



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI)

dal Ministro della giustizia (NORDIO)

dal Ministro dell'interno (PIANTEDOSI)

e dal Ministro della salute (SCHILLACI)

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (GIORGETTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 OTTOBRE 2022

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

L'analisi tecnico-normativa relativa al decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, nonché il documento sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), composto dall'esenzione dall'AIR per le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 7 e dall'esclusione dall'AIR per l'articolo 5 del medesimo decreto, sono stati trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 21 novembre 2022.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

TITOLO: 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 e 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”.

REFERENTI AIR: Presidenza del Consiglio dei Ministri – **Ufficio Legislativo dei dicasteri:** della Giustizia (articoli 1, 2, 3, 4 e 6); dell’Interno (articolo 5); della Salute (articolo 7).

NORME IN MATERIA DI GIUSTIZIA ARTICOLI 1, 2, 3, 4 e 6 (da pag. 1 a pag. 11).

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Con i primi tre articoli del decreto-legge in esame vengono dettate disposizioni urgenti in tema di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia.

L’articolo 4 introduce la possibilità per la Guardia di finanza di procedere a indagini fiscali nei confronti dei detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall’articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, (*Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*).

L’articolo 6 differisce l’entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (*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*), al fine di consentire la gestione dell’impatto della riforma in materia penale sull’organizzazione degli uffici.

L’intervento legislativo riveste carattere di necessità ed urgenza.

In particolare, con riferimento al primo ambito di intervento, in tema di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, è pendente un giudizio di legittimità costituzionale.

Con l’ordinanza n. 97 del 2021 la Corte costituzionale ha infatti sottolineato l’incompatibilità con la Costituzione delle norme che individuano nella collaborazione l’unica possibile strada, a disposizione del condannato all’ergastolo per un reato ostativo, per accedere alla liberazione condizionale, demandando però al legislatore il compito di operare scelte di politica criminale tali da contemperare le esigenze di prevenzione generale e sicurezza collettiva con il rispetto del principio di rieducazione della pena affermato dall’articolo 27, comma 3, della Costituzione. La Corte ha conseguentemente rinviato, in un primo momento al 10 maggio 2022, la nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, contestualmente indirizzando al legislatore un monito a provvedere e, successivamente, ha ulteriormente differito all’udienza pubblica dell’8 novembre 2022 la decisione, anche in ragione dello stato avanzato dei lavori parlamentari relativi ad un apposito disegno di legge in materia (AC 1951) presentato nella precedente legislatura. In particolare, il Parlamento aveva già svolto ampi lavori, pervenendo all’approvazione di un testo presso la Camera dei deputati e lo svolgimento di un’ampia attività di esame anche in seno al Senato, che non è pervenuto all’approvazione definitiva solo a causa dello scioglimento delle Camere. Pertanto, l’intervento legislativo di urgenza in esame si rende necessario per consentire di adempiere al monito della Corte.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Con riferimento alle specifiche linee di intervento, di cui alla norma di interesse di questa amministrazione, si rappresenta quanto segue:

Con riferimento alle modifiche in materia di concessione dei benefici penitenziari ai detenuti e agli internati «non collaboranti» il presente decreto-legge riproduce nei contenuti il testo unificato già approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022 (Atto Senato n. 2574), con un'unica circoscritta modifica di seguito segnalata.

Con l'**articolo 1**, in particolare, si interviene sulla citata legge 26 luglio 1975, n. 354.

In primo luogo, al comma 1, con la lettera a), numero 1), si incide sul comma 1 dell'articolo 4-bis, che, in caso di condanna per alcuni gravi delitti indicati come ostativi, esclude la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno e delle misure alternative alla detenzione, fuori dei casi di collaborazione con la giustizia (ai sensi dell'articolo 58-ter O.P. ovvero dell'articolo 323-bis codice penale). In forza del rinvio operato dall'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, il divieto si applica altresì alla liberazione condizionale.

Secondo un orientamento consolidato della Corte di cassazione, quando sia in esecuzione un provvedimento di unificazione di pene concorrenti irrogate sia per delitti ostativi, sia per delitti non ostativi, è legittimo lo scioglimento del cumulo nel corso dell'esecuzione ai fini del vaglio di ammissibilità della domanda di concessione di un beneficio penitenziario, sempre che il condannato abbia espiato la parte di pena relativa ai delitti ostativi (*ex multis*, Cassazione penale, sezione I, sentenza n. 13041 dell'11 dicembre 2020).

In proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 361 del 1994, aveva affermato che la disciplina contenuta nell'articolo 4-bis O.P. non delinea uno *status* di detenuto pericoloso, precisando che detta norma « va interpretata – in conformità del principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, nel senso che possono essere concesse misure alternative alla detenzione ai condannati per i reati gravi, indicati dalla giurisprudenza, quando essi abbiano espiato per intero la pena per i reati stessi e stiano espiando pene per reati meno gravi non ostativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione ».

Con la novella in esame si intende circoscrivere la portata del summenzionato principio giurisprudenziale, escludendone i casi in cui il giudice della cognizione o il giudice dell'esecuzione abbiano accertato la sussistenza di una connessione qualificata tra i delitti non ostativi e quelli ostativi, ovvero – in particolare – le ipotesi in cui i delitti non ostativi risultino commessi «per eseguire od occultare uno dei reati di cui al primo periodo, ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di detti reati».

Ricorrendo siffatta connessione qualificata, dunque, non sarà più possibile procedere allo scioglimento del cumulo, sicché l'accesso ai benefici e alle misure alternative rimarrà soggetto al più gravoso regime di cui al primo periodo anche nel corso dell'espiazione del reato non ostativo. Rispetto alla disposizione approvata dalla Camera dei deputati, sono state apportate due modifiche.

Va infatti rilevato, in primo luogo, che in detta disposizione l'estensione del regime ostativo viene testualmente operata con riferimento all'ipotesi « di esecuzione di pene concorrenti » che, a mente di quanto previsto dall'articolo 663 del codice di procedura penale, si verifica allorché una medesima persona sia stata condannata con più sentenze o decreti penali per reati diversi.

Poiché, tuttavia, non v'è ragione alcuna per non estendere l'applicazione della nuova disciplina del regime ostativo anche al caso in cui la condanna per reati ostativi e non ostativi sia stata

adottata con un'unica sentenza, si è ritenuto di eliminare dal testo della norma l'aggettivo «concorrenti» con cui si era inteso qualificare le pene in esecuzione.

