

le opportune proposte svolte con l'obiettivo di inquadrare lo stato della normativa vigente in tema di testimoni sottoposti a programma speciale di protezione, evidenziando l'esistenza di eventuali punti critici suscettibili di miglioramento attraverso proposte di modifiche normative.

In dettaglio, è opportuno in questa sede riportare i tratti salienti della questione esaminata dal I comitato della Commissione così come peraltro riportati nel documento in parola.

Il signor Masciari è un imprenditore edile di Serra San Bruno (VV) che fu sottoposto al programma speciale di protezione previsto per i testimoni, in data 18 ottobre 1997, poiché esposto a rischio concreto a seguito della decisione di rendere testimonianza all'Autorità giudiziaria in ordine alle richieste estorsive di cui era fatto bersaglio.

Il signor Masciari ha raccontato di essere iscritto sin dal 1983 alla Camera di commercio e di avere ottenuto nel 1984 l'iscrizione all'Albo nazionale costruttori per varie categorie di lavori; nel 1985 iniziò l'attività in proprio, nel settore degli appalti pubblici, con l'impresa individuale «Masciari Costruzioni».

Nel 1988 divenne amministratore della società in accomandita semplice «Masciari Francesco sas», nata per trasformazione dell'impresa individuale del padre all'atto della sua morte; la «Masciari Francesco sas» operava nel settore degli appalti privati, nonché nel settore della costruzione e della commercializzazione di immobili.

Da subito il Masciari dovette fare i conti con le pressanti richieste estorsive che gli provenivano dall'agguerrita criminalità organizzata, nonché da parte di pubblici amministratori locali (in sede di audizione dell'11 novembre 2004 ha dichiarato che le richieste estorsive avanzate dai criminali erano pari al 3% dell'importo del lavoro, quelle avanzate da appartenenti al settore politico-amministrativo erano pari al 6% dell'importo dei lavori). Il Masciari racconta di aver riferito all'Autorità giudiziaria ed alle Forze dell'ordine delle intimidazioni e delle richieste estorsive ricevute, ricevendo in cambio solo consigli sull'opportunità di non esporsi con la denuncia dei fatti, per gli eccessivi rischi cui conseguentemente sarebbe stata esposta tutta la famiglia (il Masciari ed i suoi otto fratelli).

A partire dal 1990, Masciari tentò di sottrarsi alle pretese dei politici, ma non tardarono ripercussioni con pregiudizievoli effetti di natura economica sulle sue aziende; gli stati di avanzamento dei lavori gli venivano pagati, infatti, con notevoli ritardi ed a ciò si aggiunsero le difficoltà fraposte dalle banche nella concessione del credito.

Le difficoltà economiche cui si trovava esposto lo costrinsero a ricorrere al prestito usurario e nel 1992 decise di non corrispondere più alle richieste estorsive avanzate dalla criminalità organizzata locale; ciò causò una lunga serie di conseguenze che giunsero a sconvolgere la vita dell'intera famiglia (furti, incendi, danneggiamenti a danno dei mezzi di lavoro, minacce personali, telefonate minatorie, colpi d'arma da fuoco, fino al ferimento del fratello, avvenuto nel mese di aprile del 1993).

Nel mese di settembre 1994 licenziò gli ultimi 58 dipendenti ed il 22 novembre 1994 presentò la sua prima denuncia formale al Comando stazione carabinieri di Serra San Bruno.

Le ritorsioni, conseguite quasi naturalmente alla decisione di sottrarsi al goglio delle estorsioni e di denunciare gli autori di tali azioni, determinarono lo stato di dissesto delle imprese ed il fallimento dell'impresa «Masciari Costruzioni», avvenuto nell'ottobre 1996 per un passivo accertato di 134 milioni di lire, a fronte di contratti di appalto stipulati per un valore di 25 miliardi di lire.

In merito alla procedura fallimentare, è opportuno riferire che la DDA di Catanzaro – dottor Bianchi e dottor D'Agostino –, con note inviate nel 1997 e nel 2000 alla Commissione centrale ed al giudice delegato al fallimento del Tribunale di Vibo Valentia, ha affermato l'esistenza di rapporto di causalità tra le vicende estorsive cui è stato soggetto Masciari e lo stato di dissesto finanziario che ha condotto alla sentenza dichiarativa di fallimento.

Nella memoria integrativa presentata in data 15 dicembre 2004, il Masciari riporta la relazione redatta dal sostituto Procuratore della Repubblica DDA di Catanzaro, dottor Luciano D'Agostino nella quale si legge, in ordine allo stato di insolvenza, che (...) *ciò è avvenuto sulla iniziale richiesta e maggiori pressioni di un creditore, Tassone Antonio, legato alla famiglia dei «Viperari» (...) è chiaro, quindi, che il tutto è stato ordito dalla famiglia «Vallelunga», poiché il Masciari (...) non ha voluto più sottostare al sistema di ricatto (...) i motivi dello stato di insolvenza non sono ascrivibili allo stesso neanche a titolo di colpa (...).*

Le dichiarazioni testimoniali rilasciate da Giuseppe Masciari confluirono in numerosi procedimenti penali, aperti presso diverse Procure del territorio; in ordine allo stato di tali procedimenti, dal verbale della Commissione centrale *ex* articolo 10, legge 15 marzo 1991, n. 82, del 27 ottobre 2004 si evince che:

per i procedimenti penali nei quali Masciari risulta parte offesa – contrassegnati dai numeri 359/98, 368/97, 432/97, 91/96 e 10/99, riuniti in fase di udienza preliminare – risulta emesso il decreto che dispone il giudizio dinanzi al Tribunale di Vibo Valentia; in particolare, nella requisitoria del pubblico ministero nel procedimento n. 359/98 si attesta che l'impianto probatorio posto a base della richiesta di condanna si fonda sulle dichiarazioni del Masciari;

il Masciari risulta, altresì, persona offesa costituitasi parte civile nei processi nn. 963/98 e 1060/99 per i delitti di estorsione aggravata nei confronti di 16 persone, in corso dinanzi al Tribunale di Crotona;

il Masciari ha, altresì, reso dichiarazioni nel procedimento n. 47931/00, definito con sentenza del Tribunale di Roma, sez. X, in data 8 aprile 2003, che ha riconosciuto il risarcimento dei danni in favore del Masciari, costituito parte civile.

