

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA  
RELAZIONE DEL DEPUTATO FRAN-  
CESCO BONITO SUL DISEGNO DI  
LEGGE N. 6909

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. La legge 15 novembre 1988, n. 486, attribuiva all'alto commissario contro la mafia il potere di adottare misure idonee a garantire l'incolumità dei soggetti esposti a grave pericolo per effetto delle loro dichiarazioni in procedimenti di mafia, misure adottabili anche nei confronti dei prossimi congiunti. Successivamente, il decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, ha previsto e disciplinato un apposito programma di protezione a favore dei soggetti esposti a pericolo per aver collaborato con la giustizia in materia determinante — e dei loro prossimi congiunti e conviventi — in tutti i casi in cui risultino inadeguate le misure attivabili in base alla normativa precedente. A tal fine è istituita presso il Ministero dell'interno una commissione centrale, cui compete la definizione e applicazione del programma. Le misure di protezione e assistenza sono stabilite con decreto ministeriale. In casi di particolare urgenza, le misure di protezione possono essere adottate dal capo della polizia, che ne informa il ministro. L'articolo 13-ter del decreto-legge n. 8 del 1991 ha, inoltre, previsto che per i soggetti ammessi al programma di protezione si possa derogare alle norme vigenti nella concessione dei permessi premio e delle misure alternative al carcere.

Il decreto 8 giugno 1992, n. 306, ha dettato norme ulteriori. L'articolo 7, comma 2, ha introdotto l'articolo 147-bis fra le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, prevedendo che l'esame processuale delle persone che collaborano con la giustizia avvenga con le cautele necessarie alla tutela della persona sottoposta all'esame, quali il collegamento audiovisivo per lo svolgimento dell'esame a distanza. L'articolo 13 ha previsto ulte-

riori misure di favore da applicare in attesa della definizione dello speciale programma di protezione: la custodia in luogo diverso dall'istituto penitenziario e l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione — diverse dalla liberazione anticipata — in base a specifiche modalità autorizzate dal procuratore generale presso la corte d'appello, d'intesa con il procuratore nazionale antimafia in caso di reati di criminalità organizzata. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 356 del 1992, di conversione del decreto-legge n. 306, infine, ha demandato ad un decreto legislativo l'attuazione della misura speciale del programma di protezione consistente nel cambiamento delle generalità, di cui al decreto-legge n. 8 del 1991. In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119.

Con il decreto ministeriale 24 novembre 1994, n. 687, emanato dal ministro dell'interno di concerto con il ministro della giustizia, il Governo ha dato attuazione alle disposizioni contenute nel capo II del citato decreto-legge n. 8 del 1991, in base alle quali è stato posto in capo all'esecutivo il compito di individuare le misure di protezione e di assistenza a favore dei collaboratori di giustizia, di stabilire i criteri di formulazione dei programmi di protezione e di definire le modalità attuative delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario applicabili alle persone ammesse o in attesa di ammissione al programma di protezione. In pari data, 24 novembre 1994, è stato inoltre emanato dal Ministero dell'interno un decreto riservato contenente norme sui contenuti del programma di protezione, sull'assegno di mantenimento, sull'assistenza legale e sulla tutela all'estero dei collaboratori di giustizia.

Quanto ai benefici processuali riconosciuti ai collaboratori, va ricordato che l'articolo 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, con riferimento ai delitti di stampo mafioso, ha previsto che la pena dell'ergastolo sia sostituita da quella della reclusione da 12 a 20 anni e le altre pene siano diminuite da un terzo alla metà in favore di chi si dissoci adoperandosi per

evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati. Nel caso di false o reticenti dichiarazioni si provvede alla revisione della sentenza emessa sulla base di tali dichiarazioni, all'aumento delle pene di reato di calunnia e alla sospensione delle misure alternative alla detenzione concesse.

