

INTRODUZIONE

Il presidio “Attilio Romanò” di Torino ha provato a formarsi ed a riflettere sul tema legato ai Testimoni di Giustizia (di seguito abbreviato TdG) ed al trattamento che lo Stato riserva loro.

La nostra riflessione si è articolata nei punti a seguire, partendo da casi concreti e dai vissuti di TdG che, come Libera Piemonte, stiamo provando ad accompagnare da diversi anni.

1. APPROFONDIMENTO SULLA LEGISLAZIONE VIGENTE.

2. Partendo dalla lettura collettiva di alcuni passaggi della relazione della commissione parlamentare antimafia della XV legislatura sui TdG e dell'intervista rilasciata da Marisa Masciari al settimanale “lo donna”: **IN COSA LA LEGISLAZIONE VIENE EFFETTIVAMENTE DISATTESA ED IN COSA PUÒ ESSERE MIGLIORATA?**

3. Come vorremmo che lo Stato tratti i TdG: **SAPER GARANTIRE BENESSERE E QUALITÀ DELLA VITA OLTRE CHE “TENORE DI VITA”.**

4. Conclusioni: **DAL TRATTAMENTO CHE LO STATO RISERVA AI TdG SI MISURA LA QUALITÀ DELLA NOSTRA DEMOCRAZIA. NEL 60° ANNIVERSARIO DELLA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO, QUALI DIRITTI VENGONO GARANTITI AI TdG?**

1. **LEGISLAZIONE VIGENTE**

In materia di trattamento e accompagnamento dei TdG la legge di riferimento è la n° **45 del 13 febbraio 2001**.

Essa modifica ed integra l'impianto normativo del decreto legge n° 8 del 15 gennaio 1991, convertito nella legge n° 82 del 15 marzo 1991 "NUOVE MISURE IN MATERIA DI SEQUESTRI DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE E PER LA PROTEZIONE DI COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA".

Come si evince anche dall' "intestazione" della legge, la 82/91 non prevedeva alcuna distinzione tra collaboratore di giustizia e testimone di giustizia.

Ricordiamo che:

- ☞ il collaboratore di giustizia (o più comunemente "pentito") rende dichiarazioni attendibili ed utili agli organi inquirenti AVENDO FATTO PARTE dell'organizzazione criminale;
- ☞ il testimone di giustizia è un onesto cittadino che denuncia e rende dichiarazione di un fatto delittuoso di cui è stato testimone o addirittura vittima.

Solo con la 45/2001 tale differenza verrà sanzionata anche a livello normativo.

La legge 82/91 definisce i soggetti che intervengono nel "procedimento di protezione" e relative modalità e competenze.

Agli **organi inquirenti** (generalmente il **Procuratore della Repubblica** il cui ufficio procede o ha proceduto sui fatti indicati nelle dichiarazioni rese dalla persona che si considera sottoposta a grave e attuale pericolo o, in taluni caso, il **Capo della Polizia/direttore generale della pubblica sicurezza**) spetta il compito di formulare la **proposta di ammissione al programma di protezione**.

La proposta di ammissione, come specificato nell'articolo 4 della legge 45/2001, che sostituisce l'articolo 11 della legge 82/91, contiene le notizie e gli elementi utili alla valutazione sulla gravità e attualità del pericolo cui le persone sono o possono essere esposte per effetto della scelta di collaborare con la giustizia compiuta da chi ha reso le dichiarazioni.

Nella proposta sono elencate le eventuali misure di tutela adottate o fatte adottare e sono evidenziati i motivi per i quali le stesse non appaiono adeguate.

La “**Commissione centrale** per la definizione e l’applicazione delle misure di protezione” è l’**organo politico-amministrativo** cui spetta di **decidere in merito alla proposta di ammissione** alle speciali misure di protezione e di **stabilire i contenuti e la durata delle stesse**. In accordo con l’art. 10 della legge 82/91, poi modificato dall’art. 3 della 45/2001, la Commissione Centrale è istituita con decreto del Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e sentiti i Ministri interessati. E’ composta da un **Sottosegretario di Stato all’interno che la presiede**, da **due magistrati** e da **cinque tra funzionari e ufficiali**.

I componenti della commissione diversi dal presidente sono preferibilmente scelti tra coloro che hanno maturato specifiche esperienze nel settore e che sono in possesso di cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata, ma che non sono addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione, di indagine preliminare sui fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico - eversivo.

Il **Servizio Centrale di protezione** provvede **all’attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive del programma speciale di protezione**. E’ istituito nell’ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che ne stabilisce la dotazione di personale e di mezzi, anche in deroga alle norme vigenti, sentite le amministrazioni interessate. Si tratta di una struttura interforze composta da personale della Polizia di Stato, dell’Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza e provvede alla **tutela**, all’**assistenza** e a tutte le **esigenze di vita** delle persone sottoposte a protezione. E’ sostanzialmente l’**organo esecutivo, operativo e consultivo della Commissione centrale**. Ha una **struttura centrale**, con sede a Roma, e 19 nuclei periferici, con ambito operativo regionale o interregionale, ripartiti sul territorio, i **Nuclei Operativi di Protezione (Nop)**, istituiti con Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995.

Ai Nop la normativa assegna il compito di assicurare l’attuazione delle misure prettamente assistenziali e di quelle tutorie volte alla mimetizzazione delle persone protette (documentazione di copertura, alloggio segreto...).