Complessivamente, come riportato nella memoria integrativa presentata il 15 dicembre scorso, a seguito delle denunce del Masciari sono state

rinviate a giudizio 42 persone, tra cui un magistrato amministrativo, nei confronti delle quali sono stati instaurati 6 procedimenti nei quali il Masciari risulta parte offesa e si è costituito parte civile.

Dagli atti della Commissione centrale prodotti dal Masciari si rileva il giudizio di forte attendibilità e credibilità che l'Autorità giudiziaria dà del Masciari.

Le esigenze di sicurezza, determinate dal crescente e concreto pericolo cui si trovava esposto il Masciari determinarono, nell'ottobre 1997, l'applicazione del programma speciale di protezione nei riguardi dell'intero nucleo familiare, composto dal testimone, dalla moglie e da due figli in tenera età.

#### *Esame della documentazione disponibile agli atti della Commissione parlamentare*

Esaurita una breve premessa dei fatti, occorre ora fornire rilievo agli aspetti che emergono dalle dichiarazioni del Masciari rese dinanzi al I comitato in data 11 novembre 2004, dalla documentazione presentata dal Masciari in quella stessa sede, nonché dal raffronto di essa con le notizie fornite alla Commissione dal Servizio centrale di protezione con documentazione consegnata in data 29 luglio 2004.

A tal fine vengono evidenziate le questioni che sono apparse particolarmente problematiche nella fase di attuazione del predetto programma speciale di protezione, dando particolare rilievo ai due diversi modi in cui identiche questioni sono state rappresentate (e probabilmente percepite), rispettivamente dal Masciari e dal Servizio centrale di protezione.

Come si rileva dalla scheda concernente il medesimo Masciari, consegnata nel luglio 2004 su espressa richiesta del I comitato della Commissione parlamentare, il Servizio centrale di protezione ritiene che i principali motivi, posti a base delle ricorrenti proteste del Masciari, siano individuabili in:

- asserita inadeguatezza dei dispositivi di tutela predisposti in occasione delle sue trasferte nelle località d'origine;
- la mancanza di documentazione identificativa di copertura.

La copiosa documentazione presentata dal Masciari consente al medesimo di fornire un quadro particolarmente dettagliato delle sue doglianze che, sebbene comprendano anche i motivi che – in senso molto generale – il Servizio centrale di protezione ha ritenuto di individuare, non sembrano esaurirsi in essi.

#### a) Dispositivi di tutela

In ordine all'inadeguatezza dei dispositivi di tutela asserita dal Masciari, il Servizio centrale ha affermato che il predetto «... durante le sue trasferte nella località di origine, non sempre motivate da esigenze di giustizia, ha fruito di adeguate misure consistenti nell'accompagna-

*mento con scorta, predisposte dalle autorità di pubblica sicurezza competenti, con l'impiego di un congruo numero di personale e di automezzi in condizioni di perfetta efficienza... ha sempre fruito di autovettura specializzata...».*

Di segno totalmente opposto le affermazioni del Masciari che lamenta non solo una generica inadeguatezza delle misure di sicurezza adottate in sede territoriale, in uno con la scarsa professionalità dei responsabili e degli operatori locali, ma elenca una serie considerevole di casi, alcuni dei quali atti a rappresentare emblematicamente le sue doglianze. Nel corso dell'audizione e, più dettagliatamente, nella memoria integrativa presentata il 15 dicembre, il Masciari ha elencato vari episodi nei quali, solo ad esempio si cita:

è stato lasciato solo per giorni, nelle località calabresi ove si recava a rendere testimonianza, a pernottare in albergo senza possibilità di muoversi, neanche per consumare un pasto, e senza misure di vigilanza e tutela alla sua persona (episodio di Crotona, verificatosi in occasione dell'udienza fissata per il 19 novembre 2003 dinanzi al Tribunale a quella sede);

accusando malesseri nel corso della notte, mentre pernottava in un albergo di una località calabrese, ha cercato il personale della scorta per farsi accompagnare in una farmacia notturna scoprendo che non era previsto alcun servizio di protezione per la notte (episodio di Catanzaro del 23 novembre 2003, in occasione delle udienze relative ai processi a carico di Procopio+2 e di Mazzaferro+1);

è stato accompagnato quasi con mezzi di fortuna a deporre nelle aule dei tribunali calabresi (in occasione dell'udienza di Crotona del 19 novembre 2003, a fronte di un grave rischio per la sua persona a permanere nella zona, come prospettato gli da un Ufficiale dei carabinieri, viene poi accompagnato in udienza con Fiat Punto non protetta; episodio del 6 ottobre 2002 in cui la Fiat Tipo non blindata su cui il Masciari veniva accompagnato a deporre a Catanzaro, sul tratto autostradale Roma-Caserta viene inseguita da due autovetture; l'evento determinava la scelta del caposcorta di recarsi al più vicino Comando provinciale carabinieri per chiedere un'autovettura specializzata per proseguire in sicurezza il viaggio intrapreso);

