

DISPOSIZIONI PER LA PROTEZIONE DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA

Il primo obiettivo di questo provvedimento, approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura nella seduta del 9 marzo, è quello di riconoscere piena dignità ai testimoni di giustizia, definirne l'identità e il rapporto con lo Stato perché ancora oggi si fa troppa confusione tra i testimoni di giustizia e i collaboratori di giustizia.

Confondere un testimone con un collaboratore è un'offesa grave, che va evitata, prima di tutto nel lessico e quindi nell'atteggiamento conseguente. Il collaboratore di giustizia, infatti, è un delinquente che decide di negoziare con lo Stato condizioni migliori del trattamento penitenziario, processuale ed economico in cambio di informazioni sui reati che questi abbia commesso o che altri abbiano commesso. Talvolta questo negoziato si apre a seguito di una reale conversione esistenziale, ed è per questo che nella vulgata i collaboratori sono spesso definiti «pentiti». Tutt'altra storia è quella dei testimoni di giustizia, che invece sono persone perbene che hanno subito un crimine, oppure ne hanno visto commettere uno e decidono di reagire denunciando.

Il secondo obiettivo è quello di definire l'identità dei testimoni di giustizia, di chi, denunciando ciò che ha subito o ciò che ha visto, si mette in una condizione di pericolo talmente concreto, grave e attuale tale da rendere inadeguate le misure di protezione ordinarie.

Il terzo obiettivo della legge è quello di descrivere il rapporto tra il testimone e lo Stato. Solo i magistrati che, in rapporto con le forze dell'ordine, conducono le inchieste sono in grado di apprezzare l'insorgere del pericolo qualificato e il permanere nel tempo di tale pericolo. Pur essendo, infatti, il nostro sistema di protezione tra i migliori al mondo, frequenti sono i disagi, i traumi veri e propri cui le persone sottoposte alle misure vanno incontro. Questa legge – ha ricordato il relatore Davide Mattiello (PD) – è dedicata a quegli uomini e a quelle donne che hanno scelto la via della denuncia in un tempo in cui non esisteva nemmeno uno straccio di norma a loro tutela. “A loro e a tutti i testimoni di giustizia che ancora oggi stanno nel sistema di protezione deve andare la riconoscenza della Repubblica italiana, che non ha ancora fatto i conti fino in fondo con la cultura mafiosa, con la cultura dell'omertà, del farsi i fatti propri per evitarsi i problemi, e lo dobbiamo in particolare ad una giovanissima siciliana che alla vendetta mafiosa preferì la giustizia e la legalità, e che per questo si affidò allo Stato, che per lei ebbe il volto e le premure di Paolo Borsellino. Lo dobbiamo a Rita Atria, che scelse di non sopravvivere alla morte di Paolo Borsellino e che ci lasciò l'onere di impedire per il futuro tanta violenza e tanta sofferenza”

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento “Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia” AC [3500](#) – relatori per la II Commissione Giustizia Davide Mattiello (PD) e Stefano Dambruoso (CI) – e ai relativi [dossier](#) del servizio studi della Camera dei deputati.

IL PERCHÉ DELL'INTERVENTO

La disciplina in materia di testimoni di giustizia è attualmente contenuta nel decreto-legge 8/1991¹ (convertito nella L. 82/1991) e relative norme attuative. La necessità dell'intervento è derivata dalle difficoltà – nonostante la novella del 2005 (L. 45 del 2001)² che ha introdotto specifiche disposizioni sui testimoni – di inquadrare organicamente tale disciplina nell'ambito della citata legge quadro del 1991, pensata inizialmente per i soli collaboratori di giustizia. Questo intervento legislativo **dedica, quindi, ai testimoni di giustizia una normativa speciale** volta a **sottolineare le differenze con la disciplina sui collaboratori di giustizia**, ponendo rimedio alle numerose criticità emerse nella prassi.

