



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre
associazioni criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO
AL MINISTERO DELL'INTERNO, ONOREVOLE
ALFREDO MANTOVANO

18^a seduta: mercoledì 17 giugno 2009

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:
- PISANU (PdL), senatore Pag. 3

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:
- PISANU (PdL), senatore Pag. 3

Audizione del sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno, onorevole Alfredo Mantovano

PRESIDENTE:
- PISANU (PdL), senatore Pag. 3, 13, 16 e *passim*
LI GOTTI (IdV), senatore 16, 17
LUMIA (PD), senatore 18, 23
LAURO (PdL), senatore 22
ALLEGATO *Composizione dei Comitati isti-*
tuiti dalla Commissione nella seduta del 9
giugno 2009 26

MANTOVANO, sottosegretario di stato al
Ministero dell'interno Pag. 4, 13, 22

Interviene il Sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno, onorevole Alfredo Mantovano, accompagnato dal dottor Leonardo La Vigna, direttore del Servizio centrale di protezione, dal dottor Ugo Taucher e dal dottor Fabrizio Izzo, dirigenti della segreteria della Commissione centrale per i programmi di protezione, dal dottor Cono Incognito, direttore della I Divisione del Servizio centrale di protezione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Comunico che, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi del 16 giugno scorso, è stata definita la composizione dei Comitati, costituiti dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 3 della legge istitutiva, nella seduta del 9 giugno, che viene pubblicata in allegato al resoconto. Cessa pertanto l'attività il gruppo di lavoro temporaneo sulla classificazione degli atti, istituito con delibera del 2 aprile 2009.

Comunico altresì che la Commissione è convocata per lunedì 22 giugno alle ore 18 per l'audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, dottor Giovandomenico Lepore e che martedì 23 giugno alle ore 10,30 si terrà, in sede di Ufficio di Presidenza integrato, un incontro con due deputati tedeschi sui temi della lotta alla mafia, aperto a tutti i componenti della Commissione interessati.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Audizione del sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno, onorevole Alfredo Mantovano

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario Mantovano che ringrazio sentitamente, in maniera tutt'altro che formale, per lo spirito di autentica collaborazione che ha finora dimostrato

nei confronti di questa Commissione. Ogni volta, infatti, che gli abbiamo segnalato questioni specifiche attinenti alla sua competenza il sottosegretario Mantovano è stato puntualissimo ed esauriente nelle risposte.

Anche oggi si è fatto precedere da una ampia e voluminosa relazione della Segreteria della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione che ho fatto riprodurre per metterla a disposizione di ciascun Gruppo parlamentare.

Segnalo che questa documentazione è classificata come riservata.

Il sottosegretario Mantovano ha fornito, inoltre, una documentazione supplementare che è stata classificata come segreta e che perciò sarà resa accessibile nelle forme e nelle modalità previste dal nostro Regolamento.

Cedo quindi la parola all'onorevole Mantovano perché svolga la sua relazione ringraziandolo, ancora una volta, per la sua collaborazione.

MANTOVANO, *sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno*. Ringrazio lei, signor Presidente, e tutti i commissari sia per l'invito ad essere presente a questa seduta, sia perché credo che essa rappresenti un'importante occasione di riflessione, di approfondimento, di bilancio e soprattutto di stimolo.

Il Governo, in generale e su questo aspetto specifico, attende, e valuterà con attenzione, tutte le indicazioni che verranno dalla Commissione.

Ho chiesto di essere affiancato dal dottor La Vigna, direttore del Servizio centrale di protezione, e dal dottor Taucher che, insieme al dottor Izzo, coordina la segreteria della Commissione centrale per i programmi di protezione in quanto vice prefetti.

La disciplina dei collaboratori di giustizia ha conosciuto, come tutti loro sanno, tre momenti differenti dal punto di vista normativo.

Vi è il periodo antecedente al 1991-1992, quando il cosiddetto pentimento non aveva effetti diversi da quelli dell'applicazione di attenuanti di rilievo generale e la protezione veniva definita non con pochi problemi di volta in volta.

A questo segue il periodo collocato tra il gennaio 1991 e l'estate 1992, in cui alla collaborazione venne data, invece, una disciplina organica e specifica con l'applicazione di diminuenti significative, con l'estensione e la fruizione anticipata dei benefici dell'ordinamento penitenziario e con l'inserimento del collaborante nel sistema di protezione appositamente costituito. Questa legislazione presenta dei vantaggi, ma – come tutti loro ricorderanno – provoca anche una serie di problemi e polemiche che inducono il Parlamento, nella XIII legislatura, ad affrontare una riforma organica della materia.

Il terzo periodo, invece, prende le mosse dall'applicazione della legge n. 45 del 2001 ed è quello in cui, dopo un lungo e approfondito esame del Parlamento, svolto nel decennio della legislazione precedente sugli aspetti positivi e negativi di tale normativa, innova in modo profondo e significativo la materia. Indico due tra i tanti elementi di novità: è individuato uno statuto autonomo per i testimoni di giustizia ed è stabilita una linea di confine netta tra i profili di interesse amministrativo, di competenza del

Ministero dell'interno (in particolare della Commissione e del Servizio di protezione), e i profili di rilievo giurisdizionale, che invece appartengono alla esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria senza interferenze reciproche.

La legge n. 45 viene seguita da una serie di decreti ministeriali o interministeriali di applicazione che, ovviamente, non cito ma che si trovano riassunti, perlomeno nelle linee essenziali, nella documentazione allegata alla relazione che vi ho consegnato. Devo dire che il varo di questi decreti è il frutto non soltanto di un approfondimento tecnico tra gli uffici legislativi interessati, in particolare del Ministero dell'interno e della Giustizia nella XIV legislatura, ma anche delle esperienze di vita vissuta della stessa Commissione, che spesso ha interloquito in quel periodo con gli uffici legislativi per arrivare a norme secondarie che fossero le più adeguate possibili.

Aggiungo che tra le fonti di riferimento non ci sono soltanto la legge e i decreti ministeriali di attuazione ma, in un'ottica di assoluta trasparenza dell'attività dell'intero sistema di protezione, anche le cosiddette delibere di massima, cioè i provvedimenti che la Commissione sui programmi di protezione adotta su punti specifici per avere un tratto il più possibile omogeneo su questioni particolarmente controverse. Al riguardo farò qualche esempio nel corso dell'illustrazione.

La documentazione che ho consegnato e che è a vostra disposizione si muove in un'ottica di massima trasparenza anche per quanto riguarda gli elementi numerici relativi alla misura degli assegni o all'entità della capitalizzazione, perché è questa l'ottica nella quale la Commissione e l'intero sistema di protezione intendono muoversi.

Vorrei soffermarmi in particolare sui soggetti del sistema di protezione, sulle misure previste per i soggetti da proteggere, sulle principali prassi applicative, sui problemi che si incontrano nell'amministrazione quotidiana. Ovviamente farò dei cenni, mentre una illustrazione molto più ampia è contenuta nella documentazione già depositata. L'approfondimento verrà poi a seguito dei loro interventi e delle loro domande.

I soggetti del sistema di protezione sono sostanzialmente tre, tutti previsti dalla legge che lo disciplina: la Commissione centrale, la Segreteria della Commissione, il Servizio centrale di protezione.

La Commissione centrale è istituita con decreto interministeriale dei Ministri dell'interno e della giustizia ed è composta da un Sottosegretario di Stato per l'interno che la presiede, da due magistrati, da cinque tra funzionari e ufficiali delle forze di polizia. Tutti i componenti della Commissione, ad esclusione, ovviamente, del presidente, sono scelti tra coloro che abbiano maturato specifica esperienza nel settore e che siano in possesso di cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata, ma che non stiano conducendo indagini o che non ricoprano il ruolo di magistrato giudicante in processi per i quali si utilizzano le dichiarazioni di coloro che vengono ammessi al programma di protezione, al fine di evitare qualsiasi forma di incompatibilità. I cinque rappresentanti delle forze di polizia presenti in Commissione sono uno della Polizia di Stato, uno

dell'Arma dei carabinieri, uno della Guardia di finanza, uno della Direzione investigativa antimafia e uno dell'Ufficio per il coordinamento delle forze di polizia. La Commissione delibera a maggioranza dei componenti e ha bisogno, essendo composta da otto membri, della presenza di almeno cinque di essi per la regolarità della seduta. Devo dire però che sia nell'anno dalla sua costituzione in questa legislatura sia nei cinque anni, dal 2001 al 2006, nei quali ho avuto l'onore di presiederla, non ricordo una sola votazione, nel senso che si è sempre proceduto, certo dopo discussioni ampie e approfondite, di comune intesa. La Commissione si riunisce almeno una volta a settimana proprio per cercare di dare le risposte più tempestive possibile rispetto a ciò che viene sottoposto al suo esame.

