

La Commissione centrale, prevista dall'art.10 della legge n.82/1991, è l'organo amministrativo competente alla definizione e applicazione delle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia. L'organo preposto a dare attuazione alle disposizioni della Commissione è il Servizio centrale di protezione, che provvede alla tutela, all'assistenza e a tutte le esigenze di vita delle persone beneficiarie della protezione e si compone di una struttura centrale e di diciannove nuclei periferici articolati sul territorio nazionale, i cosiddetti Nuclei operativi di protezione.

Nella documentazione che deposito agli atti, viene descritto il meccanismo delle misure di protezione nei suoi vari aspetti.

Il 21 giugno del 2013, con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia, è stata nominata la nuova Commissione centrale che, sotto la mia presidenza, si è riunita per la prima volta il 9 luglio dello stesso anno e ha terminato i lavori il 19 febbraio 2014, in seguito alle dimissioni del primo Governo della corrente Legislatura.

Senza trascurare le questioni concernenti i collaboratori di giustizia, molta attenzione è stata dedicata ai testimoni di giustizia, in ragione della peculiarità della figura che va valorizzata per incoraggiarne il carattere esemplare e preservare, nel percorso di protezione, lo slancio che ha avuto la scelta testimoniale.

Nei circa otto mesi di attività, la Commissione ha tenuto 21 sedute, nel corso delle quali sono stati esaminati 478 fascicoli, a fronte dei quali sono state assunte 472 decisioni; tra le delibere assunte, si segnalano 88 ammissioni di collaboratori di giustizia e 4 ammissioni di testimoni di giustizia, 31 capitalizzazioni, di cui 1 relativa a testimoni di giustizia e le restanti in favore di collaboratori di giustizia (27) o di loro familiari (3).

Riferisco di seguito i dati relativi alla popolazione protetta (alla data della interruzione dei lavori della Commissione centrale da me presieduta). La totalità dei testimoni di giustizia e dei collaboratori sottoposti a speciali misure di protezione è pari a 1232 persone, delle quali 82 testimoni e 1150 collaboratori.

I familiari beneficiari del sistema sono complessivamente 4677, di cui 263 inseriti nel nucleo familiare di testimoni, 4414 in quello di collaboratori di giustizia.

Ne consegue che il totale della popolazione protetta è pari a 5909 persone.

Nel sistema tutorio risultano inserite complessivamente 84 donne titolari di programma, delle quali 61 tra i collaboratori e 23 tra i testimoni. Tra i familiari, invece, le donne costituiscono la maggioranza.

Per quanto concerne la ripartizione della popolazione protetta in fasce d'età – elemento di particolare rilevanza per lo studio delle problematiche connesse al reinserimento sociale dei soggetti tutelati – posso segnalare che prevalgono i soggetti che hanno tra 40 e 60 anni: si tratta di più di 600 collaboratori e di quasi la metà dei testimoni; seguono quelli tra 26 e 40 anni (419 collaboratori e 27 testimoni), quelli con più di 60 anni (63 collaboratori e 10 testimoni) e quelli che hanno tra 19 e 25 anni (14 collaboratori e 4 testimoni); nella fascia d'età tra 0 e 18 anni figura un solo testimone. Diversamente, tra i familiari, la fascia d'età prevalente è quella dei minorenni, con 1823 congiunti di collaboratori e 100 di testimoni.

Nella documentazione che deposito agli atti, è rappresentato un quadro informativo relativo all'attività della Commissione da me presieduta, con un raffronto rispetto agli anni precedenti e una disamina delle caratteristiche di riferimento di testimoni e collaboratori.

Tali dati dimostrano, in generale, un andamento irregolare negli ingressi nel sistema di protezione – con picchi e cali significativi – sino al primo semestre 2011 e successivamente una sostanziale stabilità delle ammissioni dei collaboratori di giustizia e dei testimoni. Per i testimoni, in particolare, si rileva un consolidamento del dato di ammissione su cifre annuali costanti, dopo il netto incremento registrato nel primo semestre dell'anno 2002, coincidente con l'entrata in vigore della legge 45/2001.

Viene altresì depositata la Relazione sulle speciali misure di protezione del secondo semestre dell'anno 2013 che il Servizio Centrale di Protezione ha presentato al Parlamento in ottemperanza alla legge n.82/1991 e s.m.i..

