

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

RESOCONTO STENOGRAFICO

25.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 GIUGNO 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO FORGIONE

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Iovene Nuccio (SDSE) .....	17
Forgione Francesco, <i>Presidente</i> .....	3	Lumia Giuseppe (Ulivo) .....	15
<b>Audizione del Viceministro dell'interno, Marco Minniti:</b>		Minniti Marco, <i>Viceministro dell'interno</i> ..	3, 14
Forgione Francesco, <i>Presidente</i> .....	3, 12, 14, 19	Napoli Angela (AN) .....	13, 14
D'Ippolito Vitale Ida (FI) .....	12	Novi Emiddio (FI) .....	17
		Tassone Mario (UDC) .....	15
		Villecco Calipari Rosa Maria (Ulivo) .....	18

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FRANCESCO FORGIONE

**La seduta comincia alle 14.30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Viceministro dell'interno,  
Marco Minniti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Viceministro dell'interno, Marco Minniti, sulla tematica dei testimoni e dei collaboratori di giustizia. Su questo argomento la Commissione, attraverso l'apposito comitato coordinato dall'onorevole Napoli, ha già svolto delle audizioni e si è quindi ritenuto di incontrare il Viceministro al fine di avere un quadro completo anche dell'attività che il Governo sta compiendo, per aprire poi un confronto anche sulla base delle informazioni e delle valutazioni già raccolte dal comitato.

Ricordo che la seduta è pubblica, fermo restando che la Commissione può decidere di riunirsi in seduta segreta tutte le volte che lo ritenga opportuno. A tal fine invito anche il Viceministro a segnalare eventuali esigenze di riservatezza ogni qual volta lo ritenga necessario.

Do la parola al Viceministro Minniti.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Questo mio rapporto alla Commissione antimafia consta sostanzialmente di quattro parti. Comincerò da quella che solitamente si mette a conclusione, cioè la parte relativa ai dati; infatti, poiché li considero molto interessanti, voglio approfittare del vostro picco di attenzione leggendoveli all'inizio, considerato che normalmente alla fine si è particolarmente stanchi.

Come è noto, la commissione è stata nominata il 28 giugno del 2006 e si è riunita la prima volta il 18 luglio dello stesso anno. Per i cultori dei lavori della commissione, nel rapporto che lascerò agli atti è anche indicata la sua composizione, quindi mi consentirete di non leggere tutti i nomi. Per coloro che hanno particolare voglia di saperli, sono tutti elencati.

Nell'anno corrente la commissione ha tenuto 26 sedute, nel corso delle quali si sono svolte 6 audizioni di testimoni di giustizia e 4 di magistrati; sono stati esaminati 835 fascicoli, a fronte dei quali sono state assunte 825 decisioni, tra le quali si segnalano 104 ammissioni di collaboratori di giustizia e 13 ammissioni di testimoni di giustizia. Sono state deliberate 91 capitalizzazioni, di cui 10 relative a testimoni di giustizia e le restanti in favore di collaboratori di giustizia (52) o di loro familiari (28).

L'andamento numerico delle ammissioni a misure speciali di protezione descrive in maniera plastica il *trend* di inserimento al sistema tutorio dei testimoni di giustizia e dei collaboratori di giustizia. Fornisco un quadro che va dal secondo semestre del 1996 al primo semestre del 2007, che quindi prende in considerazione circa 11 anni. I dati in tale periodo

dimostrano, in generale, un andamento abbastanza irregolare, con picchi a volte molto significativi e con cali altre volte altrettanto significativi, sino al 2003; successivamente si rileva una sostanziale stabilità delle ammissioni al sistema tutorio dei collaboratori di giustizia e dei testimoni, con un *trend* di tendenziale ripresa nell'ultimo anno. Si rileva un consolidamento del dato di ammissione dei testimoni di giustizia su cifre annuali costanti, dopo il netto incremento coincidente con l'entrata in vigore della legge n. 45 del 2001. In particolare, per i collaboratori di giustizia vi è stato un picco di 86 ammissioni nel secondo semestre del 1998, seguito nei tre semestri successivi da ammissioni rispettivamente attestata a 66, 65 e 60. Poi è intervenuto un calo a 30 ammissioni nel secondo semestre del 2000 e un picco di 93 nuove ammissioni nel primo semestre del 2002. Dal secondo semestre del 2002 al primo semestre del 2006 il dato delle ammissioni è risultato oscillante tra le iniziali 61 e le ultime 37, su un andamento medio di poco più di 40 a semestre. Le ammissioni di collaboratori di giustizia sono risultate 56 nel secondo semestre del 2006 e 49 nel primo semestre del 2007, cioè dell'anno in corso.

Per quanto concerne i testimoni di giustizia, si segnala un dato stabile di poche unità a semestre, sino al secondo semestre del 2001; lì vi è un picco di 22 ammissioni e poi un andamento oscillante nei sei mesi successivi, attestato su una media di 6 ammissioni per ciascun periodo di riferimento. Le ammissioni dei testimoni di giustizia sono state 7 nel secondo semestre del 2006, mentre sono attestata a 6 nel primo semestre del 2007, sostanzialmente nella media riferita.

In riferimento ai testimoni di giustizia, appaiono prevalenti le ammissioni di testimoni proposti dalla DDA di Napoli e dalle procure della Calabria. È possibile avere anche la parte analitica. Per quanto riguarda Napoli: 3 ammissioni nel secondo semestre 2001, 6 nel primo semestre 2002, 7 nel primo semestre 2003, 1 nel primo e nel secondo semestre 2004, 3 nel primo semestre 2005, 2 nel primo

semestre 2006 e nel primo semestre 2007. Per la Calabria: 2 ammissioni nel secondo semestre 2001, 4 nel primo semestre 2002 per Reggio Calabria; 3 ammissioni nel primo semestre 2004 per Catanzaro e via discorrendo.

Circa i flussi di ingresso dei collaboratori di giustizia nel tempo, si evidenzia una significativa prevalenza dell'ammissione di soggetti proposti dalla DDA di Napoli. I numeri sono disponibili; chi lo ritiene opportuno può consultarli, senza dover appesantire questa esposizione.

Di recente si rileva un lieve aumento delle proposte di ammissione provenienti dalle direzioni distrettuali antimafia di Palermo e di Bari. Stabili appaiono infine i dati relativi alle ammissioni proposte dalle direzioni distrettuali antimafia del resto della Sicilia e della Calabria, attestati su alcune unità per semestre.

Sempre allo scopo di fornire un'evidenza anche visiva di come il fenomeno della testimonianza e della collaborazione di giustizia si articola sul territorio, è opportuno specificare le principali aree geocriminali di appartenenza dei collaboratori di giustizia soggetti a misure speciali di protezione, nonché le principali zone di provenienza dei testimoni di giustizia nei cui confronti sono attualmente vigenti le misure speciali di protezione.

I dati, aggiornati al 30 aprile 2007, per quanto riguarda i collaboratori di giustizia evidenziano la prevalenza dell'area della camorra (251) — d'altro canto si è visto che è la DDA di Napoli ad avere un ruolo particolarmente importante —, seguita su analogo ordine di grandezza dalla mafia (243); viene poi, con un ordine di grandezza nettamente inferiore, la 'ndrangheta (100), mentre in Puglia si radicano i collaboratori di giustizia che si riferiscono all'area relativa alla Sacra corona unita (85). I restanti 115 collaboratori di giustizia fanno capo ad ambiti territoriali diversi.

Per quel che concerne i testimoni di giustizia, prevalente è il riferimento alla camorra (26), cui seguono i testimoni che riferiscono su ambiti riguardanti la 'ndrangheta (19). I testimoni che rendono

il loro apporto sulla mafia risultano 12. Limitato appare il numero di testimoni che riferisce invece su ambiti criminali della Sacra corona unita (2). Quelli relativi ad altri ambiti criminali non classificabili secondo le tradizionali aree sono 12.

L'andamento numerico della popolazione inserita nel sistema di protezione per ciascun anno di riferimento, dal 1995 sino al primo semestre 2007, mette in luce che, per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, il numero è oscillato tra i 1.052 del 1995 ed i 1.119 del 2003, per subire in seguito un costante calo: dai 968 del 2004 ai 794 del primo semestre 2007.

L'andamento ha visto un più drastico calo per quanto concerne i familiari dei collaboratori di giustizia, scesi con *trend* costante dai 5.747 del 1996 ai 2.626 del 30 aprile 2007.

Andamento sostanzialmente stabile nel tempo riguarda invece i testimoni di giustizia: dai 56 del 1999 si è saliti ai 74 del 2001 e, dopo un leggero calo nel 2002 (64) e un lieve incremento nel 2003 (65), il numero è nuovamente cresciuto, raggiungendo una cifra poco superiore a 70, attestandosi al numero di 71 nel 2006, andamento confermato nel primo scorcio del 2007.