La Segreteria della Commissione è incardinata all'interno dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia. Per avere una idea del lavoro che svolge, nel corso di un anno protocolla mediamente 11.000 tra documenti e atti e svolge una attività di ampia istruzione e di predisposizione della documentazione che serve poi all'esame da parte della Commissione. Attualmente presso la Segreteria ci sono due vice prefetti (dei quali parlavo prima e che sono presenti anche in questa Aula) e 14 dipendenti appartenenti ai ruoli delle forze di polizia. Attualmente sono in carico 3.573 fascicoli. Da questi dati solo perché si abbia una idea della mole di lavoro.

Il Servizio centrale di protezione svolge le sue funzioni nell'ambito del Dipartimento di pubblica sicurezza ed è stato istituito con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia. Tale organismo è stato previsto dalla legge n. 45 del 2001 – anche se la decisione risale ad un anno prima rispetto al varo della legge – ed è suddiviso in due sezioni, aventi competenza l'una sui collaboratori di giustizia, l'altra sui testimoni di giustizia. Questo è stato un passo avanti molto significativo, perché con personale specificamente dedicato all'uno e all'altro profilo si evitano tutti quei problemi di commistione che hanno provocato tanti guai in passato e dei quali si registra ancora adesso qualche eco. Preciso da subito – poi ci tornerò – che tutto ciò che attiene alla sicurezza personale e alla tutela dei soggetti sottoposti alla protezione ricade nella competenza delle forze di polizia territoriali. Il Servizio centrale di protezione invece ha una competenza che si potrebbe definire di carattere logistico e genericamente assistenziale e funge da cerniera tra le decisioni della Commissione, che a sua volta recepisce le richieste delle varie procure, e il sistema più ampio della sicurezza, cioè le forze di polizia presenti sul territorio. Il Servizio opera, oltre che attraverso le sue strutture centrali, anche attraverso i cosiddetti NOP, i Nuclei operativi di protezione, che hanno una competenza territoriale. Nella documentazione troverete l'organigramma completo del Servizio, con tutte le sue articolazioni, anche territoriali, e con le indicazioni numeriche di tutti coloro che ne fanno parte, suddivisi per qualifiche. Un aspetto molto importante, relativo al sistema della protezione, riguarda la formazione del personale dei Nuclei operativi di protezione: una formazione di cui si è avvertita l'esigenza sin dal varo della legge n. 45, quindi dal 2001. Da quel momento

sono stati innumerevoli i corsi di formazione e orientamento, elencati nella documentazione, di un personale che già quanto a selezione non è il primo che passa, nel senso che coloro che intendono essere assegnati al Servizio centrale di protezione devono avere alcuni requisiti minimi: almeno sei anni di anzianità di servizio, una valutazione soddisfacente della loro professionalità nel biennio precedente e un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione di secondo grado. A ciò si aggiunge la formazione mirata. Sono particolarmente lieto perché quest'anno vi è stato già il primo corso, diviso in più cicli, sugli aspetti psicologici nella gestione della popolazione protetta, che sarà seguito a breve da un corso analogo rivolto ai direttori dei NOP. Questi sono i soggetti del sistema di protezione.

Quali sono le misure speciali di protezione? Il piano provvisorio, la cosiddetta protezione *in loco* ma come misura speciale, e il programma speciale di protezione vero e proprio.

È ovvio che chi svolge le indagini, se ritiene sufficienti meccanismi meno impegnativi di protezione, non avanza questo tipo di richiesta, ma questo non significa che non vi sia tutela. Anche questa tutela è disciplinata dall'autorità territoriale di sicurezza, quindi dal prefetto e dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza.

Per richiedere l'ammissione alle speciali misure di protezione sono necessarie, invece, alcune condizioni: la sussistenza di un pericolo grave e attuale; il collegamento causale di questo pericolo con la collaborazione o con le dichiarazioni rese nel corso di un procedimento penale; per i collaboratori di giustizia la circostanza che questa collaborazione riguardi delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, ovvero delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, quindi delitti di mafia; l'inadeguatezza delle misure ordinarie di tutela adottabili direttamente dal prefetto e dai suoi collaboratori.

Non basta. La collaborazione e le dichiarazioni, per consentire l'ingresso nel programma, devono avere carattere di intrinseca attendibilità, di novità o di completezza o, per altri aspetti, apparire di notevole importanza. È evidente che queste valutazioni vengono fatte anzitutto dall'autorità giudiziaria precedente e la Commissione, essendo un organo amministrativo, non può che prenderne atto. Tutt'al più interloquisce con richieste di approfondimento di ulteriori notizie con l'autorità precedente quando rileva una insufficienza di indicazioni sotto il profilo o della completezza e dell'attendibilità o della novità, ma certamente non fa una sorta di riesame giurisdizionale rispetto a ciò che viene sottoposto dall'autorità giudiziaria.

Le misure di protezione non riguardano soltanto il collaboratore o il testimone in senso stretto, ma possono essere estese a coloro che convivano stabilmente con il collaboratore, nonché con soggetti che risultino, per una serie di circostanze, esposti, in virtù della collaborazione di altri, ad un pericolo grave, attuale e concreto. Immaginiamo un rapporto di convivenza che magari non si realizzi nelle stesse abitazioni materiali, ma che comunque esponga il convivente o la convivente ad un grave pericolo. Per

converso, il solo rapporto di parentela, di affinità o di coniugio non determina, in difetto di una stabile coabitazione, l'applicazione automatica delle misure. All'autorità giudiziaria noi chiediamo sempre un minimo di motivazione sulla necessità dell'estensione anche ai familiari del programma di protezione.

A stabilire le misure di protezione si giunge con una proposta del procuratore della Repubblica dell'ufficio procedente che, nel caso del collaboratore di giustizia, è ordinariamente il procuratore distrettuale antimafia. Se più procure sono interessate, interviene una sorta d'intesa con il Procuratore nazionale antimafia quanto alla proposta. Se invece la proposta riguarda procedimenti relativi a delitti di terrorismo, l'intesa è tra il procuratore generale e le corti d'appello interessate. La proposta può anche essere avanzata dal Capo della polizia – anche se nella mia esperienza non ricordo casi di questo tipo – previa acquisizione del parere del procuratore della Repubblica competente.

Tralascio un aspetto importantissimo del meccanismo della protezione rappresentato dal verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione che è il primo atto in ordine logico dell'avvio della collaborazione, in quanto ricade nell'ambito giurisdizionale.

Chi viene proposto per essere inserito nel programma di protezione deve assumere degli impegni e lo fa sottoscrivendo una sorta di contratto nel quale si impegna ad osservare le norme di sicurezza prescritte e a collaborare attivamente all'esecuzione delle misure. Chi tra loro è sottoposto ad un dispositivo di tutela sa che questo è un aspetto rilevantissimo perché la tutela stessa possa esplicarsi nella sua pienezza. Certo, i poliziotti o i carabinieri non possono indovinare gli impegni quotidiani del soggetto sottoposto a tutela e, quindi, devono raccordarsi costantemente con lui. Tra gli impegni che il soggetto deve assumere c'è anche quello di sottoporsi a interrogatori, a esami e ad ogni altro atto di indagine per il quale venga richiesta la sua presenza e a non rilasciare dichiarazioni a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria procedente, dalle forze di polizia o dal proprio difensore per i fatti per i quali è sottoposto al programma di protezione.

Solo per i collaboratori di giustizia è previsto l'ulteriore obbligo, opportunamente introdotto dalla legge n. 45, di specificare dettagliatamente tutti i beni posseduti o controllati, direttamente o per interposta persona, e tutte le utilità che siano nelle proprie disponibilità, con il parallelo obbligo di versare il denaro frutto di attività illecite. Esiste anche un regolamento di attuazione di questa norma che, però, finora non ha trovato particolare applicazione. Inizialmente abbiamo anche sollecitato con insistenza le procure a indicare tali beni ma non c'è stata sul punto una grande rispondenza, salvo poi far emergere che quel soggetto magari disponeva di quattro o cinque Porsche o Ferrari, conti in Svizzera, gioielli, e altro. A quel punto, qualcun altro è intervenuto, ma sarebbe stato meglio che fosse emerso da subito, anche nell'ottica della puntuale applicazione della legge e per la valutazione della spontaneità della collaborazione che arriva a prendere le distanze dal frutto di un'attività illecita, come impone la legge.

Questo contratto *sui generis* viene sottoscritto non soltanto dal collaboratore o dal testimone di giustizia ma anche dal presidente della Commissione.

Le misure consistono più precisamente innanzitutto in un piano provvisorio di protezione: provvisorio perché quando inizia la collaborazione non ci sono ancora riscontri; c'è però un rischio e, quindi, si pone la necessità di garantire una completa tutela, per un verso, e una completa assistenza, per altro verso. Normalmente, quindi, la proposta non è mai in prima battuta volta ad un inserimento nel programma definitivo – esistono solo delle eccezioni a questa prassi – ma è una proposta di applicazione del piano provvisorio. Tale proposta contiene l'indicazione dei fatti su cui vi è la manifestazione di volontà di collaborare, i motivi per i quali la collaborazione è ritenuta attendibile e importante ad avviso del procuratore della Repubblica e le circostanze di particolare gravità che legittimano il programma.

