



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni per la protezione dei testimoni di
giustizia

A.C. 3500

Schede di lettura

n. 484

6 settembre 2016

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni per la protezione dei
testimoni di giustizia

A.C. 3500

Schede di lettura

n. 484

6 settembre 2016

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento giustizia

☎ 066760-9148 – ✉ st_giustizia@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: gi0504.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Contenuto della proposta di legge	3
▪ Condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia (Capo I)	5
▪ Speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia e per gli altri protetti (Capo II)	7
▪ Applicazione, modifica, proroga e revoca delle speciali misure di protezione (Capo III)	16
▪ Disposizioni finali e transitorie (Capo IV)	22
Dati statistici	24

Schede di lettura

CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE

La proposta di legge **A.C. 3500** (Bindi ed altri) in esame mira a **modificare la disciplina in materia di testimoni di giustizia**, attualmente contenuta nel DL 8/1991 (L. conv. 82/1991) e nelle relative norme attuative.

Le necessità dell'intervento derivano, in generale, dalle difficoltà del legislatore – pur dopo la novella del 2005 (L. 45 del 2001) che ha introdotto specifiche disposizioni sui testimoni - di inquadrare organicamente tale disciplina nell'ambito della citata legge quadro del 1991, pensata per i soli collaboratori di giustizia.

Il rapporto dei **collaboratori di giustizia** con lo Stato è, infatti, di natura premiale: in cambio di benefici di varia natura – penali, processuali, penitenziari, economici per sé e per i propri famigliari – nonché di protezione fisica (per sé e le proprie famiglie), i cd. pentiti sottoscrivono un "contratto" con lo Stato basato sulla fornitura di informazioni sull'organizzazione criminale cui appartengono.

I **testimoni di giustizia**, invece, sono cittadini che, di regola, nulla hanno a che fare con la criminalità e che decidono di fornire il loro apporto alle indagini su un fatto-reato, spesso rispondendo ad un dovere civico. Godono per questo di una protezione da parte dello Stato che – come per i pentiti - spazia dalle misure di tutela fisica allargata ai familiari, alle misure economiche e di reinserimento socio-lavorativo. La prassi ha, tuttavia, dimostrato che spesso si tratta di soggetti la cui identità sociale è più sfumata: imprenditori stanchi di pagare il pizzo, soggetti usurati, ma anche parenti e affini di mafiosi che intendono recidere i contatti con l'organizzazione criminale.

Secondo quanto emerge dalla prassi, le **principali criticità** dell'attuale legislazione risultano le seguenti:

- una insufficiente definizione dello status del testimone (come detto, diversamente dal collaboratore, normalmente estraneo alle organizzazioni criminali);
- l'applicazione quasi generalizzata al testimone del solo programma di protezione (che comporta lo sradicamento del testimone dal luogo di residenza);
- il deficit informativo sui suoi diritti e doveri;
- l'inadeguatezza delle diverse misure assistenziali e di reinserimento socio-lavorativo;
- la condizione di isolamento del testimone derivante dalla mancanza di referenti certi;
- la mancata previsione di un termine di durata delle misure.

Le numerose problematiche applicative - si legge nella relazione illustrativa della p.d.l.- hanno fatto ritenere *"che il decreto-legge n. 8 del 1991 non possa più costituire il substrato normativo entro cui inserire ulteriori modifiche alla disciplina dei testimoni di giustizia e che, invece, occorra una specifica legge destinata a tale peculiare figura, di cui il nostro ordinamento, sebbene all'avanguardia nella legislazione antimafia, finora non si è dotata"*.

Allo scopo di sottolineare le differenze con la disciplina sui collaboratori di giustizia, l'A.C 3500 introduce, quindi, nell'ordinamento una **normativa speciale integralmente dedicata ai testimoni di giustizia**.

La proposta di legge (24 articoli suddivisi in quattro Capi) fa proprie gran parte delle proposte che la **Commissione parlamentare antimafia**, all'esito delle criticità rilevate nel corso delle audizioni svolte, ha esplicitato nella *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* ([DOC XXIII, n. 4](#)) approvata dalla stessa Commissione nella seduta del 21 ottobre 2014.

Alle problematiche segnalate intende rispondere l'intervento in esame; tra le **novità previste dalla riforma** si segnalano in particolare.

- la **ridefinizione del testimone di giustizia**, ancorata a parametri più stringenti;
- la **personalizzazione e gradualità** delle misure; in tale ambito è data **preferenza nell'adozione di misure di tutela nella località di origine** rispetto al trasferimento in località protetta adottato col programma di protezione;
- la possibilità per il testimone di godere di misure di **sostegno economico anche nel luogo di residenza**, in presenza di riduzione della capacità di reddito (attualmente garantite dal solo programma di protezione);
- l'introduzione di misure a **salvaguardia dell'impresa** del testimone;
- l'istituzione di una figura, il **referente del testimone di giustizia**, che garantisca a questi un riferimento certo nei rapporti con le istituzioni, assicurando una piena assistenza al testimone per tutte le sue necessità;
- l'introduzione di un **termine di durata massima delle misure**.

Va preliminarmente ricordato che la **legge 13 febbraio 2001, n. 45** - riformando la disciplina contenuta nel decreto-legge del 1991 sui collaboratori di giustizia - ha avuto il merito di codificare la figura autonoma del **"testimone di giustizia"**, essendo tale categoria di soggetti, diversamente dai cd. pentiti, normalmente estranei al circuito criminale. Prima del 2001, infatti, il trattamento del testimone era nella prassi indistintamente equiparato a quello del collaboratore di giustizia previsto dal decreto-legge del 1991 e, solo con tale novella, la sua posizione viene distinta sia per quanto riguarda la diversità dei presupposti che consentono l'ammissione alle speciali misure di protezione sia per quanto riguarda il trattamento.

La citata legge 45/2001 ha, in particolare, introdotto **due disposizioni (artt. 16-bis e 16-ter)** nel DL 8/1991, **specificamente dedicate ai soli testimoni di giustizia**; tali norme definiscono lo status del testimone, prevedono le relative misure di protezione, estendendo l'ambito dei benefici assistenziali per i testimoni sotto programma di protezione.

La disciplina sui testimoni è stata poi integrata per via regolamentare. Soprattutto il **D.M. Interno 23 aprile 2004, n. 161**, regolamento esecutivo previsto dall'art. 19 della stessa legge del 2001 (art. 17-bis del DL 8/1991), **ha svolto**, nonostante il carattere di normativa secondaria, **un fondamentale ruolo integrativo** della scarsa disciplina sui testimoni di giustizia introdotta dalla legge del 2001.

Ulteriore fonte normativa in materia (comune ai collaboratori) è costituita dal **D.Lgs. 29 marzo 1993, n. 119**, che reca disposizioni sul **cambiamento delle generalità**; gli artt. 147-bis e 147-ter delle **Disposizioni di attuazione del c.p.p.** dettano le modalità di partecipazione alle udienze di coloro che hanno ottenuto tale misura.

Altri due regolamenti sono stati emanati in materia di **assunzione dei testimoni di giustizia** nella pubblica amministrazione (**D.M. Interno 18 dicembre 2014, n. 204**) e di **reinserimento sociale** di collaboratori e testimoni di giustizia (**D.M. Interno 13 maggio 2005, n. 138**). Quest'ultimo regolamento, in particolare, ha disciplinato le modalità di conservazione del posto di lavoro ovvero il trasferimento ad altra sede o ufficio secondo forme e modalità che assicurino la riservatezza e l'anonimato degli interessati nonché le specifiche misure di assistenza e di reinserimento sociale destinate ai minori compresi nelle speciali misure di protezione;

Ulteriore integrazione (amministrativa) della disciplina sui testimoni concerne i contenuti delle **delibere della Commissione centrale** presso il Ministero dell'interno (*v. ultra*), l'organo istituzionalmente deputato all'adozione delle misure e dei programmi di protezione.

Condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia (Capo I)

Il **Capo I** (artt. 1 e 2) della p.d.l. ridefinisce lo status del testimone di giustizia che giustifica l'applicazione delle speciali misure di protezione.

L'articolo 1 precisa l'**ambito di applicazione** di tali misure (previste dal Capo II) che - salvo loro dissenso - sono applicate ai testimoni di giustizia e agli "*altri protetti*"; quest'ultima categoria viene introdotta *ex novo* e richiama sia le persone stabilmente conviventi col testimone (a qualsiasi titolo), sia coloro i quali, per le relazioni che intrattengono con quest'ultimo, sono esposti a *grave, attuale e concreto pericolo* (*v. ultra*, art. 2).

L'articolo 2 detta una **nuova definizione del testimone di giustizia** ai fini delle condizioni di applicabilità delle misure di tutela.

L'art. 16-bis del DL 8/1991 - sotto il profilo soggettivo - definisce i requisiti dello status dei testimoni di giustizia ovvero 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 (cd. testimone vittima);
- ovvero di persona informata sui fatti o di testimone (cd. testimone terzo).

L'art. 16-bis precisa che non possono essere, in ogni caso, testimoni di giustizia coloro nei cui confronti sia stata disposta una misura di prevenzione ovvero sia in corso un procedimento di applicazione della stessa. Tale preclusione è stata interpretata estensivamente dalla citata Commissione centrale presso il Ministero dell'interno che, nelle cd. *delibere di massima*, l'ha riferita alla effettiva pericolosità sociale del soggetto dichiarante (in quanto autore di specifici reati o contiguo a contesti criminali), indipendentemente dall'applicazione o meno della misura di prevenzione o dal relativo iter in corso (tale più rigorosa impostazione è stata confermata dalla giurisprudenza amministrativa, v. TAR Lazio, sent. n. 667 del 2014).

L'art. 16-bis chiarisce, poi, dal punto di vista oggettivo, come - diversamente che per i collaboratori - le dichiarazioni rese dai testimoni di giustizia:

- possono riferirsi a qualunque tipo di reato (l'art. 9, comma 3, del DL 8/1991, riguardo ai collaboratori limita invece l'ambito di applicazione delle misure di protezione in relazione a dichiarazioni su reati di associazione mafiosa, terrorismo ed altri specifici, gravi delitti);

- debbono essere attendibili; non è necessario, quindi, che abbiano le caratteristiche di quelle rilasciate dai collaboratori di giustizia (ovvero attendibilità intrinseca, novità e completezza nonché notevole importanza per le indagini o ai fini del giudizio).

Non è quindi richiesto attualmente ai testimoni di dichiarare su reati di particolare offensività né di fornire un rilevante apporto investigativo o processuale.

L'art. 16-bis estende ai testimoni le misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia (art. 9 e 13, comma 5, del DL 8/1991), precisandone - ove necessario - la possibile estensione a coloro che con i primi coabitano o convivono stabilmente; ricorrendone le condizioni, le stesse misure possono essere adottate nei confronti di chi risulti esposto a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni intrattenute con i testimoni di giustizia.

Le previsioni dell'art. 16-bis del DL 8/1991 sono risultate nella prassi poco aderenti all'attuale realtà che vede sempre più spesso **dichiaranti cd. *borderline***, per lo più imprenditori in rapporto con i clan criminali (a volte vittime, a volte beneficiari - negli affari - di tale vicinanza) nonché parenti e affini di mafiosi, la cui posizione, ai fini dell'accesso alle misure di protezione, pare opportuno valutare più rigorosamente.

L'**articolo 2** della proposta fornisce quindi una **più stringente definizione di testimone di giustizia** le cui novità, rispetto a quanto attualmente previsto, riguardano la *qualità delle sue dichiarazioni, la citata posizione di terzietà del testimone rispetto al contesto e ai fatti denunciati nonché l'effettività e gravità del pericolo cui è sottoposto*.

In particolare, è testimone di giustizia colui che, contestualmente:

- **rende dichiarazioni** dotate di **fondata attendibilità intrinseca** (attualmente basta la semplice attendibilità) e **rilevanti per le indagini o il giudizio** anche indipendentemente dal loro esito; anche per le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, ex cui all'art. 9, comma 3, del DL 8/1991, è richiesta l'attendibilità

intrinseca ma - *quid pluris* - la loro "notevole" importanza e il carattere di novità e completezza delle dichiarazioni;

L'**attendibilità intrinseca** delle dichiarazioni appare quella che non necessita di riscontri esterni e che sostanzialmente il giudice desume dalla presenza dei requisiti del disinteresse, della genuinità, della spontaneità, della costanza, della logica interna del racconto (tra le tante, *Cassazione, sentenze n. 13279 del 1990; n. 2494 del 1994; n. 2014 del 1996; n. 5567 del 1997; n. 13272 del 1998*).

- **è terzo rispetto ai fatti delittuosi su cui dichiara** e, in ogni caso, non è stato condannato per delitti connessi a quelli per cui si procede e non ha tratto dolosamente profitto dall'essere venuto in relazione con il contesto criminale su cui testimonia; è precisato, inoltre, che **la terzietà non è esclusa** né da comportamenti del dichiarante motivati dall'assoggettamento a singoli e organizzazioni criminali né dal fatto di avere vincoli di parentela, affinità o coniugio con indagati per il delitto per cui si procede o per delitti connessi,
- **non è stato sottoposto a misura di prevenzione** e non è in corso un procedimento di applicazione della stessa (condizione già prevista dall'art. 16-bis);
- si trova in una situazione di **pericolo grave, concreto ed attuale** rispetto al quale appaiono inadeguate le misure ordinarie di tutela adottabili dalle autorità di P.S.; la valutazione del pericolo viene messa in relazione alla qualità delle dichiarazioni rese, alla natura del reato, allo stato e grado del procedimento penale nonché alle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni.

Si rammenta che, attualmente, il combinato disposto degli artt. 9 e 16-bis del DL 8/1991 prevede i requisiti della *gravità ed attualità* del pericolo, senza riferimento, come fa l'art. 2 della p.d.l., alla sua **concretezza**. Il riferimento anche alla concretezza del pericolo (oltre che alla sua gravità e all'attualità) è invece previsto dallo stesso art. 16-bis come necessario ai fini dell'estensione delle speciali misure di protezione ai conviventi e coabitanti del testimone.

Speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia e per gli altri protetti (Capo II)

Il **Capo II** della proposta di legge (artt. 3-8) concerne le **speciali misure di protezione**.

Va preliminarmente considerato che **il DL del 1991 usa indistintamente la dizione "speciali misure di protezione"** sia per le misure adottate nel luogo di residenza del collaboratore o testimone sia per quelle, più radicali, adottate mediante il programma speciale di protezione, che impongono al collaboratore o al testimone il trasferimento in località protetta (v. ultra).

Tutte le misure di protezione sono proposte dall'autorità giudiziaria e definite e deliberate dall'apposita Commissione centrale istituita presso il Ministero dell'interno.

Oltre ad avere una generale competenza sull'adozione delle misure di protezione e sulle sue eventuali vicende modificative (nonché sulla loro possibile revoca), la Commissione centrale deve incontrare periodicamente, di propria iniziativa o su richiesta degli interessati, i testimoni di giustizia sottoposti alle misure speciali di protezione o al programma, per verificarne le esigenze e per individuare le soluzioni più adeguate (art. 12, DM 161/2004). La Commissione è composta da un sottosegretario di Stato all'interno che la presiede, da 2 magistrati e da 5 funzionari e ufficiali. I componenti della commissione diversi dal presidente sono preferibilmente scelti tra coloro che hanno maturato specifiche esperienze nel settore e che siano in possesso di cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata, ma che non sono addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione, di indagine preliminare sui fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico-eversivo. La Commissione delibera sulle proposte di ammissione alle misure di protezione a maggioranza semplice, purché siano presenti alla seduta almeno cinque componenti, In caso di parità, prevale il voto del Presidente (art. 13, DL 8/1991).

