

XIX legislatura

**A.S. 274:**

**"Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali"**

Novembre 2022

n. 2



servizio del bilancio  
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2022). Nota di lettura, «A.S. 274: "Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali"». NL2, novembre 2022, Senato della Repubblica, XIX legislatura

## INDICE

Articolo 1 ( <i>Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354</i> ).....	1
Articolo 2 ( <i>Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203</i> ).....	9
Articolo 3 ( <i>Disposizioni transitorie in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari</i> ).....	11
Articolo 4 ( <i>Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646</i> ).....	12
Articolo 5 ( <i>Norme in materia di occupazioni abusive e organizzazione di raduni illegali</i> )	14
Articolo 6 ( <i>Modifica dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150</i> ) .....	14
Articolo 7 ( <i>Disposizioni in materia di obblighi di vaccinazione anti sars-cov-2</i> ).....	16
Articolo 8 ( <i>Clausola di invarianza finanziaria</i> ).....	17



## **Articolo 1** **(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)**

L'articolo reca la modifica dell'ordinamento penitenziario in tema dell'accesso ai benefici penitenziari da parte di detenuti condannati per specifici reati, particolarmente gravi, e ritenuti tali da precludere l'accesso ai benefici stessi in assenza di collaborazione con la giustizia (c.d. reati ostativi, di cui all'art. 4-bis (*Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti*) della legge n. 354 del 1975 (*legge sull'ordinamento penitenziario*). A tal fine, si estende il regime differenziato per l'accesso ai benefici penitenziari anche ai reati non ostativi, ma che siano caratterizzati da nesso teleologico con tali reati; si individuano le condizioni per l'accesso ai suddetti benefici, delineando un peculiare regime probatorio e introducendo una nuova disciplina procedimentale per la concessione; si sposta inoltre dal magistrato di sorveglianza al tribunale di sorveglianza, organo collegiale, la competenza ad autorizzare il lavoro all'esterno e i permessi premio quando si tratti di detenuti condannati per specifici gravi reati.

Il comma 1, lettera a), punto 1) novella il comma 1 dell'art. 4-bis, in cui elenca una serie di delitti indicati come ostativi. L'espiazione di una condanna relativa a tali delitti, infatti, non consente la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno, e delle misure alternative alla detenzione, nonché alla liberazione condizionale (in forza del rinvio operato dall'art. 2, DL n. 152/1991). Tale condizione giuridica è superabile soltanto in presenza di collaborazione con la giustizia (ai sensi dell'art. 58-ter OP). La modifica estende il regime differenziato per l'accesso ai benefici penitenziari anche in caso di esecuzione di pene inflitte per delitti diversi da quelli ostativi, quando il giudice della cognizione o dell'esecuzione accertino che tali delitti sono stati commessi per eseguire od occultare uno dei reati ostativi ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di detti reati.

Il comma 1, lettera a), punto 2), modifica la disciplina dettata dal comma 1-bis dell'articolo 4-bis O.P., che attualmente – per i reati ostativi – consente la concessione di benefici e misure nelle ipotesi in cui sia accertata l'inesigibilità (a causa della limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso) o l'impossibilità (per l'accertamento integrale dei fatti) della collaborazione: prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, in tali casi, non sussistendo margini per un'utile cooperazione con la giustizia, veniva meno la preclusione assoluta stabilita dal comma 1, purché fossero acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. L'intervento modificativo sopprime l'istituto della impossibilità e/o inesigibilità-irrilevanza della utile collaborazione con la giustizia (comma 1-bis, nella previgente formulazione) e ridefinisce le condizioni di accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione attraverso la riformulazione integrale del comma 1-bis dell'art. 4-bis o.p. che viene scomposto nei commi 1-bis, 1-bis.1 e 1-bis.2.

In particolare, i reati ostativi di cui al comma 1 dell'art. 4-bis sono distinti sottocategorie per ciascuna delle quali si prevedono presupposti di accesso ai benefici e misure alternative in parte diversi.

Il nuovo comma 1-bis distingue i condannati per le seguenti fattispecie: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; art. 416-bis c.p. (associazione di tipo mafioso), nonché i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste (c.d. aggravante di mafiosità); art. 416-ter c.p. (scambio elettorale politico-mafioso); art. 12, commi 1 e 3, D.Lgs. 25.07.1998, n. 286 (t.u. immigrazione, plurime condotte di ingresso illegale di stranieri nel territorio dello stato); art. 291-*quater*, d.p.r. 23.01.1973, n. 43 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri); art. 74 d.p.r. n. 309/90 (associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti). Per tali reati associativi, il superamento del divieto di ammissione ai benefici in assenza di collaborazione potrà avvenire – anche in caso di collaborazione impossibile e inesigibile – ma solo in presenza delle concomitanti condizioni: ovvero dimostrazione dell'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla

condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento»; l'allegazione di «elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza, che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione»; la «revisione critica della condotta criminosa»; la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

Il comma 1-bis.1 ricomprende i condannati per le seguenti residuali fattispecie non associative: – artt. 314, comma 1, c.p. (*peculato*), 317 c.p. (*concussione*), 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, comma 1, 320, 321, 322, 322-bis c.p. (*ipotesi di corruzione*); art. 600 c.p. (*riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*); art. 600-bis, comma 1, c.p. (*induzione, reclutamento, favoreggiamento della prostituzione minorile*); art. 600-ter, commi 1 e 2, c.p. (*pornografia minorile*);– art. 601 c.p. (*tratta di persone*);– art. 602 c.p. (*acquisto e alienazione di schiavi*); art. 609-octies c.p. (*violenza sessuale di gruppo*); art. 630 c.p. (*sequestro di persona a scopo di estorsione*).

Infine, il comma 1-bis.2 fa riferimento ai condannati per il delitto di associazione per delinquere (di cui all'art. 416 c.p.) finalizzato alla commissione di uno dei delitti elencati nel comma 1-bis.1, stabilendo per questi la loro inclusione nella categoria dei condannati di cui al comma 1-bis.

Al punto 3) della lettera a), interviene sul comma 2 dell'articolo 4-bis per introdurre una nuova disciplina del procedimento per la concessione dei benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti, che siano condannati per reati c.d. ostativi. In particolare, il giudice di sorveglianza, prima di decidere sull'istanza, ha l'obbligo: • di chiedere il parere del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado o, se si tratta di condanne per i gravi delitti indicati dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater c.p.p., del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; • di acquisire informazioni dalla direzione dell'istituto dove l'istante è detenuto; • di disporre nei confronti del medesimo, degli appartenenti al suo nucleo familiare e delle persone ad esso collegate, accertamenti in ordine alle condizioni reddituali e patrimoniali, al tenore di vita, alle attività economiche eventualmente svolte e alla pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali.

