



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DE SENA, DELLA MONICA, CHITI, ANDRIA, ANTEZZA, BARBOLINI, BIANCO, BIONDELLI, DE LUCA, DEL VECCHIO, Mariapia GARAVAGLIA, LEDDI, LEGNINI, LUSI, PIGNEDOLI e SERRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 2011

Delega al Governo per il riassetto e l’integrazione delle disposizioni in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, nonché modifiche al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, in materia di assunzione dei testimoni di giustizia nelle pubbliche amministrazioni

ONOREVOLI SENATORI. - Gli ultimi tragici eventi che hanno nuovamente e drammaticamente portato all'attenzione dell'opinione pubblica la condizione di abbandono materiale e psichico in cui spesso vengono a trovarsi i collaboratori ed i testimoni di giustizia, inducono a rivolgere agli stessi una particolare e non formale attenzione e ad approntare un significativo intervento normativo, tendente a codificare e aggiornare la vigente legislazione sulla materia.

Ricordiamo, a questo proposito, che alla realizzazione di un impianto giuridico concernente la protezione e l'assistenza dei collaboratori di giustizia il nostro ordinamento è pervenuto per gradi, attraverso disposizioni normative che si sono integrate e stratificate, secondo un criterio di progressive sistemazioni d'emergenza, spesso riconducibili alla necessità di fornire delle concrete risposte di fronte ai numerosi episodi di violenza e di sangue che hanno caratterizzato l'attività della criminalità organizzata tra la fine degli anni Settanta ed i primi anni Novanta. Ciò nonostante, in quegli stessi anni, benché fosse evidente che uno dei maggiori problemi del nostro Paese era rappresentato dalla criminalità organizzata, risultò molto difficile adottare, per tempo e in maniera organica, la collaborazione processuale come strumento per il contrasto della grande criminalità. Infatti, anche se sin dai primi anni Ottanta alcuni magistrati, impegnati sul fronte dell'antimafia, avevano prospettato l'esigenza di introdurre nuove forme di intervento premiale per la criminalità organizzata non caratterizzata politicamente, sarà necessario attendere il decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, poi convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 («Nuove misure in materia di sequestri di persona a

scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia»), per vedere introdotta una disciplina organica della protezione dei collaboratori di giustizia.

Il cambio di rotta, dato dal nuovo indirizzo legislativo, si riflette anche, grazie al prezioso contributo di Giovanni Falcone (nominato nel marzo del 1991 direttore generale degli affari penali presso il ministero di grazia e giustizia), nell'emanazione del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, che disciplina la prima fattispecie premiale per i dissociati dalle organizzazioni mafiose. Tornando al decreto-legge n. 8 del 1991, osserviamo che la nuova disposizione legislativa alla sua promulgazione non conteneva alcuna distinzione tra il collaboratore di giustizia proveniente da organizzazioni criminali e il testimone, dove quest'ultimo veniva sottoposto alle medesime misure di assistenza e tutela previste per il collaboratore, proveniente dal mondo del crimine. Questa sostanziale equiparazione poneva non poche questioni, delicate e complesse, più volte sollevate nelle sedi istituzionali.

Si giunge, quindi, alla legge 13 febbraio 2001, n. 45, che introducendo nell'impianto normativo originario del decreto-legge n. 8 del 1991 specifiche norme, delinea la figura del testimone di giustizia prevedendo distinte misure di tutela e di assistenza.

Invero, la norma del 2001 ha voluto realizzare una netta distinzione tra collaboratori e testimoni di giustizia, sia sul piano concettuale che sul piano della gestione, prevedendo un regime giuridico diverso per le due categorie. La nuova legge ha inteso utilizzare al meglio il valore della denuncia e il contributo dato alla giustizia dai testimoni di giustizia, cioè dai soggetti che senza aver

fatto parte di organizzazioni criminali hanno sentito il dovere civico e morale di testimoniare esponendo se stessi e le loro famiglie alle prevedibili ritorsioni degli accusati con possibili rappresaglie e vendette.

