

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 07/12/2016**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/38873-programmi-speciali-di-protezione-una-scelta-di-vita>**

**Autore: Fulvio Scarpino**

**Programmi Speciali di Protezione - Una scelta di vita**

**Monografia "Una scelta di vita"**  
**Programmi speciali di protezione**

§ 1.1 I programmi speciali di protezione. ....pag. 3

§ 1.2 Attività d'inchiesta sui testimoni di giustizia. ....pag. 9

§ 1.3 La rescissione di ogni legame con la terra di origine .....pag. 14

§ 1.4 Proposte di riforma del sistema: un nuovo modello di protezione..... pag. 25

Conclusioni. ....pag. 29

## **CAPITOLO PRIMO**

### **UNA SCELTA DI VITA.**

## **§ 1.1. I programmi di protezione.**

Preliminarmente, appare opportuno svolgere alcune considerazioni sulla normativa vigente in materia di protezione dei collaboratori della giustizia.

Anche la materia della protezione dei collaboratori della giustizia trova la sua disciplina fondamentale nella Legge 15 marzo 1991, n. 82, che è stata ora sensibilmente modificata dalla legge n.45/2001 entrata in vigore il 25 marzo 2001. L'art.9 della Legge 82/91, la quale prevede le condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione, individuando i soggetti ammissibili, i presupposti per l'ammissione, e le tipologie delle misure adottabili in favore di chi collabora con la giustizia.

Il successivo art. 10 individua, in una Commissione centrale, composta da un Sottosegretario di Stato che la presiede, da due magistrati e da cinque funzionari e ufficiali, l'Organo competente a definire ed applicare lo speciale programma di protezione. L'art. 9, comma 3, della Legge 82/91, indica gli elementi rilevanti, atti alla valutazione finalizzata all'applicazione delle speciali misure di protezione.

Si richiama inoltre il D.M. 23 aprile n.161 (pubblicato sulla G.U. n. 147 del 25 giugno 2004, entrato in vigore dal 10 luglio 2004) ed in particolare l'art.3, comma 6. Dall'esame delle predette disposizioni, si rileva che può ben procedere al rigetto delle misure di protezione. La ratio delle

disposizioni in esame appare evidente e coerente con l'intero impianto normativo, che affida alla valutazione della Commissione, rientrando nella sfera della sua discrezionalità, la valutazione circa la sussistenza dei requisiti previsti dal citato art. 9 della Legge 82/91, in relazione ai casi concreti, salvaguardando le fondamentali esigenze poste alla base dei programmi speciali di protezione. Dalla normativa innanzi citata, si rileva che l'ammissione allo speciale programma di protezione presuppone, da un lato, che il soggetto o i soggetti interessati siano esposti ad un grave ed attuale pericolo, dall'altro, che detto pericolo non sia fronteggiabile con le ordinarie misure di protezione adottabili dalle competenti Autorità di Pubblica Sicurezza o dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia. Infine è essenziale che sussista un nesso di causalità tra la predetta situazione di pericolo, e gli elementi che i soggetti interessati hanno fornito o possono fornire all'Autorità Giudiziaria per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio. La decisione circa la sussistenza dei presupposti per l'adozione del programma speciale di protezione spetta alla Commissione Centrale, che deve svolgere, evidentemente, una valutazione tipicamente di merito, basata sugli elementi forniti dall'Autorità che ha avanzato la relativa proposta. Detta valutazione deve riguardare sia la sussistenza di un pericolo, così come astrattamente delineato dal legislatore, sia la portata della collaborazione resa dagli interessati, da cui deve derivare il pericolo medesimo. Sembra, infatti, di tutta evidenza che, se la

collaborazione risulta di scarsa rilevanza, lacunosa o addirittura mendace, non possono ritenersi sussistenti i presupposti per l'adozione del programma, poiché dette dichiarazioni non hanno alcuna potenzialità "offensiva" nei confronti di altri soggetti, e pertanto i rischi di ritorsioni appaiono remoti. L'adozione del programma non è quindi un diritto, né una conseguenza logica ed evitabile della proposta avanzata dalla competente Autorità Giudiziaria, bensì il frutto di un'istruttoria, nel corso della quale vengono raccolti tutti gli elementi utili ai fini della decisione, ivi compresa l'acquisizione del parere del Procuratore Nazionale Antimafia.

Ovviamente la Commissione non ha alcun obbligo di adottare il programma, per conseguenza gli orientamenti espressi dall'Autorità Giudiziaria non sono in alcun modo vincolanti.

