

DE JURE CONDENDO

di Nicola Triggiani

NUOVE MISURE A TUTELA DEI TESTIMONI (E DEI COLLABORATORI) DI GIUSTIZIA

In data 24 giugno 2019 è stata assegnata alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati la proposta di legge C. 1740, recante: “*Modifiche e integrazioni della disciplina concernente i testimoni di giustizia*”, promossa dagli on. Piera Aiello ed altri.

Il legislatore, com'è noto, dopo un'attesa durata molti anni, con la l. 11 gennaio 2018, n. 6 ha finalmente varato una disciplina dei testimoni di giustizia autonoma rispetto a quella dei collaboratori di giustizia, mentre originariamente le due figure trovavano unitaria collocazione e regolamentazione nel d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, conv. con modif. dalla l. 15 marzo 1991, n. 82. Tale intervento ha rappresentato sicuramente un significativo passo avanti, ma non ha risolto tutte le criticità.

La proposta di legge in esame – che vede come primo firmatario proprio un testimone di giustizia – si propone di correggere alcuni aspetti lacunosi della normativa in materia, al fine di dare una più ampia tutela – come si legge nella *Relazione di accompagnamento* – “a persone che scelgono di rinunciare spesso a tutto per dare il proprio contributo di cittadini onesti all'intera comunità”. Va sottolineato, peraltro, che alcune misure (al di là del titolo della legge) sono previste anche in favore dei collaboratori di giustizia.

Tre i settori di intervento: la disciplina vigente sui testimoni di giustizia, dettata dalle l. n. 6 del 2018 e n. 82 del 1991 (capo I, artt. 1-8); la disciplina fallimentare *ex r.d.* 16 marzo 1942, n. 267 (capo II, art. 9); la disciplina delle notificazioni contenuta nel codice di procedura penale e nel codice di procedura civile (capo III, artt. 10-12).

L'art. 1 p.d.l., interpolando il comma 2-ter dell'art. 10 d.l. n. 8 del 1991, conv. con modif. dalla l. n. 82 del 1991, mira a garantire ai testimoni di giustizia e agli altri protetti sottoposti alle misure speciali o al programma definitivo di protezione la possibilità di chiedere copia degli atti e dei provvedimenti della Commissione centrale di protezione che li riguardano, mentre attualmente la documentazione delle decisioni prese dalla Commissione ha la classifica di segretezza. Si prevede inoltre che qualsiasi decisione o comunicazione della Commissione o del Servizio centrale di protezione debba essere notificata in forma scritta, rilasciando all'interessato copia controfirmata dal personale del medesimo Servizio: attualmente, invece, le decisioni spesso non vengono comunicate per iscritto, né viene rilasciata copia all'interessato. Altra novità è la previsione che una copia delle relazioni degli psicologi incaricati dal Servizio centrale di protezione o dalla Commissione debba essere rilasciata, su richiesta, agli interessati. Le ultime due previsioni sono applicabili anche ai collaboratori di giustizia.

L'art. 2 p.d.l. prevede nuove misure volte al reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni di giustizia e in favore degli studi dei loro figli. In dettaglio, interpolando l'art. 7, comma 1, lett. g, l. n. 6 del 2018, si prevede l'utilizzo della capitalizzazione sia per intraprendere un'attività lavorativa – in alternativa all'assunzione obbligatoria presso una pubblica amministrazione – sia per acquistare un'abitazione.

Con l'aggiunta del comma *i-bis* al sopracitato art. 7 si prevede che ai figli dei testimoni di giustizia (ma anche a quelli dei collaboratori di giustizia) debba essere garantito il diritto allo studio, fino al conseguimento della laurea, compreso il diritto ad un alloggio e ad un contributo per il mantenimento (corrisposto mensilmente per l'intera durata del percorso di studi) qualora l'ateneo sia ubicato in un luogo diverso dal domicilio dello studente, nonché l'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e il prestito gratuito dei libri di testo. Benefici concessi a condizione che lo studente sostenga annualmente almeno il 50% degli esami previsti dal piano di studi e che in ogni caso decadono al sesto anno dalla data d'iscrizione all'università. Questa previsione – come si legge nella *Relazione di accompagnamento* – tiene conto del fatto che i figli dei testimoni e dei collaboratori di giustizia “sono i soggetti che soffrono di più per le scelte fatte dai genitori”, sicché appare “doveroso che lo Stato aiuti economicamente tali ‘vittime’ indifese per garantire loro un futuro migliore”.