La stessa novella individua come fondamentale garanzia di sicurezza del testimone il presupposto dell'anonimato, in molti casi reso possibile attraverso il rilascio di documenti di identità con nominativi apparenti, emessi in via temporanea e al fine esclusivo di assicurare i più ampi requisiti di riservatezza e sicurezza. In linea con questa basilare cautela, che deve essere sempre ed in ogni modo salvaguardata, si colloca il decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, che ha introdotto un'apposita misura anagrafica finalizzata a garantire la sicurezza dei soggetti protetti: il cambio di generalità, con la creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri di stato civile. Tale strumento, proprio quando la sicurezza del soggetto è esposta ad alto rischio, costituisce il mezzo più efficace, sia per nascondere definitivamente l'identità della persona, sia per il suo reinserimento sociale e lavorativo.

Per sottolineare l'importanza dell'anonimato nella tutela dei soggetti protetti il presente disegno di legge introduce sanzioni penali per proteggerne la segretezza. Un altro particolare aspetto introdotto dalla legge n. 45 del 2001, ottenuto mediante l'introduzione dell'articolo 16-ter nel decreto-legge n. 8 del 1991, riguarda le misure assistenziali adottate a favore dei testimoni e destinate a garantire il mantenimento di un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello precedente alla loro scelta collaborativa. In pratica, lo Stato si impegna a risarcire il danno che il soggetto è costretto a sopportare in conseguenza della sua disponibilità a denunciare i fatti di cui è a conoscenza e a rendere testimonianza nei processi. Al testimone di giustizia viene corrisposto un assegno mensile di mantenimento, il pagamento del canone di locazione e altre misure di assistenza economica. Il testimone

ha, inoltre, diritto alla corresponsione di una somma a titolo di «mancato guadagno» (concordata con la commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione) derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa nella località di provenienza e a mutui agevolati volti al reinserimento economico-sociale proprio e dei familiari. Ed ancora, come previsto al comma 3 del medesimo articolo 16-ter, se nei confronti del testimone è stato disposto per ragioni di sicurezza un trasferimento in una località diversa da quella di origine, lo Stato è tenuto ad acquisire, a prezzo di mercato, i beni immobili di proprietà del testimone, ubicati nella sua località di origine, e a corrispondergli l'equivalente in denaro. Tuttavia, data la difficile situazione del mercato del lavoro, il sistema che ha dato i frutti migliori ai fini del reinserimento nella vita sociale è la *capitalizzazione* delle misure assistenziali. Questo efficace prevede che una somma di denaro venga assegnata al collaboratore o al testimone, al momento della cessazione del programma. Cioè quando, una volta terminati gli impegni giudiziari, con il pieno accordo dell'autorità giudiziaria, sia di quella procedente sia della Procura nazionale antimafia, viene ritenuto da parte della stessa commissione centrale non vantaggioso e, quindi, dispendioso per l'Amministrazione mantenere un soggetto nel sistema di protezione.

In questo modo, il soggetto che ha esaurito gli impegni processuali ha la possibilità di iniziare realmente una vita propria godendo di questa misura che consiste in una significativa elargizione *una tantum* che gli permette di avviare un'attività lavorativa di qualsiasi tipo oppure, se si tratta di persona anziana, di acquistare un immobile e avere un'abitazione certa, o comunque di avere a disposizione una cospicua somma che gli permette di non fare un salto nel buio uscendo dal programma. Il sistema delle *capitalizzazioni* che consente considerevoli risparmi economici da parte dell'Amministra-

zione, comporta però un esborso immediato che incontra evidenti limiti nelle ristrettezze economiche delle assegnazioni finanziarie degli ultimi anni. È purtroppo necessario sottolineare che i fondi stanziati sull'apposito capitolo già da qualche anno si sono rivelati insufficienti per la copertura di tutto il fabbisogno finanziario, costringendo la commissione centrale a ricorrere a sovvenzioni straordinarie soltanto per mantenere i programmi già approvati.

