

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

Ovviamente, dovrà farsi primariamente riferimento alle imprese individuali nella titolarità del TdG, poiché le iniziative imprenditoriali su base societaria, caratterizzate dalle quote di capitale ripartite tra più soggetti, si prestano facilmente ad interposizioni fittizie che rendono difficile qualsiasi tipo di controllo, specie se preventivo.

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

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

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

Non vi è dubbio che, come sostenuto dal Vice Ministro Minniti, siffatta soluzione impedirebbe l'insorgere dei « disagi conseguenti

all'allontanamento dalla propria terra » e consentirebbe al TdG « la prosecuzione delle proprie attività lavorative ed economiche »<sup>25</sup>.

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

Tale scelta si rivelerebbe certamente, come evocato dal Vice Ministro Minniti, uno strumento « suscettibile di favorire nuove denunce dimostrando che opporsi alla criminalità è possibile anche senza dover fuggire dalla propria terra »<sup>26</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>25</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XV legislatura, audizione del vice Ministro Marco Minniti, 27 giugno 2007, pag. 12.

<sup>26</sup> Ibidem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **7. Proposte e riforma del sistema**

Il quadro emerso dall'attività di inchiesta svolta dal I Comitato attesta la necessità di rapidi interventi: sul piano della normativa vigente può procedersi a singole e specifiche modifiche, ovvero può puntarsi ad una più complessiva e radicale riforma del sistema di protezione.

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

In tal senso sono necessarie norme e regole che colleghino la natura, la tipologia e l'entità delle misure di assistenza alla specifica condizione del TdG, al quale andrà assicurata, insieme con la sicurezza,

la prosecuzione del tenore di vita di cui egli e i suoi familiari godevano prima dell'ammissione alla speciale protezione.

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

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

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

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

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

utilizzati: deve rappresentare la situazione economica complessiva del soggetto. Va da sé che lo stesso tenore di vita che il testimone godeva nel luogo di origine deve essere garantito anche nella località dove viene trasferito per ragioni di sicurezza. Occorre individuare i parametri idonei a certificare con completezza il tenore di vita. In tale direzione, una prima base di partenza per delineare tali parametri può essere costituita dalle indicazioni raccolte nel corso dell'inchiesta parlamentare: disponibilità di beni mobili registrati (imbarcazioni da diporto e autoveicoli), residenze secondarie, collaboratori familiari, attività extrascolastiche dei figli, frequenza di alberghi e ristoranti e viaggi all'estero.

Certamente le valutazioni non potranno non tener conto, in qualche misura, delle dichiarazioni dei redditi precedentemente rese dal testimone. È altrettanto evidente che le misure assistenziali volte a garantire il progressivo tenore di vita non potranno avere una durata illimitata e non potranno prescindere dalla fattiva collaborazione del testimone (e del suo nucleo familiare), ai fini della realizzazione di un percorso che conduca alla piena autonomia ed autosufficienza economica.

**2) Fornire al testimone di giustizia un quadro informativo ampio e dettagliato circa i diritti e i doveri connessi con l'assunzione dello status di testimone di giustizia.**

È necessario individuare strumenti per fornire al testimone di giustizia, prima dell'acquisizione dello *status*, una compiuta informazione in ordine a tutte le previsioni di legge che l'assunzione di tale ruolo comporta, sia sotto il profilo dei diritti che sotto il profilo dei doveri. Deve essere reso conscio delle difficoltà della vita mimetizzata e ricevere una corretta rappresentazione dei presidi che lo Stato offre.

**3) Prevedere l'istituzione di un'equipe di professionisti e tecnici**, ovvero di una *équipe* multidisciplinare, in grado di valutare le peculiari situazioni dei testimoni e fornire le opportune soluzioni (di natura psicologica, sanitaria, patrimoniale, aziendale, lavorativa, contributiva, ecc.). L'intervento di tale equipe deve essere previsto fin dalle



primitive fasi di ammissione al programma di protezione, allo scopo di individuare, insieme con il testimone, gli interventi più opportuni e urgenti da adottare (a partire dal trasferimento nella località protetta) e al fine di predisporre linee di intervento mirate e rispettose dei parametri normativi e costruire il programma in maniera coerente alla storia di vita del testimone di giustizia e dei suoi familiari.

**4) Assicurare il reinserimento lavorativo.** Occorre prevedere interventi normativi (ad esempio individuando quote riservate nei concorsi pubblici) atti a garantire l'assunzione, a tempo indeterminato, del testimone di giustizia nei ruoli della pubblica amministrazione (come previsto per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo), tenuto conto delle competenze e dei titoli posseduti dal testimone (qualora ne fosse privo, dovrà partecipare ad appositi corsi di formazione), sulla scorta di positive esperienze già realizzate, ad esempio, dalla regione Sicilia con l'emanazione della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20. Tuttavia, l'inserimento nella pubblica amministrazione non può essere ritenuto lo sbocco occupazionale necessitato: il testimone di giustizia che, per precedente esperienza o per comprovata vocazione, intenda svolgere attività autonoma, imprenditoriale o professionale, deve essere posto nelle condizioni di realizzare, non diversamente dagli altri cittadini, il proprio percorso lavorativo.

