

malizzate nel c.d. «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione», che viene inserito per stralcio nei fascicoli del dibattimento dei vari processi in cui le dichiarazioni vengono utilizzate; le dichiarazioni rese oltre detto termine «non possono essere valutate ai fini della prova dei fatti in esse affermati contro le persone diverse dal dichiarante, salvo i casi di irripetibilità»¹⁸³;

– vengono codificati i casi di revoca delle misure di protezione (ad esempio, la mancata resa delle dichiarazioni nel verbale illustrativo, l'inosservanza degli impegni assunti o la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale, o ancora il mutamento o la cessazione del pericolo, la rinuncia espressa alle misure, il rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa, il ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell'identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate);

– il collaboratore di Giustizia, ammesso allo speciale programma di protezione, può essere ammesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, ed alle misure alternative al carcere, qualunque sia il reato commesso ed in deroga alla ordinaria disciplina prevista dal diritto penitenziario e quindi in particolare senza limiti di pena;

– sono introdotte diverse norme processuali speciali¹⁸⁴, tra le quali precise disposizioni relative ai difensori: la più importante, quella che vieta ad un difensore di assumere la difesa di più imputati che abbiano reso dichiarazioni concernenti la responsabilità di altro imputato nel medesimo procedimento o in procedimento connesso o collegato (per evitare che la difesa comune permetta «versioni concertate» dei collaboratori).

Infine, occorre ricordare che la legge n. 136/2010 (c.d. «*Piano straordinario contro le mafie*») è intervenuta sulla normativa in materia

¹⁸³ Art. 16-*quater*, comma 9, decreto-legge n. 8/91. Per molto tempo si è ritenuto che tale regola comportasse l'assoluta inutilizzabilità processuale delle dichiarazioni rese oltre il termine. Di recente, per risolvere un contrasto giurisprudenziale insorto nel frattempo, sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione (con la sent. n. 1150 del 25.9.2008) che hanno chiarito come quella prevista dalla norma citata costituisca non un'ipotesi di inutilizzabilità assoluta patologica, bensì un'ipotesi di inutilizzabilità relativa, ovvero limitata alla fase dibattimentale, e parziale perché fa salvi i casi di irripetibilità. In sostanza, le dichiarazioni oltre il termine: a) devono comunque essere acquisite dal P.M., che le può sempre utilizzare come spunto investigativo; b) possono sempre essere usate *contra se* e *pro alios*; c) possono sempre essere utilizzate in fase di indagini, anche a fini cautelari; d) non possono essere usate in dibattimento ai soli fini delle «contestazioni» ma possono comunque essere ripetute in dibattimento durante un formale interrogatorio, valutabile dal giudice con le regole ordinarie. In tal modo, gli effetti della sanzione appaiono fortemente limitati rispetto ad interpretazioni più estese del dettato normativo.

¹⁸⁴ In tema di applicazione di attenuanti per la collaborazione, di restituzione nel termine e revisione delle sentenze, di revoca o modifica delle misure cautelari. Altre norme processuali relative ai soggetti che collaborano con la Giustizia sono state, peraltro, introdotte con norme diverse: si pensi all'attenuante prevista dall'articolo 8 del decreto-legge n. 152/91; o, ancora, all'articolo 147-*bis* disp. att. c.p.p. (come introdotto dal decreto-legge n. 306/92 e modificato dalla legge n. 11/98) che dispone l'esame processuale «a distanza» del collaboratore di Giustizia, attraverso sistemi di videoconferenza.

modificando l'articolo 10, comma 2-*septies* del decreto-legge n. 8/1991, prevedendo ora che i provvedimenti di modifica o revoca delle speciali misure di protezione, anche se di tipo urgente o provvisorio, a favore dei collaboratori di giustizia, adottati dalla Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, possono rimanere sospesi esclusivamente nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale e in pendenza della decisione relativa all'eventuale richiesta di sospensiva, e non più durante tutto il corso del giudizio di impugnazione¹⁸⁵.

11.1.2. Criticità del sistema

Dal punto di vista dell'efficacia dell'azione repressiva dello Stato e dell'efficienza generale del sistema, due questioni critiche balzano agli occhi in materia di collaborazione con la Giustizia.

La prima questione riguarda senza dubbio la previsione – in termini rigidi – di un termine massimo entro il quale concludere la procedura di assunzione delle dichiarazioni rilevanti da parte del collaboratore. Come accennato, la legge (articolo 16-*quater* del decreto-legge n. 8/91) prevede che il collaboratore debba rendere tutte le dichiarazioni sui fatti fondamentali di cui è a conoscenza entro 180 giorni dall'inizio della collaborazione, ossia dalla formale manifestazione della volontà di collaborare; la procedura si conclude con la redazione, nel termine indicato, del «verbale illustrativo» che contiene tali dichiarazioni. Il corollario della questione è relativo alle sanzioni per l'inosservanza del termine che, come detto, comporta che le dichiarazioni rese oltre i 180 giorni «*non possono essere valutate ai fini della prova dei fatti in esse affermati contro le persone diverse dal dichiarante, salvo i casi di irripetibilità*» (fatta salva l'interpretazione giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Cassazione, riportata in *nota* 183, e che determina il venir meno di molte osservazioni critiche). La maggior parte degli esegeti della norma ritiene ragionevole ed efficiente prevedere che (in casi di particolare complessità della vicenda collaborativa) possa essere chiesta la proroga del termine¹⁸⁶, con procedura che ricalchi quelle previste nel corso delle indagini preliminari (richiesta del P.M. al giudice delle indagini preliminari e decisione con decreto motivato) e durata massima della proroga pari al termine originario¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Cfr. paragrafo 3.11 della presente Relazione.