è stato esposto alle minacce degli imputati nel corso delle udienze dibattimentali perché fatto posizionare in prossimità di essi (il Masciari riferisce che, in occasione dell'udienza del 7 giugno 2001 dinanzi al GUP, nell'aula *bunker* di Catanzaro, fu posto a sedere «gomito a gomito» e senza alcuna protezione accanto a 41 imputati da lui denunciati e poi rinviati a giudizio; in tale circostanza egli divenne oggetto di sguardi e di atteggiamenti intimidatori da parte degli imputati, determinando in lui uno stato di agitazione; il Masciari fu allontanato dagli imputati solo a seguito dell'intervento del pubblico ministero, dottor Bianchi, che aveva constatato lo stato di agitazione e di pericolo in cui versava il testimone);

l'autovettura sulla quale viaggiava sull'autostrada A1 alla volta di Roma per deporre nel processo a carico del dottor Saverio Damiani (giudice del TAR di Catanzaro all'epoca dei fatti denunciati dal Masciari, con-

dannato in primo grado a tre anni di reclusione ed all'interdizione perpetua dai pubblici uffici a titolo di concussione) fu urtata da un altro veicolo e, quindi, costretta a fermarsi; ciò consentì ad un soggetto, che non si capì da dove fosse provenuto, di avvicinarsi all'autovettura di Masciari ed invitare gli occupanti ad uscire per poi allontanarsi repentinamente all'atto dell'arrivo della pattuglia della Polizia stradale chiamata in soccorso).

Nella documentazione esibita, il Masciari annota la lunga serie di episodi con dovizia di particolari che non solo appaiono - come detto - di segno opposto all'interpretazione fornita dal Servizio centrale di protezione, ma sembrano anche privi della *vis polemica* che il predetto Servizio centrale ha inteso attribuire ai comportamenti del Masciari, in tal modo liquidando, da un lato, la pressante esigenza, avvertita dal medesimo, di «sentirsi al sicuro», dall'altro, l'obbligo di attuare efficacemente le prescrizioni della vigente normativa, emanata a riconoscimento e sostegno dell'opera meritoria resa da chi testimonia su fatti-reato di cui è a conoscenza, rischiando la propria incolumità e quella del suo nucleo familiare.

#### b) Documentazione di copertura

In ordine alla mancanza di documentazione identificativa di copertura, il Servizio centrale di protezione riferisce del reiterato rifiuto operato dal Masciari di ricevere documentazione di copertura; rifiuto rinnovato, da ultimo, in data 4 novembre 2003 dinanzi alla Commissione centrale *ex* articolo 10, legge n. 82 del 1991.

Il Masciari, dal canto suo, ha raccontato:

di aver ricevuto, anni addietro, una carta d'identità con nome di copertura recante la dicitura «NON VALIDA PER L'ESPATRIO» e di aver rifiutato tale documento, chiedendone in sostanza uno privo delle predette limitazioni, non corrispondenti al suo *status* di libero cittadino;

di aver ricevuto, nell'aprile 1999, una patente di guida di copertura e di averla restituita dopo qualche mese perché recante un nominativo ovviamente diverso dalla sua licenza di porto di pistola, documento che il Servizio centrale non riteneva possibile cambiare (è del tutto superfluo precisare che, ovviamente, il Masciari non intende separarsi dalla sua arma). In sostanza, il Masciari chiedeva che tutti i suoi documenti recassero la stessa identità di copertura, ritenendo tale elemento essenziale per una corretta mimetizzazione sociale; in caso diverso, infatti, egli si sarebbe certamente esposto a problemi con le Forze di polizia all'atto di un eventuale controllo.

Nella nota del 2 marzo 2004 diretta alla Commissione centrale il Masciari, per il tramite del suo legale avv. Pettini, spiega anche le ragioni del rifiuto del cambio di generalità operato in sede di Commissione nel mese di novembre 2003; tali ragioni sono riposte nella volontà di evitare ai figli minori l'ulteriore trasferimento in altra località protetta, che conseguirebbe automaticamente al cambio di generalità, e di voler posticipare il cambio

(ed il trasferimento) al momento in cui la Commissione avesse deliberato in ordine alla capitalizzazione delle misure assistenziali;

di essere stato autorizzato dal Servizio centrale di protezione, nel 1999, ad iscrivere i propri figli minori alla scuola dell'obbligo con le loro vere generalità;

di aver richiesto invano, il 24 settembre 2001, il cambio di residenza per la moglie ed i figli ad altro polo fittizio. L'accoglimento di tale richiesta, secondo il Masciari, avrebbe anche consentito alla moglie di attuare il progetto finalizzato all'avvio di uno studio dentistico nella località protetta, per il quale la Commissione centrale, nella seduta del 23 marzo 2000, aveva erogato un contributo straordinario pari a 400 milioni di lire.

Come riferito dal Masciari nel corso dell'audizione dell'11 novembre 2004 dinanzi al I comitato, le difficoltà ad attuare il progetto risiedevano essenzialmente nella intuibile necessità della signora Masciari di stipulare un contratto di locazione per l'immobile ove avrebbe allocato lo studio, nonché i contratti di fornitura di servizi (luce, acqua, telefono), e nel non ritenere ovviamente opportuno procedere a tali stipule esibendo documenti che indicavano l'effettiva residenza del nucleo familiare.

Anche il Servizio centrale di protezione fa menzione della delibera del 23 marzo 2000 (in realtà, nella scheda redatta dal Servizio centrale è riportata, si ritiene per mero errore materiale, la data del 23 marzo 2002) con cui la Commissione centrale stabilì l'erogazione della somma di euro 206.582,75 (400 milioni di lire) a favore della moglie del Masciari per l'avvio di uno studio odontoiatrico; nella scheda redatta dal Servizio centrale è annotato, altresì, che «*non risulta mai avviato tale studio*».