L'articolo 3 della proposta di legge - rinviando per le ulteriori misure di dettaglio alle previste norme attuative di cui all'art. 23 - indica la **tipologia delle speciali misure di protezione** dei testimoni.

Diversamente dal DL 8/1991, la locuzione "speciali misure di protezione" (che non comprende quelle, di maggior tutela, adottate col programma speciale di protezione), è usata in relazione a tutte le misure adottabili nei confronti dei testimoni di giustizia.

Le speciali misure di protezione comprendono:

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

La individuazione di ulteriori, apposite disposizioni per i minori oggetto delle misure è demandata al citato regolamento di attuazione (art. 23).

Le **misure di protezione nei confronti del testimone di giustizia** (comuni a quelle dei collaboratori), proposte dal procuratore della Repubblica precedente e deliberate dalla Commissione centrale, prevedono attualmente **tre diverse forme di tutela** (art. 13 del DL 8/1991; artt. 1, 4-8 del DM 161/2004).

La prima è il **piano provvisorio di protezione** - stabilito dalla Commissione centrale - che viene attuato, in via preliminare, in presenza di situazioni di particolare gravità e urgenza nell'immediatezza della decisione del testimone di collaborare. Il piano provvisorio, che prevede sia misure di sicurezza personale che di assistenza economica e può essere attuato sia sul luogo di residenza del testimone che in località protetta, dura al massimo 180 gg., entro i quali l'autorità precedente deve in ogni caso proporre l'ammissione del testimone ad una tipologia di misure di protezione.

Le misure attuabili "**a regime**" sono, invece, le speciali misure di protezione e il programma speciale di protezione.

Le **speciali misure di protezione** sono determinate dalla Commissione centrale quando l'esposizione a pericolo degli interessati non è ritenuta tale da rendere necessario il trasferimento in luogo protetto o quando i testimoni manifestano indisponibilità a

trasferirsi. Le misure in questione, di competenza del **prefetto**, sono individuate dall'art. 7 del **D.M. 161/2014** ed attuate **nel luogo di residenza del testimone di giustizia**. Nello specifico, l'art. 7 prevede la possibilità di adottare a) misure di vigilanza e di tutela da eseguire a cura degli organi di polizia territorialmente competenti; b) accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni o per gli immobili degli interessati, consistenti anche in strumenti di video-sorveglianza e di teleallarme; c) misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quelli di residenza; d) modalità particolari di custodia in istituti penitenziari, ovvero di esecuzione di traduzioni e piantonamenti, secondo quanto stabilito dall'Amministrazione penitenziaria in attuazione delle disposizioni vigenti; f) ogni altra misura necessaria, nel rispetto delle direttive generali impartite dal Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza. **Non sono previste forme di assistenza economica del testimone**; l'art. 12 del DM 161/2014 prevede, tuttavia, che la Commissione centrale possa adottare interventi **contingenti**, anche di sostegno finanziario, finalizzato al suo reinserimento sociale. L'art. 8 dello stesso **DM del 2014** ha esteso anche al testimone (se sotto programma speciale di protezione) le **misure di reinserimento sociale** che l'art. 13 prevede per il solo collaboratore di giustizia.

Il **programma speciale di protezione** - disposto dalla Commissione centrale ed attuato dal **Servizio centrale di protezione** (*v. ultra*) - è la misura più radicale ed invasiva per il testimone e viene adottata in presenza di una situazione di esposizione al pericolo che richiede il **trasferimento del testimone in un luogo protetto**; diversamente dal collaboratore di giustizia, il testimone può opporsi al trasferimento.

L'art. 16-ter del **DL 8/1991**, nonostante la rubrica dell'articolo (*Contenuto delle speciali misure di protezione*), **riguarda soltanto le misure attuabili con il programma speciale di protezione**; la disposizione esplicita, tra l'altro, solo il contenuto delle misure assistenziali, limitandosi a precisare il diritto del testimone a misure di protezione fisica per sé e i suoi familiari fino alla effettiva cessazione del pericolo. Per quanto concerne le **misure assistenziali**, l'art. 16-ter stabilisce che **il testimone sottoposto al programma speciale di protezione** ha diritto:

- a misure che garantiscano **un tenore di vita non inferiore a quello precedente** all'avvio del programma (anche cessata la protezione, fino al riacquisto della capacità di produrre autonomamente un reddito);

- alla **capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa ad essa**; l'art. 10 del citato regolamento del Ministero dell'interno (DM 161 del 2004) precisa che si tratta, sostanzialmente, dell'erogazione anticipata di una somma di denaro che può essere riferita ad un periodo fino a 10 anni di mantenimento, *purché in presenza di un documentato programma di reinserimento socio-lavorativo*;

- se **dipendente pubblico**, al **mantenimento del posto di lavoro in aspettativa retribuita**, fino al trasferimento presso altra amministrazione statale; al testimone **dipendente privato**, ex art. 7 del DM 138/2005, viene mantenuto il posto di lavoro, con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio dei dipendenti medesimi;

- alla corresponsione di una **somma a titolo di mancato guadagno**, concordata con la Commissione centrale, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo ai sensi della legge sull'usura (L. n. 44 del 1999);

- all'accesso, anche terminato il programma di protezione, ad un **programma di assunzioni presso la pubblica amministrazione**, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti; si provvede alle assunzioni nella PA per chiamata diretta

nominativa, nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche delle Amministrazioni interessate e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, sulla base delle intese conseguite fra il Ministero dell'interno e le Amministrazioni interessate; a tal fine, si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza, previsto per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. L'accesso al programma di assunzioni nella P.A. è stato introdotto dal **DL 101 del 2013** (L. 125 del 2013) e il citato **DM Interno n. 204/2014** ha stabilito le relative modalità di attuazione di tale disciplina.

- all'accesso a **mutui agevolati** volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.

Le misure sono mantenute fino alla effettiva cessazione del rischio, indipendentemente dallo stato e dal grado in cui si trova il procedimento penale in relazione al quale i soggetti destinatari delle misure hanno reso dichiarazioni.

L'art. 16-ter prevede, infine, che se trasferimento in altra località del testimone di giustizia è definitivo, questi ha diritto ad ottenere **l'acquisizione dei beni immobili** dei quali è proprietario **al patrimonio dello Stato**, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato. Il trasferimento degli immobili è curato da un amministratore, nominato dal direttore della sezione per i testimoni di giustizia del Servizio centrale di protezione tra avvocati o dottori commercialisti iscritti nei rispettivi albi professionali, di comprovata esperienza.

I contenuti delle misure (sia di sicurezza personale che assistenziali) adottate in sede di programma speciale sono dettate dall'**art. 8 del D.M. 161/2004**: oltre alle citate misure previste dall'art. 7 dello stesso D.M., si prevede il **trasferimento del testimone in località protetta**, l'utilizzo di **documenti di copertura** e il **cambiamento delle generalità**, speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico, specifiche misure di assistenza economica, anche straordinarie, eventualmente necessarie.

Le **misure economiche** ordinarie comprendono un **assegno di mantenimento** (in caso di impossibilità a svolgere attività lavorativa), la **sistemazione e le spese di alloggio**, le **spese per trasferimenti** determinate da esigenze di sicurezza, quelle per **esigenze** sanitarie e per **l'assistenza legale** (sia nei procedimenti penali in cui rende dichiarazioni, è vittima o parte civile sia in relazione ai procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a motivo della collaborazione resa).

