



Schema di decreto ministeriale in materia di assunzione da parte della P.A. dei testimoni di giustizia

Atto del Governo 120

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	120	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia	
Norma di delega:	Ai sensi degli articoli 7, comma 1, lettera h), e 26, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 6	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione	07/10/2019	07/10/2019
annuncio:	10/10/2019	10/10/ 2019
assegnazione:	10/10/2019	10/10/ 2019
termine per l'espressione del parere:	09/11/2019	09/11/2019
Commissioni competenti:	2 ^a (Giustizia) e 11 ^a Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale	II (Giustizia) e XI (Lavoro)
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a (Bilancio) e 1 ^a (Affari Costituzionali)	V Bilancio

Presupposti normativi

Lo schema di regolamento in esame, adottato con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia, dà attuazione **all'art. 7, comma 1, lett. h) della legge n. 6 del 2018**, recante "*Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*", che ha introdotto una normativa organica integralmente dedicata ai testimoni di giustizia, categoria alla quale, in passato, si estendevano alcune delle misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia.

Il nostro ordinamento assicura misure di protezione per i c.d. **testimoni di giustizia**. Si tratta di coloro che, estranei alla criminalità, rendono dichiarazioni nell'ambito di un procedimento penale in quanto persone informate sui fatti (c.d. testimone terzo) o persone offese dal reato (c.d. testimone vittima) e, a seguito di questa cooperazione con la giustizia, sono esposti a grave, attuale e concreto pericolo. Le misure di protezione possono inoltre essere estese anche a coloro che, a causa del rapporto di convivenza o delle relazioni personali intrattenute con i testimoni di giustizia, risultano esposti al medesimo pericolo. Le misure di protezione dei testimoni di giustizia sono disciplinate oggi dalla legge n. 6 del 2018, che ha sostituito la disciplina originariamente contenuta nel decreto-legge n. 8 del 1991 e modificata dalla legge n. 45 del 2001 distinguendo, anche sul piano delle fonti normative, la figura del testimone da quella del collaboratore di giustizia (c.d. pentito).

In particolare, in base all'art. 2 della legge n. 6 del 2018, è **testimone di giustizia colui che:**

- rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni dotate di fondata attendibilità intrinseca e rilevanti per le indagini o il giudizio;
- assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa ovvero informata sui fatti o di testimone.

In presenza di questi due essenziali requisiti, la qualifica di testimone di giustizia può essere attribuita purché il dichiarante:

- **non sia stato condannato** per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non abbia tratto profitto dall'essere venuto in relazione con il contesto criminale su cui testimonia.
- **non sia stato sottoposto a misura di prevenzione** e non sia in corso un procedimento di applicazione di detta misura;
- **si trovi in una situazione di pericolo grave, concreto ed attuale** rispetto al quale appaiono inadeguate le misure ordinarie di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza.

Inoltre, destinatari delle speciali misure di protezione previste per i testimoni di giustizia, sono anche quei soggetti che risultano esposti ad un «grave, attuale e concreto pericolo a causa del **rapporto di stabile convivenza** o delle **relazioni intrattenute con i testimoni di giustizia**», che la legge qualifica come "altri soggetti".

Ai sensi degli articoli da 3 a 8 della legge n. 6 del 2018, i testimoni di giustizia possono beneficiare di:

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

In particolare, le **misure di reinserimento sociale e lavorativo** comprendono:

- il diritto alla conservazione del **posto di lavoro** o al trasferimento presso altre amministrazioni o sedi;
- il diritto a svolgere, dopo il trasferimento in località protetta, un'attività lavorativa, anche non retribuita, in base alle proprie inclinazioni;
- il diritto a beneficiare di specifiche forme di **sostegno alla propria impresa**, da determinare in via di attuazione;
- la possibile assegnazione di beni da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- il diritto all'accesso a **mutui agevolati**, per i quali è specificata la possibilità di convenzioni tra Ministero dell'interno e banche;
- il diritto ad un nuovo posto di lavoro, anche temporaneo, con mansioni e posizione equivalenti a quelle che il testimone di giustizia (o gli altri protetti) ha perso in conseguenza delle sue dichiarazioni (o che le misure adottate impediscono di svolgere);
- in alternativa alla capitalizzazione (e se il testimone non è economicamente autonomo), il diritto all'accesso a un programma di **assunzioni presso la PA** con chiamata nominativa e con qualifica corrispondente ai titoli posseduti, nei limiti dei posti vacanti.

