

NICOLA RUSSO

Magistrato

La legge sui testimoni di giustizia: non più figli di un Dio minore

*The law on the witnesses of justice n. 6 of 2018:
no more children of a minor God*

La legge n. 6 del 21 febbraio 2018 ha attribuito un'autonoma considerazione alla figura dei testimoni di giustizia, cioè a quelle persone che, per effetto delle dichiarazioni rese in procedimenti penali soprattutto di criminalità organizzata, si trovano esposte ad un serio pericolo. La considerazione, attraverso strumenti concreti, offerta ai diversi ambiti della vita dell'individuo (economico, lavorativo, sociale ecc.) rende questa legge uno strumento efficace non solo per la protezione dei testimoni e del loro nucleo familiare ma anche per la promozione di scelte civiche così importanti per il contrasto al crimine.

The law 11 January 2018, n. 6 gave independent consideration to witnesses of justice, that is to people who, due to the statements in organized crime proceedings, are exposed to serious danger. The consideration, through concrete tools, for the different spheres of an individual's life (economic, work, social, etc.) makes this law an effective tool not only for the protection of witnesses and their family nucleus but also for promoting civic choices so important for the fight against crime.

PREMESSA

In data 21 febbraio 2018 è entrata in vigore la legge n. 6, intitolata "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia" (in *G.U.* del 6 febbraio 2018, n. 30).

Dopo una lunga e non semplicissima gestazione, portata a termine in Senato soprattutto grazie al sapiente lavoro di ricucitura compiuto dalla Commissione Parlamentare antimafia tra i disegni pendenti nei due rami del Parlamento, ha trovato approvazione con consensi trasversali questa legge da lungo tempo attesa.

Il Legislatore si è fatto carico, finalmente, di dettare una disciplina specifica ed autonoma volta a proceduralizzare il trattamento di coloro che, estranei alla commissione del reato, ne siano stati vittima o che, pur senza assumere la qualità di persone offese, comunque abbiano fornito un significativo contributo testimoniale e che per questa ragione si trovino esposti ad un rischio particolarmente elevato.

Dunque, un deciso passo in avanti rispetto alla scelta compiuta nel 2001 con la legge n. 45 che dedicava un'unica disposizione (l'art. 12, sostanzialmente di rinvio) ai testimoni di giustizia nell'ambito di una previsione generale riferita al sistema di protezione dei collaboratori di giustizia¹.

¹Sintomatica di questa scelta è la stessa intitolazione delle legge: "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", quasi a segnalare l'interesse pressoché residuale alla peculiare posizione di soggetti non responsabili dei fatti di reato a loro conoscenza. La previsione – come giustamente osservato – ivi contenuta del concetto autonomo di "testimone di giustizia" non è stata accompagnata da un altrettanto differenziato regime di tutela, dal momento che, al di fuori di autonome disposizioni concernenti profili patrimoniali od in materia di reinserimento sociale, il resto della disciplina era derivata da quella prevista per i collaboratori di giustizia (sul punto, R. Fonti-M. Montagna, *Le speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia*, in A. Giarda-F. Giunta-G. Varraso (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge "Orlando" alle novelle di fine legislatura*, Padova, Cedam, 2018, p. 431). In argomento, v. S. Sau, *La nuova disciplina sui testimoni di giustizia: prime riflessioni*, in *Dir. pen. proc.*, p. 993 ss.

La disposizione appena richiamata si limitava all'inserimento, nel corpo del decreto legge n. 8 del 1991, degli artt. 16bis e 16ter. Il rilievo di queste due norme si racchiudeva tutto nel fatto di fornire una disciplina definitoria e sintetica della figura di testimone di giustizia e delle misure di sostegno e di protezione allo stesso applicabili. In particolare, si definivano espressamente testimoni di giustizia *“coloro che assumono rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rendono le dichiarazioni esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti o di testimone”*. A questa definizione, ritagliata sulla base dello status processuale del dichiarante, si aggiungeva la condizione che il soggetto non fosse sottoposto a misura di prevenzione o ad un procedimento volto alla sua applicazione.

La legge n. 6 del 2018 ha inteso disancorare del tutto la posizione del testimone dallo statuto di tutela del collaboratore di giustizia sulla scorta del rilievo, avanzato soprattutto in sede di relazione della Commissione parlamentare antimafia², che la pregressa disciplina finiva per considerare solo determinate situazioni soggettive molto definite e non riconosceva, anche dal punto di vista della ricaduta in termini di difesa effettiva, ai testimoni di giustizia quella considerazione che doverosamente andava loro riconosciuta per la scelta coraggiosa effettuata.

Peraltro, a differenza della legge omologa sui collaboratori di giustizia, questa normativa non si lega specificamente ai reati di criminalità organizzata. Pur essendo sicuramente più frequente che una tale disciplina di protezione sia attivata a tutela di testimoni che intervengano in questo tipo di contesti, la connotazione *“mafiosa”* del reato non costituisce una condizione di applicazione.

LA STRUTTURA DELLA LEGGE

A) LE CONDIZIONI SOGGETTIVE

L'art. 2 detta una disciplina definitoria della qualità di testimone di giustizia. Sebbene la disposizione abbia un'*architettura a catalogo* che farebbe pensare a categorie soggettive concorrenti, in realtà la diversità di contenuto della previsione delle varie lettere (alcune incidenti su profili soggettivi, altre invece su quelli oggettivi) indica che i requisiti devono cumulativamente essere sussistenti ai fini dell'applicazione della tutela prevista dalla legge³.

In base alla disposizione in commento, possono essere sottoposti allo speciale programma di protezione ed assistenza previsto per i testimoni di giustizia le persone offese oppure coloro che, non rivestendo questa qualità, abbiano reso informazioni nel procedimento o testimonianza nel processo.

Non basta, però, che il soggetto considerato (vittima o meno) abbia reso delle dichiarazioni, bensì occorre che queste abbiano il carattere di *«fondata attendibilità intrinseca»* e che siano rilevanti per lo svolgimento delle indagini o per l'accertamento dei fatti in dibattimento.

Ciò che però determina l'attivazione del meccanismo di tutela è la circostanza indicata alla lett. e) dell'art. 2: *«una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza»*.

²Nella Relazione al progetto di legge C. n. 3500 ispirato proprio dal significativo lavoro compiuto dalla Commissione, è ben chiarito lo spirito che muove l'intervento normativo che, come si legge, *«intende attuare correttamente il rapporto tra Stato e testimone riconducendolo fermamente al di fuori dello schema di un contratto sinallagmatico e modulandolo, invece, come un atto unilaterale di riconoscimento di debito del primo verso il secondo. Pertanto, a parte l'osservanza delle regole di sicurezza, nessun altro sacrificio (come quello abnorme dei programmi speciali di protezione per come disciplinati attualmente) può essere richiesto al testimone in cambio della sua tutela, né sotto forma di menomazione di diritti e libertà, né sotto forma di assunzione di doveri di alcun altro tipo»*. (in Atti Camera, XVII leg., Disegni di legge e relazioni, pp. 3-4).