Come si è detto, infatti, la valutazione espressa dalla Commissione Centrale, sulla base degli elementi informativi disponibili è essenzialmente volta a verificare se la proposta avanzata dalla competente Procura sia o meno fondata, se la collaborazione resa dai soggetti interessati sia o meno rilevante, o ancora se sussista una situazione di grave ed attuale pericolo, o se e quali misure siano adeguate a fronteggiare tale pericolo: detto compito spetta in via esclusiva alla commissione centrale, organo tecnico-politico al quale il legislatore ha conferito tali attribuzioni.

L'ulteriore attività di verifica, da parte della Commissione, consiste in un controllo periodico dei programmi speciali ed è volta ad accertare se

sussistano ancora i presupposti di legge che hanno condotto alla loro adozione e procedere o meno al loro rinnovo.

A tal fine, la commissione richiede, in prossimità della scadenza di ogni programma, che ha generalmente una validità di 12 o 24 mesi, notizie aggiornate sugli impegni processuali del collaboratore interessato e sul livello di pericolo in atto, al Procuratore Nazionale Antimafia, nonché una relazione sul comportamento dello stesso e sulle sue prospettive di reinserimento sociale al Servizio Centrale di Protezione.

Gli elementi richiesti non hanno però carattere vincolante, in quanto la Commissione ha una piena autonomia decisionale in merito al rinnovo dei programmi, bensì costituiscono un importante supporto cognitivo per la relativa deliberazione.

L'attività di verifica della Commissione è quindi improntata ad un'attenta valutazione delle singole posizioni collaborative, sotto i profili dell'evoluzione dei procedimenti nei quali le dichiarazioni vengono rese, sulla sussistenza di un pericolo grave ed attuale e sulla possibilità di un reinserimento socio-lavorativo delle persone protette.

Quest'ultimo punto assume una particolare importanza nei casi in cui la collaborazione sia in fase di esaurimento e vi sia la possibilità di una fuoriuscita dal programma in condizioni di sicurezza.

Particolare attenzione viene anche riservata alle eventuali violazioni degli obblighi previsti dal programma da parte dei soggetti sotto protezione. Tali

violazioni vengono tempestivamente segnalate dal Servizio Centrale, in quanto un'efficace attuazione del programma non può essere garantita in presenza di un'inosservanza sistematica delle norme di sicurezza o, ancor più, di comportamenti che denotino un rientro in contesti criminosi.

Nello specifico, un'efficace attuazione del programma speciale di protezione non può prescindere da una puntuale osservanza, da parte dei soggetti tutelati, delle cautele necessarie per mantenere segreta la propria identità e l'ubicazione del domicilio protetto.

Queste ultime, unite all'impegno a non commettere reati e ad altre regole, fanno parte del codice comportamentale di cui all'atto della sottoscrizione del programma, ogni persona protetta prende visione, impegnandosi a rispettarlo. Le violazioni del codice vengono segnalate dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale e all'Autorità Giudiziaria che ha formulato la proposta. Nei casi più gravi La commissione può revocare il programma o non rinnovarlo, se la sua efficacia è già scaduta, o limitarsi in caso di infrazioni di lieve entità, ad un richiamo formale dell'interessato.

In tutti i casi il problema del controllo dei collaboratori di giustizia riveste una particolare delicatezza, in quanto la maggior parte di essi si trova in stato di libertà, avendo scontato le pene inflitte, o beneficia di misure alternative al carcere.

In definitiva, la facoltà di revoca dei programmi deve essere applicata dalla Commissione, in piena coerenza a quanto stabilito dal legislatore, secondo



un processo valutativo sul contenuto e la gravità delle violazioni, sul contesto in cui sono avvenute e sulla loro incidenza nella prosecuzione del programma di protezione.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fonte relazioni semestrali al Parlamento: Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° luglio/31 dicembre 2000 ; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° gennaio/30 giugno 2001; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° luglio/31 dicembre 2001; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° gennaio/30 giugno 2002 ; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° luglio/31 dicembre 2002; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° gennaio/30 giugno 2003 Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° luglio/31 dicembre 2003; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° gennaio/30 giugno 2004; ; Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica Sicurezza – Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione 1° luglio/31 dicembre 2004.

## **§ 1.2 Attività di inchiesta sui testimoni di giustizia.**

Il quadro che è emerso all'esito dei lavori svolti dalla Commissione Parlamentare antimafia nel 2008 ( relatore On.le Angela Napoli) conferma , con ogni evidenza, la necessità di riforme urgenti sia sul piano della normativa vigente, sia su quello della revisione delle ordinarie procedure adottate dalla Commissione centrale e dal Servizio centrale, attesa la condizione di perenne difficoltà in cui versa la maggioranza dei testimoni di giustizia.<sup>2</sup>

Le doglianze registrate dal comitato di indagine presieduto dall'on.le Napoli riguardano molti aspetti della vita concreta dei testimoni.

