Ministero dell'Interno

SEGRETERIA DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO
DOTT. LUIGI GAETTI

UniSTUD
Coordinamento organizzativo delle Segreterie studenti delle Università Italiane
V Edizione
(*Como, 30 maggio 2019*)

Ringrazio vivamente gli organizzatori per l'invito a partecipare all'odierno convegno e formulo l'auspicio che le sessioni di lavoro che ci vedono impegnati possano fornire un supporto alla vostra attività, posta a servizio degli studenti universitari.

I ragazzi che si accingono ad intraprendere il percorso accademico hanno necessità di trovare un adeguato sostegno in coloro che, adulti, incontrano durante il cammino. Frequentemente si tratta di giovani che, per la prima volta, si trasferiscono lontano dalle famiglie, o, più semplicemente, di ragazzi che iniziano ad incontrare il mondo da soli, a sentire il senso di responsabilità. Spesso l'Università costituisce il primo luogo in cui sentirsi "grandi", in cui iniziare a misurarsi con sé stessi e con le proprie potenzialità. E le prime difficoltà si affrontano proprio qui; a volte si tratta semplicemente di "intoppi" di carattere burocratico, altre di problematiche più profonde che riguardano gli aspetti privati della vita di ciascuno. Mi permetto di sottolineare che il vostro lavoro deve tenere conto di tali situazioni e delle peculiarità date dalla giovane età dei destinatari della vostra attività.

Nell'alveo di una civiltà giuridica, sempre più attenta ai valori di libertà e dignità della persona umana, le Università si collocano in una posizione di avanguardia per natura e genetica sensibilità nella tutela delle situazioni giuridiche meno frequenti, ma non per questo meno importanti. Gli istituti di cultura e formazione hanno l'imperativo etico – prima che giuridico – di individuare, riconoscere e garantire tutte le più innovative espressioni dei diritti fondamentali

dell'uomo. Pertanto, constato con grande piacere l'impegno profuso da questa Università per consentire il confronto sui temi oggi discussi.

Serve, infatti, particolare sensibilità e delicata attenzione per la trattazione, non solo amministrativa, delle vicende che coinvolgono coloro che, per motivazioni differenti, devono proteggere la loro identità.

*****

Passando all'esame dell'argomento oggetto del mio intervento, non posso che iniziare dalla definizione di colui della cui tutela si tratta. Il "**testimone di giustizia**" è il cittadino che informa l'Autorità Giudiziaria di fatti costituenti reato per esserne stato testimone oculare, persona informata sui fatti o, più spesso, vittima. È un soggetto estraneo agli ambienti criminali che, trovandosi in particolari circostanze, decide di rispondere al dovere civico della testimonianza nell'interesse della collettività. A seguito di questa scelta, ha bisogno di protezione e lo Stato ha il dovere di garantirgliela.

Il decreto legge n. 8 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82/1991 aveva disciplinato la figura del collaborante. Dieci anni dopo, nel 2001, con la legge n. 45, viene introdotta la specifica normativa per il testimone di giustizia, figura differente da quella del collaboratore di giustizia che è, invece, il soggetto appartenente a un sodalizio criminale che, ad un certo punto della vita, decide di dissociarsene.

Allo stato attuale, il *corpus* normativo di riferimento è costituito dalla legge 11 gennaio 2018, n. 6, che ha ridefinito la figura del testimone di giustizia ancorandola a parametri più stringenti che riguardano la qualità delle dichiarazioni rese, la citata

posizione di terzietà del testimone rispetto al contesto criminale e ai fatti denunciati, nonché l'effettività e la gravità del pericolo cui è sottoposto.

Il sistema tutorio ha come principali attori di riferimento:

- ✓ il **Procuratore della Repubblica** (o il Magistrato preposto alla Direzione Distrettuale Antimafia) presso cui il soggetto rende le dichiarazioni, al quale compete la proposta di attribuzione della qualifica di testimone di giustizia;
- ✓ la **Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione**, organo di alta amministrazione che presiedo, a cui è demandata la valutazione e la conseguente delibera delle speciali misure di protezione da adottare al termine della complessa istruttoria;
- ✓ il **Servizio Centrale di Protezione** che, con i Nuclei Operativi di Protezione, attua in concreto le misure deliberate dalla Commissione.

Tutti i soggetti appena menzionati agiscono per rendere efficace il complesso sistema di protezione che, con le sue declinazioni in misure di tutela, sostegno economico e reinserimento sociale e lavorativo, è volto a salvaguardare l'incolumità fisica del testimone di giustizia, nonché a consentirgli la conduzione di un'esistenza il più possibile priva dei disagi eventualmente conseguenti alla scelta di testimoniare. Inoltre, chi decide di testimoniare coinvolge in tale percorso familiari e conviventi, pertanto le misure di protezione vengono destinate anche a loro favore.