Nei cennati otto mesi, la Commissione da me presieduta ha avvertito l'esigenza di avviare, parallelamente all'attività svolta e anche alla luce dell'analisi dei dati pregressi, una riconsiderazione del sistema di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, che tenga in debito conto tanto i risultati dell'applicazione ormai ultraventennale della disciplina, quanto le legittime aspettative dei soggetti beneficiari della tutela, allo scopo di disporre gli interventi di adeguamento e ammodernamento più opportuni sul piano normativo e operativo.

E' noto, infatti, che il sistema di protezione è stato attuato non solo in ossequio alle disposizioni contenute nello specifico apparato normativo e regolamentare, ma anche sulla scorta dell'identificazione e codificazione di prassi operative e applicative delle misure di protezione e assistenza. La normativa – codificata per la prima volta tra il 1991 e il 1994 - se per un verso ha consentito di ovviare alla natura originariamente "sperimentale" del sistema, eliminando alcuni aspetti critici derivanti da una prassi pressoché spontanea, dall'altro, ha determinato l'insorgere di alcune problematiche che sono state solo in parte affrontate e risolte dalla novella n. 45 del 2001.

Ciò è di particolare evidenza se si esaminano, con approccio prospettico, le procedure

adottate per i testimoni di giustizia, a beneficio dei quali - sin dalle prime fasi e anche in assenza di una specifica normativa in materia - è emersa la necessità di individuare interventi distintivi del trattamento economico e assistenziale rispetto a quello adottato in favore dei collaboratori di giustizia.

Solo con le modifiche legislative introdotte nel 2001 e con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione del 2004, la posizione dei testimoni di giustizia ha assunto autonoma valenza, recependo quello che era ormai concepito come un vero e proprio dovere morale di proteggere e assistere in maniera adeguata chi si è esposto a gravissimi rischi per esercitare il dovere civico di testimoniare in relazione a gravi reati o a pericolose organizzazioni criminali, pur in presenza di concreti rischi di ritorsione.

Proprio la delicatezza della posizione dei testimoni di giustizia e la loro maggiore fragilità di fronte alle conseguenze dell'inserimento nel sistema di protezione ha orientato l'attività svolta dalla Commissione centrale nell'ultimo semestre del 2013 e nei primi due mesi dell'anno in corso, nella convinzione che la specifica materia della testimonianza di giustizia necessiti un approccio anche sociologico, per il particolare legame con l'evoluzione sociale, con la percezione diffusa del lecito e dell'illecito e con il periodico insorgere di nuovi ambiti criminali, che incidono non solo sulle dinamiche di contrasto, ma anche sulle forme di reazione sociale e di denuncia del crimine.

In questa prospettiva, va rilevato che non può non essere tenuto in considerazione che numerosi fattori ambientali, culturali e sociali interferiscono con la scelta di legalità fatta dal testimone di giustizia e ne condizionano l'effettività non solo nelle intenzioni, ma anche nell'assunzione delle responsabilità che ne derivano.

In altre parole, sulla base dei dati che derivano dall'esperienza ormai consolidata - corroborati da quanto verificato anche dalla Commissione da me presieduta - si può affermare senza ombra di dubbio che il testimone di giustizia, in concreto, si identifica solo in rari casi nella figura delineata in linea teorica, vale a dire in una persona che, avendo assistito occasionalmente al compimento di reati, si determina a offrire la sua testimonianza per assicurare alla giustizia i responsabili di gravissimi reati. Al contrario, il più delle volte, si è in presenza di soggetti *border-line* che, in ragione dell'attività imprenditoriale o lavorativa svolta, sono entrati in contatto con il sistema delinquenziale di tipo mafioso e ne sono divenuti vittime. In alcuni casi, poi, si tratta di soggetti inseriti in un contesto ambientale fortemente condizionato da consorterie criminali o di persone legate da vincoli di parentela con soggetti mafiosi o contigui a gruppi malavitosi.