E' apparso, sin da principio, opportuno procedere ad una rassegna delle problematiche emerse dalle numerose audizioni dei testimoni di giustizia.

La casistica delle problematiche evidenziate e gli aspetti critici che sono stati rappresentati in sede di audizione da numerosi testimoni, sono varie con coincidenza di particolari quasi paradossale.

Ad esempio le difficoltà connesse al cambiamento delle generalità, soprattutto in ambito lavorativo e nel riconoscimento dei titoli di studio conseguiti.

---

<sup>2</sup> Fonte: Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare ( relazione sui testimoni di giustizia: relatore On. Angela Napoli), XV legislatura, Doc. XXIII n. 6

Ad esempio, un testimone studente universitario, in particolare, ha riferito delle difficoltà riscontrate nel proseguire gli studi universitari in seguito all'ingresso nel sistema di protezione, poiché pur avendo egli richiesto più volte di essere iscritto alla stessa facoltà nella località protetta, gli organi preposti, per ragioni di sicurezza addirittura lo avrebbero indotto a rinunciare agli esami sostenuti in quella facoltà per poi iscriversi ad una facoltà diversa ma con le sue reali generalità.

Un'altra testimone ha evidenziato difficoltà in ambito lavorativo non avendo potuto accettare, per quattro anni, supplenze come insegnante, nel nord Italia, in quanto impossibilitata ad utilizzare le proprie originarie generalità.

In un altro caso, un testimone in possesso di documento di copertura - dopo aver frequentato un corso trimestrale di formazione professionale in località protetta per l'avvio al lavoro - all'atto dell'assunzione ha dovuto rinunciarvi in quanto gli era stata richiesta una serie di certificazioni e documenti di cui non è possibile ottenere il rilascio con le generalità di copertura. Tutto ciò deriva dal fatto che l'utilizzo del documento di copertura è temporaneo e che all'uscita dal programma di protezione, infatti, esso viene restituito. Non vi è, peraltro, automatismo tra documento di copertura e cambio di generalità, nel senso che il secondo non consegue sempre al primo.

Ancora, la carenza di informazione circa i diritti e doveri connessi con l'assunzione dello status di testimone di giustizia.

Molti testimoni hanno riferito di non essere stati adeguatamente informati in ordine ai diritti e agli obblighi correlati alla loro posizione.

La più frequente lamentela che essi muovono sul punto è costituita dalla non corrispondenza tra la condizione di vita prospettata e la situazione di tutela e assistenza in cui poi vengono concretamente a trovarsi. Le aspettative di una vita normale vengono per la maggior parte frustrate da un sistema burocratizzato inefficiente ed inadeguato rispetto alle esigenze particolari di tali soggetti.

Un sistema mal concepito che li trascina in un vortice di angoscia perenne : attesa per l'alloggio, per un certificato o per un'autorizzazione, per il lavoro, per un'udienza, per una visita medica o per il disbrigo di una pratica in banca.

Difficoltà riscontrate soprattutto nel reinserimento in un contesto socio-lavorativo.

La legge si pone come obiettivo primario di favorire il pieno reinserimento socio-economico del testimone, ed in applicazione di tale principio, soccorre la previsione dell'articolo 16-ter, introdotto dalla legge n. 45 del 2001 («i testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto...se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso amministrazioni dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato»).

Tuttavia nessuna norma è, dunque, prevista per garantire l'assunzione di coloro che non sono dipendenti pubblici; è infatti previsto il diritto a mantenere il posto di lavoro precedentemente occupato solo per i pubblici dipendenti. Non sono contemplate né a livello legislativo né a livello regolamentare, norme che impongano alle amministrazioni statali centrali o periferiche l'assunzione di tali soggetti

D'altra parte, con riferimento alla citata disposizione relativa ai testimoni già dipendenti pubblici, si è registrato, attraverso le audizioni, addirittura il caso in cui il Servizio centrale avrebbe scoraggiato il testimone nella prosecuzione del rapporto lavorativo pubblico.

L'Inadeguatezza delle misure di protezione.

Alcuni testimoni di giustizia ascoltati – riportando circostanze specifiche - hanno denunciato l'inadeguatezza delle misure di protezione anche nelle località segrete, dovuta alla ridotta disponibilità di mezzi e uomini; l'utilizzo di abitazioni già in precedenza assegnate a collaboratori di giustizia con il rischio di rendere palese alla comunità la propria condizione; difficoltà estreme nelle trasferte nelle terre di origine.

