



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

**A.C. 3500**

Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia

*(Nuovo testo)*

NUOVA EDIZIONE

N. 123 – 21 febbraio 2017



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3500

Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia

*(Nuovo testo)*

NUOVA EDIZIONE

N. 123 – 21 febbraio 2017

*La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

*La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*

### **SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile**

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

### **SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI.....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>ARTICOLI DA 1 A 24 .....</b>	<b>- 3 -</b>
DISPOSIZIONI PER LA PROTEZIONE DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA.....	- 3 -



***Informazioni sul provvedimento:***

---

<b>A.C.</b>	<b>3500</b>	
<b>Titolo:</b>	<b>Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia</b>	
<b>Iniziativa:</b>	parlamentare; in prima lettura alla Camera	
<b>Commissione di merito:</b>	II Commissione	
<b>Relatore per la Commissione di merito</b>	Mattiello	
<b>Gruppo:</b>	PD	
<b>Relazione tecnica:</b>	assente	
<b><i>Parere richiesto:</i></b>		
<b>Destinatario:</b>	alla II Commissione	in sede referente
<b>Oggetto:</b>	nuovo testo	

---

## PREMESSA

La proposta di legge in esame reca disposizioni volte ad introdurre nell'ordinamento una specifica normativa sui testimoni di giustizia, attualmente contenuta, insieme a quella sui collaboratori di giustizia, nel decreto legge n. 8/1991.

L'intervento è quindi finalizzato a definire una disciplina organica dei diritti e dei doveri dei testimoni di giustizia dal momento che le norme dedicate a tali soggetti sono attualmente inserite nel citato decreto legge n. 8/1991, introdotto inizialmente per i collaboratori di giustizia. A tal fine, con la legge n. 45/2001 è stato inserito nel citato DL n. 8/1991 il Capo II-*bis* (articoli 16-*bis* e 16-*ter*), specificamente dedicato ai testimoni di giustizia; tali norme definiscono lo *status* del testimone, prevedono le relative misure di protezione nonché gli specifici benefici assistenziali per i testimoni sotto programma di protezione.

Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

## ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

### ARTICOLI da 1 a 24

#### Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia

**Normativa vigente:** ai sensi dell'art. 16-*ter* del DL 8/1991, i testimoni di giustizia possono essere oggetto di un programma speciale di protezione. Tale articolo - oltre al precisare il diritto del testimone a

misure di protezione fisica per se stesso e i suoi familiari fino alla effettiva cessazione del pericolo - esplicita il contenuto di una serie di misure assistenziali che prevedono:

- che sia garantito un tenore di vita non inferiore a quello precedente all'avvio del programma;
- la capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa ad essa;
- se dipendente pubblico, il mantenimento del posto di lavoro in aspettativa retribuita, fino al trasferimento presso altra amministrazione statale; mentre al testimone dipendente privato, ai sensi dell'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;
- la corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno;
- l'accesso ad un programma di assunzioni presso la pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute;
- all'accesso a mutui agevolati volti al completo reinserimento nella vita economica e sociale.

L'art. 16-*ter* prevede, infine, che se il 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.

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 che prevede, tra l'altro, 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, 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.

L'onere derivante dall'applicazione dei Capi II (collaboratori di giustizia) e II-*bis* (testimoni di giustizia) è stato complessivamente valutato, ai sensi dell'art. 17 del DL n. 8/1991 in euro 5.293.683,22 (lire 10.250 milioni) annui a decorrere dal 1991. L'art. 17 citato precisa inoltre che gli interventi finanziari di cui ai Capi II e II-*bis* sono di natura riservata e non soggetti a rendicontazione; il Capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza e l'Alto commissario, al termine di ciascun anno finanziario, sono tenuti a presentare una relazione sui criteri e sulle modalità di utilizzo dei relativi fondi al Ministro dell' interno.

Infine, sono intervenuti sulla materia in esame una serie di decreti ministeriali, che definiscono la disciplina di dettaglio applicabile ai testimoni di giustizia.

**Le norme** definiscono, in primo luogo, l'ambito di applicazione della disciplina in esame, precisando che le misure recate dal testo si applichino ai testimoni di giustizia e ad altri soggetti che sono esposti a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni intrattenuti con i testimoni stessi (articolo 1).