³In senso parzialmente contrario, si è osservato che *«a differenza di quanto disposto nella formulazione originaria della proposta di legge, nel testo definitivamente approvato è stato eliminato il riferimento alla contestualità delle diverse condizioni richieste ai fini del riconoscimento dello status in questione. Sebbene fosse funzionale ad ancorare a dati certi la fisionomia del testimone di giustizia, la simultanea sussistenza di tutti i parametri (lett. a-e) di cui all'art. 2 poteva risultare eccessivamente stringente; da qui la scelta di sopprimere l'avverbio (“contestualmente”) che compariva nell'incipit della norma, in modo da consentire una maggiore elasticità nella valutazione delle variegate situazioni prospettabili»* (cfr. R. Fonti-M. Montagna, *op. cit.*, pp. 437-438). Tuttavia, gli stessi sostenitori di questo approccio interpretativo evidenziano che *«in ogni caso, il conferimento della qualifica di testimone di giustizia dovrà basarsi su un apprezzamento complessivo dei requisiti previsti dal legislatore, dovendosi ovviamente escludere, ad esempio, che possa avere rilievo la presenza di criteri di tipo “soggettivo” disgiunti da quelli “oggettivi” (e viceversa) o, ancora, la sola qualifica processuale non accompagnata da altri indici sintomatici della “terzietà” del dichiarante»*. Conseguentemente, appare preferibile ritenere che l'espunzione dell'avverbio *“cumulativamente”* sia stata compiuta perché considerato superfluo.

La rilevanza dell'esposizione a rischio deve essere valutata alla stregua di criteri predeterminati sui quali più innanzi ci si soffermerà.

Solo ricorrendo queste condizioni positive potrà essere considerata l'applicazione dei meccanismi di protezione e sostegno descritti dalla legge.

Sempre l'art. 2 enuclea alcuni requisiti *"in negativo"*, cioè condizioni che non devono ricorrere. Innanzitutto, il proponendo non deve essere stato condannato per reati non colposi connessi con quelli per cui si procede. Il secondo requisito è descritto con terminologia meno consueta. Si dice, infatti, nel secondo punto della lett. c), che il soggetto non deve aver *«rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni»*.

L'espressione utilizzata sembrerebbe aver riguardo a tutte le situazioni di vantaggio (anche non patrimoniale) che il soggetto può aver ricavato dai suoi rapporti o dalla connivenza con il contesto criminale su cui fornisce il suo apporto dichiarativo. Altrettanto fumosa risulta la definizione di *«contesto delittuoso»*. Probabilmente essa va intesa come nozione aperta, ricomprendente sia i casi in cui le dichiarazioni riguardino una vera e propria associazione criminosa, sia le ipotesi in cui riguardino singoli o gruppi criminali non strutturati in forma associativa in senso stretto.

L'uso della congiunzione «e» per legare sintatticamente i due riferimenti, farebbe – infine – pensare alla necessità che le due condizioni concorrano. Questa soluzione, seppur coerente sul piano letterale, sembra però poco convincente – invece – sul versante logico. Si tratta, infatti, di due requisiti tra loro totalmente distinti e, perciò, appare più opportuno ritenere che sia sufficiente anche la ricorrenza di una sola delle enunciate condizioni.

Sempre nella lett. c), dell'art. 2 è indicata anche un'eccettuazione alla regola di esclusione. Non viene meno la qualità di testimone di giustizia se il proponendo ha tenuto comportamenti o rapporti determinati dalla condizione di assoggettamento nei confronti dei singoli o dei gruppi criminali interessati dalle dichiarazioni o se ha rapporti di parentela o affinità con gli indagati o imputati coinvolti.

Infine, per poter accedere al trattamento previsto dalla legge, il proponendo non deve essere gravato (per il passato o all'attualità) da misure di prevenzione previste dal codice antimafia né deve essere sottoposto al procedimento finalizzato alla loro applicazione, di guisa che da tali dati si possa desumere una pericolosità sociale attuale e persistente e la ragionevole probabilità che possa commettere altri reati di elevato allarme.

A questa previsione la Commissione centrale ha attribuito un'interpretazione esondante la lettera normativa, tant'è che, nelle cd. delibere di massima, l'ha riferita alla effettiva pericolosità sociale del soggetto dichiarante (desumibile dalla commissione di specifici reati o dalla contiguità ad ambienti criminali), svincolandola dalla circostanza dell'applicazione o meno della misura di prevenzione o dal relativo iter in corso (questa impostazione ha, peraltro, trovato avallo anche nella giurisprudenza amministrativa⁴).

Secondo alcuni commentatori, l'attuale disciplina dell'art. 2 consentirebbe, invece, alle condizioni precisate nelle lett. d) ed e) di ricomprendere figure di dichiaranti cd. *border line* che la prassi amministrativa della Commissione centrale (avallata dalla giurisprudenza del Tar) aveva tenuto fuori dal sistema di tutela. Ciò allo scopo, non dichiarato, d'incentivare l'apporto dichiarativo di tutti quei soggetti che per, ragioni di parentela o di soggezione, si trovano in posizione di contiguità con il contesto criminale nei cui confronti rendono testimonianza⁵.

Sembra cogliere più nel segno altra dottrina che ha "letto" la previsione normativa dell'art. 2 come un tentativo di reazione alla suaccennata posizione della Commissione centrale che aveva dilatato l'ambito di esclusione dal sistema di protezione anche per tutte le situazioni in cui il proposto manifestava una pericolosità sociale (attuale o passata) svincolata dalle condotte di reato su cui rendeva le sue dichiarazioni.

In altri termini, si è osservato, che si era inopportuna operata un'estensione interpretativa del *«presupposto normativo dell'assenza di misure di prevenzione, assumendo che lo stesso andasse inteso come mancanza di pericolosità sociale in senso lato: ne conseguiva che anche soggetti non destinatari di misure di prevenzione potevano vedersi negare il riconoscimento dello status di testimone di giustizia, qualora avessero riportato condanne per reati – pur se non connessi a quelli sui quali il dichiarante riferiva – espressivi di pericolosità socia-*

⁴ cfr. TAR Lazio, sez. I ter, 6 dicembre 2013 n. 667.

⁵ In tal senso S. Sau, *La nuova disciplina sui testimoni di giustizia: prime riflessioni*, in *Dir. pen. proc.*, 8, 2018, p. 999.

le. Per altro verso, si erano impiegati i parametri codificati nella materia – del tutto eterogenea – dei benefici accordati ai familiari delle vittime della criminalità organizzata (L. 20 ottobre 1990, n. 302), in relazione ai quali è previsto che la concessione sia subordinata alla duplice condizione dell'assenza di vincoli di parentela o convivenza con soggetti sottoposti a misure di prevenzione o a procedimenti penali per delitti di stampo mafioso e dell'estraneità ad ambienti e rapporti delinquenziali»⁶.