Con riguardo alla tempistica la riforma prevede che i pareri, con eventuali istanze istruttorie, e le informazioni e gli esiti degli accertamenti siano resi entro 30 giorni dalla richiesta, prorogabili di ulteriori 30 giorni in ragione della complessità degli accertamenti e che decorso tale termine, il giudice debba decidere anche in assenza dei pareri e delle informazioni richiesti (punto 4).

La riforma prevede inoltre, nel caso in cui dall'istruttoria svolta emergano indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica e eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di ripristino di tali collegamenti, l'onere per il condannato di fornire, entro un congruo termine, idonei elementi di prova contraria. Nel provvedimento con cui decide sull'istanza di concessione dei benefici il giudice dovrà indicare specificamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza medesima, avuto altresì riguardo ai pareri acquisiti. La riforma subordina inoltre la concessione dei benefici ai detenuti soggetti al regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, alla previa revoca di tale regime.

La lettera a), al punto 5) dopo il comma 2-bis inserisce il comma 2-ter ivi prevedendosi che alle udienze del tribunale di sorveglianza che abbiano ad oggetto la concessione dei benefici di cui al comma 1 ai condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, le funzioni di pubblico ministero possano essere svolte dal pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado.

La lettera a), punto 6), è volta – in conseguenza dell'introduzione della nuova disciplina sul procedimento per la concessione dei benefici – ad abrogare il comma 3-bis dell'articolo 4-bis O.P.,

concernente l'impossibilità di concedere benefici penitenziari ai condannati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il Procuratore distrettuale comunica l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La lettera b) e la lettera c), ai punti 1) e 2), incidono, rispettivamente, sulla disciplina del lavoro all'esterno (art. 21 OP) e sui permessi premio (art. 30-ter OP) per attribuire alla competenza del tribunale di sorveglianza – in luogo dell'attuale competenza del magistrato di sorveglianza – l'autorizzazione ai predetti benefici quando si tratti di condannati per delitti: commessi con finalità di terrorismo anche internazionale; di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; di associazione mafiosa cui all'art. 416-bis c.p. o commessi avvalendosi delle condizioni previste da tale articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni mafiose. Si tratta, dunque, di alcuni dei delitti compresi nel più ampio elenco di cui al più volte citato comma 1 dell'articolo 4-bis O.P..

**La RT** evidenzia preliminarmente che gli articoli 1, 2, 3 del decreto in esame introducono nell'ordinamento disposizioni, in materie sulle quali si è ritenuto doveroso intervenire con urgenza, concernenti il divieto di concessione dei benefici penitenziari per i detenuti condannati per i reati c.d. "ostativi" di cui legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), i quali non prestino alcuna forma di collaborazione con la giustizia.

Nel dettaglio, rappresenta che la materia di accesso ai benefici di cui sopra è disciplinata, in particolare, dall'articolo 4-bis, introdotto nell'ordinamento penitenziario dal decreto-legge n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 e, modificato, poi, dal decreto-legge n. 306 del 1992, a sua volta convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Rileva che la disposizione ha subito nel corso del tempo ulteriori modifiche anche perché oggetto di numerose sentenze da parte della Corte costituzionale che si è pronunciata sull'illegittimità di alcune previsioni normative.

Evidenzia che la *ratio* della disciplina dettata dall'articolo *de quo* è quella di differenziare il trattamento penitenziario dei condannati per reati di criminalità organizzata o altri gravi delitti, dal trattamento dei condannati "comuni", subordinando l'accesso alle misure premiali e alternative previste dall'ordinamento penitenziario, solo a determinate condizioni.

In particolare, il comma 1 dell'art. 4-bis O.P. elenca una serie di delitti di particolare gravità, indicati come ostativi commessi: per finalità di terrorismo, anche internazionale, di eversione dell'ordine democratico, associativi di tipo mafiosi, reati a sfondo sessuale e di pornopedofilia o violenza sessuale di gruppo, associazione finalizzata al contrabbando di tabacco, sequestro di persona a scopo estorsivo, immigrazione clandestina e associazione dedita al traffico di stupefacenti, per citare i più estremi. A questi si sono aggiunti, per effetto della legge n. 3 del 2019, parecchi delitti contro la pubblica amministrazione quali: peculato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, istigazione alla corruzione.

Per i sopra elencati delitti, in caso di assenza di collaborazione con la giustizia vige la presunzione assoluta dell'attualità dei collegamenti e, conseguentemente,

l'immanenza della pericolosità sociale, senza che l'autorità giudiziaria possa valutare il percorso rieducativo intrapreso dal condannato durante l'esecuzione della pena, fatta eccezione per le casistiche elencate nella norma.

Pertanto, l'esistenza di una condanna relativa a tali delitti, non consente la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione previste dal Capo VI della predetta legge n. 354 del 1975, esclusa la liberazione anticipata. Per effetto dell'art. 2 del citato decreto-legge n. 152 del 1991 il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-*bis*, si estende anche al regime della liberazione condizionale.

Rileva che con il presente provvedimento si interviene, ulteriormente, sulla materia affrontando più puntualmente la materia del divieto di concessione dei benefici penitenziari per tali categorie di detenuti che non collaborano ovvero sono impossibilitati a collaborare con la giustizia e sull'istituto sopra menzionato della liberazione condizionale. Pertanto, oltre a modifiche sulla legge 26 luglio 1975, n. 354 (c.d. ordinamento penitenziario) si agisce anche su altre norme riguardanti l'argomento, vale a dire sul decreto-legge n. 152 del 1991, come convertito dalla legge n. 203 del 1991 e sulla legge 13 settembre 1982, n. 646.

Sull'articolo in esame rileva che la norma interviene su alcuni articoli della legge 354/75, modificando la disciplina di importanti istituti di ambito penalistico, regolandone regime e limiti.

Nella specie, il primo intervento concerne l'aggiunta di un ulteriore periodo alla fine del comma 1 dell'articolo 4-*bis* O.P.

Conferma che alla lettera a), punto n. 1), la novella contiene la previsione di applicazione del regime differenziato per l'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i c.d. delitti ostativi elencati dal citato comma 1, anche nel caso di esecuzione di pene inflitte per delitti diversi rispetto a quelli menzionati nel primo periodo dell'articolo in esame e che siano stati compiuti per eseguire od occultare i primi, per assicurarsi il profitto o prodotto del reato o per conseguirne l'impunità, sebbene si tratti di condannati che abbiano già espiato la parte di pena relativa ai delitti indicati dalla norma.

Al punto n. 2) si sostituisce integralmente il comma 1-*bis* e si introducono i commi 1-*bis.1* e 1-*bis.2* collegando la possibilità di accedere ai benefici penitenziari ai detenuti condannati ed internati per i c.d. delitti ostativi anche in assenza di collaborazione ai sensi dell'art. 58-*ter* O.P. e dell'art. 323-*bis* c.p., in presenza delle specifiche condizioni previste dalla revisione della disciplina realizzata con il provvedimento in esame, modificando ulteriormente il comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975.