La chiave dell'inserimento nel programma è la mimetizzazione. Quindi, di norma, una volta stabilito l'ingresso nel piano provvisorio di protezione, si procede al trasferimento in una località protetta, atto che garantisce in prima battuta, con l'allontanamento spesso a centinaia e centinaia di chilometri di distanza, la sicurezza del soggetto il quale, però, nella località protetta non deve avere tutela personale, né deve avere un dispositivo di scorta, altrimenti la mimetizzazione salta; riceverà la tutela quando dovrà recarsi, per esempio, nel luogo di origine a rendere testimonianza e dichiarazioni, a meno che non si attivino i meccanismi della collaborazione a distanza con i sistemi video. Ogni altra misura, dal documento di copertura al cambio di generalità, al domicilio protetto, risulta vanificata se non c'è questa mimetizzazione. Quando poi la mimetizzazione, per qualsiasi ragione, salta (può capitare, anche se in casi eccezionali) è necessario il trasferimento in altra località.

Secondo la legge il piano provvisorio di protezione ha la durata di 180 giorni, poi segue quello definitivo. Questo termine però non è perentorio, non è a pena di decadenza: capita in più di una circostanza che l'autorità giudiziaria non faccia in tempo ad acquisire tutti gli elementi di riscontro che legittimano il piano definitivo. Il sistema si chiude con la possibilità per il Capo della polizia, se non giunge in tempo utile il piano provvisorio, di disporre misure urgenti. Questo intervento del Capo della polizia è veramente eccezionale; ricorre, per esempio, quando termina una legislatura e l'altra deve ancora prendere avvio e c'è, quindi, un periodo di interregno in cui la Commissione non è pienamente operante. Il fatto, però, che la Commissione si riunisca almeno una volta a settimana consente di essere molto tempestivi nella disposizione del piano provvisorio.

Una tipologia – a mio avviso di estrema importanza – di misure di protezione introdotta nella terza fase, quindi dopo il varo della legge n. 45, è quella relativa alla protezione *in loco*. Tale misura riguarda, di regola, soltanto la figura del testimone di giustizia, cioè la persona non inserita ad alcun titolo nei circuiti criminali che riferisce quanto è a sua co-

noscenza o in quanto vittima di reati particolarmente gravi – ad esempio un'estorsione – o in quanto ha assistito a delitti particolarmente gravi, la quale può avere una serie di proprie legittime ragioni che le fanno manifestare l'indisponibilità a trasferirsi in una località protetta. Tra queste ragioni non ultima può essere quella di avere un'avviata attività imprenditoriale nel luogo d'origine. Scatta a quel punto la protezione *in loco* che non prevede, come è ovvio, misure di assistenza economica non essendocene necessità, visto che il soggetto continua a svolgere l'attività che svolgeva prima, ad eccezione di interventi, che ovviamente gravano sul sistema della protezione, tesi a rafforzare la sua tutela. Fra i tanti vi è un caso di protezione *in loco* in cui un testimone giustizia ha come attività economica uno stabilimento balneare, che è stato messo in sicurezza con un meccanismo di videosorveglianza e con una centrale operativa che si occupa soltanto di questo. Ovviamente, una spesa di questo tipo, non potendo gravare come ulteriore onere sul testimone, è stata posta interamente a carico del sistema di protezione. Questo è uno dei tanti esempi che si potrebbero fare.

La Commissione guarda con particolare favore alla protezione *in loco* che normalmente, presentando enormi difficoltà, non si applica ai collaboratori di giustizia, ma ha invece un alto valore, non soltanto simbolico, per i testimoni di giustizia, perché è il segnale che riferire all'autorità giudiziaria ciò di cui si è a conoscenza su fatti gravi in aree ad alta densità criminale non è qualcosa di così sconvolgente da costringere il soggetto ad allontanarsi a mille chilometri di distanza dal luogo di origine, e che lo Stato è in grado di garantire sul territorio la sicurezza anche di chi compie un passo così significativo. È chiaro che, come per ogni misura impegnativa, a fianco dei *pro* ci sono dei contro. Una protezione di questo tipo grava, infatti, interamente sulle forze territoriali di polizia che quindi – lo dico con la massima franchezza – hanno qualche problema. Ovviamente, i problemi sono dappertutto ma ve ne sono di più nelle città più grandi: un conto è garantire una misura del genere a Napoli, altro a Siracusa. Questo favorisce un interscambio informativo costante spesso fatto anche di colloqui diretti in Commissione con i responsabili locali della sicurezza. I problemi però si affrontano e si risolvono: ne parlo perché tra qualche ora un caso del genere sarà sottoposto per un richiamo periodico all'esame della Commissione.

Da ultimo, vi è il programma speciale di protezione che implica invece il trasferimento definitivo in una località protetta e comprende: la sistemazione in un alloggio, le spese per i trasferimenti, le spese per le esigenze sanitarie quando non è possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità a svolgere attività lavorativa. Nella documentazione troverete, all'insegna della massima trasparenza ma con vincolo di segretezza, la tabella con l'entità degli assegni destinati ai collaboratori e ai testimoni di giustizia ed i correttivi in aumento, a seconda del numero dei componenti del nucleo familiare. Le tabelle riguardano, però, esclusivamente l'assegno di mantenimento. A ciò si aggiunge il resto, cioè le spese correlate all'as-

sistenza legale, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e così via. Vi possono essere poi – certamente per i testimoni – misure ulteriori necessarie ad assicurare il tenore di vita di cui si godeva prima dell'ingresso nel programma, sempre che non sia possibile continuare a svolgere il proprio lavoro. Come sapete la legge prevede una misura che impone, per esempio se si tratta di un soggetto dipendente di un'amministrazione dello Stato, di mantenere il rapporto di dipendenza sia pure nella sede di destinazione, con tutte le cautele volte ad impedire di considerare quella presenza collegata ad una collaborazione e non ad un trasferimento ordinario.

Nel capitolo dedicato alla competenza giurisdizionale, che non illustrerò in questo intervento, troverete degli elementi informativi riferiti a tutto ciò che riguarda i benefici penitenziari.

Devo dire che la legge del 2001 ha opportunamente scisso qualsiasi legame tra Commissione centrale e autorità giudiziaria. Prima per la concessione dei benefici penitenziari era indispensabile un parere della Commissione. Successivamente, essendo la Commissione un organo amministrativo, ci si è resi conto che l'espressione di questo parere creava un'interferenza che non aveva una plausibilità logica, quindi lo si è soppresso mantenendo la competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria e, in particolare, del giudice di sorveglianza.

Nella documentazione che vi ho consegnato troverete, inoltre, una serie di indicazioni sulle misure di reinserimento lavorativo.

Vorrei soffermarmi soltanto su un dato che ritengo utile per evitare letture in apparenza disorientanti dei dati forniti. Si è detto – adesso lo si dice molto meno – che a seguito della legge n. 45 del 2001 vi è stata una diminuzione o comunque un danno a carico del sistema delle collaborazioni. Se devo riferirmi esclusivamente ai dati quantitativi, senza azzardare valutazioni di altro tipo che non mi competono, anche se agli atti della Commissione ci sono i verbali e la sintesi delle dichiarazioni, rese dai collaboratori, non riscontro assolutamente una diminuzione di collaborazioni. L'elemento da prendere in considerazione non è il numero complessivo dei soggetti protetti ma il numero dei soggetti ammessi al programma di protezione. Il numero complessivo di soggetti protetti è obiettivamente calato, ma per altre ragioni che illustrerò a breve, mentre i collaboratori di giustizia che annualmente fanno il loro nuovo ingresso nel programma di protezione sono circa 100, dato che si muove in linea con il passato (troverete tabelle che partono dal 1996, non disponendo dei dati relativi a periodi antecedenti).

La nuova legge ha permesso, invece, di moltiplicare notevolmente il numero delle nuove ammissioni di testimoni di giustizia. Infatti, se prima dell'approvazione di questa legge erano censite circa sei ammissioni l'anno, ora si contano circa 14 nuove ammissioni l'anno (si tratta comunque di una media abbastanza rispettata). Credo che questo dato, essendo più che raddoppiato, rappresenti un riscontro quantitativo della bontà dell'aver individuato uno statuto a sé, riguardante i testimoni di giustizia.

Il motivo per cui si è registrata una riduzione complessiva del numero di soggetti protetti – che nel 1996, ad esempio, era addirittura di

circa 7.000 unità, a fronte delle circa 4.000 attuali – dipende dal fatto che nella XIV legislatura si è molto incentivato il meccanismo della capitalizzazione. Una volta terminati gli impegni giudiziari, con il pieno accordo dell'autorità giudiziaria, sia di quella precedente sia della Procura nazionale antimafia, si ritiene assolutamente inutile mantenere un soggetto nel sistema di protezione. In questo modo, il soggetto che ha esaurito gli impegni processuali ha la possibilità di iniziare realmente una vita propria godendo di questa misura che consiste in una significativa elargizione *una tantum* che gli permette di avviare un'attività lavorativa di qualsiasi tipo oppure, se si tratta di persona anziana, di acquistare un immobile e avere una abitazione certa, o comunque di avere a disposizione una somma certa che gli permette di non fare un salto nel buio uscendo dal programma.