Quanto rilevato ha posto, innanzitutto, alla Commissione la necessità di precisare ulteriormente l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dello *status* di testimone di giustizia, posto che la locuzione usata dalla legge poteva in qualche modo essere suscettibile di una duplice

chiave interpretativa: il legislatore, infatti, nello stabilire le condizioni per il conseguimento dello *status* di testimone di giustizia, ha operato una commistione tra definizioni di carattere processualistico (qualità di persona offesa, persona informata sui fatti o di testimone) e definizioni di carattere sostanziale, quali la mancanza di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione, senza tuttavia, con ciò, esaurire il catalogo dei requisiti di fatto necessari alla opportuna differenziazione dalla figura del collaboratore di giustizia.

I parametri normativi sono stati, quindi, irrobustiti con una serie di provvedimenti – cosiddette delibere di massima – con i quali la Commissione ha formalizzato i criteri di distinzione tra la figura del testimone di giustizia e del collaboratore di giustizia.

Dall'espresso richiamo alla condizione dell'insussistenza di misure di prevenzione, è stato tratto il rilievo che il testimone di giustizia, oltre a rivestire naturalmente la posizione (processuale) indicata dalla normativa, non deve risultare interessato da un giudizio di pericolosità sociale e, *a fortiori*, non deve essersi reso responsabile di reati, almeno di quelli indicativi di pericolosità sociale; è necessario inoltre che i fatti riferiti non denotino una intraneità, ovvero una contiguità non occasionale, con contesti criminali, da desumere caso per caso sulla base delle informazioni acquisite dalle Autorità proponenti, dalla polizia giudiziaria delegata, dal Servizio Centrale di Protezione e, se del caso, dalla lettura integrale dei verbali illustrativi dei contenuti della collaborazione.

L'impostazione della Commissione ha trovato conforto, sul piano normativo, nella *ratio* sottesa all'entrata in vigore delle disposizioni della legge 28 novembre 2008, n.186, con riguardo ai limiti alla concessione dei benefici di legge in favore dei superstiti delle vittime della criminalità organizzata¹.

Anche il consolidato orientamento del Giudice Amministrativo ha riconosciuto che il testimone di giustizia è un soggetto ben distinto dal collaboratore di giustizia, in quanto mentre quest'ultimo è già inserito nel contesto criminale e fornisce all'autorità giudiziaria informazioni acquisite per diretta conoscenza, il testimone di giustizia è invece un soggetto del tutto avulso da consorterie criminali, socialmente non pericoloso, che ha reso un servizio allo Stato per senso civico o sensibilità istituzionale, esponendo se stesso ed i propri familiari a possibili vendette da parte dei clan malavitosi: manca, nel caso del testimone di giustizia, quella intraneità alle organizzazioni

¹ Infatti i benefici di cui alla legge n.302/1990 (art.4) sono concessi a condizione che:

- a) il beneficiario non risulti coniuge, parente, affine o convivente di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento per l'applicazione o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n.575, e successive modificazioni, ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;
- b) il beneficiario risulti essere del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, ovvero risulti, al tempo dell'evento, già dissociato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali cui partecipava.

malavitose che connota la posizione del collaboratore di giustizia, e dunque le informazioni riferite all'autorità giudiziaria non derivano da una conoscenza diretta dei fatti a causa della frequentazione con gli ambienti malavitosi.

Dunque, solo quando la Commissione accerta l'assoluta estraneità del soggetto a contesti criminali, gli viene riconosciuto lo *status* di testimone di giustizia, anche in considerazione della circostanza che le particolari misure di carattere economico previste dalla legge per i testimoni di giustizia - dall'acquisizione dei beni immobili al patrimonio dello Stato, all'assistenza di un professionista per le questioni civili, al pagamento di debiti conseguenti alle attività illecite subite, al mantenimento del tenore di vita - non possono essere in alcun modo erogate in favore di soggetti anche solo in probabile rapporto con la criminalità organizzata.

Basti pensare che, tra le misure di natura assistenziale previste a favore del testimone di giustizia, figura il diritto di ottenere l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili, ubicati in località di origine. Nel caso di ammissione alle misure speciali di protezione in qualità di testimone di giustizia di un soggetto gravitante - ancorché indirettamente - nei circuiti criminali, vi sarebbe la concreta probabilità che questi possa richiedere l'acquisizione al patrimonio dello Stato di beni frutto di attività illecita, realizzando un paradossale effetto di "riciclaggio" dei beni ad opera ed in danno dello Stato.