In particolare, si stabilisce che l'accertamento ai fini della concessione dei benefici verta sulla verifica della riconducibilità del soggetto ad un contesto associativo.

Restano, tuttavia, impregiudicate le disposizioni inerenti l'integrale adempimento delle obbligazioni civili e delle riparazioni pecuniarie derivanti da reato o dell'assoluta impossibilità di tale adempimento, come anche la necessaria verifica di elementi



concreti, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta in carcere nonché la partecipazione del detenuto al percorso rieducativo che consentano di escludere con certezza: o l'attualità di elementi di collegamento con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto in cui il reato è stato commesso o il pericolo di ripristino dei suddetti collegamenti, tenendo conto delle circostanze personali ed ambientali.

Nei casi predetti, il giudice accerta anche possibili approcci diretti all'attuazione di una "giustizia riparativa" del condannato/internato nei confronti della vittima nonché l'intenzione ed i tentativi diretti a risarcire il danno provocato.

Al punto n. 3) della leggera a), vengono fornite al comma 2 dell'articolo esaminato, con l'inserimento di ulteriori periodi, indicazioni procedurali alle quali il giudice di sorveglianza deve attenersi ai fini della concessione o meno dei benefici ai soggetti sopra indicati, prima di decidere sull'istanza, quali: la richiesta di parere al PM presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado o, se si tratta di condanne per i gravi delitti indicati dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p. al PM presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado e al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nonché l'obbligo di acquisire informazioni dalle direzioni degli istituti ove l'istante è detenuto.

Sottolinea che tali pareri ed informazioni sono resi entro sessanta giorni dalla richiesta, prorogabili di ulteriori trenta in ragione della complessità degli accertamenti; decorso il termine, il giudice decide anche in assenza dei pareri e delle informazioni richiesti. Qualora, poi, dagli accertamenti compiuti emergano ancora indizi relativi all'immanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, eversiva o terroristica, o pericolo di ripristinare i medesimi, sarà onere del condannato stesso di dimostrare la prova contraria. Nel decidere sulla materia il giudice dovrà specificare i motivi di accoglimento o di rigetto della domanda, tenuto conto anche delle informazioni ricevute dagli organi di cui si è detto sopra.

Segnala la disposizione inserita con l'ultimo periodo, la quale prevede la possibile applicabilità dei benefici penitenziari, permessi premio e della liberazione condizionale ai detenuti condannati ed internati per reati di alta pericolosità sociale, nei soli casi in cui l'istante abbia ottenuto la revoca del provvedimento del regime speciale del 41-*bis*, per il venir meno delle condizioni che ne hanno determinato l'adozione.

Il punto n. 4) modifica la parte iniziale del testo del comma 2-*bis* eliminando il riferimento alla concessione dei benefici e relazionandosi soltanto alle ipotesi delittuose previste dal comma 1-*ter* che riguardano l'acquisizione di notizie ed informazioni anche dal questore per la tipologia di reati elencati in quella disposizione.

Anche il punto n. 5), attraverso l'inserimento del comma 2-*ter*, contiene un'indicazione propriamente procedurale individuando l'eventuale competenza del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto in cui è stata pronunciata la sentenza di primo grado per la partecipazione alle udienze del tribunale di sorveglianza aventi ad oggetto la concessione dei benefici ai sensi del comma 1

dell'art. 4-bis O.P., per i condannati per i reati ex art. 51, commi 3-bis e 3-quater del c.p.p.

In conformità all'ottica più elastica e lungimirante delle modifiche previste dal presente provvedimento, al punto n. 6) è prevista la soppressione del comma 3-bis dell'articolo in esame.

Per quanto concerne la lettera b) si rappresenta, invece, che la stessa è diretta ad individuare l'autorità competente all'ammissione al lavoro all'esterno di categorie di detenuti e internati, condannati per reati specifici che non sono testualmente citati nell'art. 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, norma che disciplina, per l'appunto, la materia in esame, sebbene si tratti di soggetti che non abbiano prestato alcuna sorta di collaborazione con la giustizia. In particolare, per costoro (condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, nonché per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste) si prevede che sia il tribunale di sorveglianza, costituito in forma collegiale, ad approvare il lavoro all'esterno di tali soggetti. Si ritiene, che alla luce del disposto di cui all'art. 70, comma 1, del citato ordinamento penitenziario, si possa individuare come autorità competente il Tribunale di sorveglianza del distretto o della circoscrizione territoriale di sezione distaccata del luogo di esecuzione della pena, atteso che si tratta di autorità giudiziaria avente competenza residuale per le misure alternative alla detenzione e per la revoca o concessione dei benefici nonché per ogni altro provvedimento ad esso attribuito dalla legge.

Per quanto riguarda la lettera c), al punto 1, in coerenza con quanto previsto in materia di ammissione al lavoro all'esterno, si prevede la competenza del tribunale di sorveglianza in tema di concessione di permessi premio ai sensi dell'art. 30-ter comma 1, per i detenuti ed internati condannati per i delitti sopra citati, mentre al punto 2 si precisa che avverso i provvedimenti emessi dal magistrato di sorveglianza, in materia di permessi premio, è ammesso reclamo al Tribunale di sorveglianza competente per territorio che, recependo i principi della giurisprudenza costituzionale, fissa in quindici giorni dalla comunicazione del provvedimento da impugnare, il termine per proporre reclamo avverso il medesimo (comma 7).

*In linea generale la RT segnala il carattere ordinamentale-precettivo e in parte di natura procedurale delle disposizioni in esame, che tengono conto dei recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale tesi a sancire l'illegittimità di alcune disposizioni che vietavano l'applicabilità dei benefici penitenziari, permessi premio e della liberazione condizionali ai detenuti condannati ed internati per reati di eco mediatica e di alta pericolosità sociale.*

*Le disposizioni sono volte a specificare gli elementi del caso concreto sui quali dovrà fondarsi la prognosi ragionevole circa l'idoneità di un determinato beneficio penitenziario al proseguimento per il detenuto condannato e internato del suo percorso trattamentale e di reinserimento, contemperando in concreto le esigenze di pericolosità*

*sociale derivanti dall'immanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, eversiva o terroristica.*

*Pertanto, considerata la predetta natura delle norme si assicura che le stesse non determinano nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si osservano aspetti di contingentamento delle procedure, come quella del reclamo avverso i provvedimenti di diniego dei benefici, e eventuali vantaggi – sebbene allo stato non quantificabili – per l'erario in termini di diminuzione delle spese dovute al trattamento carcerario, venuto meno il divieto in via generale alle condizioni sopra menzionate per i detenuti ammessi al diverso regime trattamentale.*