L'**articolo 4** del provvedimento detta i criteri di **scelta delle misure di protezione**, che vanno **personalizzate** (*individuate caso per caso*) ed adeguate al caso specifico; è precisato che le misure adottate - se non in via *temporanea ed eccezionale* - non possono comportare diminuzione e perdita dei diritti goduti dal testimone prima delle dichiarazioni.

Fondamentale previsione riguarda l'obbligo, salvo motivate eccezioni di sicurezza, di **garantire al testimone la permanenza nella località di origine** e la prosecuzione delle attività finora svolte (si tratterebbe dell'attuale misura delle *"speciali misure di protezione"*).

Il trasferimento in località protetta e il cambio d'identità del testimone (previste dall'attuale "programma di protezione") **diventano**, invece, **ipotesi derogatorie ed eccezionali** rispetto alle misure ordinarie, applicabili "quando le altre forme di tutela risultano assolutamente inadeguate rispetto alla gravità e

attualità del pericolo" e devono, comunque, tendere a riprodurre le precedenti condizioni di vita. Clausola di chiusura riguarda, in ogni caso, l'obbligo di garantire al testimone e agli altri protetti "un'esistenza dignitosa".

Per motivi sistematici e di coerenza del testo, si valuti se occorra riferirsi anche alla "concretezza del pericolo (cfr art. 2, lett. e).

Gli articoli 5, 6 e 7 della proposta in esame disciplinano separatamente, diversamente da quanto ora previsto, le diverse misure di tutela del testimone di giustizia:

- *misure di sicurezza dell'incolumità del testimone (art. 5);*
- *misure di sostegno economico (art. 6);*
- *misure di reinserimento sociale e lavorativo (art. 7).*

Misure di sicurezza

L'**articolo 5** indica una serie di **misure di tutela progressive, volte a garantire la sicurezza del testimone**, degli altri protetti e dei loro beni, da graduare in base all'**attualità** e **gravità** del pericolo.

Anche in tal caso, *si valuti se occorra riferirsi anche alla "concretezza del pericolo" (cfr art. 2, lett. e).*

L'art. 5 unifica in una sola disposizione le misure già previste dal decreto-legge del 1991 (art. 13, commi 4 e 5, del DL 8/1991) e dal DM 161/2014, **eliminando la distinzione tra speciali misure di protezione adottate nella località di origine e quelle adottate col trasferimento in località protetta** (ovvero con lo speciale programma di protezione).

Tali misure sono:

- la sorveglianza e l'accompagnamento da parte della polizia;
- le misure di natura tecnica per la sicurezza delle abitazioni, degli altri immobili e delle aziende di proprietà del testimoni;
- le misure di sicurezza per gli spostamenti nel comune di residenza o in altro comune;
- il trasferimento in luogo protetto (ipotesi eccezionale ai sensi dell'art. 4 della p.d.l.);
- le speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni del sistema informatico;
- l'utilizzo di documenti di copertura, trasferimenti fittizi di residenza, cambiamento delle generalità (tale ultima disciplina è contenuta nel D.Lgs. 119/1993).

Il sistema delle misure di tutela dell'incolumità personale è "chiuso", infine, dalla previsione dell'utilizzo di "ogni altro accorgimento che si riveli necessario".

Le novità principali consistono, in particolare, nell'estensione della **protezione alle aziende** del testimone, nella previsione di **trasferimenti fittizi di**

residenza e nelle cautele per assicurare la riservatezza del **cambiamento delle generalità in atti pubblici**.

Sulla **durata delle misure** di tutela personale interviene l'**articolo 8** della p.d.l. (*v. ultra*) che mitiga il pericolo, esistente sulla base delle disposizioni primarie vigenti, che al testimone dette misure siano applicate *sine die*.

L'art. 16-ter del DL 8/1981 **non prevede** attualmente **un termine di durata massima** delle misure di protezione (sia di tutela fisica che di assistenza) per i testimoni sotto programma speciale di protezione, stabilendone la permanenza **fino alla effettiva cessazione del rischio**, indipendentemente dallo stato e dal grado in cui si trova il procedimento penale in relazione al quale i soggetti destinatari delle misure hanno reso dichiarazioni. Tale disposizione sembra differenziare la disciplina sui testimoni da quella sui collaboratori per i quali l'art. 13-quater dello stesso DL 8/1991 prevede, in ogni caso, la **temporaneità del sistema tutorio**.

Il regolamento ministeriale (DM 161/2004) ha integrato tale disciplina prevedendo (art. 10), sia per i testimoni che per i collaboratori – fermi restando gli obblighi di verifica periodica delle misure - il termine di durata massima di 5 anni (prorogabile) delle misure tutorie. In caso di mancata indicazione, il termine di durata è di un anno

L'art. 8 da un lato stabilisce la *permanenza delle misure di tutela fino a che il pericolo per il testimone rimanga grave, concreto ed attuale* e dall'altro prevede che le misure adottate, ove possibile, vadano **progressivamente affievolite**.

Per i testimoni trasferiti in località protetta, se la durata delle misure supera i sei anni, scatta il trasferimento definitivo e, se necessario, sono sottoposti al cambiamento delle generalità; il termine è prorogabile di un anno se le condizioni permettono il rientro dei testimoni nella località di origine.

Misure economiche

L'**articolo 6** detta le misure di sostegno economico spettanti a tutti i testimoni di giustizia che **attualmente** – ex art. 16-ter - **riguardano, invece, il solo testimone sottoposto al programma di protezione** con trasferimento in località protetta.

La disposizione elimina il riferimento all'obbligo di garantire un **tenore di vita** non inferiore a quello precedente alle dichiarazioni, prevedendo che ai testimoni di giustizia sia assicurata una **condizione economica equivalente a quella preesistente**. Il riferimento al pregresso tenore di vita - secondo la relazione alla p.d.l. - si è infatti dimostrato inadeguato e "*non svolge la funzione reintegrativa che era stata immaginata*".

L'art. 6 prevede una serie di misure economiche di diversa natura ed intensità. Tra di esse, **le novità** consistono nelle seguenti:

- l'esplicita previsione di un **rimborso delle spese** occasionalmente sostenute dal testimone come esclusiva conseguenza delle speciali misure di protezione;

- ***l'estensione al testimone dell'assistenza legale***; oltre che nel processo penale in cui il testimone rende dichiarazioni ed è persona offesa dal reato o parte civile, vi è il diritto all'assistenza legale nei procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a causa della testimonianza; la previsione rende norma primaria quanto già previsto - ma per i soli testimoni sottoposti a programma di protezione - dall'art. 8, comma 10, del D.M. 161/2014 (si pensi al caso di "abbandono" da parte del testimone di un procedimento giudiziario che lo vede parte in causa determinato dall'applicazione delle misure di protezione);
- ***un indennizzo forfetario ed onnicomprensivo*** determinato in via regolamentare a titolo di ristoro per il pregiudizio subito con l'applicazione delle misure di protezione (a meno che il testimone chieda, in giudizio, il risarcimento del danno biologico o esistenziale);
- se le misure adottate comportano il definitivo trasferimento in altra località, ***l'acquisizione dei beni immobili*** dei quali è proprietario il testimone ***al patrimonio dello Stato*** (dietro corresponsione dell'equivalente in denaro secondo il valore di mercato) è condizionata - rispetto alle previsioni dell'art. 16-ter del DL 8/1991 - dall'***accertata impossibilità di vendita*** del bene sul libero mercato;
- il ***diritto ad un alloggio*** che si precisa debba essere ***idoneo a garantire la sicurezza e la dignità dei testimoni*** (nel caso sia impossibile usufruire della propria abitazione o si sia trasferiti in località protetta); novità rispetto alla disciplina vigente riguardano poi: la previsione che la categoria catastale dell'alloggio fornito debba possibilmente corrispondere a quella della dimora abituale; la ***possibilità*** per il testimone ***di alloggiare, anche con la famiglia, presso strutture comunitarie accreditate dove poter svolgere attività lavorativa***.

