esposizione a pericolo, normalmente derivante dall'esaurimento degli impegni processuali.

Tale previsione genera tuttavia una forte criticità per tutti i soggetti che, durante la sottoposizione a misure tutorie, utilizzano “documenti di copertura”, ovvero documenti materialmente autentici, ma che riportano generalità fittizie, rilasciati al fine di “[...] garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione [...] e che non siano detenute o internate [...]”⁴. Il loro uso è autorizzato dal Servizio Centrale di Protezione (art. 13, co. 11 legge n. 82/1991), che chiede alle Autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento⁵. In casi eccezionali connessi con particolari esigenze di sicurezza o impegni di giustizia, i documenti di copertura possono essere forniti alle persone che, pur non essendo ancora beneficiarie di speciale programma di protezione, sono comunque già ammesse ad un piano provvisorio. L'utilizzo di tali documenti, esplicitamente previsto dalla normativa⁶ per fronteggiare esigenze di sicurezza, di riservatezza e di reinserimento sociale, è fortemente raccomandato dal Servizio Centrale, essendo funzionale a garantire adeguatamente la mimetizzazione della popolazione protetta, soprattutto quando il tutelato intende svolgere un'attività lavorativa⁷. E non vi è dubbio che l'inserimento nel mondo del lavoro rappresenta la forma più rilevante di reinserimento sociale, e deve quindi, in linea di massima, essere agevolato e perseguito.

Per tali ragioni il Servizio Centrale autorizza l'utilizzo di tali documenti. Tuttavia essi, proprio perché fittizi, devono essere obbligatoriamente restituiti e distrutti al momento della fuoriuscita dal circuito tutorio.

Conseguentemente, i tutelati che si sono inseriti con quei nominativi nei contesti socio lavorativi delle località protette ove risiedono, sono costretti a mutare improvvisamente “identità” all'atto della fuoriuscita tornando alle effettive generalità. Ciò comporta ovviamente l'instaurarsi di enormi problematiche connesse al riconoscimento sociale dei soggetti che, nella maggioranza dei casi, tendono a permanere nella medesima località protetta dopo la fuoriuscita dal programma di protezione.

⁴ Art. 13, co.10 del D.L. n.8/1991.

⁵ Art. 13, co.11 del D.L. n.8/1991.

⁶ Art. 13 L81/1991, art. 4 L6/2018

⁷ In tal caso infatti, nei *data base* in uso ai vari enti pubblici coinvolti (Agenzia delle Entrate, Inps, Inail, Camera di Commercio ...) vengono necessariamente inseriti alcuni dati sensibili (nominativo, sede lavorativa, codice fiscale, domicilio fiscale...) che consentono agevolmente il rintraccio della persona.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Né si è rivelata una soluzione soddisfacente il ricorso, in qualche caso sperimentato, alla procedura ordinaria di cambio del cognome ai sensi degli artt. 84 e segg. DPR 396/2000, sia pure invitando il Prefetto ad attribuire al richiedente generalità corrispondenti a quelle recate dai documenti di copertura.

Infatti tale procedura – prevista per i cognomi ridicoli o vergognosi o per chi vuole aggiungere al proprio un altro cognome – è articolata senza garantire alcun profilo di riservatezza, ma anzi per favorire la conoscenza delle nuove generalità e la possibilità di ricollegarle alle precedenti⁸.

Alla luce delle considerazioni che precedono, emerge la necessità di una modifica normativa dell'istituto del cambio delle generalità ex art. 15 L. 81/1991, ampliando le finalità cui esso è diretto, prevedendo espressamente che il beneficio *de quo* possa essere concesso non solo per esigenze di sicurezza e riservatezza, bensì anche per facilitare il reinserimento sociale dei beneficiari, eventualmente attribuendo al richiedente generalità corrispondenti a quelle recate dai documenti di copertura.

