

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1740

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PIERA AIELLO, BUSINAROLO, SALAFIA, ASCARI, BARBUTO, CATALDI, DI SARNO, DI STASIO, DORI, D'ORSO, GIULIANO, PALMIANO, PERANTONI, SAITTA, SCUTELLÀ**

Modifiche e integrazioni della disciplina concernente i testimoni di giustizia

*Presentata il 4 aprile 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge mira a correggere alcuni aspetti lacunosi della normativa in materia di testimoni di giustizia, un *vulnus* grave rispetto a persone che scelgono di rinunciare spesso a tutto per dare il proprio contributo di cittadini onesti all'intera comunità.

Il testo è suddiviso in tre capi che riguardano la disciplina concernente i testimoni di giustizia, le modifiche al regio decreto n. 267 del 1942 in materia fallimentare e le notificazioni ai testimoni di giustizia.

### CAPO I.

L'articolo 1 garantisce ai testimoni di giustizia la possibilità di ricevere la documentazione inerente a decisioni prese dalla commissione centrale di protezione. Infatti, quest'ultima, ai sensi del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con

modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 — istituita soprattutto per i collaboratori di giustizia — dà classifica di segretezza a tali atti.

Spesso, dunque, il testimone di giustizia non può esercitare il diritto di opposizione a tali decisioni in quanto gli viene, attualmente, negato l'accesso agli atti che lo riguardano. Spesso le decisioni che la commissione dà al testimone e quelle che il testimone consegna al Servizio centrale di protezione vengono comunicate ma non per scritto né viene rilasciata copia delle comunicazioni. L'articolo 2 garantisce ai figli dei testimoni e dei collaboratori di giustizia il diritto allo studio fino al conseguimento della laurea, prevedendo l'esenzione delle tasse universitarie e il prestito gratuito dei libri di testo universitari del piano di studi scelto, nonché il diritto all'alloggio nel caso in cui l'università scelta si trovi in un comune diverso da quello di

domicilio. Naturalmente si prevedono limiti legati al rendimento.

Spesso i figli dei testimoni e dei collaboratori di giustizia sono i soggetti che soffrono di più per le scelte fatte dai genitori. È doveroso che lo Stato, dunque, aiuti economicamente tali « vittime » indifese per garantire loro un futuro migliore. Analogamente, appare necessario che i testimoni di giustizia, nel caso in cui abbiano perso la capacità contributiva previdenziale, possano comunque beneficiare del versamento di tali contributi. Non è raro, infatti, il caso in cui il testimone di giustizia, al raggiungimento dell'età pensionabile, acceda alla pensione sociale, anche se prima di entrare nel programma di protezione lavorava e aveva versato i contributi pure per decenni. Si prevede, quindi, l'utilizzo della capitalizzazione sia per intraprendere un'attività imprenditoriale in alternativa all'assunzione obbligatoria presso una pubblica amministrazione sia per acquistare un'abitazione.

L'articolo 3 accorda la possibilità, ai testimoni di giustizia, di individuare l'unità abitativa durante il periodo del programma di protezione; attualmente, invece, l'alloggio viene scelto dal personale del Servizio centrale di protezione. Dunque, il testimone potrà individuare un alloggio conforme alle proprie esigenze, mantenendo comunque il *budget* di spesa fissato dal medesimo Servizio centrale di protezione.

Con l'articolo 4 si prevedono ulteriori misure di tutela dei testimoni di giustizia, alcune delle quali, relative alla sicurezza, si applicano anche al termine del programma di protezione. Purtroppo, oggi, quando il testimone di giustizia esce dal programma di protezione, viene lasciato solo, abbandonato; non sono previsti l'accompagnamento presso i palazzi di giustizia, la videosorveglianza dell'abitazione, né la tutela del testimone che si reca per brevi visite nella località d'origine.

Nel caso in cui il soggetto sia ancora sottoposto al programma di protezione e richieda i documenti di copertura o di cambio di generalità, i documenti relativi all'identità originaria vengono trattenuti dal Servizio centrale di protezione, che sovente non provvede al relativo aggiornamento.