Permangono in capo al testimone in base all'art. 6: il diritto a una ***somma a titolo di mancato guadagno*** per la cessazione dell'attività lavorativa del testimone; come nel vigente art. 16-ter, il beneficio è escluso dall'eventuale corresponsione di risarcimenti in base alla legge sull'usura (L. n. 44/1999); il diritto alle ***spese sanitarie***, ove sia impossibile usufruire di strutture pubbliche (art. 8, DM 161/2004); la corresponsione di un ***assegno periodico*** derivante dall'impossibilità, per il testimone, di svolgere attività lavorativa o di percepirne i proventi, a causa delle misure di tutela adottate o per effetto delle dichiarazioni rese (*andrebbe valutato se tale ultima previsione sia necessaria, essendo normalmente l'adozione di tutte le misure conseguenza delle dichiarazioni rese*); specifiche disposizioni sono dettate per la misura dell'assegno, la sua rideterminazione, integrazione e revoca (con riferimento particolare al riacquisto, anche parziale, della capacità economica); tale misura - ora maggiormente dettagliata - corrisponde all'attuale assegno di mantenimento di cui all'art. 8 del DM 161/2004.

Il citato **articolo 8** della p.d.l. interviene anche sulla **durata delle misure di sostegno economico** che l'art. 16-ter del DL 8/1991 prevede, attualmente, possano protrarsi *anche cessata la protezione e fino al raggiungimento della possibilità di godere di un reddito proprio*.

L'art. 8 ne prevede la permanenza, **anche oltre la cessazione del pericolo** per il testimone (quindi, anche se a questi non sono applicate misure di protezione fisica), **fino al riacquisto dell'autonomia economica**.

Viene, tuttavia, **stabilito un termine massimo di sei anni** entro il quale, se non viene raggiunta tale autonomia, il testimone dovrà accedere alla capitalizzazione del costo dell'assegno periodico o a un programma di assunzioni nella pubblica amministrazione (v. *ultra*, art. 7); anche se l'autonomia non è raggiunta, il termine è però prorogabile di un anno se si verificano le condizioni per lo svolgimento della pregressa attività lavorativa.

Misure di reinserimento lavorativo

L'**articolo 7** è dedicato alle misure di reinserimento sociale e lavorativo del testimone di giustizia (e degli altri protetti) che, come quelle economiche, vedono attualmente una **disparità di trattamento in favore del testimone sottoposto al programma speciale di protezione**. Le misure previste, salvo eccezioni, sono adottate nei confronti di tutti i testimoni di giustizia.

Tra le **nuove prerogative** in tale ambito si segnala il diritto del testimone:

- a svolgere, **entro sei mesi dal trasferimento in località protetta** (nell'ambito, quindi, del programma speciale di protezione), **un'attività lavorativa, anche non retribuita**, in base alle proprie inclinazioni; la previsione mira allo sviluppo della persona e alla prosecuzione della sua partecipazione sociale;
- a beneficiare di specifiche **forme di sostegno alla propria impresa**, da determinare in via di attuazione; il regolamento dovrà comunque prevedere emolumenti per il riavvio delle attività, periodi di tassazione ridotta, convenzioni e protocolli per forniture di beni e servizi del ministero dell'interno con enti pubblici e privati e con l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati;
- ad un **nuovo posto di lavoro, anche temporaneo**, con mansioni e posizione equivalenti a quelle che il testimone di giustizia ha perso in conseguenza delle sue dichiarazioni (o che le misure adottate impediscono di svolgere).

Viene confermato – ma ora esteso a tutti i testimoni - in alternativa alla capitalizzazione (e se il testimone non è economicamente autonomo) il diritto all'accesso a un **programma di assunzioni presso la PA** (fatte salvo quelle che richiedono particolari requisiti), con chiamata nominativa e con qualifica corrispondente ai titoli posseduti, nei limiti dei posti vacanti; è confermata anche

l'applicazione ai testimoni di giustizia del diritto al collocamento obbligatorio con precedenza, previsto per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. **E' confermato, quindi, non l'accesso diretto ad un posto pubblico** bensì quello ad accedere ad un programma di assunzioni nella PA. Il diritto spetta anche ai testimoni usciti dal programma di protezione e non più sottoposti alle speciali misure di protezione. Le modalità di attuazione stabilite dal regolamento, ai fini dei criteri di priorità tra i testimoni, debbono tenere conto dei benefici già ricevuti (chi ha ricevuto maggiori benefici, avrà quindi meno possibilità di accesso al programma di assunzioni).

Ulteriore conferma dell'attuale disciplina è costituita dal diritto del testimone di giustizia alla **conservazione del posto di lavoro** o al **trasferimento presso altre amministrazioni o sedi**.

Si valuti se occorra precisare se tale previsione riguardi sia i testimoni dipendenti pubblici che quelli alle dipendenze di un privato.

Attualmente, dal combinato disposto degli artt. 16-ter del DL 8/1991 e degli artt. 1-7 del DM 138 del 2005 deriva il diritto dei testimoni di giustizia che siano **dipendenti pubblici** e che non possano continuare a svolgere attività lavorativa per motivi di sicurezza, alla conservazione del posto di lavoro, per tutto il periodo di vigenza delle speciali misure di protezione. I testimoni dipendenti pubblici *ammessi al programma di protezione* sono collocati in aspettativa retribuita presso la stessa amministrazione di appartenenza in attesa della definitiva sistemazione presso altra PA.

Per i testimoni di giustizia **dipendenti privati** - sia sottoposti alle speciali misure di protezione che sotto programma di protezione - il posto di lavoro è mantenuto con sospensione degli oneri retributivi e previdenziali a carico del datore di lavoro fino al rientro in servizio. Non è prevista, invece, la possibilità di trasferimento.

L'art. 7 precisa, inoltre, che l'eventuale trasferimento deve dipendere da ragioni di sicurezza.

Rimane il diritto del testimone all'**accesso a mutui agevolati**, per i quali è specificata la possibilità di convenzioni tra Ministero dell'interno e banche:

Analoga conferma concerne, in alternativa all'assegno periodico di cui all'art. 6, la citata **capitalizzazione** del costo dell'assegno periodico (*v. ante*) ovvero l'erogazione in favore del testimone di una somma *una tantum*, quando questi non abbia riacquisito capacità lavorativa o non abbia un proprio reddito, equivalente al pregresso. Come accennato, attualmente, la capitalizzazione - oltre che riservata ai soli testimoni sotto programma di protezione - può avvenire solo in presenza di un progetto concreto di reinserimento socio-lavorativo; tale condizione permane ma **è integrata da una valutazione della sua fattibilità** in relazione alle condizioni di mercato, alle capacità del singolo e alla situazione di pericolo.

Soprattutto, si prevede che **la somma** - la cui quantificazione è demandata al regolamento di attuazione (ora può essere riferita ad un periodo fino a 10 anni di

mantenimento) - **non viene erogata - come ora - in un'unica tranche** bensì gradualmente in relazione alla progressiva realizzazione del progetto lavorativo.

Ove il testimone lo richieda o non sia in grado di lavorare, la capitalizzazione può essere corrisposta mediante *piani di investimento* o di *erogazioni rateali*.

Come norma di chiusura, si prevede la possibilità di adozione di **misure straordinarie, eventualmente necessarie**, atte a favorire il reinserimento sociale e lavorativo del testimone di giustizia e degli altri protetti.

Applicazione, modifica, proroga e revoca delle speciali misure di protezione (Capo III)

Il **Capo III** della p.d.l. (artt. 9-16) detta una serie di disposizioni inerenti alle misure e programmi di protezione, al referente del testimone, all'audizione del testimone e ai casi di interventi urgenti.