*Inoltre, si attribuisce ad un giudice collegiale costituito in ufficio, il potere di valutare gli elementi del caso concreto per compiere una prognosi ragionevole circa l'idoneità di un determinato beneficio penitenziario a far proseguire il detenuto nel suo percorso di reinserimento, tuttavia, soggiace alle esigenze di prevenzione del pericolo di commissione di reati ulteriori ed al rapporto significativo tra pena inflitta e residua. Sotto il profilo finanziario, stante già quanto predisposto dalla riforma in tema di lavoro penitenziario (decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124), cui le presenti disposizioni rinviano, non si rilevano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

**Al riguardo**, preliminarmente all'esame dei profili di quantificazione, sul punto n. 1) della lettera a), ritenuto il tenore ordinamentale della disposizione ivi prevista, che estende l'applicazione del regime "differenziato" per l'accesso ai benefici penitenziari, già previsti per i condannati per i c.d. delitti "ostativi" elencati dal comma 1, per pene inflitte per delitti diversi rispetto da quelli menzionati dalla norma vigente, ma che siano stati compiuti per eseguire od occultare i medesimi, al fine di assicurarsi il profitto o prodotto del reato o per conseguirne l'impunità, sebbene si tratti di condannati che abbiano già espiato la parte di pena relativa ai delitti indicati, nulla da osservare.

Parimenti, non ci sono particolari osservazioni sul punto n. 2) della lettera a), laddove si sostituisce il comma 1-bis e si introducono i commi 1-bis.1 e 1-bis.2 all'articolo 4-bis O.P., a disciplina della prevista possibilità di accedere ai benefici penitenziari per i detenuti condannati ed internati per i c.d. delitti "ostativi", anche in assenza di collaborazione ma in presenza delle condizioni ivi previste, mediante le modifiche apportate al comma 1-bis dell'articolo.

Al punto n. 3) della lettera a), vengono poi apportate modifiche al comma 2 dell'articolo 4-bis dell'O.P., con l'inserimento di ulteriori periodi, recanti indicazioni procedurali alle quali il giudice di sorveglianza dovrà attenersi ai fini della concessione o meno dei benefici ai soggetti sopra indicati, prima di decidere sull'istanza, quali: la richiesta di parere al PM e al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché l'obbligo di acquisizione di informazioni dalle direzioni degli istituti ove l'istante è detenuto, di disporre accertamenti in ordine alle condizioni reddituali e patrimoniali, al tenore di vita, alle attività economiche eventualmente svolte.

A tale proposito, venendo anche ai profili di quantificazione, va premesso che la RT assicura che le norme in esame non determinano nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, segnalando aspetti di contingentamento delle procedure ed ipotizzabili "vantaggi" - allo stato non quantificabili - in termini di diminuzione delle spese dovute al trattamento carcerario, venendo meno il divieto, in via generale, alle condizioni indicate, di accesso ai benefici penitenziari per i detenuti aventi i requisiti indicati dalle disposizioni.

Sul punto, va ribadito che la mera assicurazione riportata dalla RT circa la sostenibilità degli eventuali oneri a valere delle risorse già previste in bilancio ai sensi della legislazione vigente non costituisce di per sé garanzia circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri, se non in presenza di una puntuale illustrazione dei elementi e dati che siano idonei a comprovarne la piena sostenibilità a carico degli stanziamenti previsti ai sensi della legislazione vigente, a partire dall'indicazione della gamma di attività e procedure che sono specificamente previste nei vari regimi alternativi alla detenzione<sup>1</sup> (es. coinvolgimento degli U.E.P.E, vigilanza sugli arresti domiciliari etc.).

In tal senso, per i profili d'interesse, va evidenziato che se, per un verso, appare fuor di dubbio che le norme contribuiscono a ridurre il "sovraffollamento" del regime carcerario, estendendo la possibilità di accesso ai benefici penitenziari anche a detenuti che non collaborino con la giustizia che non è prevista dalla normativa vigente - cui sono pertanto associabili sicuri risparmi di spesa<sup>2</sup> - d'altro canto la stessa norma delinea una specifica e articolata procedura informativa, sotto la direzione di un giudice collegiale (magistrato di sorveglianza), appositamente costituito in "ufficio" (lettera b), ai fini della valutazione degli elementi del caso concreto, per una valutazione ponderata circa l'idoneità della persona e l'esistenza dei presupposti indicati dalla norma ai fini dell'accesso al beneficio penitenziario, ovvero, in caso di diniego, all'adozione di una decisione negativa all'istanza, motivata dalla permanenza delle esigenze di prevenzione del pericolo di commissione di reati ulteriori ed il proseguimento nel percorso di reinserimento dell'interessato in regime di detenzione. A tal fine, prevedendosi anche un procedimento di appello (lettera c).

Andrebbero quindi forniti maggiori elementi sul numero di procedure da porre in essere per la valutazione dell'ammissione ai benefici penitenziari, di cui andrebbe dimostrata la piena sostenibilità a valere delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste ai sensi della legislazione vigente.

---

<sup>1</sup> I dati riportati nella Relazione sull'Amministrazione della Giustizia 2021 evidenziano che al 31 ottobre del medesimo anno risultavano in 30.591 soggetti in carico all'Amministrazione penitenziaria per l'esecuzione di misure alternative alla detenzione (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare), pari al 45,12% del totale dei 67.792 soggetti complessive in carico per misure. Cfr. Ministero della Giustizia, Relazione sull'Amministrazione della Giustizia 2021, pagina 972-979.

<sup>2</sup> I dati ufficiali aggiornati però al 2013, indicano un Costo unitario "medio" per detenuto indicano un valore di 125 euro giornalieri. Più recenti statistiche non ufficiali, aggiornate al 2021, indicano un costo "medio" unitario di 137 euro giornalieri. Cfr. Ministero della Giustizia, *Sito internet*, Strumenti, Statistiche, Bilanci e Spese, *Tavole Costo detenuti 2001/2013*.

## Articolo 2

***(Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203)***

L'articolo interviene sulla disciplina in materia di liberazione condizionale (comma 2 dell'articolo 2 del D.L. n. 152 del 1991) con riguardo alla disciplina alle condizioni di accesso all'istituto da parte dei condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, non collaboranti, di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* OP. Sono inoltre apportate modifiche alla disciplina dell'effetto estintivo della liberazione condizionale e delle prescrizioni di libertà vigilata con riguardo ai medesimi soggetti

In particolare, il comma 1 alla lettera a) interviene sul comma 1 del citato articolo, per ribadire che l'accesso alla liberazione condizionale è subordinato al ricorrere delle condizioni previste dall'art. 4-*bis* OP e che si applicano le norme procedurali per la concessione dei benefici contenute in tale articolo. La modifica ha carattere di coordinamento: i presupposti e la procedura per l'applicazione dell'istituto della liberazione condizionale sono dunque quelli dettati dall'art. 4-*bis* O.P.