Ai fini delle condizioni di applicabilità delle misure di tutela, è fornita la definizione di testimone di giustizia che deve possedere i seguenti requisiti:

- rendere dichiarazioni attendibili, rilevanti nelle indagini o nel processo, riferite a qualunque tipo di reato [articolo, 2, comma 1, lett. a)];
- essere la persona offesa dal reato (cd. testimone vittima) ovvero una persona informata sui fatti o di testimone (cd. testimone terzo) [articolo, 2, comma 1, lett. b)];
- non aver riportato condanne per delitti colposi e non aver tratto profitto dal fatto di essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui si rende le dichiarazioni [articolo, 2, comma 1, lett. c)];
- non essere persona nei cui confronti sia stata disposta una misura di prevenzione ovvero sia in corso un procedimento di applicazione della stessa [articolo, 2, comma 1, lett. d)];
- trovarsi 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 [articolo, 2, comma 1, lett. e)].

Sono, poi, individuate le speciali misure di protezione previste per i testimoni di giustizia e per gli altri soggetti sottoposti a protezione.

A tal proposito si stabilisce, preliminarmente, che le speciali misure di protezione comprendono misure di tutela (fisica), misure di sostegno economico e 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 previsto ai sensi del comma 23 del testo in esame (articolo 3).

Si stabilisce che le misure di protezione da applicare vanno adeguate al caso specifico e, salvo motivate eccezioni di sicurezza, devono garantire al testimone la permanenza nella località di origine e la prosecuzione delle attività finora svolte (articolo 4).

E' poi dettata una specifica disciplina concernente le diverse misure di tutela del testimone di giustizia. In particolare, sono previste misure di sicurezza<sup>1</sup> (articolo 5), misure di sostegno economico<sup>2</sup> (articolo 6), che devono assicurare condizione economica

---

<sup>1</sup> Quali, fra l'altro, la vigilanza e la protezione, le misure di natura tecnica per la sicurezza delle abitazioni, il trasferimento in luogo protetto e comunque ogni altro accorgimento che si riveli necessario.

<sup>2</sup> Quali, fra l'altro, il rimborso delle spese occasionalmente sostenute come conseguenza delle speciali misure di protezione, l'estensione dell'assistenza legale anche ai procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a causa della testimonianza, la corresponsione di un assegno periodico, la corresponsione di un indennizzo forfetario ed onnicomprensivo di ristoro per il pregiudizio subito con l'applicazione delle misure di protezione, il diritto ad un alloggio.

equivalente a quella preesistente, e misure di reinserimento sociale lavorativo<sup>3</sup> (articolo 7) anche di tipo straordinario, se necessarie.

Si stabilisce che la Commissione centrale per la definizione delle speciali misure di protezione, di cui all'articolo 10 del decreto legge n. 8/1991, fissi in sei anni la durata massima delle misure stesse, al termine della quale deve procedersi alla verifica dell'attualità e gravità del pericolo e dell'idoneità delle misure adottate (articolo 8)

Sono apportate modifiche all'articolo 10 del decreto legge n. 8/1991 che tratta della Commissione centrale per la definizione delle speciali misure di protezione. Le modifiche aggiungono un componente alla Commissione che deve essere un avvocato dello Stato.

Si segnala che il comma 2-*nonies* dell'art. 10 del citato DL 8/1991 prevede che con apposito decreto siano stabilite le modalità di corresponsione dei gettoni di presenza ai componenti della commissione centrale ed al personale chiamato a partecipare con compiti di segreteria e di istruttoria alle riunioni della medesima commissione. A tal fine è stata autorizzata una spesa nel limite massimo di 42.000 euro per l'anno 2002 e di 100.000 euro annui a decorrere dall'anno 2003.

Si prevede inoltre che per lo svolgimento dei compiti di segreteria e di istruttoria, la commissione centrale non si avvalga più dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia bensì di una segreteria costituita con il regolamento previsto dal successivo articolo 23, che dovrà stabilirne la dotazione di personale e di mezzi (articolo 8-*bis*).

Il provvedimento detta, poi, norme per l'applicazione, modifica, proroga e revoca delle speciali misure di protezione.

E' previsto un rinvio, per quanto non disciplinato dalla proposta di legge, ad alcune disposizioni del decreto-legge n. 8/1991, in quanto compatibili. Si prevede, altresì, che, in via transitoria - fino all'adozione del nuovo regolamento di cui all'art. 23 della proposta in esame - si applichino le disposizioni dei regolamenti ministeriali attuativi dell'art. 17-*bis* del decreto legge n. 8/1991 (art. 9) . I successivi articoli disciplinano, in coordinamento con le norme vigenti, la proposta di ammissione alle speciali misure di protezione (articolo 10), le modalità di approvazione, adozione, eventuale modifica, verifica e revoca del programma definitivo e del piano provvisorio di protezione (articoli 12 e 11), le modalità di attuazione e specificazione delle modalità esecutive dei piani (articolo 13). L'attuazione è demandata al Servizio centrale di protezione già istituito nell'ambito del dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 14 del decreto legge n. 8/1991.

