

1. La normativa sui testimoni di giustizia

La legge 13 febbraio 2001 n. 45 ha introdotto nel nostro ordinamento specifiche norme a favore dei testimoni di giustizia. Le nuove disposizioni – inserite nell’impianto normativo originario del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991, n. 82 – hanno delineato la figura del testimone di giustizia prevedendo specifiche misure di tutela e di assistenza (articolo 12 che ha inserito nel previgente testo normativo gli articoli 16-*bis* e 16-*ter*).

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

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

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

Secondo l’articolo 16-*bis*, introdotto dalla legge n. 45 del 2001, i testimoni di giustizia sono coloro che riguardo al fatto-reato sul quale

rendono dichiarazioni assumono esclusivamente il ruolo di persona offesa o di persona informata sui fatti o di testimone; nei loro confronti, peraltro, non deve essere stata disposta una misura di prevenzione, né deve essere in corso un procedimento di applicazione della stessa. Le dichiarazioni rese da tali soggetti devono avere carattere di « attendibilità ».

La « gravità » delle denunce rese dal testimone agli organi di polizia o agli organi giudiziari può determinare uno stato di grave pericolo per l'incolumità del testimone e dei suoi familiari, tanto da richiedere l'adozione di speciali misure di protezione e il trasferimento in una località protetta. Tali misure possono estendersi alle persone che coabitano o convivono stabilmente con il testimone e a coloro che comunque risultano esposti a grave pericolo « a causa delle relazioni trattenute » con costui.

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

Il decreto-legge n. 8 del 1991, ha istituito i due organi principali che intervengono nel procedimento della protezione: la Commissione centrale e il Servizio centrale di protezione.

La « Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione » è istituita — come previsto dalla normativa — con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, sentiti i Ministri interessati ed è composta da un Sottosegretario di Stato per l'interno che la presiede, da due magistrati e cinque ufficiali e funzionari scelti tra coloro che hanno specifiche esperienze nel settore e che sono in possesso di cognizioni aggiornate sulla criminalità organizzata.

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

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

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

Il Servizio centrale di protezione, in base alla legge n. 45 del 2001, ha al suo interno due Divisioni differenti, dotate di personale e mezzi autonomi, con competenze l'una sui collaboratori di giustizia e l'altra sui testimoni.

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

assegnati al testimone (nonché ai suoi familiari) se risultano già rilasciati i corrispondenti documenti reali.

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

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

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

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

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

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

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

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

In relazione alla capitalizzazione delle misure di assistenza economica interviene l'articolo 10, comma 15, del d.m. n. 161 del 2004. La suddetta capitalizzazione, che comporta l'interruzione delle misure di assistenza economica già assicurate mensilmente, avviene mediante la corresponsione di una somma di denaro pari all'importo dell'assegno di mantenimento: per i testimoni di giustizia, in presenza di un « concreto e documentato » progetto di reinserimento socio-lavorativo, può essere riferita ad un periodo di dieci anni. Alla

capitalizzazione si aggiunge un importo forfettario di 10.000 euro, rivalutabile secondo gli indici ISTAT, quale contributo per la sistemazione alloggiativa.

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

Nella precedente legislatura, l'articolo 1 della legge istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (legge 19 ottobre 2001, n. 386) recava, tra i compiti della medesima Commissione, la verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge e regolamentari riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e quelle che prestano testimonianza, nonché la promozione delle iniziative legislative ed amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia¹.

Per quanto concerne i testimoni di giustizia, il I Comitato ha preso in esame la questione relativa ad un testimone, attraverso l'audizione dello stesso e l'esame della relativa documentazione. Il predetto Comitato ha elaborato ed approvato un documento in cui ha illustrato, oltre alle problematiche e ai disagi rappresentati dal testimone, l'esito dell'esame documentale. Sono state, inoltre, riportate le conseguenti valutazioni e le proposte, evidenziando l'esistenza di punti critici suscettibili di miglioramento attraverso opportune modifiche normative².

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

¹ Sul tema dei collaboratori di giustizia si veda: Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare - Relazione annuale, XIV Legislatura, Doc. XXIII n. 3, pag. 359 e segg.; Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare - Relazione conclusiva, XIV Legislatura, Doc. XXIII n. 16, Tomo II, pag. 427 e segg.

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

a) Due visioni differenti

Nel Documento vengono evidenziate le differenze che emergono dal raffronto tra la documentazione prodotta dal testimone audito e quella consegnata dal Servizio centrale di protezione. « Con ogni probabilità – si afferma nel Documento – tali differenze costituiscono espressione di due diversi modi di percepire la medesima situazione e, dunque, espressione di due diverse sensibilità alle problematiche che affliggono [...] la vita di chi decide di rendere testimonianza dei fatti di cui è a conoscenza, spesso per esserne stato vittima inconsapevole »³.

b) Tenore di vita: come si « misura »

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

³ Testimone Giuseppe Masciari. Relazione all'esito dell'esame della documentazione presentata nel corso dell'audizione del giorno 11 novembre 2004 dinanzi al I Comitato della Commissione parlamentare antimafia, pag. 13.

⁴ *Ibidem* pagg. 10-11.

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

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

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

Del resto, la molteplicità degli episodi narrati dal testimone audito e il riscontro rinvenuto nella relativa documentazione, hanno fatto rilevare al I Comitato come « il punto centrale della questione non sia costituito dal riscontro nel merito della singola denuncia – che pure merita un'attenta valutazione –, bensì dal valore che la denuncia stessa assume quale sintomo del malessere che il testimone vive »⁵.

⁵ Ibidem pag. 13.

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

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

Il menzionato Documento sottolinea, infine, la necessità di costruire un sistema di regole, che sappia tener conto delle osservazioni svolte nel menzionato elaborato e della specificità della condizione del testimone, ma che sia anche in grado di incoraggiare la scelta di rendere

testimonianza. Questo obiettivo consentirebbe allo Stato « di non rinunciare alla meritoria opera dei testimoni per i quali, bisogna ricordarlo, permangono validi tutti i diritti e tutte le libertà connesse allo *status* di libero cittadino ».

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

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

Tutto ciò al fine di mettere in luce gli eventuali elementi di criticità e di indicare ogni possibile iniziativa per rimuoverli⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Alla data del 30 aprile 2007. Fonte: Ministero dell'Interno, Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, Bilancio di un anno di attività, Giugno 2007. Documentazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Doc. n. 168/1, XV Legislatura.