Come appena visto, le motivazioni della mancata attuazione del progetto risiederebbero, secondo il Masciari, nella concreta impossibilità di stipulare i contratti di locazione e di fornitura di servizi, se non rischiando di compromettere ulteriormente le esigenze di mimetizzazione del nucleo familiare.

#### *Delibera di capitalizzazione delle misure di assistenza*

##### a) Le decisioni

Dagli atti disponibili agli archivi della Commissione parlamentare si rileva, da ultimo, che la Commissione centrale ex articolo 10, legge n. 82 del 1991, con propria delibera del 27 ottobre 2004, ha stabilito a favore del testimone Masciari Giuseppe l'erogazione delle seguenti somme:

euro 1.293.418,60 per la chiusura del concordato fallimentare;

euro 267.400,00 a titolo di capitalizzazione delle misure di assistenza;

euro 18.870,00 a titolo di risarcimento del danno biologico sofferto dal Masciari;

euro 29.670,00 a titolo di risarcimento del danno biologico sofferto dalla moglie del Masciari.

La Commissione ha stabilito, altresì, la proroga del programma di protezione, salvo diverse determinazioni, fino al 17 marzo 2005.

Le richieste avanzate dal Masciari, con istanza del 2 dicembre 2003, a titolo di capitalizzazione ammontavano complessivamente a 16 (sedici) miliardi di lire così ripartite:

lire 2 miliardi/anno per mancato guadagno;

lire 2 miliardi versati agli estortori;

lire 3 miliardi per perdita di prospettive future;

lire 100 milioni/anno per mancato guadagno della moglie;

lire 500 milioni per perdita avviamento dell'attività professionale della moglie.

Nella predetta delibera del 27 ottobre 2004, la Commissione centrale in via preliminare rinvia il soddisfacimento dei profili risarcitori, in generale, e dei profili di danno emergente e di lucro cessante, in particolare, ai procedimenti penali in corso, nei quali il Masciari è costituito parte civile; avvisa, inoltre, che rimane ancora aperta la possibilità per il Masciari di riprendere il procedimento *ex legibus* 108/96 e 44/99, allo stato sospeso, dinanzi al commissario straordinario *racket* ed usura per la valutazione dei profili risarcitori.

#### b) Considerazioni

Le valutazioni della Commissione centrale nella determinazione degli importi da erogare al Masciari a titolo di capitalizzazione delle misure di assistenza appaiono saldamente ancorate ai dati forniti dall'Agenzia delle entrate relativamente ai volumi d'affari ed ai redditi dichiarati ai fini dell'imposizione diretta, dal testimone e dalla moglie, negli anni precedenti al 1997, anno di ingresso nel programma speciale di protezione.

È, pertanto, ragionevole ritenere che da tali dati la Commissione centrale abbia sostanzialmente dedotto l'incongruenza delle richieste del Masciari.

Sulla base di tale premessa, appare opportuno procedere ad alcune riflessioni.

L'articolo 10, comma 15, del decreto ministeriale 23 aprile 2004, n.161, «*Regolamento ministeriale concernente le speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia ed i testimoni*», stabilisce che la capitalizzazione delle misure di assistenza economica consiste nell'erogazione di una somma di denaro pari all'importo dell'assegno di mantenimento riferito ad un periodo massimo che, per i «testimoni di giustizia», è di dieci anni.

Inoltre, l'articolo 16-ter, comma 1, lettera b), della legge n. 82 del 1991, introdotto dall'articolo 14 della legge 13 febbraio 2001, n. 45, prevede che le misure di assistenza previste per i «testimoni di giustizia»

siano volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma speciale di protezione;

Da quanto appena detto emerge l'esigenza di definire compiutamente il concetto espresso dalla locuzione «tenore di vita» che, in base alla normativa sopra citata, diviene punto di riferimento nella determinazione delle misure di assistenza da erogare e, quindi, anche della capitalizzazione di esse.

In realtà, si tratta di un concetto sul cui significato si è molto discusso, specie in tema di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, ove la sperequazione tra tenore di vita condotto dal soggetto indiziato di mafia ed i redditi da lui dichiarati assume valore autonomamente indiziante in ordine all'illecita provenienza dei beni di cui il medesimo soggetto disponga, direttamente o indirettamente.

In proposito, ha ottenuto largo consenso in dottrina la teoria che ritiene che la locuzione «tenore di vita» debba essere intesa nella sua più ampia accezione, come riferita non solo al risparmio del reddito ed all'impiego in beni disponibili, ma anche alla parte di esso consumata in beni e servizi utilizzati; il «tenore di vita» deve, cioè, riferirsi ad una situazione economica complessiva del soggetto, per effetto del quale egli viene a collocarsi ad un certo livello della scala dei redditi.

In tale contesto ed a titolo certamente non esaustivo, è stato ritenuto che assumano valore indicativo di un elevato tenore di vita i seguenti elementi:

- disponibilità di aeromobili, imbarcazioni da diporto, cavalli da equitazione, autoveicoli;
- residenze secondarie a disposizione permanente in Italia o all'estero;
- numero dei collaboratori familiari, sia a tempo pieno, sia *part-time*;
- acquisto di gioielli, di pellicce o di beni-rifugio (quadri, preziosi, opere, monete, collezioni, francobolli, ecc.);
- frequenza di alberghi e ristoranti di lusso o per lunghi periodi;
- partecipazione a crociere e viaggi all'estero, ecc.

Nella delibera della Commissione centrale del 27 ottobre 2004, come visto, la determinazione delle somme da erogare risulta ancorata esclusivamente ai dati forniti dall'Agenzia delle entrate in ordine ai redditi dichiarati dal testimone e dalla moglie, né risulta possibile rilevare l'esistenza nella fase istruttoria di un tentativo di ricostruzione del tenore di vita goduto dal testimone prima dell'ingresso nel programma speciale di protezione, come espressamente previsto dalla legge vigente.