D'altro canto, l'esperienza concreta, anche dell'ultimo periodo, ha posto in evidenza come, a fronte di previsioni generali che garantiscano un trattamento sostanziale di livello omogeneo, sia necessario adottare una certa elasticità nella gestione di ogni singolo caso, tenendo nella dovuta considerazione la specificità della posizione sociale, personale e familiare del testimone.

A seguito di tali riflessioni, la Commissione da me presieduta ha valutato l'opportunità che, nell'ambito della necessaria individualizzazione dei piani di protezione, venga operata una differenziazione delle misure di assistenza economica da attribuire in ragione della storia personale del testimone. Tale *modus operandi* dovrà comunque trovare opportuna codificazione normativa attraverso il riconoscimento di un numero più limitato di benefici economici ai soggetti che, pur rivestendo la qualifica processuale di testimone e necessitando perciò di protezione personale, non sono in possesso della totalità dei requisiti di assoluta estraneità a contesti criminali, per come precedentemente definiti.

Proprio partendo dai dati di esperienza dai quali emerge la varietà delle posizioni dei testimoni di giustizia, la Commissione ha inteso avviare una serie di attività tese a verificare la rispondenza in concreto del sistema della protezione alle finalità sottese alla normativa vigente, sia sotto il profilo della sicurezza, sia sotto il profilo del soddisfacimento delle necessità e delle aspirazioni manifestate dai beneficiari delle speciali misure.

Ai testimoni di giustizia va garantito il diritto al recupero della loro funzione sociale, dei loro progetti di vita e delle loro ambizioni personali.

Il ruolo dei testimoni di giustizia e il riconoscimento della loro peculiare posizione nel contesto sociale costituiscono elementi fondamentali per mettere in crisi il complesso modello di condizionamento criminale della società nelle aree dove più pervasiva è l'attività mafiosa, per scardinare il meccanismo perverso che determina timore se non addirittura indifferenza o assuefazione nei confronti dell'illegalità diffusa e delle sue manifestazioni esteriori, anche le più aggressive.

La lotta contro le organizzazioni criminali è una attività molto complessa: per raggiungere risultati concreti, non sono sufficienti gli strumenti investigativi e giudiziari, devono essere messi in campo anche meccanismi di tipo diverso, poiché spesso le stesse vittime non sono del tutto consapevoli dei condizionamenti ambientali che subiscono sotto il profilo culturale, psicologico, sociale ed economico. In tale ottica, la protezione, l'assistenza e il reinserimento sociale sicuro e dignitoso dei testimoni di giustizia ovvero la garanzia di poter proseguire la propria attività per coloro che hanno intrapreso la scelta di non allontanarsi dalla località di origine, rappresentano una potente e simbolica arma di contrasto alla criminalità organizzata. E' necessario supportare il testimone di giustizia lungo tutto il difficile percorso che ha scelto di intraprendere solo per attaccamento al senso di legalità: l'obiettivo è quello di premiare e incoraggiare un atto di cittadinanza responsabile. Naturalmente, la priorità è quella di garantire la sicurezza di chi ha compiuto questo atto.

Si è dovuto spesso constatare, peraltro, che le previsioni legislative e regolamentari non sono sempre in grado di soddisfare le esigenze che emergono nella realtà concreta dei percorsi di protezione.

La Commissione ha, quindi, avviato l'enucleazione delle criticità da superare rispettivamente attraverso interventi di modifica normativa ovvero attraverso appositi accordi e specifici protocolli operativi con altre Amministrazioni e con enti pubblici e privati.

Con queste finalità, particolare attenzione è stata dedicata dalla Commissione da me presieduta alle singole posizioni dei testimoni di giustizia e dei loro familiari: si è proceduto all'audizione di otto testimoni di giustizia, nonché di alcuni rappresentanti dell'associazione di volontariato denominata "Associazione Nazionale Testimoni di Giustizia", che si è costituita il 3 febbraio 2013 con lo scopo dichiarato di offrire ai testimoni di giustizia supporto di tipo legale, psicologico ed esperienziale e di incentivare e valorizzarne il ruolo.

Devo soggiungere di aver inoltre più volte incontrato personalmente molti testimoni di giustizia, su loro espressa richiesta, per raccogliere ogni utile segnalazione relativa alle esperienze vissute.