Attraverso l'aggiunta del comma *i-ter* al medesimo art. 7 si dispone, poi, che, in caso di perdita, per motivi legati alla sicurezza, della capacità contributiva previdenziale, ai testimoni di giustizia (o agli altri protetti inseriti nel medesimo programma di protezione) dal momento di applicazione del programma (o delle speciali misure) di protezione devono essere versati i contributi effettivi fino al riacquisto della capacità contributiva.

L'art. 3 p.d.l., rubricato "Misure di sostegno economico", modificando l'art. 6, comma 1, lett. c), l. n. 6 del 2018, prevede che l'alloggio durante il periodo del programma di protezione possa anche essere individuato dal testimone di giustizia – entro l'ambito del *budget* di spesa previsto – mentre attualmente l'unità abitativa è scelta discrezionalmente dal Servizio centrale di protezione.

L'art. 4 p.d.l., integrando l'art. 5, comma 1, l. n. 6 del 2018 con le lett. *h-bis*, *h-ter* e *h-quater*, prevede nuove misure di tutela per il testimone di giustizia: la possibilità, successivamente al cambio di generalità, di chiedere di riacquistare, in qualsiasi momento, le generalità originarie; l'aggiornamento continuo, da parte del Servizio centrale di protezione, dei documenti d'identità, ove custoditi dallo stesso; nonché una serie di garanzie per il testimone di giustizia uscito dal programma di protezione, qualora ne faccia richiesta (accompagnamento e scorta da parte del personale di pubblica sicurezza per recarsi in tribunale, anche in casi diversi da quelli relativi a fatti da lui denunciati; accompagnamento e scorta da parte del personale di pubblica sicurezza per recarsi nella località d'origine per brevi periodi; mantenimento della residenza presso il polo fittizio; videosorveglianza presso la propria dimora). Tali ultime misure vogliono rimediare al senso di solitudine e abbandono da parte dello Stato che oggi il testimone di giustizia spesso avverte quando esce dal programma di protezione.

Le disposizioni contenute nell'art. 7 l. n. 6 del 2018 (come modificate dalla proposta di legge in commento) ovvero le misure di reinserimento socio-lavorative a norma dell'art. 5 p.d.l. devono trovare applicazione anche ai soggetti sottoposti al medesimo programma di protezione del testimone di giustizia (parenti e conviventi), nel caso in cui gli stessi abbiano reso testimonianza nei pertinenti processi penali. In base alla disciplina vigente, invece, a tali soggetti non viene riconosciuto alcun beneficio; solo nel momento in cui rendono testimonianza e interviene un giudizio di condanna, essi hanno diritto ad una propria e indipendente tutela distinta da quella del testimone di giustizia.

L'art. 6 p.d.l. prevede che il testimone di giustizia – al momento dell'ingresso nel programma di protezione – abbia diritto alla sospensione speciale dei termini. Come illustrato nella *Relazione di accompagnamento*, la disposizione "mira a 'congelare' tutte le posizioni debitorie del testimone di giustizia nel periodo in cui è inserito nel programma di protezione": attualmente, infatti, allo stesso "non viene garantito il medesimo tenore di vita precedente e dunque, con il contributo che gli viene fornito, non può fare fronte agli impegni assunti in precedenza, con la conseguenza che spesso il testimone perde non solo gli affetti e la disponibilità dei suoi beni, ma anche le eventuali proprietà".

L'art. 7 p.d.l. interviene ad integrare il comma 1 dell'art. 7 l. n. 6 del 2018 con la previsione secondo la quale la data dell'audizione del testimone di giustizia presso la Commissione centrale di protezione deve essere notificata all'interessato entro quindici giorni dalla stessa, in modo da consentirgli di potersi organizzare al meglio, anche con la presenza di un proprio difensore, laddove attualmente la Commissione può chiedere l'audizione del testimone anche per il giorno seguente la notificazione.