Quindi, il comma 1, lettera b) sostituisce invece il comma 2 dell'articolo 2 per cui quanto alle condizioni di accesso all'istituto per i condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, non collaboranti, di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis*. Per i predetti soggetti si prevede che: la richiesta della liberazione condizionale potrà essere presentata dopo che abbiano scontato 30 anni di pena (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, rimane il requisito dei 26 anni); occorranza almeno 10 anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale per estinguere la pena dell'ergastolo e revocare le misure di sicurezza personali ordinate dal giudice (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, occorrono 5 anni); la libertà vigilata – sempre disposta per i condannati ammessi alla liberazione condizionale – debba essere accompagnata al divieto di incontrare o mantenere comunque contatti: con i soggetti condannati per i gravi reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p.; con i soggetti sottoposti a misura di prevenzione di cui alle lettere a), b), d), e), f) e g) dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 159 del 2011 (c.d. Codice delle leggi antimafia).

**La RT** ribadisce che l'articolo modifica e sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Innanzitutto, sul comma 1 lettera a), evidenzia che ivi si consente l'applicazione della liberazione condizionale solo se ricorrono le condizioni previste dall'art. 4-*bis* dell'O.P., come modificato dall'art. 1 del decreto-legge in esame: ciò al fine di prevedere che alla misura si accompagni sempre la libertà "vigilata", e che, nell'ambito della stessa, sia imposto il divieto di frequentazione, anche occasionale, con soggetti condannati per gravi delitti di associazione a delinquere e terrorismo.

Sulla lettera b), riferisce che ivi si sostituisce il comma 2 dell'articolo 2, intervenendo sulla disciplina ivi prevista della liberazione condizionale contenuta nel codice penale agli articoli 176 e 177 per prevedere limiti di pena alla sua applicazione e stabilendosi che, in caso di condanna per uno dei reati "ostativi" indicati al comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354:

- il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno 30 anni di pena, in luogo degli ordinari 26 (modifica dell'art. 176, terzo comma, c.p.), mentre per i restanti soggetti di cui all'art. 4-*bis*, gli stessi possano essere ammessi alla liberazione condizionale solo dopo aver scontato almeno 2/3 della pena;

- l'estinzione della pena dell'ergastolo e la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice ai sensi dell'art. 177, comma 2, c.p., intervengono decorsi 10 anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale e la libertà vigilata disposta ai sensi dell'art. 230, n. 2 c.p., comporta il divieto di incontrare o mantenere contatti, con soggetti condannati per gravi delitti di associazione a delinquere e terrorismo.

*Conclusivamente la RT assicura che si tratta di un intervento normativo che rimodula i tempi e le condizioni tanto per l'ammissione alla liberazione condizionale che all'estinzione della pena dell'ergastolo e delle misure di sicurezza personali, evidenziando che la disposizione è di natura ordinamentale e procedurale e non determina nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, con specifico riferimento alla lettera b), laddove si dispone la sostituzione del comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152/1991, ivi prevedendosi, tra l'altro, che il condannato all'ergastolo possa essere ammesso alla liberazione condizionale, quando abbia scontato almeno 30 anni di pena, in luogo degli ordinari 26 (modifica dell'art. 176, terzo comma, c.p.), mentre per i restanti soggetti di cui all'art. 4-*bis*, gli stessi possano essere ammessi alla liberazione condizionale, solo dopo aver scontato almeno due terzi della pena, andrebbero richiesti alcuni chiarimenti.

In proposito, premesso che la RT sottolinea che si tratta di un intervento che si limita a rimodulare i tempi e le condizioni tanto per l'ammissione alla liberazione condizionale che all'estinzione della pena dell'ergastolo e delle misure di sicurezza personali, senza effetti finanziari, andrebbero infatti valutati gli ipotizzabili effetti riconducibili all'innalzamento del requisito minimo della pena detentiva già espiata ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari – cui sono senz'altro associabili risparmi di spesa – rispetto alla soglia prevista dalla normativa vigente.

A tal fine, in particolare, andrebbero richiesti dati aggiornati relativi alla attuale popolazione carceraria in regime detentivo di ergastolo "ostativo" o per gli altri gravi reati<sup>3</sup>, e informazioni circa la durata media della pena già espiata dai detenuti a tale titolo, nonché ai prevedibili effetti di spesa associabili alla prevista ulteriore soglia minima di detenzione per effetto delle norme in esame, rispetto ai termini previsti dalla normativa vigente ai fini del riconoscimento della possibilità di produrre istanza finalizzata all'accesso ai benefici penitenziari previsti dalla legislazione (detenzione domiciliare etc.).

---

<sup>3</sup> I dati contenuti nell'ultima Relazione annuale sull'Amministrazione della Giustizia, aggiornati al 2021, indicano una popolazione carceraria di ergastolani di n. 298 unità complessive (con sentenze definitive e non) e di 748 detenuti complessivi per reati associativi in regime di articolo 41-*bis* dell'O.P..Cfr. Ministero della Giustizia, Relazione sull'Amministrazione della Giustizia 2021, pagina 852.

### **Articolo 3** ***(Disposizioni transitorie in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari)***

L'articolo delinea una specifica disciplina transitoria da applicare ai detenuti e internati per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della riforma contenuta nel decreto in esame.

In particolare, il comma 1 dispone in merito al regime transitorio della disposizione introdotta dall'articolo 1, comma 1, lettera a) (vedi scheda relativa all'art. 1) la quale è volta ad estendere il regime ostativo ai delitti che, per quanto non compresi in quelli nominativamente già indicati nell'elenco dell'art. 4-*bis* comma 1 O.P., sono legati a questi dalla concessione che si verifica quando i reati non ostativi sono stati commessi per eseguire od occultare uno dei reati ostativi ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di detti reati. Trattandosi di una modifica di natura peggiorativa, in quanto estende il novero dei delitti cd. "ostativi", il decreto-legge in esame ne limita l'applicazione prevedendo che la stessa non si applichi quando il delitto non ostativo sia stato commesso prima della data di entrata in vigore del decreto stesso.

Il comma 2 prevede che ai condannati e agli internati che, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano commesso delitti previsti dal comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendano comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, numero 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale, le misure alternative alla detenzione di cui al capo VI del titolo I della citata legge n. 354 del 1975 e la liberazione condizionale, possono essere concesse, purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. E' previsto che in tali casi, ai condannati alla pena dell'ergastolo, ai fini dell'accesso alla liberazione condizionale, non si applichino le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del presente decreto. Nel contempo, è stabilito che la libertà vigilata, disposta ai sensi dell'articolo 230, primo comma, numero 2, del codice penale, comporta sempre per il condannato il divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale o sottoposti a misura di prevenzione ai sensi delle lettere a), b), d), e), f) e g) del comma 1 dell'articolo 4 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, o condannati per alcuno dei reati indicati nelle citate lettere.