Il testimone di giustizia, infatti, espone sé stesso ed i propri familiari a possibili ritorsioni da parte degli esponenti mafiosi; per questo, le forme di assistenza e tutela necessarie sono ampie.

*****

Tra le differenti misure da adottare, l'istituto che costituisce il massimo beneficio tutorio e che riconduce al tema trattato nel corso di questa sessione di lavoro è quello del cambiamento delle generalità.

La misura, prevista per i testimoni di giustizia nella legge n. 6 del 2018 e disciplinata nel decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, comporta la creazione di una nuova posizione anagrafica del soggetto nei registri dello stato civile ed è adottata solo in casi eccezionali, quando ogni altro beneficio risulti inadeguato.

La finalità dell'istituto, inserito dalla legge nell'articolo 5 che individua le misure di tutela è, certamente, quella di garantire la sicurezza degli interessati ma implica, al contempo, uno sforzo di agevolare il reinserimento sociale e lavorativo per coloro che sarebbero svantaggiati dal mantenimento delle precedenti generalità. La procedura di attribuzione dei nuovi dati anagrafici è complessa e prevede modalità tali da impedire il collegamento tra il nominativo originario e quello attribuito con il cambiamento delle generalità.

Il procedimento volto al cambio delle generalità si avvia con la richiesta dell'interessato. A seguito di una complessa istruttoria, che prevede il parere dell'Autorità Giudiziaria e l'azione della Commissione centrale che accerta la gravità delle condizioni di pericolo in cui versa il soggetto nonché l'indispensabilità della

misura richiesta, il beneficio è autorizzato - di concerto - dai Ministri dell'Interno e della Giustizia.

In passato la misura ha garantito la totale schermatura dei dati anagrafici originari; questa caratteristica tuttavia ha condotto ad un abuso dello strumento da parte dei collaboratori di giustizia, anch'essi beneficiari del cambio generalità. Ritrovandosi, infatti, un'identità priva di trascorsi penali, i destinatari della misura hanno goduto di diritti e di posizioni giuridiche propri dei cittadini incensurati.

Alla luce di quanto accaduto, si è resa necessaria l'introduzione del D.M. n. 161 del 2004 che ha previsto il travaso delle posizioni giuridiche vecchie nelle nuove generalità.

Di conseguenza, si è operato per definire le modalità attraverso le quali concedere tale rinnovata misura di tutela, assicurando il massimo della riservatezza degli atti e, contestualmente, consentendo di riversare i pregiudizi penali dei beneficiari nelle nuove generalità. Il collegamento delle situazioni giuridiche penali pregresse è avvenuto anche per coloro che avevano ottenuto la nuova identità prima dell'entrata in vigore del D.M. n. 161/2004.

Con il decreto di cambiamento delle generalità sono attribuiti al soggetto ammesso al programma di protezione un nome e un cognome nuovo, nuove indicazioni del luogo di nascita nonché tutti gli altri dati identificativi ritenuti necessari nel rispetto delle precedenti condizioni personali.

Le nuove generalità confluiscono in un apposito registro istituito presso il Servizio Centrale di Protezione ed alla cui vigilanza provvede la Commissione centrale. A queste vengono agganciati i vecchi dati anagrafici e i precedenti giudiziari e di polizia contenuti nel casellario giudiziale e nello S.D.I. (Sistema di indagine).

Nel registro convergono anche tutte le informazioni relative alla storia personale del soggetto ammesso al programma di protezione ossia abilitazioni, concessioni, autorizzazioni, licenze, titoli di studio, diplomi o attestati di formazione professionale rilasciati con le precedenti generalità.

Del resto, il fine è quello di garantire la sicurezza del testimone di giustizia senza svuotarlo dell'identità culturale e professionale acquisita nel tempo, che ne caratterizza il vissuto. In tale ottica, la Commissione centrale incarica il Servizio Centrale di Protezione a richiedere agli uffici competenti il rilascio, in deroga alle disposizioni di legge o di regolamento vigenti, delle iscrizioni in albi o registri conseguiti nel corso della "vita precedente".

Pensiamo ad un professionista che decide di testimoniare: lo Stato non può permettersi di privarlo del riconoscimento dei titoli acquisiti, in quanto questo potrebbe incidere negativamente sulla sua vita di relazione, già peraltro soggetta a modifiche a seguito dell'ingresso nel programma di protezione.