L'art. 8 p.d.l. prevede l'inserimento del comma *4-bis* nell'art. 13 l. n. 6 del 2018 in tema di programma definitivo di protezione, secondo cui la diminuzione o la revoca della tutela economica o abitativa del testimone di giustizia, su decisione della Commissione centrale, deve avere effetto non prima di sei mesi dalla notificazione dei relativi atti al testimone, e comunque dopo l'effettiva liquidazione di tutte le somme a lui spettanti, qualora ne abbia diritto: ciò al fine di consentire al testimone di giustizia di avere il tempo necessario per affrontare la nuova situazione, sia alloggiativa che economica.

L'art. 9, che esaurisce il capo II p.d.l., con l'integrazione degli artt. 5 e 10 l. fall. mira ad evitare che gli imprenditori vittime di usura e di estorsione, che abbiano avuto il coraggio di denunciare, diventando testimoni di giustizia, possano essere dichiarati falliti, come spesso oggi accade in conseguenza della lunghezza dell'*iter* per poter accedere al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura. Non può essere ritenuto insolvente l'imprenditore che, momentaneamente, a causa di usura o estorsione, non riesca a soddisfare i suoi creditori; a seguito dell'applicazione delle agevolazioni previste dalla l. 7 marzo 1996, n. 108 e della l. 23 febbraio 1999, n. 44, i creditori dell'imprenditore verranno comunque soddisfatti, sicché i loro diritti non verranno pregiudicati.

Quanto alle notificazioni, le modifiche proposte tendono a contemperare l'esigenza di tutelare l'incolumità dei testimoni con la necessità di una tempestiva consegna della corrispondenza a loro diretta. La disciplina attualmente vigente tutela la prima esigenza compromettendo pesantemente la seconda. Infatti, al testimone di giustizia che abbia accettato il programma di protezione viene assegnata una residenza presso un polo fittizio (caserme dei carabinieri o questure situate in regioni diverse da quella di residenza originaria): la corrispondenza – come è spiegato nella *Relazione illustrativa* – viene presa in consegna dalle autorità, recapitata al Servizio centrale di protezione di Roma e poi al Nucleo operativo di protezione di competenza della regione nella quale risiede il testimone e solo dopo tali passaggi viene consegnata al domicilio effettivo. Un *iter*, dunque, alquanto farraginoso che comporta di fatto numerosi disagi al testimone di giustizia, al quale la corrispondenza viene consegnata con grande ritardo, con la conseguenza, tra l'altro, di poter essere sanzionato amministrativamente e di non poter fare ricorso nei termini di legge. Gli artt. 10, 11 e 12 contenuti nel capo III della p.d.l. prevedono, rispettivamente, la modifica dell'art. 157 c.p.p., l'inserimento dell'art. 159-bis c.p.p., l'introduzione dell'art. 143-bis c.p.c. In particolare, per quanto concerne il processo penale, l'art. 10 prevede l'inserimento nell'art. 157 c.p.p. del comma 8-ter, che esclude l'applicabilità del comma 8 dell'articolo citato ai testimoni di giustizia e dispone che le notificazioni devono essere effettuate presso il Servizio centrale di protezione, che dovrà poi comunicare alle autorità l'avvenuta e l'effettiva data di notificazione dell'atto. Qualora, poi, sia nominato un difensore di fiducia, le successive notificazioni dovranno essere eseguite mediante consegna allo stesso, a meno che questi non intenda accettare la notificazione, nel qual caso dovrà dichiararlo all'autorità procedente al momento della prima notificazione, con la conseguenza che le notificazioni saranno eseguite tramite il servizio centrale di protezione. L'art. 11, con l'introduzione dell'art. 159-bis c.p.p., prevede che il decreto di irreperibilità non possa essere emesso nei confronti di un testimone di giustizia con residenza in un polo fittizio, a pena d'inefficacia dell'atto. Infine, l'art. 12 prevede l'inserimento di un nuovo art. 143-bis c.p.c. per agevolare le notificazioni degli atti giudiziari civili ai testimoni di giustizia ed ai parenti e conviventi sottoposti alle medesime misure di protezione.

DIVIETO DI PUBBLICARE NOME E IMMAGINE DEI MAGISTRATI

Il 24 marzo 2019 è stata assegnata alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati la p.d.l. C. 1268, recante “*Modifica all'articolo 114 del codice di procedura penale, concernente il divieto di pubblicazione del nome e dell'immagine dei magistrati*”, d'iniziativa degli onn. Ruggieri e Bartolozzi.