Il numero dei familiari dei testimoni di giustizia dal 1999 è in costante aumento: dalle 121 unità del 1999 si è passati alle 220 del 2007.

L'avvenuta riduzione della popolazione protetta, tuttavia, non è indicativa del decremento di collaborazione, dovendo essere correlata all'impegno della commissione, che è stato finalizzato ad incentivare il reinserimento socio-lavorativo; infatti tali dati devono essere comparati con quelli relativi alle capitalizzazioni che si riportano di seguito, rispetto a quelli concernenti le ammissioni sopra descritti.

Dall'esame comparativo, che in tali casi è assolutamente fondamentale, si rileva che la popolazione protetta, nel suo complesso, si è ridotta per effetto del forte impulso dato al reinserimento socio-lavorativo. La riduzione della popolazione protetta deriva dalle numerose fuoriuscite dal sistema con finalità di reinserimento; alle

fuoriuscite corrispondono numerose nuove ammissioni, che risultano in tendenziale incremento rispetto al recente passato.

Le capitalizzazioni, come è noto alla Commissione, consistono nell'erogazione alla persona protetta che fuoriesce dal sistema di protezione di una somma derivante dalla moltiplicazione dell'assegno mensile di mantenimento per un fattore riferito ad un periodo di due anni, per arrivare fino ad un periodo di cinque anni per i collaboratori di giustizia (periodo massimo per il collaboratore) e di dieci anni per il testimone di giustizia, a seconda che sia presentato o meno un concreto progetto di reinserimento socio-lavorativo.

Nel 2004 e nel primo semestre del 2006 si è assistito ad un significativo incremento delle fuoriuscite dal programma speciale di protezione. Esse si sono attestate nel 2004 a 195 per i collaboratori di giustizia, a 60 per i familiari dei collaboratori di giustizia, a 13 per i testimoni di giustizia e loro familiari, con un costo pari a euro 19.081.283,00. Nel 2006 il dato ammonta a 174 per i collaboratori di giustizia, 53 per i familiari di collaboratori di giustizia, 9 per i testimoni di giustizia e i loro familiari, con un costo pari a euro 22.025.036,00. Ciò ha consentito, da un lato, di favorire il reinserimento sociale dei soggetti da più lungo tempo destinatari di misure speciali di protezione e, dall'altro, di assicurare il mantenimento dello stato di equilibrio del sistema, in relazione sia al rapporto tra nuove ammissioni e fuoriuscite, sia al bilancio annuale del sistema di protezione.

L'andamento delle spese relative al funzionamento del sistema di protezione appare oscillante entro una fascia di sostanziale stabilità. Tali spese sono composte per l'anno 2006 delle seguenti voci percentuali: spese per locazioni immobili, 32 per cento; spese varie (capitalizzazioni, misure urgenti disposte dai prefetti, spese per installazioni di difesa passiva), 27 per cento; contributi assistenziali, 25 per cento; assistenza legale, 7 per cento; spese per primo alloggio (alberghi), 3 per cento; spese per impegni di giustizia delle per-

sone protette, quasi 2 per cento; spese straordinarie per trasferimento delle persone protette, 1,33 per cento; spese ordinarie, 0,66 per cento. Al netto dei decimali si ottiene il cento per cento.

Passo ora alla seconda parte della relazione, che riguarda il « cuore » della questione, cioè il tema dei testimoni di giustizia. Premessa l'importanza dell'apporto fornito dai collaboratori di giustizia nella lotta alla criminalità organizzata, si sottolinea tuttavia la necessità di essere tutti consapevoli dell'importanza dei testimoni di giustizia. Come è noto, i testimoni di giustizia sono cittadini che compiono una scelta di campo preventiva a favore della legalità, che riconoscono l'autorità ed il ruolo credibile dello Stato, che allo Stato si rivolgono per sottrarsi alle richieste della criminalità, al peso dell'estorsione e dell'usura, all'intimidazione derivante dall'uso indiscriminato della violenza. Di fronte a questa scelta lo Stato ha il dovere di rispondere con altrettanta determinazione, perché questa è la strada per rompere il muro del silenzio, della paura e dell'omertà che, soprattutto in alcune zone del Mezzogiorno, condizionano lo stesso sviluppo economico e sociale. Pertanto, è necessario verificare se tale assunto sia fondato — personalmente ritengo che lo sia, e che quindi sia molto importante che lo Stato non lasci soli i testimoni — e se le previsioni normative oggi vigenti siano sufficienti per offrire loro il necessario sostegno (non soltanto economico, evidentemente), e se non sia necessario valutare ulteriori interventi normativi che possano costituire un'ulteriore sollecitazione a rivolgersi allo Stato per tutti coloro che si trovano ad essere destinatari di intimidazioni da parte delle organizzazioni criminali.

Voglio qui discuterne esplicitamente, perché è giusto che questa Commissione possa trovare, in un'interlocuzione positiva con il Governo, una strada per affrontare questioni che ormai da lungo tempo attendono una soluzione e appaiono al momento quasi irrisolvibili. A questo fine si può pensare ad una modifica normativa che, sull'esempio di quanto previsto per le vittime della criminalità organizzata e del

terrorismo (si veda l'articolo 14 della legge n. 302 del 1990), preveda forme di assunzione obbligatoria da parte delle amministrazioni dello Stato ovvero degli enti locali, e che consenta in ogni caso la costituzione di specifiche, nuove posizioni previdenziali per favorire il reinserimento lavorativo e sociale una volta esauriti gli impegni giudiziari.

È necessaria inoltre una riflessione sul modello organizzativo del Servizio centrale di protezione affinché, anche in considerazione dell'evoluzione della società e delle mutate sensibilità, possa dotarsi di più ampie strutture di sostegno dei testimoni di giustizia. Ci si riferisce, ad esempio, alla necessità di offrire qualificata assistenza psicologica, essenziale sia per il benessere personale sia per il reinserimento nel mondo del lavoro. Si può potenziare ed integrare l'organico di tale Servizio prevedendo l'inserimento di profili professionali di sostegno in tale direzione.

Nel lavoro di quest'anno si è mantenuto l'indirizzo operativo inteso ad emanare direttive di carattere generale, atte a determinare una sempre più puntuale interpretazione, applicazione ed esecuzione delle disposizioni normative e regolamentari riguardanti le persone protette. Di seguito si richiamano le principali decisioni adottate dalla commissione.

Con determinazione di massima assunta in data 13 marzo 2007 è stato deliberato di acquisire il parere della direzione nazionale antimafia in tutti i casi di richiesta di adozione del piano provvisorio di protezione, ai fini di una più approfondita conoscenza degli elementi informativi sul conto della persona proposta, così da ottenere un quadro esaustivo dell'apporto testimoniale, del contesto in cui esso si cala, delle specificità di cui il testimone di giustizia — o il collaboratore — è portatore e dei profili di rischio cui è esposto. La richiesta viene dalla procura e la direzione antimafia esprime un parere obbligatorio, che per noi è assolutamente vincolante.

Quanto al secondo provvedimento, sono stati formalizzati i criteri per distinguere testimone di giustizia e collaboratore di

giustizia, al fine di chiarire in particolare i presupposti di ammissibilità alle misure di protezione del testimone di giustizia, in piena conformità alle disposizioni vigenti e alla *ratio* del sistema, poiché si è consapevoli dell'assoluta centralità del ruolo del testimone di giustizia. In tal senso, nella seduta del 18 dicembre 2006 è stato affermato che il richiamo alla condizione dell'insussistenza di misure di prevenzione contribuisce a caratterizzare il profilo dei testimoni di giustizia. Gli stessi, oltre a rivestire naturalmente la posizione processuale indicata dalla normativa, non devono risultare interessati da un giudizio di pericolosità sociale, e pertanto, *a fortiori*, non devono essersi resi responsabili di reati, almeno di quelli indicativi di pericolosità sociale. Si ritiene inoltre necessario che i fatti riferiti dai soggetti proposti per l'ammissione alle misure tutorie in qualità di testimoni di giustizia debbano derivare da conoscenze significative, che non denotino un'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 protezione e, se del caso, dalla lettura integrale dei verbali illustrativi dei contenuti della collaborazione. Per essere più chiari, si rende più cogente la procedura per l'individuazione dei testimoni di giustizia appunto perché si ritiene che quei testimoni, una volta considerati tali, debbano avere un trattamento particolare.