Come dicevo, nella XIV legislatura con l'accordo di tutti vi è stato un incremento notevole delle capitalizzazioni, in modo specifico per i testimoni di giustizia, spesso – direi quasi sempre – con una previa audizione degli stessi interessati proprio per concordare meglio le modalità di fuoriuscita dal programma, non essendo parti contrapposte rispetto allo Stato. Sulle capitalizzazioni la Commissione si è dotata ancora una volta di criteri certi e obiettivi, illustrati nelle tabelle che sono a vostra disposizione e che potete consultare, che immaginano la moltiplicazione dell'assegno di mantenimento per 12 (cioè per una annualità) e per un moltiplicare che va da 2 a 5 per i collaboratori di giustizia e da 2 a 10 per i testimoni di giustizia. È chiaro che se il collaboratore o, come avviene più frequentemente, il testimone di giustizia dimostra la necessità di un intervento suppletivo straordinario che gli permetta di riprendere o di continuare l'attività imprenditoriale, o di qualsiasi altro tipo, che svolgeva in precedenza, viene effettuato questo tipo di valutazione.

Vi è un raccordo stretto tra il lavoro della Commissione centrale e il lavoro del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, istituito in base alla legge n. 44 del 1999, per evitare il doppio conteggio. Mi spiego: se il testimone di giustizia ha già ricevuto o sta per ricevere quanto gli compete, a seguito di una istruttoria avviata dal Commissario *antiracket* a titolo di danno emergente o di lucro cessante o di mancato guadagno in generale, quella voce è già esaurita e non si può prevedere un'ulteriore liquidazione. Faccio presente, peraltro, che questa situazione si configura nella gran parte delle ipotesi.

Devo rilevare anche che le ristrettezze del bilancio e anche certe anomalie (anche in questo caso uso il massimo della franchezza) presenti nei meccanismi della contabilità pubblica penalizzano i comportamenti virtuosi. In altri termini, il meccanismo delle capitalizzazioni comporta un esborso immediato, ma già nel giro di due anni l'amministrazione per quel soggetto va in attivo, perché con la capitalizzazione finisce tutto, quindi l'assegno di mantenimento, l'alloggio e tutto il resto. Ci vuole però – lo ripeto – l'esborso immediato. Nella legislatura 2001-2006 le risorse disponibili hanno consentito di realizzare un notevole numero di capitalizzazioni e con ciò, nel corso degli anni, un risparmio al sistema che

si è aggirato intorno ai 20 milioni di euro all'anno. Chi sovrintende al bilancio ritiene però che, se si risparmia 20, si può risparmiare anche 40. La conseguenza è che oggi alcuni tagli non consentono di fare capitalizzazioni sulla base del ritmo precedente ed è un peccato, perché anche dal punto di vista strettamente ...

PRESIDENTE. Dunque, i tagli aumentano la spesa.

MANTOVANO, *sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno*. Esatto, i tagli aumentano la spesa.

Pertanto, c'è rammarico per il fatto di dover mantenere nella protezione soggetti che potrebbero uscire oggi stesso, che invece continuano a percepire l'assegno e che poi comunque dovranno avere la capitalizzazione. Per usare un eufemismo: c'è una dialettica con chi da ultimo valuta queste situazioni. Anche se qualche mese fa abbiamo registrato un incremento in tale ambito, per riprendere a pieno regime puntiamo ad averne un altro.

Nelle varie tabelle troverete anche una ripartizione percentuale tra le voci delle varie spese (locazioni, assegni di mantenimento, capitalizzazioni), che dà proprio l'idea delle destinazioni delle varie risorse. Chiaramente le misure di protezione non sono tali una volta per tutte, vi possono essere delle modifiche in relazione, nella grande parte dei casi, al comportamento del soggetto protetto e alle necessità di indagine. La legge prevede come tempo massimo di durata di un programma di protezione cinque anni, che è un tempo più che congruo. Quando è possibile, si cerca di evitare di arrivarci, ma in altri casi, quando le dichiarazioni vengono rese in processi particolarmente complessi e magari in più giudizi, è necessario andare oltre questo limite.

Tra le modifiche del programma vi è anche quella estrema della revoca che, in alcuni casi, è una misura assolutamente tranquilla perché il programma è cessato e non c'è ragione di farlo proseguire, in altri invece fa seguito a comportamenti, dei collaboratori di giustizia soprattutto, non rispettosi delle regole e anche della legge penale. Sempre previo parere non vincolante dell'autorità giudiziaria, si procede alla revoca anche quando il contributo reso continua a essere importante ma il collaboratore, che riferisce quello che deve dire e magari è anche attendibile in giudizio, utilizza il programma come schermo per fare rapine o per continuare o riprendere traffici di stupefacenti. A quel punto non c'è ragione per mantenerlo nel programma. Non cito al riguardo esempi virtuali ma realmente avvenuti che hanno comportato revocche. Ovviamente, le valutazioni della Commissione sono sempre all'insegna del massimo dell'elasticità e dell'equilibrio.

Un capitolo a sé molto complesso riguarda il cambiamento delle generalità. Se il Presidente è d'accordo, preferirei non parlarne in questa sede per non appesantire questa relazione. Sono però disponibile ad affrontare questo argomento, con tutti i dettagli, in sede di dibattito.

Vorrei soltanto fornire qualche elemento di valutazione sul contenzioso, che si muove lungo un crinale assolutamente fisiologico. Nella documentazione troverete i dati relativi sia alle percentuali delle delibere impugnate (circa il 2 per cento) sia alle percentuali di successo dell'Amministrazione rispetto a questo 2 per cento davanti al giudice amministrativo che ammontano a circa il 54 per cento. Siamo dunque in un ambito più che accettabile. Segnalo però un problema: in caso di impugnativa della delibera davanti al giudice amministrativo, la legge prevede un meccanismo inverso a quello ordinario. Ogni provvedimento amministrativo è efficace a meno che il giudice amministrativo non lo sospenda in via cautelare o non lo dichiari decaduto entrando nel merito. Per la protezione è stato previsto – e c'è una logica – il contrario: se il collaboratore si ritiene ingiustamente estromesso dal programma può impugnare la delibera di estromissione che viene così automaticamente sospesa. La legge stabilisce che l'impugnazione debba avvenire entro sei mesi dalla data della delibera ma quasi mai il giudice amministrativo decide entro sei mesi. Che si arrivi a 8 o a 12 mesi non è un problema, c'è però un caso di cui ogni tanto si occupano le agenzie di stampa più che gli addetti ai lavori e che ha visto il giudice amministrativo intervenire – speriamo in via definitiva – dopo 11 anni. Il giudice amministrativo in questione ha dato piena ragione all'Amministrazione nonché a differenti Commissioni di differenti Governi (non è dunque un problema di valutazione politica) che per 11 anni hanno dovuto sostenere i rilevanti costi del mantenimento al programma di un soggetto (è una donna) che non aveva titolo per farne parte, per la valutazione originaria della Commissione, addirittura del 1998, per successive rideterminazioni della Commissione nel 2003 e per un ritardo che si è protratto fino a qualche settimana fa. Questa persona per 11 anni ha fruito indebitamente del programma.

Ogni tanto ci sono dei problemi con l'autorità giudiziaria, perché le proposte non sono complete sia quanto agli elementi di novità e di completezza sia quanto agli elementi relativi alla intrinseca attendibilità (prima dicevo che abbiamo rinunciato alle indicazioni dei beni, a malincuore ma ci abbiamo rinunciato) sia ancora quanto alle ragioni che devono essere indicate per inserire nel programma i familiari. Questo discorso riguarda in modo particolare la realtà napoletana. Ordinariamente la richiesta di ammissione al programma di un collaboratore di giustizia napoletano non riguarda una persona o una famiglia ma una etnia, perché si giunge fino a 90-100 soggetti. È ovvio che un minimo di vaglio da parte della Commissione, che è tenuta al rispetto delle regole di buona amministrazione e quindi all'osservanza del bilancio, ci vuole. Si innesca quindi uno scambio di richieste di informazioni con la procura non perché ci dica nel dettaglio cosa rischiano uno per uno, ma perché faccia una sorta di selezione. Devo dire che normalmente la bontà della collaborazione ha come primo elemento di riscontro il fatto che i familiari rinuncino ad entrare nel programma e prendano le distanze dal collaboratore. Certamente non lo fanno per rispetto al bilancio dello Stato.

Spesso, ci sono proposte di ammissione cui seguono delle revoche, alle quali seguono nuove proposte. Anche in questo caso forse una valutazione della serietà del collaboratore nella continuità temporale non guasterebbe.