Com'è noto, le problematiche relative al rapporto tra processo penale e informazione sono particolarmente complesse, dal momento che il legislatore ha dovuto contemperare diversi valori costituzionali ontologicamente confliggenti: il diritto di cronaca, da un lato; la regolare amministrazione della giustizia, la presunzione di non colpevolezza e il diritto alla riservatezza, dall'altro. Ne è derivata la previsione, nell'art. 114 c.p.p., di molteplici divieti di pubblicazione di notizie, atti e immagini a tutela di interessi processuali ed extraprocessuali. Peraltro, emerge chiaramente un divario tra dato normativo e prassi quotidiana: a fronte di un'articolata e apparentemente rigida regolamentazione, risulta assai frequente la violazione dei divieti di pubblicazione di atti del procedimento penale posti a tutela del segreto investigativo ovvero di atti lesivi della riservatezza dell'indagato o di altri soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel procedimento, come nel caso della pubblicazione del contenuto di brani di intercettazioni telefoniche assolutamente irrilevanti ai fini processuali; senza dire della corrente divulgazione di foto o riprese video di soggetti in manette o sottoposti ad altri mezzi di coercizione fisica. D'altronde, l'entrata in vigore del d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216 che conteneva modifiche – sia pure non risolutive – alla disciplina del segreto investigativo ex art. 329 c.p.p. e delle intercettazioni di comunicazioni, per tentare di scongiurare l'anticipata divulgazione, è stata più volte differita, da ultimo con l'art. 9, comma 2, d.l. 14 giugno 2019, n. 53, conv. con modif. dalla l. 8 agosto 2019, n. 77.

Su questo scenario vorrebbe incidere la proposta di legge in esame, che consta di due soli articoli e mira ad integrare (art. 1) l'art. 114 c.p.p. con l'aggiunta del comma 6-ter così formulato: “Sono vietate la pubblicazione e la diffusione a mezzo della stampa dei nomi e dell'immagine dei magistrati relativamente ai procedimenti penali loro affidati, fino alla prima udienza dibattimentale, ove prevista. Il divieto relativo alle immagini non si applica quando, ai fini dell'esercizio del diritto di cronaca, la rappresentazione dell'avvenimento non possa essere separata dall'immagine del magistrato”. Correlata a questa modifica è la previsione, contenuta nell'art. 2 p.d.l., rivolta ad interpolare l'art. 147 disp. att. c.p.p. in

tema di riprese audiovisive dei dibattimenti, con l'aggiunta alla fine del comma 1 della disposizione secondo la quale il nuovo comma 6-ter dell'art. 114 c.p.p. non sarebbe applicabile nell'ipotesi in cui, ai fini dell'esercizio del diritto di cronaca, il giudice, con il consenso delle parti, abbia autorizzato con ordinanza, in tutto in parte, la ripresa fotografica, fonografica o audiovisiva ovvero la trasmissione radiofonica o televisiva del dibattimento (purché non ne derivi pregiudizio al sereno e regolare svolgimento dell'udienza o alla decisione).

Sul presupposto che "le inchieste esordiscono fragorosamente sui mezzi di informazione e si concludono debolmente in tribunale, avendo nel frattempo danneggiato famiglie, imprese e semplici cittadini" – si legge nella *Relazione di accompagnamento* – la p.d.l. mira non solo a tutelare l'incolumità, la sicurezza e la serenità dei magistrati titolari dei procedimenti oggetto delle notizie di stampa – la maggior parte dei quali è peraltro aliena dal clamore della stampa –, ma anche a "scoraggiare tentazioni di protagonismo e relative anticipazioni di notizie, nonché tutelare diritti di primaria importanza e rango costituzionale". Nella *Relazione* si sottolinea altresì che il rimedio proposto, di facile attuazione, "non determinerebbe alcuna compressione dei diritti di libertà di stampa e di libera manifestazione del pensiero", dal momento che "gli operatori dell'informazione potranno ovviamente continuare a liberamente informare la pubblica opinione dell'esistenza di un procedimento, attribuendone la titolarità all'ufficio giudiziario competente anziché al singolo magistrato".