Si prevede quindi l'istituzione della figura del referente del testimone di giustizia (articolo 14), che assiste quest'ultimo per tutta la durata del programma di protezione e anche successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica.

---

<sup>3</sup> Quali il diritto a svolgere, entro sei mesi dal trasferimento in località protetta, un'attività lavorativa, anche non retribuita, a beneficiare di specifiche forme di sostegno alla propria impresa, alla capitalizzazione del costo dell'assegno periodico e ad un nuovo posto di lavoro .

Si prevede, altresì, la possibilità, per i testimoni di giustizia, di essere sentiti personalmente, in qualunque momento del programma, dalla Commissione centrale e dal Servizio centrale di protezione (articolo 15).

L'articolo 16-*bis* introduce una disposizione all'art. 17, comma 4, del DL 8/1991 che attualmente dispone che gli interventi finanziari di cui ai Capi II e II-*bis* sono di natura riservata e non soggetti a rendicontazione. La disposizione introdotta dal testo in esame precisa inoltre che ai predetti interventi non si applicano le norme vigenti in materia di tracciabilità dei pagamenti e fatturazione elettronica.

Sono dettate, quindi, le norme finali e transitorie le quali, tra l'altro, prevedono che il Ministero dell'Interno istituisca un'apposita sezione del sito internet che fornisca tutte le informazioni sui programmi, sui diritti e doveri del testimone (articolo 22).

L'attuazione della presente legge verrà disposta con regolamento del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400/1988 (articolo 23).

**Al riguardo**, si rileva che le norme in esame dettano una disciplina organica relativa alle misure applicabili ai testimoni di giustizia; tale disciplina è attualmente rinvenibile nelle disposizioni del decreto legge n. 8/1991, sopra illustrato, come attuate ed integrate da una serie di disposizioni di fonte subordinata. Poiché le previsioni della proposta di legge solo in parte ricalcano in modo testuale il dettato della vigente disciplina, appare necessario che sia chiarito in quale misura le disposizioni in esame risultino innovative rispetto al corpo normativo esistente, come effettivamente applicato alla luce dei decreti attuativi nonché delle prassi amministrative attualmente in essere. Tali chiarimenti appaiono necessari al fine di verificare l'eventuale impatto finanziario delle disposizioni, rispetto alle risorse già stanziare ai sensi del decreto legge n. 8/1991. In particolare, andrebbe verificato se tale stanziamento risulti tuttora congruo alla luce sia della disciplina in esame sia della prevedibile consistenza dei beneficiari del programma di protezione.

A tal proposito si rammenta che 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 - fa menzione 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.

Con riguardo all'istituzione, ai sensi dell'articolo 8-*bis*, di una Segreteria che dovrà collaborare con la Commissione centrale per la definizione delle speciali misure di protezione in luogo dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, si evidenzia che il testo rinvia la definizione della relativa dotazione di personale e mezzi al regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 23. Andrebbe quindi chiarito con quali risorse si intenda far fronte alla costituzione della Segreteria e se la stessa possa comportare oneri a carico del bilancio dello Stato.

Inoltre, tenuto conto che il comma 2-*nonies* dell'art. 10 del citato DL 8/1991 prevede la corresponsione di gettoni di presenza ai componenti della Commissione centrale ed al personale chiamato a partecipare con compiti di segreteria e di istruttoria alle riunioni della medesima Commissione, andrebbero forniti elementi volti a verificare se possano determinarsi oneri anche con riferimento all'integrazione della composizione della Commissione con un avvocato dello Stato.

Con riguardo all'istituzione della figura del referente del testimone di giustizia, disciplinato ai sensi dell'articolo 14, andrebbe chiarito se tale previsione, creando un punto fisso di contatto con le persone oggetto di protezione, sia suscettibile di determinare un aggravio dell'attività amministrativa svolta Servizio centrale di protezione, con conseguenti oneri a carico del bilancio dello Stato.

Nulla da osservare per quanto concerne la previsione recata dall'articolo 22 nel presupposto, sul quale appare opportuna una conferma, che il Ministero dell'Interno possa istituire la prevista sezione del sito internet che fornisca le informazioni sui programmi, sui diritti e doveri del testimone di giustizia senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.