L'ultima questione, peraltro abbastanza controversa, che mi permetto di sottoporre alla valutazione della Commissione riguarda la qualifica del testimone di giustizia. Il problema è il seguente: basta l'assunzione della veste processuale di testimone di giustizia per legittimare l'inserimento in un programma di protezione con la qualifica formale di testimone di giustizia? Sembra una domanda retorica, ma quando ci si trova di fronte (nella documentazione ho indicato un caso ma sono parecchie le ipotesi capitate nel corso degli anni) a determinati soggetti, non è più così. Faccio l'esempio della moglie di un capo *clan* che ha assistito a incontri durante i quali venivano decisi omicidi, grossi traffici di sostanze stupefacenti, giri di estorsione e di usura. Per una persona che per anni non ha dato un contributo attivo (almeno non risulta, l'autorità giudiziaria non ce lo dice, a meno che si consideri tale portare la pasta in tavola mentre si discuteva di queste cose) ma conosce e riferisce di certe vicende perché ha assistito nel corso degli anni agli incontri, possiamo adoperare per questa persona la qualifica formale di testimone di giustizia concepita dal legislatore dopo un lungo travaglio e un lungo approfondimento, fatto di vita vissuta e di disamina parlamentare che vale per le persone oneste, distaccate da contesti criminali.

Ci è capitato il caso di un soggetto processualmente qualificato come testimone di giustizia che per anni era stato l'autista di un *boss* della camorra e in tale veste portava in giro non solo il *boss* ma anche un'arma con matricola abrasa e tutto quello che ha riferito lo ha riferito in quanto era autista del *boss*. Tutto ciò è fonte di contenzioso davanti ai TAR, ma anche in questo caso, con una continuità istituzionale che dimostra che il problema esiste, al di là delle maggioranze, sia la Commissione da ultimo presieduta dall'onorevole Minniti sia quella che ho l'onore di presiedere hanno elaborato delibere di massima che vanno nella medesima direzione. Abbiamo la soddisfazione di vedere che gli stessi criteri valutativi valgono per il Parlamento che, nel corso della conversione del decreto-legge sulla sicurezza, ha escluso dalla fruizione dei benefici di legge, come quello sulle vittime della criminalità organizzata, persone che presentavano un'evidente intraneità a contesti mafiosi o camorristici. Nell'episodio che ho citato, peraltro, è stato pure evidenziato il caso, che ha avuto anche un clamore mediatico, della moglie del *boss* che ha poi ricevuto la speciale elargizione e il vitalizio come vittima di mafia.

C'è un'aggravante. Se il testimone di giustizia si allontana dalla località di origine ha il diritto, in base alla legge, di chiedere allo Stato l'acquisizione a prezzo di mercato dei beni immobili che è costretto a lasciare. Il caso del familiare o dell'aiutante di un mafioso o di un camorrista che magari ha acquisito illecitamente proventi da un'attività o a cui sono stati intestati dei beni nella località d'origine farebbe arrivare al paradosso che l'attività che potrebbe essere sottoposta a misure di preven-

zione patrimoniali diventi una partita di giro in cui lo Stato è danneggiato due volte. Anche questo è stato un argomento che ci ha convinto a mantenere e a confermare l'orientamento già emerso in precedenza.

Nel corso degli anni, in applicazione della legge n. 45 del 2001, sono stati stabiliti dei contatti tuttora attivi con l'Agenzia del demanio, con l'Agenzia delle entrate e con l'INPS, nella struttura, in particolare, del servizio medico-legale, per fruire dei loro servizi, soprattutto con riferimento alla fuoriuscita dal programma dei testimoni di giustizia. Inoltre, poiché la legge fra le varie misure prevede solo per i testimoni di giustizia anche la concessione di mutui a tasso agevolato, è stata stipulata una convenzione con un importante istituto di credito che si avvale di un certo meccanismo di garanzie pubbliche istituzionali e, nonostante i tassi di mercato in questo momento siano bassi, essi sono sempre notevolmente più alti rispetto a quelli previsti dalla convenzione. La documentazione che ho consegnato contiene anche questo riferimento e quello all'istituto di credito che non voglio citare perché credo sia controproducente pubblicizzarlo.

Ritengo con questa ultima indicazione di avere riferito gli elementi essenziali e, ringraziandovi per l'attenzione, sono pronto a rispondere ai quesiti che vorrete pormi.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che le colleghe Angela Napoli e Ida D'Ippolito non partecipano alla seduta odierna della Commissione perché impegnate in votazioni presso le Commissioni giustizia e agricoltura della Camera dei deputati.

Desidero ringraziare l'onorevole Mantovano per questa ampia e chiara informativa che ci ha fornito nella quale ha tenuto nella dovuta considerazione le osservazioni e i quesiti che avevamo formulato, registrando ovviamente i dibattiti svoltisi precedentemente in Commissione.

Ritengo, pertanto, che ad alcune delle domande che possano emergere nel corso della discussione l'onorevole Mantovano abbia già dato risposte esaurienti. Questo facilita il compito ma mi induce comunque a chiedere a tutti i colleghi che interverranno di essere il più possibile stringati, anche perché alcuni di loro hanno esigenze connesse alle scadenze elettorali e, quindi, hanno problemi di rientro nei propri collegi. Naturalmente questa raccomandazione viene formulata senza che ciò possa nuocere in alcun modo all'economia dei nostri lavori.

LI GOTTI. Signor Presidente, ringrazio l'onorevole Mantovano per la sua relazione. Leggeremo in seguito la documentazione che ha consegnato agli Uffici della Commissione e che sicuramente fornirà informazioni ancora più dettagliate.

Signor Presidente, prima di procedere nel mio intervento vorrei sapere se la seduta odierna si limiterà alla formulazione dei nostri quesiti per poi rinviare il seguito dell'audizione del Sottosegretario ad altra seduta.

PRESIDENTE. Senatore Li Gotti, questo dipende dal numero delle domande. Se l'onorevole Mantovano ne avrà il tempo, risponderà subito. Naturalmente resta a lui la facoltà di fornire, laddove lo ritenga opportuno, risposte più compiute per iscritto in un secondo tempo.

LI GOTTI. Il profilo che intendo sollecitare all'attenzione dell'onorevole Mantovano – la ricostruzione cioè della storia giudiziaria di un collaboratore di giustizia cui siano state cambiate le generalità – ha già avuto una parziale risposta nella documentazione riservata ed è di grande delicatezza. Indubbiamente il cambio delle generalità – lo comprendiamo benissimo – non può comportare una verginità giudiziaria, dovrà comunque rimanere cognizione della storia giudiziaria del soggetto, adottando anche le misure conseguenti, tra cui l'interdizione.

Il problema consiste, quindi, nell'applicazione del comma 5 dell'articolo 17 del decreto ministeriale n. 161 del 2004 che stabilisce le particolari modalità con cui si consente all'Ufficio del casellario giudiziale presso il tribunale di Roma di collegare una storia giudiziaria ad un individuo che ha nuove generalità.

Poniamo il caso della presenza del nominativo Mario Rossi presso il casellario giudiziale. Il Servizio centrale di protezione dovrà comunicare all'Ufficio del casellario presso il tribunale di Roma che a quel nominativo corrisponde una storia giudiziaria che è propria della persona titolare di quella storia ma non di Mario Rossi. A quel punto, il casellario giudiziale comunicherà anche ad altri uffici, ad esempio quelli elettorali, che il cittadino Mario Rossi è stato interdetto e non è più titolare del diritto di elettorato attivo e passivo. Si sono verificati dei casi di cui si è a conoscenza, pertanto l'ufficio elettorale ha provveduto a convocare il signor Mario Rossi per la restituzione del certificato elettorale in quanto egli aveva una sua storia giudiziaria. Il problema sta nel comprendere quali particolari modalità di comunicazione si possono adottare. Un esempio: è proprio necessario che l'Ufficio del casellario giudiziale conosca le storie giudiziarie di Mario Rossi? Non potrebbe essere sufficiente, invece, inserire nel casellario giudiziale di Mario Rossi una qualsiasi forma di richiamo che metta in condizione l'Ufficio del casellario giudiziale di approfondire, quando ne ricorrano i presupposti, presso il Ministero dell'interno il vuoto della storia giudiziaria non descritto? In questo modo si eliminerebbe una parte del rischio, implicando la ricostruzione della storia giudiziaria l'attribuzione del vero nome e cognome alla persona che ha dovuto cambiare le generalità.

In altri termini, per scongiurare il ripetersi di certe situazioni, si potrebbe prevedere che nel casellario giudiziale non siano riportati tutti i precedenti penali riferibili alla persona che ha cambiato le proprie generalità, ma un'annotazione in cui si specifica che, ai fini dell'approfondimento dei precedenti penali, è necessario presentare una richiesta affinché siano eseguiti i necessari accertamenti presso il Ministero dell'interno e l'ufficio competente. Si capirà, comunque, che quella persona è un collaboratore di giustizia, ma la sua storia giudiziaria, che consente di dare la

vera paternità a quel nome di copertura, dovrà essere messa in evidenza solo se ci sarà un motivo espressamente giustificato e motivato che metterà in condizione l'autorità di valutarne la fondatezza.