In particolare, **le criticità sulle quali si interviene**, sono:

- 1) un'insufficiente definizione dello *status* del testimone;
- 2) l'applicazione quasi generalizzata al testimone del solo programma di protezione che nei fatti comporta lo sradicamento del testimone dal luogo di residenza;
- 3) il deficit informativo sui suoi diritti e doveri;
- 4) l'inadeguatezza delle diverse misure assistenziali e di reinserimento socio-lavorativo, la condizione di isolamento del testimone derivante dalla mancanza di referenti certi;
- 5) la mancata previsione di un termine di durata delle misure.

IL PERCORSO DELLA RIFORMA

La proposta di legge (26 articoli suddivisi in quattro Capi), a prima firma Bindi, è il frutto di un percorso condiviso da tutte le forze politiche rappresentate in Commissione parlamentare antimafia e raccoglie le criticità rilevate nel corso delle audizioni svolte, poi esplicitate nella [Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia](#) (DOC. CXXIII, n. 4) approvate dalla stessa Commissione nella seduta del 21 ottobre 2014.

I CONTENUTI PRINCIPALI DEL PROVVEDIMENTO

Condizioni di applicabilità delle misure di protezione (Capo I - artt. 1 e 2)

Si ridefinisce lo *status* del testimone di giustizia ai fini della giustificazione dell'applicazione delle misure speciali di protezione.

Ambito di applicazione

Viene innanzitutto definito l'ambito di applicazione della disciplina in esame, precisando che le misure recate dal testo si applichino ai testimoni di giustizia e ad altri soggetti che sono esposti a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni intrattenuti con i testimoni stessi.

¹ Decreto-Legge 15 gennaio 1991, n. 8 "[Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia](#)".

² Legge 13 febbraio 2001, n. 45 "[Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza](#)".

Definizione stringente di testimone di giustizia

Si introduce una definizione più stringente di testimone di giustizia che deve possedere i seguenti requisiti:

- rendere dichiarazioni attendibili, rilevanti nelle indagini o nel processo, riferite a qualunque tipo di reato;
- essere la persona offesa dal reato (c.d. testimone vittima) ovvero una persona informata sui fatti o di testimone (c.d. testimone terzo);
- non aver riportato condanne per delitti colposi e non aver tratto profitto dal fatto di essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui si rendono le dichiarazioni;
- non essere persona nei cui confronti sia stata disposta una misura di prevenzione ovvero sia in corso un procedimento di applicazione della stessa;
- trovarsi in una situazione di pericolo grave, concreto ed attuale rispetto al quale appaiono inadeguate le misure ordinarie di tutela adottabili dalle autorità di PS; la valutazione del pericolo viene messa in relazione alla qualità delle dichiarazioni rese, alla natura del reato, allo stato e grado del procedimento penale nonché alle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni.

Speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia (Capo II - artt. 3-8-bis)

Vengono poi individuate le speciali misure di protezione previste per i testimoni di giustizia e per gli altri soggetti sottoposti a protezione e si stabilisce, preliminarmente, che **le speciali misure di protezione comprendono:**

- misure di **tutela** (fisica e dei beni);
- misure di **sostegno** economico;
- misure di **reinserimento** sociale e lavorativo.

L'individuazione di ulteriori apposite **disposizioni per i minori** oggetto delle misure è demandata al citato regolamento di attuazione previsto dalle disposizioni transitorie e finali del provvedimento.

Misure protezione personalizzate

Le misure di protezione vanno individuate caso per caso e, salvo motivi eccezionali di sicurezza personale, non comportano perdita dei diritti. Di norma, fatta però salva la valutazione dell'autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza, al testimone va garantita la permanenza nel luogo di origine e la prosecuzione delle sue attività. **Trasferimento in località protetta e cambio d'identità diventano ipotesi derogatorie e straordinarie.**

Misure progressive di tutela

Per garantire l'incolumità dei testimoni e la sicurezza dei suoi beni, **in base alla gravità e attualità del pericolo**, si adottano misure di vigilanza e protezione, accorgimenti tecnici di sicurezza per abitazioni e aziende, misure per gli spostamenti, trasferimenti in luogo protetto, utilizzazione di documenti di copertura, cambiamento delle generalità (con garanzia di riservatezza anche negli atti della pubblica amministrazione).