¹⁸⁶ Sul punto, v. Laudati, «*La collaborazione con la giustizia e il verbale illustrativo dei contenuti*», in *Diritto e Giustizia*, n. 10/2003.

¹⁸⁷ Già nel 1999, chiamata ad esprimersi con un parere tecnico sul disegno di legge che sarebbe poi stato trasformato nella legge 45/01, la c.d. Commissione Fiandaca (vale a dire la «*Commissione per la ricognizione ed il riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata*» istituita presso il Ministero della Giustizia nel 1998 e presieduta dal prof. Fiandaca) così argomentava: «*La Commissione, a larga maggioranza, considera il termine di centottanta giorni (ex comma 1) troppo esiguo. Si propone pertanto di innalzarlo fino a 12 mesi, o comunque di consentirne la proroga fino a tale termine; in considerazione dell'esigenza di procedere alla verifica dell'attendibilità del dichiarante attra-*

La seconda questione attiene ai rapporti tra l'autorità giudiziaria e la Commissione centrale per le misure di protezione: in particolare, talune vicende (anche recenti) hanno messo in luce la possibilità di pericolose interferenze tra tali organi, tanto in tema di valutazione dell'attendibilità del collaboratore quanto in materia di valutazione del suo *status*, essendo tali valutazioni strettamente e necessariamente procedurali e naturalmente rimesse agli organi della procedura penale, ossia all'autorità giudiziaria procedente.

11.1.3. Le considerazioni della Direzione Nazionale Antimafia

Il Comitato ha dedicato due sedute all'audizione, sulle materie dei collaboratori e testimoni di giustizia, dei rappresentanti della Direzione Nazionale Antimafia.

In particolare, nelle sedute del 21 settembre 2011 e del 29 settembre 2011 sono stati auditi il procuratore nazionale antimafia aggiunto dott. Gianfranco Donadio ed il sostituto procuratore nazionale antimafia dott. Maurizio De Lucia.

Le principali questioni da essi sottolineate, come questioni all'attenzione dell'Ufficio rappresentato, sono state quelle della rivisitazione della tempistica nella collaborazione con la giustizia, della gestione dei collaboratori e testimoni, delle risorse finanziarie e del funzionamento della speciale Commissione presso il ministero dell'Interno.

Il problema di maggiore attualità, sul quale la D.N.A. conviene in ordine ad una urgente modifica legislativa, è quello relativo al termine previsto dalla legge perché il collaboratore di giustizia renda dichiarazioni su quanto a sua conoscenza: ad avviso dei magistrati della procura nazionale antimafia, è necessario rivisitare il termine massimo di 180 giorni dall'inizio della collaborazione, prevedendo un meccanismo di possibile proroga (con adeguata procedimentalizzazione, con decreto motivato del g.i.p. distrettuale su richiesta motivata del p.m. distrettuale e previo parere della D.N.A.) nei casi in cui ciò si renda effettivamente necessario.

Si è accennato anche alla possibilità di modificare (in senso restrittivo) il requisito della «novità» delle dichiarazioni utili per l'accesso al programma di protezione per i collaboratori, al fine di restringere l'accesso al programma di protezione ai soli dichiaranti «qualificati» dal particolare pregio delle loro dichiarazioni. In tal senso, si è fatto riferimento alla circostanza che, in alcuni ambienti (in particolar modo camorristici), il programma di protezione funga quasi da «ammortizzatore sociale» per un gran numero di familiari del collaboratore. A tal proposito si è ricor-

verso la ricerca, non di rado complessa, degli elementi di riscontro; ovvero, nel caso di indagini collegate, dell'ulteriore esigenza di permettere verifiche congiunte da parte degli uffici procedenti. Ciò, anche se, per tal via, potrebbe indirettamente prodursi l'effetto di prolungare il periodo di isolamento carcerario ai sensi del comma 14 dell'articolo 13, con conseguente allungamento dei tempi di compressione delle normali regole trattamentali» (la relazione della Commissione Fiandaca è conservata agli atti dell'archivio al doc. n. 110/1 XIV Leg.).

dato che, tra collaboratori e familiari, il numero dei soggetti protetti è di oltre 5000 persone (a fronte di circa 380 persone tra testimoni di giustizia e loro familiari).

Anche sulla gestione dei soggetti ammessi al programma di protezione, la D.N.A. ritiene necessarie modifiche, legislative ed amministrative.

Intanto, si è ribadita con forza la necessità di modificare la composizione della speciale commissione ministeriale che decide sull'ammissione e sullo svolgimento del programma di protezione, aumentando il numero dei magistrati componenti, ad oggi limitati a due, per rendere effettiva la partecipazione (peraltro particolarmente qualificata) dei rappresentanti della D.N.A. che partecipano ai lavori di quell'ufficio.

Inoltre si è segnalata la necessità di reperire adeguate risorse finanziarie, in continuo calo, e di specificare la disciplina delle erogazioni.

Si è altresì proposta una maggiore specializzazione dei N.O.P., nonché l'introduzione nella procedura di un vero e proprio *documento informativo introduttivo*, da notificare a collaboratori e testimoni al momento dell'ingresso nel programma di protezione, al fine di garantire loro una sufficiente qualità dell'informazione sull'esecuzione pratica del programma.