Approfitto, ancora della sua disponibilità per fare un altro esempio.

Supponiamo che Mario Rossi, collaboratore di giustizia, sia protagonista di un incidente stradale di lieve entità, in conseguenza del quale si instauri un processo per lesioni colpose e si proceda all'acquisizione del certificato del casellario giudiziale. A questo punto, la sua storia giudiziaria emergerebbe e si verrebbe a sapere che Mario Rossi è l'autore della strage di Capaci, oppure di un altro delitto, che porta ad individuare la persona. Per questo motivo, onorevole Sottosegretario, ritengo opportuno trovare una soluzione.

Vorrei, infine, sapere se la Commissione presieduta dall'onorevole Mantovano ha esaminato questo particolare aspetto, in considerazione del fatto che è a mia conoscenza (ma vorrei sbagliarmi) che negli ultimi tempi si sono verificate alcune smagliature provocate proprio dall'attuale sistema.

LUMIA. Signor Presidente, attendevo da tempo quest'audizione per rifare il punto sul sistema di gestione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, come il sottosegretario Mantovano peraltro ha ben fatto, ma anche per continuare un lavoro d'inchiesta – già avviato in passato da questa Commissione sia pure con una diversa composizione – che dura da diverse legislature e che ritengo debba proseguire.

A tale proposito, signor Presidente, non avendone trovato traccia nella denominazione dei Comitati, le chiedo che – analogamente a quanto si è sempre fatto nelle varie Commissioni antimafia – nella denominazione di uno di essi vi sia un esplicito riferimento alla necessità di continuare a lavorare sul tema dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

PRESIDENTE. Senatore Lumia, mi scusi se la interrompo, ma intervingo solo per comunicare che a quest'osservazione, già opportunamente sollevata in sede di Ufficio di Presidenza, è stato precisato che il riferimento da lei indicato, pur mancando nel titolo, è esplicitato nel sottotitolo convenuto in Ufficio di Presidenza e quindi il VII Comitato comprende esattamente questo tema.

LUMIA. Ne sono lieto, signor Presidente.

Formulerò ora una serie di domande che attengono non al sistema, come ha spiegato il Sottosegretario, ma in modo particolare all'effettività della gestione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

Nella sua storia, la Commissione parlamentare ha sempre rilevato delle criticità che non sono solo quelle esterne a cui il sottosegretario Mantovano ha fatto cenno, in alcuni casi anche ben definendole, con riferimento, ad esempio, all'autorità giudiziaria. Non ho sentito però alcun riferimento alle criticità interne, che storicamente invece sono state sempre rilevate, anche ufficialmente, con diversi atti della Commissione parla-

mentare antimafia tra cui – ricordo – una relazione a firma proprio del sottosegretario Mantovano e un'altra, più recente, approvata all'unanimità nel gennaio 2008. In entrambe le relazioni, infatti, è indicata una serie di criticità interne, con riferimento in particolare ai testimoni di giustizia. Da questo punto di vista vorrei sapere dal Sottosegretario se quelle criticità interne sono state fatte proprie dalla Commissione che presiede, se vengono analizzate, se si pone rimedio a quelle che, in modo autorevole, il Parlamento ha indicato, con un'approvazione in tal senso, come atto d'indirizzo. Vorrei sapere inoltre se (in proposito chiederei un confronto che non può aver luogo ora ma che deve essere continuato nel tempo), in uno spirito di cooperazione, si possano approfondire, in modo preciso e puntuale, i motivi di questa criticità.

Signor Presidente, la Commissione ha assistito in quest'Aula ad audizioni drammatiche, nel corso delle quali sono emersi aspetti altrettanto drammatici la cui documentazione è stata classificata riservata, ma anche segreta, per i motivi ovvi che tutti conosciamo. Questo materiale non deve rimanere sepolto nei nostri archivi, deve diventare invece oggetto di valutazione e di impegni.

In particolare, signor Presidente, emergono dati drammatici riguardo alla gestione dei testimoni di giustizia dal punto di vista psicologico. Emerge soprattutto la grave inadeguatezza del Servizio di protezione nella gestione di queste figure che non devono apparire marginali, trattandosi di persone oneste, sradicate dal territorio di provenienza e inserite in un altro contesto, dove spesso vivono in condizioni di piena passività, che fanno scattare difficili meccanismi psicologici che, come abbiamo constatato più volte, non vengono presi in considerazione. Allo stesso modo, in un confronto avvenuto in questa sede con chi avrebbe dovuto affrontare questo nodo, abbiamo constatato come vi sia una carenza di professionalità in termini sia quantitativi che qualitativi, carenza alla quale non so se sia stata prestata la giusta attenzione. Abbiamo constatato come gli cambi di generalità provochino problemi gravissimi legati alle difficoltà che si incontrano per il reinserimento nel mondo del lavoro. Sempre in uno spirito di cooperazione, dovremmo dirci la verità anche su questo punto e cercare i motivi che spesso conducono a fallimenti, che non possono essere risolti in modo burocratico con la sola capitalizzazione, abbandonando l'individuo a se stesso. Spesso questa forma di capitalizzazione determina dei fallimenti, pur avendo portato in alcune occasioni dei successi.

Ho fatto questi riferimenti per sottolineare l'importanza di un intervento personalizzato che tenga conto delle caratteristiche, della storia, delle abilità, delle capacità della persona che viene presa in carico come testimone di giustizia o anche come collaboratore di giustizia, anche se in questo caso mi riferisco soprattutto ai primi. Sulle misure di protezione ci sono problemi serissimi. Alcuni casi di protezione *in loco* li ho seguiti anche personalmente. Il Sottosegretario vi ha fatto cenno, ma dobbiamo dirci la verità: ci sono stati dei fallimenti perché le forze di polizia locali non sono state e non sono in grado di farsi carico di una simile protezione. Quindi un principio giusto nell'effettività della gestione si rivela carente.

Non possiamo sottacere l'argomento o rilevarne solo una debolezza per le forze di polizia locali. Dobbiamo invece intervenire e provare a risolvere il problema.

Altra questione, sulla quale la legge interviene, riguarda il tenore di vita del soggetto protetto. Molti testimoni auditi ci hanno detto che c'è uno scarto notevolissimo tra il tenore di vita precedente alla collaborazione e quello tenuto durante il programma di protezione, che coinvolge anche la capitalizzazione e il momento in cui si torna a contare solo sulle proprie energie e sulle proprie forze. Alcuni casi, segnalati e documentati in Commissione, riguardano anche beni immobili di proprietà dei testimoni di giustizia. La gestione di questi beni è difficilissima. Spesso l'Agenzia del demanio non dà una valutazione di mercato di tali beni e quindi non consente di valorizzare appieno quel tipo di proprietà. Insomma, in questa relazione ci sono più questioni ben descritte punto per punto.

Vorrei tornare su una divergenza con il sottosegretario Mantovano che più volte ho avuto modo di constatare e che riguarda una misura che la Commissione riteneva di spendere. Mi riferisco in modo particolare all'inserimento lavorativo nella pubblica amministrazione di quelle persone che non sanno fare gli artigiani, i commercianti, gli imprenditori e gli operai. Tale inserimento deve avvenire, ovviamente, con tutte le accortezze, le forme di protezione e gli accorgimenti possibili. Piuttosto che tenere queste persone in una condizione passiva e poi procedere alla capitalizzazione, si potrebbe pensare alla soluzione che vi ho ora indicato, perché consentirebbe loro di uscire da un contenzioso perenne e di avere un autonomo ruolo professionale e una propria dignità. Peraltro, il numero dei testimoni di giustizia è molto ridotto ed esistono accorgimenti per garantire loro la sicurezza. Sono d'accordo con il sottosegretario Mantovano: è un profilo molto delicato di cui dobbiamo farci carico. Penso però che lo Stato sia – o almeno dovrebbe essere – più bravo di un privato nel garantire la sicurezza. Registro invece una divergenza tra il documento approvato all'unanimità dalla Commissione e la scelta del Governo, divergenza che non deve portare ad un conflitto ma ad un'interlocuzione e a una cooperazione volta all'individuazione di un'adeguata soluzione.

Signor Presidente, sarebbe importante acquisire la storia dell'imprenditore Noviello, ucciso dal clan dei Casalesi otto anni dopo avere dato un contributo come testimone di giustizia. I motivi per cui lo chiedo sono diversi. Intanto dobbiamo ricordare tutti che la protezione non deve ritenersi legata solo all'immediatezza e che il pericolo non deve essere misurato sul tempo reale, vale a dire quando si fornisce una testimonianza, quando il processo è in corso. Nel caso di Noviello, infatti, la vendetta è arrivata dopo otto anni, dopo che le persone coinvolte sono state condannate con sentenza passata in giudicato. Dovremmo usare un caso di questo genere per svolgere un'inchiesta approfondita al fine di individuare i profili di responsabilità (non mi riferisco alla Commissione centrale né al Servizio di protezione ma all'apparato complessivo dello Stato) e per capire se ci sia stata o meno una proposta riguardante quest'imprenditore. In caso

contrario, ci si fermerebbe, per così dire, alla pacca sulle spalle ai familiari e alle condoglianze di *routine*, ancorché sentite, ai funerali.