In secondo luogo, si è attribuita rilevanza anche all'accertamento della connessione qualificata eventualmente compiuto in fase esecutiva.

Con l'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2), si modifica la disciplina dettata dal comma 1-bis dell'articolo 4-bis O.P., che attualmente – per i cosiddetti 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: in questi casi, non sussistendo margini per un'utile cooperazione con la giustizia, viene meno la preclusione assoluta stabilita dal comma 1, purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La novella sostituisce il comma 1-bis con tre nuovi commi che individuano le condizioni per l'accesso ai suddetti benefici, delineando un peculiare regime probatorio, fondato sull'allegazione da parte degli istanti di elementi specifici che consentano di escludere per il condannato sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi. Quando si tratta di reati non associativi, tra i quali in particolare quelli contro la pubblica amministrazione, dovranno essere esclusi collegamenti con il contesto nel quale il reato è stato commesso.

Il nuovo comma 1-bis.1. prevede una specifica, meno rigorosa, disciplina con riguardo ai reati non associativi, tra cui i reati contro la pubblica amministrazione, per i quali si esclude la sussistenza dell'onere di allegazione in relazione all'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e al pericolo di ripristino di tali collegamenti. L'onere di allegazione è altresì escluso in relazione al pericolo di ripristino dei collegamenti con il contesto nel quale il reato venne commesso. In base al nuovo comma 1-bis.2, tuttavia, tornerà ad applicarsi il più gravoso regime di cui al comma 1-bis allorché il detenuto o l'internato abbia riportato condanna anche per il delitto di cui all'articolo 416 del codice penale finalizzato alla commissione dei delitti indicati nel medesimo comma 1-bis.1.

Si evidenzia che la nuova formulazione del comma 1-bis richiama un passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019 che, in relazione ai permessi-premio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4-bis comma 1, O.P., nella parte in cui non prevede che possano essere concessi tali permessi anche in assenza di collaborazione con la giustizia « allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti ».

La Corte, in particolare, ha sottolineato la necessità che il «regime probatorio rafforzato» si estenda all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata «ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali». A giudizio della Corte si tratta «di aspetto logicamente collegato al precedente, del quale condivide il carattere necessario alla luce della Costituzione, al fine di evitare che il già richiamato interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, tutelato dallo stesso articolo 4-bis O.P., finisca per essere vanificato».

Nella citata sentenza n. 253 del 2019, la Corte sottolinea altresì come gravi sullo stesso condannato che richiede il beneficio «l'onere di fare specifica allegazione di entrambi gli elementi – esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro ripristino».

A tale riguardo, inoltre, la giurisprudenza di legittimità ha recentemente specificato (Cassazione penale, Sezione I, sentenza n. 33743 del 14 luglio 2021), in tema di concessione del permesso premio a soggetto condannato per delitti ostativi, che è illegittima l'ordinanza del giudice di sorveglianza che dichiara l'inammissibilità dell'istanza per omessa specifica allegazione di elementi di prova idonei a dimostrare la sussistenza dei requisiti sulla base dei quali, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019, può essere concesso il beneficio (vale a dire

l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino), essendo a tal fine sufficiente l'allegazione di elementi fattuali (quali, ad esempio, l'assenza di procedimenti posteriori alla carcerazione, il mancato sequestro di missive o la partecipazione fattiva all'opera rieducativa) che, anche solo in chiave logica, siano idonei a contrastare la presunzione di perdurante pericolosità prevista dalla legge per negare lo stesso, potendo, eventualmente, il giudice completare l'istruttoria anche d'ufficio.

Il decreto-legge specifica che gli elementi che l'istante dovrà allegare per ottenere l'accesso ai benefici dovranno essere diversi e ulteriori rispetto:

- alla regolare condotta carceraria;
- alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo;
- alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza.

Il giudice di sorveglianza dovrà, al riguardo:

- tenere conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile;
- accertare la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

Al riguardo si rileva che, nella citata ordinanza n. 97 del 2021, la Corte costituzionale ha sottolineato che «la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione. A fortiori, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino».

La lettera a), numero 3), 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 condannati per reati cosiddetti 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 del codice di procedura penale, 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.

Al riguardo, si segnala che, nella citata sentenza n. 253 del 2019, la Corte costituzionale ha sottolineato come l'acquisizione di informazioni, a partire da quelle di natura economico-patrimoniale « non solo è criterio già rinvenibile nell'ordinamento (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) – nel caso di specie, nella stessa disposizione di cui è questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 236 del 2016) – ma è soprattutto criterio costituzionalmente necessario (sentenza n. 242 del 2019) per sostituire in parte qua la presunzione assoluta caducata, alla stregua dell'esigenza di prevenzione della “commissione di nuovi reati” (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009) sottesa ad ogni previsione di limiti all'ottenimento di benefici penitenziari (sentenza n. 174 del 2018) ».

Quanto alla tempistica, la disposizione in esame del decreto-legge prevede che i pareri, con eventuali istanze istruttorie, e le informazioni e gli esiti degli accertamenti siano resi entro sessanta giorni dalla richiesta, prorogabili di ulteriori trenta 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.

Inoltre, viene previsto, nel caso in cui dall'istruttoria svolta emergano indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o 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.

Il decreto-legge subordina, inoltre, la concessione dei benefici ai detenuti soggetti al regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis O.P., alla previa revoca di tale regime.

All'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4), apporta una modifica di carattere meramente lessicale al comma 2-bis dell'articolo 4-bis, il quale specifica che, in relazione alla concessione dei benefici penitenziari ai condannati per una serie di reati elencati al comma 1-ter del medesimo articolo (che non rientrano tra quelli cosiddetti ostativi) il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni dal questore. La novella sostituisce l'espressione «ai fini della concessione dei benefici» con «nei casi».

La lettera a), numero 5), inserisce, nell'articolo 4-bis, il nuovo comma 2-ter, volto a specificare che le funzioni di pubblico ministero per le udienze del tribunale di sorveglianza che abbiano ad oggetto la concessione dei benefici penitenziari ai condannati per i gravi reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale possono essere svolte dal pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado.

La lettera a), numero 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, concernente l'impossibilità di concedere benefici penitenziari ai condannati per delitti dolosi quando il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il procuratore distrettuale abbia rappresentato l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La lettera b) e la lettera c) dell'articolo 1 incidono, rispettivamente, sulla disciplina del lavoro all'esterno (articolo 21 O.P.) e dei permessi premio (articolo 30-ter O.P.) 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 o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza;

– di associazione mafiosa di cui all'articolo 416-bis del codice penale 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.