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

centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione.

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

**7) Prevedere la possibilità di acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà del testimone o dei familiari, ubicati nella località di origine, con modalità speciali e, comunque, non attraverso l'ordinaria procedura gestita dall'Agenzia del demanio.**

La Commissione centrale deve quindi avere parte attiva nel processo di acquisizione del patrimonio e nella stima dello stesso. I beni immobili posseduti dal testimone nella località di origine devono essere acquisiti al patrimonio dello Stato entro 6 mesi dall'ammissione alla speciale protezione ed entro tale termine deve essere versato al testimone di giustizia l'equivalente in denaro. Va da sé che la vendita dell'immobile nel luogo di origine deve rispondere a criteri di mercato, ma la Commissione deve prevedere, se necessario, interventi economici integrativi, tali da permettere al testimone l'acquisto nella località protetta di immobile di livello analogo a quello posseduto.

**8) Dare soluzione alle problematiche legate alla mimetizzazione anagrafica.**

Quando è assolutamente necessario assicurare che il testimone (che abbia acquisito particolare notorietà ed esposizione mediatica o pub-

blica) non sia identificato con le sue originarie generalità, occorre procedere al rilascio di documenti di copertura.

È necessario che il rilascio sia immediato (entro le 48 ore) e concerna i documenti omologhi rispetto a quelli già posseduti prima dell'ammissione alle misure di protezione: essi recheranno l'indicazione di un nome e cognome fittizio (eventualmente concordato con l'interessato) compatibile con la provenienza territoriale del TdG.

Il tempestivo rilascio dei predetti documenti riguarderà, contestualmente, tutti i soggetti del nucleo familiare del TdG interessati dalle misure di protezione. Tali documenti avranno una validità provvisoria (un periodo non superiore a tre/sei mesi), dovendo assicurare una « copertura » meramente temporanea fino alle determinazioni definitive. Una volta deliberato il cambio di generalità definitivo, sarà cura del Comitato provvedere alla « sistemazione burocratica », con la sovrapposizione della nuova identità a quella preesistente presso l'ufficiale dello stato civile del luogo della nascita, nonché presso tutti gli uffici pubblici. Saranno adottati, nell'esecuzione di tali adempimenti, gli accorgimenti più idonei a prevenire il disvelamento del collegamento esistente tra l'identità originaria e la nuova identità (passaggi multipli e a catena).

La rilevante complessità dell'istituto del cambio di generalità richiede, peraltro, l'approntamento di nuove indicazioni normative (attraverso un approfondito confronto tra i Ministeri competenti), al fine di superare le attuali anomalie e trasformarlo in uno strumento al quale poter ricorrere, quando occorre, senza difficoltà.

**9) Adeguare le misure di protezione, prevedendo un aumento di mezzi e uomini a ciò predisposti, sia nella località di origine che nella località protetta con l'obiettivo di assicurare l'incolumità fisica del testimone e dei suoi familiari.** Nelle località protette non devono essere utilizzati per le sistemazioni abitative dei testimoni, immobili precedentemente (e notoriamente) impiegati per i collaboratori di giustizia, in quanto ciò farebbe venir meno quella condizione di sicurezza e mimetizzazione sul territorio. I testimoni in località di

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

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

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

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

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

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

**12) Orientare l'impiego della « capitalizzazione » ad un concreto progetto lavorativo.**

Occorre contrastare un *modus operandi* basato sulla convinzione che l'elargizione delle somme di denaro -talvolta rilevanti- possa risolvere qualsiasi tipo di problema dei testimoni, assumendo una sorta di significato liquidatorio rispetto ad ogni obbligo dello Stato. Occorre tornare allo spirito della legge: le capitalizzazioni vanno date al testimone solo in presenza di un concreto progetto lavorativo. A tal fine, devono essere condotte accurate analisi e svolti approfonditi studi di fattibilità dei progetti. Deve prevedersi che la sottoscrizione dell'accordo di capitalizzazione avvenga in presenza e con l'assistenza di un legale (nell'auspicata riforma del sistema: il tutor e il Comitato di garanzia). Dal momento che la « capitalizzazione » prelude alla fuoriuscita dal sistema di protezione è opportuno offrire al testimone adeguate informazioni in relazione a tutte le conseguenze che tale accettazione comporta (come, ad esempio, il fatto che successivamente a tale atto non sarà possibile chiedere ulteriori compensi economici alla Commissione centrale).