A ben vedere, la fisionomia di testimone di giustizia descritta dall'art. 2 della legge del 2018, oltre all'evidente ricomprensione nel suo alveo di soggetti che non rivestano lo status di persona offesa dal reato, pare dettare una disciplina molto accorta delle condizioni legittimanti l'ammissione al programma di protezione sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo (al netto di qualche locuzione terminologica che, come si è detto, appare viziata di eccessiva genericità).

L'*identikit* che ne deriva è assolutamente realistico e non sembra sottendere ad alcuna strategia di sollecitazione delle delazioni provenienti da soggetti contigui ad "ambienti mafiosi". Al contrario, il legislatore del 2018 ha preso atto della necessità di assicurare protezione anche a quei soggetti, che per ragioni ambientali o familiari, avrebbero maggiori difficoltà a rivelare il proprio stato di soggezione ma che ciononostante sono disposti a fornire elementi significativi di ricostruzione di fatti di reato posti in essere da soggetti od organizzazioni criminali. Ciò alla condizione di non essere stati, a loro volta, anche indirettamente coinvolti nella commissione di quei delitti (ciò spiega il richiamo alla "connessione" contenuto nella lett. e), né di essersi avvantaggiati comunque di quel rapporto di contiguità.

Per calare nel concreto questo distinguo, potrebbe essere, ad esempio, ammesso al programma di protezione il titolare di un esercizio commerciale che, per evitare il pagamento di una somma a titolo di estorsione, accetti di acquistare la merce da un fornitore intraneo ad un clan. Di contro, non potrebbe trovare tutela l'imprenditore che si sia avvalso del sostegno di un clan per ottenere l'affidamento di una commessa pubblica.

Allo stesso modo, potrebbe essere ammesso al programma di protezione un soggetto con passato criminale avulso dall'attività delinquenziale del gruppo sul quale rende le sue dichiarazioni.

In questi casi, l'ulteriore condizione dirimente è che non si tratti di un soggetto sottoposto a misura di prevenzione antimafia (o in corso di sottoposizione ad essa) quando da tale condizione si ricavi il convincimento della persistente attualità della sua pericolosità sociale e vi sia la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale.

In definitiva, la cornice entro la quale il legislatore ha collocato la figura del testimone di giustizia, appare adeguatamente dettagliata.

Accanto ai testimoni di giustizia vengono, poi, presi in considerazione dalla legge (art. 1 comma 2) i cd. "altri protetti", cioè i soggetti che «risultano esposti a grave, attuale e concreto pericolo a causa del rapporto di stabile convivenza o delle relazioni intrattenute con i testimoni di giustizia». A queste persone le misure di protezione vengono applicate solo ove non ci sia un loro dissenso.

B) LE CONDIZIONI OGGETTIVE

Sul versante oggettivo è, poi, necessario che il testimone versi in una «situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza». Si tratta, quindi, di situazioni eccezionali che, pur tuttavia, possono prescindere (almeno sul piano della considerazione diretta) dall'eventuale adozione di misure cautelari nei confronti dell'autore o degli autori del reato. Infatti, la disposizione fa riferimento alle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente (quindi, non in esecuzione di un ordine dell'A.G.) dalle autorità di pubblica sicurezza.

Tuttavia la concorrenza (eventuale) di misure cautelari potrà essere oggetto di considerazione indiretta al fine di escludere la necessità del ricorso al programma di protezione, tenuto conto che vi è la possibilità di valutare «ogni utile elemento» che, combinato con l'adozione delle ordinarie misure di pubblica sicurezza, sia idoneo a non far considerare queste ultime come del tutto ("assolutamente") inidonee.

Sempre nella lett. e) dell'art. 2 è, però, indicata una serie di parametri (il catalogo è solo esemplificativo) cui può essere agganciato l'apprezzamento sull'inadeguatezza e sul suo carattere assoluto.

Si tratta di specificazioni di differente contenuto. Alcune sono di ordine oggettivo (rilevanza e quali-

⁶Cfr. R. Fonti-M. Montagna, *op. cit.*, pp. 433-434.

tà delle dichiarazioni rese, natura del reato e stato e grado del procedimento), altre di carattere soggettivo (caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni).

Dunque, è la combinazione dei requisiti e condizioni indicati nell'art. 2 a descrivere lo status del testimone di giustizia ed a influenzarne nel prosieguo le eventuali modifiche (successive rivalutazioni sull'ammissione ai benefici o sulla revoca degli stessi).

(SEGUE:) LA FONDATA ATTENDIBILITÀ INTRINSECA DELLE DICHIARAZIONI

Appare opportuno un approfondimento sulla nozione utilizzata nella lett. a), dell'art. 2.

La previgente disciplina contenuta nella legge del 2001, limitava la caratteristica delle dichiarazioni al requisito dell'attendibilità intrinseca (art. 16-bis, comma 2, d.l. n. 8 del 1991 introdotto dall'art. 12, legge n. 45 del 2001), non richiedendo che esse presentassero necessariamente anche le connotazioni descritte nell'art. 9, comma 3, d.l. n. 8 del 1991⁷ né che concernessero i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero che fossero tra quelli ricompresi nell'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

L'espressione attualmente utilizzata nell'art 2, lett. a) è rafforzativa del requisito dell'attendibilità intrinseca, richiedendo che essa risulti "fondata".

La locuzione "*fondata attendibilità intrinseca*" è utilizzata dal Legislatore senza distinzioni per la fase processuale in cui le dichiarazioni del testimone di giustizia vengono rese.

Una precisazione di fondo va fatta: la legge in commento disciplina un procedimento di natura amministrativa, senza inferenze in termini di utilizzabilità sul piano dell'accertamento della responsabilità penale.

È alla luce di questo orizzonte che va, dunque, intesa l'espressione contenuta nella disposizione della lett. a).

Iniziamo a compiere una possibile esegesi della norma. L'attendibilità della dichiarazione va, innanzitutto, valutata in sé stessa, senza necessità di ricorrere all'individuazione di elementi esterni di conferma. Questo, ovviamente, non esclude la possibilità di avvalorare la credibilità del testimone verificando la tenuta delle sue dichiarazioni anche alla luce delle altre risultanze (investigative o probatorie, a seconda della fase in cui si operi). Tuttavia questo supporto "esterno" (volutamente non si fa ricorso in questa esposizione all'aggettivo "estrinseco", normalmente evocativo di altri scenari) non è indispensabile per l'ammissione del soggetto al programma.

Certo è, però, che deve trattarsi di propalazioni convincenti. L'attendibilità deve essere, infatti, "fondata" (cioè basata su una validazione) e le dichiarazioni devono essere rilevanti per il procedimento penale.

In definitiva, la valutazione si baserà sulla coerenza intrinseca della dichiarazione, sulla sua genuinità, sulla spontaneità o sulle ragioni che hanno motivato il soggetto a fornire il suo apporto dichiarativo; insomma, i parametri di riferimento saranno quelli classici enucleati dalla giurisprudenza per apprezzare l'affidabilità di una testimonianza⁸.