**La RT** evidenzia che con l'articolo si introduce un'opportuna norma transitoria al fine di escludere l'applicazione della nuova disciplina in tema di esecuzione di pene concorrenti, nel caso in cui il reato non ostativo risulti commesso prima dell'entrata in vigore del presente decreto-legge, e limitando le condizioni di applicazione degli obblighi di nuova introduzione a quelli ritenuti decisivi ai fini della concessione della liberazione condizionale nei confronti dei detenuti e degli internati non collaboranti, per non danneggiare soggetti che si trovino nella impossibilità della collaborazione o nel caso in cui tale collaborazione non possa essere comunque rilevante, prevedendo comunque la persistenza del divieto di incontro e di frequentazione con determinati soggetti, da imporsi all'atto della sottoposizione a libertà vigilata.

*Conclusivamente, la RT segnala che si tratta di una disposizione volta a modulare, in adesione del principio generale del favor rei, le condizioni tanto per l'ammissione*

*alla liberazione condizionale che per la concessione dei benefici penitenziari, evitando che alcuni soggetti restino esclusi dai principi riconosciuti con il provvedimento in esame per un mero fattore temporale.*

*Conclude assicurando che la disposizione è di natura ordinamentale e procedurale e non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

**Al riguardo**, ritenuto il tenore ordinamentale delle disposizioni, nulla da osservare.

#### **Articolo 4**

##### ***(Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646)***

L'articolo estende la platea dei soggetti nei confronti dei quali la Guardia di finanza ha la facoltà di procedere ad indagini fiscali e patrimoniali, ricomprendendovi tutti i detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall'art. 41-*bis* OP.

In particolare, alle lettere a) e b), si modifica il comma 1 dell'articolo 25 (*Verifiche ed Accertamenti fiscali a carico dei condannati*) della legge n. 646 del 1982 specificando che la verifica del nucleo di polizia economico-finanziaria del Corpo della guardia di finanza è effettuata ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari e comunque in materia economica e finanziaria, anche allo scopo di verificare l'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'articolo 10 della legge n. 575 del 1965 (lettera a). Si aggiorna poi il comma 3 del medesimo articolo, prevedendosi pertanto che copia del decreto di cui al comma 2-*bis* dell'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, sia trasmessa, a cura del Ministero della giustizia, al nucleo di polizia economico-finanziaria di cui al comma 1.

**La RT** ribadisce che con l'articolo si modifica l'art. 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, inserendo, con la lettera a), al comma 1 della disposizione esaminata la previsione con la quale anche nei confronti dei soggetti per i quali sia stato adottato un decreto ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 41-*bis* dell'O.P. che sancisce un regime "speciale" attesa la pericolosità sociale, il nucleo competente di polizia tributaria del Corpo della Guardia di Finanza può procedere alla verifica della relativa posizione fiscale, economica e patrimoniale, ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari, anche per la verifica dell'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'art. 18 della legge n. 575/1965.

Per tali finalità, la copia del decreto di cui all'art. 41-*bis* O.P. è trasmessa a cura del Ministero della giustizia al nucleo di polizia economico finanziaria territorialmente competente (lettera b).

Con riguardo alle indagini ed all'istruttoria compiuta dalla Guardia di Finanza in relazione alla comunicazione dell'adozione di misure che sospendano le ordinarie regole di trattamento nonché la concessione di benefici penitenziari, applicando il regime di massima sicurezza previsto dall'art. 41-*bis* della legge 354/1975, la RT rappresenta che: 1) si tratta comunque dei delitti di particolare gravità menzionati al comma 1 dell'articolo 4-*bis* o comunque di delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare associazioni di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva; 2) i



delitti appena menzionati rientrano tra quelli per i quali sono attribuiti poteri ispettivi in materia fiscale alla Guardia di Finanza espressione delle funzioni di polizia economico-finanziaria disciplinate dal D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68, che, collocandosi in un solco di naturale continuità con la Legge di ordinamento 23 aprile 1959, n. 189, ha adeguato i compiti del Corpo ai principali processi di cambiamento che hanno investito negli ultimi anni lo scenario interno ed internazionale. In tale ottica la competenza del Corpo ha carattere generale attraverso il diffuso ricorso alle indagini e alle investigazioni di polizia rappresentanti il punto di forza dell'azione del Corpo per il contrasto all'illegalità fiscale e nel campo degli altri crimini economico-finanziari e dei traffici illeciti.

In particolare, quindi, si completa la lacuna normativa, adeguando la casistica dei compiti e poteri già conferiti alla Guardia di Finanza, i quali dalla citata legge 646/1982 sono attribuiti – nell'attuale dizione dell'art. 25 – per le indagini a carico delle persone nei cui confronti sia stata emanata sentenza di condanna anche non definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero per il delitto di cui all'articolo 12-*quinqüies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575. Si consideri, poi, che le categorie e tipologie di reati susesposte si interfacciano e spesso coincidono tra di loro: da qui la necessità di uniformare le modalità investigative relative alla materia trattata.

In ultimo, si segnala che l'argomento è stato affrontato anche nella circolare 1/2018 del 27 novembre 2018 del Comando Generale della Guardia di Finanza che specifica il ruolo e le modalità operative del Corpo nell'ambito delle indagini fiscali ed extra-tributarie.

*Conclusivamente la RT rappresenta che dall'attuazione della presente disposizione non derivano oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica dal momento che le attività di cui si è detto sopra, sono tutte collegate ed interconnesse, e che, attesa la loro natura istituzionale, potranno essere assicurate con il ricorso alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, pur prendendo atto che le nuove norme si sovrappongono alle norme previgenti collegate e interconnesse che già prevedono analoghi compiti di indagine della Guardia di finanza, andrebbe meglio specificato l'effetto ampliativo in termini di soggetti detenuti che d'ora innanzi saranno sottoponibili ad indagini fiscali e patrimoniali.

A tale proposito, pur considerando che tali attività sono espressamente richiamati dalle norme in esame in termini di facoltà, va ribadito che il riconoscimento di nuovi specifici compiti ai fini delle attività di controllo che si prevedono dalle norme in esame, prefigura senz'altro attività aggiuntive e fabbisogni per i citati reparti del Corpo, di cui andrebbe attentamente valutata la sostenibilità a carico delle sole risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente.

## Articolo 5

### *(Norme in materia di occupazioni abusive e organizzazione di raduni illegali)*

L'articolo introduce nel codice penale, all'articolo 434-*bis*, il nuovo delitto di "Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica", in base al quale sono puniti con la pena della reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000 coloro che organizzano o promuovono l'invasione e con una pena ridotta di 1/3 i meri partecipanti. È prevista inoltre la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere l'invasione, nonché di quelle utilizzate nei casi medesimi per realizzare le finalità dell'occupazione.

di quelle utilizzate nei casi medesimi per realizzare le finalità dell'occupazione.