Infine, nel corso dell'attività ed in relazione alle differenti casistiche che sono state portate all'esame della Commissione, è emerso che, pur nel massimo sforzo di positiva applicazione delle norme, permangono ancora taluni profili di problematicità, per alcuni dei quali appaiono necessari interventi normativi correttivi, mentre per altri può essere necessario procedere a rinnovati protocolli operativi, ovvero nuovi accordi con organi di altre amministrazioni nel quadro delle vigenti disposizioni, accordi che allo stato sono allo studio della Commissione.

In proposito si forniscono le seguenti indicazioni di carattere operativo. La prima riguarda l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti ammessi a misure speciali di protezione. Si è già chiarito l'intendimento, con l'auspicio che esso trovi una collaborazione e una condivisione da parte di questa Commissione: è molto importante prevedere la possibilità di strumenti adeguati per introdurre forme di assunzione obbligatoria da parte di amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali per ovviare ad una nostra particolare preoccupazione. Infatti, a volte la prospettiva di avvio di un'attività professionale privata appare irrimediabilmente compromessa, in conseguenza dell'ingresso nel sistema tutorio. Lo svolgimento stesso di un'attività di lavoro autonomo non sempre viene favorevolmente valutata dai testimoni di giustizia e dai loro familiari, perché naturalmente molto impegnativa e molto complessa. Vuoi per mentalità, vuoi per il possesso di specifiche professionalità o titoli di studio, si può prevedere un inserimento mirato nella pubblica amministrazione. Si può anche favorire la stipula di accordi e convenzioni con enti pubblici e con organismi privati in sede locale per ampliare il campo dell'assistenza fornita e migliorarne la qualità. In ogni caso, è mia precisa intenzione — a normativa vigente — incentivare il miglior uso delle risorse disponibili e, qualora ciò non risultasse sufficiente, impegnarmi direttamente per fare delle proposte di adeguamento e di modifica dell'ordinamento.

Le disposizioni in favore dei testimoni di giustizia identificano comunque una serie di possibilità di intervento straordinario o contingente, ai fini dell'inserimento sociale e lavorativo, e impongono la prosecuzione dell'assistenza anche dopo la fuoriuscita dal programma di protezione, al fine di consentire il recupero di una qualità e di condizioni di vita analoghe a quelle anteriori all'ingresso nel sistema tutorio. L'esperienza e la casistica relativa al reinserimento sociale dei testimoni di giustizia hanno evidenziato che, nel caso di coloro che svolgevano attività imprenditoriale, l'ammissione a programma spe-

ziale di protezione con trasferimento in località protetta, ed il conseguente abbandono dell'attività e lo sradicamento dal territorio di origine, comportano maggiori difficoltà, sia durante la vigenza delle misure tutorie, sia al momento del reinserimento socio-lavorativo derivante dalla cessazione del programma di protezione. Da tale constatazione è emersa la necessità — è questo che voglio proporvi come seconda grande questione — di valutare con grande attenzione l'opportunità del trasferimento nelle cosiddette località segrete di nuovi testimoni di giustizia, specie se si tratta di imprenditori, al fine di verificare la possibilità di procedere all'ammissione a misure speciali di protezione in località di origine ugualmente prevista dalla legge e dal regolamento, consentendo così la prosecuzione dell'attività *in loco*, evitandone lo sradicamento. Per essere più chiari, si ritiene che il trasferimento nelle località protette debba essere considerato come un'eventualità a cui non ricorrere a cuor leggero. Per evitare quei pericoli di sradicamento è utile che si compia ogni sforzo perché attraverso la protezione *in loco* l'imprenditore possa continuare a fare l'imprenditore nel luogo dove ha sempre operato. È difficile prendere un imprenditore che ha operato a Palermo, trasferirlo a Bolzano e fargli fare l'imprenditore in quella nuova sede. Chi lascia Palermo e va Bolzano corre il rischio di cessare per sempre di essere un imprenditore, per diventare un'altra cosa. A quel punto è chiaro che sorgono i problemi, di carattere economico e sociale, ma anche di adattamento alla vita, in quanto tutto ciò cambia radicalmente la vita delle persone.

Si affronta ora un altro tema particolarmente sentito dai testimoni di giustizia, che probabilmente è stato anche ulteriormente ribadito durante le audizioni svolte dal comitato, concernente l'acquisizione dei beni immobili dei testimoni di giustizia al patrimonio dello Stato. A norma dell'articolo 16-ter della legge n. 82 del 1991 (di conversione del decreto legge n. 8 del 15 gennaio 1991), se lo speciale programma di protezione include il definitivo

trasferimento in altra località, il testimone di giustizia ha diritto ad ottenere l'acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario al patrimonio dello Stato dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. La norma non contiene alcun riferimento alle modalità con cui i beni in questione devono essere stimati. La commissione centrale ha ravvisato, anche alla luce di intese intercorse con l'Agenzia del territorio (oggi Agenzia del demanio), la necessità di identificare in termini generali procedure condivise da seguire, tenuto conto che la redazione di stime e perizie rientra tra i compiti istituzionali di tale Agenzia.

In alcuni casi concreti, all'esito della perizia di valutazione dei beni, il criterio adottato per la quantificazione del corrispettivo da riconoscere riferito esclusivamente al prezzo di mercato è stato ritenuto dagli interessati non rispondente a criteri di equità, posto che non si terrebbe conto del differenziale di valore, in danno degli interessati, determinato dal costo della vita più elevato connesso alla diversa ubicazione territoriale e al valore dei beni aventi analoghe caratteristiche nella località protetta di insediamento del testimone di giustizia. Ciò in asserito contrasto con l'ampia discrezionalità di cui godrebbe l'amministrazione nel riconoscere ai testimoni misure di assistenza volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma. In proposito, in relazione ad uno specifico caso è stata anche sollevata — nell'ambito di un contenzioso amministrativo instaurato innanzi al TAR del Lazio — questione di legittimità costituzionale in relazione alla previsione contenuta nell'articolo 16-ter, ultimo comma, della legge n. 82 del 1991; in merito si è in attesa della pronuncia.

Infine, vi è il tema dei permessi di soggiorno in favore degli stranieri inseriti nelle misure speciali di protezione. Si tratta di una tematica relativamente nuova, che comincia a diventare importante perché cresce il numero di cittadini stranieri extracomunitari proposti per l'ammissione a misure speciali di prote-



zione. La commissione ha ritenuto opportuno proporre che, in sede di eventuale revisione normativa in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, venga introdotta una specifica tipologia di permesso di soggiorno in favore dei soggetti testimoni o collaboratori di giustizia sottoposti a speciale misure di protezione, anche a carattere provvisorio, prevedendo altresì la possibilità di utilizzo di generalità di copertura, estendendo così quanto previsto in merito all'articolo 13, commi 10 e 11, della legge n. 82 del 1991 in tema di utilizzo di documenti di copertura. Inoltre, in considerazione delle finalità di reinserimento sociale del programma speciale di protezione, si è ritenuto opportuno prevedere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno proposta consenta anche lo svolgimento di attività lavorativa autonoma o subordinata. In tal senso è stato predisposto il testo di una specifica proposta di integrazione alla vigente normativa, ai fini dell'adozione delle idonee iniziative in proposito.

Le proposte sono fondamentalmente due. La prima recita quanto segue: « Gli stranieri sottoposti a speciali misure di protezione, anche a carattere provvisorio, di cui al decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, possono essere muniti di uno speciale permesso di soggiorno rilasciato dal questore su richiesta del Servizio centrale di protezione. Detto permesso, di durata annuale e rinnovabile per tutta la durata delle misure speciali di protezione, consente l'esercizio del lavoro subordinato e del lavoro autonomo alle condizioni di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, numero 394 e successive modifiche ». La seconda proposta è la seguente: « Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato anche con generalità di copertura, su specifica richiesta del Servizio centrale di protezione; si applica in materia l'articolo 13, commi 10 e 11, del

decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 ».

Altro tema è quello del cambiamento di generalità, sia per i cittadini stranieri sia per i cittadini italiani. Esso, come è noto, è disciplinato dall'articolo 15 della legge n. 82 del 1991, che recita testualmente: « Nell'ambito dello speciale programma di protezione, quando ogni altra misura risulti non adeguata, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, può essere autorizzato, su richiesta degli interessati, il cambiamento delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione ». Completano la disciplina il decreto legislativo del 29 marzo 1993, n. 119, recante « Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia », e gli articoli 14, 15, 16 e 17 del decreto ministeriale n. 161 del 2004, che riguardano la documentazione relativa al cambiamento delle generalità e l'autorità designata per richieste di atti o certificati relativi alle nuove generalità.