C) GLI ORGANI DEL PROCEDIMENTO ED I LORO COMPITI

Occorre, poi, chiedersi a chi spetti effettuare questa valutazione sull'apporto dichiarativo del proponente.

Poiché, come si è detto, si tratta di un procedimento di natura amministrativa (sia pur originato dal-

⁷L'art 2 della legge n. 45 del 2001, che ha novellato l'art. 9, stabiliva che le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia dovessero altresì avere «carattere di novità o di completezza o per altri elementi devono apparire di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio ovvero per le attività di investigazione sulle connotazioni strutturali, le dotazioni di armi, esplosivi o beni, le articolazioni e i collegamenti interni o internazionali delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristiche-eversive o sugli obiettivi, le finalità e le modalità operative di dette organizzazioni».

⁸Quale ulteriore presidio dell'affidabilità delle dichiarazioni raccolte si colloca la previsione dell'art. 21 della legge in commento, laddove introduce una circostanza aggravante ad effetto speciale per il reato di calunnia, prevedendo che le pene previste per quel reato sono aumentate da un terzo alla metà «quando il colpevole ha commesso il fatto allo scopo di usufruire o di continuare a usufruire delle speciali misure di protezione previste dalla presente legge». La sanzione, poi, aumenta dalla metà ai due terzi nel caso in cui uno dei benefici sia stato ottenuto.

la circostanza che le dichiarazioni vengono rese nell'ambito di un procedimento penale) la valutazione è necessariamente rimessa agli organi che intervengono nel suo ambito.

In questo contesto i due termini di riferimento sono: l'autorità proponente e la commissione centrale.

La prima è individuata nell'art. 10 della legge in commento attraverso il rinvio compiuto all'art 11, d.l. n. 8 del 15 gennaio del 1991, convertito nella legge n. 82 del 15 marzo 1991⁹. Quest'ultima disciplina l'analoga procedura di ammissione al programma di protezione e sostegno per i collaboratori di giustizia.

Dunque, organo proponente (in via ordinaria) è il «procuratore della Repubblica il cui ufficio procede o ha proceduto sui fatti indicati nelle dichiarazioni».

Il riferimento in parola consente ancor più di avvalorare la tesi secondo cui il ricorso al programma di protezione sia attivabile anche per fronteggiare un pericolo non discendente necessariamente da reati di criminalità organizzata di stampo mafioso.

Laddove, poi, si tratti di delitti di questa specifica tipologia, la proposta dovrà provenire dal Procuratore della Repubblica del distretto oppure, ove questo abbia conferito una delega ad altro magistrato per i reati di competenza distrettuale, la proposta dovrà essere formulata da quest'ultimo.

Un'ulteriore ipotesi riguarda i casi di reati di cui all'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale per i quali più Procure distrettuali procedano ad indagini collegate. In tal caso, la richiesta sarà formulata dal Procuratore della Repubblica di uno di questi uffici, d'intesa con gli altri, e dovrà essere comunicata al Procuratore nazionale antimafia, cui spetta pure la risoluzione di eventuali conflitti al riguardo.

Infine, la proposta può essere formulata anche dal Capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza previa acquisizione del parere del procuratore della Repubblica che, se ne ricorrono le condizioni, è formulato d'intesa con le modalità appena sopra descritte.

Così individuato il soggetto proponente, occorre domandarsi come (e da chi) vada compiuta la verifica sulla sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per l'ammissione al programma e, in particolare, entro quali termini possano essere comunicate alla commissione centrale le informazioni relative al procedimento essenziali alla prospettazione della ricorrenza dei requisiti previsti dalla legge.

La risposta al quesito va tratta dal rinvio, operato dall'art. 10, comma 1, della legge in commento agli artt. 10, 11 e 13, commi 1,2, 3 e 12, d.l. n. 8 del 1991.

In particolare, l'art. 10, comma 2-ter, d.l. n. 8 del 91 stabilisce che «sono coperti dal segreto di ufficio, oltre alla proposta di cui all'articolo 11, tutti gli atti e i provvedimenti comunque pervenuti alla commissione centrale, gli atti e i provvedimenti della commissione stessa, salvi gli estratti essenziali e le attività svolte per l'attuazione delle misure di protezione. Agli atti e ai provvedimenti della commissione, salvi gli estratti essenziali che devono essere comunicati a organi diversi da quelli preposti all'attuazione delle speciali misure di protezione, si applicano altresì le norme per la tenuta e la circolazione degli atti classificati, con classifica di segretezza adeguata al contenuto di ciascun atto.».

Dunque, la tutela della segretezza degli atti, ribadita dalla legge, è affidata all'osservanza ad essa data dai componenti della commissione centrale e – nei limiti di quanto venga da loro appreso – dai componenti dell'ufficio di segreteria.

L'esistenza delle condizioni e dei presupposti per il ricorso al regime di tutela andrà prospettato e documentato dall'autorità (giudiziaria o di polizia) proponente. Tuttavia, la commissione centrale ha un proprio autonomo potere istruttorio per valutare la ricorrenza dei requisiti.

Questo potere si esplica nell'acquisizione del parere previsto dall'art. 11 della legge (parere del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo), nonché nell'acquisizione di informazioni dal Servizio centrale di protezione e dal Prefetto del luogo di dimora del soggetto da sottoporre al programma di protezione.

Il potere istruttorio è, tuttavia, molto ampio dal momento che l'art. 13 stabilisce che, ai fini dell'adozione del programma definitivo di protezione, la commissione può acquisire «ogni altro parere o informazione che ritenga utile».

Sempre in forza del rinvio alle disposizioni del d.l. n. 8 del 1991 (nei limiti della loro compatibilità) si ricava (art. 13, comma 3) che per la sola valutazione dei presupposti per l'applicazione delle speciali

⁹In via transitoria, fino all'adozione del nuovo regolamento di attuazione di cui all'articolo 26 si applicano, oltre alle norme richiamate del d.l. n. 8 del 1991, le disposizioni dei regolamenti ministeriali attuativi del suo articolo 17-bis (cioè il d.m. n. 161 del 23 aprile 2004 ed il regolamento per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, contenuto nel d.m. n. 204 del 18 dicembre 2014).

misure di protezione la commissione possa «*procedere anche all'audizione delle autorità che hanno formulato la proposta o il parere e di altri organi giudiziari, investigativi e di sicurezza*». Sempre a tal fine può utilizzare gli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 118 del codice di procedura penale (e, quindi, anche in deroga all'obbligo di segreto previsto dall'art. 329 c.p.p.).

Infine, il già menzionato art. 13, al comma 2, prevede la possibilità per la commissione di ottenere «*specifiche e dettagliate indicazioni sulle misure di prevenzione o di tutela già adottate o adottabili dall'autorità di pubblica sicurezza, dall'Amministrazione penitenziaria o da altri organi, nonché ogni ulteriore elemento eventualmente occorrente per definire la gravità e l'attualità del pericolo*» cui è esposto il testimone allo scopo di stabilire se e quali misure predisporre a sua tutela.