Occorre, altresì, prevedere sistemi di affiancamento e supporto per l'avvio delle attività imprenditoriali poste in essere dai testimoni di giustizia avviate attraverso il finanziamento della « capitalizzazione ».

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

**14) Rendere obbligatoria, mediante una norma di legge, l'acquisizione del parere della Direzione nazionale antimafia in tutti i casi di richiesta di adozione del piano provvisorio di protezione**, così da fornire alla Commissione una più completa conoscenza circa la figura

della persona proposta, l'apporto testimoniale che è in grado di rendere e il suo contesto ambientale e processuale. Appare altresì opportuno rendere obbligatoria l'acquisizione del parere della Direzione nazionale antimafia nei casi di revoca del programma di protezione (così come quello della Procura che a suo tempo aveva proposto l'ammissione allo stesso).

**15) Articolare la speciale protezione dando centralità all'assistenza psicologica.**

L'assistenza psico-sociale deve diventare parte integrante del programma di protezione sin dalle prime fasi e non può essere affidata ad interventi successivi (addirittura « su richiesta ») di carattere straordinario, come avviene attualmente. Non può essere demandata all'esterno (a strutture locali del servizio sanitario nazionale), in quanto la gran parte dei disagi trova origine nella speciale condizione di protezione ed anche per ragioni di sicurezza non sarebbe opportuno. Gli psicologi inseriti nelle strutture di protezione conoscono le problematiche di vita del sistema e possono arrivare a prevenirli e a risolverli con interventi rivolti anche verso l'apparato amministrativo interno. Occorre, quindi, incrementare la presenza di professionisti dell'area medico-psicologica, prevedendo la loro distribuzione a livello delle strutture territoriali, dove più diretto ed immediato è il contatto con il testimone. Queste strutture devono agire in raccordo continuo con la sede centrale dove ci si potrà avvalere del contributo di altri professionisti (neurologi, psichiatri, neuropsichiatri infantili, ecc.). L'obiettivo da perseguire è quello di porre in essere un presidio continuativo di forme di *counseling* e di assistenza psicologica e sociale, in grado di guidare il testimone nel nuovo *status* in cui si è venuto a trovare, assicurandogli la tranquillità necessaria per proseguire nella sua scelta con uno spirito collaborativo.

### **7.1. Il nuovo modello di protezione**

La Commissione parlamentare antimafia ritiene opportuno progettare un modello nuovo del sistema di protezione per mettere in atto un

cambiamento radicale nella gestione dei testimoni. Occorre un mutamento di mentalità e metodo, una diversa filosofia nell'approccio alla figura del testimone che va visto non come un « peso » ma come una « risorsa ». Bisogna, poi, passare da una gestione « a sportello » ad una gestione relazionale. Particolare attenzione va, quindi, riservata alla selezione e alla formazione del personale preposto alla speciale protezione.

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

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

*a) Ridefinire della figura del testimone di giustizia*

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

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

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

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

*b) Rendere flessibili le misure di assistenza e protezione*

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

*c) Istituire il Comitato di garanzia per l'espletamento del programma di protezione dei testimoni di giustizia*

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

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



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

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

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

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

*d) Istituire la figura del tutor del testimone*

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

definiti, affianca il testimone nella risoluzione di tutte le problematiche che sorgono dal momento della collocazione sul territorio.

Il ruolo di tutor può essere ricoperto da persona che abbia svolto funzioni in ambito legale o nella dirigenza dello Stato, preferibilmente con compiti nel comparto della sicurezza. Caratterizzato da un elevato ed autorevole profilo professionale, il tutor deve saper convogliare le legittime pretese e le fondate aspettative del testimone verso le rinnovate potenzialità dei nuclei territoriali e del Comitato di garanzia. Al contempo, tuttavia, deve essere dotato di poteri di impulso, nei confronti delle citate strutture e di ogni altro organismo deputato a fornire un contributo (sotto il profilo assistenziale o della sicurezza) al testimone.

Dal punto di vista organizzativo, per ogni regione o gruppo di regioni, il Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero della giustizia, nomina un tutor. Costui curerà, ai fini sopra precisati, la posizione di tutti i testimoni di giustizia (e dei relativi nuclei familiari) che risiedono nell'ambito territoriale di competenza.

*e) Un corpo specializzato di operatori della protezione: i nuovi NOP*

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

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

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

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

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

*f) Le nuove strutture territoriali*

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

In tal modo, l'equipe multidisciplinare di esperti inserita nella sede centrale troverebbe la sua corrispondenza funzionale nelle omologhe strutture operative dislocate sul territorio. Non avrebbe, infatti, senso

istituire una forte struttura centrale di sostegno e lasciare nella confusione dei ruoli e delle funzioni i Nuclei distribuiti sul territorio che hanno autentici compiti operativi.

*g) Verso una struttura unica*

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

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

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

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