L'art. 9 - per il procedimento di *applicazione, modifica, proroga e revoca delle speciali misure di protezione, assunzione degli impegni e redazione del verbale illustrativo* – **rinvia** per quanto non disciplinato dalla proposta di legge in esame a una serie di **disposizioni del decreto-legge 8/1991**, in quanto compatibili.

Viene, quindi, confermato il ruolo della *Commissione centrale* nell'ammissione alle misure nonché la disciplina relativa all'**assunzione degli impegni** da parte dei testimoni - comune a quella dei collaboratori (art. 12, DL 8/1991) - con l'esclusione, in relazione ai testimoni, della dichiarazione sui beni posseduti.

Il catalogo degli **impegni** prevede per i testimoni di giustizia (art. 12, DL 8/1991):

- a) di osservare le norme di sicurezza prescritte e collaborare attivamente all'esecuzione delle misure;
- b) di sottoporsi a interrogatori, a esame o ad altro atto di indagine ivi compreso quello che prevede la redazione del **verbale illustrativo dei contenuti della testimonianza**;
- c) di adempiere agli obblighi previsti dalla legge e dalle obbligazioni contratte;
- d) di non rilasciare a soggetti diversi dalla autorità giudiziaria, dalle forze di polizia e dal proprio difensore dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali hanno prestato o prestano la loro testimonianza ed a non incontrare né a contattare, con qualunque mezzo o tramite, alcuna persona dedita al crimine, né, salvo autorizzazione dell'autorità giudiziaria quando ricorrano gravi esigenze inerenti alla vita familiare, alcuna delle persone che collaborano con la giustizia.

Analogamente **continuano ad applicarsi**, per i testimoni, alcune delle disposizioni;

- sul programma provvisorio di protezione;
- sulla possibile revoca e modifica delle misure;
- sull'attuazione del programma di protezione da parte del Servizio centrale di protezione;

- sui contenuti del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione nonché di acquisizione del citato verbale in caso di interrogatorio o esame del testimone in procedimento connesso o collegato a quello per cui si procede.

Sempre a fini applicativi della nuova disciplina - **in via transitoria fino all'adozione del nuovo regolamento** di cui all'art. 23 della p.d.l. – si applicano le disposizioni dei regolamenti ministeriali attuativi dell'art. 17-bis del DL 8/1991 (sostanzialmente, il più volte citato DM 161 del 2004, essendo il DM 144 del 2006 riferito al trattamento penitenziario dei detenuti-collaboratori di giustizia) nonché il regolamento per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella PA (DM 204 del 2014).

L'articolo 10 coordina la disciplina sulla **proposta di ammissione alle speciali misure di protezione** prevista dall'art. 13 del DL 8/1991 al nuovo *status* del testimone.

La proposta alla Commissione centrale, infatti, deve contenere anche ***l'attestazione della sussistenza dei requisiti del testimone di giustizia*** indicati dall'art. 2 della proposta di legge (*v. ante*).

Attualmente è prevista l'indicazione, quantomeno sommaria, dei fatti sui quali il soggetto interessato ha manifestato la volontà di testimoniare e dei motivi per i quali la collaborazione è ritenuta attendibile e di notevole importanza nonché degli elementi di cui all'art. 11, comma 7, dello stesso DL 8/1991 (cioè le notizie e gli elementi utili alla valutazione sulla gravità e attualità del pericolo cui i testimoni sono o possono essere esposti; le eventuali misure di tutela già adottate e i motivi per cui queste non appaiono adeguate). Sulla proposta di ammissione - ove la testimonianza riguardi delitti di mafia o terrorismo – deve essere richiesto il ***parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo***, ora solo eventuale (art. 11, comma 5, DL 8/1991).

L'art. 10, infine, prevede - anche in riferimento all'acquisizione delle notizie sull'attualità, concretezza e gravità del pericolo cui sarebbe sottoposto il testimone – che la Commissione richieda ***informazioni al Servizio centrale di protezione e al prefetto*** del luogo di dimora del testimone.

Il programma preliminare di protezione

Gli articoli 11 e 12 riguardano l'applicazione del programma di protezione.

L'articolo 11 prevede sostanziali **modifiche all'attuale disciplina del piano provvisorio di protezione**.

Sebbene le misure provvisorie siano sempre adottate in presenza delle condizioni di cui all'art. 13 del DL 8/1991 (situazioni di particolare gravità e richiesta dell'autorità giudiziaria proponente), la disciplina del piano - ora

denominato “*programma preliminare per la protezione*” – prevede **sostanziali novità**.

Anzitutto:

- la deliberazione avviene di regola **senza formalità** e, in ogni caso, **entro la prima seduta successiva alla proposta** dell'autorità giudiziaria proponente; tale procedura è ora solo eventuale (su richiesta del proponente e in presenza di situazioni di particolare gravità);
- il programma preliminare deve assicurare sempre **condizioni di vita congrue** rispetto alle precedenti e **salvaguardare situazioni** che dall'applicazione del programma potrebbero ricevere nocumento;
- con la deliberazione del programma, la Commissione deve nominare un **referente del testimone di giustizia** (si tratta di una delle maggiori novità della riforma). Il referente (i cui compiti sono specificamente indicati dall'art. 14 della p.d.l.), in sede di programma preliminare, ha **compiti** sostanzialmente **informativi** del testimone sui contenuti delle misure e sui suoi diritti e doveri; deve poi trasmettere alla Commissione centrale entro 30 gg. tutte le informazioni (personali, familiari, patrimoniali) sul testimone nonché chiedere la nomina, ove richiesto, di una *figura professionale di supporto psicologico*;
- è stabilito un **termine di 90 gg.** trascorsi i quali, in assenza di applicazione del programma definitivo di protezione da parte dell'autorità proponente, **il programma preliminare perde efficacia** (attualmente, il piano provvisorio decade se entro 180 gg. la proposta del programma definitivo non è stata trasmessa dall'autorità proponente e la commissione non ha deliberato in tal senso); in tal caso, può essere disposta dalla Commissione la prosecuzione provvisoria per il tempo necessario alla deliberazione. Il termine di 90 gg. è prorogabile fino a 180 con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria.

L'art. 11 infine prevede, come già attualmente, che l'autorità giudiziaria procedente rediga il **verbale illustrativo dei testimoni di giustizia** (*rectius*: dei contenuti della testimonianza); per tale redazione sono stabiliti i **termini** di cui ai commi 4 e 5 (90 gg. prorogabili a 180).

Come accennato, anche il testimone di giustizia, come i collaboratori, deve rendere al procuratore della Repubblica, entro 180 gg. dalla manifestazione della volontà di testimoniare, il **verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione** (**art. 16-quater** del DL 8/1991) ove riportare tutte le notizie in suo possesso utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze sui quali è interrogato (nonché degli altri fatti di maggiore gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza) oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori ed altresì le informazioni necessarie perché possa procedersi alla individuazione. Diversamente che dai collaboratori di giustizia, **i testimoni sono esonerati** dal fornire informazioni relative alla individuazione del denaro, dei beni e delle altre utilità

Diversamente da quanto previsto all'art. 12 per il programma definitivo, l'art. 11 non prevede l'espressione del parere sul programma provvisorio da parte del

Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (ove le testimonianze riguardino reati di mafia o terrorismo).

Il programma definitivo per la protezione

Anche la disciplina sul programma definitivo di protezione risulta modificata (art. 12).