Agli **organi di polizia territoriale**, spettano invece i compiti di vigilanza e sicurezza in loco dei soggetti sottoposti a protezione (ex: scorte ed accompagnamenti per impegni giudiziari).

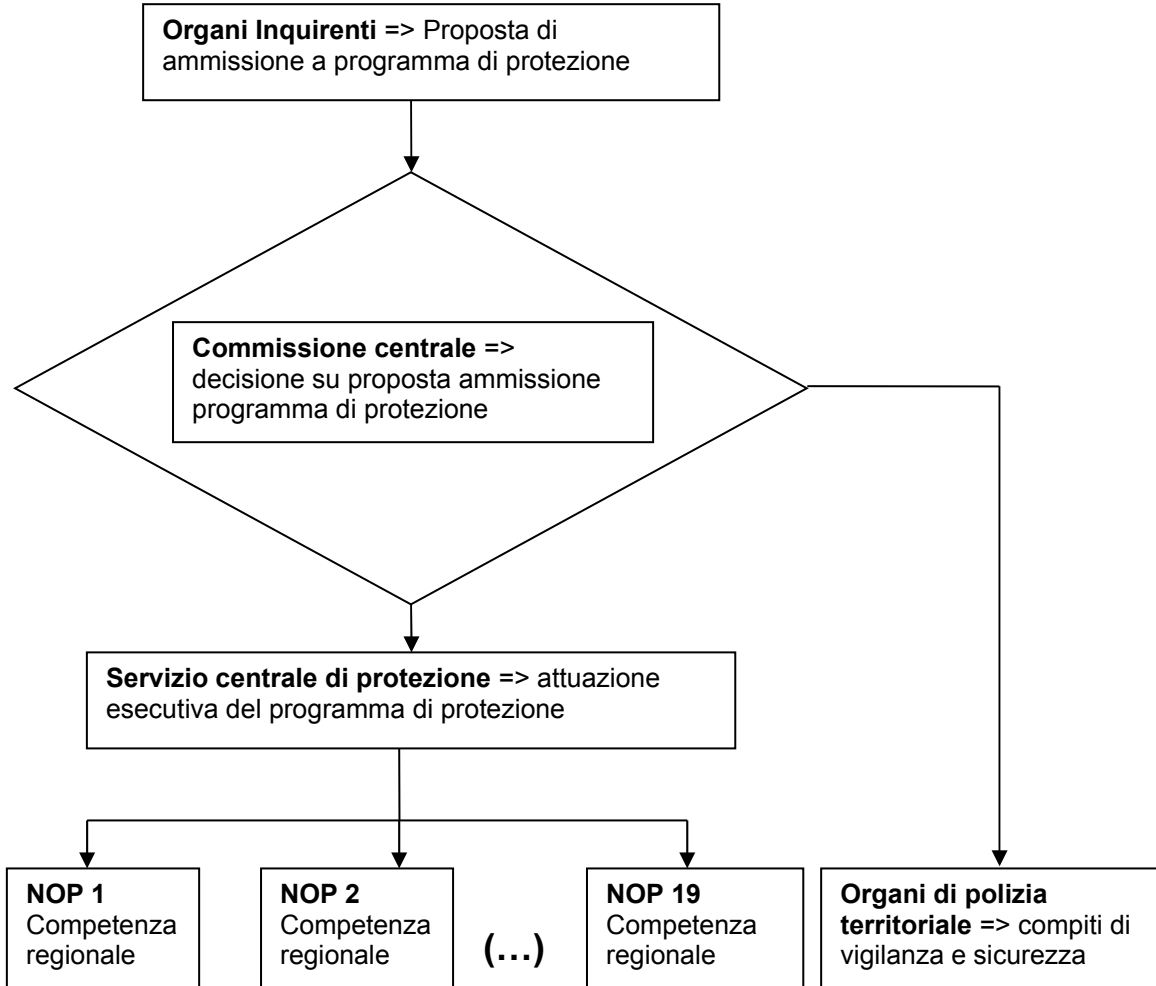


Fig. 1: Schema riassuntivo di funzionamento dei soggetti che intervengono nel procedimento di protezione (legge 82/91).

Come accennato in precedenza, la legge **13 febbraio 2001 n° 45** (*“Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza”*) ha integrato la 82/91, prevedendo una **distinzione netta** tra **collaboratori di giustizia** e **testimoni di giustizia** e introducendo misure specifiche di tutela ed assistenza per i TdG.

A tal proposito riteniamo di interesse riportare integralmente l'art. 12 della legge, che introduce nel precedente testo normativo gli art. *16-bis e 16-ter*:

Art.12

1. Dopo l'articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n° 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n° 82, è inserito il seguente Capo:

«Capo II - *bis*. - NORME PER LA PROTEZIONE DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA.

Art. 16-bis. - Applicazione delle speciali misure di protezione ai testimoni di giustizia -

1. Le speciali misure di protezione di cui agli articoli 9 e 13, comma 5, se ne ricorrono i presupposti, si applicano a coloro che assumono rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rendono le dichiarazioni esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purchè nei loro confronti non sia stata disposta una misura di prevenzione, ovvero non sia in corso un procedimento di applicazione della stessa, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n° 575. Tali soggetti sono, ai fini del presente decreto, denominati “**testimoni di giustizia**”.