Si è segnalata, poi, la possibilità di differenziare la disciplina del testimone di giustizia «neutro» da quello «mafioso», ossia da quel soggetto che, pur non potendo essere qualificato come collaboratore di giustizia, vive nello stesso tessuto sociale dei mafiosi che accusa (essendo, ad esempio, parente convivente di mafiosi) ed avendo per tale motivo una connotazione del tutto peculiare.

11.2. I testimoni di giustizia

11.2.1. Premessa

La nuova categoria dei «*testimoni di giustizia*» è stata introdotta dalla legge n. 45/01, che ha inserito il Capo II-*bis* nella normativa in materia di collaborazione con la giustizia.

Lo *status* di «testimone di giustizia» è riconosciuto 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, purché 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*», se ricorrono i presupposti per l'applicazione delle speciali misure di protezione (articolo 16-*bis*, co. 1, del decreto-legge n. 8/91).

È, pertanto, ostacolo sufficiente all'assunzione di tale *status* risultare indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, ai sensi della legge n. 575/65.

Considerato che «*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» (articolo 16 bis, co. 2), si deduce che l'ulteriore condizione richiesta per l'adozione delle misure di protezione è costituita dalla esposizione a *grave e attuale pericolo* per effetto della testimonianza.

In materia, il quadro emerso dall'attività di inchiesta svolta dal I Comitato della Commissione parlamentare antimafia nella scorsa legislatura (che ha peraltro audito ben 18 testimoni di giustizia), attestava la necessità di rapidi interventi sia sul piano della normativa vigente (con singole e specifiche modifiche), sia puntando ad una più complessiva e radicale riforma del sistema di protezione¹⁸⁸.

L'individuazione dei nuovi strumenti e la modifica di quelli esistenti devono essere commisurati, sul piano della protezione e dell'assistenza, al rischio e ai bisogni specifici del testimone di giustizia. Pur senza pervenire ad una «personalizzazione» del trattamento, che condurrebbe ad una perniciosa trattativa tra testimone e organi della protezione, si intende sostenere l'esigenza, di realizzare una «individualizzazione» del trattamento. I testimoni di giustizia hanno posizioni e condizioni molto differenziate, difficilmente omogeneizzabili in quanto derivanti da situazioni sociali, lavorative, personali e familiari contraddistinte da forti variabili: l'ambito normativo-regolamentare, pertanto, deve necessariamente essere caratterizzato da una elasticità in grado di consentire la corretta gestione di ogni singolo caso, pur nell'ambito di previsioni generali uguali per tutti.

È importante raggiungere il fondamentale obiettivo di incentivare le testimonianze, in particolare delle parti offese di reati, di norma operatori economici vittime del racket dell'estorsione o di attività usuraie.

Diversi testimoni di giustizia hanno lamentato e denunciato gravi cadute di efficienza del sistema, dovute spesso a inettitudine, trascuratezza e irresponsabilità. Per far sì che lo Stato recuperi il terreno perso nei confronti di chi ha mostrato di possedere uno spirito civico esemplare, occorrono un intervento normativo ed un approccio alla materia innovativi ed urgenti secondo le seguenti proposte, da distinguere tra quelle che possono essere assunte a legislazione invariata e quelle che richiedono appropriati interventi normativi.

11.2.2. Aspetti problematici della legislazione vigente

Le questioni di seguito affrontate e scaturite dall'attività d'inchiesta svolta dal Comitato ripropongono alcune problematiche e criticità già emerse nel corso della precedente Legislatura ed accolgono le proposte già formulate nella relazione all'epoca predisposta in materia e che in questa sede si ribadiscono, non essendo nel frattempo intervenute innovazioni normative al riguardo. In proposito il Comitato ha ritenuto necessario pro-

¹⁸⁸ Le risultanze dell'attività svolta sono confluite nella «*Relazione sui testimoni di giustizia*» (Relatore: on. Angela Napoli), approvata all'unanimità nella seduta del 19 febbraio 2008; Doc. XXIII, n. 6.

cedere all'audizione del direttore del Servizio centrale di protezione¹⁸⁹ e di porgli una serie di quesiti ai quali è stata data in parte risposta nel corso dell'audizione ed in parte con il documento¹⁹⁰ dallo stesso predisposto e successivamente trasmesso alla Commissione.

Il Comitato, ha svolto ulteriori approfondimenti (da ultimo, l'audizione dei rappresentanti della Direzione nazionale antimafia¹⁹¹) e si è soffermato in particolare sulle questioni di seguito riportate:

a) Garanzia dell'effettivo mantenimento del pregresso tenore di vita.

È necessario definire compiutamente il concetto espresso dalla locuzione «tenore di vita», in quanto esso rappresenta il punto di riferimento per la determinazione delle misure assistenziali da erogare e, quindi, anche della capitalizzazione. L'espressione «tenore di vita» deve essere intesa nella sua più ampia accezione, riferita non solo al risparmio del reddito ma anche alla parte di esso investita o spesa in beni e servizi utilizzati: deve rappresentare la situazione economica complessiva del soggetto.

A tal fine, non potranno essere prese a parametro le sole indicazioni fornite dai soggetti interessati.

b) Dovere di informazione sull'assunzione dello status di testimone di giustizia.