Discrasie tra il dettato normativo e i risultati applicativi in ordine alla necessità di garantire ai testimoni il mantenimento del pregresso tenore di vita. L'articolo 16-ter, comma 1, lettera b), introdotto dalla legge n. 45 del 2001, riconosce che i testimoni di giustizia ai quali è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto «a misure di assistenza, anche oltre

la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma fino a quando non riacquistano la possibilità di godere di un reddito proprio». Tuttavia, secondo le dichiarazioni rese da alcuni testimoni di giustizia, ciò nella realtà non sempre avviene: quasi mai viene garantita al testimone una qualità della vita analoga a quella precedente, sia con riferimento alla sistemazione abitativa, sia con riguardo ai servizi funzionali alle esigenze dei pregressi standard di vita .<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> L'andamento numerico negativo della popolazione inserita nel sistema di protezione, secondo i dati forniti dalla Commissione centrale nella relazione statistica del 12 dicembre 2007 ( solo 67 soggetti ), mette in luce le lacune del circuito tutorio dei testimoni di giustizia.

### **§ 1.3 La rescissione di ogni legame con la terra d'origine.**

Il fattore psicologico è certamente un aspetto da tenere in considerazione nella valutazione delle diverse doglianze rappresentate. Trovarsi catapultati in una dimensione di vita impreveduta e traumatica, solo per aver fatto il proprio dovere di cittadini, li conduce inevitabilmente verso una condizione di stress psicologico estremo. E l'assenza di un capillare e qualificata assistenza psicologica rappresenta un altro punto critico della burocratica freddezza che è stata registrata dalla inchiesta parlamentare citata.<sup>4</sup>

Orbene, in primo luogo va rilevato che la figura del testimone di giustizia, come emersa dall'inchiesta svolta, si identifica solo in rari casi nella persona che, avendo assistito occasionalmente al compimento di gravi reati di mafia, si determina ad assicurare alla giustizia, con la sua testimonianza, un contributo di informazioni e conoscenze, talvolta risolutivo per l'individuazione dei responsabili di gravissimi reati. Nei fatti, invece, per la maggior parte dei casi, le situazioni vissute dal testimone risultano borderline, in quanto riconducibili a pregressi - e talvolta continuativi - rapporti

---

<sup>4</sup> Fonte: Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (relazione sui testimoni di giustizia: relatore On. Angela Napoli), XV legislatura, Doc. XXIII n. 6

- Gli psicologi del Servizio centrale di protezione, uditi in Commissione, hanno riferito di aver effettuato in un anno circa 200 visite a collaboratori, testimoni e loro familiari. Tuttavia gli interventi riservati ai testimoni ammontano a circa 50.

con soggetti e ambienti della criminalità organizzata. Si tratta, nella massima parte, di persone che, soprattutto in ragione dell'attività imprenditoriale o lavorativa svolta, sono entrati in contatto con il sistema delinquenziale di tipo mafioso, divenendone vittime, ovvero di persone che risultano inserite in un contesto fortemente compromesso dal condizionamento mafioso o persone legate da relazioni di parentela diretta o indiretta con soggetti mafiosi o ad essi contigui.

Arduo quanto necessario appare, oggettivamente, il percorso finalizzato ad una riconfigurazione della figura del testimone di giustizia, anche attraverso più netti connotati differenziali rispetto al collaboratore di giustizia, calibrandola sul modello di cittadino che non ha mai svolto attività illegali o ha avuto appartenenze con ambiti criminali e che, con senso di responsabilità e coraggio, rende testimonianza, riferendo o denunciando, alla magistratura e alle forze dell'ordine, fatti specifici e circostanziati, riguardanti la criminalità organizzata.

Appare dunque indispensabile - al fine di eliminare ab origine gran parte delle incongruenze che sono state evidenziate nell'inchiesta e di evitare che le misure di tutela e assistenza approntate dallo Stato 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.



Contestualmente, occorre calibrare le misure di assistenza e di protezione in relazione alle caratteristiche specifiche di ciascun testimone di giustizia, tenendo conto della tipologia in cui esso si inquadra. Pur senza pervenire ad una «personalizzazione» del trattamento, che condurrebbe ad una pernicioso trattativa tra testimone e organi della protezione, si intende sostenere l'esigenza, di realizzare una «individualizzazione» del trattamento. Dalle numerose audizioni dei testimoni di giustizia sono emerse, situazioni molto differenziate, difficilmente comparabili in quanto derivanti da condizioni sociali, lavorative, personali e familiari contraddistinte da forti variabili: il contesto normativo, pertanto, deve essere caratterizzato da una flessibilità in grado di consentire la corretta gestione caso per caso, pur nel contesto di previsioni generali uguali per tutti: i testimoni di giustizia, rappresentano una realtà molto complessa se si ha riguardo alle loro necessità, esigenze e aspettative, cui non sempre una applicazione formale delle norme vigenti può fornire risposte adeguate.