Ove si intendessero mantenere le tradizionali esigenze di sicurezza e mimetizzazione quali esclusive finalità del beneficio in parola, ulteriore alternativa percorribile sarebbe una modifica normativa tesa a consentire il cambiamento delle generalità esclusivamente nella fase di ammissione al circuito tutorio. Ciò, imponendo l'obbligatoria verifica della sussistenza dei relativi presupposti all'atto dell'ingresso nel sistema di protezione, in presenza di situazioni di assoluta gravità del pericolo, non fronteggiabili con nessun'altra misura.

In tale evenienza, la creazione di una nuova posizione anagrafica al momento dell'acquisizione dello status di collaboratore o testimone, consentirebbe di ovviare agli inconvenienti sopra descritti del ripristino delle reali generalità all'atto della fuoriuscita consentendo peraltro di superare la necessità del rilascio dei documenti di copertura.

2.2. Il testimone di giustizia

L'esperienza applicativa successiva all'entrata in vigore della legge n. 6 del 2018 ha fatto emergere alcune criticità connesse ai requisiti normativamente previsti per l'attribuzione dello *status* di testimone di giustizia. Il riferimento è alla nuova definizione introdotta

⁸ Il Prefetto dispone che l'interessato esegua la pubblicazione della domanda sia presso la località di residenza che presso la località ove è depositato l'atto di nascita; una volta emesso il decreto prefettizio, l'Anagrafe provvede a comunicare il dato all'Agenzia delle Entrate per l'abbinamento dei codici fiscali, rendendo così possibile il riversamento di tutte le posizioni sul nuovo cognome.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dall'art. 2 della legge, che è destinato a delimitare più rigorosamente i tratti distintivi della figura del testimone da quella del collaboratore, al fine di evitare l'assunzione della qualità in parola da parte di soggetti *border line*, che presentano evidenze di intraneità, o contiguità non occasionale, con i circuiti criminali oggetto delle dichiarazioni.

Cionondimeno, la Commissione ha rilevato come persistano alcune ambiguità posto che la disposizione preclude l'assunzione dello *status* ai soggetti già condannati per delitti non colposi, soltanto nel caso in cui si tratti di delitti connessi a quello per cui si procede.

La valutazione della connessione tra i reati per i quali l'aspirante testimone ha riportato una condanna e quelli su cui ha reso dichiarazioni, è rimessa ovviamente all'Autorità Giudiziaria, con la conseguenza che - qualora esclusa - è consentito qualificare "testimoni di giustizia" soggetti che risultano condannati per gravi reati e che possono presentare aspetti di pericolosità sociale.

Si ritiene invece essenziale - in considerazione delle diverse e ben più favorevoli misure previste per i testimoni - garantire l'estraneità di chi assume la qualifica di testimone agli ambienti delinquenziali e, più in generale, prevedere uno statuto di integrità morale della figura in esame, potenzialmente compromesso da condanne per quelle figure delittuose che - seppure non risultano connesse ai reati per cui si procede - appaiono particolarmente gravi e indicative di possibili connivenze o cointeressenze criminali.

In tal senso, sarebbe opportuno prevedere come ostative, oltre a quelle per delitti connessi a quelli per cui si procede, anche le condanne per reati che - per gravità o elevato disvalore sociale - risultino sintomatiche di contiguità ad ambienti delinquenziali.

2.3. Gli strumenti per il sostegno alle imprese dei protetti

L'art. 6 della legge 6/2018 stabilisce che ai testimoni di giustizia (e ai loro familiari protetti) devono essere garantite speciali misure di sostegno economico finalizzate ad assicurare loro una condizione economica equivalente a quella preesistente. L'art. 4 stabilisce inoltre che, di norma, devono essere garantite la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività ivi svolte.

Nell'ipotesi in cui il protetto sia titolare o comunque gestore di un'attività imprenditoriale, è prevista la possibilità di avvalersi, per la gestione dell'azienda, del supporto di organismi specializzati in materia. L'art. 7, comma 1, lett c) rimette ad un apposito regolamento (in corso di adozione) la definizione delle modalità con cui assicurare "il sostegno alle imprese dei protetti che abbiano subito o che possano concretamente subire nocimento a causa delle loro dichiarazioni o dell'applicazione delle speciali misure di tutela". Il medesimo comma

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

richiama altresì l'applicabilità delle norme dettate dal Codice antimafia per le aziende confiscate alla criminalità organizzata, tra cui figurano le misure volte ad assicurare l'accesso e la continuità del credito bancario, nonché il supporto agli investimenti e per la ristrutturazione aziendale.