VALORIZZAZIONE E POTENZIAMENTO DELL'ATTIVITÀ DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA

Dal 16 luglio 2019 è all'esame della Commissione Giustizia del Senato il d.d.l. S. 1129, recante "Disposizioni in materia di istituzione delle sezioni di polizia giudiziaria del Corpo di polizia penitenziaria, di servizi centrali di polizia giudiziaria del Corpo di polizia penitenziaria, di utilizzo di aeromobili a pilotaggio remoto da parte del Corpo di polizia penitenziaria, nonché di istituzione di un Nucleo di polizia penitenziaria presso ogni tribunale di sorveglianza", d'iniziativa dei senn. Piarulli ed altri.

Il d.d.l., che consta di un unico articolo, mira a valorizzare le specifiche competenze del Corpo di polizia penitenziaria, al quale già nella disciplina vigente sono demandate funzioni di polizia giudiziaria, senza alcuna limitazione spazio-temporale o *ratione materiae* (v. artt. 55, 56 e 57 c.p.p.), per l'impiego nell'attività di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo. Per conseguire questo obiettivo – considerato che spesso le indagini prendono avvio proprio dagli istituti penitenziari, dove sono detenuti molti esponenti della criminalità organizzata e molti terroristi – e conferire alla polizia penitenziaria maggiori strumenti operativi, come si legge nella *Relazione di accompagnamento*, "non è ulteriormente rinviabile l'inserimento della polizia penitenziaria nell'ambito degli organismi interforze che svolgono indagini sulla criminalità organizzata", attraverso la modifica dell'art. 12 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. con modif. dalla l. 12 luglio 1991, n. 203 (mentre già con il d.lgs. 15 novembre 2012, n. 218 il Corpo è stato inserito nell'organico della Direzione investigativa antimafia e con il c.d. "decreto sicurezza", ovvero il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con modif. nella l. 1° dicembre 2018, n. 132, è stato istituito un Nucleo di polizia penitenziaria presso la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo). In tal senso dispone il comma 1 dell'art. 1 d.d.l., inserendo il riferimento al Corpo di polizia penitenziaria sia nel comma 1 che nel comma 4 del sopracitato art. 12.

Nell'ottica della completa equiparazione delle Forze di polizia, il comma 2 dell'art. 1 d.d.l. modifica poi l'art. 5 disp. att. c.p.p. per consentire l'inserimento del personale del Corpo di polizia penitenziaria nell'organico delle sezioni di polizia giudiziaria istituite per ogni Procura della Repubblica ex art. 56 c.p.p.: come si legge nella *Relazione di accompagnamento*, "l'azione in Procura degli agenti del Corpo di polizia penitenziaria agevola la conoscenza della complessa realtà carceraria da parte di chi investiga su reati avvenuti in carcere o comunque connessi con il regime penitenziario".

Il comma 3 dell'art. 1 d.d.l. mira inoltre ad estendere al Corpo di polizia penitenziaria la possibilità di utilizzare aeromobili a pilotaggio remoto (c.d. "droni") finora riservata, dall'art. 5, comma 3-sexies, d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con modif. dalla l. 17 aprile 2015, n. 43, come modificato dall'art. 35-sexies d.l. n. 113 del 2018, conv. con modif. dalla l. n. 132 del 2018, alle Forze di polizia di cui all'art. 16, comma 1, l. 1° aprile 1981, n. 121. Ciò al fine di implementare la sicurezza penitenziaria – in particolare, come precisato nella *Relazione di accompagnamento*, "le traduzioni e i piantonamenti, l'attività di contrasto alle evasioni, il governo dell'ordine e della disciplina in ambito penitenziario" – nonché in vista di tutte le funzioni di polizia giudiziaria svolte dal Corpo ai sensi dell'art. 5 l. 15 dicembre 1990, n. 395.

Da segnalare anche il comma 4 dell'art. 1 d.d.l. che prevede l'istituzione, presso ogni tribunale di sorveglianza, di un nucleo di polizia penitenziaria diretto da funzionari del Corpo di polizia penitenziaria ed alle dipendenze funzionali della magistratura di sorveglianza, con dotazione organica da stabilirsi successivamente con decreto del Ministro della giustizia: ciò al fine di sostenere le funzioni e l'operato dei tribunali e soprattutto di migliorare la verifica del rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura medesima.