Detto questo, è evidente la necessità di garantire uniformità all'azione; a tale scopo è stato individuato il Servizio Centrale di Protezione quale organo competente per l'esecuzione della misura - sia con riferimento alle questioni pratiche e apparentemente banali che per quelle meno prevedibili - nonché quale punto di riferimento per gli Uffici che devono provvedere ad adeguare tutti i documenti e le certificazioni relative ad una stessa persona. Queste operazioni, tra l'altro, devono essere necessariamente tempestive, per non ritardare, o peggio, bloccare la procedura.

In tale ottica, dovrebbero procedere, con la medesima attenzione e sensibilità, le Università che prevedono l'attivazione delle carriere "alias", con i dati personali aggiornati dei destinatari.

******

La complessità della procedura appena descritta suggerisce il carattere eccezionale e definitivo che la normativa ha voluto attribuire alla misura, da prevedere solo nei casi in cui il soggetto, al termine del programma di protezione, non possa riacquistare, per ragioni di sicurezza, i dati anagrafici precedenti.

Infatti al fine di schermare solo temporaneamente l'identità del testimone di giustizia esiste un'altra misura di tutela, a carattere provvisorio: il rilascio di documenti cosiddetti di copertura.

Questo strumento consente la mimetizzazione anagrafica in una fase transitoria e prevede il riacquisto delle generalità originarie al momento della fuoriuscita dal programma.

In caso di applicazione della misura del cambio delle generalità al soggetto possessore di documenti di copertura, ragioni di sicurezza e di opportunità impongono che i dati anagrafici di copertura siano mantenuti anche per le nuove generalità.

Nonostante le finalità positive dell'istituto, non si possono tacere le difficoltà derivanti dalla concessione del beneficio tutorio del cambio delle generalità.

Mi riferisco alle conseguenze nella vita di relazione in generale, ma anche, in particolare, a singoli aspetti come i rapporti di tipo civilistico con terzi o prossimi congiunti.

Si pensi all'ipotesi di un soggetto maggiorenne familiare del testimone di giustizia che non ha intenzione di cambiare le generalità. In questo caso, infatti, la concessione del beneficio solo ad alcuni componenti del medesimo nucleo familiare,

determinerebbe una scissione nel collegamento anagrafico del vincolo di parentela, compromettendo le finalità specifiche di sicurezza dell'istituto.

O, ancora, possiamo pensare all'ipotesi di un coniuge separato che ricorre dinanzi al Tribunale per la cessazione degli effetti civili del matrimonio individuando il marito beneficiario del cambio delle generalità correttamente con il nuovo nome, ma allegando al ricorso una serie di documenti riferiti al nominativo originario. Ciò potrebbe determinare il palese abbinamento tra i due nominativi, inficiando l'efficacia del beneficio concesso. Pertanto occorre provvedere ad evitare tale rischio nei singoli casi concreti.

La .misura del cambio generalità, comunque, non potrà mai sostituire completamente l'individuo. Si immagini la partecipazione del soggetto al matrimonio di un familiare. Probabilmente tutti gli invitati conosceranno il testimone con le sue reali generalità. O, ancora, basta pensare agli strumenti di comunicazione utilizzati da chiunque al giorno d'oggi, i *social network*, che consentono, senza troppa difficoltà, la diffusione dei dati del soggetto e, addirittura, la sua posizione geografica.

In tale ambito è dunque fondamentale che il beneficiario del cambio delle generalità si attenga a "regole" di vita che consentano effettivamente la mimetizzazione.

Il soggetto che ha ottenuto il cambio delle generalità non può rinunciare liberamente al beneficio una volta fuoriuscito dal programma di protezione. Il decreto di cambiamento delle generalità può essere revocato se il soggetto non rispetta gli impegni previsti dall'art. 12 della legge n. 82/1991 e, in particolare, quelli relativi alla osservanza delle norme di sicurezza, al divieto di contatti con persone dedite al crimine e all'adempimento delle obbligazioni contratte. In quest'ultima ipotesi, per la

definizione delle obbligazioni in essere, ove necessario, si ricorre alla figura del rappresentante legale.

L'istituto di cui si è trattato ha una valenza strategica in quanto garantisce la tutela dei beneficiari facilitandone il loro reinserimento sociale, ma la legge n. 6 del 2018 blinda a casi sporadici tale applicabilità. Infatti la norma predilige l'attuazione delle cosiddette misure *in loco*, cioè nel territorio di origine del testimone di giustizia. In tal modo, infatti, lo Stato si pone come attore principale in grado di proteggere il testimone nel suo paese, assistendolo nelle varie necessità.

Chiudo dicendo che, allo stato attuale, la Commissione centrale ha ritenuto opportuno proporre la costituzione di un gruppo di lavoro per approntare il decreto attuativo finalizzato a sistemare le norme che regolano il cambio delle generalità, anche alla luce delle prescrizioni della legge n. 6 del 2018.