D'altro canto, dalla documentazione presentata dal Masciari (che consta, per lo più, di copia della corrispondenza intrattenuta con il Servizio centrale di protezione e con la Commissione centrale) è possibile rilevare, ad esempio, che egli disponeva per tutto l'anno di una casa al mare nella località d'origine e che all'atto dell'ingresso nel programma di pro-



tezione usufruiva dell'opera di una *baby-sitter*, che si prendeva cura dei figli minori e che non ha inteso seguire la famiglia nella località protetta.

Già solo questi elementi, qualora presi in considerazione, consentirebbero di valutare l'inadeguatezza delle misure di assistenza percepite dal testimone e, conseguentemente, delle somme deliberate a titolo di capitalizzazione di tali misure.

La stessa lettera della legge, all'atto di fornire indicazioni in ordine ai principi che devono guidare la determinazione delle misure di assistenza a favore dei testimoni, non riserva alcuna importanza all'entità dei valori imponibili dichiarati allo Stato ai fini delle imposte dirette ed indirette, facendo invece espresso riferimento al tenore di vita goduto dal testimone e dal suo nucleo familiare.

Non è superfluo ricordare che in maniera diversa si è regolato il legislatore, allorché ha ritenuto di dover attribuire significato all'entità dei redditi dichiarati; è il caso, ad esempio, dell'articolo 12-*sexies*, comma 1, della legge n. 356 del 1992 (... è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità... in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica...), o dell'articolo 2-*ter* della legge n. 575 del 1965 (... il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni... quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato...).

Né appare superfluo sottolineare che, nei casi appena riportati a titolo di esempio, il rilievo fornito all'entità dei redditi dichiarati si inserisce, peraltro, in un contesto in cui destinatario dell'azione dello Stato è un soggetto condannato per uno dei gravi delitti di cui al citato articolo 12-*sexies*, oppure è un soggetto indiziato di mafiosità, nel caso dell'articolo 2-*ter*, legge n. 575 del 1965, figure solitamente molto distanti dal testimone che denuncia i reati di cui è vittima egli stesso.

Non sembra, inoltre, che si possano considerare come rientranti nelle misure capitalizzate le somme corrisposte a chiusura della procedura fallimentare: come già riferito, e come risulta dagli atti prodotti, infatti, gli Organi giudiziari hanno riconosciuto l'esistenza di un rapporto di causalità tra le vicende di estorsione subite dal Masciari e la sentenza dichiarativa di fallimento del medesimo. In senso molto lato, quindi, le somme stabilite per la chiusura del concordato fallimentare possono essere ricomprese tra quelle predisposte per il reinserimento sociale del testimone, poiché esse sono relative ad un evento (quello della procedura fallimentare) scaturito dagli episodi estorsivi di cui il Masciari è rimasto vittima e che non ha in alcun modo causato, neanche a titolo di colpa (in senso conforme la relazione della DDA di Catanzaro del 13 ottobre 2000 – dottor Luciano D'Agostino – indirizzata al presidente del Tribunale ed al giudice delegato a fallimento di Vibo Valentia; al Servizio centrale di protezione; al Procuratore nazionale antimafia).

Restano, quindi, somme certamente dovute dal Servizio centrale, ma a titolo diverso dalla capitalizzazione delle misure di assistenza.

Infine, dall'esame della delibera della Commissione del 27 ottobre 2004 non risulta che in quella sede sia stata presa in considerazione la ri-

chiesta, presente nell'istanza del 2 dicembre 2003, di corresponsione di una somma (500 milioni di lire) a titolo di perdita dell'avviamento dell'attività professionale svolta dalla moglie del Masciari prima dell'ingresso dell'intero nucleo familiare nel programma di protezione.

L'elencazione dei precedenti punti non esaurisce le doglianze presentate dal Masciari, tanti sono gli episodi narrati, sia nel corso dell'audizione dell'11 novembre 2004, sia nel corpo della documentazione consegnata nella stessa data; alcuni di essi, peraltro, trovano riscontro nella documentazione della Commissione centrale e del Servizio centrale di protezione, prodotta dallo stesso Masciari.

Ciò posto, appare opportuno sottolineare l'esigenza che il punto centrale della questione non sia costituito dal riscontro nel merito della singola denuncia - che pure merita un'attenta valutazione -, bensì dal valore che la denuncia stessa assume quale sintomo del malessere che il testimone vive.

In tal senso, è necessario evidenziare e tenere in debito conto le differenze che emergono dal raffronto della documentazione prodotta dal Masciari con quella consegnata dal Servizio centrale di protezione; con ogni probabilità, infatti, tali differenze costituiscono espressione di due diversi modi di percepire la medesima situazione e, dunque, espressione di due diverse sensibilità alle problematiche che affliggono - si può ritenere oramai patrimonio di conoscenza acquisito al sentire comune - la vita di chi decide di rendere testimonianza dei fatti di cui è a conoscenza, spesso per esserne stato vittima incolpevole.

Tali considerazioni devono costituire base di partenza di una riflessione ampia sul sistema di tutele e di provvidenze approntato a difesa dei testimoni in generale, con un'attenzione particolare a quei testimoni che, per l'elevato rischio a cui si trovano esposti in ragione della loro collaborazione con l'azione di giustizia, vengono sottoposti allo speciale programma di protezione.

Per tutti i testimoni, infatti, è necessario un sistema di cautele che li preservi da ogni azione intimidatrice o, peggio ancora, violenta degli autori dei reati.

Per i testimoni che sono interessati dal programma speciale di protezione, inoltre, è necessaria una disciplina del programma di protezione e delle misure di assistenza che li differenzi completamente dalla corrispondente disciplina prevista per i collaboratori di giustizia, dai quali essi si differenziano per una molteplicità di fattori di tutta evidenza, a partire proprio dalle motivazioni che hanno determinato la scelta di collaborazione con l'Autorità giudiziaria.