In presenza di realtà in continua evoluzione, che incidono sia sulle caratteristiche della criminalità organizzata, sia sulle forme di reazione sociale e di denuncia del crimine, occorre realizzare un modello nuovo del sistema di protezione.

Anche la relazione annuale redatta dalla Commissione centrale si incentra sulla necessità di offrire a tali soggetti assistenza più qualificata, necessaria sia per il benessere personale che per il reinserimento nel mondo del lavoro.

I due bisogni sono facce della stessa medaglia, in una realtà che, per un verso riguarda l'aspetto socio-psicologico, dall'altro attiene a sistemi di organizzazione tecnica e disposizioni normative.

Si è preso atto, dunque, che un numero consistente di testimoni denuncia uno stato di disagio che, con il passare del tempo, lontano dalla propria terra e dagli affetti più cari, sfocia in situazioni di vera e propria alienazione.

Il testimone vive in uno stato di smarrimento sempre più crescente: perde la cognizione del tempo, delle cose, perde il suo vissuto. Il sentimento di giustizia e legalità cozza duramente con la storia che egli vive e che vede scorrere dinanzi a sé, come se non fosse il protagonista.

Anche la rappresentazione che ha dello Stato, presidio di etica e di tutela, rischia di deformarsi sino alla totale abnegazione.

L'impossibilità di svolgere una attività lavorativa o continuare quella esercitata in precedenza e, per di più, il cambiamento di abitudini, luogo di vita, relazioni sociali, generalità di identificazione, rende il testimone invisibile all'occhio della società civile. Dalle dichiarazioni rese della maggior parte dei testimoni, sono emerse situazioni che denunciano uno stato di effettivo disagio che non può essere ignorato.

Così si legge testualmente nella relazione parlamentare: "Gli aspetti critici denunciati sono complessivamente ascrivibili a:

- scarsa professionalità e sensibilità degli operatori di polizia che non hanno saputo rispondere adeguatamente alle peculiarità che ciascun caso

richiedeva;

- scarsa assistenza, specie nella fase iniziale di ammissione alla speciale protezione, a chi abbandona un modo di vivere per assumerne un altro completamente diverso;

- situazioni familiari talvolta complesse (genitori separati e problematiche connesse ai figli, genitori anziani e non autosufficienti, ecc.) che non hanno trovato opportuna assistenza;

- limitata capacità degli organi di protezione a «trattare» i testimoni che svolgevano l'attività di imprenditore nella località di origine e avrebbero voluto continuare a svolgerla, anche nella realtà protetta;

- difficoltà a cambiare generalità anche quando la situazione autenticamente lo richieda;

- capitalizzazioni «anticipate» che sembrano aver perso la loro reale finalità connessa ad un effettivo recupero del testimone nell'ambito lavorativo e sociale;

- minacciata sicurezza nei luoghi protetti, in quanto i testimoni di giustizia mantengono, anche per esigenze connesse al pregresso mondo del lavoro e/o a strascichi di situazioni patrimoniali-familiari, rapporti con i luoghi di origine (emblematico è quanto riferito da un testimone in merito alla necessità di utilizzare, per definire una situazione nella località di origine, un professionista tecnico che avrebbe offerto consulenza professionale anche a una cosca mafiosa);

- difficoltà di alcuni testimoni-imprenditori a mantenere rapporti col mondo bancario e finanziario, per il particolare status di persone protette nel quale si sono venuti a trovare;

- situazioni patrimoniali e rapporti societari che, nonostante lo status di protezione e gli anni trascorsi, non sono stati definiti. Ad esempio, la proprietà di una villa ubicata in un paese del cosentino non è stata trascritta dopo ben 15 anni dal momento dell'acquisizione e ne è stata reclamata la proprietà da altri soggetti verosimilmente mafiosi. “

Il «sistema protezione», nel suo complesso, presenta alcune lacune strutturali tale da renderlo inadeguato rispetto alle esigenze effettive dei testimoni e del loro nucleo familiare.

La sensazione è che l'amministrazione dei testimoni venga attuata secondo una gestione puramente burocratica : i protocolli ed i modelli standardizzati non sono adeguati per soddisfare le esigenze dei singoli, di qui la necessità di adottare un modello flessibile.

Può affermarsi, in sintesi ed alla luce delle considerazioni sin qui esposte, che solo attraverso un cambiamento radicale della gestione dei testimoni è possibile migliorare l'efficacia di un modello che si presenta non più adeguato alla specificità della figura del testimone.