Nel corso delle diverse audizioni, i testimoni hanno rappresentato alcune situazioni di disagio legate alla sottoposizione alle misure di protezione. Tra le criticità più frequentemente esposte figurano la insufficiente informazione sulle caratteristiche del sistema e la scarsa assistenza psico-sociologica, particolarmente nella fase iniziale di ammissione. Inoltre, i tutelati hanno più volte espresso uno stato di malessere e di inquietudine connessi non solo al cambiamento di vita e di relazioni sociali, ma soprattutto all'impossibilità di svolgere un'attività lavorativa o di continuare quella precedente. In particolare i testimoni che svolgevano attività imprenditoriale nella località di origine, di frequente, hanno manifestato l'aspirazione a proseguire nella cura dei loro interessi aziendali o societari anche dalla località protetta, non ritenendo che la misura della nomina di un amministratore, prevista dalla legge, fosse adeguata alla tutela degli interessi patrimoniali pregressi.

A seguito degli elementi sinora raccolti, si è ritenuto opportuno, in primo luogo, implementare l'attenzione degli organi del sistema di protezione verso segmenti di attività nei quali è spesso apparso agli stessi testimoni insufficiente l'intervento statale. Inoltre, in un'ottica di ascolto e collaborazione, la Commissione – anche attraverso gli uffici del segretariato, cui la legge attribuisce compiti di istruttoria – ha avviato contatti diretti con i testimoni in procinto di uscire dal sistema di protezione, volti a fornire loro assistenza e supporto nell'elaborazione di progetti di reinserimento sociale e lavorativo. Tale attività è, peraltro, proseguita pure nell'attuale fase di sospensione dei lavori.

La Commissione ha inoltre ritenuto utile acquisire ulteriori elementi conoscitivi sul sistema di assistenza psicologica attivo a favore della popolazione protetta, disponendo l'audizione di una psicologa del Servizio Centrale di Protezione. E' stato sentito anche il Direttore Centrale di Sanità del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

All'esito di tali iniziative, la Commissione ha ritenuto opportuno introdurre uno strumento utile all'esame diagnostico della sfera personale del tutelato, sia sotto il profilo medico, sia dal punto di vista psicologico.

Tengo a precisare che, in relazione all'assistenza psicologica, tale attività - anche grazie ai contatti stabiliti dai Direttori dei Nuclei Operativi di Protezione - viene oggi prestata non solo dagli psicologi della polizia di Stato, inseriti nel Servizio centrale di protezione, ma anche e soprattutto attraverso una rete di collaborazioni con specialisti e strutture del Servizio sanitario nazionale - capillarmente diffusi sul territorio - nonché con altre strutture terapeutiche in regime di convenzione.

Tuttavia, poiché l'eventuale intervento attinente la sfera psicologica o psichiatrica viene attivato su richiesta e con il consenso dell'interessato, fatte salve le situazioni di emergenza, la Commissione ha disposto l'introduzione di una scheda multifunzionale per lo screening specifico della popolazione protetta, che viene somministrata all'atto dell'entrata nel sistema di protezione allo scopo di disporre di informazioni che consentano di accertare immediatamente l'eventuale maggiore sensibilità o suggestionabilità dell'individuo ammesso alle misure e avviare tempestivamente un'efficace attività di supporto, se del caso, anche terapeutica.

Oltre tale innovazione, la Commissione da me presieduta, nel pur breve periodo di attività, ha adottato altre significative decisioni di carattere generale relative sia ai testimoni che ai collaboratori di giustizia.

Quanto al *deficit* informativo spesso rilevato dai soggetti tutelati nelle prime fasi dell'ammissione al sistema di protezione, la Commissione ha disposto che venga consegnato al testimone di giustizia (come pure al collaboratore) un apposito *vademecum*, nel quale viene fornita – sin dal momento dell'ammissione al piano provvisorio - una informazione dettagliata sui diritti e doveri connessi allo *status* di beneficiario di speciali misure di tutela.