Le problematiche emerse sul punto nel corso della precedente Legislatura sembrerebbero oggi solo in parte risolte sul piano operativo. La normativa vigente prevede una completa informazione al riguardo: si ribadisce pertanto l'importanza e la necessità che venga garantito il fatto che il Servizio centrale di protezione compia una dettagliata attività esplicativa nei confronti degli interessati sotto il profilo dei diritti e dei doveri che tale ruolo comporta. Sul punto emerge, anche sulla base delle ultime audizioni effettuate dal Comitato, la forte necessità di incrementare la «preparazione» dei soggetti all'esperienza nuova del programma di protezione. A tal fine potrebbe essere opportuna la predisposizione di un *documento informativo introduttivo*, che informi il protetto su tutti i principali aspetti che caratterizzano il nuovo regime di vita (dal cambiamento delle generalità, agli obblighi, alle risorse finanziarie, comprendendo anche altri aspetti apparentemente minimi riguardanti l'assistenza e la tutela) che, adeguata-

¹⁸⁹ Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VII Comitato: Verifica della normativa antimafia elaborazione di un testo unico, collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41-bis O.P.. Audizione del dott. Leonardo La Vigna, direttore del Servizio centrale di protezione – 23 febbraio 2010.

¹⁹⁰ Cfr. doc. 281.1 datato 9 maggio 2010.

¹⁹¹ Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VII Comitato: Verifica della normativa antimafia elaborazione di un testo unico, collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41 bis O.P.. Audizione del procuratore nazionale antimafia aggiunto, dott. Gianfranco Donadio e del sostituto procuratore antimafia dott. Maurizio De Lucia – 21 e 27 settembre 2011.

mente illustrato ai soggetti interessati elimini *ab origine* equivoci e false aspettative¹⁹².

c) Assicurare il reinserimento lavorativo.

Occorre prevedere interventi normativi atti a favorire l'assunzione – a tempo indeterminato – del testimone di giustizia nei ruoli della Pubblica Amministrazione (come previsto per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo), tenuto conto delle competenze e dei titoli posseduti dal testimone, anche sulla scorta di esperienze già realizzate, ad esempio, dalla regione Sicilia con l'emanazione della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20. Nondimeno, l'inserimento nella Pubblica Amministrazione non può essere ritenuto lo sbocco occupazionale necessitato: il testimone di giustizia che, per precedente esperienza o per comprovata vocazione, intenda svolgere attività autonoma, imprenditoriale o professionale, deve essere posto nelle condizioni di realizzare, non diversamente dagli altri cittadini, il proprio percorso lavorativo.

È auspicabile che sia implementata, con appositi strumenti anche normativi e con l'adeguamento delle risorse, la capacità della Sezione lavoro del Servizio Centrale di Protezione di raccordo con le istituzioni pubbliche e con aziende private, al fine di raccogliere le notizie indispensabili e di sviluppare gli opportuni contatti in vista del reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni di giustizia e dei loro familiari.

Si segnala altresì che risultano all'esame del Parlamento proposte di modifica normativa che prevedono l'assunzione dei testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione¹⁹³.

d) Previsione di benefici fiscali ed agevolazioni per le imprese.

Il Comitato conferma l'opportunità che siano previsti, per i testimoni di giustizia che intendono proseguire o avviare attività imprenditoriali, benefici fiscali, riducendo le aliquote sugli utili delle aziende i cui titolari, ammessi al programma di protezione in qualità di testimoni di giustizia, hanno denunciato richieste estorsive. Il beneficio, da introdurre con appositi interventi normativi, potrebbe essere disposto dalla Commissione centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione.

Si ritiene, inoltre, importante anche la previsione di meccanismi agevolatori delle imprese individuali di cui sia titolare il testimone di giustizia, ai fini della stipula di convenzioni, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione, con enti pubblici, compresi quelli economici e le società di capitali a partecipazione pubblica (in analogia a quanto ora praticato per le cooperative sociali, alle

¹⁹² Cfr. citata audizione del procuratore nazionale antimafia aggiunto, dott. Gianfranco Donadio, VII Comitato, 27 settembre 2011; v. anche par. 11.1.3.

¹⁹³ Si veda oltre al già citato AC 3494, il disegno di legge A.S. 2512 (d'iniziativa della sen.ce Della Monica) e il disegno di legge A.S. 2933 (d'iniziativa del sen. De Sena ed altri).

quali viene applicato il dispositivo dell'articolo 5, legge 8 novembre 1991, n. 381)¹⁹⁴. Occorrerà, naturalmente, costruire la previsione in maniera da assicurare all'impresa del testimone un vantaggio competitivo che non tramodi in un indebito privilegio, ponendo – ad esempio – dei limiti quantitativi in un determinato lasso temporale.

e) Acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili.

Appare opportuno che siano approfondite procedure specifiche nell'acquisizione dei beni immobili dei testimoni in applicazione dei seguenti criteri: a) utilizzo per la stima dei valori di mercato; b) rapidità nella redazione delle perizie.

f) Mimetizzazione anagrafica.

La misura si conferma importante ed opportuna.

Si rammenta che quando è assolutamente necessario assicurare che il testimone (che abbia acquisito particolare notorietà ed esposizione mediatica o pubblica) non sia identificato con le sue originarie generalità, occorre procedere al rilascio di temporanei documenti di copertura.

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

Il tempestivo rilascio dei predetti documenti deve riguardare, contestualmente, tutti i soggetti del nucleo familiare del testimone. Tali documenti avranno una validità provvisoria (un periodo non superiore a tre/sei mesi), dovendo assicurare una «copertura» meramente temporanea fino alle determinazioni definitive.

La complessità dell'istituto impone interventi normativi volti a risolvere anche, ed in particolare, le seguenti criticità: a) problemi connessi agli impegni giudiziari; b) inserimento lavorativo.

e) Adeguamento della Sezione Testimoni del Servizio centrale di protezione e specializzazione degli operatori N.O.P. e del personale di assistenza.