In particolare il citato **articolo 7** della legge n. 6 del 2018, rubricato "*Misure di reinserimento sociale e lavorativo*", al **comma 1, lettera h)**, riconosce al testimone di giustizia il diritto ad accedere ad 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; a tale assunzioni si provvede 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. La disposizione prevede che il testimone di giustizia possa accedere al suddetto programma in alternativa alla capitalizzazione del costo dell'assegno periodico e qualora non abbia altrimenti riacquisito l'autonomia economica ed **estende inoltre il beneficio, in sostituzione** dell'avente diritto che non lo eserciti, **anche al coniuge e ai figli** ovvero, in subordine, ai fratelli stabilmente conviventi a carico e ammessi alle speciali misure di protezione.

La definizione delle **modalità di attuazione** della misura - al fine 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 - è demandata a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, sentita la Commissione centrale (*si veda infra*), previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni.

La possibilità di accesso, da parte dei testimoni di giustizia, ad un programma di assunzione in una pubblica amministrazione è stato introdotto dal decreto legge n. 101 del 2013 che ha novellato l'art. 16-ter della legge n. 82 del 1991, per stabilire che i testimoni di giustizia, anche se non più sottoposti allo speciale programma di protezione, possono avere accesso a un programma di assunzione in una 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; a tale assunzioni si provvede 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. L'articolo 7 della legge n. 6 del 2018 conferma, ampliandola, tale possibilità di accesso.

Contenuto

Lo schema di regolamento in esame è composto da **12 articoli, ripartiti in due Capi**.

Sul testo dello schema si è espresso, nella seduta del 4 luglio 2019, il Consiglio di Stato con il parere n. 2019/00936.

Il Capo I (articoli 1-3) contiene le disposizioni introduttive.

In particolare **l'articolo 1** individua i **soggetti coinvolti nella procedura di assunzione**, ossia la Commissione centrale, il Servizio centrale di protezione e le amministrazioni pubbliche.

L'articolo ricalca il contenuto dell'articolo 1 del DM n. 204 del 2014, che attualmente regola la materia, aggiornando i riferimenti normativi all'intervenuta entrata in vigore della legge n. 6 del 2018.

Si ricorda che la **Commissione centrale**, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, così come modificato dalla legge n. 6 del 2018, è l'organo deputato alla definizione e applicazione delle speciali misure di protezione dei testimoni di giustizia. Essa è composta da un Sottosegretario di Stato per l'interno, che la presiede, da un avvocato dello Stato, da 2 magistrati e da 5 funzionari e ufficiali. Per decidere la Commissione richiede informazioni, oltre che al Servizio centrale di protezione, anche al prefetto del luogo di dimora del testimone.

Il **Servizio centrale di protezione**, di cui all'articolo 14 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, così come modificato dalla legge n. 6 del 2018, è la struttura interforze deputata all'attuazione e

Disposizioni
introduttive

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).

Le **amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sono, come è noto, tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

L'**articolo 2** individua i soggetti **destinatari** delle disposizioni contenute nello schema stesso, tramite il richiamo all'articolo 7, comma 1, lettera h) della legge n. 6 del 2018. Si tratta dunque:

- dei testimoni di giustizia, compresi quelli usciti dal programma di protezione e non più sottoposti alle speciali misure di protezione così come ai testimoni che, prima della riforma del 2001 (L. 45/2001), erano ammessi alle misure o al programma di protezione essendo in possesso dei requisiti previsti dalla normativa previgente;
- del coniuge e ai figli, ovvero in subordine, dei fratelli dei testimoni di giustizia, stabilmente conviventi, a carico e ammessi alle speciali misure di protezione, esclusivamente in via sostitutiva dell'avente diritto in via principale che non abbia esercitato il diritto al collocamento obbligatorio

Con riguardo **all'ambito applicativo**, la disposizione specifica, inoltre, in accoglimento di una condizione posta dal Consiglio di Stato nel parere n 00936/2019 reso nell' Adunanza di Sezione del 4 luglio 2019, che il testimone di giustizia può accedere ad un programma di assunzione in una pubblica amministrazione **esclusivamente nell'ambito dei rapporti di lavoro disciplinati**, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel Testo unico del pubblico impiego, **dal diritto del lavoro**, ossia dal capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, **e regolati contrattualmente** (ex articolo 2, commi 2 e 3, del D.Lgs. 165/2001).

L'**articolo 3** specifica i **requisiti di applicazione** delle misure, esplicitando quanto previsto dalla norma di rango primario, ossia che l'assunzione nella pubblica amministrazione da parte del testimone di giustizia è **alternativa alla capitalizzazione** dell'assegno periodico di cui all'articolo 7, comma 1, lett. g) ovvero altra misura di assistenza economica finalizzata al reinserimento sociale prevista nella normativa previgente.