Un concreto aiuto per affrontare l'oneroso impegno finanziario che investe la materia può giungere, ed auspichiamo che questo avvenga, da un rinnovato spirito di collaborazione e solidarietà istituzionale offerto dagli enti locali e dalle società da essi dipendenti, che solo in pochissimi casi hanno fornito il loro prezioso sostegno rendendosi disponibili ad assumere come dipendenti i testimoni di giustizia e determinando di conseguenza la diminuzione degli oneri dovuti per l'assistenza degli stessi.

A dieci anni di distanza dalle sostanziali modifiche apportate dalla legge n. 45 del 2001, da più parti, istituzionali, politiche e sociali, è stata avvertita l'esigenza di rendere effettiva e concreta la distinzione fra collaboratori e testimoni di giustizia, anche nella ripartizione degli interventi finanziari. Questa divisione economica, assieme alle altre concrete misure di supporto previste nel disegno di legge in esame, consentirebbe un diverso approccio sistemico al gravoso problema del reinserimento sociale dei testimoni di giustizia, agevolando quest'ultimi in una effettiva collocazione nel mondo del lavoro, pubblico e privato.

Non dobbiamo infatti dimenticare che i testimoni di giustizia sono una importante risorsa per le attività di indagine e che hanno dato in passato e potrebbero dare in un prossimo futuro un contributo di eccezionale rilevanza nella lotta contro la criminalità organizzata. Per cui le istituzioni, nonostante i tagli di bilancio, devono porsi in condizione di raggiungere al meglio l'obiettivo di sostenere

e incrementare le testimonianze, in particolare delle parti offese dai reati, di norma operatori economici vittime del *racket* dell'estorsione o di attività usuraie.

Sulla delicata tematica dei collaboratori e testimoni di giustizia, non si può non ricordare l'attività svolta dalla Commissione parlamentare antimafia, che annovera tra i propri compiti, assegnatigli dalla legge 4 agosto 2008, n. 132, quello di verificare l'attuazione delle disposizioni riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, e quello di promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia. Nella scorsa legislatura l'attività di inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare antimafia - nella quale venne prodotto un apposito documento: «Relazione sui testimoni di giustizia» (Doc. XXIII n. 6), relatrice l'onorevole Angela Napoli - fece emergere la necessità di rapidi interventi, sia sul piano della normativa vigente (con singole e specifiche modifiche), sia puntando ad una più complessiva e radicale riforma del sistema di protezione. Il delicato argomento è stato ripreso dalla Commissione parlamentare antimafia anche nel corso di questa legislatura da parte del VII Comitato, all'uopo costituito, che ha ripercorso la spinosa vicenda cercando di enucleare le urgenze cui dare pronta risposta anche normativa.

In estrema sintesi l'attività di ricognizione, armonizzazione e coordinamento della legislazione in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, proposta nel presente disegno di legge, è finalizzata a rendere coerente un sistema di norme formatosi negli anni attraverso una stratificazione di interventi legislativi alla quale ha corrisposto una costante attività regolamentare che nel tentativo di dare coerenza all'intero sistema ha dovuto, con i limiti della funzione legislativa secondaria, colmare alcuni vuoti normativi. Si rende pertanto necessario e non più differibile un intervento volto a fornire una sistemazione organica all'intera materia, con l'e-

levazione a rango di norma primaria delle importanti disposizioni contenute nei provvedimenti del Ministro dell'interno del 2004 e del 2005.

Il disegno di legge si compone di tre articoli.

Al comma 1 dell'articolo 1 viene concessa delega al Governo affinché, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge delegante, adotti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un decreto legislativo per la codificazione delle disposizioni vigenti in materia di collaboratori e testimoni di giustizia.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede i principi e i criteri direttivi generali di delega. In particolare, alla lettera *a)* prevede una completa ricognizione della normativa vigente in materia di collaboratori e testimoni di giustizia. Con particolare riferimento a quella già contenuta nel decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, nel decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e nella legge 13 febbraio 2001, n. 45.