Ad esempio va abolito il sistema delle elargizioni tout court sul presupposto che la corresponsione di somme di denaro, anche ingenti, assegnate ai testimoni possa risolvere qualsiasi tipo di problema, sollevando da ogni

obbligo lo Stato. Tali elargizioni contrastano con la ratio della disposizione normativa secondo la quale esse dovevano essere finalizzate alla realizzazione “di un concreto e documentato progetto di reinserimento socio-lavorativo”.

Sulla carta il Servizio centrale utilizza il metodo operativo della “mimetizzazione” per garantire sicurezza al testimone: vengono forniti soldi e beni materiali al testimone, dopodiché questi deve “mimetizzarsi con l'ambiente circostante” ed intorno a lui viene creata una zona d'ombra molto discreta, non appariscente, tramite servizi di tutela espletati dalla polizia territoriale.

La realtà che emerge dal racconto dei protagonisti, i testimoni, è ben diversa: “dopo un momento di assistenza iniziale, il teste viene lasciato in balia di se stesso e delle sue esigenze familiari, lavorative e sociali che non solo non vengono prese in esame e soddisfatte, ma incontrano ostacoli - per lo più di natura burocratica - frapposti proprio da chi è, per legge, preposto a superarli e risolverli. La natura burocratica delle difficoltà si esaspera, inoltre, per la particolare situazione nella quale si trova il soggetto-testimone ed i familiari che con lui convivono.

Il nuovo modello logico-concettuale, prima ancora che organizzativo, dovrebbe partire dall'esame del movente fondamentale, che sta all'origine della scelta del testimone di giustizia: tale scelta, come sopra detto, non può che essere volontaria, perciò libera, pienamente deliberata, lucida,

responsabile e consolidata dalla ferma intenzione a mantenerla. Il Servizio centrale di protezione, una volta deliberata l'ammissione al programma, dovrebbe concretamente valutare quali siano i fattori alla base della scelta testimoniale, al fine dell'individuazione del più opportuno protocollo di supporto e gestione delle esigenze del testimone. E' necessario in altri termini, esaminare approfonditamente i fattori della personalità di questi individui, le loro caratteristiche, le attitudini e quanto propriamente riguarda la sfera psicologica, anche attraverso l'utilizzo di test o perizie utili ad accertare le capacità di adattamento e di condivisione di un sistema di vita completamente nuovo.

Ciò diverrebbe ancora più necessario, laddove venisse lasciata al testimone piena facoltà di scelta in ordine alle prospettive di reinserimento nella vita lavorativa: il testimone dovrebbe, dunque, riuscire a ricreare un suo equilibrio, oltre che un'efficienza personale e lavorativa, anche dopo la fine del trattamento all'interno del programma di protezione, al termine del quale egli deve essere in grado di tracciare un bilancio complessivo della scelta compiuta, sia sotto il profilo della natura etica e civile e sia in termini di contributo che ha fornito allo Stato nel contrasto alla criminalità.

Bisognerebbe dotare il Servizio centrale di figure professionali, con competenze specialistiche, in grado di svolgere una sorta di anamnesi finalizzata alla costruzione di un programma di protezione coerente con la storia del testimone: questi deve essere gradualmente guidato e supportato

in tutte le sue esigenze, nella condivisione di una nuova responsabilità che, se assunta in nome di un valore etico e con piena deliberazione di coscienza, non deve trasformarsi in un incubo senza fine.

Entrando ancor più nello specifico, è evidente che la particolare delicatezza della condizione nuova alla quale i testimoni di giustizia sono sottoposti, richiederebbe che l'attività di sostegno psicologico divenisse, sin dall'inizio, parte centrale e ordinaria del programma di tutela, e non limitata ad interventi successivi a carattere straordinario, e solo su richiesta dell'interessato.

Occorre, infatti, tenere in considerazione la presenza, nei nuclei familiari dei testimoni, di numerosi minori che proprio in ragione della loro età sono maggiormente fragili e vulnerabili e hanno oggettivamente bisogno di un supporto psicologico mirato già nella fase iniziale del programma di tutela. Dietro ogni testimone di giustizia esiste un vissuto familiare, personale e sociale che viene messo a dura prova. Lo sradicamento dalle esperienze di vita precedenti, dal proprio contesto di vita, è traumatico: è questo il momento nel quale occorre una superiore capacità di accoglienza, di inserimento, di accompagnamento ad una nuova vita da costruire, per il quale sono decisivi il ruolo e la funzione degli operatori incaricati a tali incombenze; la formazione psico-sociologica dovrebbe essere considerata come fondamentale.

Lacunosa ed insufficiente è, ad oggi, la considerazione dedicata a tali aspetti dagli organismi istituzionali preposti alla protezione dei testimoni. Le metodiche applicate sulla scorta dell'attuale modello, si rivelano del tutto inadeguate ad affrontare le delicate problematiche in argomento, attinenti a tutt'altro tipo di soggetti e situazioni.