L'articolo 2 interviene sul citato decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, allo scopo di modificare l'articolo 2, in base al quale la disciplina restrittiva per l'accesso ai benefici penitenziari, prevista all'articolo 4-bis O.P., si estende anche al regime della liberazione condizionale.

In base a quanto previsto nell'articolo 176 del codice penale, il condannato a pena detentiva che, durante il tempo di esecuzione della pena, abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento, può essere ammesso alla liberazione condizionale, se ha scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni. Se si tratta di recidivo deve, invece, avere scontato almeno quattro anni di pena e non meno di tre quarti della pena inflittagli. L'articolo 176 del codice penale prevede che il condannato all'ergastolo possa essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno 26 anni di pena. In ogni caso la concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle. Disposizioni specifiche sono

previste per la revoca della liberazione condizionale e sull'estinzione della pena dall'articolo 177 del codice penale.

La disciplina restrittiva per l'accesso ai benefici penitenziari, prevista all'articolo 4-bis O.P., si estende, per effetto dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 152 del 1991, anche al regime della liberazione condizionale. Infatti, il comma 1 dell'articolo 2 afferma che i condannati per i delitti indicati nel citato articolo 4-bis possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono i presupposti che lo stesso articolo prevede, a seconda delle fattispecie delittuose, per la concessione degli altri benefici penitenziari. In virtù di tale complesso normativo, la richiesta di accedere alla liberazione condizionale, se presentata da condannati per i delitti compresi nel comma 1 dell'articolo 4-bis, può essere valutata nel merito solo laddove essi abbiano collaborato con la giustizia, oppure nei casi di accertata impossibilità o inesigibilità della collaborazione medesima. Sul punto si è espressa la Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 97 del 2021.

Rispetto al quadro normativo vigente, il decreto-legge, in primo luogo, interviene sul comma 1 dell'articolo 2, per ribadire che l'accesso alla liberazione condizionale è subordinato al ricorrere delle condizioni previste dall'articolo 4-bis O.P. (lettera a)) 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'articolo 4-bis O.P.

Con la lettera b) sono invece apportate diverse modifiche alla disciplina vigente in materia di liberazione condizionale (comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991) per i condannati all'ergastolo per i cosiddetti reati ostativi, non collaboranti, di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis.

Per i predetti soggetti:

- la richiesta della liberazione condizionale potrà essere presentata dopo che abbiano scontato trent'anni di pena (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, rimane il requisito dei ventisei anni);
- occorrono dieci 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 cinque anni).
- la libertà vigilata – sempre disposta per i condannati ammessi alla liberazione condizionale – è 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, del codice di procedura penale;
 - i soggetti sottoposti a misura di prevenzione di cui alle lettere a), b), d), e), f) e g) dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (cosiddetto «codice antimafia»);
 - i soggetti condannati per reati previsti dalle predette lettere.

L'articolo 3 delinea una specifica disciplina transitoria da applicare a detenuti e internati per fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

L'articolo 4 modifica l'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*), al fine di introdurre la possibilità per la Guardia di finanza di procedere a indagini fiscali nei confronti dei detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall'articolo 41-bis O.P. (lettera a)).

Attualmente, in base al citato articolo 25, comma 1, il nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza può procedere alla verifica della posizione fiscale, economica e patrimoniale delle seguenti categorie di persone:

- 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;

– persone nei cui confronti sia stata emanata sentenza di condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

– persone nei cui confronti sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione.

Con riguardo al regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis, O.P., tale disposizione prevede che quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione 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, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dal presente decreto-legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

Il provvedimento di sospensione è adottato con decreto motivato del Ministro della giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. Il provvedimento medesimo ha durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni. La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto di specifiche condizioni. Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa (comma 2-bis).

Per consentire alla Guardia di finanza di procedere con le verifiche, la disposizione in commento prevede che una copia del decreto del Ministro della giustizia, che applica il cosiddetto 41-bis, sia trasmessa al nucleo di polizia economico-finanziaria competente per le verifiche (lettera b)).

Con l'**articolo 6** si interviene per differire l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, con una misura da adottare in via d'urgenza, considerata l'imminente entrata in vigore delle sue disposizioni (1° novembre 2022). L'intervento si giustifica per la riscontrata necessità di approntare misure attuative adeguate a garantire un ottimale impatto della riforma sull'organizzazione degli uffici.

Il differimento consentirà, inoltre, un'analisi delle nuove disposizioni normative, agevolando l'individuazione di prassi applicative uniformi e utili a valorizzare i molti aspetti innovativi della riforma.

In ogni caso, il rinvio dell'entrata in vigore è contenuto entro la data del 30 dicembre 2022, in quanto si tratta di un lasso di tempo certamente sufficiente ai fini indicati e che permette di mantenere gli impegni assunti in relazione al Piano nazionale ripresa resilienza (PNRR).

La tecnica normativa utilizzata è quella della novella al testo del decreto legislativo n. 150 del 2022, al fine di collocare l'intera disciplina in un unico corpus normativo e agevolarne la lettura e l'applicazione. La scelta di un rinvio dell'entrata in vigore, piuttosto che di una applicabilità o efficacia delle disposizioni è imposta dalla necessità di assicurare la corretta e certa operatività anche delle disposizioni transitorie contenute nel titolo VI del citato decreto legislativo, che assumono proprio nell'entrata in vigore del decreto il punto di riferimento per l'applicazione differenziata di vecchi e nuovi istituti.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Come evidenziato *sub* 1) e 2), le norme di interesse di questa Amministrazione, di cui al decreto-legge in esame, introducono, mediante novellazione, disposizioni di carattere precettivo e ordinamentale, con riferimento alle norme, attualmente vigenti, di seguito indicate:

- **Con riferimento all'articolo 1:**

Articoli 4-*bis*, 21, comma 4 e 30-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*);

- **Con riferimento all'articolo 2:**

Articolo 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;

- **Con riferimento all'articolo 4:**

Articolo 25, commi 1 e 3, della legge 13 settembre 1982, n. 646 (*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*);

- **Con riferimento all'articolo 6:**

Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (*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*).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, incidendo su materia riservata alla competenza legislativa dello Stato (ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l, della Costituzione).

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

All'esame del Parlamento attualmente risulta esistente il seguente progetto di legge:

A.S. 275 - 19^a Legislatura Sen. Franco Mirabelli (PD-IDP) e altri - Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia (31 ottobre 2022: Presentato al Senato - Da assegnare).