2. Le dichiarazioni rese dai testimoni di giustizia possono anche non avere le caratteristiche di cui all'articolo 9, comma 3, salvo avere carattere di attendibilità, e riferirsi a delitti diversi da quelli indicati nel comma 2 dello stesso articolo.

3. Le speciali misure di protezione si applicano, se ritenute necessarie, a coloro che coabitano o convivono stabilmente con le persone indicate nel comma 1, nonché, ricorrendone le condizioni, a chi risulti esposto a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni trattenute con le medesime persone.

Art. 16-ter. - Contenuto delle speciali misure di protezione -

1. I testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto:

- a) a misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo per sé e per i familiari;

- b) 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;
- c) alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa;
- d) se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato;
- e) alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo, ai sensi della legge 23 febbraio 1999,

n° 44;

- f) a mutui agevolati volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.

2. Le misure previste sono mantenute fino alla effettiva cessazione del rischio, indipendentemente dallo stato e dal grado in cui si trova il procedimento penale in relazione al quale i soggetti destinatari delle misure hanno reso dichiarazioni.

3. 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. Il trasferimento degli immobili è curato da un amministratore, nominato dal direttore della sezione per i testimoni di giustizia del Servizio centrale di protezione tra avvocati o dottori commercialisti iscritti nei rispettivi albi professionali, di comprovata esperienza».

Da sottolineare che la “ratio legis” prevede per i testimoni di giustizia un prodotto **risarcitorio** e non premiale, come invece avviene per i collaboratori di giustizia.

In virtù della distinzione di cui sopra tra collaboratori di giustizia e testimoni di giustizia, il **Servizio Centrale di protezione** viene articolato in **due sezioni**, dotate ciascuna di personale e strutture differenti e autonome, aventi competenza l'una sui collaboratori di giustizia e l'altra sui testimoni di giustizia.

Per quanto riguarda le speciali misure di protezione ricordiamo anche che:

- ☞ La **Commissione Centrale** delibera sulla proposta di ammissione a maggioranza dei suoi componenti, purché siano presenti alla seduta almeno 5 di questi. Alla Commissione Centrale spetta anche di decidere della durata del programma di protezione e di valutare l'effettiva cessazione del rischio con conseguente uscita dal programma di protezione.
- ☞ Il **programma di protezione** è formulato secondo criteri che tengono specifico conto delle situazioni concretamente prospettate e può comprendere la predisposizione di accorgimenti tecnici di sicurezza a cura degli organi di polizia territorialmente competenti, il trasferimento delle persone in luoghi protetti, speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico, misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità, misure atte a favorire il reinserimento sociale del testimone e dei familiari sottoposti a protezione, oltre che misure straordinarie eventualmente necessarie. In particolare le **misure di assistenza economica comprendono**: la sistemazione alloggiativa e le spese per i trasferimenti, le spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa. La **misura dell'assegno di mantenimento** e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa è definita dalla **Commissione Centrale**. Spetta invece al **Ministro dell'Interno** indicare il numero complessivo dei soggetti e l'ammontare complessivo delle spese sostenute nel semestre per l'assistenza economica dei soggetti sottoposti a programma di protezione e, garantendo la riservatezza dei singoli soggetti interessati, specificare anche l'ammontare delle integrazioni dell'assegno di mantenimento eventualmente intervenute e le esigenze che le hanno motivate.

☞ Ai fini del reinserimento sociale delle persone sottoposte a programma di protezione, è garantita la **conservazione del posto di lavoro** ovvero il **trasferimento ad altra sede o ufficio** secondo le forme e le modalità che, **assicurando la riservatezza e l'anonimato dell'interessato**, sono specificate in apposito decreto emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, sentiti gli altri Ministri interessati. Analogamente si provvede per la definizione di specifiche misure di assistenza e di reinserimento sociale destinate ai minori compresi nelle speciali misure di protezione.

☞ Al fine di garantire la **sicurezza**, la **riservatezza** e il **reinserimento sociale** delle persone sottoposte a speciale programma di protezione è consentita l'utilizzazione di un **documento di copertura**. L'autorizzazione al rilascio del documento di copertura data dal **Servizio centrale di protezione** il quale chiede alle autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento e di procedere alle registrazioni previste dalla legge e agli ulteriori adempimenti eventualmente necessari. In taluni casi, se la Commissione centrale ritiene che il documento di copertura non sia misura adeguata, può essere autorizzato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, il **cambiamento delle generalità**, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione.

**2. IN COSA LA LEGISLAZIONE VIENE DISATTESA ED IN COSA PUÒ ESSERE MIGLIORATA:
LACUNE O DEBOLEZZE DELLA LEGISLAZIONE.**

La Commissione Parlamentare, della XV legislatura, di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, mette in luce, nella sua relazione sui TdG, approvata il 19 febbraio 2008, diverse lacune nel modus operandi delle istituzioni preposte nei confronti dei TdG.

Le testimonianze fornite dai TdG durante le audizioni della Commissione e altri contributi, come l'intervista rilasciata da Marisa Masciari al settimanale di Repubblica *“Io donna”*, confermano queste mancanze. Esse sembrano per lo più dovute ad **un'insufficiente definizione degli obblighi delle istituzioni stesse** nei confronti dei TdG e alla **scarsa definizione degli iter (serie di procedure) e dei passaggi burocratici necessari**.