In particolare, sono da segnalare tra **le novità**:

- la deliberazione del programma da parte della Commissione, acquisiti i pareri eventuali del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e ogni altra informazione utile, avviene con la **partecipazione del testimone di giustizia e del suo referente**;
- è espressamente prevista l'**accettazione** del programma; attualmente, le misure sono "sottoscritte" dagli interessati (art. 12, DL 8/1991 e 12 DM 161/2004) che contestualmente assumono gli impegni di cui all'art. 12 del DL 8/1991;
- la possibilità di **modifica o revoca del programma** definitivo (come di quello provvisorio) può avvenire in reazione all'attualità, concretezza e gravità del pericolo (rispetto a quanto previsto dall'art. 13-ter DL 8/1991 è aggiunto il requisito della "**concretezza**", in coordinamento con il contenuto dell'art. 2 della p.d.l.) nonché **in relazione alle esigenze degli interessati**;
- l'**introduzione di un termine per decidere sulla richiesta di modifica o revoca** (20 gg. dalla richiesta), ora non stabilito; sono previsti i pareri del referente e dell'autorità giudiziaria (se non hanno chiesto loro la modifica-revoca) e, eventualmente, del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo;
- l'**introduzione di un termine breve (6 mesi) per la verifica periodica del programma** da parte della Commissione; attualmente, l'art. 13-quater del DL 8/1991 prevede un termine non superiore a 5 anni e non inferiore a 6 mesi entro cui deve procedersi alle verifiche per la modifica o la revoca (fermo restando l'obbligo di procedere alle verifiche se lo chieda l'autorità giudiziaria che ha formulato la richiesta);
- l'**impossibilità di modificare il programma** definitivo in relazione ad adeguamenti patrimoniali relativi a beni o redditi goduti antecedentemente e non segnalati dal testimone entro un anno dall'applicazione del programma.

L'attuazione dei programmi di protezione

L'art. 13 conferma l'affidamento delle modalità esecutive dei programmi (preliminari e definitivi) di protezione al **Servizio centrale di protezione**, la cui disciplina sostanziale è contenuta nell'art. 14 del DL 8/1991.

Il **Servizio centrale di protezione** è la struttura interforze deputata all'attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive del programma speciale di protezione deliberato dalla Commissione centrale del Ministero dell'interno.

Istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza (con decreto del Ministro dell'interno, che ne stabilisce la dotazione di personale e di mezzi, anche in deroga alle norme vigenti) il Servizio provvede sostanzialmente alla tutela, all'assistenza e a tutte le esigenze di vita delle persone beneficiarie della protezione.

Il Servizio è **articolato in due sezioni**, dotate ciascuna di personale e di strutture differenti e autonome, aventi competenza l'una sui **collaboratori** di giustizia e l'altra sui **testimoni** di giustizia; sul territorio nazionale il Servizio di protezione è articolato in 19 nuclei periferici (i cd. NOP, nuclei operativi di protezione).

La disposizione precisa i poteri di vigilanza sulle misure, ove affidate ai servizi di polizia territoriali (misure in loco), nonché la possibilità, se necessario, di dislocare sul territorio proprio personale.

Le modalità di **riorganizzazione** del Servizio saranno contenute nel regolamento di cui all'art. 23 della proposta in esame.

Il referente del testimone di giustizia

Tra le **novità di maggior rilievo della riforma** in esame è prevista, come accennato, l'istituzione della figura del **referente** del testimone di giustizia (**articolo 14**), che lo assiste per tutta la durata del programma di protezione e anche successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica.

Tale previsione risponde all'esigenza, manifestata anche nel corso di numerose audizioni presso la Commissione antimafia, di **fornire al testimone di giustizia un preciso punto di riferimento** che, in particolare, funga da supporto e da intermediario tra questi e la Commissione centrale per tutte le problematiche che si manifestino a seguito dell'adozione del programma di tutela.

Tra i **compiti** di assistenza che l'art. 14 assegna al referente, i principali riguardano la puntuale informazione del testimone sui diritti che la legge gli assicura e sulle conseguenze derivati dall'attuazione delle misure; la collaborazione con la Commissione centrale e il Servizio di protezione, che vanno informati sull'andamento del programma; i pareri sulla eventuale proroga, modifica e revoca del programma; l'individuazione e quantificazione del patrimonio del testimone (compresi i beni aziendali), che lo stesso referente deve aiutare a gestire (o gestire direttamente); le proposte sui progetti di reinserimento nel mondo del lavoro; la predisposizione dei progetti di capitalizzazione, che vanno rendicontati alla Commissione.

E' espressamente stabilito l'obbligo del segreto da parte del referente su tutto ciò che riguarda il testimone nonché quello di concordare con il Servizio centrale di protezione le modalità di contatto e incontro con questi.

L'audizione dei testimoni

L'**articolo 15** – nell'ottica di mantenere un filo diretto tra le istituzioni preposte e i testimoni – prevede la **possibilità** in qualunque momento del programma, anche preliminare, **di essere sentiti personalmente dalla Commissione centrale e dal Servizio centrale di protezione**.

Nel silenzio della norma si ritiene che il Servizio centrale possa essere richiesto in relazione alle modalità attuative del programma mentre il contatto con la Commissione riguardi più direttamente il programma e le misure conseguenti.

L'art. 14 stabilisce un termine di **15 gg** entro il quale si deve dar corso alla richiesta di audizione.

Misure urgenti

L'**articolo 16** prevede che, quando ricorrano **situazioni di eccezionale urgenza** e non ci sia il tempo di attendere la deliberazione della Commissione centrale e finché tale deliberazione non intervenga:

- il Capo della Polizia, direttore generale della PS, possa autorizzare l'autorità provinciale di PS – dietro sua motivata richiesta - ad avvalersi per l'attuazione di misure provvisorie degli stanziamenti "riservati" previsti dall'art. 17 del DL 8/1991;
- nei casi in cui è applicato il piano provvisorio di protezione (in base alla proposta di legge: *programma preliminare per la protezione*), il presidente della Commissione centrale possa richiedere al Servizio centrale di protezione una relazione riguardante la idoneità dei soggetti a sottostare agli impegni assunti.

Il vigente art. 13 del DL 8/1991 già prevede una disciplina per le situazioni di **"eccezionale urgenza"**. Ai sensi del citato art. 17, il Capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, al termine di ciascun anno finanziario, è tenuto a presentare una relazione sui criteri e sulle modalità di utilizzo dei fondi riservati al Ministro dell' interno, il quale autorizza la distruzione della relazione medesima.

Si applicheranno inoltre le disposizioni integrative sull'adozione delle citate misure urgenti, che saranno introdotte dal regolamento attuativo di cui all'art. 23 della proposta di legge.

Disposizioni finali e transitorie (Capo IV)

Il Capo IV (artt. 17-24) si apre – per esigenze di coordinamento - con l'**abrogazione** dell'**art. 12, comma 3**, del DL 8/1991 che - in sede di assunzione degli impegni - esonera i testimoni di giustizia dall'obbligo di specificare tutti i beni posseduti e controllati.

Analoga abrogazione riguarda, per lo stesso motivo, il **capo II-bis** dello stesso decreto-legge ovvero gli artt. 16-bis e 16-ter del DI 8/1991 che, nel provvedimento, riguardano i soli testimoni di giustizia (**articolo 17**).

Ai fini dell'abrogazione è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9 della proposta di legge.

Si precisi se la clausola di salvaguardia di quanto previsto dall'articolo 9 della proposta di legge sottragga all'abrogazione alcune disposizioni del decreto-legge 8/1991. Sarebbe a tal fine opportuno individuare direttamente le disposizioni non investite dall'abrogazione.

L'**articolo 18** modifica l'**art. 392 c.p.p.** estendendo (comma 1, lett. d) anche ai testimoni di giustizia la possibilità di essere ascoltati con **incidente probatorio** durante le indagini preliminari. Attualmente, tale forma di assunzione della prova è prevista per i soli collaboratori di giustizia.