La concessione del cambio delle generalità — è una questione che voglio esplicitamente porre anche per aprire una discussione per una valutazione comune — in favore di un cittadino straniero potrebbe potersi ricondurre all'articolo 13, comma 5, della legge n. 82, in tema di speciale programma di protezione che, nel prevedere le misure per il reinserimento sociale della persona protetta, cita specificamente la misura del cambio di generalità. Tuttavia, i cittadini stranieri, per potere effettuare le iscrizioni anagrafiche senza le quali il cambiamento di generalità non produrrebbe effetti, dovrebbero essere muniti di un documento con la nuova identità, non potendo esibire i propri documenti originari o ottenere documenti esteri con generalità di copertura. Inoltre, qualora venisse comunque concesso al collaboratore di giustizia cittadino straniero il cambiamento della generalità, ciò determinerebbe automaticamente nei suoi confronti il definitivo conseguimento della

cittadinanza italiana, al di fuori dei casi e delle condizioni contemplate dalla legge n. 91 del 1992.

La questione non è banale. La commissione ha sin qui ritenuto che la procedura per il cambiamento delle generalità non possa che essere concretamente disposta nei confronti dei soli cittadini italiani, perché vi è un evidente vuoto normativo. Ciò determina tuttavia una diversa e discriminante applicazione dei profili di assistenza conseguente all'adozione di misure tutorie tra collaboratori e testimoni di giustizia italiani e stranieri. Un'eventuale proposta di modifica o integrazione normativa potrebbe risultare inefficace, poiché incontrerebbe applicazione solo all'interno dei confini nazionali e dovrebbe necessariamente armonizzarsi con le norme di diritto internazionale privato, richiedendosi un'attività di approfondimento della problematica. È necessaria pertanto una cooperazione tra i Ministeri dell'interno, della giustizia e degli affari esteri al fine di verificare le possibili procedure o proposte di accordo tra Paesi, con l'obiettivo di superare la disparità di trattamento. Analoghe problematiche si pongono anche con riguardo ai collaboratori di giustizia cittadini stranieri.

A conclusione della parte relativa ai testimoni di giustizia si esamina il problema del cambio delle generalità per i cittadini italiani. Sino al 21 gennaio 2007 sono stati concessi 544 cambiamenti di generalità a persone sottoposte a misure speciali di protezione, così distinti: 92 a favore di collaboratori di giustizia, 372 a favore di familiari di collaboratori di giustizia, 28 a favore di testimoni di giustizia e 52 a favore di familiari di testimoni di giustizia. Alla luce dell'applicazione della legge residuano alcune problematiche applicative conseguenti a talune concessioni del beneficio approvate prima dell'entrata in vigore del richiamato regolamento. In particolare, in una prima fase di applicazione delle norme in materia il cambio di generalità veniva concesso con riferimento ai soli soggetti inseriti a misure speciali di protezione, senza tenere conto dei familiari non destinatari di tali misure. Ciò ha

determinato nel tempo problematiche in parte ancora in atto, con riguardo al riconoscimento di paternità verso i figli (nel senso che non possono esserci generalità diverse tra padri e figli), alla difficoltà di procedere al formale scioglimento di vincoli matrimoniali verso persone non destinatarie di analogo beneficio senza compromettere la nuova identità attribuita ad uno dei coniugi (nel senso che se si scioglie un matrimonio è difficile che uno dei coniugi abbia identità di copertura e l'altro no), alla possibilità di vedere riconosciuti diritti successori. Al fine di evitare l'insorgenza di casi di difficile soluzione e dalle conseguenze personali relevantissime è ormai consolidato l'orientamento, da me confermato, di consentire il cambiamento delle generalità solo in caso di adesione alla richiesta da parte di tutti i diretti congiunti dell'interessato: *simul stabunt, simul cadent*.

Deve infine evidenziarsi che il cambiamento delle generalità determina conseguenze psicologiche non trascurabili per i minori e conseguenze anche pratiche altrettanto importanti per gli adulti. La sua concessione, quindi, deve costituire una misura di carattere veramente eccezionale, che può essere concessa solo in presenza di altrettanto eccezionali situazioni di pericolo, e sempre che la sicurezza degli interessati non possa essere prima garantita con altri mezzi.

La terza parte di questa lunga relazione riguarda il sistema dei collaboratori di giustizia. Con l'approvazione della legge n. 45 del 2001, che come è noto ha riformato il sistema di protezione, si sono raggiunti obiettivi assolutamente essenziali: rendere più rigorose le norme e le regole di ammissione dei collaboratori di giustizia al sistema di protezione, distinguere nettamente la posizione dei testimoni di giustizia da quella dei collaboratori, rendere più flessibile ed efficace la gestione della popolazione protetta, non solo in relazione alle problematiche di sicurezza, ma anche con riguardo a tutti i problemi relativi al ripristino di normali condizioni di vita in vista del reinserimento socio-lavorativo.

Esaminando l'evolversi della condizione dei collaboratori di giustizia si è visto come abbia inizialmente giocato un ruolo decisivo l'applicazione di pratiche in attuazione delle norme di carattere generale per affrontare situazioni urgenti e non rinviabili o problematiche legate alla sicurezza delle persone protette e dei loro familiari. Modalità di azione rese necessarie anche dal fatto che la piena attuazione della disciplina introdotta dalla legge n. 82 del 1991 e le modifiche apportate con la legge n. 45 del 2001 hanno presupposto una rilevante normazione secondaria, intervenuta soltanto a distanza di tempo. Infatti, i contenuti e le modalità di attuazione delle speciali misure di protezione definite e applicate anche in via provvisoria dalla commissione centrale, nonché i criteri che la medesima applica nelle fasi di istruttoria, formazione e attuazione delle misure predette, hanno dovuto attendere il 2004 per essere compiutamente definiti, mentre è in vigore dal luglio 2003 la disciplina delle modalità per il versamento e il trasferimento del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui all'impegno assunto dal collaboratore, nonché delle modalità di destinazione del denaro, di vendita e destinazione dei beni e delle altre utilità e via di seguito.

Le modalità di conservazione del posto di lavoro ovvero il trasferimento ad altra sede o ufficio secondo forme e modalità che assicurino la riservatezza e l'anonimato dell'interessato, e la definizione di specifiche misure di assistenza e di reinserimento sociale destinate ai minori compresi nelle speciali misure di protezione hanno visto la luce nel maggio 2005, mentre i presupposti e le modalità di applicazione delle norme sul trattamento penitenziario sono stati emanati nel 2006.

La quarta ed ultima parte della relazione riguarda il ruolo del volontariato e dell'associazionismo sociale o di categoria nel sostegno ai testimoni di giustizia. A partire dal 2001 si è assistito ad una crescente azione dell'associazionismo antimafia in favore e a sostegno dei testimoni di giustizia, da un lato per favorirne e sostenerne la « vocazione » testimoniale,

dall'altro per far sì che, pur nelle difficoltà e con le limitazioni loro imposte dal sistema di protezione, sia loro garantito un trattamento dignitoso e rispettoso della specificità del ruolo di testimoni. Tale azione è sicuramente meritoria ed ha consentito a molti testimoni di affrontare meglio e superare la sensazione di isolamento che la condizione di persona protetta spesso produce, perché allontanata dal proprio contesto di origine e anche da quello affettivo. Il sostegno psicologico fornito, il supporto nell'affrontare un contesto culturale e sociale spesso molto diverso da quello di appartenenza, il rappresentare interlocutori di assoluto disinteresse ed affidabilità, costituiscono elementi di rilevante valore che per molti testimoni hanno rappresentato il necessario completamento alla protezione e all'assistenza fornita dal Servizio centrale di protezione, poiché riconducibile ad un contesto esterno a quello istituzionale eppure di assoluta affidabilità.

La commissione ritiene che tale qualificato apporto possa e debba essere ulteriormente valorizzato, soprattutto in relazione ai casi di testimoni inseriti da molto tempo entro il programma speciale di protezione e che, per tale motivo, possono incontrare maggiori difficoltà a reinserirsi in un normale contesto sociale e professionale. Si è infatti rilevata una casistica numericamente limitata ma particolarmente complessa per i risvolti giuridici e personali coinvolti, in relazione alla quale si ritiene che l'associazionismo possa svolgere un ruolo positivo. Si tratta di un ambito di intervento ancora poco esplorato e tuttavia degno della massima attenzione. L'associazionismo può — e dovrebbe — divenire un interlocutore privilegiato del sistema in relazione ai testimoni di giustizia, non tanto durante il periodo di sottoposizione alle misure tutorie (perché a ciò sono preposti organi istituzionali nel quadro di precise norme) ma soprattutto in una fase successiva. Infatti, un'azione di supporto e sostegno a persone protette, e segnatamente ai testimoni, nella fase delicatissima del reinse-

rimento sociale, magari in una località lontana da quella di origine, appare di fondamentale importanza.