La Commissione ha inoltre esaminato specificamente la particolare tipologia di protezione, introdotta dalla novella del 2001 - la cosiddetta protezione *in loco* - che viene disposta, di regola, solo in favore dei testimoni di giustizia (e non dei collaboratori) quando l'esposizione a pericolo non risulti tale da rendere necessario il trasferimento in luogo protetto ovvero quando il testimone – volendo continuare ad attendere alla propria attività economica in località di origine - manifesti l'indisponibilità a trasferirsi in altra località. In tale ipotesi, il contenuto del dispositivo tutorio viene determinato dal Prefetto del luogo ove l'interessato di fatto risiede e le misure - ritenute, in concreto, più opportune - sono applicate dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza ed eseguite a cura degli organi di polizia territoriali.

A favore dei testimoni di giustizia beneficiari di misure *in loco*, possono essere disposti accorgimenti tecnici di sicurezza, consistenti in strumenti di video-sorveglianza e di teleallarme. Tali misure di sicurezza c.d. passiva hanno, in generale, incontrato il favore dei testimoni che hanno inteso permanere in località di origine al fine di attendere alle proprie attività e occupazioni. Di converso, per tale tipologia, non sono contemplate dalla normativa vigente alcune misure previste per il dispositivo tutorio applicato con il programma speciale di protezione (rispondenti al criterio generale della c.d. mimetizzazione), quali la sistemazione in una località segreta, la previsione di un polo fittizio per la corrispondenza, l'utilizzo dei documenti di copertura e il beneficio del cambiamento delle generalità.

Sotto il profilo della tutela, le discipline dello speciale programma e delle speciali misure di protezione perseguono, dunque, diversi obiettivi, cui sono correlati diversi obblighi da parte del beneficiario. Da un lato - per il testimone tutelato in località protetta - sono previsti doveri specifici volti ad evitare il “disvelamento” del proprio *status*, in ossequio all’obiettivo della mimetizzazione; dall’altro lato - per il testimone di giustizia tutelato in località di origine - si profila un dovere di riservatezza, il cui rispetto consente all’autorità di sicurezza, chiamata ad assicurarne l’incolumità, l’attuazione di dispositivi in concreto adeguati al livello di rischio, cui è esposto localmente il beneficiario delle misure.

Sotto il profilo dell’assistenza, la normativa non prevede, nel caso di protezione attuata *in loco*, misure di natura economica (salvo interventi di contribuzione economica a titolo straordinario), in ragione del presupposto che il testimone continua a svolgere la precedente attività lavorativa.

La Commissione da me presieduta ha avvertito la necessità di una riconsiderazione delle differenze di trattamento in atto stabilite dalla legge, partendo dall’assunto che il mantenimento dei testimoni nella località di origine si presenta, sulla base all’esperienza maturata, come la soluzione preferibile, sia dal punto di vista socio-economico che da quello psicologico. E’, in primo luogo, evidente l’elevato valore simbolico rappresentato dall’azione dello Stato che riesca a tutelare il testimone di giustizia proprio nel contesto criminale al quale egli ha inteso coraggiosamente ribellarsi. D’altro canto, tale forma di protezione consente la concreta possibilità per i testimoni di gestire personalmente le proprie attività, evitando i disagi connessi allo sradicamento dal territorio di origine durante la vigenza delle misure e non determina la necessità di un reinserimento socio-lavorativo alla cessazione della protezione.

E’ anche vero però che non sono mancati casi nei quali l’imprenditore, divenuto testimone di giustizia e rimasto in località di origine, abbia visto svanire la propria potenzialità contrattuale, subendo un isolamento nella propria terra assai più doloroso e rischioso di quanto potesse accadergli in una diversa sede protetta. Devono soccorrere in tali ipotesi non solo adeguate ponderazioni preventive delle possibili criticità ambientali, ma soprattutto opportuni rafforzamenti dei sistemi di tutela personale e di sostegno aziendale attorno al testimone di giustizia nella sua terra di origine, tali da consentire il libero esercizio dei propri diritti a colui che ha svolto un ruolo determinante per l’affermazione della legalità.

Tuttavia, la Commissione ha constatato che proprio l’impossibilità di erogare, in via ordinaria, benefici economici ai testimoni *in loco* rende particolarmente difficile assicurare un’adeguata assistenza finanziaria agli stessi quando essi siano titolari di imprese che abbiano subito gravi danni alle proprie attività in seguito ai fatti illeciti denunciati e che invece necessitano

di sostegno economico. In tal senso la Commissione ha condiviso l'opportunità di procedere a modifiche normative dirette, da un canto, a privilegiare il mantenimento dei testimoni di giustizia in località di origine, dall'altro, a prevedere il potenziamento degli strumenti di sostegno, anche di natura economica.