Appare necessario, come anche segnalato dal dott. La Vigna e dai magistrati della D.N.A., potenziare la Sezione, sia negli organici che nelle risorse, prevedendo figure di professionisti e tecnici in grado di fornire anche un'adeguata ed effettiva assistenza socio-psicologica.

Al momento, la legge non richiede specifici requisiti, né prevede selezioni particolari per individuare i soggetti più idonei. Eppure, la diversità di attività che gli operatori della protezione svolgono richiederebbe una maggiore professionalità, oltre ad una particolare attitudine di tipo psicologico e motivazionale.

¹⁹⁴ Cfr. disegno di legge A.S. 2816 (sen. De Sena ed altri).

Al riguardo lo stesso Servizio centrale di protezione auspica adeguati interventi in proposito.

Infatti, la specificità e la delicatezza della missione affidata agli operatori NOP¹⁹⁵ richiede una particolare qualificazione professionale che, oltre a farne degli esperti in materia di sicurezza, consenta loro di gestire in modo adeguato la vita dei soggetti sotto protezione. L'operatore NOP che rappresenta il più diretto referente del testimone deve saper fronteggiare i disagi, le emergenze e le tensioni che la vita sotto protezione genera in chi vi è sottoposto (esigenze abitative, scolastiche, amministrative, sanitarie, lavorative, ecc.), senza tuttavia comprometterne le fondamentali esigenze di sicurezza.

Inoltre, un altro elemento di criticità è dato dallo scarso supporto psicologico fornito alle persone. Il sistema di protezione attualmente dispone al suo interno di pochissime unità di psicologi; parte dell'onere di tale assistenza viene demandata a professionisti esterni, con possibile grave *gap* per la sicurezza dei soggetti protetti. L'obiettivo da perseguire è quindi quello di porre in essere un presidio continuativo di forme di assistenza psicologica e sociale, in grado di guidare il testimone nel nuovo *status*, assicurandogli la tranquillità necessaria per fornire il suo utile apporto nel contrasto alle mafie.

h) Ampliare il ricorso all'utilizzo della videoconferenza

Il Comitato rileva che non sono necessari interventi normativi al riguardo ma auspica che si faccia un maggiore ricorso al sistema della videoconferenza al fine di preservare i testimoni da ogni azione intimidatrice o violenta da parte degli autori dei reati. Tale strumento è utile all'effettiva tutela dell'integrità fisica e psicologica del testimone, e risulta idoneo, tra l'altro, alla realizzazione di risparmi per lo Stato in ordine alle spese di trasferimento dei testimoni.

Il tema dei testimoni di giustizia è all'attenzione del Parlamento, anche se allo stato non si è giunti all'approvazione di norme che rispondano adeguatamente alle problematiche evidenziate, soprattutto in tema di lavoro e reinserimento sociale. Come si evidenzia di seguito, sono state presentate diverse proposte di legge che prevedono l'assunzione dei testimoni nella Pubblica Amministrazione. Si auspica un'approvazione in tempi brevi tenuto conto che le stesse relazioni sui programmi di protezione presentate dal Ministro dell'Interno (contenenti una serie di dati sull'andamento del fenomeno collaboratori e testimoni di giustizia) segnalano da

¹⁹⁵ Il Servizio centrale di protezione ha dei nuclei periferici ripartiti sul territorio, i cosiddetti Nuclei Operativi di Protezione (N.O.P.), istituiti con decreto interministeriale del 26 maggio 1995 e dotati di un ambito operativo regionale o interregionale. A tali unità del Servizio è demandato il compito di operare a più stretto contatto con i collaboratori di giustizia, i testimoni, e i loro familiari, assicurando, con la presenza nelle aree di protezione, un supporto più diretto e immediato alle necessità connesse all'attuazione delle misure assistenziali e tutorie.

lungo tempo la grave difficoltà di trovare un'occupazione lavorativa al testimone e ai familiari.

Con la legge 13 agosto 2010, n. 136 sono state invece introdotte nuove misure (articolo 14, comma 2) in materia di elargizioni per il mancato guadagno derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa del testimone di giustizia nella località di provenienza. La nuova norma stabilisce l'estensione ai testimoni dell'applicazione dell'articolo 13 della legge n. 44 del 1999, che reca modalità e termini per la domanda di concessione dell'elargizione a favore delle vittime di richieste estorsive. È inoltre prevista la surroga del Dipartimento della pubblica sicurezza nei diritti verso i responsabili dei danni¹⁹⁶.

11.3. Testimoni e collaboratori di giustizia. Il ruolo delle donne

Tradizionalmente, nell'ambito di Cosa nostra, il ruolo della donna di mafia all'interno della famiglia mafiosa è stato improntato a una vera e propria invisibilità (voluta dagli uomini di Cosa nostra) che per decenni ne ha determinato l'impunità anche in presenza di fatti penalmente rilevanti. In questo modo il potere femminile, consistente soprattutto nel peso che da sempre le donne hanno avuto nella stabilizzazione e nella riproduzione del pensiero mafioso, è rimasto nell'ombra, contribuendo non solo a radicare nell'immaginario collettivo lo stereotipo della donna priva di autonomia, costretta a una situazione di appartenenza all'uomo e al clan, ma anche a creare pericolosi vuoti conoscitivi e sanzionatori delle condotte illecite¹⁹⁷.

La verità è che le donne di mafia si sono trovate ad appartenere a un contesto di subordinazione e di ubbidienza per regole interne mafiose, per convenienza dell'organizzazione, per condivisione degli scopi di Cosa nostra o per complicità.