La nuova normativa è improntata a criteri maggiormente rigorosi sia quanto all'ambito dei soggetti cui possono applicarsi i benefici e le misure di protezione, sia quanto alle garanzie di trasparenza dei meccanismi che presiedono all'intera disciplina, in linea con l'obiettivo di superare gli aspetti più criticati e discussi della normativa vigente.

In primo luogo, si prevede una graduazione delle misure di protezione: misure ordinarie, cui provvede direttamente l'autorità di pubblica sicurezza, ovvero, se riguardano persone detenute, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; misure speciali, da adottarsi quando risultino inadeguate quelle ordinarie, e che sono di competenza della commissione centrale; programmi di protezione, adottati anch'essi dalla commissione, e che possono comprendere misure aggiuntive, quali misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità, iniziative volte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore.

Le condizioni legittimanti l'ammissione del soggetto alle misure di protezione sono indicate all'articolo 2 del disegno di legge che al comma 3, in particolare, dispone che, ai fini dell'applicazione delle misure speciali di protezione, hanno rilievo le dichiarazioni, rese nel corso di procedimento penale, che rivestano carattere di intrinseca attendibilità, di novità o completezza, o appaiono, per altri elementi, di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio ovvero per le attività di investigazione sulle strutture delle organizzazioni criminali e sugli obiettivi e finalità operative di questa.

La formulazione adottata dal Senato e confermata dalla Commissione giustizia differisce da quella presente nel testo governativo, nella quale si faceva riferimento a dichiarazioni che per novità, attendibilità e completezza risultino indispensabili per lo sviluppo delle indagini preliminari o ai fini del giudizio.

Per quanto attiene al programma di protezione, che comprende ulteriori misure — fra cui quelle di assistenza economica, quelle concernenti il cambio di generalità, e quelle idonee al reinserimento sociale del collaboratore — il provvedimento prevede che il programma di protezione può essere adottato ove le speciali misure di protezione non risultino adeguate alla gravità ed attualità del pericolo in cui versa il collaboratore. Il criterio prescelto non risulta quindi collegato alla qualità ed utilità della collaborazione ai fini delle indagini, ma esclusivamente alla oggettiva situazione di rischio gravante sul collaboratore.

La restrizione dell'ambito soggettivo di operatività delle misure di protezione consegue alla ridefinizione delle fattispecie di reato in presenza delle quali può trovare applicazione la disciplina in esame. L'articolo 2 del disegno di legge specifica in tal senso che le forme di collaborazione assumono rilievo con esclusivo riferimento ai delitti commessi con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine costituzionale, o ai delitti compresi tra quelli di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

La nuova formulazione esclude dunque dal novero dei reati le numerose fattispecie per le quali è richiesto l'arresto obbligatorio in flagranza, previste dall'articolo 380 del codice penale, e che sono contemplate dal vigente testo dell'articolo 9 del decreto-legge n. 8 del 1991.

Anche in relazione alla protezione dei parenti dei collaboratori, il disegno di legge introduce una disciplina più restrittiva. Altre importanti modifiche sono introdotte dall'articolo 3 del disegno di legge, con riferimento alla commissione centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione.

Ferma restando la composizione, vengono modificati i requisiti richiesti per i membri diversi dal presidente. Questi devono essere scelti fra persone che abbiano maturato esperienze nel settore e siano in possesso di cognizioni relative alle tendenze della criminalità organizzata, e che non siano addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione e indagine preliminare su fatti concernenti criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico. La Commissione ha ritenuto, modificando il testo trasmesso dal Senato, che non sia sufficiente, per consentire la partecipazione, che l'attività non sia svolta continuamente, in quanto il fatto di aver comunque svolto attività di investigazione e indagine preliminare è causa di inidoneità ad essere membri della commissione centrale.

L'altra importante novità riguardante la commissione centrale è prevista con l'introduzione del comma 2-*quinqüies* allo stesso articolo 10 del decreto-legge n. 8 del 1991, con il quale si modifica il regime delle sospensioni cautelari dei provvedimenti della commissione in materia di misure di protezione.