Nel periodo in considerazione, la Commissione si è trovata ad affrontare in diverse occasioni la situazione di imprenditori, anche di rilievo, entrati nel circuito tutorio dopo aver subito numerosi atti di intimidazione e danneggiamento, che avevano causato notevoli pregiudizi al patrimonio aziendale nonché l'aggravamento delle esposizioni debitorie, con conseguenti situazioni di grave insolvenza e di sostanziale decozione dell'attività imprenditoriale, propedeutiche a dichiarazioni fallimentari.

In ogni caso, si è constatato che, a seguito del provvedimento di ammissione alle misure di protezione, le banche operano una revisione dell'affidabilità del cliente - ritenuto non più in grado di onorare gli obblighi precedentemente assunti - con conseguente ridimensionamento delle linee di credito concesse o modifica delle condizioni contrattuali. La conseguente crisi di liquidità rappresenta un ostacolo spesso insuperabile all'obiettivo di preservare le aziende dei testimoni di giustizia in vista della loro sopravvivenza o meglio del loro rilancio.

A fronte delle suindicate criticità sembra opportuno:

- da un lato, individuare organismi pubblici che assicurino, già nella fase di ingresso al circuito tutorio, una preliminare valutazione delle concrete prospettive di continuità dell'attività aziendale, e - ove se ne ravvisino i presupposti - identifichino gli investimenti da attuare, i percorsi individualizzati di rilancio dell'attività d'impresa o l'avvio di eventuali nuove iniziative economiche;
- dall'altro, mutuare il modello relativo alle aziende confiscate per garantire la continuità del credito e, quindi, creare un fondo di garanzia per agevolare un'ampia gamma di operazioni quali finanziamenti sia a breve che a medio-lungo termine, leasing, consolidamento, contributi a fondo perduto, mutui agevolati ecc.

Invero, la valutazione delle concrete prospettive imprenditoriali delle realtà aziendali, come pure la definizione e l'erogazione delle somme necessarie a rilanciarne le attività, presuppongono strumenti adeguati (fondi rotazione) e specifiche professionalità di cui né la Commissione centrale né il Servizio Centrale di Protezione dispongono.

Da qui l'esigenza di individuare soggetti in grado di affiancare e supportare gli imprenditori ammessi al sistema di protezione nei percorsi di risanamento e rilancio delle proprie attività.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

3. L'attività regolatoria della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

Da sempre fulcro del sistema delle speciali misure di protezione, la Commissione centrale ha costantemente svolto le proprie funzioni operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nella materia trattata.

In tale ambito, si è imposta una doverosa verifica della tenuta del sistema amministrativo di protezione, in termini non solo di compatibilità con le specifiche finalità della tutela, ma anche di sostenibilità dei costi implicati, allo scopo di assicurare che l'azione amministrativa risponda a criteri di linearità e uniformità.

Lo strumento primario attraverso cui il collegio ha definito nel corso degli anni le proprie linee strategiche di indirizzo è costituito dalle c.d. delibere di massima, atti di carattere generale finalizzati alla definizione di indirizzi unitari di azione, che fungono da auto-vincolo alla propria discrezionalità nella decisione dei casi concreti allo scopo di assicurare omogeneità di trattamento e uniformità decisionale.

Nel corso del 2020, la Commissione ha ritenuto opportuno avviare un percorso di aggiornamento di tali atti, alla luce delle novità introdotte dalla Legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante *Disposizioni per la protezione dei testimoni*, mediante la costituzione di gruppi di lavoro per ambiti tematici di attività, con lo specifico obiettivo di armonizzare le valutazioni della Commissione con il sopravvenuto quadro normativo di riferimento riguardante i testimoni di giustizia e, più in generale, con gli indirizzi giurisprudenziali consolidatisi nei recenti anni.