Nella tradizione mafiosa il ruolo della donna è stato sempre essenziale: alla donna è affidato il compito di educare fin dall'adolescenza i figli, secondo i più rigidi canoni mafiosi, preparandoli ad entrare nell'organizzazione. E le donne di mafia lo hanno fatto pur nella consapevolezza che questo avrebbe potuto determinare la carcerazione dei figli e assai spesso la morte.

Solo dopo la disgregazione conseguente all'avvento dei pentiti, soprattutto negli anni Novanta, gli uomini di Cosa nostra – nella maggior parte dei casi in stato di carcerazione – hanno consentito alle donne di uscire dalla loro invisibilità.

A ciò è corrisposto per gli investigatori la possibilità di constatare il progressivo processo di inserimento attivo e qualificato delle donne nelle attività criminali dell'organizzazione.

¹⁹⁶ Cfr. paragrafo 3.11 della presente Relazione.

¹⁹⁷ Vds Teresa Principato, Procuratore aggiunto, Dda Palermo in «*inchiesta Donne e 'ndrangheta*». Narcomafie. Marzo 2012.

E man mano che l'organizzazione Cosa nostra ha assunto connotazioni non violente, il ruolo delle donne, si è stabilizzato sino al punto da diventare una componente essenziale e sempre più insostituibile nelle attività di gestione dell'organizzazione. Le donne più scolarizzate ed emancipate hanno quindi progressivamente assunto il compito di occuparsi dei risvolti economici delle imprese di famiglia. E difatti molte di loro sono state arrestate in Sicilia per intestazione fittizia dei beni.

In Calabria invece l'accrescimento della dimensione femminile non è collegabile al fenomeno disgregante dei collaboratori di giustizia¹⁹⁸. Inoltre il ruolo delle donne di 'ndrangheta è da molto più tempo che in Sicilia stabilizzato all'interno delle consorterie, potenziato dalla struttura familiare dell'organizzazione¹⁹⁹.

Lo studio della condizione delle donne di mafia diviene, peraltro, particolarmente importante se si prendono in esame episodi di collaborazione con la giustizia, poiché il controllo della visibilità e il monopolio dell'invisibilità sono tra i principali strumenti che assicurano e garantiscono potere alle mafie, e il peggior tradimento alle stesse è quello che viene consumato da chi si pente e collabora, violando la regola del silenzio solidale e complice.

Il contributo dei collaboratori di giustizia è dirompente, difatti, non solo sul piano dei contenuti e delle acquisizioni che consentono allo Stato su fatti e strutture criminali, ma anche e soprattutto sul piano della frattura simbolica all'integrità del sodalizio criminale. Questo spiega la violenza incontenibile che nel trascorrere del tempo, si è abbattuta nei confronti dei pentiti e dei loro familiari. Il fenomeno è stato particolarmente visibile e cruento dentro Cosa nostra, poiché ha provocato lo sterminio di intere famiglie la cui unica colpa era il legame di parentela con un infame, che aveva osato sfidare la consegna del silenzio.

Per quanti riguarda la Calabria, la 'ndrangheta ha potuto vantare il primato del minor numero di collaboratori e di conseguenti vendette trasversali.

Recenti fatti di cronaca hanno peraltro cambiato questo panorama, poiché negli ultimi due anni alcune donne di 'ndrangheta hanno intrapreso

¹⁹⁸ Vds Alessandra Dino, in *«inchiesta Donne e 'ndrangheta»*. Narcomafie. Marzo 2012.

¹⁹⁹ Nel corso delle indagini per la strage di Duisburg (Germania) del 15 agosto 2007, i magistrati hanno emesso 51 provvedimenti di arresto, otto dei quali riguardano donne accusate di associazione mafiosa o di favoreggiamento: sono madri, mogli, figlie, sorelle, cognate degli 'ndranghetisti ritenuti autori della strage, che sono state filmate e intercettate mentre trasferiscono i latitanti o trattano l'acquisto di micidiali fucili kalashnikov. È la conferma di un processo di cambiamento del ruolo femminile dentro un contesto criminale che si riteneva fermo al tradizionale protagonismo maschile, e che invece si scopre diverso e nuovo. Come nel caso delle sei donne arrestate nell'aprile 2009 dai Carabinieri di Reggio Calabria nel corso dell'operazione «Artemisia», che avrebbero – a diverso titolo – fornito importanti contributi alle attività criminali, occupandosi di tenere unite le famiglie in occasione degli attacchi militari dalle cosche rivali, organizzando il ritorno nei propri paesi di origine degli affiliati mafiosi che si trovavano al Nord, per reagire agli attacchi degli avversari. Ruoli più marcati, dunque, per le donne della 'ndrangheta.

un percorso di collaborazione con la giustizia. E la forza delle donne si manifesta nella loro diversità: in quella «fragilità» denunciata come elemento di inaffidabilità dai propri uomini, sintomo, in realtà, di capacità di rottura e di cambiamento.

Proprio su questa diversità secondo i magistrati e gli investigatori addetti al contrasto delle organizzazioni mafiose, occorre far leva per scardinare la solidità delle cosche.

Per comprendere la richiesta di un più incisivo intervento dello Stato, occorre ricordare alcuni episodi che nel corso di quest'ultimi anni si sono verificati in Calabria.