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

In ordine alle linee prevalenti della giurisprudenza di legittimità e ai giudizi di costituzionalità in materia di benefici penitenziari, si riporta a quanto rappresentato *sub 2*).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Le norme di competenza di questa Amministrazione, di cui al decreto-legge in esame, sono compatibili con l'ordinamento europeo e, anzi, con specifico riferimento al tema del rinvio dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, provvedimento attuativo della riforma di sistema delegata per l'efficienza del processo penale e la celere definizione dei procedimenti giudiziari, che rientra tra gli impegni assunti in relazione al Piano nazionale ripresa resilienza (PNRR), si segnala che il differimento contenuto entro la data del 30 dicembre 2022, consentirà di perseguire gli obiettivi indicati con maggiore compiutezza assicurando al tempo stesso il raggiungimento dei risultati attesi nell'ambito della pianificazione approvata dalla Commissione europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono aperte procedure di infrazione a carico della Repubblica Italiana.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia UE sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Le disposizioni in esame non introducono nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni in esame sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il decreto-legge, con riferimento alle norme in esame, fa ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

La lettera a), numero 6) dell'articolo 1 del decreto-legge in esame 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*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente l'impossibilità di concedere benefici penitenziari ai condannati per delitti dolosi quando il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il procuratore distrettuale abbia rappresentato l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

La norma in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Le disposizioni in esame non prevedono l'adozione di atti successivi attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'amministrazione della giustizia.

Non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica.

NORME IN MATERIA DI SICUREZZA articolo 5 (da pag. 11 a pag. 14).

PARTE I – ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

L'intervento normativo mira a rafforzare il sistema di prevenzione e di contrasto del fenomeno dei grandi raduni musicali, organizzati clandestinamente (c.d. rave party). I casi che si sono finora presentati hanno riguardato meeting, organizzati mediante un "passa parola" clandestino, realizzato attraverso il web e soprattutto attraverso i social network, che si sono tenuti in aree di proprietà pubblica o privata invase illecitamente dai partecipanti.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale di riferimento è costituito dai seguenti provvedimenti legislativi:

- regio decreto 19 ottobre 1930, n.1398, recante approvazione del testo definitivo del Codice Penale;
- decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Lo schema di provvedimento in esame innova i provvedimenti elencati al punto precedente mediante la tecnica della novella.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento è in linea con i principi costituzionali in quanto, intervenendo solo sui raduni che possano in concreto mettere in pericolo l'ordine pubblico o l'incolumità o la salute pubblica, non lede la libertà di riunione riconosciuta dall'articolo 17 della Costituzione. In particolare, l'esperienza dei rave party tenutisi sul territorio nazionale dimostra che il loro svolgimento costituisce l'occasione per la commissione di reati e/o di comportamenti sanzionabili, sul presupposto necessario del compimento dell'azione di invasione illecita - in quanto arbitraria - di edifici o terreni altrui, condicio sine qua non per lo svolgimento del raduno.

L'intervento normativo risulta, inoltre, in linea con il disposto dell'articolo 32 della Costituzione, data l'esposizione a rischi - anche gravi - per la salute dei partecipanti ai raduni in argomento, dovuti alla privazione del sonno per più giorni, alla precarietà dell'alimentazione ed all'assordante e ininterrotto suono della musica cui si viene sottoposti. Diventa, pertanto, necessario l'intervento normativo proposto proprio a tutela del bene 'salute', che lo Stato ha il dovere di tutelare ai sensi del citato articolo 32 della Costituzione.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, incidendo le disposizioni in tema di raduni illegali sulle materie dell'ordine pubblico e sicurezza, che sono riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, 1° comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, in quanto non si prevedono né sono determinati, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Su analoga materia al momento risulta presentata dall'On. Paolo Barelli la proposta di legge AC 493 avente ad oggetto "Disposizioni in materia di svolgimento di raduni a carattere musicale in

spazi non attrezzati ovvero non destinati al pubblico spettacolo”, ancora da assegnare alla competente Commissione della Camera dei Deputati.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Non risultano giudizi pendenti innanzi alla Corte Costituzionale sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.

Lo schema di provvedimento normativo è compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea e si pone in linea con principi dallo stesso ricavabili.

2) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure di infrazione in corso.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento è in linea con gli obblighi internazionali.

4) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia sul medesimo o analogo oggetto.

5) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano giudizi pendenti innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Il provvedimento presenta caratteristiche uniformi a quelle degli altri Stati membri sia pure con differenze legate alle peculiarità degli ordinamenti dei singoli Stati.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il comma 1 dell'articolo 5 inserisce nel codice penale l'articolo 434-bis, recante “Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute

pubblica”, il quale definisce gli elementi che concretizzano la nuova fattispecie precisando che essa consiste nell’invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l’ordine pubblico o l’incolumità pubblica o la salute pubblica. La disposizione in esame risponde alla esigenza di prevedere efficaci strumenti di deterrenza rispetto alla promozione, alla organizzazione e alla direzione degli eventi in argomento.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel provvedimento.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il provvedimento fa ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell’atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Il provvedimento non comporta effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell’atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento non rinvia a successivi atti attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell’aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all’Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell’intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso degli uffici interessati. Non vi è necessità di ricorrere all’Istituto nazionale di statistica, perché i dati necessari possono essere acquisiti con i sistemi già in uso presso le amministrazioni interessate.

NORME IN MATERIA DI SALUTE articolo 7 (da pag. 15 a pag. 18)**PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO****1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.**

L'intervento normativo in esame riveste carattere di necessità e urgenza, in quanto è finalizzato ad apportare modifiche alle disposizioni vigenti in materia di obbligo vaccinale, in considerazione del mutato quadro epidemiologico. Invero, con riferimento al quadro epidemiologico si registra una diminuzione dell'incidenza dei casi di contagio da Covid-19 e una stabilizzazione della trasmissibilità sebbene al di sopra della soglia epidemica. L'impatto sugli ospedali continua ad essere limitato con un lieve aumento nel tasso di occupazione dei posti letto nelle aree mediche e una tendenza alla stabilizzazione nel tasso di occupazione.