Come reso chiaro dalle norme finora richiamate, appare evidente che il potere istruttorio della commissione non è perimetrato dalle fonti di conoscenza fornite dall'organo proponente o da questo stesso possedute, ma può aprirsi ad approfondimenti ed aspetti assolutamente ulteriori rispetto a quelli costituenti oggetto dei temi dell'indagine penale considerata. Al tempo stesso, appare altrettanto evidente che il coinvolgimento di fonti, soggetti e contesti non predeterminabili apre al rischio di una eccessiva occasione di conoscenza/conoscibilità di vicende e situazioni che dovrebbero rimanere assolutamente riservate.

L'art. 9 della legge in commento ha innovato la composizione della commissione centrale.

Attualmente essa è composta da un Sottosegretario di Stato per l'interno, che la presiede, da un avvocato dello Stato, da due magistrati e da cinque funzionari e ufficiali. I componenti tecnici (magistrati, funzionari ed ufficiali) sono selezionati in base alle specifiche competenze in materia di criminalità organizzata ma si deve preferibilmente trattare di soggetti non addetti a uffici che svolgono attività di investigazione o di indagine preliminare sui fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico-eversivo¹⁰.

A fronte di questo ampio e profondo potere valutativo della commissione centrale, l'organo proponente assume, come già detto, una funzione propulsiva rispetto al procedimento ed ha il compito (*ex art. 13, comma 1, d.l. n. 8 del 1991*) di illustrare la vicenda con l'indicazione "quantomeno sommaria" dei fatti sui quali il soggetto interessato ha reso le sue dichiarazioni e dei motivi per i quali queste sono ritenute attendibili e di notevole importanza. Ha, altresì, il compito di specificare le circostanze da cui risultano la particolare gravità del pericolo e l'urgenza di provvedere. Inoltre, nella proposta devono essere riportate le notizie e gli elementi utili alla valutazione sulla gravità e attualità del pericolo cui il testimone ed eventualmente i suoi familiari risultano esposti per effetto delle dichiarazioni. Infine, devono essere elencate le eventuali misure di tutela adottate o fatte adottare ed evidenziati i motivi per i quali le stesse non appaiono adeguate (*art. 10, comma 7, d.l. n. 8 del 1991*).

D) LE MISURE DI PROTEZIONE

L'art. 3 della legge in commento descrive le tipologie di misure di protezione, distinguendole in a) misure di tutela, b) misure di sostegno economico, c) misure di reinserimento sociale e lavorativo.

La scelta deve essere, ovviamente, orientata non secondo categorie generali ma in base alla specifica situazione ed al grado di rischio.

In linea di massima, deve essere evitata qualsiasi limitazione nel godimento dei diritti se non in maniera del tutto contingente e per ragioni di tutela dell'incolumità personale.

L'obiettivo fondamentale da perseguire nella selezione delle misure di protezione è quello di garantire la permanenza del testimone nel luogo di origine e la prosecuzione delle attività dallo stesso ivi svolte.

Dunque, in primo luogo, vuole evitarsi che l'esigenza di protezione – ove non sia assolutamente necessario – si trasformi in una "condanna" del soggetto e dei suoi familiari allo sradicamento dalla realtà sociale in cui sono inseriti e nel quale hanno il proprio centro d'interessi affettivi e professionali.

È lo stesso art. 4, al comma 2, a precisare che «*le misure del trasferimento nella località protetta, dell'uso di documenti di copertura e del cambiamento di generalità sono adottate eccezionalmente, quando le altre forme di*

¹⁰ Come opportunamente è stato osservato (R. Fonti-M. Montagna, *op. cit.*, p. 448) «*siffatto parametro d'individuazione dei componenti della Commissione ha lo scopo di garantire la terzietà di quest'organo amministrativo ed evitare che valutazioni di tipo investigativo possano influenzare le decisioni concernenti la protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia. Si tratta, comunque, di un criterio orientativo posto che la norma prevede che i membri della Commissione siano "preferibilmente" scelti tra i soggetti menzionati. Si ritiene che ove tale criterio di scelta non sia seguito, nessun effetto invalidante potrebbe riverberarsi sulla validità degli atti compiuti*».

tutela risultano assolutamente inadeguate rispetto alla gravità e all'attualità del pericolo, e devono comunque tendere a riprodurre le precedenti condizioni di vita, tenuto conto delle valutazioni espresse dalle competenti autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza». In ogni caso, va assicurata al testimone una esistenza dignitosa.

Si tratta di una presa di posizione impegnativa e coraggiosa da parte del Legislatore che punta a dare un segnale che va ben oltre il fine della tutela del testimone. Quest'ultimo deve essere difeso dallo Stato nel luogo in cui vive. In questo modo si punta a dare a tutta la comunità circostante il segnale della vicinanza e della presenza delle Istituzioni nel territorio e a spingere altri individui a seguire l'esempio civico del testimone di giustizia.

Le speciali misure di protezione, ai sensi dell'art. 8, sono soggette ad un termine massimo di durata di sei anni. Il termine è fissato dalla Commissione centrale cui spetta, però, procedere a verifiche periodiche sulla gravità e attualità del pericolo e sull'idoneità delle misure. Su richiesta motivata dell'autorità giudiziaria che le ha proposte, il termine massimo può tuttavia essere prorogato.

SEGUE: LE MISURE DI TUTELA

L'art. 5 elenca le misure denominate "di tutela", racchiudendo in un'unica disposizione – rispetto alla differente scelta del legislatore del 1991 – quelle destinate ad operare nel luogo di residenza del testimone e quelle previste in caso di suo trasferimento in località protetta.

L'elenco è organizzato secondo un ordine di gravità ed attualità della situazione di pericolo da fronteggiare; tuttavia si tratta di misure che possono operare anche cumulativamente.

Il catalogo delle misure si conclude con una previsione di tipo "aperto" che contempla «ogni altra misura straordinaria, anche di carattere economico» che sia eventualmente necessaria. Ovviamente, un siffatto intervento non tipizzato deve rispettare le direttive impartite dal Capo della Polizia.

Le misure tipiche previste sono:

- a) la predisposizione di misure di vigilanza e protezione;
- b) la predisposizione di accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni, per gli immobili e per le aziende di pertinenza dei protetti¹¹;
- c) l'adozione delle misure necessarie per gli spostamenti nello stesso comune e in comuni diversi da quello di residenza;
- d) il trasferimento in luoghi protetti;
- e) speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico;
- f) l'utilizzazione di documenti di copertura;
- g) il cambiamento delle generalità ai sensi del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, autorizzato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 8 della legge in commento, fermo restando il termine massimo stabilito, le misure di tutela devono essere mantenute finché il pericolo per il testimone risulti grave, concreto ed attuale, pur essendo previsto in via generale che esse vadano gradualmente affievolite ove possibile.