Con l'articolo 4 si prevede, dunque, che sia onere del Servizio centrale di protezione provvedere all'aggiornamento di tale documentazione, in quanto la persona « originaria » per lo Stato continua comunque a esistere e quindi, nel momento in cui può aver bisogno dei propri documenti originali, deve potervi accedere in modo tempestivo, senza dover attendere i tre mesi attualmente necessari per ottenerli.

L'articolo 5 estende le misure di reinserimento socio-lavorative anche ai parenti e ai conviventi che partecipano attivamente ai processi. In base alla disciplina vigente, a tali soggetti non viene infatti riconosciuto alcun beneficio; nel momento in cui rendono testimonianza e interviene un giudizio di condanna, essi invece hanno diritto a una propria e indipendente tutela, distinta da quella del testimone di giustizia.

L'articolo 6 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'articolo 7 garantisce una tempistica utile affinché il testimone di giustizia possa organizzarsi, anche con la presenza di un legale di fiducia, per l'audizione presso la commissione centrale di protezione. In base alla disciplina vigente, infatti, la commissione può chiedere l'audizione del testimone anche per il giorno seguente alla notificazione, senza dare al testimone la possibilità di organizzarsi nel senso proposto dal presente articolo.

L'articolo 8, infine, prevede che qualsiasi mutamento del programma di protezione, che riduce i benefici economici o relativi all'alloggio, deciso dalla commissione centrale di protezione, non può sortire effetti prima di sei mesi dalla decisione. Il testimone di giustizia, come è evidente, deve avere infatti il tempo di

affrontare la nuova situazione, sia alloggiativa sia economica.

Nel caso di uscita dal programma di protezione, il termine dei sei mesi è prorogato fino alla data della liquidazione dell'intera somma spettante al testimone, se ne ha diritto. Attualmente, al momento dell'uscita dal programma di protezione, non è infatti raro il caso in cui il testimone si ritrova ad avere un credito nei confronti dello Stato ma, nel contempo, nell'impossibilità di far fronte alla necessità sia di una nuova abitazione — dovendo abbandonare quella assegnata — sia di un sostegno economico, che gli viene subito sospeso.

#### CAPO II.

Gli imprenditori vittime di usura e di estorsione hanno spesso difficoltà economiche a causa dei soprusi perpetrati, in loro danno, da soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali. Pur potendo accedere ai benefici economici previsti dalla legge 23 febbraio 1999, n. 44, nonché ai mutui senza interesse, ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono spesso dichiarati falliti, 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. Le modifiche introdotte dal capo II impediscono, quindi, che gli imprenditori che hanno avuto il coraggio di denunciare gli abusi subiti, in caso di richiesta di risarcimento del danno o di concessione del mutuo senza interessi, siano sottoposti alle procedure fallimentari. Infatti, non può essere ritenuto insolvente l'imprenditore che momentaneamente, a causa di usura o estorsione, non riesca a soddisfare i suoi creditori. È evidente che, a seguito dell'applicazione delle agevolazioni previste dalle citate leggi n. 44 del 1999 e n. 108 del 1996, i creditori dell'imprenditore verranno soddisfatti e pertanto non si ledono i loro diritti evitando, nel contempo, la procedura fallimentare a carico degli imprenditori virtuosi che hanno il coraggio di denunciare.

#### CAPO III.

Al testimone di giustizia, una volta accettato il programma di protezione, viene

offerta una residenza presso un polo fittizio (caserme dei carabinieri o questure situate in regioni diverse da quella di residenza originaria). La corrispondenza viene presa in consegna dalle autorità, recapitata (spesso *brevi manu*) al Servizio centrale di protezione di Roma, e poi al nucleo operativo di protezione (NOP) di competenza della regione nella quale risiede il testimone; solo dopo tali passaggi, tramite il NOP, ha luogo la consegna al domicilio effettivo.