Nel merito, l'articolo 7 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 sociosanitarie 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 socio-sanitarie, allo stato fissata al 31 dicembre 2022. Inoltre, con specifico riguardo alla categoria degli esercenti le professioni sanitarie, la vigente misura della sospensione dall'esercizio della professione, non si ritiene più giustificata né proporzionata al mutato quadro epidemiologico. Peraltro, il reintegro del menzionato personale contrasta la grave carenza di personale sanitario che si registra sul territorio. Sulla base delle argomentazioni rese, il reintegro del personale sanitario nell'esercizio delle relative funzioni diventa una misura necessaria e urgente per garantire l'effettività del diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione

2) Analisi del quadro normativo nazionale

L'intervento normativo in esame s'inquadra nell'ambito del quadro normativo correlato all'emergenza epidemiologica in corso. In particolare, per quanto attiene alla materia trattata dall'articolo in esame:

- Decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, recante «Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3;
- Decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, recante "Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52;
- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, recante "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici."

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti

Il provvedimento in esame impatta in particolare sulle seguenti disposizioni:

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, articoli 4, 4-bis e 4-ter.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il provvedimento è stato predisposto nel rispetto dei principi costituzionali previsti dall'articolo 32 della Costituzione e delle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge sono compatibili con il riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Il provvedimento appare riconducibile alla materia della profilassi internazionale, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera q) della Costituzione.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

L'intervento normativo è conforme ai principi previsti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Non si rilevano, pertanto, profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a statuto speciale nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Sono assenti rilegificazioni. Non sono stati utilizzati strumenti di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non sono presenti all'esame del parlamento progetti di legge che vertono su materia analoga.

9) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Si rappresenta che nella materia de qua sono attualmente in corso giudizi di legittimità costituzionale in fasi più o meno avanzate di giudizio. In particolare, si segnala che per il giorno 30 novembre 2022 è stata fissata l'udienza pubblica relativamente ad un contenzioso costituzionale avente ad oggetto la questione di legittimità dell'articolo 4, commi 1 e 2 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, sollevata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza depositata il 22 marzo 2022.

PARTE II CONTESTO NORMATIVO EUROPEO E INTERNAZIONALE**1) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.***

Le disposizioni non presentano profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

2) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano sussistere procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o su analogo oggetto.

3) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Le disposizioni non presentano profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

4) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano sussistere, sulle specifiche materie oggetto di intervento, precedenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione europea né si ha notizia di giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto dinnanzi al citato organo.

5) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano orientamenti giurisprudenziali né giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito all'oggetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge.

6) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Considerata la specificità territoriale e la peculiarità della materia trattata nell'intervento normativo non si ravvisano specifiche linee prevalenti di regolamentazione da parti di altri Stati dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Il provvedimento non introduce nuove definizioni normative.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

Sono stati verificati i riferimenti normativi contenuti nel decreto-legge ed essi risultano corretti e corrispondenti alla versione vigente dei testi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni alle disposizioni vigenti, in particolare:

- a) all'articolo 4, comma 1;
- b) all'articolo 4, al comma 5;
- c) all'articolo 4, al comma 6;
- d) all'articolo 4-bis, comma 1;
- e) all'articolo 4-ter, commi 1;
- f) all'articolo 4-ter, comma 3.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Si rileva il venir meno dell'obbligo vaccinale per i soggetti di cui agli articoli 4, 4-bis e 4-ter del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, pur non traducendosi in una disposizione abrogativa espressa nel testo normativo

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non vi sono disposizioni con effetto retroattivo, né di reviviscenza di norme precedentemente abrogate, né di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla disciplina vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sussistono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti atti successivi attuativi della norma primaria.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione delle disposizioni in esame sono stati utilizzati i dati numerici, informativi e statistici in possesso del Ministero della salute, delle Regioni e dell'Istituto Superiore di Sanità, ritenuti congrui e sufficienti; pertanto, non si è reso necessario il ricorso ad altre basi informative.

FINE

MODULARIO
P.C.M. 198

Mod. 251

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Visto lo schema di decreto-legge 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”*, approvato nelle riunioni del Consiglio dei Ministri del 31.11.2022;

Viste le allegate richieste di esenzione dall’AIR prodotte per gli articoli 1, 2, 3, 4, 6 e 7, ai sensi dall’articolo 7, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169;

Acquisiti il conforme parere del Nucleo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144;

DISPONE

l’esenzione dall’AIR per gli articoli 1, 2, 3, 4, 6 e 7, dello schema di decreto-legge 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”*, ai sensi dell’articolo 7 del DPCM 15 settembre 2017, n. 169.

Roma, 16 NOV 2022

(Pres. Francesca Quadri)



Ministero della Giustizia

Ufficio Legislativo

Alla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

Oggetto : Decreto legge 31 ottobre 2022, n. 162. Artt. 1, 2, 3, 4 e 6. Richiesta di esenzione air

Con riferimento al provvedimento richiamato in oggetto 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*” si richiede, ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, l'esenzione dall'obbligo di redazione della relazione AIR per le seguenti disposizioni di competenza di questa Amministrazione: **art. 1** (*Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354*), **art. 2** (*Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203*), **art. 3** (*Disposizioni transitorie in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari*), **art. 4** (*Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646*) e **art. 6** (*Modifica all'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*) in relazione al ridotto impatto dell'intervento per le seguenti motivazioni, congiuntamente considerate

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
- b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
- d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.

In proposito, si rappresenta quanto segue.

- a) **Costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari.**
Il testo legislativo trae origine dalla necessità di conformare la disciplina dei benefici penitenziari ai principi di diritto enunciati sia dalla Corte Costituzionale, sia, prima ancora, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'intero testo si compone di 9 articoli, dei quali 5 attinenti profili di precipua competenza della scrivente amministrazione.

Il primo blocco di previsioni apporta modifiche alla disciplina prevista dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in ragione dei moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore per una nuova regolamentazione dell'istituto al fine di ricondurlo a conformità con la Costituzione e dell'imminenza della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla medesima Corte costituzionale per adottare la propria decisione in assenza di un intervento del legislatore.

Il testo pertanto risponde alle indicazioni contenute nell'ordinanza della Corte n. 97/2021, con cui il legislatore è stato sollecitato a riconsiderare la disciplina dei benefici penitenziari contenuta nella legge 354/1975, come successivamente modificata, alla luce dei profili di incoerenza costituzionale evidenziati in detto pronunciamento.

Tra l'altro, appare opportuno evidenziare che il decreto-legge in questione sostanzialmente riproduce, nei contenuti, il testo unificato già approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022 (AS2574).