La lettera g) del comma 1 dell'art. 7 (legge n.6 del 2018) prevede, tra le misure di reinserimento sociale e lavorativo, la capitalizzazione del costo dell'assegno periodico (previsto in caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa o di percepire i precedenti proventi a causa dell'adozione delle misure di tutela o per effetto delle dichiarazioni rese), in alternativa allo stesso, qualora i testimoni di giustizia o gli altri protetti non abbiano riacquisito l'autonomia lavorativa o il godimento di un reddito proprio, equivalenti a quelli pregressi.

Si conferma il contenuto della normativa vigente (art. 3 del DM n. 204 del 2014) relativo alla specificazione che il diritto all'assunzione presso una pubblica amministrazione non è riconosciuto in caso di revoca o mancata proroga delle speciali misure di protezione.

Il Capo II, disciplina le **fasi del procedimento di assunzione** dei testimoni nella pubblica amministrazione.

[Procedimento di assunzione](#)

L'**articolo 4**, che riprende sostanzialmente il contenuto della normativa vigente (art. 4 del D.M. n. 204 del 2014), è dedicato **all'istruttoria** della domanda di assunzione prevedendo:

- le modalità di presentazione della domanda alla Commissione centrale tramite del Servizio centrale;
- le modalità con le quali il testimone di giustizia che non eserciti il diritto ad accedere al programma di assunzione possa, ai sensi della citata legge 11 gennaio 2018, n. 6, indicare, esclusivamente in via sostitutiva, in modo univoco e non modificabile, quale sia il soggetto che possa, al suo posto, accedere al programma di assunzione, indicandolo tra il coniuge, i figli ovvero, in subordine, i fratelli, stabilmente conviventi, a carico e ammessi alle speciali misure di protezione;
- la comunicazione da parte del Servizio centrale alla Commissione centrale di ogni

dato, notizia o informazione utile per la verifica dei requisiti con riferimento ad alcune misure o benefici già ricevuti.

- l'attribuzione alla Commissione centrale del compito di verificare la sussistenza dei requisiti e di deliberare il riconoscimento dell'accesso al programma di assunzione presso una pubblica amministrazione, trasmettendo gli atti al Servizio centrale che ne dà comunicazione agli interessati.

L'**articolo 5** disciplina la costituzione, tenuta e aggiornamento **dell'elenco delle domande di assunzione** da parte del Servizio centrale. Al riguardo le nuove disposizioni confermano quanto già previsto nella normativa vigente (DM n. 204 del 2014, art. 5) con riguardo all'inserimento dei testimoni di giustizia che hanno accesso al programma di assunzione in modo inversamente proporzionale all'entità delle misure di reinserimento sociale ed economico conseguite da ciascuno fino a quel momento. Rispetto alla normativa vigente tuttavia si dispone la collocazione in via prioritaria di coloro che non godono di nessuna delle suddette misure di favore. A differenza di quanto attualmente previsto si dispone che nel caso in cui più soggetti si collocano nella medesima posizione, costituisca titolo di preferenza la più giovane età (e non più l'anzianità anagrafica). Ulteriore novità è costituita dalla specifica previsione relativa alla collocazione, nella medesima posizione dell'avente diritto a titolo principale, dell'altro protetto scelto dal testimone di giustizia in via sostitutiva per l'accesso al programma di assunzione. E' infine confermata la previsione che rimette al Servizio centrale, d'intesa con i Prefetti competenti, l'individuazione degli ambiti territoriali compatibili con la tutela delle concrete esigenze di sicurezza e riservatezza personale dei soggetti inseriti nell'elenco.

L'**articolo 6** delinea la procedura in base alla quale il Servizio centrale effettua la **ricognizione dei posti disponibili presso le amministrazioni pubbliche**. Al riguardo si prevede che entro il 30 giugno di ogni anno (la normativa vigente prevede i termini del 1° gennaio e il 1° settembre di ogni anno) il Servizio provveda alla preliminare ricognizione dei posti disponibili, acquisendo presso ciascuna amministrazione le consistenze numeriche, le sedi e la tipologia dei posti da riservare nel rispetto del principio della riservatezza. Le amministrazioni a tal fine interessate devono comunicare tempestivamente al Servizio centrale l'esito, anche negativo, delle ricognizioni effettuate. E' confermato l'obbligo, già previsto attualmente, a carico del Servizio centrale di informare periodicamente la Commissione centrale delle risultanze della ricognizione e degli aggiornamenti dell'elenco delle domande di assunzione.