Tra i temi oggetto di analisi - individuati per la particolare rilevanza nel sistema della protezione - sono compresi la definizione dei criteri di ammissione alle speciali misure di protezione, l'istituto del cambio di generalità, il rilascio dei documenti di copertura in favore di testimoni di giustizia e una chiara definizione dei nuovi compiti attribuiti *ex lege* all'innovativa figura del referente del testimone di giustizia.

È stato, altresì, costituito un gruppo di lavoro incaricato di rivisitare la prassi operativa applicata dal Servizio Centrale di Protezione in tema di gestione e assistenza dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, attraverso un'approfondita disamina della normativa e di talune tematiche specifiche al fine di garantire la massima efficacia al sistema di protezione. Particolare rilievo assume la delibera di massima concernente i criteri per l'ammissione dei testimoni di giustizia, resasi necessaria a seguito delle modifiche normative introdotte dalla

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

legge n. 6 del 2018 sulla ridefinizione della qualità di testimone⁹, per delineare i singoli presupposti richiesti dalla norma per l'attribuzione del relativo status.

L'atto di indirizzo in esame è articolato in due parti, di cui la prima detta precise indicazioni finalizzate a recepire, nell'ambito dei procedimenti di competenza, gli aspetti innovativi introdotti dalla legge n. 6 del 2018 e, in particolare, i requisiti più stringenti dettati dall'articolo 2. Pertanto, la delibera prevede di investire gli organi giudiziari competenti affinché le proposte di ammissione siano formulate in modo da contenere esplicitamente gli ulteriori elementi informativi e valutativi imposti dalla novella legislativa e, specificamente:

- a) la sussistenza di un grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle Autorità di Pubblica Sicurezza;
- b) elementi da cui si desume che le dichiarazioni rese dal proposto hanno carattere di fondata intrinseca attendibilità rilevanti per le indagini o per il giudizio;
- c) eventuali elementi - afferenti alla gravità e all'attualità del pericolo nonché alla condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni di giustizia - tali da rendere assolutamente inadeguata la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività ivi svolte, rendendo necessario il trasferimento nella località protetta.

La delibera individua, inoltre, i criteri distintivi dello *status* di testimone da quello di collaboratore, evidenziando la necessità di acquisire dalle Procure, in sede di proposte di ammissione, ogni utile elemento informativo e documentale che consenta di escludere che si tratti di persone *border line*, ovvero pericolose oppure dedite alla commissione di reati o che abbiano tratto profitto dall'essere venuti in contatto con il contesto delittuoso su cui si

⁹ Il nuovo art. 2 della l. n. 6/2018 qualifica "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 6 settembre 2011, n. 159, 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».

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

rendono le dichiarazioni, così da denotare una sostanziale intraneità, ovvero una contiguità non occasionale, con contesti criminali.

Con la delibera di massima in materia di ammissione dei collaboratori di giustizia alle speciali misure di protezione, la Commissione centrale ha definito i parametri di valutazione che vincolino lo stesso Consesso nell'esercizio della propria discrezionalità e, al contempo, possibili criteri orientativi per le Procure nella formulazione delle proposte.

È stata preliminarmente sviluppata un'analisi del numero complessivo dei collaboratori sottoposti a misure tutorie, evidenziando l'anomalia del sempre più elevato numero di proposte di ammissione sottoposte al vaglio deliberativo della Commissione.

In termini generali, è emersa l'esigenza di una selezione più rigorosa da attuare al momento dell'accesso, in modo da circoscrivere il ricorso alle speciali misure (anziché alle ordinarie misure di tutela), limitandolo ai casi davvero eccezionali, ossia quando lo spessore della collaborazione è veramente tale da esporre il soggetto proposto a condizioni di assoluto pericolo.

Per neutralizzare il rischio di ammissioni svincolate dal rigoroso rispetto della rispondenza dello *status* proposto ai requisiti legislativamente prescritti, la Commissione ha ribadito l'esigenza di disporre da parte delle Procure proponenti di elementi più precisi e circostanziati, che consentano di accertare pienamente l'attendibilità e, soprattutto, la rilevanza dell'apporto dichiarativo del soggetto.