Ho illustrato un quadro completo dell'attività svolta e consegnerò alla Commissione la relazione, completa dei grafici. Chi ne avrà voglia potrà leggere la documentazione nella sua interezza. Ad essa allegherò una parte riservata concernente taluni casi specifici di testimoni di giustizia, affinché sia possibile alla Commissione ed al comitato valutare l'attività svolta in questi ultimi mesi della commissione nei confronti di alcune questioni e di alcuni soggetti.

Prima di concludere vorrei però definire una significativa sintesi. Devono essere sottolineati tre punti chiave assolutamente fondamentali. Li ho già citati, ma è opportuno richiamarli in questa fase. Il primo è quello di prevedere, anche attraverso modifiche normative, meccanismi di assunzione obbligatoria nella pubblica amministrazione dei testimoni di giustizia, assimilandoli alle vittime di mafia. Il secondo consiste nel favorire per i testimoni di giustizia l'ammissione a speciali misure di protezione nelle località di origine, al fine di ridurre i disagi conseguenti all'allontanamento dalla propria terra e di consentire la prosecuzione delle proprie attività lavorative ed economiche. Ciò farebbe conseguire anche un importante obiettivo simbolico, suscettibile di favorire nuove denunce dimostrando che opporsi alla criminalità è possibile anche senza dover fuggire dalla propria terra. Non sfugge il particolare rilievo di carattere simbolico e strategico che ciò comporta nella lotta alle mafie. Il terzo punto consiste nell'implementare l'azione socio-assistenziale del Servizio speciale di protezione nel quadro normativo e regolamentare esistente, favorendo i necessari correttivi all'ordinamento senza far venir meno il prioritario obiettivo della garanzia e della sicurezza delle persone protette. Sono punti chiave che, se realizzati, possono consentire quel salto di qualità di cui da più parti si avverte la necessità.

Resto ora a disposizione per eventuali domande e richieste di chiarimenti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Viceministro Minniti e do la parola ai deputati e senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

**IDA D'IPPOLITO VITALE.** Ringrazio il presidente e l'onorevole Napoli, che ha avuto la cortesia di farmi intervenire prima di lei, in quanto devo recarmi in Commissione finanze dove sono relatrice di una proposta di legge nella quale, peraltro, c'è anche la mia firma.

La ringrazio, Viceministro, ed esprimo il mio sincero apprezzamento per la completezza ed il rigore della relazione che ho ascoltato. All'interno della sua complessa e delicata rappresentazione sono due, a mio giudizio, le questioni più rilevanti o, comunque, tra le più delicate. Mi riferisco al cambio di generalità riguardante gli stranieri e all'inserimento lavorativo *in loco*, cioè nel luogo d'origine.

Quanto al cambio di generalità dei testimoni di giustizia stranieri, condivido certamente le preoccupazioni espresse e ritengo un percorso obbligato quello degli accordi con i Paesi d'origine. Ma gli extracomunitari interessati sono prevalentemente originari di alcuni Paesi e l'area geografica di riferimento con cui dialogare è limitata? In tal senso è giustamente necessaria e indispensabile la collaborazione con i livelli ministeriali già ricordati dal Viceministro.

Altra questione è quella relativa all'inserimento lavorativo nei luoghi d'origine, al fine di garantire il radicamento in essi, dando testimonianza reale, e non solo simbolica, di una tenuta del territorio da parte delle forze sane del territorio stesso. Ritengo che, in questo caso, sia rilevante la volontà dei soggetti interessati, perché nell'orientamento di principio, che condivido totalmente, esiste un problema d'impatto individuale con la proposta normativa.

Di conseguenza, credo che rispetto a quest'obbligo del ritorno nei luoghi d'origine, obbligo che condivido per quanto attiene all'inserimento nelle pubbliche amministrazioni, si dovrebbero fare due considerazioni. Anzitutto occorrerebbe valutare l'impatto soggettivo, anche attraverso

i supporti necessari e l'assistenza psicologica di cui abbiamo sentito opportunamente parlare, in quanto non è possibile prevedere la risposta soggettiva in determinate situazioni. In secondo luogo, si dovrebbe verificare se siamo in grado, e in quale modo, di garantire al soggetto che ritorna e quindi sceglie coraggiosamente di mantenere la propria attività, quella condizione di sicurezza che poi diventa in concreto la condizione per l'operatività, senza esporlo ad ulteriori rischi. Sappiamo infatti che, solitamente, il testimone di giustizia rompe con il territorio di riferimento a causa della denuncia; in questo senso, vorrei sapere come sia compatibile quella che ritengo una scelta addirittura ineccepibile, sul piano concettuale e sostanziale, con un percorso completo che garantisca salvezza e continuità.

ANGELA NAPOLI. Anch'io la ringrazio, Viceministro, per questa relazione che, tra l'altro, in buona parte è anche supportata dalle audizioni svolte dal comitato che presiedo e dai contenuti delle stesse.

Mi permetto di puntualizzare alcune richieste sulle quali insieme, Commissione antimafia e commissione del Viminale, occorre lavorare per salvaguardare le due figure, quella dei testimoni e quella dei collaboratori di giustizia.

Sono estremamente soddisfatta della sua puntualizzazione rispetto alla necessità della salvaguardia della figura del testimone di giustizia. Ritengo che fino ad oggi, nonostante la legge del 2001 istitutiva della figura stessa e del distinguo tra il testimone e il collaboratore di giustizia, di fatto la figura del testimone è stata considerata più sotto l'aspetto amministrativo e meno dal punto di vista psicologico. I testimoni di giustizia, più che come esseri umani, sono trattati come pacchetti da sistemare in base alla normativa vigente. Ciò è quanto emerso dalle audizioni che il comitato ha svolto fino a questo momento; soprattutto è emersa una figura del testimone di giustizia non garantito sotto l'aspetto umano, tanto più che i testimoni sono stati considerati tali già prima della legge del 2001 e sono usciti, ancora prima

dell'approvazione stessa della legge, dal Servizio di protezione. Forse, soprattutto su questi ultimi, dovremmo oggi focalizzare maggiormente l'attenzione.

Tanto premesso, vi è la volontà, da parte della commissione, in base alla normativa attuale, di considerare con più attenzione il trattamento iniziale riservato alla figura del testimone? Da tutte le audizioni è emerso il disagio dell'impatto iniziale del testimone nel momento in cui acquisisce tale titolo, vuoi come garanzia della sicurezza sul territorio dove risiede, vuoi anche come spostamento al quale viene sottoposto sempre per ragioni di sicurezza. Chiedo in tal senso, sempre nei limiti della normativa attuale, se sia possibile una maggiore salvaguardia dell'aspetto psicologico, prevedendo una sorta di corso di formazione per chi viene chiamato a gestire la sicurezza della figura del testimone di giustizia; spesso, infatti, pur ammettendo che molti operatori delle forze dell'ordine svolgono il loro servizio in maniera encomiabile, non tutti hanno quella formazione per capire che nel testimone di giustizia interviene quasi subito una modifica psicologica che necessita di un supporto adeguato. In tale senso ho trovato estremamente valida la sua proposta in ordine all'accompagnamento di un intervento sociale non limitato a quello delle associazioni del volontariato ma garantito dalla previsione di figure specifiche. Chiedo se si registri un consenso su questa nostra proposta.

Quanto ai documenti di copertura, condivido la necessità di arrivare ai documenti di copertura con il consenso di tutti i familiari, per i motivi da lei giustamente addotti. Però non è possibile accelerare, sempre alla stregua della normativa vigente, le relative pratiche e intervenire anche nella fase transitoria, cioè quando il testimone di giustizia non può usare le proprie generalità ed è in attesa a quelle di copertura insieme a tutta la sua famiglia?

Sempre in tema di documenti di copertura, ritengo che vada effettuata una particolare valutazione per quanto riguarda i titoli di studio. Si tratta di un

discorso che viene sottovalutato, mentre, come evidenziato da alcuni testimoni di giustizia, diventa davvero difficile trovare una copertura quando si possiede un titolo di studio come una laurea; infatti, in tal caso bisognerà, con lo stesso Ministero dell'istruzione, università e ricerca, trovare una norma che abbia potere di intervento. Ritengo quindi che anche tale problematica debba essere debitamente valutata ai fini di un'eventuale revisione.