È necessario, dunque, emanare disposizioni che impediscano l'inutile e dannosa esposizione dei testimoni all'azione degli autori dei reati; tali misure devono fornire garanzia di effettività della tutela e devono comprendere la possibilità che i testimoni vengano escussi a distanza.

Una previsione siffatta costituirebbe, certamente, presidio a tutela dell'integrità fisica e psicologica del testimone, suscettibile di ulteriore va-

lutazione positiva avendo riguardo alla possibilità di realizzare economie sulle spese di trasferimento dei testimoni.

Inoltre, appare necessario insistere sulla necessità che le misure di assistenza economica predisposte a favore dei testimoni siano tese a garantire effettivamente il pregresso tenore di vita goduto dai medesimi e dai loro nuclei familiari.

Ed è necessario prevedere la possibilità che il danno patito dai testimoni venga ad essi interamente risarcito dalla Commissione centrale, alla quale dovrà spettare la facoltà di sostituirsi al testimone nel procedimento per il risarcimento del danno, di competenza del commissario straordinario ai sensi delle leggi nn. 108 del 1996 e 44 del 1999.

A seguito dell'approvazione in sede di comitato, il documento fu, dunque, portato in Commissione per la successiva discussione e l'eventuale approvazione in seduta plenaria.

Le questioni sollevate dai rappresentanti della maggioranza parlamentare in Commissione in sede di seduta plenaria furono tante e tali da determinare, di fatto, l'impossibilità di proseguire nel tentativo di instaurare un dibattito costruttivo in aula al fine di rassegnare opportune proposte al Governo ed al Parlamento in perfetta rispondenza con quanto stabilito dalla legge istitutiva n. 386 del 19 ottobre 2001.

Non è superfluo, infatti, sottolineare in questa sede che la costruzione di un sistema di regole che tenga conto delle considerazioni emerse a seguito della vicenda descritta e, più in generale, della particolare condizione del testimone e di ciò che lo differenzia dal collaboratore di giustizia, contribuirebbe sicuramente a creare condizioni utili per tutti: ai soggetti che restano vittima di reati ed a quelli che semplicemente sono a conoscenza di fatti rilevanti per il corso della Giustizia, consentirebbe di non indietreggiare di fronte ai timori di un futuro denso di rischi dai quali neanche lo Stato riesce a proteggerli; allo Stato consentirebbe di non rinunciare alla meritoria opera dei testimoni per i quali, bisogna ricordarlo, permangono validi tutti i diritti e tutte le libertà connesse allo *status* di libero cittadino.

Il caso di Giuseppe Masciari, purtroppo, non è l'unico caso in cui i testimoni di giustizia si sono sentiti abbandonati dallo Stato dopo aver prestato meritoria opera di collaborazione. Tra i testimoni che hanno avuto il coraggio di denunciare anche le disfunzioni dello Stato vi è certamente il caso di RC che, dopo la definizione dei processi instaurati anche grazie alle sue testimonianze, ha vissuto la revoca del programma di protezione per sé ed i suoi familiari, alcuni dei quali con gravi problemi sanitari; il dramma della revoca del programma di protezione è acuito dalla motivazione dell'eccessivo costo sostenuto dal Servizio di protezione per l'attuazione del programma in favore di RC e dei suoi familiari.

L'uscita dal programma di protezione è avvenuta con la liquidazione della somma di 555 milioni di lire a titolo di capitalizzazione per l'intero nucleo familiare e la promessa di un lavoro per RC ed un suo congiunto; anche questa promessa ha rivelato effetti negativi per RC, in quanto si è trattato solo di «seggiole da scaldare». Una umiliazione ingiustamente in-

flitta alla dignità del testimone di giustizia, che per inciso è in possesso di una laurea, e del suo familiare che, infatti, hanno abbandonato il posto di lavoro, ricavandone l'accusa di aver adottato comportamenti scorretti.

IL DOCUMENTO SUGLI ENTI LOCALI SOTTOPOSTI A CONDIZIONAMENTO MAFIOSO: UNA INIZIATIVA IMPORTANTE ED UN'OCCASIONE MANCATA

L'analisi condotta sull'applicazione delle norme in materia di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali a seguito di infiltrazione o condizionamento mafioso ha consentito di osservare che dette norme, che pure rivestono basilare importanza nel contesto della strategia di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, non sempre hanno fornito i risultati sperati in quanto spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da fenomeni di infiltrazione o condizionamento, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal pesante giogo imposto dalla criminalità organizzata attraverso il controllo delle attività amministrative.

Tale osservazione ha condotto all'elaborazione ed all'approvazione di un documento attraverso il quale la Commissione ha inteso fornire un indirizzo al Parlamento in ragione dell'assoluta delicatezza degli interessi coinvolti, attinenti al rispetto delle condizioni di legalità necessarie per il regolare svolgimento dell'azione amministrativa; l'inderogabilità dei principi di libere elezioni, di rappresentatività e di libero esercizio dell'azione amministrativa nel rispetto dei principi costituzionali, infatti, costituisce indefettibile presupposto per un sano sviluppo civile ed economico delle collettività amministrate dagli enti locali.

Nella considerazione che lo scioglimento degli enti elettivi rappresenta pur sempre un evento traumatico, sebbene necessario, per il sistema democratico, la Commissione ha ravvisato la necessità di offrire al Parlamento la possibilità di apprestare efficaci soluzioni preventive che, sin dall'origine, mettano al riparo la politica, e le stesse comunità amministrative, dalla presenza di soggetti capaci di condizionare il libero svolgimento delle elezioni e delle attività politico-amministrative.