In pratica, la legge prevede *“misure di assistenza [...] volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma”*, ma di fatto non definisce sufficientemente gli strumenti volti a superare gli ostacoli che possono presentarsi; si sottolinea fin da ora la vaghezza della definizione del concetto di *“tenore di vita”*, di cui si tratterà approfonditamente più avanti nella relazione.

Il rimando che si ottiene dai TdG interpellati è quello di una *“gestione improvvisata”* delle loro vite da parte dello Stato nelle cui mani l'hanno riposta denunciando, e di una generale sfiducia nei confronti delle istituzioni che con le loro scelte hanno difeso.

In particolare, gli **organi preposti** non sono percepiti come *“amici”* e *“punti di riferimento”*, ma sentiti ormai come ostacolo, talvolta visti con il sospetto che non abbiano la volontà di tutelare realmente i TdG ed i loro familiari.

Tali organi, in assenza di dettagliate definizioni legislative dei loro compiti, rimandano ai TdG la sensazione di essere percepiti come pesi e non come risorse; ciò è esasperato dalle continue richieste che i testimoni sono costretti a fare, per la mancanza di alcuni strumenti necessari allo svolgimento delle più banali attività quotidiane.

Ne deriva una sensazione di essere stati **isolati per legge** in luogo dei criminali che hanno denunciato.

Ciò che si auspica è quindi che sia **sancito per legge il DIRITTO alla protezione di cittadini che hanno fatto il loro DOVERE denunciando**, e che venga **stabilito esattamente a livello normativo ciò di cui lo Stato deve farsi carico**.

Alla luce della Relazione della Commissione Parlamentare e del percorso formativo svolto all'interno dell'attività di Presidio, si provano a definire alcuni ambiti di debolezza della normativa vigente e di possibile intervento:

1. Provvedimenti urgenti e basilari:

- ☞ rendere automatiche le audizioni processuali a distanza (tramite tecnologie di video-conferenza);
- ☞ ridurre l'iter di acquisizione da parte dello Stato dei beni immobili appartenenti ai testimoni, per rendere immediatamente disponibili i beni economici nella nuova condizione di vita;
- ☞ stabilire per legge la non utilizzabilità di destinazioni protette o, almeno, di case e appartamenti in precedenza usati per collaboratori di giustizia.

2. Mancanza di punti di riferimento chiari e affidabili per il TdG.

Si evidenzia la necessità di definire **a livello giuridico** una **figura di riferimento presso le istituzioni stabile e costante** per il testimone, **con competenze specifiche**, ove possibile nella località protetta, comunque che sia al corrente di ogni dettaglio del programma di protezione e della reale situazione del testimone e della sua famiglia. Una figura professionale e istituzionale a cui potersi rivolgere per qualsiasi necessità, specialmente per le questioni burocratiche, con ruolo di mediazione nei confronti della pubblica amministrazione.

Inoltre si crede sia necessario sancirne le responsabilità e le competenze.

3. Non definita competenza dei funzionari e degli ufficiali della Commissione centrale e del Servizio Centrale.

La legge 45/2001 definisce le competenze in base a cui scegliere i componenti della Commissione Centrale, essi devono avere *“specifiche esperienze nel settore”* ed essere in possesso di *“cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata”*, ma senza legami con gli uffici investigativi.

La Commissione Parlamentare rileva come anche *“I parametri adottati per la selezione del personale da assegnare al Servizio Centrale, ritenuti dal Direttore del servizio strumento adeguato ad assicurare livelli accettabili di professionalità (titolo di studio non inferiore al diploma, valutazione soddisfacente nel biennio precedente, destinazione a domanda e non d'ufficio) risultano del tutto incompatibili con la denunciata necessità di costituire un corpo di professionisti non solo della tutela, ma anche*

dell'assistenza socio-psicologica, perché tale è, nella realtà, il compito che essi si trovano a svolgere”.

Si sottolinea quindi la necessità di **istituire una formazione specifica del personale**, da cui far scaturire anche la **definizione per legge dei parametri di selezione**.

4. Assenza della necessaria multidisciplinarietà negli organi preposti al supporto.

Come rileva la Commissione Parlamentare, spesso il supporto necessario è di tipo socio-psicologico. Ma in generale sono di svariata natura le esigenze che si riscontrano nel corso del programma di protezione. Ne deriva la necessità di figure di diversa competenza in grado di affiancare i TdG fin dalle prime fasi del programma di protezione quali professionisti tecnici in grado di valutare le situazioni del testimone (a livello patrimoniale, aziendale, lavorativo, contributivo, psicologico, sociale, previdenziale).

Tutto ciò lascia auspicare l'istituzione giuridica, in luogo di organi centrali limitati e settoriali, di un **organismo centrale specifico e multidisciplinare**, a cui omologare anche le strutture dislocate sul territorio (Nop), così da mantenere lo stesso livello di supporto anche in località protetta.

La normativa dovrebbe stabilire tappe **obbligate per il processo di definizione del programma di protezione**, definendo anche le tempistiche, il più possibile ristrette, per l'iter della sua attuazione che partono dall'ammissione del programma di protezione da parte della Commissione Centrale, deve scaturire l'immediata redazione del piano di supporto, elaborato in base alla valutazione del caso.