Il 31 ottobre 2007²⁰⁰, in un comune della provincia di Reggio Calabria sono stati esplosi alcuni colpi d'arma fuoco all'indirizzo di due persone: sono il capo di uno dei diversi gruppi di 'ndrangheta che operano su quel territorio ed il figlio. Dal telefono di casa – sotto intercettazione in una indagine di mafia della DDA di Reggio Calabria – una donna chiama un'altra donna è la moglie del boss che avvisa la figlia dell'accaduto. Spiega innanzitutto la gravità dell'attentato e la preoccupazione che esso ha determinato ed esprime al contempo l'ira e la rabbia che inducono a «convocare» immediatamente in paese la figlia ed il genero. È una vera e propria «chiamata alle armi»: lo scopo è cercare i colpevoli e dar man forte agli altri figli, che già «sono in giro». La sanzione che la donna minaccia alla figlia, in caso di «rifiuto», è altrettanto chiara, tanto chiara quanto raggelante.

Ciò che colpisce è la convinta adesione che in quel contesto d'ambiente regola e sanzione ricevono. E sono le donne, prima la madre, poi la figlia, che nel «comune sentire» soltanto strettamente mafioso debbono garantire il rispetto della «regola» da parte di tutti, uomini compresi.

Nell'aprile 2010 vengono arrestati molti componenti della cosca dei Pesce di Rosarno, tra cui diverse donne. Per tutte l'accusa di associazione mafiosa, fondata su condotte che, pur in difetto di una rituale affiliazione, dimostrano l'organico inserimento nella struttura organizzativa della cosca, con diversità dei ruoli e posizioni²⁰¹.

Tra queste donne, figura anche Giuseppina Pesce, figlia di uno dei fratelli del capo indiscusso della cosca, Antonino Pesce. Poco più che trentenne, Giuseppina ha già tre figli. Anche il marito appartiene ad una

²⁰⁰ Vds Michele Prestipino, Procuratore aggiunto presso la Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, in *«inchiesta Donne e 'ndrangheta»*. Narcomafie. Marzo 2012.

²⁰¹ Difatti, a qualcuna vengono contestate funzioni di supporto di tipo logistico, ad altre viene addebitato di avere svolto il ruolo di tramite per la circolazione delle comunicazioni tra i boss detenuti e gli altri affiliati operativi in libertà, condotte che, come decine di importanti indagini hanno dimostrato, sono certamente determinanti per garantire la presenza e la stessa operatività della cosca sul territorio. Non manca, infine, per una di loro, la contestazione di avere svolto un ruolo organico ancor più fiduciario, quello di «contabile», per essersi direttamente occupata della gestione delle risorse finanziarie provento delle numerose attività criminali del gruppo. Non solo, ma era la stessa donna a ricevere direttamente dal capo detenuto, durante i colloqui in carcere ai quali lei partecipava personalmente, disposizioni su come provvedere alle esigenze degli altri componenti della famiglia.

famiglia conosciuta ed «alleata» dei Pesce nello scacchiere criminale di Rosarno.

A Giuseppina Pesce, all'epoca giovane incensurata, erano stati fittiziamente intestati anche alcuni «beni di famiglia», nel tentativo di sottrarli a sequestri e confische. Giuseppina Pesce resta in carcere alcuni mesi, poi ad ottobre di quello stesso anno cede. Chiama i magistrati, vuole collaborare con la giustizia. Iniziano gli interrogatori: ammette le proprie responsabilità, rivela organigramma e dinamiche della potente famiglia mafiosa cui appartiene, descrivendo il ruolo di ciascun componente, compresi i suoi stretti congiunti.

Mentre è in corso la collaborazione, Giuseppina Pesce subisce le pressioni di chi vuole a tutti i costi che rientri nei ranghi mafiosi. Alla fine lo fa, ma poi finisce per ripensarci e decide di riprendere la via della collaborazione.

In una lunga lettera indirizzata nell'agosto 2011 ai magistrati è contenuta la testimonianza della sofferenza e del rischio che la scelta di collaborare comporta ma anche della tenace volontà di cambiare la propria vita e quella dei figli.

Nel corso del 2011 altre due donne hanno iniziato a collaborare con la giustizia e si sono tolte la vita.

L'11 maggio 2011 Maria Concetta Cacciola si presenta ai Carabinieri di Rosarno. Anche lei sposata ad un uomo condannato per mafia, e detenuto, anche lei giovane e con tre figli. La Cacciola ha una relazione con un altro uomo, i suoi familiari lo hanno scoperto e lei teme la violenta reazione. Maria Concetta Cacciola inizia a raccontare quello che sa sulle attività della famiglia di appartenenza, da sempre legata ad un'altra potente cosca di Rosarno, i Bellocchio. Viene subito trasferita in una località protetta, poi improvvisamente agli inizi di agosto anche lei cede alle pressioni. E vi fa ritorno in paese. Trascorsi solo pochi giorni, il 20 agosto 2011, viene trovata agonizzante dai genitori: le conseguenze dell'acido muriatico appena ingerito sono devastanti e irreversibili e in quello stesso giorno muore.

Santa Buccafusca ha 37 anni, è sposata ad uno dei Mancuso di Limbadi. La mattina del 14 marzo 2011 prende contatto con i Carabinieri di Nicotera Marina, chiede di essere protetta e vuole raccontare ciò che sa della propria famiglia e delle attività illecite del marito. Inizia a collaborare, ma poi ci ripensa e torna a casa, a distanza di un mese, il 16 aprile 2011, viene ricoverata dopo aver ingerito, anche lei, acido muriatico e dopo pochi giorni muore.