Le indicazioni fornite dalla Commissione attengono a vari aspetti, tra i quali la separazione dei livelli di responsabilità politico e gestionale, la gestione straordinaria con particolare riferimento alle professionalità destinate a tale delicato compito, i termini per l'azione, la predisposizione di strumenti idonei a prevenire la possibilità che il condizionamento si ripeta già al turno elettorale immediatamente successivo allo scioglimento.

In dettaglio, il documento approvato dalla Commissione tratta i seguenti punti:

#### *Responsabilità della gestione dell'ente locale*

Il principio fondamentale che informa l'ordinamento degli enti locali dopo la riforma intervenuta con il decreto legislativo 18 agosto 2000,

n. 267, si sostanzia nella separazione dei poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di Governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e contabile, di competenza dei dirigenti. Diretta conseguenza è il passaggio alla competenza dei dirigenti di una lunga serie di atti riguardo ai quali gli amministratori esercitano solo un compito di indirizzo politico e di controllo.

Da tale considerazione scaturiscono due conclusioni che devono guidare nell'adeguamento della normativa in materia di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali.

La prima di esse è costituita dalla necessità di salvaguardare l'Amministrazione che, pur evidenziando nella propria gestione elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione, non manifesti responsabilità del livello politico; l'altra conclusione è costituita dalla necessità che il livello dirigenziale, responsabile della gestione, sopporti le conseguenze della propria condotta che, sebbene immune da rilievi di ordine penale, concorra a fondare la proposta di scioglimento formulata dal Prefetto.

In tale ottica, è necessario introdurre modifiche alle norme vigenti prevedendo la possibilità di un commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale-technica, da realizzare mediante la nomina di un commissario straordinario con le funzioni del direttore generale con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati. È necessario, inoltre, prevedere norme che regolino le sanzioni da irrogare nel caso in cui emergano elementi a carico del personale e dei dirigenti, con un regime diverso in base alla categoria di appartenenza del soggetto; nel caso dei dirigenti, infatti, l'accertamento di elementi atti a fondare lo scioglimento del consiglio deve comportare la risoluzione del rapporto di diritto pubblico o privato instaurato con l'ente, per il venire meno del rapporto fiduciario sottostante; per i lavoratori dipendenti, invece, l'accertamento dei predetti elementi deve determinare la sospensione dall'impiego e l'avvio del procedimento disciplinare per l'accertamento degli elementi che costituiscono giusta causa del licenziamento ai sensi delle norme vigenti in materia di pubblico impiego.

#### *Accertamento dei presupposti per la richiesta di scioglimento*

Attraverso l'accesso presso l'ente locale, il Prefetto accerta, con l'esercizio dei poteri del prefetto delegati dal Ministro dell'interno all'atto della cessazione delle funzioni dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, la consistenza degli elementi sui quali fondare la proposta di scioglimento, rappresentati dai vizi e dalle anomalie dell'azione amministrativa dell'ente. In relazione a tale specifico aspetto, è opportuno rilevare che la normativa attualmente in vigore prevede l'ipotesi dello scioglimento del consiglio nei casi in cui, tra le altre cose, risulti compromesso il buon andamento dell'ente, ove per buon andamento si intende, solitamente, il dovere, o l'onere, del funzionario pubblico di svolgere la propria attività secondo le modalità più idonee ed op-

portune al fine dell'efficienza, dell'efficacia, della speditezza, dell'economicità.

Se la verifica del buon andamento dell'amministrazione fa riferimento al riscontro del rispetto dei parametri efficienza ed efficacia, non bisogna, però, dimenticare un altro principio cardine dell'attività amministrativa: il principio di imparzialità, sancito dagli articoli 3 e 97 della Costituzione ed equivalente, in buona sostanza, alla necessità che ogni atto della pubblica amministrazione sia improntato alla giustizia.

La necessità di apportare oculte modifiche allo specifico punto delle norme vigenti scaturisce dalla ovvia considerazione che l'azione amministrativa di un ente locale che risulti improntata al rispetto dei criteri riassumibili nel principio di buon andamento, non è necessariamente, né automaticamente, un'azione amministrativa connotata anche da imparzialità, poiché può ben accadere che un atto, pur non ledendo i principi di efficacia, efficienza, speditezza ed economicità, abbia leso quello di imparzialità. Ciò è tanto più vero quando si versa in situazioni di condizionamento mafioso dell'attività amministrativa e le cronache giornalistiche e giudiziarie forniscono facile prova della fondatezza di tali affermazioni; non è stato, infatti, infrequente incontrare, ad esempio, appalti aggiudicati sì al prezzo più basso, in tempi celeri e senza spreco di risorse pubbliche, ma assegnati favorendo un'impresa mafiosa. Né si può pensare che, in siffatte situazioni, l'interesse dell'amministrazione pubblica non sia stato leso.

L'assoluta necessità di verificare che l'attività amministrativa degli enti interessati da fenomeni di condizionamento mafioso sia improntata all'imparzialità, oltre che al buon andamento, impone di prevedere che i controlli delle commissioni di accesso e di indagine vertano anche su tale aspetto e che la violazione di tale principio, se causata da fenomeni di infiltrazione o condizionamento, costituisca giusta causa dello scioglimento del consiglio dell'ente, oltre che causa di risoluzione del contratto con il dirigente che ha posto in essere, o ha agevolato, la condotta lesiva.

#### *Termini per le indagini*

L'eccessiva dilatazione dei tempi di intervento dello Stato nell'esecuzione delle indagini comporta il rischio che ulteriori danni siano recati all'amministrazione locale, già minata dal condizionamento e dall'infiltrazione mafiosa.