Quanto alle vicende del napoletano, sarebbe interessante sapere quanti familiari, in questo caso dei collaboratori di giustizia, sono caduti per vendette trasversali. In questo modo potremmo renderci conto realmente del significato della richiesta dell'autorità giudiziaria di mettere sotto protezione 94 persone, richiesta che anche a me è sembrata abnorme e, per come l'ha presentata il Sottosegretario, pure un po' ridicola. Ripeto, verificiamo quante vittime di vendette trasversali ci sono state per capire se le richieste dell'autorità giudiziaria siano poco logiche o abbiano invece un grado di fondatezza. Serve un lavoro d'inchiesta molto prezioso e misurato.

Signor Presidente, vengo ora ai minori, figli sia di collaboratori sia di testimoni di giustizia, sottoposti a protezione: li metto insieme perché non devono seguire la sorte dei genitori per i quali, invece, abbiamo fatto bene a fare la distinzione. In questa sede abbiamo ascoltato testimonianze drammatiche sulla loro storia, che, dopo la presa in carico da parte dello Stato, si articola lontano dai territori di origine. Vorrei sapere se sono stati analizzati i punti di debolezza per coloro che vivono in questa condizione, se ci sono stati dei fallimenti e quale risposta qualificata ed efficiente si intenda dare, anche con la collaborazione della Commissione.

In una delle nostre relazioni sono indicati – e penso ben compendati – alcuni casi emersi nel corso di specifiche audizioni svolte presso la Commissione parlamentare antimafia. Poiché questi casi si caratterizzano anche per elementi di riservatezza e di segretezza, forse sarebbe opportuno discuterli insieme non per individuare profili burocratici (chi ha ragione e chi ha torto dal punto di vista del ricorso al TAR) ma per capire, dato il contenzioso, qual è stato il fallimento di quei progetti e come si possa recuperare la situazione. Piuttosto che concentrarci sul contenzioso – che si può allargare anche alla Commissione – sugli aspetti documentali e burocratici che rischiano di essere fuorvianti, concentriamoci sui successi o sugli insuccessi di quella attività, di quella presa in carico, di quel risultato.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 15,53).

(I lavori riprendono in seduta pubblica alle ore 15,56).

(Segue LUMIA). L'ultimo aspetto che vorrei sottolineare, e che riguarda più che altro noi, è quello della durata di 180 giorni del piano provvisorio. Mi sembra sia ormai maturo il tempo per procedere ad una revisione di questa tempistica. Presidente, allora, in qualità di Ministro dell'interno, lei si pronunciò dando una propria disponibilità in tal senso, anche se poi la sua maggioranza la bloccò. Dall'esperienza acquisita nella gestione di questi 180 giorni da chi non è autorità giudiziaria risulta l'opportunità di riesaminare questa procedura con riferimento ai tempi, senza cambiare però lo spirito della legge, che allora condivisi e che ancora ritengo abbia operato bene: evitare le cosiddette dichiarazioni a rate. Sa-

rebbe quindi il caso di rendere utili quei 180 giorni evitando di riempire frettolosamente i verbali ma svolgendo un lavoro serio, ben fatto, volto a garantire tempi certi al netto di vacanze e di deposizioni, in modo tale da dare una risposta pronta e moderna a un problema che da anni solleviamo e che fino ad ora non ha trovato alcuna soluzione.

LAURO. Signor Presidente, ringrazio innanzi tutto il sottosegretario Mantovano per l'esposizione articolata, motivata e documentata senza rinunciare a sottolineare le problematiche di una gestione di per sé complessa, difficile e continuamente alimentata da problemi.

La domanda che intendo rivolgere al Sottosegretario riguarda le risorse. Vorrei conoscere l'entità dei tagli che hanno investito il Fondo unico giustizia e che hanno limitato le soluzioni di capitalizzazione. Vorrei sapere altresì se è stata preparata dal suo ufficio una proiezione finanziaria da presentare motivatamente al Tesoro per giustificare come un taglio apportato ad un tale fondo possa tradursi in un costo aggiuntivo.

PRESIDENTE. Non essendoci altri interventi, do la parola al sottosegretario Mantovano per la replica, fermo restando che, se vorrà, potrà fornire alla Commissione ulteriori valutazioni scritte.

MANTOVANO, *sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno*. Presidente, lo farò certamente con riferimento al quesito del senatore Lauro che richiede elementi di elaborazione che non credo di avere in questo momento interamente a disposizione.

Per quanto riguarda la questione del cambio di generalità sollevata dal senatore Li Gotti, ricordo che esistono varie fonti normative, che do per conosciute. Il cambio di generalità è una misura assolutamente eccezionale; non viene prevista per tutti coloro che entrano in un programma di protezione ed è sempre disposta a seguito di una precisa istanza, proprio perché i *pro* non sempre superano i *contro*. Si pone, infatti, una serie di problemi che riguardano, fra l'altro, anche la situazione scolastica dei figli. Complessivamente, da quando esiste questo istituto – il dato è aggiornato a tutto maggio 2009 – il cambio di generalità è stato concesso in favore di 132 collaboratori di giustizia e 508 familiari e di 31 testimoni di giustizia e 69 familiari, con una distinzione che andrebbe fatta prima e dopo il 2004 quando – come è noto – è stato emanato il decreto ministeriale n. 161 di attuazione della nuova disposizione introdotta dalla legge n. 45. La procedura prevede che venga presentata l'istanza e che venga chiesto il parere alla procura che sta svolgendo le indagini ed è titolare del processo. In genere, la procura esprime parere contrario se ci sono ancora impegni giudiziari o pene da espiare. Il 1° febbraio 2005 la Commissione ha approvato una procedura nei confronti dei soggetti ammessi al cambio di generalità, individuata d'intesa con il Ministero della giustizia. Tale procedura prevede la creazione nel casellario giudiziale di una posizione autonoma nella quale il collaboratore viene indicato con la nuova identità acquisita e vengono riportate le risultanze riferite alle precedenti genera-

lità, omettendo gli elementi che possano consentire il collegamento di dati identificativi del soggetto. Detta procedura permette l'accesso a queste indicazioni con un sistema garantito soltanto a chi ne ha pieno titolo. Va comunque raggiunto un equilibrio, che mi rendo conto non essere ancora stabile e definito, tra l'esigenza di permettere, da un lato, la piena ripresa di attività del collaboratore che ha cambiato le generalità e, dall'altro, di non renderlo completamente esente dalle sue responsabilità passate e, quindi, dalla possibilità, quando vi è necessità, di recuperare la sua storia di violazione di legge.

Questo problema acquista un particolare peso con riferimento non soltanto alle questioni elettorali legate alla partecipazione al voto, ma anche, ad esempio, al rilascio di licenze commerciali che richiedono l'assenza di precedenti penali o, comunque, di precedenti penali significativi. Attualmente, ripeto, si prevede già una procedura garantita che rappresenta un filtro; in questo momento però la questione è oggetto di approfondimento da parte del Servizio centrale di protezione e della Direzione della polizia criminale, affinché il filtro sia ancora più congruo e più dettagliato rispetto alle esigenze. Poiché il problema esiste e non è stato ancora del tutto risolto, ancorché in parte non significativa, sono disponibile ad aggiornare la Commissione sul seguito di questo lavoro.

In merito ai contenuti dell'intervento del senatore Lumia, credo sia opportuno partire dal particolare piuttosto che svolgere valutazioni di carattere generale. Quando dalle valutazioni di carattere generale – che egli ha ritenuto di esprimere e che sono abbastanza pesanti – si scende nel particolare, le osservazioni da fare sarebbero più di una. Sarei totalmente disancorato dalla realtà se dicessi che nel sistema di protezione tutto va bene. Tuttavia, sarei profondamente ingiusto nei confronti di chi lavora nel sistema di protezione, se dicessi che i problemi sono esattamente quelli descritti dal senatore Lumia e nei termini da lui illustrati.

LUMIA. Io mi riferivo alla relazione della Commissione.

MANTOVANO, *sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno*. Io mi riferisco al suo intervento e sto cercando di rispondere.