La previsione di cui all'**articolo 1, comma 1, lettera a) nr. 1** si stabilisce che, nel caso in cui un delitto non ostativo risulti avvinto ad un delitto ostativo da un vincolo di connessione qualificata (che ricorre allorché il primo sia commesso in funzione dell'esecuzione, ovvero dell'occultamento, ovvero del conseguimento del prodotto, del profitto, del prezzo ovvero dell'impunità del secondo), non sarà più possibile procedere allo scioglimento del cumulo e, per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, si applicherà il più rigoroso regime previsto dal primo comma per i reati ostativi.

Con la **lettera a), nr. 2** si è proceduto poi a riscrivere i presupposti previsti dall'art. 4-bis comma 1-bis per la concessione dei benefici penitenziari, e questo al fine di conformare l'ordinamento giuridico ai plurimi pronunciamenti della Corte Costituzionale (sentenza nr. 253/2019, ordinanza nr. 97/2021) che ha espresso la necessità che la presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabori con la giustizia diventi relativa, e possa essere pertanto vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza.

Conseguentemente, è stato previsto che l'ammissione ai benefici in assenza di collaborazione possa essere conseguita previo:

- 1) Adempimento alle obbligazioni civili e agli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna, ovvero assoluta impossibilità di adempiere;
- 2) Allegazione di specifici elementi di prova che consentano di escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata e con il contesto di commissione del reato, sia il pericolo di ripristino di tali collegamenti.

Peraltro, conformemente alle indicazioni rese dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza nr. 97/2021, in cui si è specificato che *“la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione”*, il legislatore ha previsto e disciplinato gli specifici elementi probatori, ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione al percorso rieducativo del condannato, alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di riferimento, che l'istante dovrà allegare per accedere ai benefici penitenziari:

- 1) le circostanze personali e ambientali, le ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, la revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile;

2) le eventuali iniziative adottate a favore delle vittime.

Con la **lettera a), nr. 3** sono state introdotte disposizioni volte a disciplinare i profili procedurali connessi all'istruttoria delle relative istanze ai benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti condannati per reati ostativi. Al riguardo si specifica che, in ottemperanza alle indicazioni della Corte Costituzionale, che ha definito l'acquisizione di informazioni, anche di natura economico patrimoniale, "*criterio costituzionalmente necessario (sentenza n. 242 del 2019) per sostituire in parte qua la presunzione assoluta caducata, alla stregua dell'esigenza di prevenzione della "commissione di nuovi reati" (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009) sottesa ad ogni previsione di limiti all'ottenimento di benefici penitenziari (sentenza n. 174 del 2018)*", il legislatore ha previsto la necessità che il giudice proceda, ai fini della definizione dell'istanza, ad eseguire accertamenti in ordine alle condizioni reddituali e patrimoniali del condannato e del suo nucleo familiare.

La **lettera a), nr. 4** apporta una modifica di carattere meramente lessicale al previgente articolato.

La **lettera a), nr. 5** modifica i criteri di individuazione dell'organo requirente competente per i procedimenti *de quibus*.

La **lettera a), nr. 6**, di abrogazione del previgente comma 3-bis dell'articolo 4-bis, costituisce conseguenza diretta delle modifiche introdotte al procedimento per la concessione dei benefici penitenziari.

L'**articolo 1, comma 1, lettera b)** attribuisce al tribunale di sorveglianza, in luogo del magistrato di sorveglianza, la competenza ad approvare il provvedimento di ammissione al lavoro esterno quando si tratta di condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, ovvero 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.

Parimenti opera l'**articolo 1, comma 1, lettera c)** in materia di concessione dei permessi premio.

L'**articolo 2, comma 1, lettera a)** reca una semplice disposizione di coordinamento, necessaria per rendere coerente e sistemico il quadro normativo alla luce delle modifiche introdotte.

L'**articolo 2, comma 1, lettera b)** innova il quadro normativo prevedendo l'estensione ai condannati all'ergastolo per i reati ostativi non collaboranti di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge 354 del 1975, la possibilità di presentare richiesta di liberazione condizionale dopo aver scontato 30 anni di pena e di accedere all'estinzione della pena e alla revoca delle misure di sicurezza personali trascorsi 10 anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale.

L'intervento in questione si è reso necessario per dare seguito alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo che, con sentenza del 13 giugno 2019, resa nella causa Marcello Viola c. Italia, ha chiaramente sollecitato lo stato italiano a "*mettere a punto, preferibilmente su iniziativa legislativa, una riforma del regime della reclusione a vita che garantisca la possibilità di un riesame della pena, il che permetterebbe alle autorità di determinare se, durante l'esecuzione di quest'ultima, il detenuto si sia talmente evoluto e abbia fatto progressi tali verso la propria correzione che nessun motivo legittimo in ordine alla pena giustifichi più il suo mantenimento in detenzione, e al condannato di beneficiare così del diritto di sapere ciò che deve fare perché la sua liberazione sia presa in considerazione e quali siano le condizioni applicabili. La Corte considera, pur ammettendo che lo Stato possa pretendere la dimostrazione della*

“dissociazione” dall’ambiente mafioso, che tale rottura possa esprimersi anche in modo diverso dalla collaborazione con la giustizia e l’automatismo legislativo attualmente vigente”; in seguito, il medesimo orientamento è stato espresso dalla Corte Costituzionale che, con ordinanza n. 97 del 15 aprile 2021, ha stabilito che “*la ben nota disciplina 'ostativa' contenuta nell'art. 4 bis c. 1, approvata all'indomani delle stragi di mafia dei primi anni Novanta del secolo scorso*” entra in tensione con il principio costituzionale di rieducazione della pena, perché, non consentendo ai mafiosi che non collaborano utilmente con lo Stato di avere accesso al beneficio della liberazione, introduce una presunzione assoluta “*di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata non superabile se non per effetto della stessa collaborazione, impedendo che le richieste del detenuto condannato all'ergastolo siano oggetto di un vaglio in concreto da parte del giudice di sorveglianza*”.

La Consulta ha inoltre chiarito che tale presunzione di pericolosità sociale del condannato all’ergastolo che non collabora deve poter essere superata anche in base a fattori diversi dalla collaborazione, indicativi del percorso di risocializzazione dell’interessato, che non possono essere costituiti da «una sola condotta carceraria», o dalla «mera partecipazione al percorso rieducativo», o da «una soltanto dichiarata dissociazione» e che non possono sussistere in costanza di «assoggettamento» al regime di cui all’art. 41 bis O. P. di per sé incompatibile con l’accesso ai benefici penitenziari e con il «sicuro ravvedimento», ex art. 176 c. p., presupposto della concessione della liberazione condizionale.