Su queste basi, la Commissione centrale ha ravvisato la necessità che le Procure della Repubblica, nella formulazione delle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione, riportino elementi precisi ed analitici sulla sussistenza di tutti i requisiti necessari, come ricostruiti in sede giurisprudenziale, indicando, inoltre, per l'ammissione al programma di protezione, i provvedimenti adottati sulla base del contributo reso dal collaboratore di giustizia (in particolare ordinanze di custodia cautelare, provvedimenti di rinvio a giudizio e sentenze).

In relazione alla particolare rilevanza dell'innovativa figura del c.d. "referente del testimone di giustizia", introdotta dalla riforma del 2018, si è provveduto a delinearne in modo più dettagliato compiti e funzioni attraverso un'apposita delibera di massima.

Il referente è chiamato a supportare i testimoni nei rapporti con le istituzioni, assicurando una piena assistenza durante tutta la durata delle misure di protezione e, successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica, costituendo un preciso, costante ed attento punto di riferimento, capace di rendere i soggetti tutelati consapevoli delle prerogative e dei limiti connessi alle speciali misure di protezione.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

L'atto di indirizzo si preoccupa, anzitutto, di individuare detta figura all'atto della deliberazione del piano provvisorio, attribuendo le relative funzioni al Direttore del N.O.P. competente per territorio, in considerazione del fatto che proprio tale funzionario, in virtù del ruolo e delle funzioni esercitate, appare in grado di mantenere con i protetti un rapporto connotato dalle caratteristiche indicate dalla legge.

La delicatezza delle attribuzioni demandate al referente richiede, oltre che uno spiccato livello di sensibilità, disponibilità all'ascolto ed empatia, una serie di cognizioni specifiche, talora tecnico specialistiche, sicché è sempre riconosciuta la possibilità di avvalersi di specifiche professionalità, previo raccordo con il Servizio Centrale di Protezione che dovrà autorizzarne l'individuazione e garantirne la relativa copertura finanziaria.

In relazione al dettato normativo è possibile inquadrare le fondamentali funzioni del referente nei seguenti ambiti, corrispondenti ad altrettanti momenti del sistema tutorio:

- a. l'individuazione e la quantificazione del patrimonio e delle obbligazioni del testimone di giustizia e degli altri protetti;
- b. la puntuale informazione del testimone di giustizia e degli altri protetti sulle misure speciali applicate nonché sui diritti, patrimoniali e non patrimoniali, coinvolti nel programma di protezione e la costante collaborazione per assicurare l'esercizio dei diritti medesimi;
- c. l'informazione alla Commissione centrale in ordine all'andamento del programma e all'eventuale necessità di adeguare lo stesso alle sopravvenute esigenze;
- d. l'assistenza agli interessati nella presentazione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo e la verifica della loro concreta realizzazione;
- e. la rendicontazione dei progetti di capitalizzazione alla Commissione centrale.

Altra importante delibera di massima adottata dalla Commissione nell'anno di riferimento, riguarda l'istituto del cambiamento delle generalità, previsto dagli artt. 13, comma 5¹⁰, e 15

¹⁰ Art. 13, comma 5, del d.l. n. 8/1991. "Se, ricorrendone le condizioni, la commissione centrale delibera l'applicazione delle misure di protezione mediante la definizione di uno speciale programma, questo è formulato secondo criteri che tengono specifico conto delle situazioni concretamente prospettate e può comprendere, oltre alle misure richiamate nel comma 4, il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti, speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico, misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni, misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore e delle altre persone sottoposte a protezione oltre che misure straordinarie eventualmente necessarie".

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

del d.l. n. 8/1991¹¹, in relazione ai collaboratori di giustizia e dall'art. 4, co. 2, della legge 6/2018 per i testimoni.

La disciplina generale di questa speciale misura di tutela è contenuta nel d.lgs. n. 119/1993 che configura il cambiamento delle generalità alla stregua di rimedio di carattere eccezionale cui è possibile far ricorso solo “se ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata”¹².