Gli organi d'informazione sono pieni di lamentele di soggetti che si autoqualificano in genere come testimoni di giustizia. Se poi si prova a fare uno *screening*, emerge una casistica di soggetti che non sono mai stati proposti per l'inserimento nel programma (in questi casi non si capisce cosa c'entri il sistema di protezione), oppure di soggetti che sono usciti dal programma magari da oltre dieci anni o, ancora, di soggetti – utilizzo una terminologia molto rozza – che puntano al rialzo nella fase di fuoriuscita dal programma, salvo poi giungere a più miti consigli quando la giustizia amministrativa fa presente in modo chiaro e definitivo che le loro ragioni non esistono. A nessuno al momento della fuoriuscita dal programma viene detto di arrangiarsi. La fuoriuscita dal programma viene costruita con contatti molto frequenti da parte del Servizio e con contatti ed audizioni – meno frequenti ma che comunque ci sono – da parte della

Commissione, con tutti i problemi che questo pone. Capita, ad esempio, che ci si renda conto, nel corso delle audizioni di persone che stanno per uscire dal programma, che le loro idee sulla fuoriuscita non avranno particolare successo. Ad esempio, al testimone di giustizia che ci comunica di volere la capitalizzazione per aprire un autosalone, per l'acquisto del quale sono già in corso le trattative, cerchiamo di fare presente che nella situazione economico-finanziaria del momento quello – per usare un eufemismo – non è l'investimento più redditizio. Se però il testimone insiste magari utilizzando anche i *media* (e non soltanto) per rilanciare, per dire che lo Stato lo trascura, non gli consente di riprendere a lavorare, si pone il problema di porre in equilibrio le sue esigenze, le sue aspettative con le difficoltà concrete, reali.

Abbiamo allo studio un'ipotesi di affiancamento nella fuoriuscita. Spesso, già da ora, si mettono a disposizione dei testimoni di giustizia che fuoriescono dal programma dei consulenti finanziari, dei commercialisti, dei consulenti legali; questo però non garantisce il successo dell'operazione di reimpiego delle somme esito di capitalizzazione.

Un altro problema, tutt'altro che semplice da risolvere, è quello della ricostruzione del pregresso tenore di vita. Quali sono i parametri per ricostruire il pregresso tenore di vita? Se volessimo fermarci ad una interpretazione della norma assolutamente legittima, fondata sulle dichiarazioni dei redditi (facendo cioè un discorso che vale per tutte le persone oneste), andrebbero respinte tutte le domande di liquidazione oltre il massimo della capitalizzazione stabilita. Nella gran parte dei casi, infatti, non esistono dichiarazioni dei redditi e se esistono si tratta o di realtà societarie che chiudono con passivi o di attività risibili. Mi spiego: se viene rivendicata la ricostruzione di un tenore di vita totalmente diverso vuol dire che si tratta di attività contabilizzata ricorrendo a una discreta evasione fiscale ovvero di un tenore di vita che non è quello indicato. Questo però non significa che ci si arrende ma che si prova a ricostruirlo, confidando sulla clemenza futura della Corte dei Conti, perché comunque tutti i passaggi vanno motivati e tutti sono sottoposti alle regole dell'utilizzo del denaro pubblico. Ad ogni modo posso assicurare che vengono compiuti sforzi non di poco conto per supplire alla costante assenza di documentazione fiscale antecedente, perché non ci si può fidare soltanto della parola.

Anche riguardo ai beni immobili, spesso bisogna fare i conti con determinate aspettative, per non usare il termine «pretese». Un immobile di 100 metri quadrati a Vibo Valentia non ha il valore di mercato di un immobile di 100 metri quadrati ubicato a Milano. La legge però ci impone di liquidare a prezzo di mercato e uno degli elementi della valutazione di mercato è anche la collocazione geografica. L'aspettativa è quella di acquistare un immobile uguale non con la capitalizzazione ma con quello che viene corrisposto per l'immobile di cui si chiede l'acquisizione. Questa aspettativa, purtroppo, non sempre può essere coronata dal successo, il mercato impone però di andare in questa direzione. Si tratta di equilibrare in altro modo e di specificare meglio il senso della capitalizzazione e ordinariamente lo si fa.

Pertanto, manifestando la piena disponibilità ad ogni approfondimento, mi permetto di esortare a una minore genericità e a puntare magari all'esame di casi singoli.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 16,10).

(I lavori riprendono in seduta pubblica alle ore 16,23).

PRESIDENTE. Resta inteso che il sottosegretario Mantovano riceverà la necessaria documentazione riservata per rispondere ai quesiti residui.

Ringrazio ancora il nostro ospite per la sua collaborazione e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 16,25.

ALLEGATO 1

**Composizione dei Comitati istituiti dalla Commissione
nella seduta del 9 giugno 2009****COMITATO**

Mafie nazionali nelle regioni diverse da quelle di tradizionale insediamento

1. On. Carolina LUSSANA (LNP) (*coordinatore*)
2. Sen. Antonino CARUSO (PdL)
3. Sen. Maria LEDDI (PD)
4. On. Maino MARCHI (PD)
5. Sen. Enrico MUSSO (PdL)
6. On. Andrea ORLANDO (PD)
7. On. Salvatore TORRISI (PdL)

II COMITATO

Mafie e sistema economico legale; racket e usura

1. Sen. Giuseppe LUMIA (PD) (*coordinatore*)
2. On. Gianluca BUONANNO (LNP)
3. Sen. Costantino GARRAFFA (PD)
4. Sen. Antonio GENTILE (PdL)
5. On. Amedeo LABOCCETTA (PdL)
6. On. Francesco LARATTA (PD)
7. On. Salvatore TORRISI (PdL)

III COMITATO

Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche

1. Sen. Achille SERRA (PD) (*coordinatore*)
2. Sen. Rosario Giorgio COSTA (PdL)
3. On. Antonio DI PIETRO (IdV)
4. On. Andrea ORLANDO (PD)
5. Sen. Carlo SARRO (PdL)
6. On. Francesco Paolo SISTO (PdL)
7. Sen. Armando VALLI (LNP)

IV COMITATO

Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno

1. Sen. Rosario Giorgio COSTA (PdL) (*coordinatore*)
2. On. Amedeo LABOCCETTA (PdL)

3. Sen. Luigi LI GOTTI (IdV)
4. Sen. Alberto MARITATI (PD)
5. Sen. Angela MARAVENTANO (LNP)
6. Sen. Enrico MUSSO (PdL)
7. On. Mario TASSONE (UdC)

V COMITATO

Mafie straniere e traffici internazionali delle organizzazioni mafiose; cooperazione internazionale tra Stati

1. Sen. Gianpaolo VALLARDI (LNP) (*coordinatore*)
2. On. Michele BORDO (PD)
3. Sen. Gianpiero D'ALIA (UDC-SVP-Aut)
4. Sen. Vincenzo FASANO (PdL)
5. On. Laura GARAVINI (PD)
6. On. Giuseppe Francesco Maria MARINELLO (PdL)
7. Sen. Filippo SALTAMARTINI (PdL)

VI COMITATO

Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto

1. Sen. Luigi LI GOTTI (IdV) (*coordinatore*)
2. On. Michele BORDO (PD)
3. On. Amedeo LABOCETTA (PdL)
4. Sen. Raffaele LAURO (PdL)
5. Sen. Maria LEDDI (PD)
6. On. Angela NAPOLI (PdL)
7. Sen. Carlo VIZZINI (PdL)

VII COMITATO

Verifica della normativa antimafia, elaborazione di un testo unico

1. Sen. Silvia DELLA MONICA (PD) (*coordinatore*)
2. Sen. Antonino CARUSO (PdL)
3. Sen. Luigi DE SENA (PD)
4. Sen. Alberto MARITATI (PD)
5. On. Alfonso PAPA (PdL)
6. Sen. Carlo SARRO (PdL)
7. Sen. Gianpaolo VALLARDI (LNP)

VIII COMITATO

Rapporto tra mafie e politica. Relazioni con le regioni e gli enti locali

1. On. Giuseppe Francesco Maria MARINELLO (PdL) (*coordinatore*)
2. On. Luisa BOSSA (PD)
3. On. Gianluca BUONANNO (LNP)
4. Sen. Antonio GENTILE (PdL)
5. Sen. Cosimo LATRONICO (PdL)

6. On. Salvatore PICCOLO (PD)

7. On. Mario TASSONE (UdC)

IX COMITATO

Questioni sociali, sfruttamento dei minori, tratta di esseri umani

1. On. Ida D'IPPOLITO (PdL) (*coordinatore*)

2. On. Luisa BOSSA (PD)

3. On. Giovanni Mario Salvino BURTONI (PD)

4. Sen. Gianrico CAROFIGLIO (PD)

5. On. Benedetto Fabio GRANATA (PdL)

6. On. Luigi LAZZARI (PdL)

7. Sen. Angela MARAVENTANO (LNP)

X COMITATO

Cultura della legalità, scuola, università e informazione

1. Sen. Enrico MUSSO (PdL) (*coordinatore*)

2. Sen. Teresa ARMATO (PD)

3. On. Elio Vittorio BELCASTRO (Misto, MpA)

4. Sen. Luigi DE SENA (PD)

5. Sen. Vincenzo FASANO (PdL)

6. On. Francantonio GENOVESE (PD)

7. On. Francesco STAGNO D'ALCONTRES (PdL)

XI COMITATO

Regime degli atti

1. Sen. Raffaele LAURO (PdL) (*coordinatore*)

2. Sen. Teresa ARMATO (PD)

3. Sen. Gianrico CAROFIGLIO (PD)

4. Sen. Giuseppe LUMIA (PD)

5. Sen. Filippo SALTAMARTINI (PdL)

6. On. Francesco Paolo SISTO (PdL)

7. On. Marcello TAGLIALATELA (PdL)