La Commissione Parlamentare, per esempio, suggerisce l'istituzione di una seconda fase di revisione del programma, per intervenire laddove esso si riveli nei fatti inadeguato al caso specifico, o subentrino problematiche di vario genere (logistiche, economiche, sociali, psicologiche...).

Nella Relazione si rileva tra l'altro: *“L'assetto organizzativo dovrebbe chiudersi con l'obbligo, per il Comitato di Garanzia (di nuova istituzione), di riferire alla Commissione Centrale ogni sei mesi sullo stato di adattamento e di progresso che il testimone di giustizia ha raggiunto [...] e formulare un parere analitico sulle problematiche collegate al prolungamento o alla cessazione del regime tutorio”.*

L'approfondimento svolto ha rilevato come la questione dei TdG sia viziata da troppa soggettività, i vertici tendono a ridimensionare le difficoltà che i testimoni di giustizia avvertono.

Solo il coinvolgimento di competenze eterogenee e specifiche, che possano relazionare in maniera il più possibile “scientifica” sulle reali condizioni, su eventuali difficoltà o disagi, sembra in grado di superare la soggettività e l’approssimazione delle azioni.

5. Inefficienza, intermittenza e carattere di urgenza del supporto psicologico.

I “diritti” che la legge 45/2001 stabilisce dovrebbero garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima della denuncia, sono tutti di ordine economico. In particolare, l’articolo 16-ter, al paragrafo f), si limita ad attribuire ad agevolazioni di tipo finanziario, per altro fondamentali, il “completo” reinserimento nella vita “sociale”.

Dall’approfondimento dei fatti, risulta assolutamente centrale la necessità di un approccio diverso alla realtà delle persone TdG. La normativa denota una concezione di sostegno legato ad aspetti per lo più logistici e finanziari, mentre è evidente la carenza del supporto “umano”.

La stessa Commissione Parlamentare sottolinea che *“Alcuni testimoni hanno espresso l’esigenza di accelerare le procedure per il riconoscimento del danno biologico e del danno esistenziale, categorie peraltro ormai ampiamente riconosciute dalla dottrina della giurisprudenza”*.

Gli organi centrali fin dalle prime fasi della predisposizione del programma specifico di protezione, e gli organi periferici di effettivo supporto in località protetta, dovrebbero quindi **comprendere per legge figure assistenziali che affianchino costantemente i testimoni di giustizia**, in fase di ingresso al programma di protezione come sul luogo della loro nuova residenza, e questo in modo continuativo anziché, come spesso accade, in modo straordinario o “di urgenza” a seguito dell’insorgere di difficoltà.

Si auspica quindi **l’istituzione giuridica di figure di supporto psicologico, e di supporto psicologico specifico per i minori**.

6. Separazione fra il Servizio Centrale di Sicurezza e le forze dell’ordine preposte all’effettiva protezione.

Al Servizio Centrale di Sicurezza spetta l’attuazione del programma di sicurezza, ma sono poi le forze dell’ordine locali ad avere l’esclusiva responsabilità della sicurezza effettiva dei testimoni di giustizia nel luogo dove il testimone viene mandato.

A questo proposito, la Commissione Parlamentare propone di creare *un “Organismo ad hoc che attraverso unitarietà strutturale e specializzazione assicuri efficacia a tutto il comparto di protezione, sollevando le forze di polizia territoriali - oberate da interventi nel contesto ordinario - dai compiti di scorta e tutela attualmente a loro affidati dal Servizio Centrale”*. Questo permetterebbe fra l’altro un maggior coinvolgimento delle forze dell’ordine locali nei processi decisionali e una maggiore loro conoscenza degli aspetti specifici del programma di protezione.

Quello che si ritiene necessario è quindi la **creazione di un organo di sicurezza coordinato apposito**.

La legge non definisce come viene valutata la cessazione del rischio, come sono legati i soggetti degli enti preposti alla sicurezza con gli uffici investigativi.

7. Lacune nel servizio di sicurezza.

Non sempre è garantita la **scorta per tutti i componenti del nucleo familiare diretto** del TdG. Essa andrebbe stabilita a livello normativo.

Per far fronte a questa e ad altre lacune del sistema di protezione dei testimoni, è auspicabile la creazione di **strumenti legislativi finalizzati allo stanziamento di maggiori fondi** per mezzi e uomini preposti alla sicurezza.

8. Problematiche legate al programma di copertura o al cambiamento generalità.

La copertura non ha valenza nei confronti della pubblica amministrazione e degli enti istituzionali.

Ciò comporta conseguenze gravi, come familiari che ricevono il finanziamento per aprire una nuova attività, ma dovrebbero farlo con il proprio nome; o ancora, la necessità di usare i propri nomi nell’iscrizione dei figli a scuola, nel ricorso ad istituzioni sanitarie, nel frequentare università, corsi professionali o di specializzazione.

La burocrazia “avvelena la vita” di Marisa Masciari e della totalità dei TdG ascoltati dalla Commissione Parlamentare. Dalla burocrazia, scaturisce gran parte dell’estrema provvisorietà di vita.

La normativa deve definire strumenti di rapida normalizzazione amministrativa, di accesso ai servizi e alle istituzioni, stabilendo **procedure specifiche e agevolate e canali sicuri sul posto di residenza**.