L’articolo 3 delinea il regime di disciplina transitoria da applicare ai detenuti e internati per fatti commessi anteriormente all’entrata in vigore del decreto-legge.

L’articolo 4 modifica l’art. 25 della legge n. 646 del 1982, estendendo la possibilità per la Guardia di finanza di procedere ad indagini fiscali anche nei confronti dei detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall’art. 41-bis OP (lett.a) ai fini dell’accertamento di illeciti valutari e societari, anche allo scopo di verificare l’osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all’articolo 10 della legge 575/1965.

L’articolo 4 differisce al 30 dicembre 2022 l’entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Il differimento è stato disposto con decretazione d’urgenza, considerata l’imminente entrata in vigore delle disposizioni del citato decreto legislativo (1° novembre 2022). L’intervento, lungi dal comportare costi di adeguamento, ed anzi essendo finalizzato al transitorio mantenimento dello *status quo*, si giustifica per la riscontrata necessità di approntare misure attuative adeguate a garantire un ottimale impatto della riforma sull’organizzazione degli uffici. Il differimento consentirà, inoltre, una analisi delle nuove disposizioni normative, agevolando l’individuazione di prassi applicative uniformi ed utili a valorizzare i molti aspetti innovativi della riforma.

In considerazione delle caratteristiche dell’intervento sopra sinteticamente descritto, consistente in norme di natura ordinamentale e procedurale che, peraltro, non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, può ragionevolmente escludersi la possibilità che il provvedimento comporti significativi costi di adeguamento in capo ai destinatari, potendo apprezzarsi soltanto la fisiologica necessità di adozione di idonee consequenziali misure organizzative in capo agli organi istituzionali deputati alla sua implementazione *in parte qua* (magistratura di sorveglianza, polizia giudiziaria e Guardia di finanza). Ai relativi adempimenti potrà

provvedersi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

b) Numero esiguo dei destinatari dell'intervento. Come sopra evidenziato, le disposizioni in esame sono dettate dalla necessità ed urgenza di provvedere ad allineare il quadro ordinamentale agli insegnamenti della Corte Costituzionale, anche in considerazione dell'approssimarsi della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla Corte per adottare la propria decisione sulla legittimità costituzionale della normativa sui benefici penitenziari in assenza di un intervento del legislatore.

I destinatari dell'intervento sono, oltre alle autorità giudiziarie, di polizia e, genericamente, le altre autorità preposte all'applicazione della legge, nonché le persone fisiche imputate ovvero condannate per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 1975, n. 354.

Ovviamente è arduo compiere una stima concreta delle persone fisiche che potranno essere imputate ovvero condannate per tale titolo di reato, ma si tratta di un dato numerico pur sempre esiguo se rapportato al complesso della popolazione carceraria, e, ancor più, rispetto alla totalità dei consociati.

Basti pensare che, alla data del 30 giugno 2022, i detenuti per associazione di stampo mafioso erano 7.185 unità, a fronte di 129.629 titoli di reato oggetto di condanna (5.5%), ovvero circa lo 0.0121% dell'intera popolazione residente¹. L'incidenza percentuale peraltro deve essere letta in ulteriore considerazione della circostanza che trattasi di titoli di reato che prevedono lunghi periodi di detenzione. Un dato maggiormente realistico, depurato dal rischio di una sovrastima percentuale, dovrebbe piuttosto tenere conto di un campione statistico "*numero complessivo di condannati per titolo di reato*" non riferito ad una data certa, ma computato in un arco temporale, ultradecennale, di riferimento (approssimativamente omogeneo alla durata media di condanna per reati di stampo mafioso).

Parimenti, alla data del 30 giugno risultano essere in esecuzione solo 1.840 condanne all'ergastolo, a fronte di un totale di 38.959 detenuti presenti condannati (4.72%).

Pertanto, la stima percentuale del 5.5% ovvero del 4.72% deve considerarsi puramente indicativa e comunque nettamente superiore alla reale incidenza percentuale delle condanne per tali titoli di reato.

Ne deriva che il numero dei destinatari dell'intervento risulta in concreto esiguo.

Identica conclusione si impone in relazione al (peraltro assai contenuto) differimento dell'entrata in vigore della riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale, rimanendo del tutto immutato il numero delle persone e dei soggetti interessati dalle modifiche introdotte.

c) Risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Tutte le previsioni di cui all'articolato in commento, connotandosi per l'essere di carattere prettamente ordinamentale-precettivo e procedurale, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Si osservano anzi elementi di snellimento procedurale (come quello del reclamo avverso i provvedimenti di diniego dei benefici) con conseguenti potenziali vantaggi per l'erario in termini di riduzione delle spese dovute al trattamento carcerario, allo

¹ Dato Istat - periodo di riferimento 1/1/2021: popolazione residente al 01.01.2021 pari a 59,2 milioni. Data di pubblicazione 22 settembre 2022 (<https://www.istat.it/it/archivio/274898>)

stato non quantificabili, che potranno costituire oggetto di puntuale valutazione soltanto in fase di rendicontazione *ex post*.

Come evidenziato in sede di relazione finanziaria, stante già quanto predisposto dalla riforma in tema di lavoro penitenziario, cui le presenti disposizioni rinviano, non si rilevano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Identica considerazione è a farsi in relazione al breve differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, recante la riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale, in sé insuscettibile di generare costi aggiuntivi.

- d) Impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.** Le disposizioni sopra esaminate non impattano per loro intrinseca natura sugli assetti concorrenziali del mercato, anzi li favoriscono, garantendo al contempo il completo allineamento della normativa interna a quella europea per quanto riguarda aspetti fondamentali relativi alla funzione rieducativa della pena. Peraltro, il potenziamento dei controlli e delle indagini fiscali operati dalla Guardia di Finanza anche nei confronti dei detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall'art. 41-bis OP (lett.a) ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari, avrà l'ulteriore consequenziale effetto di "purificare" il mercato dagli inquinamenti economici della criminalità organizzata e di sollecitare pertanto lo sviluppo di un sano sistema concorrenziale.