In definitiva, la complessiva attività ricognitiva della Commissione da me presieduta ha confermato la necessità di un mutamento di mentalità nella gestione del rapporto con il testimone di giustizia, attraverso il progressivo abbandono dell'attuale sistema "a sportello" per procedere alla costruzione di un modello relazionale, in cui entrambe le parti possano offrire il reciproco contributo, in linea, peraltro, con quanto rappresentato dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata costituita nella XV Legislatura.

Partendo dal movente fondamentale alla base della scelta del testimone, che è libera, volontaria e consapevole e pienamente deliberata, occorre effettuare una valutazione scientifica dei fattori di questa scelta, propedeutica all'individuazione del più opportuno protocollo di supporto e gestione delle esigenze, attivando un'*equipe* attrezzata per svolgere una vera e propria diagnosi finalizzata alla costruzione di un programma di protezione coerente con la storia personale del testimone, in relazione alle specifiche caratteristiche individuali e ai diversificati contesti ambientali di provenienza.

A tal fine, la Commissione, nella riunione del 22 gennaio 2014, ha disposto l'attivazione di un gruppo di lavoro, composto da psicologi, studiosi di economia aziendale e di economia delle amministrazioni pubbliche, magistrati, esperti di diritto amministrativo e *management* pubblico. Il ***“Gruppo di lavoro in materia di misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia”*** è destinato ad effettuare, in tempi rapidi, l'analisi del sistema attuale di protezione per proporre alla Commissione le soluzioni normative necessarie al miglioramento dell'efficienza e quelle organizzative finalizzate a elaborare un protocollo per gli operatori del sistema. In particolare, sono state individuate alcune macroaree di intervento fondate sull'analisi della casistica e della serie storica dei dati relativi al fenomeno:

In primo luogo, si procederà a un “bilancio umano e sociale”, vale a dire all'analisi del profilo umano e sociale dell'esperienza del testimone di giustizia, con valutazione personalizzata dei profili di assistenza psicologica e sociale, al fine di individuare un adeguato accompagnamento del testimone a partire dalla sua ammissione alla protezione e per tutta la durata del percorso.

Si procederà, inoltre, alla verifica dell'adeguatezza delle misure di assistenza economica sotto tre aspetti: l'esame della posizione reddituale del testimone al momento dell'assunzione dello *status*; la tutela delle attività imprenditoriali eventualmente svolte, con particolare riferimento

all'opportunità di predisporre specifici modelli di assistenza in funzione delle esigenze emerse; la valutazione dei progetti di reinserimento socio-lavorativo e della loro concreta fattibilità.

Sarà poi sperimentata la costruzione di un modello relazionale basato sull'obbligatorietà della sistematica audizione del testimone da parte della Commissione in fase di ingresso nel percorso nel programma e sulla trasmissione di un *report* periodico del Servizio Centrale alla Commissione in relazione agli aspetti gestionali di interesse per quest'ultima.

Sarà infine oggetto di analisi la revisione dell'assetto strutturale degli uffici di protezione, finalizzata a valutare l'opportunità, da un lato, di creare uno stabile *pool* di ascolto che possa costituire un punto di riferimento per il testimone e fungere da interfaccia sia per il Servizio centrale che per la Commissione, e, dall'altro, di ricollocare funzionalmente il Servizio Centrale nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Sempre con riguardo ai testimoni di giustizia, tengo infine a precisare che, nell'ultima fase di operatività della Commissione da me presieduta, si è provveduto ad avviare la definizione del programma di assunzione dei testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione, recentemente introdotto dal decreto legge n.101/2013.

E' previsto, infatti, che le modalità di attuazione del diritto al collocamento obbligatorio con precedenza riconosciuto ai testimoni vengano definite con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione, sentita la Commissione centrale, previo parere del Consiglio di Stato.

In atto, nelle more della ricostituzione della Commissione, un primo schema di decreto, predisposto per dare piena attuazione alla disciplina legislativa, è stato trasmesso dall'Ufficio legislativo centrale del Ministero dell'Interno al corrispondente Ufficio del Ministero della pubblica amministrazione, per le valutazioni di competenza.