Il comma 2 mediante la modifica dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice antimafia), consente l'applicazione delle misure di prevenzione personali ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 434-*bis* c.p.

Il comma 3 dispone che le norme del presente articolo si applicano dal giorno successivo a quello della pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

**La RT** mira a introdurre alcune misure volte a rafforzare il sistema di prevenzione e di contrasto del fenomeno dei grandi raduni musicali, organizzati clandestinamente (c.d. *rave party*).

*Conclusivamente, assicura che l'intervento riveste carattere ordinamentale, riferendosi alla normale attività prodromica alla prevenzione dei reati e che, pertanto, non comporta oneri. In particolare vengono apprestate misure volte a rendere più efficace l'attività di prevenzione e contrasto dei reati, già svolta dalle competenti autorità dello Stato.*

**Al riguardo**, ritenuto il tenore ordinamentale della disposizione, non ci sono particolari osservazioni.

## Articolo 6

### *(Modifica dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150)*

L'articolo rinvia dal 1° novembre 2022 al 30 dicembre 2022 l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della delega per la riforma del processo penale. In particolare, aggiunge al decreto legislativo n. 150 del 2022 un nuovo articolo, l'articolo 99-*bis*.

**La RT** evidenzia che l'articolo interviene sull'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150 del 2022 stabilendone per le ragioni evidenziate in premessa, con l'inserimento dell'articolo 99-*bis*, il differimento al 30 dicembre 2022.

In particolare, la necessità del differimento dell'entrata in vigore del decreto legislativo indicato, recante attuazione della riforma dell'intero processo penale nelle sue diverse fasi prevista dalla legge delega 27 settembre 2021, n. 134, corrisponde all'esigenza di consentire a livello organizzativo di approntare le migliori soluzioni applicative alle mutate discipline e nel contempo favorire l'individuazione, non viziata dall'impellenza determinata dall'immediatezza dell'entrata in vigore fissata per il 1° novembre 2022, di prassi e linee interpretative condivise indispensabili per il positivo impatto della riforma stessa.

Il differimento contenuto entro la data del 30 dicembre 2022, consentirà di perseguire gli obiettivi PNRR relativi all'efficienza del processo penale e alla celere definizione dei procedimenti giudiziari con maggiore compiutezza assicurando al tempo stesso il raggiungimento dei risultati attesi nell'ambito della pianificazione approvata dalla Commissione europea.

*Conclusivamente, la RT certifica che la norma è di carattere ordinamentale e non è suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica.*

**Al riguardo**, in relazione al differimento che si dispone con la norma in esame, va evidenziato che la RT motiva tale aggiornamento dell'entrata in vigore con l'esigenza di consentire a livello "organizzativo" di approntare le migliori soluzioni applicative alle mutate discipline del processo penale.

Sul punto, andrebbero innanzitutto specificati gli ambiti di intervento che rendono indispensabile tale differimento, alla luce della dettagliata esposizione e valutazione dell'impatto – nonché della relativa copertura finanziaria – per alcune disposizioni, sin dall'anno in corso, a valere degli stanziamenti già previsti nel bilancio a legislazione vigente, riportata dalla RT annessa all'A.G. schema 414 della XVIII legislatura, relativo al decreto legislativo n. 150/2022 attuativo della delega contenuta nella legge 134/2021, con riferimento per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

A ben vedere, posto che il differimento coincide sostanzialmente con il termine dell'anno in corso, si ripropone la problematica di carattere metodologico già più volte rilevata in passato – anche di recente<sup>4</sup> – in relazione al rinvio dell'adeguamento della copertura finanziaria in sede di manovra di bilancio per il nuovo triennio degli stanziamenti per spese di funzionamento, a fronte di adempimenti previsti con l'approvazione di nuove norme, che originariamente si accompagnavano a clausole di invarianza<sup>5</sup>. In particolare si richiamano le norme che presuppongono adeguamenti informatici e digitali per l'attuazione del processo telematico, per i quali andrebbe

---

<sup>4</sup> XVIII Legislatura, Nota di Lettura n. 330, pagine 79-80.

<sup>5</sup> Sul punto, come già segnalato in passato (NL 241), appare assai chiara la circolare diramata alle Amministrazioni dalla R.G.S. per la formulazione delle previsioni di bilancio anche per il triennio 2023/2025, in cui il medesimo organo segnala alle Amministrazioni che ai fini dell'aggiornamento delle previsioni di spesa, di cui, rispettivamente, alle lettere a) e c) del comma 5 dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, segnala "innanzitutto la necessità, per le Amministrazioni che propongano richieste di aumento delle spese di fabbisogno rispetto a quelle autorizzate a legislazione vigente, di giustificare sempre le ragioni dell'incremento previsto, illustrando la richiesta in maniera più dettagliata nei casi in cui sui relativi capitoli di spesa si siano registrate, nell'anno precedente, significative economie a consuntivo; tali informazioni andrebbero riportate anche nella sezione II della nota integrativa (criteri di formulazione delle previsioni). In assenza di un'adeguata motivazione a sostegno, le proposte in questione non potranno essere assentite. Per le spese di fabbisogno, l'analisi volta alla formulazione delle proposte non dovrà essere limitata alla valutazione di eventuali richieste di incremento dello stanziamento, ma dovrà essere ampliata anche alla verifica del mantenimento in bilancio di tutto o parte dello stanziamento in relazione alle effettive esigenze di programmazione e capacità di impegno delle risorse, anche tenuto conto dell'attività sopra accennata di cui all'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009.". Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., Previsioni di bilancio per l'anno 2023 e per il triennio 2023 – 2025 e Budget per il triennio 2023 – 2025. Proposte per la manovra 2023, Circolare n. 22/2022, pagine 6-7.

chiarita la presenza o meno di sufficienti risorse anche per l'avvio a partire dal 30 dicembre 2022.

Sul punto, va rammentato che la mera apposizione di clausole di neutralità all'atto della approvazione esame delle norme, lungi dal costituire una soluzione meramente formale a fronte all'obbligo di copertura correlato alla approvazione di nuove norme, comporta sempre la stretta osservanza anche di quanto espressamente stabilito dall'articolo 17, comma 6-*bis* della legge di contabilità, come peraltro rilevato anche dall'Organo di controllo<sup>6</sup>, ovvero, che le stesse siano accompagnate in RT dalla puntuale illustrazione dei dati e degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità. Restando, almeno in linea di principio, preclusa la possibilità di fare fronte a nuovi o maggiori oneri attraverso l'utilizzo di risorse già previste in bilancio che dovrebbero scontare i soli fabbisogni di spesa previsti ai sensi della legislazione vigente<sup>7</sup>.

## **Articolo 7**

### ***(Disposizioni in materia di obblighi di vaccinazione anti sars-cov-2)***

L'articolo stabilisce che le norme transitorie sull'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i lavoratori che operano nei settori sanitario, sociosanitario e socioassistenziale non trovano più applicazione dal 2 novembre 2022, in luogo del termine finale previgente del 31 dicembre 2022.