Nella proposta di legge viene introdotto un termine di tre mesi entro il quale la commissione nominata dal Prefetto deve ultimare la propria attività di indagine e redigere il documento formale contenente gli esiti di detta attività; entro i successivi tre, inoltre, dovrà essere emanato il provvedimento definitivo.

*Integrazione dei poteri del Prefetto della provincia*

Al fine di consentire al Prefetto la migliore conoscenza possibile della realtà sottoposta ad indagine con riferimento ai fattori criminali inquinanti, la proposta prevede che il Prefetto abbia facoltà, nel corso del processo decisionale di sua competenza, di consultare il Comitato di ordine e sicurezza pubblica della provincia, integrato dal Procuratore della Repubblica competente per territorio.

*Gestione straordinaria*

L'emanazione del decreto di scioglimento pone in rilievo un ulteriore aspetto da esaminare: la gestione straordinaria.

Il sistema vigente è stato spesso caratterizzato da gestioni, da parte delle commissioni straordinarie, rivolte per lo più alla revoca degli atti emanati dagli organi colpiti dal decreto di scioglimento o, al massimo, al ripristino della situazione preesistente; gestioni quasi mai distinte per l'azione propulsiva e di proposta tesa al recupero effettivo delle condizioni generali dell'azione amministrativa secondo il dettato della Carta costituzionale. In considerazione di ciò, si propone una modifica alla norma vigente che consentirà di vedere evidenziati, sin dalla relazione del Prefetto allegata alla proposta di scioglimento, i punti critici dell'azione amministrativa che, se da un lato generano la necessità di un intervento statutale di scioglimento degli organi consiliari e di sostituzione nella gestione, richiedono anche adeguate soluzioni di recupero di ogni aspetto della legalità dell'azione amministrativa condotta nell'interesse della collettività.

L'individuazione di tali punti critici deve rappresentare l'inizio di un percorso che gli organi deputati alla gestione straordinaria devono condurre a termine con l'individuazione di soluzioni concrete ai casi specifici di anomalia che affliggono la gestione dell'ente.

Inoltre, poiché la gestione non deve rappresentare mero traghettamento dell'ente locale verso nuove consultazioni elettorali, bensì momento di arricchimento e di crescita per la dirigenza dell'ente, nonché occasione di rinascita per la collettività amministrata, nella proposta è previsto che la gestione straordinaria sia affidata a professionalità specificamente formate per la funzione, che si dedichino in via esclusiva alle funzioni commissariali, individuate nel ruolo dei commissari straordinari da istituire presso il Ministero dell'interno e nel quale far confluire dirigenti in possesso di comprovate capacità di gestione di situazioni complesse, quali quelle che si presentano ordinariamente agli organi incaricati della gestione straordinaria.

Sono, altresì, previste specifiche previsioni sulla formazione di detto ruolo, nonché precise indicazioni in ordine alla provenienza extraprovinciale dei commissari straordinari.

Inoltre, al fine di migliorare la qualità della gestione straordinaria, è previsto che i poteri della Commissione all'uopo nominata devono ispirarsi a principi di promozione della legalità, dello sviluppo e della partecipazione democratica, e devono essere caratterizzati da una maggiore incisività concessa, anche in deroga alle norme vigenti nei singoli comparti, in ragione del carattere di eccezionalità che le esigenze di contrasto alle infiltrazioni mafiose rendono necessaria.

Sul versante degli appalti, dei servizi e delle forniture, la maggiore incisività si estrinseca nella possibilità di stipulare contratti a trattativa privata anche in deroga alle norme di contabilità pubblica, nel rispetto dei limiti posti dalle assegnazioni dell'ultimo bilancio approvato, fermo restando l'obbligo di congrua motivazione dei provvedimenti adottati.

La richiesta di maggiore incisività della gestione straordinaria si riverbera anche sul fronte della gestione del personale. Fermo restando, infatti, che i rapporti fondati su base essenzialmente fiduciaria, come l'assegnazione di incarichi ai dirigenti, conoscono la propria risoluzione *ope legis* per effetto del decreto di scioglimento, è opportuno che gli organi incaricati della gestione straordinaria approntino ed attuino le modifiche ritenute necessarie per il conseguimento dell'interesse pubblico in ordine a spostamenti del personale, anche in deroga alle norme in materia di contrattazione e concertazione con le organizzazioni sindacali nei confronti delle quali, a fronte dell'eccezionale interesse dello Stato al ripristino della legalità nello svolgimento dell'azione amministrativa gravemente compromessa dall'infiltrazione mafiosa, residua un obbligo di mera comunicazione preventiva dei provvedimenti adottati.

### *Ineleggibilità*

Spesso i risultati prodotti dalla gestione straordinaria risultano compromessi dalla rielezione al turno successivo dei soggetti che in precedenza avevano determinato l'infiltrazione ed il condizionamento dell'attività amministrativa dell'ente.

Ciò ha imposto la ricerca di nuove forme e modi per individuare concretamente la responsabilità degli amministratori alla cui condotta sia direttamente imputabile l'insorgere della cause che hanno determinato l'adozione del provvedimento di scioglimento; individuate tali responsabilità, la proposta introduce una norma che, con effetti limitati e temporanei - nel rispetto delle riserve fissate dalla Costituzione e nella considerazione che non si tratta di uno strumento di interdizione che si sovrappone ai provvedimenti di interdizione propri dell'Autorità giudiziaria -, impedisce a tali amministratori la rielezione nel turno di elezioni amministrative immediatamente successivo.

L'indicazione delle condotte e degli autori di esse dovrà essere immediatamente ed univocamente rilevabile dalla proposta di scioglimento redatta dal Prefetto e riportata nello stesso decreto di scioglimento dell'organo rappresentativo dell'ente. Nella proposta di modifica dell'articolo 143 TUEL, al comma 8, è affidato al Tribunale il compito di dichiarare