Il procedimento di cambiamento delle generalità è avviato a istanza di parte che viene trasmessa, corredata dalle informazioni di cui all'art. 12 del d.l. n. 8/1991, dal Servizio Centrale di Protezione all'autorità che propone l'adozione dello speciale programma e, successivamente, alla Commissione centrale.

Con il decreto di cambiamento delle generalità sono attribuiti alla persona – già ammessa allo speciale programma di protezione – nuovi cognome e nome, nuove indicazioni del luogo e della data di nascita, degli altri dati concernenti lo stato civile, nonché dei dati sanitari e fiscali.

Il dettato normativo del d.lgs. 119/93 mira ad impedire ogni possibilità di ricollegare le vecchie con le nuove generalità, riconoscendo tale potestà soltanto al Servizio Centrale di Protezione, cui sono fatti specifici obblighi, presso il quale è istituito un apposito registro - soggetto alla vigilanza esercitata dalla Commissione centrale e da uno dei magistrati che ne fanno parte, appositamente delegato¹³ - nel quale sono riportati i dati relativi ai nuovi cognome e nome, alle nuove indicazioni del luogo e della data di nascita, degli altri dati afferenti lo stato civile, nonché dei dati sanitari e fiscali oltre alle risultanze del casellario giudiziale e del centro elaborazione dati¹⁴, unitamente a quelli riferiti alle precedenti generalità.

L'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 119/93 dispone, infatti, che, successivamente alla emanazione del decreto di cambiamento delle generalità, è fatto divieto alla persona ammessa allo speciale programma di protezione di utilizzare le precedenti generalità, salvo autorizzazione della Commissione centrale per il compimento di specifici atti o rapporti giuridici.

In via ordinaria, la verifica dei presupposti per il cambio delle generalità si dovrebbe svolgere nella fase dell'istruttoria della proposta di ammissione alle speciali misure di

¹¹ Art. 15 del d.l. n. 8/1991. “Nell'ambito dello speciale programma di protezione può essere autorizzato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, il cambiamento delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione. All'attuazione del disposto del comma 1 si provvede a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni”.

¹² Art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 119/1993.

¹³ Ai sensi dell'art. 3, 2° comma, d. lgs. n. 119/1993.

¹⁴ Art. 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

protezione, fase in cui si procede alla cd. intervista tecnica del soggetto da tutelare che, conseguentemente, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, sottoscrive le speciali misure di protezione, assumendo gli impegni da queste derivanti¹⁵.

La delibera di massima del 27 gennaio 2021 ha, dunque, fissato il principio secondo cui il cambiamento delle generalità non dovrebbe essere riconosciuto all'atto della fuoriuscita dal circuito tutorio ma in costanza di programma di protezione, in relazione alla concreta situazione di esposizione a pericolo del collaboratore di giustizia. In tal senso si è ritenuto di dover dettare criteri orientativi e linee guida più rigorosi ai fini della verifica dei presupposti per la concessione del beneficio del cambiamento delle generalità, sottolineandone la natura di strumento di tutela assolutamente eccezionale, attivabile solo se si ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata, da intendersi quale *extrema ratio*. Inoltre, si è ritenuto - considerata l'assenza di disposizioni preclusive della possibilità di limitare il beneficio al solo titolare delle misure di protezione - di superare il pregresso orientamento secondo cui il cambiamento delle generalità non potesse che riguardare l'intero nucleo familiare, aprendo alla possibilità di ammettere la concessione del beneficio solo ad alcuni componenti del nucleo familiare, sulla base di una valutazione concreta dei singoli casi e delle esigenze ad essi sottese.

L'obiettivo della delibera è stato quello di ricondurre il ricorso a questo strumento al rispetto dei relativi limiti normativi, onde salvaguardare le esigenze primarie di sicurezza e mimetizzazione sottese alle disposizioni legislative regolanti l'istituto.

In particolare, la Commissione ha ravvisato l'opportunità di rilasciare i predetti documenti di copertura anche con riferimento alla fase iniziale dell'ingresso nel circuito tutorio.