Per quanto concerne l'estrema difficoltà di mantenere l'attività lavorativa privata, soprattutto a livello imprenditoriale, non si può ignorare l'esigenza, da parte di alcuni, soprattutto coloro che erano imprenditori e che da imprenditori hanno gestito l'attività di denuncia, di mantenere la propria attività. Quanto alla necessità di incentivare il mantenimento dell'attività nella sede territoriale, ritengo che sia da incoraggiare la salvaguardia e la sicurezza dello stesso testimone, ma il discorso deve essere valido per tutti. Cito un caso specifico avvenuto in Calabria (non me ne deve volere, ma faccio l'esempio in modo benevolo). Si tratta di un caso di cui ha parlato la stampa, il nome che farò nell'intervento è stato reso ufficiale. C'è stato il giusto ed immediato intervento, da parte dello Stato, per il ripristino dell'attività lavorativa dell'imprenditore Godino di Lamezia Terme. Ripeto, è stato un giusto, giustificato ed incoraggiante intervento, necessario a mantenere l'attività dell'imprenditore all'interno del territorio in cui purtroppo è avvenuto il gravissimo atto intimidatorio; ma è in atto un programma che preveda analogo aiuto nei confronti di tutti i testimoni di giustizia, che non sono poi tanti? Se non erro, allo stato attuale sono una cinquantina...

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Sono 71.

ANGELA NAPOLI. Sono 71. In ogni caso, lo Stato dovrebbe dare un impulso in questo senso, anche perché chi è costretto ad andare fuori del proprio territorio non incoraggia gli altri a diventare testimoni di giustizia. Se si garantisce il supporto la-

vorativo all'interno del proprio territorio, si giustifica anche il mantenimento dell'abitazione e si eliminano i problemi da lei evidenziati, relativi agli immobili che devono essere rivenduti e acquisiti dallo Stato con le valutazioni del caso. Noi abbiamo constatato, durante le audizioni, tutta l'emergenza di questo problema.

Inoltre, si è pensato ad una regolarizzazione dei contributi previdenziali che vengono automaticamente omessi durante il vuoto lavorativo, con riguardo sia al testimone di giustizia, sia ai relativi familiari?

In tutti i casi già capitalizzati è stato inserito il risarcimento del danno biologico? Si tratta infatti di un problema che ritengo debba essere valutato nell'ambito della normativa attuale.

Inoltre, si sta facendo qualcosa per supportare l'accesso dei testimoni ai mutui agevolati? Per esempio, proprio ieri un testimone di giustizia ha riferito al comitato che addirittura l'accesso al mutuo avveniva a un tasso superiore rispetto a quello che avrebbe concesso una normale banca. Allora, qual è l'intervento della commissione in merito a tale accesso?

L'ultima questione che vorrei affrontare, visto che è stata richiamata, attiene alla situazione dei testimoni e dei collaboratori stranieri. Sinceramente, come comitato ancora non ci siamo posti il problema, però è chiaro, in base a quanto da lei riferito, che esso emerge in tutta la sua gravità. Ritengo che la problematica vada risolta anzitutto nel paese d'origine, perché l'Italia non può farsi carico di attribuire all'immigrato la condizione di testimone o di collaboratore di giustizia senza avere la certezza che la stessa figura abbia un supporto e sia riconosciuta anche nel Paese d'origine. Quindi, al di là della giusta cooperazione da lei richiesta, credo che debba esserci un necessario intervento all'interno dei Paesi d'origine.

PRESIDENTE. Abbiamo concesso all'onorevole Napoli più tempo del previsto essendo la stessa coordinatrice del comitato ed avendo istruito un lavoro approfondito per conto della Commissione. In-

vito gli altri colleghi a una maggiore brevit , andando all'essenza delle domande.

MARIO TASSONE. La ringrazio, Vice-ministro Minniti, ovviamente con tutte le valutazioni positive per quanto riguarda la sua relazione. Non si tratta di un sodalizio regionale, ma   un fatto oggettivo: vi   qualcuno che pensa in questo senso, ma sono sempre malpensanti. Viviamo in un mondo strano!

Raccolgo lo sforzo da lei compiuto di tentare di far rientrare nella normalit  una situazione eccezionale attraverso l'inserimento in un contesto di sicurezza, proprio perch  l'affievolimento della sicurezza comporta l'indebolimento delle due figure del testimone di giustizia e del collaboratore di giustizia. Credo sia questo il senso e il significato — in estrema sintesi — della sua relazione.

Indubbiamente la collega Napoli ha raccolto — anche precedentemente — tutto questo lavoro e questo impegno nell'ambito dei lavori del comitato di cui   coordinatrice, ma questo   il nodo fondamentale. Quando fu approvata la prima legge sui testimoni di giustizia ci si interrogava sulla loro utilit . Questa, ovviamente,   la mia richiesta. L'utilit    rapportata al dato della sicurezza — costi e benefici — anche se negli anni, cos  come   stato indicato nella relazione, abbiamo registrato una diminuzione sia dei collaboratori, sia dei testimoni, sia dei loro familiari. Ecco dunque il dato dell'utilit , il raggiungimento degli obiettivi pi  importanti grazie al contributo dei collaboratori di giustizia nonch  l'affidamento degli stessi, perch  abbiamo anche avuto anche collaboratori di giustizia che hanno truffato lo Stato. Si tratta di un aspetto rilevante e voglio capire come abbia pesato sullo Stato.

Certamente dobbiamo individuare — ed in tal senso si sta adoperando il comitato coordinato dalla collega Napoli — le riforme cui porre mano sul piano normativo, al di l  degli elementi gi  indicati nella relazione e da ultimo sintetizzate. Non   un argomento facile, non   una situazione facile. Senza dubbio molte volte

esistono delle incompatibilit  ambientali e oggettive, perci    necessario che per tali incompatibilit  i testimoni di giustizia siano portati altrove. Infatti soltanto i magistrati vivono nella propria regione anche quando vi   incompatibilit  ambientale, ma questa   una categoria a parte, e accettiamo anche questo fatto:   stridente, per  sussiste.

Queste sono — in estrema sintesi — le mie richieste, che sono emerse ogniqualvolta abbiamo dovuto porre mano alle riforme e soprattutto esaminare provvedimenti a favore dei testimoni di giustizia. Il professionismo di certi testimoni di giustizia, di testi collaboratori, soprattutto di alcuni collaboratori,   molto grave: vorrei sapere come abbia inciso e soprattutto vorrei conoscerne i risultati, il rapporto tra costi e benefici. Vorrei infine capire se sia ancora valida questa figura ai fini delle indagini, in quanto abbiamo collaboratori, testimoni ed una serie di intercettazioni che coprono tutto: collaboratori e testimoni. Si tratta di un dato sul quale ovviamente dovremo aggiornarci.

GIUSEPPE LUMIA. Penso che il fattore tempo sia importante per determinare la svolta annunciata oggi dal suo prezioso intervento, Viceministro Minniti, svolta che — se capisco bene — consiste nell'offrire due opzioni immediate e veloci ai testimoni di giustizia: continuare a fare gli imprenditori, se sono degli imprenditori; inserirli nella pubblica amministrazione, se intendono fare questa scelta. Nel contempo vi   un'assistenza psicologica e quindi una nuova « gestione » dei testimoni di giustizia, e infine la possibilit  di mantenerli nel loro territorio.

Penso che sia anche necessario novelare alcune di queste norme. Da questo punto di vista, qualora la Commissione dovesse appoggiare queste decisioni, occorrerebbe verificare la disponibilit  del Governo ad agire con provvedimenti d'urgenza, visto che — come ha detto l'onorevole Napoli — registriamo sul fattore tempo una pressione dovuta a condizioni che non possono pi  attendere, che rischiano di incancrenirsi, avendo gi  veri-

ficato in sede di comitato una situazione grave per quanto appunto riguarda i testimoni di giustizia.

Ritengo sia necessaria una modifica della normativa — volevo conoscere in merito il suo punto di vista — in materia di cambiamento delle generalità, per passare da un cambiamento delle generalità sostanzialmente apparente ad uno — qualora si scelga questa strada — sostanzialmente reale. Volevo capire meglio la decisione del *solidum* della scelta, se non sia il caso, una volta raggiunta la maggiore età — di fronte a scelte così importanti e radicali per la vita dei singoli soggetti, che chiamano in causa anche la responsabilità di questa scelta e le modalità in cui operarla — di poter scegliere se mantenere il proprio cognome di origine oppure modificarlo. Ho notato che fra i collaboratori di giustizia vi sono pochi cambiamenti di generalità. Ciò sicuramente disincentiva in molti casi l'inserimento lavorativo, perché detto inserimento con le generalità di origine è difficoltoso e potrebbe creare ulteriori problemi per entrare in questa nuova condizione, che tutti riteniamo positiva ed importante.

Come pure diventa necessario conoscere di quanti psicologi e di quante figure, altre o integrate rispetto a quelle che utilizziamo nelle forze dell'ordine, disponiamo nel Servizio centrale allo stato attuale e a legislazione data, e se esista, e di che livello sia, la formazione che attualmente i NOP — i quali svolgono una funzione preziosa — possono ricevere e stanno ricevendo, per fare modo che in questa fase di transizione si possa già cambiare passo, dando un segnale positivo per ripristinare quei livelli di fiducia che abbiamo visto crollati nel corso delle audizioni svoltesi nel comitato.