La successiva lettera *b)* prevede l'armonizzazione della normativa con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, e con il decreto Ministro dell'interno 13 maggio 2005, n. 138.

La lettera *c)* dispone il mantenimento di una specifica disciplina che differenzi le persone che collaborano con la giustizia da quelle che prestano testimonianza.

Le lettere *d)* ed *e)* prevedono rispettivamente il coordinamento della normativa di cui alla lettera *a)* con le ulteriori disposizioni emanate al successivo articolo 2 e l'adeguamento della normativa italiana alle disposizioni adottate dall'Unione europea.

La lettera *f)* detta le integrazioni alla normativa. In particolare, il numero 1) della lettera *f)* si occupa di ripartire gli interventi finanziari, attribuendo il 65 per cento dello stanziamento all'amministrazione dei collaboratori di giustizia, il 20 per cento alla protezione dei testimoni di giustizia e il restante

15 per cento da destinare alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa.

Ai successivi numeri 2), 3) e 4) della lettera *f)* vengono introdotte sanzioni penali da irrogare nei confronti di chiunque, essendone venuto a conoscenza, per ragioni di professione o di ufficio, riveli l'identità reale ovvero l'identità assunta a seguito di cambiamento di generalità, il domicilio o residenza del collaboratore o testimone di giustizia, o ogni altra informazione che porti alla loro identificazione. La norma in esame viene incontro alla necessità di prevedere un adeguato regime sanzionatorio che funga da deterrente per quelle condotte intenzionali che possono mettere in grave pericolo la sicurezza e l'incolumità dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

Le disposizioni introdotte prevedono una graduale irrogazione delle sanzioni penali, partendo dalla pena della reclusione da sei mesi a quattro anni per la fattispecie meno grave, rappresentata dalla conseguente esposizione a semplici situazioni di pericolo; prevedono invece la reclusione da tre a sette anni, se, fuori dei casi di concorso nel reato, deriva un grave nocumento all'integrità fisica ovvero il suicidio del collaboratore o del testimone di giustizia. Quest'ultima ipotesi sanzionatoria è strettamente connessa ai suicidi che hanno recentemente interessato collaboratori e testimoni di giustizia; infatti, pur non essendoci alcuna relazione tra i tragici fatti e il disvelamento dell'identità o del domicilio delle persone protette, s'impone tuttavia l'obbligo di prendere tutte le precauzioni possibili per scongiurare che intenzionali comportamenti tendenti a svelare l'identità dei soggetti protetti possano essere causa da indurre questi ultimi a compiere gesti estremi.

La reclusione da sei a dodici anni è prevista invece se dalla condotta, sempre fuori dai casi di concorso nel reato, deriva l'omicidio del collaboratore o del testimone di giustizia.

È prevista infine la pena della reclusione da due mesi a un anno e sei mesi, qualora la rivelazione dei dati personali sia dovuta a colpa (numero 5) della lettera *f*).

Il numero 6) della lettera *f*) prevede il ricorso all'uso della videoconferenza quale modalità prioritaria per lo svolgimento dell'audizione del collaboratore e testimone di giustizia. Da segnalare che da parte degli operatori del settore è stato più volte rilevato il raro impiego della videoconferenza per le audizioni dei collaboratori e testimoni di giustizia, comportando così gravosi oneri finanziari e sicuramente un *gap* sulla sicurezza delle persone tutelate e di coloro che le scortano.

Infine, il numero 7) della lettera *f*) introduce una modifica normativa affinché l'Agenzia del demanio, quando lo speciale programma di protezione include il definitivo trasferimento del testimone in altra località, provveda con fondi propri all'acquisizione dei beni immobili dello stesso, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato, nominando altresì un amministratore per il trasferimento degli immobili.