SEGUE: LE MISURE DI SOSTEGNO ECONOMICO

Più articolato è sicuramente l'iter di applicazione delle misure di sostegno economico descritte dall'art. 6 della legge. Esse sono riconosciute al testimone di giustizia ed agli altri protetti.

A differenza di quanto era previsto dall'art. 16-ter, d.l. n. 8 del 1991, le misure di sostegno economico sono adottate anche nei casi in cui il testimone o il beneficiario non sia costretto a trasferirsi dal luogo di residenza¹².

¹¹ Com'è stato osservato (R. Fonti-M. Montagna, *op. cit.*, p. 442) l'estensione degli accorgimenti tecnici di sicurezza anche alle aziende dei soggetti protetti rappresenta un'assoluta novità dello statuto tutorio.

¹² «Ispirate a una logica di reintegrazione e non di assistenzialismo o, al contrario, di premialità, le misure economiche, così come quelle socio-lavorative, mirano a garantire il ripristino della situazione antecedente, compensando con gli emolumenti le perdite derivanti dall'adempimento del dovere di testimonianza, in questa prospettiva si indirizza anche la riformulazione del fine al quale esse tendono: si sostituisce il riferimento al "pregresso tenore di vita" – sulla cui misurazione si erano registrate, peraltro, incertezze interpretative – con quello della "condizione economica equivalente a quella preesistente", decisamente più in linea con la funzione reintegrativa del sostegno economico statale» (R. Fonti-M. Montagna, *op. cit.*, p. 443).

Un deciso superamento di prospettiva ha rappresentato la previsione secondo cui la condizione economica da assicurare al testimone di giustizia deve essere equivalente a quella preesistente. In precedenza, si faceva riferimento al diverso parametro dell'assicurazione di un tenore di vita non inferiore a quello antecedente alle dichiarazioni. La differenza sostanziale sta nell'abbandono del generico parametro del "tenore di vita" in favore dell'adozione del ben più concreto richiamo alla "condizione economica".

A quali elementi occorre fare riferimento per determinare la condizione economica pregressa, soprattutto nei casi – tutt'altro che infrequenti – in cui il testimone di giustizia svolgeva un'attività lavorativa di tipo imprenditoriale?

La risposta è da cercarsi nello stesso testo dell'art. 6 che, ai fini della determinazione dell'assegno periodico (lett. b), fa richiamo alle entrate ed al «*godimento di beni pregressi, determinati attraverso il reddito e il patrimonio risultanti all'Agenzia delle entrate per l'ultimo triennio ed escluse le perdite cagionate dai fatti di reato oggetto delle dichiarazioni*».

Questo sostegno corrisponde, in termini più dettagliati, all'assegno di mantenimento che era già previsto dall'art. 8, comma 5, lett. d), d.m. n. 161 del 2004 per i collaboratori ed i testimoni di giustizia.

L'assegno in argomento, secondo quanto previsto dall'art. 7 della legge, può essere – in casi stabiliti – capitalizzato.

Più precisi sono anche i criteri di individuazione delle caratteristiche dell'alloggio che deve essere attribuito in caso di trasferimento in altra località. Esso, infatti, deve rientrare nella medesima categoria catastale della dimora originaria e deve essere idoneo a garantire la sicurezza e la dignità del testimone e degli altri protetti.

Tra le novità riguardanti questa categoria di misure vanno ricordate:

- a) il rimborso delle spese sostenute dal testimone o dagli altri protetti a causa delle speciali misure di protezione;
- b) l'assistenza legale nel processo penale in cui il testimone rende dichiarazioni ed è persona offesa dal reato o parte civile;
- c) un indennizzo a titolo di ristoro per il pregiudizio subito con l'applicazione delle misure di protezione conseguenti alla testimonianza resa; detto indennizzo non è però dovuto se il testimone o gli altri protetti agiscono, in giudizio, per il risarcimento del danno biologico o esistenziale;
- d) l'acquisizione – dietro pagamento di una somma determinata alla stregua del valore di mercato – dei beni immobili dei quali sono proprietari il testimone o gli altri protetti al patrimonio dello Stato nei casi di definitivo trasferimento dalla località di origine;
- e) il riconoscimento di una somma di denaro a compensazione del mancato guadagno conseguente alla cessazione dell'attività lavorativa del testimone;
- f) il diritto alle spese sanitarie, ove non sia possibile ricorrere al servizio sanitario nazionale.

SEGUE: LE MISURE DI REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO

A completare il quadro degli interventi a sostegno dei testimoni di giustizia e degli altri protetti intervengono le misure – per lo più costruite sull'ipotesi dell'allontanamento dalla residenza originaria – volte a consentire la prosecuzione di un impegno lavorativo (art. 7).

Alcune previsioni ribadiscono il quadro di tutele previgente, altre sono di nuova introduzione.

Viene, innanzitutto, ribadito il diritto del testimone alla conservazione del proprio posto di lavoro. Laddove ragioni di sicurezza lo richiedano, il soggetto potrà ottenere di essere trasferito presso altra sede o altre amministrazioni. A queste possibilità si è aggiunta, se queste non sono idonee a garantire la sicurezza del testimone, di ottenere l'attribuzione di un nuovo posto di lavoro, anche temporaneo, con mansioni e posizione equivalenti a quelle che il testimone di giustizia (o gli altri protetti) ha perso in conseguenza delle sue dichiarazioni o che non può essere più svolto in ragione delle misure di sicurezza.

La legge tiene conto anche dell'eventualità che il testimone svolgesse (o svolga) un'attività imprenditoriale. In tal caso – sia pur con previsione generica – è previsto il sostegno all'attività secondo modalità rimesse alla specifica determinazione in sede di regolamento di attuazione. Nei limiti della loro compatibilità, possono trovare applicazione le disposizioni del codice antimafia relative alle aziende confiscate alla criminalità organizzata.

È stata mantenuta ferma nella nuova legge pure la previsione della possibilità, in alternativa alla ca-

pitalizzazione dell'assegno di mantenimento, dell'accesso a un programma di assunzioni presso la Pubblica amministrazione con chiamata nominativa e con attribuzione di una qualifica corrispondente ai titoli posseduti, nei limiti dei posti vacanti. Tale diritto è riconosciuto pure ai testimoni di giustizia usciti dal programma di protezione e non più sottoposti alle speciali misure di protezione così come ai testimoni che, prima della riforma attuata con la legge n. 45 del 13 febbraio 2001, erano ammessi alle misure o al programma di protezione in quanto in possesso dei requisiti previsti dalla normativa previgente.

Anche il coniuge, figli e fratelli del testimone ammessi al programma di protezione e stabilmente conviventi possono ottenere l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni, ma solamente in via sostitutiva rispetto al congiunto sottoposto a tutela prioritaria che non abbia fatto ricorso al collocamento obbligatorio.

Le modalità di attuazione del programma di assunzioni sono stabilite dal regolamento cui la disposizione fa rinvio. In esso dovranno essere indicate le cautele finalizzate alla sicurezza dei testimoni, alle modalità di svolgimento della formazione ai fini dell'assunzione nonché dovranno essere fissati i criteri di priorità per l'assunzione tra i testimoni, alla luce dei benefici già ricevuti e delle cause dell'eventuale revoca del programma di protezione.