In sostanza, vorrei capire se già adesso, di fronte ad un nuovo testimone o ad un nuovo collaboratore di giustizia, vi sia una « presa in carico » più intelligente ed immediata e se essa eviti quelle crisi drammatiche costituite dal primo impatto con una località diversa da quella di origine, magari in una casa disadorna, dove ad esempio queste persone sono lasciate per

più giorni senza un'articolazione della loro vita che eviti immediatamente quel trauma di rimanere chiusi dentro, in attesa di decisioni che non sempre sono elaborate, condivise e maturate insieme. Siamo già in condizioni di dare una risposta veloce a questi primi traumi, che rischiano di far saltare quel progetto di fiducia e di affidamento al ruolo dello Stato? Chi rende una sua testimonianza con un servizio diverso, chi offre la sua collaborazione se inserito in un'organizzazione criminale, in particolare per i testimoni, dovrebbe ricevere subito un inserimento condiviso, « caldo » e accompagnato alla nuova fase con casa, assistenza sanitaria e scolastica immediatamente usufruibili. Siamo in grado fin da adesso di offrire queste tre condizioni, che sono centrali ed importanti, per poi garantire in tempi veloci un ritorno all'attività imprenditoriale, se si sceglie questa strada, oppure un inserimento nella pubblica amministrazione? Ogni mese lasciato al caso, ogni mese che i collaboratori o i testimoni passano in condizioni di passività, è un mese che si perde e che procura danni che successivamente si riverberano in quell'inserimento sociale, psicologico e lavorativo cui la normativa deve puntare. A legislazione invariata, siamo in condizione di fare quel salto di qualità che ci aiuta e ci avvicina alla successiva fase cui si vorrebbe positivamente dar vita?

Inoltre, vorrei sapere se vi sia la disponibilità anche da parte del Governo di gestire nella fase di transizione, di passaggio, le vecchie questioni, quelle che si sono incancrenite, che rimangono come delle ferite aperte nel rapporto che in particolare molti testimoni hanno instaurato con lo Stato. Esiste la disponibilità, con supporto anche della Commissione, di chiudere positivamente tutte queste vicende?

E, infine, l'ultima questione riguarda i collaboratori. Il giusto rigore che la legge impone oggi nella valutazione del contributo che i collaboratori devono offrire, se scade in un disincentivo si tramuta in un fatto negativo, mentre se diventa un motivo di selezione intelligente per evitare quei pericoli che prima venivano richia-



mati può rappresentare un salto di qualità. Qual è la linea del Governo rispetto alla priorità della lotta alla mafia e alla necessità di ricorrere ancora a questo importante strumento?

NUCCIO IOVENE. La ringrazio, Vice-ministro Minniti, per la sua comunicazione, per gli impegni e gli indirizzi che ha qui esplicitato, soprattutto rispetto ai nuovi progetti che intende portare avanti per quanto riguarda le assunzioni, le misure di protezione nelle località di origine e le altre cose di cui ha parlato alla fine del suo intervento.

Mi limito quindi a porre tre questioni velocissime. In primo luogo, il procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, in un'audizione svoltasi in questa sede, ha sollevato un problema, ha lanciato un allarme, affermando che con l'attuale normativa degli sconti di pena ormai non è più conveniente diventare collaboratore di giustizia. Questa è una valutazione condivisa dal Governo? L'Esecutivo è in possesso di dati che confermano questa situazione? In caso di risposta affermativa, quali sono la valutazione e le eventuali iniziative che il Governo intende intraprendere in questa direzione, proprio per non perdere un'opportunità che si è rilevata fondamentale per la lotta alla criminalità organizzata?

La seconda questione riguarda i testimoni o i collaboratori di giustizia immigrati, ovvero di origine straniera. Indubbiamente in determinati settori purtroppo sia le vittime, sia alcuni dei protagonisti, sono immigrati e, in molti dei casi, immigrati clandestini, entrati irregolarmente nel nostro Paese. L'esperienza però ha dimostrato, per quanto riguarda alcuni campi particolari come la lotta alla tratta degli esseri umani e così via, l'efficacia di quello strumento attraverso l'applicazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico sull'immigrazione), per far uscire dalla tratta delle persone che ne erano coinvolte, denunciare gli sfruttatori e smantellare in qualche modo l'organizzazione criminale. Solo qualche giorno fa al Senato abbiamo ap-

provato una normativa specifica concernente il lavoro, che ha introdotto un nuovo reato specifico riguardante appunto lo sfruttamento grave, ossia il caporalato, che consente l'uscita degli immigrati irregolari dalla clandestinità. Credo si debba tener conto della particolare condizione degli immigrati e, da questo punto di vista, va certamente rafforzata la cooperazione con i Paesi di origine, tenendo sempre presenti però le differenze tra Stato e Stato, ossia le condizioni nelle quali ci si trova ed i rischi ed i problemi cui incorrerebbero quanti sono fuggiti o emigrati da certi Paesi.

L'ultima questione riguarda invece i testimoni di giustizia. Ho apprezzato quanto è stato detto, le iniziative adottate e quelle che si intendono adottare, però continuano a ricorrere, anche nelle cronache quotidiane, denunce di falle, di difficoltà, di impedimenti burocratici o di ritardi, che ovviamente forniscono un'immagine non positiva e che, soprattutto, danno la sensazione che lo Stato non faccia tutto quello che è necessario, utile e possibile fare per stare al fianco di persone che hanno dato un contributo importante nella lotta alla criminalità organizzata. Si può operare, anche a legislazione vigente, al fine di superare queste falle, queste difficoltà, in modo da dare il senso di una maggiore efficacia ed efficienza nella tutela dei testimoni?

EMIDDIO NOVI. Saluto l'onorevole Minniti, il quale sa quanto lo apprezzo come politico e come Viceministro dell'interno.

Esiste un protocollo *standard* per affrontare l'emergenza dei testimoni di giustizia? Sappiamo che ve ne sono per quanto riguarda i sequestri. Esiste anche in quest'ambito?

Il profilo professionale del personale che deve impattare con i testimoni di giustizia è idoneo a questo tipo di funzione? Esiste un'attività di formazione per portare, sul piano qualitativo, questo profilo professionale a livelli di efficienza ed anche di credibilità nel trattamento con i testimoni di giustizia?

Per quanto concerne il reinserimento, si è parlato di «capitalizzazione». Poi però cosa succede? Siamo in grado di seguire l'evoluzione di queste persone dopo la capitalizzazione? Infatti, il testimone di giustizia, dopo aver trascorso alcuni anni in quel particolare contesto, perde del tutto la cognizione del tempo, delle cose, delle convenienze: perde tutto. Quella in cui si trova a vivere è una condizione paranoide: come può essere in grado questa persona di affrontare una qualsiasi attività professionale, tanto meno di carattere imprenditoriale! Spesso costoro prendono quei soldi e scappano. Ma, dopo qualche anno o qualche mese, si trovano daccapo, «con le pezze al sedere»! Il problema è proprio questo: nel momento in cui lo Stato e la magistratura — che promuove questo tipo di condizione, questo *status* — si assumono una tale responsabilità, cosa avviene?

Vi è poi un problema da affrontare, su cui vorrei che il Viceministro lavorasse. L'organizzazione che si occupa dei testimoni di giustizia, ma anche degli stessi pentiti o collaboratori giustizia, è stata una struttura autoreferenziale. Vi sono stati avvocati che hanno fatturato miliardi e miliardi di lire in prestazioni professionali. Mentre si lesinava al collaboratore di giustizia o al testimone il rimborso per la spesa sanitaria, ad avvocati sono state liquidate parcelle miliardarie. Conosco alcuni di costoro che hanno cambiato vita sul serio. Qual è la situazione attuale? Esiste ancora questo scandaloso arricchimento di alcuni ceti professionali in virtù di tale situazione? Per anni ed anni, forse per più di un decennio, abbiamo assistito a questa deriva anche morale relativamente al fenomeno dei collaboratori di giustizia e dei testimoni.

Inoltre, sussistono dei problemi, dei piccoli problemi. Sto seguendo la vicenda di un teste di giustizia per cui lo Stato, tra ricorsi al TAR, avvocati e così via, sta rimettendoci una marea di soldi. In questo caso, in realtà, si tratta solo di mettersi d'accordo: lo Stato intende corrispondere una liquidazione di 75 mila euro ed il teste ne chiede 150 mila per acquistare una

casetta nel Lazio. Possibile che lo Stato spenda una marea di soldi in ricorsi, controricorsi, avvocati, invece di offrire quel che chiede e levarselo di torno per sempre? E si continua con questa «telenovela», con quella persona che va avanti e indietro in questa situazione! Perché incanaglire — perché si incanagliscono, anche — un teste di giustizia perché non gli si rimborsano i soldi per la visita medica? Sono tutte sciocchezze che creano un clima di tensione, che allo Stato costa enormemente!