In proposito, sono conscio della necessità di assicurare l'effettività di condizioni di vita soddisfacenti, soprattutto se commisurate alla qualità di vita anteriore all'ingresso nel sistema tutorio. Solo l'ingresso del testimone di giustizia in un'attività lavorativa che lo restituisca alla dimensione "ordinaria" di tempo e di vita può ovviare ad una situazione socio psicologica di abbandono, isolamento, disagio, talora incanalata verso forme – spesso strumentalizzate – di rivendicazione mediatica delle aspettative deluse.

Devo però sottolineare la complessità e la delicatezza dell'analisi sottesa all'adozione del provvedimento, destinato ad utilizzare le opportunità messe a disposizione dalle carenze organiche delle pubbliche amministrazioni – tutt'altro che consistenti nell'attuale momento di contrazione della spesa pubblica – in contemperamento con le esigenze di sicurezza della incolumità personale del testimone di giustizia.

Soggiungo infine che l'inserimento nella P.A. non può essere ritenuto l'unico sbocco occupazionale del testimone, il quale deve essere posto comunque nelle condizioni di realizzare il proprio percorso lavorativo quando intenda svolgere attività autonoma, imprenditoriale o professionale. Si è avuto modo di constatare, infatti, nel pur breve tempo a disposizione, che la forzata inattività del testimone di giustizia contribuisce non poco ad alimentare senso di frustrazione e malessere esistenziale.

Da ultimo, voglio affrontare il tema della capitalizzazione delle misure di assistenza economica attribuite al testimone di giustizia alla fuoriuscita dal programma di protezione, quale strumento di reinserimento socio-lavorativo.

Oltre alle 31 capitalizzazioni deliberate dalla Commissione di cui si è già fatto cenno, nel corso dell'anno 2013 e nel primo bimestre 2014 sono state complessivamente definite le posizioni di 156 titolari di programma di protezione, per i quali la Commissione centrale, già nell'anno 2009, aveva deliberato la capitalizzazione, poi non attuata per mancanza di fondi. A tal fine, sono stati impiegati 3.760.675 euro.

Si precisa che la Commissione da sempre attribuisce particolare rilevanza a che il sistema di protezione, specialmente per quel che riguarda i collaboratori di giustizia, mantenga un sostanziale equilibrio tra gli ingressi e le fuoriuscite, seppur entro ampi margini di oscillazione, poiché solo tale equilibrio può consentire il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza ed assistenza, evitando che un abnorme aumento quantitativo dei soggetti da proteggere possa avere negative ricadute sulla tenuta e credibilità del sistema stesso, determinando una riduzione qualitativa della gestione della protezione.

In tal senso, si tende a favorire il reinserimento sociale e lavorativo dei collaboratori di giustizia che abbiano esaurito gli impegni di giustizia e per i quali si sia attenuato il livello di rischio. In proposito, molti collaboratori di giustizia difficilmente trovano collocazione nel mondo del lavoro, sia perché appartengono a fasce di età medio-alte, sia perché non possono vantare esperienze lavorative o competenze professionali tali da permettere l'avvio di una attività lavorativa autonoma o subordinata. Pertanto, si è affermato da tempo un orientamento, volto ad includere tra i progetti di reinserimento sociale anche l'acquisto di una abitazione.

Pur nella considerazione che tale opzione realizza finalità di radicamento stabile in località protetta al fine di reperire una occupazione di tipo subordinato o di svolgere piccole attività commerciali o artigiane in proprio, la Commissione da me presieduta ha avviato una riconsiderazione dell'intero meccanismo della capitalizzazione al fine di garantire l'assoluta effettività del reinserimento sociale e lavorativo del testimone quale previsto dalla normativa vigente.

Ho inteso rappresentare il panorama delle analisi e delle iniziative avviate nella prima fase di operatività della Commissione e destinate a riprendere non appena sarà varata la nuova composizione dell'organo collegiale, con l'impegno di mantenere sempre alta l'attenzione sulle esigenze di protezione di testimoni e collaboratori di giustizia.

Resto ora a disposizione per eventuali domande o richieste di chiarimento.