L'**articolo 7**, prevede che il Servizio centrale (e non più la Commissione centrale come attualmente previsto dall'art. 7 del D.M. n. 204) disponga **l'assegnazione dei posti** ai soggetti inseriti nell'elenco, tenuto conto del titolo di studio e della professionalità posseduti, compatibilmente con le esigenze di sicurezza personale. Rispetto alla disciplina vigente, viene soppressa la previsione che l'interessato indichi, come preferenze, una o più sedi o uno o più ambiti territoriali. Si specifica inoltre che in caso di rifiuto o di mancato assenso all'assegnazione, l'interessato sia collocato nell'ultima posizione dell'elenco, mentre nella disciplina vigente si prevede che l'interessato decada dal diritto. Ulteriore elemento di novità rispetto alla normativa attuale consiste nella previsione dell'ipotesi di **gravi, sopravvenute e imprevedibili ragioni per il mancato assenso o rifiuto** la cui documentazione, ricevuta dal Servizio centrale, è trasmessa alla Commissione centrale per le valutazioni. Si introduce infatti, recependo una specifica condizione contenuta nel citato parere del Consiglio di Stato, la possibilità per l'interessato di permanere nella posizione a lui assegnata nell'ambito dell'elenco, qualora la Commissione centrale valuti le ragioni addotte dall'interessato rilevanti ai fini del rifiuto o del mancato assenso.

Al riguardo il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 20190211 reso nell'Adunanza di Sezione del 4 luglio 2019 aveva, in una specifica condizione, ritenuto *"opportuno prevedere che, in ossequio ai principi generali in tema di contraddittorio procedimentale di cui alla legge n. 241/1990, il testimone di giustizia abbia la possibilità di rappresentare gravi ragioni, che il Servizio centrale ha l'obbligo di valutare, a sostegno del rifiuto o del mancato assenso all'assegnazione del posto disponibile presso una pubblica amministrazione, con il corollario che, qualora tali gravi ragioni vengano positivamente riscontrate dal Servizio centrale, il testimone di giustizia non sia collocato nell'ultima posizione dell'elenco citato"*.

L'**articolo 8** definisce la procedura per lo svolgimento delle prove di idoneità cui sono sottoposti i soggetti destinatari della misura dell'accesso al programma di assunzione in una pubblica amministrazione. L'unica novità rispetto alla normativa vigente è la previsione dell'obbligo per il Servizio centrale di garantire la formazione propedeutica all'assunzione degli aventi diritto mediante corsi di breve periodo, compatibili con la durata delle misure speciali di protezione.

L'**articolo 9** dispone che, ove sussistano motivi di sicurezza che impediscano ai soggetti destinatari del programma di assunzione di continuare a svolgere la propria attività lavorativa presso la pubblica amministrazione che li abbia assunti, vengano attivate le

procedure per la loro assegnazione ad altra sede od ufficio ovvero per il loro collocamento in posizione di comando o distacco presso altre amministrazioni.

L'**articolo 10**, prevede che, nel caso in cui i soggetti ammessi a speciali misure di protezione svolgano attività lavorativa durante il periodo di sottoposizione alle stesse, le pubbliche amministrazioni debbano individuare, d'intesa con il Servizio centrale, idonei accorgimenti per impedire che, nel caso di consultazioni di banche dati o archivi informatici, essi siano individuati anche con riferimento al luogo di lavoro. Analoghe disposizioni vengono applicate anche ai testimoni, che, non più sottoposti alle speciali misure di protezione, risultino beneficiari del cambiamento delle generalità.

L'**articolo 11** dispone l'abrogazione espressa del decreto ministeriale 18 dicembre 2014, n. 204 che attualmente regola la materia.

La disciplina della materia è attualmente contenuta nel Regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione, di cui al DM 18 dicembre 2014, n. 204 (adottato ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettere a) e b) del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101), che, oltre a prevedere misure per garantire la sicurezza delle persone interessate, ha espressamente stabilito i criteri di riconoscimento del diritto ai soggetti non più sottoposti allo speciale programma di protezione, anche in relazione alla qualità ed entità economica dei benefici già riconosciuti e alle cause e modalità della revoca del programma di protezione.

L'**articolo 12** contiene un'apposita disposizione concernente la clausola di neutralità finanziaria, secondo la quale all'attuazione del regolamento si provvede mediante l'utilizzo di beni e risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente

Abrogazione e
clausola di
neutralità
finanziaria

Senato: Dossier n. 174

Camera: Atti del Governo n. 120

18 ottobre 2019

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.
gi0105