Occorre poi tener conto anche di un altro elemento: il teste di giustizia, in genere, vive anche delle vicende personali di carattere giudiziario che prescindono dal processo. Ad esempio, se è un imprenditore, può aver ricevuto un protesto, oppure può vantare un credito da riscuotere e via dicendo. Allora, ci rendiamo conto che anche in quell'ambito è necessario un intervento del Servizio di protezione? Infatti, in assenza di un intervento, vengono ad inanellarsi rancori, piccole ripicche e così via, che alla fine rappresentano un costo enorme per lo Stato.

**ROSA MARIA VILLECCO CALIPARI.** La ringrazio, onorevole Minniti, per averci dato la possibilità di ascoltarla senza esserci addormentati, nonostante l'ora: non è certo stata una relazione soporifera!

Vorrei formulare delle domande «secche» sui testimoni. Proprio in relazione a quanto richiamato prima sullo spirito della legge n. 45 del 2001, che ha modificato la posizione tra collaboratori e testimoni, tuttavia anche i dati che ci ha fornito all'inizio della relazione dimostrano che, a dispetto di quelle novità, la tutela del testimone di giustizia non è tale da averne incrementato il numero. Ciò probabilmente fa presupporre che da parte dei cittadini non si reputa conveniente esporsi a rischi, né per l'incolumità personale, né per i problemi connessi alla parte patrimoniale, poiché lo Stato non è in grado di assicurare una protezione efficace. Credo allora, quando lei dice che ciò non è irrilevante ai fini del combattere la criminalità organizzata (la mafia, la 'ndrangheta o qualsiasi altra for-

ma), che la credibilità dello Stato passa anche attraverso l'ausilio dei testimoni, perché altrimenti i processi non si possono celebrare.

Vorrei sottolinearle qualche altro punto nodale o fornirle degli spunti critici. Pensavo ad esempio al disagio del testimone quando viene a deporre in udienza a stretto contatto con gli accusati. Credo sia differente per un testimone rendere le proprie dichiarazioni nella stanza del pubblico ministero ovvero ad un ufficiale o ad un agente della Polizia giudiziaria piuttosto che in un'aula giudiziaria sotto gli sguardi minacciosi degli accusati. Ora, se è vero che l'articolo 147 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale sembrerebbe poter ricomprendere, in via interpretativa, anche i testimoni di giustizia, forse però una previsione specifica nel corpo della legge sui testimoni sarebbe auspicabile, perché nella fattispecie è il giudice che decide in via discrezionale. Per esempio, non si potrebbe prevedere un'audizione a distanza, non più decisa discrezionalmente dal giudice ma resa obbligatoria? Consideriamo che l'audizione a distanza obbligatoria è prevista limitatamente ai procedimenti aventi a oggetto i reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, ed altri reati posti in essere dalla criminalità organizzata, che ora non cito. Questo potrebbe allora essere un modo per incentivare probabilmente i testimoni e per farli sentire in qualche modo più tutelati.

Faccio un'altra osservazione che credo possa rappresentare uno spunto critico. Lei ha parlato di due piani: da un lato l'iniziativa legislativa e dall'altro lato la parte operativa, per la quale invece mi sembra esservi già un buon approccio. La normativa prevede espressamente il rimborso delle spese legali per i collaboratori di giustizia, ma nulla prevede per i testimoni. L'ipotesi di estendere ai testimoni di giustizia il sostegno finanziario per i costi del processo non potrebbe essere una possibile soluzione?

Altro punto critico, secondo me, è costituito dall'eliminazione di tutte quelle situazioni che vengono percepite e vissute

dal testimone di giustizia come limitative della propria libertà individuale. Vi è tutta una serie di diritti connessi allo *status* di liberi cittadini. I testimoni di giustizia non sono come i collaboratori di giustizia; partono da due situazioni completamente opposte. In quest'ottica, modificando il regolamento ministeriale — forse neanche la legge — non potremmo per esempio fare in modo che i testimoni non vengano trattati come i collaboratori, ovvero che non sia il giudice a dover dare l'autorizzazione per incontrare il familiare, per accedere al servizio sanitario, per iscrivere i figli a scuola e per godere di tutta una serie di diritti connessi all'essere liberi cittadini?

Infine, vi è la necessità, a mio avviso, di definire compiutamente il concetto di « tenore di vita ». Questo infatti è il punto di riferimento della tutela risarcitoria, che la legge deve apprestare nei confronti dei testimoni per i disagi relativi e conseguenti alla testimonianza resa e quindi per i rischi assunti. Per « tenore di vita » deve intendersi una situazione economica complessiva del soggetto, che deve tener conto di una serie di fattori: non solo del risparmio e del reddito, ma anche del reddito speso, dei beni e servizi utilizzati e così via. Anche nella relazione di minoranza presentata dalla Commissione antimafia nella scorsa legislatura erano stati individuati alcuni parametri che forse sarebbe bene elencare, così da consentire un'interpretazione estensiva degli stessi. Penso alla disponibilità di beni mobili registrati, residenze secondarie, numero dei collaboratori familiari, attività extrascolastiche dei figli e via dicendo.

**PRESIDENTE.** Anch'io vorrei rivolgerle alcune domande, Viceministro Minniti, e intanto la ringrazio sia per quanto ci ha riferito, sia per l'impostazione che ha voluto dare a un tema così delicato ma strategico per il lavoro della Commissione e comunque per l'azione dello Stato nel contrasto alla mafia.

Signor Viceministro, lei ha parlato di una valutazione in modo vincolante da parte della direzione nazionale antimafia

per l'ammissione al programma e al livello della protezione. Non pensa che sarebbe meglio operare interpellando organi e istituzioni operanti nel contesto territoriale e sociale in modo più organico? Non le sembra che la direzione nazionale antimafia abbia caratteristiche diverse, in un certo senso, e che possa concorrere ma non in un modo esclusivo e vincolante?

In secondo luogo, in riferimento alla questione della proprietà, piuttosto che alla semplice acquisizione dello Stato non si potrebbe pensare ad una compensazione anche mediante cessione al testimone di immobili di tipologia simile nella nuova località di residenza, al fine di facilitare il percorso?

Tutto è delegato, nella gestione, al Servizio centrale di protezione. Come vengono affrontati i controlli — e da parte di chi — sull'attività, sui limiti, sulle criticità del Servizio di protezione? Che tipo di verifiche si svolgono e con quale frequenza? Inoltre, a chi vengono relazionate?

Anche alla luce di quanto abbiamo detto, dell'impostazione che lei ha dato e dei quesiti posti da tutti, ritiene adeguate le risorse investite in questo campo o anche su questo occorre una verifica attenta, anche in previsione di un potenziale sviluppo dovuto agli adeguamenti normativi che proporremo assieme, ovvero quelli a legislazione vigente da parte dell'iniziativa governativa e quelli che assieme Governo e Commissione potremo avanzare in un lavoro coordinato?

Esistono dati e verifiche che dimostrino se i soggetti capitalizzati abbiano effettivamente un lavoro e abbiano realmente raggiunto un reinserimento sociale, oppure si capitalizza in fretta — quando lo si fa — solo per farli uscire dal programma di

protezione? Quanto al reinserimento sociale, non è più un tema che riguarda le istituzioni, che riguarda lo Stato?

È possibile sapere quanti collaboratori di giustizia siano sottoposti a misure alternative al carcere, anche in applicazione delle norme precedenti alla legge n. 45 del 2001, e quanti siano in carcere? Ed in questo caso, quanti da prima e quanti da dopo l'entrata in vigore della citata legge del 2001?

Ho posto solo delle domande « secche », perché mi pare che i commissari abbiano aperto un ampio ventaglio di questioni.

In ultimo, per quanto riguarda le modifiche normative, anche sulla base della relazione finale sul percorso avviato dal comitato, potremmo lavorare assieme per decidere quale debba essere l'iniziativa del Governo e quale quella parlamentare, proprio al fine di dare — con un insieme ampio, condiviso e largo di proponenti, che potrebbe estendersi all'intero arco della Commissione — un *iter* condiviso anche allo sviluppo del lavoro parlamentare.

Signor Viceministro, concorderemo insieme la data per ascoltare le sue risposte, possibilmente prima della pausa estiva, in modo da dare tempestività al percorso avviato oggi. La ringrazio e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

---

Licenziato per la stampa  
il 13 settembre 2007.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