In particolare, non è stata curata sufficientemente la fase relativa al reperimento di una nuova attività lavorativa né quella della ripresa dell'occupazione svolta, in precedenza, nella propria terra d'origine. Oltre alla rescissione traumatica e repentina di ogni legame, anche affettivo, ad alimentare lo stato di frustrazione, preludio della depressione, contribuisce la percezione che il programma rischia di acquistare quando viene presentato o recepito come una modalità di tipo assistenziale. Se, da un lato, è necessario provvedere alla sicurezza ed all'incolumità delle persone protette, dall'altro deve essere evitato il rischio di emarginare il testimone di giustizia dalla realtà e dalla partecipazione alla vita sociale, per non indurlo a "pentirsi" di aver operato la scelta di testimoniare .

In quest'ottica è necessario intervenire per assicurare effettivamente, come previsto dalla legge, le condizioni e qualità di vita analoghe a quelle anteriori all'ingresso nel circuito tutorio. Concretamente, solo l'impegno del testimone in un'attività lavorativa che lo restituisca a se stesso ed alla dimensione umana del tempo e della esperienza della vita, può scongiurare il rischio di farlo cadere in una condizione socio-psicologica di forte disagio



e tendente all'autoemarginazione oppure, in alcuni casi, votata unicamente, mediante la piattaforma mediatica, alla denuncia delle aspettative a suo giudizio deluse.

#### **§ 1.4 Proposte di riforma del sistema: un nuovo modello di protezione.**

Il quadro, per certi versi sconcertante, emerso dall'attività di inchiesta svolta dalla commissione parlamentare, conferma la necessità di solleciti interventi diretti ad una complessiva e radicale riforma del sistema di protezione. 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 testimone di giustizia, al quale andrà assicurata, insieme con la sicurezza, la prosecuzione del tenore di vita di cui egli e i suoi familiari godevano prima dell'inserimento nel circuito tutorio.

I collaboratori ed i testimoni di giustizia sono i primi a sperimentare sulla loro pelle quelle le gravi inefficienze del sistema, dovute spesso a inettitudine, trascuratezza e irresponsabilità.

L'inefficienza non riguarda casi isolati ma, sistematicamente, tutti soggetti. Pertanto, per far sì che lo Stato recuperi il terreno perso nei confronti di chi ha mostrato di possedere uno spirito civico esemplare, occorre prima che intervento normativo, soprattutto un approccio diverso rispetto al soggetto testimone o collaboratore, che tenga conto delle peculiari esigenze di vita di ciascuno di essi, onde evitare l'annullamento delle individualità in schemi rigidi mutuati da modelli di protezione (adottati in paesi esteri come gli USA) poco confacenti ad una realtà complessa come quella italiana.

Per citare solo alcune delle proposte, a puro titolo esemplificativo si riporta come segue, l'elenco degli interventi necessari, predisposti in particolare per i testimoni, ritenuti i più penalizzati dal sistema, attraverso i quali verrebbe a garantirsi la piena soddisfazione di tutte le loro esigenze di vita.

- Garantire ai testimoni, attraverso adeguate misure di assistenza, l'effettivo mantenimento del pregresso tenore di vita goduto dai medesimi e dai loro familiari, laddove l'espressione "tenore di vita" deve essere intesa nella sua più ampia accezione: occorre individuare i parametri idonei a certificare con completezza il tenore di vita attraverso le informazioni specifiche : disponibilità di beni mobili registrati, di immobili, collaboratori familiari, attività extrascolastiche dei figli, frequenza di alberghi e ristoranti e viaggi all'estero.

- 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 i mezzi 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, sì da renderlo consapevole delle difficoltà della vita mimetizzata e ricevere una corretta percezione delle misure tutorie offerte dal sistema.

- Prevedere l'istituzione di un'équipe di professionisti e tecnici, ovvero di una équipe di operatori professionali esperti, in grado di valutare le peculiari situazioni dei testimoni e fornire le opportune soluzioni di natura psicologica, sanitaria, patrimoniale, aziendale, lavorativa, contributiva, e quant'altro, con lo scopo di individuare, insieme con il testimone, il programma in maniera coerente al vissuto proprio e dei suoi familiari.
- Assicurare il reinserimento lavorativo. Il soggetto deve essere posto nelle condizioni di realizzare, al pari dagli altri cittadini, il proprio percorso lavorativo, da subordinato o da autonomo, sulla scia delle esperienze professionali eventualmente maturate antecedentemente all'ammissione nel programma di protezione.
- Articolare la speciale protezione dando centralità all'assistenza psicologica.