L'**articolo 19** introduce nell'ordinamento un'**aggravante** ad effetto speciale **del reato di calunnia**, consistente nell'aver commesso il reato per usufruire delle speciali misure di protezione in favore dei testimoni di giustizia previste dalla legge.

L'aggravante comporta l'aumento da un terzo alla metà della pena base prevista per la calunnia dall'art. 368 c.p. (reclusione da 2 a 6 anni). Se uno dei benefici è stato ottenuto, l'aumento è dalla metà ai due terzi.

L'**articolo 20** detta una **norma transitoria** secondo cui è testimone di giustizia colui che, alla data di entrata in vigore della nuova legge, è sottoposto al programma o alle speciali misure di protezione.

L'**articolo 21** prevede la possibilità di accedere al **cambiamento delle generalità** per categorie di persone che non possono essere considerate testimoni di giustizia ai sensi della legge in esame, ma siano comunque in situazione di *pericolo grave, concreto ed attuale*. Condizione per la concessione della misura è il trasferimento in altra località idonea.

Beneficiari del cambiamento delle generalità possono essere:

- parenti, coniugi o conviventi con indagati o condannati per *gravi delitti* la cui situazione di pericolo derivi dalla loro volontà di recidere il legale parentale, di coniugio, ecc. con tali soggetti;
- parenti, coniugi o conviventi di vittime degli stessi *gravi delitti*.

Il rinvio ai “gravi delitti” contenuto nel comma 1 risulta generico ed indeterminato, in mancanza di una esplicita elencazione.

L'istanza per il cambiamento delle generalità va presentata al prefetto della località di dimora (*rectius*: di residenza) che la trasmette, col proprio parere, entro 60 gg. alla Commissione centrale. Quest'ultima decide nei successivi 60 gg., acquisito l'eventuale parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Viene inoltre considerata dall'**articolo 22** della proposta di legge una misura che possa portare ad anticipare il momento della tutela del testimone di giustizia. Per assicurargli una adeguata informazione preventiva, l'articolo 22 prevede l'istituzione di un **sito Internet del Ministero dell'Interno**; il sito, di facile accesso e chiaramente intellegibile, garantisce l'anonimato degli utenti e fornisce tutte le informazioni sui programmi, sui diritti e doveri del testimone, sulle modalità di presentazione della domanda, sulle Onlus sul territorio che svolgono attività di sostegno.

L'**articolo 23** stabilisce l'adozione di uno o più **regolamenti di attuazione** della legge in esame, da adottare da parte del Ministro dell'interno, di concerto con quello della giustizia, sentiti la Commissione centrale presso il Ministero dell'interno e il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'**articolo 24** della proposta conferma, infine, in capo al Ministro dell'interno gli **obblighi di relazione semestrale al Parlamento** (ex art. 16, DL 8/1991) sulle misure di protezione dei testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità di applicazione senza riferimento nominativi.

In particolare, oltre al numero dei testimoni e degli altri protetti, andranno in tale sede precisate, rispetto a quanto attualmente previsto, le **spese di assistenza economica** sostenute e le **elargizioni straordinarie** concesse ai testimoni.

DATI STATISTICI

I più recenti dati inerenti ai testimoni di giustizia sono contenuti nell'ultima *Relazione semestrale sui programmi di protezione nei confronti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia*, presentata al Parlamento dal Ministro dell'interno ([DOC XCI, n. 7](#)) e trasmessa alle Camere il 15 febbraio 2016.

La Relazione – riferita a dati aggiornati al **primo semestre 2015** – riferisce anzitutto di un totale di **84 testimoni di giustizia** (a fronte di 1.236 collaboratori di giustizia) che beneficiano delle misure previste dalla legge (61 uomini e 23 donne).

I **familiari dei testimoni** oggetto di protezione sono **272** (di cui 162 donne), tra cui 98 minorenni.

Nel semestre di riferimento, degli 84 testimoni:

- solo **16** risultavano **protetti nella località d'origine**;
- gli altri **68** erano sottoposti al **programma speciale di protezione**.

Serie storica 2000-2014

Anno	Collaboratori	Familiari collaboratori	Testimoni	Familiari testimoni	Totale persone protette
2000	1.110	3.858	61	145	5.164
2001	1.104	3.748	74	198	5.124
2002	1.098	3.718	64	185	5.065
2003	1.119	3.441	65	181	4.806
2004	968	3.053	71	219	4.311
2005	893	2.853	74	229	4.049
2006	790	2.557	71	224	3.642
2007	800	2.763	67	223	3.853
2008	833	3.054	73	243	4.203
2009	933	3.484	75	275	4.767
2010	1.027	3.963	83	289	5.362
2011	1.093	3.920	88	269	5.370
2012	1.059	3.934	81	255	5.329
2013	1.144	4.350	80	267	5.841
2014	1.203	4.678	85	267	6.233

Dati al 31 dicembre

L'ultima Relazione specifica che, in relazione alle **organizzazioni criminali**, degli **84 testimoni** censiti al 30 giugno 2015:

- 30 hanno riferito su delitti di 'ndrangheta;
- 19 in relazione alla camorra;
- 15 alla mafia siciliana;
- 5 alla criminalità organizzata pugliese;
- 15 ad altre organizzazioni.

Per quanto riguarda i **fondi riservati** di cui all'art. 17 del DL 8/1991 (per gli interventi finanziari per collaboratori e testimoni di giustizia), non soggetti a rendicontazione, la relazione precisa che, nel primo semestre 2015, su richiesta dei prefetti, tali risorse sono state assegnate a **4 persone** segnalate dall'autorità giudiziaria come possibili destinatari di misure di protezione come testimoni di giustizia. Si tratta di spese di solito necessarie per provvedere urgentemente ad una nuova sistemazione alloggiativa per tali soggetti dettata da motivi di sicurezza nonché per esigenze primarie dei relativi nuclei familiari.

La relazione precisa che tali spese sono in flessione per l'attuazione di un progetto per la disponibilità di residence e/o unità immobiliari sul territorio e la contemporanea riduzione dell'utilizzo di strutture alberghiere con formula di "pensione completa".

Per quanto riguarda il **reinserimento lavorativo**, la Relazione riferisce in particolare di un **Protocollo d'intesa** siglato tra la Commissione centrale e la regione Sicilia (derivante dalla legge regionale n. 22 del 2014) con cui sono stati definiti i criteri e le modalità di assunzione per chiamata diretta dei testimoni di giustizia siciliani. In base al Protocollo, nel primo semestre del 2015, 40 testimoni hanno presentato domanda di assunzione alla regione Sicilia; di questi 26, ad oggi, hanno già preso servizio (16, in servizio provvisorio alla sede distaccata di Roma).

Nel febbraio 2016, sono stati stanziati dalla regione Sicilia altri 510.000 euro che dovrebbero garantire l'assunzione di altre 9 persone.

Va segnalato che **la Relazione non indica le spese dello Stato per i testimoni di giustizia.**

Sono, infatti, indicate le sole **spese complessive** sostenute globalmente dallo Stato per i collaboratori e per i testimoni.

Tali spese, nel primo semestre 2015, ammontano per l'intero sistema tutorio a **33,6 mln di euro**, in notevole flessione rispetto a quanto speso nel semestre precedente (46,6 mln); ciò, precisa la Relazione, in ragione dei minori stanziamenti previsti dal bilancio 2015 (60 mln di euro) rispetto al bilancio 2014 (80,2 mln).

Va osservato, tuttavia, che il **bilancio 2016** ha aumentato tali risorse a **73 mln**.

Più nello specifico, la maggior parte delle risorse del primo semestre 2015 è stata spesa per i **contributi mensili** (15 mln) e per le **locazioni** (10,8 mln).

Per le **capitalizzazioni**, le spese sono risultate pari a 2,8 mln; quelle per l'**assistenza legale** a 1,7 mln.