Tale complesso *iter*, doveroso per l'incolumità del testimone, crea però notevoli disagi. Spesso, infatti, la corrispondenza viene consegnata al legittimo destinatario con tempi molto lunghi. Ciò fa sì che il testimone di giustizia sia sanzionato amministrativamente (fa fede la data della consegna presso il polo fittizio), sia impossibilitato a presentare ricorsi nei termini previsti dalla legge o addirittura sia condannato in contumacia. In tal senso, anche la previsione di cui all'articolo 140 del codice di procedura civile non ha favorito la situazione e molti testimoni di giustizia sono stati giudicati senza neanche aver avuto notizia, avviso o sentenza, in quanto impossibilitati a ricevere l'avviso presso la propria abitazione nella località d'origine (luogo dove hanno reso le testimonianze) e a controllare il relativo avviso presso la casa comunale (per ovvi motivi legati alla loro incolumità). Da tali rilievi nasce l'esigenza di regolamentare le notificazioni per i testimoni di giustizia; notificazioni che per i motivi illustrati non possono certamente seguire lo stesso *iter* previsto per la generalità dei cittadini. È evidente, infatti, che la non facile reperibilità nel caso dei testimoni di giustizia è strettamente legata alla tutela della loro incolumità. A tale fine, la presente proposta di legge interviene sulle modalità di notificazione ai testimoni di giustizia, non gravando ulteriormente tali soggetti di ulteriori e farraginose incombenze.

I proponenti auspicano che le disposizioni di civiltà presentate divengano al più presto legge dello Stato.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I  
DISPOSIZIONI CONCERNENTI I TESTI-  
MONI DI GIUSTIZIA E ALTRI PRO-  
TETTI

## Art. 1.

*(Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione)*

1. Al comma 2-ter dell'articolo 10 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « I testimoni di giustizia e gli altri protetti sottoposti alle misure speciali o al programma definitivo di protezione possono chiedere copia degli atti e dei provvedimenti della commissione che li riguardano. Qualsiasi decisione o comunicazione della commissione o del Servizio centrale di protezione di cui all'articolo 14 è notificata in forma scritta e di essa è rilasciata all'interessato una copia controfirmata dal personale del medesimo Servizio. Una copia delle relazioni degli psicologi incaricati dal Servizio centrale di protezione o dalla commissione deve essere rilasciata agli interessati su loro richiesta. Le disposizioni dei due periodi precedenti si applicano anche ai collaboratori di giustizia ».

## Art. 2.

*(Misure di reinserimento sociale e lavorativo)*

1. Al comma 1 dell'articolo 7 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera g) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « . La capitalizzazione può essere utilizzata per l'acquisto di una

unità abitativa, per l'esercizio di un'attività imprenditoriale o per entrambi »;

b) la lettera h) è sostituita dalla seguente:

« h) l'accesso del testimone di giustizia, in alternativa alla capitalizzazione utilizzata per un'attività imprenditoriale, a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, con qualifica e con funzioni corrispondenti al titolo di studio e alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti. Alle assunzioni si provvede per chiamata diretta nominativa, anche se in sovrannumero e in deroga a quanto previsto dall'articolo 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al programma di assunzione possono accedere anche i testimoni di giustizia non più sottoposti allo speciale programma di protezione e alle speciali misure di protezione, ai sensi del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, ovvero quelli che, prima della data di entrata in vigore della legge 13 febbraio 2001, n. 45, erano ammessi alle speciali misure o allo speciale programma di protezione deliberati dalla commissione centrale di cui all'articolo 10 del citato decreto-legge n. 8 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82 del 1991, di seguito denominata "commissione centrale" o dall'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso e possedevano i requisiti di cui all'articolo 16-*bis* del medesimo decreto-legge. Per il coniuge e i figli, ovvero per i fratelli a carico dei testimoni di giustizia, stabilmente conviventi con essi e ammessi alle speciali misure di protezione, è consentita l'assunzione esclusivamente in via sostitutiva dell'avente diritto a titolo principale, fuori dai casi previsti di collocamento obbligatorio. Il soggetto assunto dalla pubblica amministrazione, dopo il periodo di formazione, se lo richiede, è trasferito o distaccato presso un'altra sede dal soggetto stesso indicata, a condizione che siano rispettate le misure di protezione. Le modalità di attuazione, al fine di garantire la sicurezza dei testimoni di giustizia e la loro formazione propedeu-

tica all'assunzione, nonché di stabilire i criteri per il riconoscimento del diritto anche in relazione alla qualità e all'entità economica dei benefici già riconosciuti e alle cause e modalità dell'eventuale revoca del programma di protezione, sono stabilite dai regolamenti di cui all'articolo 26 »;

c) dopo la lettera i) sono aggiunte le seguenti:

« *i-bis*) ai figli dei testimoni e dei collaboratori di giustizia sono garantiti: il diritto allo studio, fino al conseguimento della laurea, compreso il diritto a un alloggio qualora l'ateneo sia ubicato in un luogo diverso dal domicilio dello studente, che può effettuare tale scelta in base alle sue esigenze; la concessione di un contributo per il mantenimento, qualora l'ateneo sia ubicato in un luogo diverso dal domicilio dello studente, corrisposto mensilmente per l'intera durata del percorso di studi; l'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e il prestito gratuito dei libri di testo previsti dal piano di studio scelto. I benefici di cui alla presente lettera permangono qualora lo studente sostenga annualmente, con esito positivo, almeno il 50 per cento degli esami previsti dal piano di studi per l'anno in corso; gli stessi benefici decadono, in ogni caso, al sesto anno dalla data di iscrizione all'università;

*i-ter*) in caso di perdita, per motivi legati alla sicurezza, della capacità contributiva previdenziale, ai testimoni di giustizia e agli altri protetti inseriti nel medesimo programma di protezione, dal momento di applicazione del programma di protezione o delle speciali misure di protezione devono essere versati i contributi effettivi, fino al riacquisto della capacità contributiva ».

### Art. 3.

#### *(Misure di sostegno economico)*

1. All'articolo 6, comma 1, lettera c), della legge 11 gennaio 2018, n. 6, dopo le parole: « sia per dimensioni » è inserito il seguente periodo: « L'alloggio può essere

anche individuato dal testimone di giustizia ».

Art. 4.

*(Misure di tutela)*

1. All'articolo 5, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 6, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

« *h-bis*) la possibilità, per il testimone di giustizia, successivamente al cambio di generalità, di chiedere di riacquistare, in qualsiasi momento, le generalità d'origine;

*h-ter*) l'aggiornamento continuo, da parte del Servizio centrale di protezione, dei documenti d'identità, ove custoditi dallo stesso;

*h-quater*) le seguenti garanzie, con particolare riguardo al testimone di giustizia uscito dal programma di protezione, qualora ne faccia richiesta:

1) 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;

2) accompagnamento e scorta da parte del personale di pubblica sicurezza per recarsi nella località d'origine per brevi periodi;

3) mantenimento della residenza presso il polo fittizio;

4) videosorveglianza presso la propria dimora ».

Art. 5.

*(Testimonianza nei processi penali)*

1. Le disposizioni dell'articolo 7 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, come modificato dalla presente legge, si applicano anche ai soggetti sottoposti al medesimo programma di protezione del testimone di giustizia nel caso in cui gli stessi abbiano reso testimonianza nei pertinenti processi penali.

## Art. 6.

*(Sospensione speciale dei termini)*

1. Il testimone di giustizia al momento dell'ingresso nel programma di protezione provvisorio ha diritto alla sospensione speciale dei termini.

2. Sono sospesi i termini di scadenza per:

a) gli adempimenti amministrativi e per il pagamento di ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché per ogni altro atto avente efficacia esecutiva;

b) gli adempimenti fiscali;

c) il pagamento di imposte dirette statali, regionali e comunali e di sanzioni amministrative pecuniarie;

d) l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi immobiliari, comprese le vendite e le assegnazioni forzate.

3. Sono, altresì, sospesi i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, che comportano decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione.

4. I termini previsti dal comma 2 sono prorogati, anche se scaduti prima della data di emissione della sospensione speciale dei termini.

5. La richiesta della sospensione dei termini speciale è effettuata dal Servizio centrale di protezione al tribunale di riferimento per le testimonianze rese dal testimone di giustizia di cui all'articolo 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 6.

6. Il Servizio centrale di protezione notifica ai soggetti indicati dal testimone di giustizia, per mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l'emissione della sospensione speciale dei termini e fornisce le relative ricevute al titolare della sospensione, al fine di sospendere i termini previsti dai commi 2 e 3.

7. La sospensione speciale dei termini cessa di aver effetto con la revoca del programma di protezione ed è notificata dal Servizio centrale di protezione.