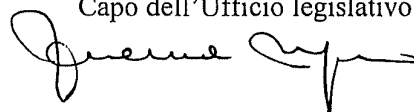
Anche la norma che prevede (articolo 4) il differimento al 30 dicembre 2022 dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 è finalizzata a consentire all'apparato giudiziario la preventiva adozione di idonee misure organizzative al fine di procedere in maniera più ordinata, tempestiva ed efficace alla successiva implementazione delle riforme in materia di giustizia. Il che permetterà di portare a termine, entro l'orizzonte di piano, i programmi di contenimento e di riduzione delle cause pendenti (a partire da quelle in arretrato), migliorando al contempo la qualità e la capacità amministrativa del sistema giudiziario, del contesto lavorativo di riferimento, e del sistema paese nel suo complesso.

Roma,

30/10/2022

Franca Mangano

Capo dell'Ufficio legislativo



VISTO

Roma,

Il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi



Ministero della Salute

Ufficio Legislativo

Lungotevere Ripa, 1 - 00153 Roma

Ministero della Salute

LEG

0005819-P-15/11/2022

I.G.B.a/2011/2179



544391607

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri
Dipartimento affari giuridici e
legislativi

E p.c.

- All'Ufficio di Gabinetto

SEDE

OGGETTO: Schema di decreto-legge 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 e di obblighi di vaccinazione anti Sars-Cov-2. Articolo 7 - Integrazione richiesta di esenzione dalla relazione AIR.

In riscontro alla richiesta di integrazione in merito alla relazione di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sull'articolo 7 dello schema di provvedimento in oggetto, e segnatamente, circa il "numero esiguo numero esiguo dei destinatari dell'intervento" (lett. b) dell'art. 7, co. 1, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, si rappresenta quanto segue:

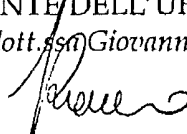
- a) l'intervento in esame si rivolge a una limitata platea di destinatari che comprende, in particolare, il personale esercente le professioni sanitarie, i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie nonché il personale delle strutture di cui all'articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che, alla data dell'entrata in vigore del provvedimento, non hanno adempiuto all'obbligo vaccinale anti Sars-Cov-2.

Per quanto concerne medici e odontoiatri, da dati elaborati dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri (FNOMCeO), sarebbero 1.878 i medici che potrebbero rientrare effettivamente in servizio a decorrere dal 1° novembre 2022. In particolare, al 31 ottobre 2022, i medici e gli odontoiatri sospesi erano pari a 4.004, vale a dire lo 0,85% dei 473.592 iscritti; della coorte interessata, i medici sono pari a n. 3.543 (lo 0,82% dei 434.577 totali), gli odontoiatri 461 e i doppi iscritti, che esercitano come odontoiatri, 325.

Per quanto concerne la categoria degli infermieri, dai dati elaborati dalla Federazione Nazionale Ordini Professioni Infermieristiche (Fnopi), i

professionisti sospesi per mancato adempimento dell'obbligo vaccinale sono circa 2.600, pari allo 0,5% degli oltre 460.000 infermieri in servizio. La scrivente Amministrazione non è in possesso dei dati relativi ai professionisti appartenenti alle ulteriori categorie di destinatari previsti dalla disposizione in esame

IL DIRIGENTE DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(dott.ssa *Giovanna Romeo*)





Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

1921218/L2022-002110

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

ROMA

OGGETTO: Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 - 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.

Si fa riferimento al provvedimento indicato in oggetto, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 31 ottobre u.s..

Nel merito, il decreto, facendo seguito alla sollecitazione al Parlamento contenuta nell'ordinanza n. 97 del 2021 della Corte Costituzionale, prevede che, ai fini della concessione dei benefici al condannato per i reati cosiddetti ostativi, non sia sufficiente la sola buona condotta carceraria o la partecipazione al trattamento ma l'obbligo di risarcire i danni provocati e la sussistenza di requisiti che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o il rischio di ripristino di tali contatti, con l'esclusione pertanto di eventuali automatismi e con l'introduzione di un procedimento rafforzato di valutazione delle richieste, che prevede anche l'obbligo da parte del giudice di sorveglianza di acquisire i necessari pareri.

Con riguardo alla riforma del processo penale e del sistema sanzionatorio, inoltre, il provvedimento in oggetto stabilisce, al fine di poter perfezionare misure organizzative già avviate e adeguati supporti tecnologici, il rinvio fino al 30 dicembre 2022 dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.

Il decreto in parola modifica, altresì, le disposizioni vigenti in materia di obbligo vaccinale anticipando, dal 31 dicembre 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 e per il personale delle strutture che effettuano attività sanitarie e sociosanitarie ed eliminando, al fine di contrastare la grave carenza di personale sanitario che si registra sul territorio, la misura della sospensione dall'esercizio della professione per gli esercenti le professioni sanitarie.

Il provvedimento in oggetto, infine, interviene in materia di invasione di terreni o edifici, pubblici o privati con l'obiettivo di rafforzare il sistema di prevenzione e di contrasto del fenomeno dei grandi raduni musicali, organizzati clandestinamente (c.d. *rave party*), dai quali possano derivare pericoli per l'ordine pubblico o la pubblica incolumità o la salute pubblica.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Nel dettaglio, l'articolo 5, di competenza di questa Amministrazione, rubricato "Norme in materia di occupazioni abusive e organizzazione di raduni illegali", al comma 1 inserisce nel codice penale l'articolo 434-bis, recante "Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica", che definisce gli elementi che concretizzano la nuova fattispecie, consistente nell'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.

Il comma 2 dell'articolo 434-bis stabilisce che chiunque organizza o promuove l'invasione di cui al primo comma è punito con la pena della reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000.

Il comma 3 del medesimo articolo prevede che per la mera partecipazione all'invasione di cui al primo comma la pena è diminuita.

Il comma 4 del citato articolo, infine, dispone che venga sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere l'invasione di cui al primo comma, nonché di quelle utilizzate nei casi medesimi per realizzare le finalità dell'occupazione.

Il comma 2 dell'articolo in esame, mediante la modifica dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, consente l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza anche nei confronti degli indiziati del delitto di cui al nuovo articolo 434-bis, del codice penale.

Le citate disposizioni incidono dunque su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna dello Stato.

In conformità a quanto previsto all'art. 6, comma 1, lett. c), del DPCM 15 settembre 2017, n. 169, si chiede, pertanto, di voler escludere la predisposizione della relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione per quanto concerne l'articolo 5 del decreto-legge in oggetto.

Roma, 2 novembre 2022

Il Capo dell'Ufficio
Responsabile per le attività AIR e VIR

Orlando

VISTO
Roma, 08 NOV 2022

Il Capo del Dipartimento
per gli Affari Giuridici e Legislativi

My -

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Maria Teresa Sempreviva

€ 2,00