Questi casi dimostrano la necessità di un intervento deciso ed efficace dello Stato per incentivare la collaborazione delle donne della 'ndrangheta calabrese ed assicurare loro adeguata protezione e un idoneo supporto psicologico.

Secondo i magistrati e gli investigatori calabresi le ultime indagini hanno dimostrato che se è vero che, secondo regole e prassi consolidate, la 'ndrangheta ha conosciuto ben pochi ed isolati casi di affiliazioni al femminile, ciò non ha impedito tuttavia che le donne, soprattutto negli ul-

timi anni, abbiano svolto, dall'interno delle rispettive cosche di appartenenza e ai diversi livelli, i ruoli e le funzioni riservati ai veri e propri componenti organici dell'organizzazione mafiosa. Ciò è accaduto sia per esigenze dettate dalle conseguenze dell'azione repressiva dello Stato, sia per l'evolversi dei costumi e per i cambiamenti sociali che più in generale hanno disegnato per la donna ruoli diversi dal passato. Anche nelle strutture organizzative mafiose le donne assolvono a compiti che non sono più di sola assistenza e supporto logistico – materiale.

In Calabria (come in Sicilia), le donne di mafia svolgono un altro, ben più importante compito, che costituisce una vera e propria precondizione per la formazione, l'accumulazione ed il mantenimento del potere mafioso. Le donne, all'interno delle proprie famiglie sono le vere e proprie «vestali» delle regole, garantendone non soltanto l'applicazione, ma perpetuandone la vigenza tra i consociati mafiosi, a partire dalla cerchia degli stretti congiunti, costituita in primo luogo dai figli.

Adempiere o meno a questo gravoso «dovere» mafioso fa differenza.

Il pericolo che la 'ndrangheta teme di più non è solo e tanto quello che il contributo processuale di Giuseppina Pesce possa trasformarsi in condanne. La 'ndrangheta teme di più il fatto in sé rispetto alle conseguenze processuali del fatto: teme di più «la scelta» della collaborazione che «il contenuto» della collaborazione. La 'ndrangheta teme gli effetti della forza imitativa di una scelta di rottura manifesta e pubblica, riconoscibile da chiunque si trovi nella stessa posizione di Giuseppina Pesce. La collaborazione di questa donna – e il fatto che altre vi abbiano comunque tentato – è la prova che mette allo scoperto la fragilità del falso mito per cui l'indefettibilità dell'appartenenza alla mafia è conseguenza dell'essere parte di una certa famiglia di sangue. Quanto importante è l'esempio dato alle altre mogli e donne di 'ndrangheta, che effetti ha avuto questa «scelta di ribellione» sulla «credibilità» delle cosche, sulla tenuta delle loro regole interne ed esterne?

Quante volte, in questi anni, è stato detto che ciò che distingue le organizzazioni mafiose da tutte le altre organizzazioni criminali è rappresentato dal controllo intenso e pervasivo sul territorio su cui esse operano, un potere che come è noto trae origine dal consenso sociale di cui tali organizzazioni riescono a fruire quale effetto della loro presenza.

Piccole, medie e grandi comunità sono trasversalmente segnate da questa presenza, attraverso l'imposizione di regole che hanno assegnato alle famiglie mafiose il governo di tutte le relazioni pubbliche e spesso anche private, fino ad arrivare ad una forma di esercizio alternativo dei poteri dello Stato, anche di quello della giurisdizione. Di fronte a questa situazione, la forza dirompente della scelta di collaborazione è evidente. E se la collaborazione è al femminile, è ancor più dirompente. Perché per battere le mafie è, in primo luogo, necessario privarle del «consenso sociale» che esse riescono a generare.

L'auspicio del Comitato è, pertanto, quello che lo Stato potenzi sia gli strumenti normativi che le risorse umane ed economiche, affinché si possa incentivare la collaborazione anche da parte delle donne, che,

come abbiamo visto, rivestono un ruolo di primo piano all'interno delle organizzazioni mafiose.

12. Appendice

In appendice alla Relazione sono state inserite le iniziative legislative (aggiornate al 31 ottobre 2012) presentate, come primi firmatari, dai membri della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, raggruppate in cinque distinti capitoli. Il primo capitolo riguarda le iniziative prese in materia di autoriciclaggio; il secondo riguarda il concorso esterno nel reato associativo mafioso; il terzo si concentra sullo scambio elettorale politico-mafioso; il quarto raccoglie le proposte di modifica normativa per la regolamentazione della formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali; il quinto, infine, riguarda le modifiche sulla normativa in materia di collaborazione con la giustizia.

APPENDICE

Proposte di legge presentate – quali primi firmatari – da parlamentari facenti attualmente parte della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (aggiornamenti al 31 ottobre 2012).

Autoriciclaggio

S. 1445

Sen. Luigi Li Gotti (IdV) e altri

Modifiche degli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale in materia di autoriciclaggio, nonché nuove disposizioni in materia di prevenzione applicabili agli strumenti finanziari

11 marzo 2009: Presentato al Senato

19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 1454

Sen. Silvia Della Monica (PD) e altri

Modifiche agli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale in materia di autoriciclaggio

17 marzo 2009: Presentato al Senato

19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

C. 3986

On. Salvatore Torrisi (PdL)

Modifiche agli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale, in materia di autoriciclaggio

21 dicembre 2010: Presentato alla Camera

31 gennaio 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Concorso esterno nel reato associativo mafioso

C. 785

On. Giovanni Mario Salvino Burtone (PD) e altri

Modifiche al codice penale, in materia di attività criminali di tipo mafioso, e all'articolo 91 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Re-