In tal senso, apporta modifiche ed integrazioni al decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (*Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*), gli esercenti una professione sanitaria.

Più in particolare:

- alla lettera a), punti 1)-3) si aggiornano le scadenze previste dai commi 1, 5 e 6 dell'articolo 4 (*Obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario*) riguardanti gli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali;

---

<sup>6</sup> Sul punto, va segnalato l'intervento della Corte dei conti in merito alla necessità che tali clausole debbano essere sempre accompagnate da dati sempre completi ed analitici a illustrazione e documentazione degli effetti delle nuove norme. Ciò costituendo non solo la condizione essenziale al fine di certificare l'effettività della invarianza d'oneri, ma anche un adempimento necessario ad evitare una pericolosa inversione tra norma di legge e disposizioni amministrative di attuazione. In altri termini, nelle considerazioni formulate sulla laconicità dei contenuti dimostrativi delle clausole di neutralità contenuti nelle RT degli ultimi anni, la Corte ha rilevato che ciò si rende in definitiva indispensabile ad evitare il rischio di una palese elusione non solo dei vari contenuti previsti dalla legge di contabilità in tema di contenuti della RT, ma anche dell'aggravamento nei fatti dell'obbligo di copertura finanziaria delle nuove norme: in tal modo, rinviandosi nei fatti ad un momento successivo alla loro entrata in vigore, la verifica parlamentare degli effetti finanziari delle nuove disposizioni, che è invece consentita solo nei casi tassativamente previsti dall'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità. Più recentemente, la Corte stessa ha evidenziato il rischio che la mancata valutazione degli effetti delle norme, ovvero la mera certificazione di invarianza non supportata da adeguati elementi dimostrativi, possa addirittura compromettere l'effettività delle stesse. Cfr. Corte dei conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, settembre – dicembre 2019, depositata il 25 marzo 2020; maggio -agosto 2021, depositata il 20 ottobre 2021, pagine 4-6.

<sup>7</sup> Si segnala, in proposito, che la Circolare n. 32 del Dipartimento della RGS fa espresso riferimento ad un "divieto" in tal senso. In presenza di clausole di neutralità, la Ragioneria evidenzia che la RT "dovrà riportare i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, fornendo indicazione delle risorse già previste in bilancio utilizzabili per le finalità indicate. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., Circolare n. 32/2010, Paragrafo 4.3, pagina 4.

- alla lettera b), si aggiorna il termine previsto dal comma 1-bis dell'articolo 4-bis (*Estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie*) riguardante i lavoratori, anche esterni, operanti a qualsiasi titolo in strutture di ospitalità e di lungodegenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative, strutture residenziali per anziani e strutture socio-assistenziali, strutture semiresidenziali o strutture che a qualsiasi titolo ospitano persone in situazione di fragilità;
- alla lettera c), si aggiornano i termini previsti ai commi 1 e 3 dell'articolo 4-ter (*Obbligo vaccinale per il personale delle strutture di cui all'articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*) concernenti il personale che svolge la propria attività lavorativa, a qualsiasi titolo, nelle strutture sanitarie e sociosanitarie, ad eccezione dei lavoratori titolari di contratti esterni e ferma restando l'inclusione anche di questi ultimi soggetti qualora si ricada nelle fattispecie specifiche sopra menzionate e gli studenti dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento di tirocini pratico-valutativi, intesi al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio delle professioni sanitarie.

**La RT** evidenzia che la disposizione anticipa al 1° novembre 2022 la scadenza dell'obbligo vaccinale per il personale esercente le professioni sanitarie, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie nonché per il personale delle strutture di cui all'[articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502](#) ovvero sia le strutture che effettuano attività sanitarie e sociosanitarie, allo stato fissata al 31 dicembre 2022.

*Conclusivamente, assicura che le disposizioni recate dall'articolo in esame rivestono carattere ordinamentale e alle stesse si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già a disposizione a legislazione vigente.*

**Al riguardo**, ritenuto il tenore ordinamentale delle disposizioni in esame, non ci sono osservazioni.

### **Articolo 8** **(Clausola di invarianza finanziaria)**

L'articolo reca la clausola d'invarianza riferita a tutte le disposizioni contenute nel decreto legge, prevedendo che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**La RT** si limita a ribadire il contenuto della norma.

**Al riguardo**, va ribadito che la mera apposizione di clausole di invarianza in relazione all'approvazione di nuove norme dovrebbe sempre accompagnarsi all'illustrazione di tutti i dati ed elementi, che siano realmente idonei a comprovare l'effettiva sostenibilità dei nuovi atti e adempimenti da associare alle nuove disposizioni, esclusivamente a valere delle sole risorse già iscritte in bilancio ai sensi della legislazione vigente, come previsto dal comma 6-bis dell'articolo 17 della legge di contabilità. Al contrario, risolvendosi le medesime in mere affermazioni di "principio", prove di dimostrata fondatezza.

Si rinvia alle considerazioni metodologiche sollevate in relazione all'esame dell'articolo 6.



# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Lug 2022 [Nota breve n. 29](#)  
Le previsioni economiche estive 2022 della Commissione europea
- " [Elementi di documentazione n. 12](#)  
Rendiconto 2021 e Assestamento 2022 (**A.C. 3675** e **A.C. 3676**)
- " [Elementi di documentazione n. 12/1](#)  
Rendiconto 2021 e Assestamento 2022 (**A.C. 3675** e **A.C. 3676-A**)
- Ago 2022 [Nota di lettura n. 326](#)  
**A.S. 2681**: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota breve n. 30](#)  
La riforma delle regole fiscali europee: lo stato dell'arte
- " [Nota di lettura n. 327](#)  
Schema di decreto legislativo recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134 (**Atto del Governo n. 406**)
- " [Nota di lettura n. 329](#)  
**A.S. 2685**: "Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali"
- Set 2022 [Nota di lettura n. 330](#)  
Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (**Atto del Governo n. 414**)
- " [Nota di lettura n. 328](#)  
Delega al governo per l'efficienza del processo civile (**Atto del Governo n. 407**)
- " [Nota di lettura n. 331](#)  
Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (**Atto del Governo n. 405**)
- " [Nota di lettura n. 333](#)  
Pericoli derivanti all'esposizione alle radiazioni ionizzanti (**Atto del Governo n. 412**)
- Nov 2022 [Documentazione di finanza pubblica n. 2](#)  
Andamenti recenti di finanza pubblica
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 3](#)  
Quantificazione e copertura delle leggi di spesa
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 5](#)  
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 (**Doc. LVII, n. 01-bis**)
- " [Nota di lettura n. 1](#)  
**A.S. 311**: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, recante ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" (Approvato dalla Camera dei deputati)