## Art. 7.

*(Audizione del testimone di giustizia e degli altri protetti)*

1. Al comma 1 dell'articolo 17 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La data dell'audizione deve essere notificata agli interessati entro quindici giorni dalla stessa ».

## Art. 8.

*(Programma definitivo per la protezione)*

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 13 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, è inserito il seguente:

« 4-bis. La diminuzione o la revoca della tutela economica o abitativa del testimone di giustizia, su decisione della commissione centrale, ha 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 ».

## CAPO II

MODIFICHE AL REGIO DECRETO 16  
MARZO 1942, N. 267, IN MATERIA DI  
STATO DI INSOLVENZA

## Art. 9.

1. Al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Non è insolvente l'imprenditore che ha fatto richiesta di accesso alle misure previste dalla legge 23 febbraio 1999, n. 44, o dalla legge 7 marzo 1996, n. 108, fino ai dodici mesi successivi alla corresponsione dei relativi contributi economici. All'imprenditore che ha usufruito delle misure previste dalla legge 23 febbraio 1999, n. 44, o dalla legge 7 marzo 1996, n. 108, dopo un anno dalla data dell'elargizione di tutte le

somme a suo favore, si applica il primo comma »;

b) all'articolo 10 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il presente articolo non si applica all'imprenditore che ha fatto richiesta di accedere alle misure previste dalla legge 23 febbraio 1999, n. 44, o dalla legge 7 marzo 1996, n. 108 ».

### CAPO III

#### NOTIFICAZIONI AI TESTIMONI DI GIUSTIZIA

##### Art. 10.

*(Modifica all'articolo 157 del codice di procedura penale in materia di notificazioni ai testimoni di giustizia)*

1. All'articolo 157 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 8-ter. Il comma 8 del presente articolo non si applica ai soggetti individuati dall'articolo 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, con residenza presso un polo fittizio. In tali casi le notificazioni devono essere effettuate presso il Servizio centrale di protezione che comunica alle autorità l'avvenuta e l'effettiva data di notificazione dell'atto. Qualora sia nominato un difensore di fiducia, ai sensi dell'articolo 96, le successive notificazioni sono eseguite mediante consegna allo stesso. Qualora il difensore non intenda accettare la notificazione deve dichiararlo all'autorità che procede al momento della prima notificazione; in tale ipotesi, le notificazioni devono essere eseguite tramite il Servizio centrale di protezione ».

##### Art. 11.

*(Introduzione dell'articolo 159-bis del codice di procedura penale in materia di notificazioni ai testimoni di giustizia)*

1. Dopo l'articolo 159 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

« ART. 159-bis. – *(Notificazioni ai testimoni di giustizia)* – 1. Il decreto di irrepe-

ribilità non può essere emesso nei confronti dei soggetti individuati dall'articolo 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, con residenza presso un polo fittizio, pena l'inefficacia dell'atto ».

#### Art. 12.

*(Introduzione dell'articolo 143-bis del codice di procedura civile in materia di notificazioni ai testimoni di giustizia)*

1. Dopo l'articolo 143 del codice di procedura civile è inserito il seguente:

« ART. 143-bis. – *(Notificazioni ai testimoni di giustizia)* – Le notificazioni ai soggetti individuati dall'articolo 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, con residenza presso un polo fittizio devono essere notificate presso il polo stesso o, se sconosciuto, presso il Servizio centrale di protezione.

È compito del Servizio centrale di protezione comunicare alle competenti autorità l'avvenuta e l'effettiva data della notificazione dell'atto.

È inefficace qualsiasi forma di notificazione non disciplinata dal presente articolo.

Gli oneri sostenuti dal soggetto di cui al primo comma per rendere nulli gli effetti prodotti dalla notificazione inefficace per vizio di forma sono a carico del Servizio centrale di protezione.

Gli oneri sostenuti dal soggetto di cui al primo comma in conseguenza alla mancata comunicazione della data effettiva della notificazione da parte del Servizio centrale di protezione all'autorità competente sono a carico dello stesso Servizio.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai parenti e ai conviventi sottoposti alle medesime misure di protezione del soggetto di cui al primo comma titolare del programma di protezione ».

#### Art. 13.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



\*18PDL0055420\*