In particolare:

- ∞ in presenza di programma di copertura o di cambio di generalità, **l'uniformazione immediata di tutti i documenti in breve tempo;**
- ∞ **la regolarizzazione immediata e tempestiva della posizione previdenziale.**

Di qui deriva:

- ∞ l'utilità, già sottolineata, di stabilire per legge una figura di mediazione con pubblica amministrazione ed enti, che agisca affinché il testimone possa assumere un posto di lavoro o accedere ai servizi con il proprio nome di copertura o con le nuove generalità;
- ∞ la necessità di normare le procedure di copertura e di cambiamento di generalità, snellendole e facendole gestire direttamente dal Servizio Centrale di sicurezza in ogni minimo passaggio;
- ∞ l'estensione completa e costante della copertura a tutto il nucleo familiare, per qualsiasi atto burocratico-amministrativo (scuole, sanità, pubblica amministrazione);
- ∞ l'adeguato sostegno alla fine del programma di copertura, soprattutto nel caso di permanenza nel nuovo contesto in cui si è inseriti dal punto di vista sociale;
- ∞ l'auspicio di un'estensione dell'applicazione del cambio definitivo di generalità, oggi scarsamente applicato.

9. Diritto al lavoro.

La legge 45/2001 sancisce che *“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”*.

La Commissione Parlamentare rileva che *“nessuna norma è prevista per garantire l'assunzione di coloro che non sono dipendenti pubblici”*.

Andrebbe quindi introdotta una norma che preveda forme di assunzione obbligatoria da parte delle amministrazioni centrali e locali, eventualmente sfruttando (o ampliando) la quota riservata alle categorie protette e stabilire, ove non auspicabile l'inserimento nel settore pubblico, previsioni normative per la ripresa lavorativa.

La Commissione Parlamentare suggerisce ad esempio di prevedere convenzioni con la pubblica amministrazione per sostenere le imprese dei TdG, ovviamente nel rispetto delle normative di pubblico appalto.

10. Poca conoscenza, da parte dei TdG interessati, dei propri diritti, delle modalità di risoluzione dei problemi e delle norme di sicurezza.

Questo aspetto, sottolineato in particolare dalla Commissione Parlamentare, può forse essere superato sancendo l'obbligo, da parte della Commissione Centrale, di notificare in modo ufficiale ai TdG i diritti e le modalità connesse con la qualità di programma di protezione definito.

11. Evidente discrepanza fra il carattere “premiale” della legislazione in merito ai collaboratori di giustizia e il carattere freddamente “risarcitorio” delle norme dedicate ai TdG.

Una questione aperta, non di poco conto: è possibile sancire anche a livello di legge il valore della scelta compiuta dai testimoni nei confronti della collettività?

Cioè, come fare sì che le norme rispondano anche al dovere formativo delle istituzioni nei confronti dei cittadini, dando il necessario segnale di sostegno ai testimoni nei confronti della criminalità.

3. COME VORREMMO CHE LO STATO TRATTASSE I TESTIMONI DI GIUSTIZIA. DAL RISARCIMENTO ALLA PRESA IN CARICO / VALORIZZAZIONE, DAL TENORE ALLA QUALITÀ DELLA VITA.

“A parole vengono definiti cittadini modello, esempi per tutta la comunità. Nei fatti molti testimoni di giustizia sono costretti a rinunciare a una vita normale. E il paradosso è che molte delle difficoltà che incontrano derivano da quello che dovrebbe essere il loro principale alleato, lo Stato”. Inizia così uno degli articoli del dossier di Narcomafie utilizzato per la formazione del Presidio Attilio Romanò.

Ed ancora, “va contrastato il *modus operandi* basato sulla convinzione che l’elargizione delle talvolta rilevanti somme di denaro assegnate ai testimoni di giustizia possa risolvere qualsiasi tipo di problema, assumendo una sorta di significato liquidatorio rispetto ad ogni obbligo dello Stato” recita la Relazione sui TdG approvata il 19 febbraio 2008 dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile. (Questo passaggio forse consente di vedere l’inadeguatezza di una logica risarcitoria - reintegrazione il patrimonio del soggetto leso nelle condizioni anteriori alla consumazione dell’illecito - nei confronti dei Tdg?)

Non è certamente difficile immaginare le condizioni psicologiche e sociali del TdG. Eppure poco la ratio legis ed ancor meno la sua attuazione sembrano occuparsi della presa in carico della vita del testimone e dei suoi famigliari a pieno tondo. Inoltre, la loro situazione di sofferenza ed emarginazione è oggetto delle ultime due Commissioni antimafia, le cui proposte non sono mai state trasformate in riforme dal Parlamento.

Pur nella dovuta differenziazione delle storie, delle caratteristiche personali e delle situazioni, si possono individuare alcuni nodi problematici ed alcune alternative che come Presidio crediamo vadano in una direzione maggiormente affine alla democrazia ed alla dimensione civile di un Paese.

Di seguito alcuni aspetti psicologici e sociali legati alla condizione di TdG.

La situazione pare complessa. All'ovvio timore per la propria incolumità e quella dei propri cari si aggiungono, infatti, altre fonti di disagio:

la frustrazione generata dall'inattività a cui spesso i TdG sono obbligati;

lo sradicamento territoriale, relazionale e psicologico che accompagnano il diffuso trasferimento in località protetta ed il cambio di generalità (sia quello provvisorio dovuto ai documenti di copertura, sia quello definitivo);

le innumerevoli e talvolta inimmaginabili difficoltà pratiche (quali cure mediche, iscrizioni a scuola dei figli...) a cui tutto questo conduce;

la percezione di essere ritenuti una pratica da assolvere quando non un vero e proprio peso, anziché essere portati a modello per la cittadinanza responsabile;

il silenzio mediatico che diventa ancora più assordante se paragonato al clamore creato attorno ad alcuni collaboratori di giustizia;

il trauma dell'essere catapultati in una vita imprevista in cui nessuno dei piccoli gesti quotidiani è normale, talvolta neppure possibile.