L'assistenza psico-sociale deve essere presente sin dalle prime fasi e non può relegata nel contesto di interventi straordinari e su richiesta dei soggetti in difficoltà. Gli psicologi interni alle strutture di protezione conoscono le problematiche di vita del sistema e possono arrivare a prevenirli e a risolverli con interventi mirati. La costituzione di uno staff di professionisti dell'area medico-psicologica, da collocare a presidio mediante una distribuzione capillare nelle aree protette, per agevolare il contatto di retto con paziente. Questi operatori devono agire in sinergia altri professionisti come i neurologi, psichiatri, neuropsichiatri infantili, ecc.. L'obiettivo finale

da perseguire è quello di porre in essere un polo di assistenza psicologica e sociale, in grado di guidare il soggetto protetto, nel nuovo status acquisito, garantendogli l'equilibrio necessario per proseguire nel suo percorso collaborativo.

## CONCLUSIONI.

Sulla base di una valutazione complessiva dello studio sin qui svolto, tenuto conto, quindi, delle questioni prospettate è ora necessario pervenire ad alcune considerazioni finali.

Ebbene, tutti sono concordi nel ritenere necessaria la creazione di un “nuovo modello” per la protezione dei testimoni di giustizia e dei collaboratori, che metta in atto un cambiamento radicale nella loro gestione.

C'è bisogno, in effetti, di una riforma normativa, poiché le condizioni attuali non consentono a tali soggetti di essere completamente garantiti dallo Stato, a tal punto che diventa sempre più difficile scegliere di abbandonare la propria terra d'origine per riparare altrove cambiando nome, attività, abitudini di vita.

Ancora più difficile rispetto ai collaboratori, per le ragioni più volte esposte, è la vita dei testimoni di giustizia, imprenditori o semplici cittadini che hanno deciso di denunciare la mafia, e pagano la loro scelta di collaborare con lo Stato con la minaccia all'incolumità propria o dei propri cari, e con l'ingresso in una vita clandestina.

Sono ancora troppe le inefficienze, i disagi, i drammi della burocrazia che spesso li rende vittime due volte, prima della mafia e poi di quello Stato che dovrebbe proteggerli. Uno dei punti più critici dell'odissea di molti

testimoni è rappresentato dal reinserimento sociale ed economico una volta terminato il programma di protezione. Manca “quadro informativo” ampio e dettagliato sui diritti e doveri connessi al loro nuovo status privilegiando il mantenimento del pregresso tenore di vita; fino ad assicurarsi la sinergia con una équipe multidisciplinare di professionisti e tecnici, in grado di meglio valutare le singole situazioni per fornire le opportune soluzioni sul piano psicologico, sanitario, patrimoniale, lavorativo.

E’ ,inoltre, fondamentale assicurare il reinserimento lavorativo, prevedere benefici fiscali per quanti intendono avviare o trasferire la propria attività imprenditoriale, prevedere la possibilità di acquisizione da parte dello Stato di beni immobili di proprietà del testimone per perequare il loro valore nei contesti urbani dove essi trovano rifugio. Un programma complesso che non può avere come interlocutore l’elefantiaca e asettica Amministrazione Pubblica, ma che deve essere riconducibile – come ha affermato anche la Commissione parlamentare - alla responsabilità di un “Comitato di garanzia per l’espletamento del programma di protezione per i testimoni di giustizia”, che attraverso la figura di un “Tutor” e di un corpo specializzato ( i nuovi NOP ), assicurino la giusta assistenza a chi decide di scegliere questo “percorso tutto in salita”.

Appare, purtroppo evidente, che il contenuto delle speciali misure di protezione elencato dall'art. 16ter della legge 15 marzo 1991, n. 82, e nelle

successive modificazioni, pur ineccepibile da in punto di vista formale, rischia di rimanere lettera morta.

Ad esempio un primo punto debole è rappresentato dal fatto che le misure di assistenza, a cui i testimoni di giustizia hanno diritto, non sembrano garantire un tenore di vita personale e familiare quantomeno eguale quello esistente prima dell'inserimento nel programma. Altro elemento critico attiene alla perdita di diritti, in primo luogo il fondamentale diritto al lavoro: durante la permanenza nel regime di protezione, ai testimoni non è permesso di portare avanti la propria attività lavorativa, per cui risulta difficile il loro reinserimento nel contesto economico-sociale all'uscita dal programma. Bisognerebbe, in specie, che fosse introdotto del personale specializzato volto alla supervisione e alla cura psicologica di coloro che sono ammessi al programma, di protezione, ponendo particolare attenzione ai bambini. Un sostegno psicologico che riteniamo abbia la priorità trattandosi di soggetti minori, che rimarranno definitivamente segnati da un'esperienza simile. E' il minimo che si possa fare.