La norma approvata dal Senato preclude l'accesso alla tutela cautelare avverso i soli provvedimenti della commissione centrale con cui vengono adottate le misure di protezione. Per i provvedimenti di revoca o modifica delle misure, si prevede invece — comma 2-*sexies* — un procedimento abbreviato, in parte simile a quello vigente per i trasferimenti dei magistrati.

L'articolo 4 del disegno di legge sostituisce integralmente l'articolo 11 del decreto-legge n. 8 del 1991, concernente la procedura di ammissione alle misure di protezione. La commissione è ora competente anche per l'adozione delle misure speciali oltre che per i programmi di protezione, e si pronuncia su proposta formulata dal procuratore della Repubblica competente, ovvero dal Capo della polizia, previo parere del procuratore della Repubblica.

Peraltro, il successivo articolo 6, sostitutivo dell'articolo 13 del decreto-legge

n. 8 del 1991, prevede che, in casi di eccezionale urgenza che non consentono di attendere la deliberazione della commissione, il capo della polizia può autorizzare l'autorità provinciale di pubblica sicurezza ad avvalersi degli stanziamenti previsti dall'articolo 17 del decreto-legge n. 8 del 1991. La commissione può richiedere il parere del procuratore nazionale antimafia e dei procuratori generali presso le corti d'appello al fine di verificare se le informazioni acquisite da tali organi nell'ambito di procedimenti pendenti possano essere utili per deliberazioni della commissione stessa.

L'articolo 6, che sostituisce l'articolo 13 del decreto-legge n. 8 del 1991, introduce, tra l'altro, la possibilità che la commissione adotti un piano provvisorio di protezione, in casi di particolare gravità, e comunque in presenza di richiesta avanzata dall'autorità competente. Misure provvisorie possono essere adottate, anche dall'autorità di pubblica sicurezza, in situazioni di urgenza.

Per la definizione delle misure speciali di protezione, nonché del contenuto del piano provvisorio, si fa invio ai decreti previsti dall'articolo 17-*bis*, comma 1, introdotto dall'articolo 17 del disegno di legge. Tuttavia, il comma 4 dell'articolo 13, come sostituito dall'articolo 6 in esame, precisa che le misure di protezione possono consistere: nella predisposizione di misure di tutela da eseguire a cura degli organi di polizia, di accorgimenti tecnici di sicurezza, di misure necessarie al trasferimento in comuni diversi da quelli di residenza del soggetto, di interventi contingenti finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale, di modalità particolari per la custodia in istituti di pena.

Qualora la commissione decida di adottare un programma speciale di protezione, le misure adottabili sono, oltre quelle ora indicate: il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti, modalità speciali di tenuta della documentazione, misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità ai sensi del decreto legislativo n. 119 del 1993, misure idonee al reinserimento so-

ciale, nonché altre misure straordinarie che si rendano necessarie. L'adozione di misure di assistenza economica viene quindi prevista solo nella ipotesi del programma speciale di protezione.

La Commissione giustizia del Senato ha introdotto inoltre una consistente riduzione dell'importo di tali misure.

Altre disposizioni contenute nel nuovo articolo 13 riguardano la tutela dei collaboratori che si trovino in stato di detenzione, nelle more dell'adozione delle speciali misure o del programma di protezione.

Il quadro delle condizioni richieste per l'accesso alle misure di protezione viene ulteriormente arricchito dall'articolo 5 del disegno di legge, che, modificando l'articolo 12 del decreto-legge n. 8 del 1991, integra gli impegni che la persona interessata deve assumere all'atto della sottoscrizione dell'atto recante le speciali misure. Agli oneri già prescritti dal testo vigente, vengono aggiunti: l'obbligo di sottoporsi all'interrogatorio e ad ogni altro atto di indagine, compreso quello che prevede la redazione del verbale illustrativo; l'impegno a non incontrare o contattare persone che collaborino con la giustizia o che risultino dedite al crimine; l'obbligo di specificare i beni posseduti o controllati, anche indirettamente, e, dopo l'ammissione alle misure speciali, di versare il denaro frutto di attività illecite; l'autorità giudiziaria dovrà provvedere al sequestro immediato dei beni e del denaro.