Si è preso atto che il ricorso a tale strumento discende, in via prevalente, dalla necessità di consentire lo svolgimento di un'attività lavorativa, preservando le esigenze di mimetizzazione e sicurezza, risultando ad ora precluso l'utilizzo delle generalità reali a causa della informatizzazione delle banche dati in uso ai vari enti pubblici coinvolti (Agenzia delle Entrate, Inail, Camera di Commercio), che non consente l'oscuramento dei nominativi reali.

¹⁵ Tale principio si ricava dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 119/1993 secondo cui: "La commissione centrale assume sollecitamente i pareri e le informazioni occorrenti in relazione alle situazioni soggettive di cui all'art. 12 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e, se ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata, predispone, nell'ambito dello speciale programma di protezione, gli atti per il provvedimento di cambiamento delle generalità e svolge le altre attività previste dal presente decreto".

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

Per superare le menzionate criticità, la delibera promuove l'avvio di interlocuzioni con gli enti competenti al fine di giungere, attraverso intese con gli enti coinvolti (INAIL, Agenzia delle Entrate, ecc.), all'oscuramento dei dati presenti nelle rispettive banche dati.

3.1. Delibera di massima in materia di revoca delle speciali misure di protezione

La Commissione centrale ha operato una complessiva ricognizione del quadro normativo in materia di revoca delle speciali misure di protezione, con lo specifico obiettivo di definire l'esatto ambito applicativo dei presupposti cui ancorare l'adozione dei provvedimenti di cessazione delle misure.

Il Collegio ha articolato la delibera analizzando partitamente:

- ✓ l'inquadramento normativo dell'istituto e la relativa evoluzione giurisprudenziale;
- ✓ l'analisi delle principali criticità applicative;
- ✓ le proposte operative.

La revoca delle speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia è disciplinata all'art. 13 quater del d.l. n. 8/1991, convertito in legge n. 82/1991 il quale, al primo comma, dispone che *"Le speciali misure di protezione sono a termine e, anche se di tipo urgente o provvisorio a norma dell'articolo 13, comma 1, possono essere revocate o modificate in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità e alla idoneità delle misure adottate, nonché in relazione alla condotta delle persone interessate e alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge"*.

Il secondo comma del sopra richiamato art. 13 quater distingue, più in particolare:

- a) le fattispecie inquadrabili secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale nelle ipotesi di revoca c.d. obbligatoria (inosservanza degli impegni assunti a norma dell'articolo 12, comma 2, lettere b) ed e), nonché commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale);
- b) le fattispecie ricondotte dalla giurisprudenza ai casi di revoca c.d. facoltativa (inosservanza degli altri impegni assunti a norma dell'articolo 12, commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione, rinuncia espressa alle misure, rifiuto di accettare l'offerta di adeguate occasioni di lavoro o di impresa, ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell'identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate).

Anche per i testimoni di giustizia è previsto che *"il programma di protezione può essere modificato o revocato in ogni momento dalla commissione centrale, d'ufficio o su richiesta*

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

dell'autorità che ha formulato la proposta o di quella preposta all'attuazione delle misure speciali di protezione, in relazione all'attualità, alla concretezza e alla gravità del pericolo, all'idoneità delle misure adottate, alle esigenze degli interessati, all'osservanza degli impegni da loro assunti, alla rinuncia espressa alle misure, al rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa” (art. 13 co.3 L 6/2018).

In sintesi, alla luce delle sopra elencate disposizioni normative, si configura la c.d. revoca obbligatoria delle speciali misure di protezione in caso di inosservanza dell'obbligo di leale e completa collaborazione, nonché in caso di commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale.

In presenza di fattispecie di revoca facoltativa, la Commissione esercita il potere discrezionale accordatole dalla legge, estrinsecando, nel corpo motivazionale del provvedimento, l'esito del ragionevole bilanciamento degli interessi esistenti, ossia, da un lato, quello dello Stato a conservare l'interesse alla collaborazione e quello degli interessati all'incolumità personale propria e dei familiari, da comparare, appunto, con le violazioni comportamentali del soggetto.