Si fronteggiano dunque due sensazioni: quella di *“un crollo verticale delle condizioni di vita”*, su un versante, e quella di *“una sostanziale indifferenza da parte degli apparati dello Stato competenti”* sull'altro. Anzi, talvolta le lamentele dei TdG sono ricondotte ad una alterata percezione dei fatti dovuta ad uno stato di stress psicologico, senza peraltro domandarsi da dove questo stress derivi e quali soluzioni si possono trovare per migliorare la loro situazione di disagio.

Non è a questo punto difficile immaginare che non sia più possibile parlare soltanto di tenore di vita, ma che sotto minaccia sia il benessere psicofisico del TdG e dei suoi familiari. E' infatti la loro qualità di vita a dover essere presa in considerazione quando si parla di leggi e di misure ad hoc.

Cosa si vuole intendere con queste espressioni:

se il tenore di vita si riferisce alle condizioni materiali, pertanto anche rilevabili in modo oggettivo (si può garantire il tenore di vita precedente, oppure migliorarlo o peggiorarlo in base ad esempio al proprio reddito o ai beni che possediamo), la **qualità di vita** è un indicatore soggettivo, legato al *benessere* di un individuo, definibile come un buon grado di integrazione uomo-ambiente, una valutazione del proprio standard di vita che una persona ha raggiunto in una determinata fase della propria vita.

Il benessere ha una componente **soggettiva**, costituita dal punto di vista che le persone nutrono rispetto alle loro condizioni di vita, la soddisfazione per la vita e gli affetti piacevoli che ad essa si accompagnano; lo si determina in base al confronto con gli altri ma anche con le proprie condizioni precedenti o auspicabili, sulla possibilità di perseguire scopi, valori e bisogni personali. In questo contesto è dunque riconosciuta l'importanza di ricoprire ruoli sociali che aumentino i sentimenti di benessere – in quanto permettono al soggetto di costruirsi un'identità personale – e le occasioni per esser protagonista di relazioni sociali stabili – perché potenziali fonti di sostegno sociale. Diviene fondamentale la propria rete sociale che spesso, nel caso dei TdG, viene tranciata o quantomeno fortemente limitata dalle nuove condizioni esistenziali.

Molto vicina alla precedente, ma ancora distinguibile, è poi la seconda componente del benessere, quella **psicologica**: è data dalla percezione di autonomia, padronanza ambientale, crescita personale, relazioni positive con gli altri, perseguire scopi nella vita, accettazione di sé.

Infine, di particolare rilevanza nel caso che stiamo trattando sembra essere la componente **sociale** del benessere, data dalle relazioni con gli altri, dalle reazioni degli altri nei nostri riguardi, dall'interazione con le norme sociali e le istituzioni. Presuppone dunque un buon adattamento (soddisfazione nei confronti delle relazioni attivate, integrazione tra soggetto e ambiente) e un adeguato sostegno, rimanda alla relazione del soggetto con la comunità allargata, al senso di appartenenza ad un sistema integrato. Anche in questo caso, non è difficile immaginare l'impovertimento che il TdG vive sotto questo punto di vista.

In particolare, dato che la prospettiva pare particolarmente pregnante nei casi in questione, si sottolineano alcuni aspetti della valutazione del proprio benessere sociale.

La valutazione delle proprie condizioni di vita in relazione alla società in cui si vive avviene su alcune dimensioni:

- ↻ l'integrazione sociale, cioè la misura in cui le persone sentono di appartenere alla propria comunità e di avere qualcosa in comune con gli altri, il grado di similarità;
- ↻ l'accettazione sociale, che consiste nel pensare che gli altri siano degni di fiducia e che in generale le persone abbiano una natura buona;
- ↻ il contributo sociale, aspetto che si riferisce alla percezione di poter offrire un contributo alla società, anche in termini di cambiamento;
- ↻ l'attualizzazione sociale, ossia la valutazione dell'andamento complessivo della società (più o meno positivo), la fiducia di vedere realizzate le potenzialità della comunità attraverso le sue istituzioni;
- ↻ la coerenza sociale, cioè la percezione del grado di intelligibilità della società e delle sue dinamiche.

Si può facilmente immaginare che tutte queste componenti siano minate alla radice dalla situazione di sradicamento sociale che caratterizza la maggior parte dei testimoni, che si vedono strappati alla loro rete sociale (solo per aver compiuto il buon dovere da cittadino) e inseriti in un nuovo contesto sotto mentite spoglie.

Diventa davvero difficile perseguire la propria integrazione ed accettazione, o percepire il proprio contributo alla società se spesso ci si trova a diventare vittime quando non scomodi “pacchi da sistemare”, “pratiche da evadere”.

E quale fiducia nella realizzazione di una collaborazione tra le istituzioni e la società civile diventa possibile? Bisogna dunque essere molto solidi nelle proprie convinzioni sociali, etiche e valoriali per mantenere un sufficiente grado di consapevolezza, continuando a pensare di aver fatto la cosa giusta, di aver agito nel rispetto della dignità umana.