Ancora, è previsto che il testimone possa svolgere – nella località di trasferimento – attività volte allo sviluppo della persona umana e alla partecipazione sociale. Si può trattare anche di attività lavorative non retribuite, da individuarsi secondo le inclinazioni del soggetto. La ragione di quest'ultima previsione è evidente. Si vuole mirare ad evitare che all'allontanamento dal contesto sociale e lavorativo di origine si unisca pure un'avulsione del soggetto da ogni forma d'impegno personale che, se si concretizzasse, rischierebbe d'incidere pesantemente sull'equilibrio dell'individuo e sulla stabilità della sua scelta civica.

Sempre al fine di assicurare un inserimento non traumatico nella nuova realtà geografica l'art. 7 prevede pure la possibilità dell'assegnazione in uso di beni che siano nella disponibilità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il catalogo dei beni è indeterminato; potrà trattarsi di mezzi di trasporto, di abitazioni ma – se del caso – anche di attività produttive.

Infine è riconosciuto al testimone il diritto di accedere a mutui agevolati secondo le convenzioni stipulate tra il Ministero dell'Interno e gli istituti di credito.

LE VICENDE DEL PROCEDIMENTO: MODIFICA, PROROGA E REVOCA DELLE MISURE DI PROTEZIONE

La disciplina procedimentale (per ciò che residua rispetto ai profili soggettivi già considerati nei paragrafi precedenti) è introdotta, all'art. 9, mediante il rinvio alle disposizioni degli artt. 10, 11 e 13, commi 1, 2, 3 e 12, d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82 del 15 marzo 1991.

Come già detto, in via transitoria, fino all'adozione del nuovo regolamento di attuazione di cui all'articolo 26 si applicano, oltre alle norme richiamate dell'appena citato d.l. n. 8 del 1991, le disposizioni dei regolamenti ministeriali attuativi del suo articolo 17-bis (cioè il d.m. n. 161 del 2004 ed il regolamento per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella Pubblica Amministrazione, contenuto nel d.m. n. 204 del 2014).

Il procedimento si sviluppa attraverso l'adozione di un piano provvisorio di protezione (nei casi previsti) e di uno definitivo.

Tuttavia, l'art. 18 prevede la possibilità – in presenza di una situazione di particolare gravità ed urgenza che non consenta l'adozione di un provvedimento (anche provvisorio) da parte della Commissione – che in attesa di una tale deliberazione trovino applicazione le misure previste dall'art. 13 dall'articolo 13, comma 1, sesto e settimo periodo, del d.l. 15 gennaio 1991, n. 8. In altri termini, il rinvio a questa disposizione consente che, su richiesta motivata della competente autorità provinciale di pubblica sicurezza, il Capo della polizia – direttore generale della pubblica sicurezza – possa autorizzare detta autorità ad avvalersi degli stanziamenti riservati previsti dall'articolo 17 del medesimo decreto dando indicazioni di contenuti e destinazione dei fondi messi a disposizione.

La disciplina del piano provvisorio è interamente racchiusa nella lettera dell'art. 12.

Laddove ricorrano ragioni di urgenza e appaiano sussistere le condizioni legittimanti l'adozione del provvedimento, la Commissione dispone – senza formalità e senza indugio – l'adozione di un programma provvisorio di protezione che contempli già le misure di tutela personale e che assicuri delle condi-

zioni di vita congrue. Trattandosi di un provvedimento di durata temporanea, il legislatore non si è preoccupato di assicurare l'attivazione di un sistema di provvidenze economiche ed abitative comparabili con quelle precedenti del protetto, limitandosi a prescrivere che esse devono essere "congrue". La nozione di congruità richiama un'idea di generica adeguatezza della misura rispetto allo scopo considerato (e, quindi, può anche prescindere dallo status economico o dalle condizioni di vita pregresse del protetto). Il termine temporale previsto per l'adozione del programma provvisorio è rappresentato dalla seduta immediatamente successiva alla presentazione della richiesta da parte dell'Autorità proponente (che, per tutta evidenza, avrà rappresentato alla Commissione l'esistenza di ragioni di particolare urgenza).

La Commissione provvede anche all'assegnazione al protetto ed agli altri aventi diritto di un referente specializzato, appartenente al Servizio centrale di protezione, che svolga i compiti indicati dall'art. 16 della legge in commento. Nella vigenza del programma provvisorio il referente costituisce il punto di contatto tra il protetto, l'Autorità proponente e la Commissione centrale.

Infatti il protetto, tramite il referente, ha l'onere di fornire all'autorità proponente tutta la documentazione comprovante il proprio stato civile, di famiglia e patrimoniale, le proprie obbligazioni, nonché tutte le informazioni su procedimenti penali, civili e amministrativi pendenti, sui titoli di studio e professionali e su ogni titolo abilitativo di cui sia in possesso.

Al referente è anche affidato il compito di fornire ai protetti tutte le informazioni necessarie sui propri diritti e doveri, sul contenuto delle misure adottate e su quelle applicabili. Se richiesto dagli interessati, può richiedere alla Commissione centrale di nominare un soggetto professionalmente qualificato che garantisca ai protetti un sostegno psicologico.

Infine, entro trenta giorni dall'adozione del piano provvisorio, il referente deve trasmettere tutta la documentazione necessaria all'adozione del piano definitivo alla Commissione centrale.

Il rapporto tra referente e protetto è, peraltro destinato a protrarsi in alcuni casi anche oltre la durata del piano. Infatti, l'art. 16, al comma 4 stabilisce che l'assistenza è assicurata "finché il testimone di giustizia e gli altri protetti riacquistano la propria autonomia economica".

Con la nuova legge è stata predeterminata in 90 giorni la durata massima della vigenza del piano provvisorio. In caso di mancata richiesta di proroga o di adozione del programma definitivo da parte dell'autorità proponente, il piano provvisorio perde efficacia.

In via straordinaria il presidente della Commissione centrale può autorizzare la prosecuzione della vigenza del piano provvisorio per il tempo strettamente necessario all'esame della proposta che sia stata tempestivamente presentata.

Un potere di proroga è attribuito anche all'autorità proponente che può esercitarlo, sulla base di un provvedimento motivato, estendendo gli effetti delle misure fino ad una durata massima di 180 giorni.

Per l'adozione, modifica e revoca del programma definitivo è competente in via esclusiva la Commissione centrale.

Una volta acquisiti i pareri richiesti dall'art. 11, dispone – in presenza delle condizioni previste – l'adozione delle misure. Il programma deve essere specificamente approvato dal testimone di giustizia e dagli altri protetti i quali, nel sottoscriverlo, assumono tutti gli impegni previsti dal comma 2 dell'art. 13.