Secondo quanto disposto dalla norma citata, la Commissione tiene conto, nelle sue valutazioni, del tempo trascorso dall'inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese e della situazione di pericolo in cui versa l'interessato.

In tale processo valutativo, la Commissione si avvale dei pareri, obbligatori ma non vincolanti, della Procura della Repubblica competente e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

La delibera di massima ha richiamato, in quest'ambito, il pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui il provvedimento di revoca costituisce un atto altamente discrezionale che incontra, quale unico limite, la logicità e razionalità della motivazione.

Il focus dell'analisi ha riguardato, pertanto, le fattispecie di revoca c.d. discrezionale, implicanti un necessario giudizio di bilanciamento degli interessi coinvolti: quello dello Stato a conservare la collaborazione e quello dell'interessato all'incolumità personale, da contemperare e ponderare con la gravità delle violazioni commesse e, dunque, con l'interesse pubblico a prevenire e reprimere i reati, nonché a non protrarre il sistema tutorio nei casi in cui lo stesso si riveli inutile.

In quest'ambito, la finalità perseguita con la delibera di massima in argomento è stata quella di assicurare una maggiore uniformità decisionale da parte della Commissione nel valutare l'incidenza di talune condotte sulla possibile cessazione delle misure, in coerenza con il

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia

quadro normativo vigente e alla luce degli indirizzi interpretativi del giudice amministrativo.

Per il superamento delle anzidette criticità, la delibera, nel rispetto delle prerogative demandate *ex lege* ai soggetti coinvolti nella dialettica istituzionale del procedimento per la revoca, ha elaborato le seguenti riflessioni:

- alcuni gravi reati contro l'attività giudiziaria, ove non configurino addirittura ipotesi di revoca obbligatoria, sono idonei ad incidere sull'attendibilità stessa del collaboratore, requisito fondamentale per l'adozione e la prosecuzione delle misure tutorie;
- alcuni gravi reati contro il patrimonio (rapina, estorsione, usura etc), ovvero in materia di stupefacenti e di armi, possono configurarsi alla stregua di reati "spia", sintomatici di un grave e concreto rischio di reinserimento nei circuiti della criminalità organizzata e di riavvicinamento al precedente stile di vita.

Inoltre, sono stati evidenziati importanti approdi raggiunti dai giudici amministrativi nel corso degli ultimi anni di evoluzione dell'istituto, da cui trarre indicazioni per l'esercizio della propria discrezionalità, suggerendo, al contempo, possibili parametri orientativi di giudizio per le stesse Procure.

Approdo giurisprudenziale certo è quello relativo alla conferma della legittimità dei provvedimenti di revoca adottati dalla Commissione allorché le condotte di vita dei tutelati, oltre ad assumere rilievo penale, siano tali da rendere superflue e/o inutili le stesse misure speciali di protezione, ovvero assumano un indice di disvalore assolutamente incompatibile con il relativo mantenimento.

In particolare, la giurisprudenza ha ritenuto sussistente detta incompatibilità quando le violazioni commesse incidono, menomandole, sulle necessarie esigenze di sicurezza e di cooperazione tra soggetti protetti ed apparato di protezione, nonché su quelle volte a garantire la certezza della riservatezza del domicilio protetto e dell'identità di copertura (presupposti fondamentali per il mantenimento di un oneroso apparato di tutela), evidenziando così, in capo agli stessi tutelati, un'assoluta mancanza di percezione del rischio ed esponendo, inoltre, a pericolo la vita degli agenti e della popolazione che potrebbe rimanere coinvolta in attentati criminosi alla vita del collaboratore che si sia incautamente esposto (si vedano Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 326/2020, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 25 settembre 2017 n. 4456 e Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 18 dicembre 2015 n. 584, T.A.R. Lazio n. 2529/2018).

Allo stesso modo, secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, la persistenza delle misure speciali di protezione deve ritenersi obiettivamente inconciliabile con