Il comma 3 prevede la trasmissione alle Camere dello schema di decreto legislativo per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti e, in mancanza di espressione del parere, decorsi trenta giorni la possibilità di adottare comunque il decreto. È prevista una cautela aggiuntiva nel caso la trasmissione avvenga nei trenta giorni antecedenti lo spirare dei dodici mesi previsti per l'esercizio della delega. Il comma 4, infine, prevede che entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi prefissati, il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

L'articolo 2, riproduce integralmente il disegno di legge atto Senato n. 2512, «Disposizioni in materia di contrasto alla criminalità organizzata. Assunzione di testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione», volto a favorire l'assunzione, anche a tempo determinato, del testimone di giustizia nei ruoli della pubblica amministrazione, come previsto per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo.

L'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per il riassetto e l'integrazione delle disposizioni in materia di collaboratori e testimoni di giustizia)

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riassetto e l'integrazione delle disposizioni vigenti in materia di collaboratori e testimoni di giustizia.

2. Il decreto di cui al comma 1 è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) completa ricognizione della normativa vigente in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, ivi compresa quella già contenuta nel decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, nel decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e nella legge 13 febbraio 2001, n. 45;

b) armonizzazione della normativa di cui alla lettera *a)* con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, e con il decreto del Ministro dell'interno 13 maggio 2005, n. 138;

c) mantenimento di una specifica disciplina che differenzi le persone che collaborano con la giustizia da quelle che prestano testimonianza;

d) coordinamento della normativa di cui alla lettera *a)* con le ulteriori disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge;

e) adeguamento della normativa italiana alle disposizioni adottate dall'Unione europea;

f) integrazione della normativa di cui alla lettera a) al fine di prevedere:

1) una ripartizione degli interventi finanziari di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, tale da destinare il 65 per cento dello stanziamento previsto agli oneri derivanti dall'applicazione del capo II del citato decreto-legge, il 20 per cento agli oneri derivanti dall'applicazione del capo II-*bis* del medesimo decreto-legge e il rimanente 15 per cento da destinare alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa;

2) la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni per chiunque, essendone venuto a conoscenza per ragioni di professione o di ufficio, riveli l'identità reale o l'identità assunta a seguito di cambiamento di generalità, il domicilio o la residenza del collaboratore o del testimone di giustizia, ovvero ogni altra informazione che porti alla loro identificazione, in modo da esporli a pericolo;

3) la pena della reclusione da tre a sette anni, qualora, fuori dei casi di concorso nel reato, dalla condotta di cui al numero 2) derivi un grave nocumento all'integrità fisica ovvero il suicidio del collaboratore o del testimone di giustizia;

4) la pena della reclusione da sei a dodici anni, qualora, fuori dei casi di concorso nel reato, dalla condotta di cui al numero 2) derivi l'omicidio del collaboratore o del testimone di giustizia;

5) la pena della reclusione da due mesi a un anno e sei mesi, qualora la rivelazione dei dati personali di cui al numero 2) sia dovuta a colpa;

6) la videoconferenza prevista ai sensi degli articoli 146-*bis* e 147-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989,

n. 271, quale modalità prioritaria di svolgimento dell'audizione del collaboratore e del testimone di giustizia;

7) l'acquisizione dei beni immobili di cui all'articolo 16-ter, comma 3, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, da parte dell'Agenzia del demanio, la quale nomina altresì un amministratore per il trasferimento degli immobili stessi.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari: i pareri sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora il termine di cui al periodo precedente venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 1, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 16-ter del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, in materia di assunzione dei testimoni di giustizia nelle pubbliche amministrazioni)

1. All'articolo 16-ter del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e

successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, dopo la lettera e) è inserita la seguente:

«e-bis) all'assunzione, anche a tempo determinato, in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio e alla professionalità posseduti;»;

b) dopo il comma 2 é inserito il seguente:

«2-bis. Alle assunzioni di cui al comma 1, lettera e-bis), si provvede per chiamata diretta nominativa, previa valutazione selettiva di idoneità, nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, nell'ambito dei rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sulla base delle intese conseguite tra il Ministero dell'interno e l'amministrazione interessata. Con decreto del Ministro dell'interno da adottare ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 1, del presente decreto, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le occorrenti modalità di attuazione, anche al fine di garantire la sicurezza delle persone interessate».

Art. 3.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