Il programma può essere modificato o revocato in ogni tempo dalla Commissione centrale, che vi provvede d'ufficio o su richiesta dall'autorità proponente. Le ragioni che possono comportare questo tipo di interventi sono connesse all'attualità, alla concretezza e alla gravità del pericolo, all'idoneità delle misure adottate, alle esigenze degli interessati, all'osservanza degli impegni da loro assunti, alla rinuncia espressa alle misure o al rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa.

Laddove la modifica o la revoca non siano disposte d'ufficio, la commissione centrale provvede sull'istanza entro un termine di venti giorni, dopo aver sentito l'autorità giudiziaria competente (laddove la richiesta non sia stata avanzata da quest'ultima) e, per le ipotesi previste, dopo avere acquisito anche il parere del procuratore nazionale antimafia.

La modifica o la revoca, però, non mutano lo *status* processuale del testimone di giustizia. L'art. 13 al comma 5 precisa, infatti che questi provvedimenti non producono effetto sull'applicabilità delle disposizioni dell'art. 147-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale come modificate dall'art. 24 della legge in commento (di cui si dirà più innanzi).

A prescindere da queste iniziative, il programma di protezione è comunque sottoposto a verifica semestrale da parte della Commissione.

A questa disciplina va collegata anche la previsione dell'art. 17 della legge, secondo cui gli interessati (testimone ed altri protetti) possono chiedere, in qualsiasi momento dell'operatività del programma

provvisorio o di quello definitivo, l'audizione dinanzi alla Commissione od al Servizio centrale di protezione. L'audizione deve essere fissata entro trenta giorni dalla richiesta.

GLI ADATTAMENTI DELLA LEGGE PROCESSUALE CONSEGUENTI ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 6 DEL 2018

La presa d'atto legislativa dell'esigenza di una tutela piena del testimone di giustizia che avesse anche la funzione "promozionale" delle rivelazioni ricostruttive di fatti di reato non poteva non manifestarsi pure in ambito processuale.

È, infatti, nel momento dell'intervento nel procedimento penale che la posizione del testimone risulta particolarmente esposta ed è, pertanto, anche in questa sede che occorre richiamare "in soccorso" quei meccanismi di assicurazione/protezione della libertà delle dichiarazioni che si presentano sotto forma di cautele rivolte verso il soggetto che le rende.

Il primo intervento è stato realizzato mediante l'inserimento di una ipotesi specifica di accesso all'incidente probatorio descritto dall'art. 392, comma 1, lett. d), c.p.p. Accanto ai soggetti "coinvolti nel fatto" ai sensi dell'art. 210 c.p.p. è stata, infatti, inserita anche la figura del testimone di giustizia¹³.

Per l'esame del testimone di giustizia, peraltro, si procederà ad incidente probatorio sempre, ciò in quanto non operano le limitazioni descritte per la categoria dei coimputati di reato connesso, cui la disciplina dell'incidente probatorio si applica solo laddove ricorrano le condizioni descritte dalle lett. a) e b), art. 392 del codice di rito¹⁴.

Il secondo intervento non riguarda il "quando" della dichiarazione, bensì il "quomodo". In tal caso, la norma interessata è stata l'art. 147-bis delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale.

La disposizione, intitolata «Esame degli operatori sotto copertura, delle persone che collaborano con la giustizia e degli imputati di reato connesso», è ora arricchita dalla previsione casistica della lett. a-bis) che si riferisce alle ipotesi in cui «l'esame o altro atto istruttorio è disposto nei confronti di persone ammesse al piano provvisorio o al programma definitivo per la protezione dei testimoni di giustizia».

Dunque, l'audizione dei testimoni di giustizia dovrà avvenire, previa adozione di tutte le cautele volte a rafforzare la tutela della loro incolumità, mediante predisposizione della videoconferenza salvo che il giudice non ritenga assolutamente necessaria la presenza del soggetto in aula. L'audizione a distanza, inoltre, dovrà essere predisposta quale che sia il ruolo processuale del testimone di giustizia (che, in ipotesi, potrebbe vedersi imputato in una vicenda totalmente avulsa da quella per la quale è sottoposto a protezione)¹⁵.

In conclusione si può valutare in termini sostanzialmente positivi il testo della legge n. 6 del 2018 che raccogliendo le sollecitazioni della Commissione parlamentare antimafia e, soprattutto, il grido di allarme lanciato dai numerosi testimoni di giustizia sentiti in quella sede, ha finalmente restituito dignità e sostegno a scelte di estremo coraggio compiute senza l'utilità processuale che normalmente spinge i collaboratori di giustizia.

¹³ Taluno (cfr. S. Sau, *op. cit.*, p. 1001) ha criticato la scelta di "collocazione topografica" della posizione del testimone di giustizia accanto ai collaboratori, foriera – secondo l'opinione espressa – di riprodurre un clima di confusione delle due condizioni soggettive e di offuscare quella del testimone.

¹⁴ Ciò spiega l'abbinamento delle posizioni soggettive del testimone e del collaboratore di giustizia nella lett. d), art. 392, comma 1, c.p.p.. In entrambi i casi il Legislatore ha dato per presunta la situazione legittimante il ricorso allo strumento di anticipazione dell'assunzione della prova. In altri termini è la peculiare condizione del testimone di giustizia a far ritenere, senza bisogno di allegazione, il pericolo di non rinviabilità al dibattimento dell'assunzione della prova o il pericolo che il dichiarante sia esposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro. Nel medesimo senso cfr. R. Fonti-M. Montagna, *cit.*, p. 461, e –seppur con accenti critici S. Sau, *op. cit.*, p. 1001. Non appare, invece, condivisibile la preoccupazione paventata da quest'ultimo Autore secondo cui, data l'ampiezza di situazioni in cui potrebbe darsi luogo al riconoscimento dello status di testimone di giustizia, «mediante la L. n. 6/2018, si perviene al probabile risultato di una apertura pressoché totale e sistematica del ricorso alla procedura incidentale. L'incidente probatorio ha progressivamente fagocitato i principi cardinali del codice dell'89» (*cit.*, p. 1002). In realtà, la complessità dell'esame svolto dalla Commissione centrale sulla sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 2, legge n. 6 del 2018 non fa ipotizzare un allargamento smisurato dei casi di ammissione al programma di protezione (anche per gli evidenti vincoli economici ed organizzativi).

¹⁵ Si è fatto osservare (R. Fonti-M. Montagna, *op. cit.*, p. 462) che la descritta modalità di assunzione della testimonianza «era già prevista dall'art. 147 bis comma 3 c.p.p. nei riguardi di persone ammesse al piano provvisorio di protezione previsto dall'art. 13 comma 1 d.l. n. 8 del 1991 o alle speciali misure di protezione di cui all'art. 13 commi 4 e 5 del d.l. n. 8 del 1991. Sembrerebbe, dunque, che l'integrazione ora apportata all'art. 147 bis disp. atto c.p.p. voglia fare specifico riferimento ai testimoni di giustizia che pure vedono l'ammissione ai programmi, provvisori o definitivi, di protezione avvenire tramite le modalità fissate dall'art. 13 d.l. n.8 del 1991».