L'articolo 7 prevede l'abrogazione degli articoli 13-*bis* e 13-*ter* del decreto-legge n. 8 del 1991. Vengono infatti soppresse le norme che consentono la detenzione extracarceraria di collaboratori per i quali sia in corso la definizione del programma di protezione (articolo 131-*bis*), nonché quelle che permettono, anche in deroga alla disciplina vigente, la concessione di permessi premio e di altri benefici ai soggetti ammessi al programma di protezione (articolo 13-*ter*).

L'articolo 8, mediante inserimento di un articolo 13-*quater* nel decreto-legge n. 8 del 1991, delinea il quadro delle

cause da cui deriva la revoca delle misure di protezione. Il comma 1 del nuovo articolo precisa che le misure di protezione hanno carattere temporaneo e possono essere revocate sia in relazione all'attualità del pericolo, sia con riferimento alla condotta delle persone interessate ed all'osservanza degli impegni assunti.

L'articolo 9 reca alcune modifiche all'articolo 14 del decreto-legge, confermando la competenza del servizio centrale di protezione (struttura inserita nell'ambito del dipartimento di pubblica sicurezza), per l'attuazione dei programmi speciali di protezione deliberati dalla commissione centrale.

L'articolo 10 sostituisce l'articolo 15 del decreto-legge n. 8 del 1991, prevedendo che nell'ambito del programma di protezione possa essere autorizzato, con decreto del ministro dell'interno, il cambiamento delle generalità del collaboratore di giustizia.

La novità più importante introdotta dalla Commissione giustizia è sicuramente quella relativa alla disciplina per la protezione dei testimoni di giustizia, la quale è stata introdotta dall'articolo 12 del provvedimento in esame. Le modifiche portate dalla Commissione non si sono limitate ad una nuova ricollocazione delle norme all'interno del decreto-legge n. 8, ma consistono in una vera e propria nuova disciplina che tenga conto delle particolari peculiarità che differenziano in maniera sostanziale i testimoni di giustizia dai collaboratori di giustizia. In primo luogo viene data una definizione del testimone di giustizia, il quale è individuato come colui che assume rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni la qualità di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purché nei suoi confronti non sia stata disposta una misura di prevenzione ovvero non sia in corso un procedimento di applicazione della stessa, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

È inoltre stabilito che le dichiarazioni rese dai testimoni di giustizia possono

anche non avere le caratteristiche di quelle previste per i collaboratori di giustizia, salvo avere caratteri di attendibilità e riferirsi a delitti diversi da quelli di associazioni di stampo mafioso, sequestro di persona e di traffico di stupefacenti, i quali rappresentano invece condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione a favore dei collaboratori di giustizia.

Le speciali misure di protezione si applicano, se ritenute necessarie, a coloro che coabitano o convivono stabilmente con i testimoni di giustizia, nonché, ricorrendone le condizioni, a chi risulti esposto a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni trattenute con le medesime persone.

Tra le misure che sono previste a favore dei testimoni di giustizia assume un ruolo di particolare rilevanza quella tesa a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non sia riacquistata la possibilità di godere di un reddito proprio. Rappresenta un notevole aiuto per i testimoni di giustizia la disposizione che prevede la capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa. È poi previsto, qualora si tratti di dipendenti pubblici, il mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartiene, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato. È stabilita la corresponsione di una somma da titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo, ai sensi della legge 23 febbraio 1999, n. 44. Altra misura di notevole importanza è quella che garantisce ai testimoni di giustizia la possibilità di accedere a mutui agevolati tesi al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.

Le misure previste sono mantenute fino alla effettiva cessazione del rischio,

indipendentemente dallo stato e dal grado in cui si trova il procedimento penale in relazione al quale i soggetti destinatari delle misure hanno reso dichiarazioni.

Nel caso in cui i testimoni di giustizia e le loro famiglie debbano trasferirsi in altre località rispetto a quelle di residenza, al fine di evitare che questi si trovino nella impossibilità di fatto di cedere i propri immobili, a causa di comportamenti ritorsivi da parte delle organizzazioni criminali, le quali fanno «terra bruciata» intorno a costoro, la Commissione giustizia ha introdotto una norma secondo la quale il testimone di giustizia ha diritto a ottenere l'acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato.

L'articolo 13 prevede le norme per il trattamento sanzionatorio per coloro che collaborano con la giustizia, introducendo nel testo del decreto-legge una serie di articoli successivi all'articolo 16. L'articolo 16-*quater* introduce uno specifico istituto processuale, il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

I successivi cinque articoli aggiunti al decreto-legge n. 8 del 1991 contengono nuove previsioni relative al trattamento premiale dei collaboratori di giustizia.

L'articolo 16-*quinq*ues prevede che la concessione delle attenuanti possa essere decisa dal giudice solo previa verifica nel termine prescritto della sottoscrizione da parte del soggetto del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

L'articolo 16-*sexies* precisa in particolare le modalità di acquisizione al fascicolo del PM di parti del verbale illustrativo in caso di interrogatorio o testimonianza del dichiarante in altro procedimento connesso.

L'articolo 16-*septies* stabilisce la possibilità di richiedere la revisione della condanna in caso di ulteriori reati commessi dal collaboratore o di falsità o reticenza delle sue dichiarazioni prevedendo, in particolare, la rinnovazione del giudizio in caso di sentenza definitiva.

Il successivo articolo 16-*octies* esclude che l'attività di collaborazione possa avere come automatica conseguenza la revoca della custodia cautelare o la sua sostituzione con un'altra misura coercitiva meno grave.

L'articolo 16-*nonies* restringe l'accesso dei collaboratori a taluni benefici penitenziari in deroga ai limiti di pena previsti dalla legge eliminando l'attuale automatismo che ne lega la concessione alla semplice sottoposizione del soggetto al programma di protezione.

La principale novità introdotta dalla nuova disciplina consiste nell'impossibilità di accesso dei collaboratori di giustizia ai benefici penitenziari (esclusi i permessi premio) in deroga ai limiti di pena previsti dalla legge prima di aver scontato almeno un quarto della pena inflitta ovvero dieci anni in caso di condanna all'ergastolo.

La revoca o la modifica dei benefici penitenziari, disposta dall'ufficio o su iniziativa del procuratore generale presso la corte d'appello o del procuratore nazionale antimafia, consegue alle stesse condotte tenute dal soggetto che possono comportare la revoca o la modifica delle misure speciali di protezione ovvero la revisione delle sentenze che hanno concesso attenuanti per la collaborazione.

Le disposizioni contenute nel Capo IV contengono delle modifiche al codice di procura penale, in materia di incompati-

bilità del difensore, che sono consequenziali alla *ratio* della nuova disciplina dei collaboratori di giustizia.

Il Capo V contiene infine le disposizioni finali transitorie e di coordinamento.

Nel concludere non mi resta che sottolineare la necessità di approvare quanto prima la normativa in esame, in quanto questa, oltre ad essere condivisa da tutte le forze politiche, fornisce gli strumenti adeguati, anche sulla base dell'esperienza di questi ultimi anni, a garantire coloro che scelgono di collaborare con la giustizia, tutelandoli dalle possibili ritorsioni delle organizzazioni criminali. La *ratio* del provvedimento è comunque ispirata al principio di garantire in primo luogo l'accertamento dei fatti, impedendo tutte quelle strumentalizzazioni che in non poche occasioni hanno di fatto deviato il corso della giustizia. Merita, infine, di essere ricordata la disciplina prevista a tutela dei testimoni di giustizia, ai quali doverosamente deve essere riconosciuto il diritto a non essere abbandonati dallo Stato.

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa alle 16.*