Basterebbero questi elementi per tracciare un quadro piuttosto compromesso del benessere dei TdG. Ma è ancora possibile aggiungere un tassello, semplice ma efficace, per sottolineare la necessità di un cambiamento di rotta nella gestione di queste situazioni, e non soltanto dei palliativi ad una situazione che nasce già compromessa.

Il tassello è rappresentato dalla ben nota scala dei bisogni di Maslow che mostra come l'attenzione rivolta dallo Stato ai TdG sia quella minima, ma ben lontana dall'essere sufficiente a garantire una vita adeguata al livello di benessere che sarebbero richieste in sistemi democratici in grado di valorizzare le proprie risorse.



La piramide dei bisogni di Maslow (1954)

La famosa piramide dei bisogni, infatti, mostra come l'attenzione al tenore di vita riguardi i primi due gradini della soddisfazione: i bisogni fisiologici e di sicurezza, gli unici cui sembra prestare attenzione la gestione dei TdG.

Sappiamo invece come anche la soddisfazione dei bisogni di appartenenza, di stima e di autorealizzazione, che sono componenti del benessere, sia necessaria per vivere una vita soddisfacente.

Sembra, dunque, che ancora molto sia necessario fare per rendere almeno accettabili le condizioni di vita dei TdG, ponendo al centro del pensiero e delle azioni il fattore umano, spesso nascosto da questioni legali, economiche e politiche. “Protezione tecnica ma anche attenzione umana”, dunque come ha recentemente dichiarato don Ciotti.

A noi sembra, infatti, che la prospettiva vada rovesciata: “mimetizzazione” viene definito il metodo operativo attuato dagli organi competenti. Nascondersi, insomma. Ma se invece invertissimo la rotta? Se avesse ragione Pino Masciari quando afferma che ogni persona in più che conosce la sua storia gli allunga la vita di un giorno? Puntare un fascio di luce sui TdG e affrontare “l'inaccettabile paradosso” secondo cui “le persone perbene se ne devono andare mentre i mafiosi possono restare” (sono sempre parole di don Ciotti) significherebbe anche prendersi cura della qualità della nostra democrazia.

4. DAL TRATTAMENTO CHE LO STATO RISERVA AI TESTIMONI DI GIUSTIZIA SI MISURA LA QUALITÀ DELLA NOSTRA DEMOCRAZIA. NEL 60° ANNIVERSARIO DELLA DICHIARAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO, QUALI DIRITTI VENGONO GARANTITI AI TESTIMONI DI GIUSTIZIA? E QUALI RIFERIMENTI ALLA COSTITUZIONE?

Il concetto di qualità della vita trova un importante supporto giuridico nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

Questa, attraverso i trenta articoli di cui si compone, riconosce infatti quei diritti che - fondati su principi quali dignità umana, spirito di fratellanza, pace, libertà, giustizia - sono volti al benessere dell'individuo.

Essa sancisce i diritti individuali, civili, politici, economici, sociali, culturali di ogni persona e fra gli altri, annovera il diritto alla vita, alla sicurezza individuale nonché il diritto di poter fruire di adeguate e dignitose condizioni di vita.

Relativamente ai testimoni di giustizia, spesso questi principi subiscono forti limitazioni, molte delle quali ampiamente colmabili.

Lo stesso status di testimone implica di per sé alcune restrizioni – più o meno marcate a seconda del livello di rischio – soprattutto sul piano dei diritti sociali. Spesso, per motivi di sicurezza, il testimone è impossibilitato a “...prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità...” (art. 27 comma 1 della Dichiarazione) così come non può, specie in assenza di scorta e mezzi adeguati, godere di “...libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato” (art. 13 comma 1). Attualmente il testimone, se titolare di un'attività in proprio, non la può svolgere, ma non ha neppure accesso “... alla libera scelta dell'impiego...” (art. 23 comma 1) e, fatto ancora più grave, come emerge dalla Relazione della Commissione Antimafia, non sempre ha garantito in modo inequivocabile il diritto “... alla sicurezza della propria persona” (art. 3) e dei propri familiari. Eppure, vi si legge, “La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato” (art. 16 comma 3). Un sostanziale miglioramento delle condizioni di vita dei testimoni di giustizia è possibile, oltre che auspicabile, ed è sicuramente alla portata di uno Stato Democratico come l'Italia, i cui principi fondamentali sono indissolubilmente legati ai diritti dell'uomo. “La Repubblica”, infatti, “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede

l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2 della Costituzione italiana).

Inoltre, la nostra carta Costituzionale ribadisce il diritto al lavoro per tutti i cittadini promuovendo le condizioni che lo rendono effettivo (art. 4) e tutela la salute come fondamentale priorità per l'individuo (art. 32), altro diritto quest'ultimo, non sempre garantito pienamente ai Testimoni di Giustizia.

La violazione della libertà personale (art. 13) dei Tdg e dei loro famigliari, così come in molti casi la violazione del diritto allo studio o all'esercizio del voto (artt. 34 e 48) sono risultati evidenti in molte storie di vita dei testimoni.

Un riassunto dei paradossi di cui sono vittime, è dato, infine, dall'art. 3 della nostra carta costituzionale, col quale ci piace concludere:

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, Costituzione italiana).