Sostegno economico

Al testimone andrà **assicurata una condizione economica equivalente a quella preesistente**. Alle misure già oggi previste (tra cui spese sanitarie e mancato guadagno), gli sono riconosciuti l'assistenza legale, il rimborso per spese occasionali dovute alla protezione e un indennizzo forfetario per i danni psicologici e biologici subiti. Se le misure adottate comportano il definitivo trasferimento in altra località, è prevista l'acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario il testimone al patrimonio dello Stato (dietro corresponsione dell'equivalente in denaro secondo il valore di mercato); l'acquisizione è condizionata dall'accertata impossibilità di vendita dell'immobile sul libero mercato.

Reinserimento sociale e lavorativo

Il testimone ha diritto a conservare il **posto di lavoro** o, per esigenze di sicurezza, a trasferirsi presso altre sedi. Se invece il lavoro l'ha perso a causa delle sue dichiarazioni, ha diritto a un nuovo posto (anche temporaneo). Sono previste **forme di sostegno all'impresa** con gli strumenti del codice antimafia e l'eventuale assegnazione di beni confiscati alle mafie, mutui agevolati e l'accesso a programmi di assunzione presso la PA con chiamata nominativa.

Durata delle misure di protezione

In generale, le misure speciali di protezione potranno durare al **massimo sei anni**. Eventuali proroghe sono ammesse solo su richiesta motivata del magistrato che le ha proposte. Il termine è fissato dalla Commissione centrale presso il Ministero degli interni a cui spetta verificare periodicamente gravità e attualità del pericolo e idoneità delle misure.

Nuova composizione della Commissione centrale

Viene ridefinita l'organizzazione interna della **Commissione Centrale** presso il Ministero dell'interno, cui, su richiesta dell'autorità giudiziaria, compete decidere sull'adozione delle diverse misure di protezione nonché sulle eventuali vicende modificative. La composizione della Commissione è **integrata da un avvocato dello Stato** ed è prevista la nomina di un **vicepresidente**.

Applicazione, modifica, proroga e revoca delle misure (Capo III - artt. 9-16-bis)

Il provvedimento detta una serie di disposizioni concernenti le misure e i programmi di protezione, il referente del testimone, l'audizione del testimone, i casi di interventi urgenti e misure finanziarie.

A ogni testimone il suo tutor

Tra le novità di maggior rilievo della riforma in esame vi è l'istituzione di una figura di raccordo tra il testimone e la Commissione centrale, il **referente specializzato del testimone di giustizia**, con compiti di informazione, assistenza e supporto.

L'audizione dei testimoni

I testimoni e gli altri protetti potranno comunque sempre – in qualunque momento del programma, anche preliminare – chiedere di essere sentiti personalmente dalla Commissione centrale e dal Servizio centrale di protezione.

Testimonianza in videoconferenza.

La testimonianza in dibattimento di chi è ammesso al programma preliminare o definitivo di protezione avverrà di regola in videoconferenza. Inoltre viene estesa anche al testimone di giustizia la possibilità di essere ascoltato durante le indagini con incidente probatorio.

Disposizioni finali e transitorie (Capo IV - artt.17-26)

Estensione dell'incidente probatorio

Viene modificato l'art. 392 c.p.p. estendendo anche ai testimoni di giustizia la **possibilità di essere ascoltati con incidente probatorio durante le indagini preliminari**. Attualmente, tale forma di assunzione della prova è prevista per i soli collaboratori di giustizia.

Aggravante della calunnia.

A chi calunnia allo scopo di usufruire delle misure speciali di protezione la pena è aumentata da un terzo alla metà della pena prevista per la calunnia dall'art. 368 c.p. (reclusione da due a sei anni). Se uno dei benefici è stato ottenuto, l'aumento è dalla metà ai due terzi.

Sito internet del Ministero

Previsto che il Ministero dell'Interno istituisca un'apposita sezione del sito internet che fornisca tutte le **informazioni sui programmi, sui diritti e doveri del testimone**.

Regolamento attuativo

L'attuazione della presente legge verrà disposta con uno o più regolamenti del Ministro dell'interno, di concerto con quello della giustizia, sentita la Commissione centrale presso il Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400/1988³.

³ Legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri".