



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 2465**

Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati delitti

20/02/2022 - 14:22

# Indice

1. DDL S. 2465 - XVIII Leg. ....	1
1.1. Dati generali .....	2
1.2. Testi .....	4
1.2.1. Testo DDL 2465 .....	5
1.3. Trattazione in Commissione .....	18
1.3.1. Sedute .....	19
1.3.2. Resoconti sommari .....	20
1.3.2.1. 2 <sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) .....	21
1.3.2.1.1. 2 <sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 271 (pom.) dell'08/02/2022 .....	22

## **1. DDL S. 2465 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 2465  
**XVIII Legislatura**

---

Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati delitti

---

Iter

**8 febbraio 2022:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

**Successione delle letture parlamentari**

**S.2465**

**assegnato (non ancora iniziato l'esame)**

---

Iniziativa Parlamentare

[Pietro Grasso](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) )

**Cofirmatari**

[Franco Mirabelli](#) ( [PD](#) ) (aggiunge firma in data 2 dicembre 2021)

[Anna Rossomando](#) ( [PD](#) ) (aggiunge firma in data 15 dicembre 2021)

[Loredana De Petris](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) ) (aggiunge firma in data 15 dicembre 2021)

[Vasco Errani](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) ) (aggiunge firma in data 15 dicembre 2021)

[Maurizio Buccarella](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) ) (aggiunge firma in data 15 dicembre 2021)

[Sandro Ruotolo](#) ( [Misto, Liberi e Uguali-Ecosolidali](#) ) (aggiunge firma in data 15 dicembre 2021)

Natura

ordinaria

Contenente deleghe al Governo.

Presentazione

Presentato in data **1 dicembre 2021**; annunciato nella seduta n. 384 del 1 dicembre 2021.

Classificazione TESEO

ORDINAMENTO PENITENZIARIO , PENE DETENTIVE , DETENUTI

**Articoli**

REATI DI TERRORISMO E DI EVERSIONE (Art.1), REATI DI TERRORISMO INTERNAZIONALE (Art.1), DESISTENZA E RAVVEDIMENTO ATTIVO (Art.1), MAFIA E CAMORRA (Art.1), SEQUESTRO DI PERSONA (Art.1), DROGHE E SOSTANZE ALLUCINOGENE (Art.1), ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE (Art.1), LIBERTA' CONTROLLATA E VIGILATA (Art.1), PENE ALTERNATIVE (Art.1), GIUDICI DI SORVEGLIANZA (Art.1), DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA ( DNA ) (Art.1), DOMICILIO RESIDENZA DIMORA (Art.1), RIEDUCAZIONE DEL CONDANNATO (Art.1), PECULATO (Art.1), CORRUZIONE E CONCUSSIONE (Art.1), CONTRAFFAZIONE DI PRODOTTI (Art.1), FALSITA' (Art.1), OMICIDIO (Art.1), LESIONI PERSONALI (Art.1), RIDUZIONE IN SCHIAVITU' (Art.1), REATI SESSUALI (Art.1), RAPINA (Art.1), ESTORSIONE (Art.1),

CONTRABBANDO (Art.1), PROCURATORI DELLA REPUBBLICA E SOSTITUTI (Art.1), CONCORSO CUMULO E CONTINUAZIONE PENALE (Art.1), TERMINI NEL PROCESSO PENALE (Art.2), LIBERAZIONE CONDIZIONALE (Art.3), DECRETI LEGISLATIVI DELEGATI (Art.4), MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (Art.4)

Assegnazione

Assegnato alla [2<sup>a</sup> Commissione permanente \(Giustizia\)](#) in sede referente l'8 febbraio 2022.

Annuncio nella seduta n. 400 dell'8 febbraio 2022.

Pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. costituzionali), 5<sup>a</sup> (Bilancio)

## **1.2. Testi**

## 1.2.1. Testo DDL 2465

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2465

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **GRASSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 2021

Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati delitti

Onorevoli Senatori. - L'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, è stato introdotto nell'ordinamento penitenziario dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Nella sua originaria versione si stabiliva per una « prima fascia » di delitti, rappresentati dai delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, dall'articolo 416-*bis* del codice penale, dai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste da detto articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni da questo previste, nonché da quelli previsti dagli articoli 630 del codice penale e 74 del del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che l'accesso ai benefici penitenziari e misure alternative alla detenzione era ammissibile a condizione che fossero « stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva »; per una « seconda fascia » di delitti rappresentati dagli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, del codice penale e articoli da 73 a 80, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, i predetti benefici potevano invece essere concessi solo se non fossero stati acquisiti « elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva ».

Negli ultimi trenta anni, dal 1991 al 2021, si sono succeduti ben quindici interventi normativi che, con l'intento di allargare l'ambito di applicazione, hanno inserito un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati. La *ratio* originaria della norma era la creazione di un procedimento rafforzato di concessione di benefici ai detenuti di particolare pericolosità sociale, in particolar modo per quelli che siano stati membri di organizzazioni criminali di stampo mafioso. Oggi, oltre ai reati di mafia, l'elenco ricomprende, ad esempio, anche reati sessuali e reati contro la pubblica amministrazione. Questa naturale e profonda evoluzione dell'articolo è oggi oggetto di un serio dibattito. Con il presente disegno di legge si propone di riscriverlo per superare le criticità emerse in dottrina e in giurisprudenza, in particolar modo nelle recenti pronunce della Corte costituzionale (sentenza n. 253 del 2019 e ordinanza n. 97 del 2021) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La normativa vigente istituisce infatti una preconditione necessaria per poter accedere al regime dei benefici: la collaborazione con lo Stato. Il legislatore, all'indomani della strage di Capaci, ritenne opportuno indicare proprio nella manifesta volontà di collaborazione l'intenzione di recidere completamente i legami con l'organizzazione criminale e, di conseguenza, il venir meno dell'attualità di tali collegamenti. L'obbligo di collaborazione con lo Stato come preconditione per accedere ai benefici determina « di fatto » un automatismo censurato dalla Consulta perché in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha inoltre ribadito come, in materia di benefici penitenziari, la valutazione

debba necessariamente essere individualizzata e realizzata « caso per caso » sottolineando che essa è particolarmente importante al cospetto di presunzioni di maggiore pericolosità legate al titolo del reato commesso: se così non fosse, infatti, l'opzione repressiva finirebbe per relegare nell'ombra il profilo rieducativo, in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena.

Con la più recente decisione (ordinanza n. 97 del 2021) la Consulta è tornata a pronunciarsi sul tema estendendo i medesimi ragionamenti sull'incostituzionalità già effettuati nella sentenza n. 253 del 2019 sui permessi premio anche alla libertà condizionale.

Diventa quindi essenziale un intervento del legislatore per realizzare un nuovo bilanciamento tra diritti del detenuto, certezza della pena e tutela della collettività. Di fondamentale importanza risulta in particolare la necessità di ripristinare la *ratio* originaria dell'articolo 4-*bis*: la creazione di un procedimento rafforzato, ancorché costituzionalmente orientato, per la concessione dei benefici ai detenuti di particolare pericolosità sociale, in particolar modo per quelli che siano stati membri di organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Nella sua ultima pronuncia (ordinanza n. 97 del 2021) la Corte ha ribadito un concetto fondamentale che ispira l'intero progetto di riforma: « la presunzione di pericolosità gravante sul condannato per il delitto di associazione mafiosa e/o per delitti di "contesto mafioso", che non abbia collaborato con la giustizia, deve poter essere superata anche in base a fattori diversi dalla collaborazione e indicativi del percorso di risocializzazione dell'interessato. Tuttavia, tale presunzione permane, giacché non è affatto irragionevole presumere che costui conservi i propri legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza. Queste ragioni, è bene ribadirlo, sono di notevolissima importanza e non si sono affatto affievolite in progresso di tempo. È ben possibile che il vincolo associativo permanga inalterato anche in esito a lunghe carcerazioni, proprio per le caratteristiche del sodalizio criminale in questione, finché il soggetto non compia una scelta di radicale distacco, come quella che generalmente viene espressa dalla collaborazione con la giustizia ».

Con il presente disegno di legge si trasforma dunque la presunzione da assoluta in relativa affinché essa possa essere vinta da prova contraria e valutabile dalla magistratura di sorveglianza.

### **Articolo 1**

Con il comma 1 dell'articolo 1 si riscrive interamente l'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, sostituendo quello attuale.

Il comma 1 del citato articolo 4-*bis* ristabilisce ordine nell'articolo medesimo, formulando un elenco in cui far rientrare i delitti di « prima fascia » per i quali si prevede un procedimento rafforzato ai fini della concessione dei benefici. Vengono separati, dall'elenco attuale, altri reati, per i quali, in ragione della loro diversa natura (monosoggettiva), viene disciplinata dal presente disegno di legge una procedura differente ma non meno rigorosa.

Al fine di pervenire alla precisazione degli elementi necessari a superare la presunzione di pericolosità, il giudice delle leggi ha richiamato anche l'evoluzione dell'articolo 4-*bis*, segnalando come prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia, l'articolo 1 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, già stabiliva per i reati « di prima fascia » (comprendenti i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, associazione di tipo mafioso, i reati aggravati dal metodo mafioso e agevolanti l'associazione, il sequestro di persona a scopo di estorsione e l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti) che l'accesso ai benefici fosse possibile solo previa acquisizione di « elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva e il pericolo di ripristino di tali collegamenti ». Per restituire la *ratio* originaria all'articolo e restituire ordine in base al tipo di valutazioni da effettuare, si propone di creare un altro tipo di doppio binario, che per i reati associativi, per i reati commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico e soprattutto per quelli caratterizzati dall'uso del metodo mafioso prevede un più rigoroso procedimento di accertamento da parte del tribunale di sorveglianza dei presupposti per la concessione di eventuali benefici, con la scansione più rigida delle fasi della verifica sul venir meno dei legami con l'organizzazione criminale. Questo doppio binario trova giustificazione nelle specificità che caratterizzano i reati associativi rispetto agli altri. Dietro un sodalizio criminale, infatti, si muovono

logiche completamente differenti rispetto ad altre fattispecie. La verifica dell'attualità o meno di quel « *pactum scleris* » originario merita un'attenzione diversa, non solo nella fase repressiva da parte dello Stato, ma anche nella fase dell'esecuzione della pena.

Vengono infine considerate tutte le fattispecie previste come reati di seconda fascia qualora siano commesse da un'associazione per delinquere.

A supporto della creazione di questo doppio binario giova ricordare che anche nella pronuncia del 2021 la Corte ha ribadito come il « catalogo » della prima fascia di reati di cui all'articolo 4-*bis* comprenda ormai anche reati diversi, addirittura privi di riferimento al crimine organizzato, come i reati contro la pubblica amministrazione o quelli di natura sessuale (ordinanza n. 97 del 2021).

Nella formulazione del doppio binario si è inoltre tenuto conto di un passaggio fondamentale dettato dalla Corte: quello in cui spiega che il regime probatorio rafforzato deve, altresì, estendersi all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche « il pericolo di un loro ripristino », tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali, al fine di evitare che l'interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, tutelato dallo stesso articolo 4-*bis*, finisca per essere vanificato (sentenza n. 253 del 2019).

Nella più recente pronuncia la Corte ribadisce che anche nel caso della liberazione condizionale, « ed anzi in questo a maggior ragione, 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 » (ordinanza n. 97 del 2021).

Il comma 1 dell'articolo 4-*bis*, così come riscritto dal presente disegno di legge, prevede quindi che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possano essere concessi, ai detenuti e internati per i delitti cosiddetti « di prima fascia », solo se sia fornita la prova dal condannato dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, del pericolo del ripristino di tali collegamenti e sia stato accertato l'effettivo ravvedimento dell'istante detenuto o internato.

Con la nuova formulazione, rientrano nella « prima fascia » i seguenti reati: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; associazione per delinquere finalizzata a commettere uno dei delitti di seconda fascia; articolo 416-*bis* del codice penale (associazioni di tipo mafioso anche straniere); articolo 416-*ter* del codice penale (scambio elettorale politico-mafioso); delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste; articolo 291-*quater* del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri); articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope).

Il comma 2 del nuovo articolo 4-*bis* attribuisce al tribunale di sorveglianza la competenza a valutare la concessione dei benefici per i reati di « prima fascia ».

Attualmente la ripartizione della competenza per materia tra tribunale di sorveglianza e magistrato di sorveglianza è disciplinata dagli articoli 69 e 70 dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975). In sintesi, il magistrato di sorveglianza è competente sulla concessione dei permessi premio e sull'approvazione del provvedimento del direttore dell'istituto di assegnazione al lavoro esterno. Tutti gli altri benefici sono invece attribuiti al tribunale di sorveglianza.

Si ritiene opportuno che per i soli reati di criminalità organizzata, terroristica o eversiva, a differenza

dei reati monosoggettivi, la competenza debba essere esclusivamente in capo al tribunale di sorveglianza. Come emerso anche nella relazione approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie, tale spostamento di competenza (in particolare per i permessi premio e l'assegnazione al lavoro esterno) risponde all'esigenza « che si impone quando si verte in materia di reati gravi e associativi, di una più articolata ponderazione in quanto assicurata da un giudizio collegiale e rafforzata anche dalla presenza dei componenti esperti non togati e delle relative professionalità, nonché dalla partecipazione all'udienza della pubblica accusa ». (*Doc. XXIII*, n. 3 approvato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie nella seduta del 20 maggio 2020). Tale soluzione è immediatamente praticabile e non presuppone una modifica della pianta organica. La *ratio* di questo spostamento di competenza è duplice: da un lato non lasciare solo il magistrato che deve prendere decisioni così importanti riguardanti la messa in libertà di condannati per mafia o terrorismo; nella lotta al crimine organizzato infatti nessuna autorità deve sentirsi sola o isolata, neanche in fase di esecuzione della pena; dall'altro lato evitare le problematiche che possono scaturire dall'accentramento di competenze come per esempio pressioni sul singolo magistrato. Per evitare che vengano concessi benefici a detenuti che hanno collaborato in modo utilitaristico, il tribunale di sorveglianza dovrà effettuare una approfondita valutazione sulle specifiche ragioni della collaborazione. Saranno oggetto di valutazione anche le ragioni della eventuale mancata collaborazione, come ragionevole presunzione di specifica pericolosità, superabile dalla valutazione critica, da parte dei condannati, della loro precedente condotta e dalle loro iniziative di risarcimento a favore delle vittime.

In proposito si richiama un passaggio più volte affermato dalla Corte (sentenze n. 253 del 2019 e n. 306 del 1993) e richiamato anche nella recente pronuncia: « la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento: la condotta di collaborazione ben può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche in vista dei vantaggi che la legge vi connette, e non anche segno di effettiva risocializzazione, così come, di converso, la scelta di non collaborare può esser determinata da ragioni che nulla hanno a che vedere con il mantenimento di legami con associazioni criminali. Da questo punto di vista, aggiunge la sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, la presunzione assoluta di pericolosità a carico del non collaborante mostra la propria irragionevolezza, perché si basa su una generalizzazione che i dati dell'esperienza possono smentire » (ordinanza n. 7 del 2021).

Si introducono in proposito degli elementi per valutare l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. Ai fini della valutazione, il tribunale di sorveglianza dovrà infatti tenere conto del perdurare della operatività del sodalizio criminale, del profilo criminale del detenuto o internato e della sua posizione all'interno dell'associazione, della capacità di mantenere collegamenti con l'originaria associazione di appartenenza o con altre organizzazioni o coalizioni anche straniere, della sopravvenienza di nuove incriminazioni o infrazioni disciplinari, dell'ammissione dell'attività criminale svolta e delle relazioni e dei rapporti intrattenuti, della permanenza dei familiari nel contesto socio-ambientale in cui è ancora operativa l'organizzazione, delle disponibilità economiche del detenuto o internato, dei familiari e delle persone collegate e dell'intervenuta adozione nei confronti del richiedente di provvedimenti patrimoniali.

Due sono le considerazioni che hanno ispirato questa stesura: da un lato, tali elementi, così come segnalato dalla Corte, non potranno consistere nella allegazione della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo né nella soltanto dichiarata dissociazione; dall'altro impedire *tout court* al condannato non collaborante l'accesso ai benefici penitenziari significherebbe, alla luce dei principi fissati dalla Corte, frustrare gli obiettivi di risocializzazione e vanificare la finalità rieducativa della pena.

Il comma 3 del nuovo articolo 4-*bis* prevede che l'istanza di concessione dei benefici non potrà essere generica, ma dovrà contenere una « specifica allegazione » degli elementi che comprovano le condizioni richieste; in assenza di tale specifica allegazione, il tribunale di sorveglianza potrà dichiarare inammissibile l'istanza. Graverà dunque sul richiedente l'onere di allegare specificatamente

sia gli elementi che escludono l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che il pericolo di un loro ripristino. L'esemplare comportamento del detenuto o internato, la mera partecipazione al percorso rieducativo, la dichiarata dissociazione nonché il mero decorso del tempo costituiscono elementi necessari, ma da soli non sufficienti per ritenere accertato il ravvedimento, né per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con la criminalità organizzata terroristica o eversiva nonché il pericolo del ripristino di tali collegamenti. Non è inutile ricordare infatti che l'appartenenza ad un'associazione di stampo mafioso « implica un'adesione stabile ad un sodalizio criminoso, di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo » (sentenze n. 48 del 2015, n. 213 del 2013, n. 57 del 2013, n. 164 e n. 231 del 2011, ordinanza n. 136 del 2017).

La Corte in questo senso ha anche recentemente ribadito come « l'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione, che può essere contraddetta, ad esempio alle determinate e rigorose condizioni già previste dalla stessa sentenza n. 253 del 2019, dalla formulazione di allegazioni contrarie che ne smentiscono il presupposto, e che, appunto, devono poter essere oggetto di specifica e individualizzante valutazione da parte della magistratura di sorveglianza, particolarmente nel caso in cui il detenuto abbia affrontato un lungo percorso carcerario, come accade per i condannati a pena perpetua » (ordinanza n. 97 del 2021).

Con il comma 4 del nuovo articolo 4-*bis* si disciplinano i pareri che il tribunale di sorveglianza dovrà acquisire al fine di poter raccogliere elementi utili per decidere: anzitutto una relazione del direttore dell'istituto penitenziario dove il condannato è detenuto. Importante è poi la previsione dell'acquisizione dei pareri della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, o il pericolo di un loro ripristino. I suddetti organi centrali, per poter rendere un parere attuale e dettagliato, acquisiranno informazioni utili per il tramite delle direzioni distrettuali (nel caso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo) o per il tramite dei comitati provinciali (nel caso del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica), competenti territorialmente, sia in relazione al luogo di emissione della sentenza, sia in relazione al luogo di detenzione o internamento, sia in relazione al luogo di origine ed operatività del gruppo criminale di riferimento, nonché in relazione al luogo dove si darà attuazione al beneficio richiesto dall'istante. L'acquisizione di tali pareri completa la *ratio* prevista in tema di competenza: nessuna autorità deve sentirsi sola.

Con il comma 5 del nuovo articolo 4-*bis*, vista la complessità dei casi, si è ritenuto di prevedere un termine ampio per l'acquisizione di tali pareri, dal momento che essi dovranno essere preceduti da un'attività di raccolta di informazioni dettagliate. Si indica un termine di trenta giorni, prorogabile una sola volta. Trascorsi tali termini, il tribunale potrà decidere anche in assenza dei pareri e della relazione richiesti. Si disciplina poi il caso di una urgenza. Nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione infatti si prevede che il presidente del tribunale possa disporre l'applicazione provvisoria del beneficio, salvo poi acquisire i pareri sopraccitati per confermare o revocare il beneficio. Si è ritenuto, infine, di mantenere la previsione attualmente contenuta nel comma 3-*bis* del vigente articolo 4-*bis*, prevedendo che la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica possano comunicare, anche di propria iniziativa, elementi utili circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, o il pericolo di un loro ripristino.

Il comma 6 del nuovo articolo 4-*bis*, nel caso in cui si valuti di concedere il beneficio, fornisce ai giudici uno strumento utile per circoscrivere, se ritenuto necessario, l'esecuzione della misura rendendola più « sicura » per i consociati. Si potrà infatti disporre l'obbligo o il divieto di permanenza dell'interessato in uno o più comuni o in un determinato territorio; il divieto di svolgere determinate attività o di avere rapporti personali che possono occasionare il compimento di altri reati o ripristinare rapporti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva; si prevede altresì la possibilità di prescrivere che il condannato o l'internato si adoperi in iniziative di contrasto alla criminalità organizzata.

Il comma 7 dell'articolo 4-*bis* che si intende sostituire prevede che alle udienze del tribunale di sorveglianza le funzioni di pubblico ministero possano essere svolte da un magistrato della direzione distrettuale antimafia.

Il comma 8 specifica che i benefici non possano essere concessi qualora i detenuti siano sottoposti al regime di detenzione di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in ragione delle peculiari situazioni di emergenza regolate dal citato articolo, che sospendono l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. Come ribadito dalla Corte infatti « per i casi di dimostrati e persistenti legami del detenuto con il sodalizio criminale originario, l'ordinamento penitenziario appresta l'apposito regime del 41-*bis*, la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone, appunto, l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali (sentenze n. 186 del 2018 e n. 122 del 2017). In costanza di assoggettamento a tale regime, l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile e di certo non è compatibile con una valutazione di "sicuro ravvedimento" ex articolo 176 del codice penale » (ordinanza n. 97 del 2021).

Il comma 9 affronta il tema dello scioglimento del cumulo giuridico delle pene sulla scorta delle osservazioni contenute nella relazione « sul regime di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte Costituzionale » (*Doc. XXIII*, n. 3 approvato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie nella seduta del 20 maggio 2020). Considerato che nel nostro ordinamento vige il cosiddetto principio di unicità dell'esecuzione della pena e del rapporto esecutivo (quindi in presenza di una pluralità di titoli esecutivi l'ordinamento - articoli 76 e 80 del codice penale e 671 del codice di procedura penale - prevede la loro obbligatoria unificazione in un solo titolo inglobante le singole pene) e che non esiste un principio generale da cui scaturisca la possibilità della scindibilità del cumulo ogni volta che da esso possa derivare un qualsivoglia effetto favorevole per il condannato, con il comma in esame si prevede che l'autorità competente abbia la facoltà di procedere allo scioglimento del cumulo solo in relazione ai benefici che integrino il percorso rieducativo del condannato e che tendano al suo reinserimento sociale. È invece precluso il divieto di scioglimento del cumulo giuridico delle pene in relazione ai benefici svincolati dal percorso rieducativo ed in particolare rispetto a quelli aventi come finalità la riduzione della popolazione carceraria.

L'articolo 4-*ter* che si intende introdurre alla legge n. 354 del 1975 completa la costruzione del nuovo « doppio binario ».

Si tratta di una disciplina simile a quella prevista per i reati di « prima fascia », ma sorretta da presupposti diversi in ragione della diversità degli elementi da valutare per concedere i benefici: la pericolosità sociale del condannato e i rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale. Subito dopo l'articolo 4-*bis* viene dunque introdotto un nuovo articolo; in esso sono contenuti i reati di « seconda fascia » ovvero tutte le fattispecie che pur non essendo reati di terrorismo, di mafia o reati associativi sono nel tempo confluiti nell'articolo 4-*bis* vigente dell'ordinamento penitenziario, svincolandone la *ratio* originaria e creando disparità tra i detenuti.

Con l'inserimento di tale articolo si propone di mettere un nuovo ordine nel sistema di concessione dei benefici a detenuti per reati particolarmente gravi. Nell'estendere tale « doppio binario » si è tenuto conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale che, nell'esaminare l'architettura complessiva dell'articolo 4-*bis*, ha rilevato che una serie di riforme ne ha ampliato l'ambito di operatività, inserendo numerose altre fattispecie criminose nella lista dei reati « ostativi ». L'articolo 4-*bis* ha così progressivamente allargato i propri confini, finendo per contenere una disciplina speciale relativa, ormai, a un « complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati ». Nella formulazione vigente infatti, accanto ai reati tipicamente espressivi di forme di criminalità organizzata compaiono, tra gli altri, anche reati che non hanno necessariamente a che fare con tale criminalità, ovvero che hanno natura monosoggettiva.

Con la formulazione proposta dal comma 1 del nuovo articolo 4-*ter*, si definisce la « seconda fascia » di reati che comprende: articoli 314, primo comma (peculato escluso peculato d'uso), 317 (concussione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-*bis* (circostanze aggravanti 319), 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari), 319-

*quater*, primo comma (induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321 (pene per il corruttore), 322 (istigazione alla corruzione), 322-*bis*, (peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), 473 (contraffazione marchi), 474 (commercio di prodotti falsi), 575 (omicidio), 583-*quinquies* (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso), 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 600-*bis* (prostituzione minorile), 600-*ter* (pornografia minorile), 600-*quater*, secondo comma (detenzione di materiale pornografico), 600-*quater*.1 (pornografia virtuale), 600-*quinquies* (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), 600-*octies* (impiego di minori nell'accattonaggio. Organizzazione dell'accattonaggio), 601 (tratta di persone), 601-*bis* (traffico di organi prelevati da persona vivente), 602 (acquisto e alienazione di schiavi), 602-*ter* (circostanze aggravanti), 603 (plagio), 603-*bis* (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), 604 (fatto commesso all'estero), 609-*bis* (violenza sessuale), 609-*ter* (aggravanti violenza sessuale), 609-*quater* (atti sessuali con minorenne), 609-*quinquies* (corruzione di minorenne), 609-*octies* (violenza sessuale di gruppo), 609-*undecies* (adescamento di minorenni), 630 (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione), 628, terzo comma (rapina aggravata) e 629, secondo comma (estorsione aggravata) del codice penale e articolo 291-*ter* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (circostanze aggravanti del delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri), articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del medesimo testo unico (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - quantitativi ingenti), articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (organizzazione immigrazione clandestina e aggravanti).

Per questi reati ciò che andrà valutato ai fini della concessione dei benefici non sarà la sussistenza di collegamenti. Tali benefici possono essere concessi solo se sia stata fornita la prova dell'assenza dell'attuale pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale.

Il comma 2 disciplina la competenza a decidere sull'istanza di concessione dei benefici dei reati di « seconda fascia » che sarà affidata al magistrato o al tribunale di sorveglianza secondo le normali regole di competenza stabilite dall'ordinamento penitenziario.

L'autorità competente dovrà anzitutto effettuare una adeguata e motivata valutazione sulle specifiche ragioni della collaborazione o della mancata collaborazione, che è ragionevole presunzione di specifica pericolosità, superabile però dalla valutazione critica da parte dei richiedenti della loro precedente condotta e dalle loro iniziative a favore delle vittime.

Anche per i reati di « seconda fascia » è parso utile introdurre nuovi elementi oggettivi dei quali l'autorità procedente potrà servirsi per valutare la pericolosità sociale del condannato e gli eventuali rischi connessi al ritorno in società: il contesto ambientale ove viene eseguita la misura; la sopravvenienza di nuove incriminazioni o infrazioni disciplinari; l'esito del trattamento penitenziario e l'essersi distinti per comportamenti particolarmente meritevoli.

Il comma 3 prevede che gravi sull'istante l'onere di allegare specificatamente gli elementi che escludono l'attualità della sua pericolosità sociale e il pericolo di reiterazione di reati o di fuga. Viene specificato, come per i reati di prima fascia e seguendo l'orientamento della Consulta emerso dalle sopraccitate sentenze, che l'esemplare comportamento all'interno del carcere, nonché il mero decorso del tempo costituiscono elementi necessari ma da soli non sufficienti per escludere l'attualità della pericolosità sociale del condannato e i rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale.

Il comma 4 disciplina i pareri che l'autorità competente dovrà acquisire prima della decisione. Le autorità coinvolte sono quelle più vicine al possesso delle informazioni utili ai fini della valutazione da effettuare e quindi: una relazione del direttore dell'istituto penitenziario dove il condannato è detenuto

o internato e i pareri, circa l'attualità della pericolosità sociale del condannato e i rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale, dei procuratori della Repubblica e dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, competenti territorialmente sia in relazione al luogo di detenzione sia al luogo dove è stata emessa la sentenza sia in relazione al luogo dove si darà attuazione al beneficio richiesto.

Il comma 5 disciplina i termini per l'acquisizione dei pareri in modo uniforme a quanto previsto per i reati di prima fascia: trenta giorni, prorogabili una sola volta. Trascorsi tali termini l'autorità competente decide anche in assenza dei pareri e della relazione richiesti. Le autorità in possesso di « informazioni privilegiate » e quindi i procuratori della Repubblica e i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica competenti avranno sempre la possibilità di comunicare, anche di propria iniziativa, elementi utili.

Il comma 6 mantiene la disposizione attualmente contenuta nella formulazione vigente dell'articolo 4-*bis* (commi 1-*quater* e 1-*quinquies*). Ai detenuti per i reati commessi con violenza sulle persone e in danno di persona minorenni possono essere concessi i benefici solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno, anche con la partecipazione degli esperti e previa valutazione da parte del magistrato di sorveglianza della positiva partecipazione al programma di riabilitazione specifica.

Con il comma 7, al pari dei reati di prima fascia, si dota il giudice di uno strumento utile per circoscrivere l'ambito di applicazione della misura: il giudice potrà disporre l'obbligo o il divieto di permanenza dell'interessato in uno o più comuni o in un determinato territorio; il divieto di svolgere determinate attività o di avere rapporti personali che possono occasionare il compimento di altri reati. Il comma 8 contiene la medesima disposizione di chiusura sullo scioglimento del cumulo prevista per i reati di prima fascia. Considerato che nel nostro ordinamento vige il cosiddetto principio di unicità dell'esecuzione della pena e del rapporto esecutivo (quindi in presenza di una pluralità di titoli esecutivi, l'ordinamento - articoli 76 e 80 del codice penale e 671 del codice di procedura penale - prevede la loro obbligatoria unificazione in un solo titolo inglobante le singole pene) e che non esiste un principio generale da cui scaturisca la possibilità della scindibilità del cumulo ogni volta che da esso possa derivare un qualsivoglia effetto favorevole per il condannato, con il comma in esame si prevede che l'autorità competente abbia la facoltà di procedere allo scioglimento del cumulo solo in relazione ai benefici che integrino il percorso rieducativo del condannato e che tendano al suo reinserimento sociale. È invece precluso il divieto di scioglimento del cumulo giuridico delle pene in relazione ai benefici svincolati dal percorso rieducativo e in particolare rispetto a quelli aventi come finalità la riduzione della popolazione carceraria.

## **Articolo 2**

Con l'articolo 2 del presente disegno di legge si interviene sul termine, attualmente previsto in sole ventiquattro ore, per il reclamo avverso il diniego o la concessione dei permessi premio. Tale termine appare esiguo e non rispondente sia all'esercizio effettivo del diritto di difesa del condannato sia alle esigenze di natura special-preventive in caso di reclamo da parte del pubblico ministero.

A tale proposito, la Cassazione, sezione prima penale, ha proprio di recente sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30-*bis*, comma 3, dell'ordinamento penitenziario, in relazione all'articolo 30-*ter*, comma 7, dell'ordinamento penitenziario medesimo « nella parte in cui prevede che il termine per proporre reclamo ... è pari a 24 ore » indicando come possibile termine diverso quello di quindici giorni previsto dall'articolo 35-*bis* per il reclamo giurisdizionale avverso gli atti dell'amministrazione penitenziaria asseritamente lesivi di diritti (ordinanza di rimessione emessa nell'udienza del 30 ottobre 2019). Ai fini di una maggiore coerenza complessiva del sistema, con il presente comma si prevede il termine di giorni quindici dalla comunicazione del provvedimento.

## **Articolo 3**

L'articolo 3 apporta le modifiche di coordinamento necessarie ad estendere la disciplina prevista dal presente disegno di legge anche alla concessione della libertà condizionale. A tal proposito va ribadito che con la sua ultima pronuncia (ordinanza n. 97 del 2021) la Corte ha esteso i medesimi ragionamenti

sull'incostituzionalità della norma già effettuati sui permessi premio anche alla libertà condizionale. Si prevede che l'eventuale concessione della libertà condizionale debba essere sempre accompagnata dalla libertà vigilata e dal divieto di frequentazione di soggetti condannati per reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale. Si innalza inoltre - dagli attuali 26 a 30 anni - il periodo di pena minima che un ergastolano condannato per uno dei delitti dell'articolo 4-*bis* deve scontare per accedere alla libertà condizionale. In questo modo, anche alla luce del nuovo doppio binario, si differenzia la situazione dei suddetti ergastolani da quelli che lo siano per reati diversi da quelli cosiddetti ostativi.

#### **Articolo 4**

L'articolo 4 contiene la delega al Governo per il coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia che saranno necessarie per via della nuova formulazione dell'articolo 4-*bis*.

#### **DISEGNO DI LEGGE**

##### **Art. 1.**

*(Modifica dell'articolo 4-bis e introduzione dell'articolo 4-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354)*

1. L'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« Art. 4-*bis*. - *(Divieto di concessione dei benefici e accertamento dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata dei condannati per taluni delitti)* - 1. L'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; delitto di cui all'articolo 416 del codice penale finalizzato a commettere uno dei delitti di cui all'articolo 4-*ter*, comma 1, della presente legge; delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale; delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste; delitti di cui all'articolo 291-*quater* del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43; delitti di cui all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. I benefici di cui al primo periodo sono concessi solo se sia fornita la prova dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, del pericolo del ripristino di tali collegamenti e sia stato accertato il loro effettivo ravvedimento ai sensi dell'articolo 176 del codice penale.

2. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1, il tribunale di sorveglianza, acquisiti i pareri di cui al comma 4, deve effettuare adeguata e motivata valutazione sulle specifiche ragioni della collaborazione ai sensi dell'articolo 58-*ter* della presente legge o ai sensi dell'articolo 323-*bis*, secondo comma, del codice penale, ovvero della mancata collaborazione come ragionevole presunzione di specifica pericolosità, superabile dalla valutazione critica da parte dei detenuti o internati della loro precedente condotta, unitamente alle loro iniziative a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa, anche di natura non economica, e al loro contributo alla realizzazione del diritto alla verità spettante alle vittime, ai loro familiari e all'intera collettività. Ai fini della valutazione sull'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, il tribunale di sorveglianza tiene altresì conto del perdurare dell'operatività del sodalizio criminale; del profilo criminale del detenuto o internato e della sua posizione all'interno dell'associazione; della capacità di mantenere collegamenti con l'originaria associazione di appartenenza o con altre organizzazioni o coalizioni anche straniere; della sopravvenienza di nuove incriminazioni o infrazioni disciplinari; dell'ammissione dell'attività criminale svolta e delle relazioni e dei rapporti intrattenuti; della permanenza dei familiari nel contesto socio-ambientale in cui è ancora operativa l'organizzazione; delle disponibilità economiche del detenuto o internato, dei suoi familiari e delle persone a lui collegate, anche attraverso le verifiche fiscali, economiche e patrimoniali di cui all'articolo 79 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre

2011, n. 159, e dell'intervenuta adozione nei confronti del richiedente di provvedimenti patrimoniali di sequestro e confisca e del loro stato di concreta esecuzione.

3. Grava sul detenuto o internato richiedente i benefici di cui al comma 1 l'onere di allegare specificatamente sia gli elementi che escludono l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che il pericolo di un loro ripristino. L'esemplare comportamento del detenuto o internato, la mera partecipazione al percorso rieducativo, la dichiarata dissociazione nonché il mero decorso del tempo costituiscono elementi necessari, ma da soli non sufficienti per ritenere accertato il ravvedimento ai sensi dell'articolo 176 del codice penale, né per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con la criminalità organizzata terroristica o eversiva nonché il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

4. Ai fini della concessione dei benefici del comma 1, il tribunale di sorveglianza acquisisce una relazione del direttore dell'istituto penitenziario dove il condannato è detenuto o internato e i pareri circa gli elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo di un loro ripristino:

a) della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, acquisite informazioni per il tramite delle direzioni distrettuali antimafia territorialmente competenti sia in relazione al luogo di emissione della sentenza, sia in relazione al luogo di detenzione o internamento, sia in relazione al luogo di origine e operatività del gruppo criminale di riferimento, nonché in relazione al luogo dove si attua il beneficio richiesto;

b) del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, acquisite informazioni per il tramite dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica territorialmente competenti sia in relazione al luogo di emissione della sentenza, sia in relazione al luogo di detenzione o internamento, sia in relazione al luogo di origine ed operatività del gruppo criminale di riferimento, nonché in relazione al luogo dove si attua il beneficio richiesto.

5. I pareri e la relazione devono pervenire entro il termine di trenta giorni dalla richiesta del tribunale, prorogabili una sola volta nei casi di particolare complessità. Trascorsi tali termini, il tribunale di sorveglianza decide anche in assenza dei pareri e della relazione richiesti. Nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, il presidente del tribunale può disporre l'applicazione provvisoria del beneficio, salvo poi acquisire i pareri di cui al presente comma, per confermare o revocare il beneficio. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica possono comunicare, anche di propria iniziativa, elementi utili circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, o il pericolo di un loro ripristino.

6. Con il provvedimento di concessione dei benefici di cui al comma 1, il giudice può disporre l'obbligo o il divieto di permanenza dell'interessato in uno o più comuni o in un determinato territorio e il divieto di svolgere determinate attività o di avere rapporti personali che possono occasionare il compimento di altri reati o ripristinare rapporti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nonché può prescrivere che il condannato o l'internato si adoperi in iniziative di contrasto alla criminalità organizzata.

7. Alle udienze del tribunale di sorveglianza le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte da un magistrato della direzione distrettuale antimafia. Sono fatte salve le disposizioni degli articoli 16-*nonies* e 17-*bis* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

8. I benefici di cui al comma 1 non possono essere concessi qualora i detenuti siano sottoposti al regime di detenzione di cui all'articolo 41-*bis* della presente legge.

9. L'autorità competente può procedere allo scioglimento del cumulo giuridico delle pene solo in relazione ai benefici di cui ai commi 1, che integrino il percorso rieducativo del condannato e che tendano al suo reinserimento sociale. È precluso il divieto di scioglimento del cumulo giuridico delle pene in relazione ai benefici di cui ai commi 1 qualora essi siano svincolati dal percorso rieducativo

del condannato e in particolare rispetto a quelli aventi come finalità la riduzione della popolazione carceraria ».

2. Al titolo I, capo I, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo l'articolo 4-*bis* è aggiunto il seguente:

« Art. 4-*ter*. - (*Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti*). - 1. L'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti: delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 473, 474, 575, 583-*quinqies*, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*.1, 600-*quinqies*, 600-*octies*, 601, 601-*bis*, 602, 602-*ter*, 603, 603-*bis*, 604, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqies*, 609-*octies*, 609-*undecies*, 628, terzo comma, 629, secondo comma, e 630 del codice penale; delitti di cui all'articolo 291-*ter* del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43; delitti di cui all'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del medesimo testo unico; delitti previsti dall'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. I benefici di cui al primo periodo sono concessi solo se sia stata fornita la prova dell'assenza dell'attuale pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale.

2. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1, il tribunale di sorveglianza, acquisiti i pareri di cui al comma 4, deve effettuare adeguata e motivata valutazione sulle specifiche ragioni della collaborazione ai sensi dell'articolo 58-*ter* della presente legge o ai sensi dell'articolo 323-*bis*, secondo comma, del codice penale, ovvero della mancata collaborazione come ragionevole presunzione di specifica pericolosità, superabile dalla valutazione critica da parte dei detenuti o internati della loro precedente condotta unitamente alle loro iniziative a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa, anche di natura non economica, e al loro contributo alla realizzazione del diritto alla verità spettante alle vittime, ai loro familiari e all'intera collettività. Ai fini della valutazione dell'assenza dell'attuale pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza tiene altresì conto del contesto ambientale ove viene eseguita la misura; della sopravvenienza di nuove incriminazioni o infrazioni disciplinari; dell'esito del trattamento penitenziario e dell'essersi distinti per comportamenti particolarmente meritevoli.

3. Grava sul detenuto o internato richiedente i benefici di cui al comma 1 l'onere di allegare specificatamente gli elementi che escludono l'attualità della sua pericolosità sociale e il pericolo di reiterazione di reati o di fuga. L'esemplare comportamento all'interno del carcere, nonché il mero decorso del tempo, costituiscono elementi necessari, ma da soli non sufficienti per escludere l'attualità della pericolosità sociale del condannato e i rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale.

4. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza acquisisce una relazione del direttore dell'istituto penitenziario dove il condannato è detenuto o internato e i pareri, circa l'attualità della pericolosità sociale del condannato e i rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale, dai procuratori della Repubblica distrettuali antimafia e dai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, competenti per territorio, sia in relazione al luogo di detenzione, sia al luogo dove è stata emessa la sentenza, sia in relazione al luogo dove si attua il beneficio richiesto.

5. I pareri e la relazione di cui al comma 4 devono pervenire entro trenta giorni dalla richiesta dell'autorità competente, prorogabili di ulteriori trenta giorni in casi di particolare complessità. Trascorsi tali termini, l'autorità competente decide anche in assenza dei pareri e della relazione richiesti. I procuratori della Repubblica e i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica

competenti per territorio possono comunicare, anche di propria iniziativa, elementi utili circa l'attualità della pericolosità sociale del condannato e i rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale del detenuto o internato.

6. Salvo quanto previsto dai commi da 1 a 5, i benefici di cui al comma 1 possono essere concessi ai detenuti e internati per i reati commessi con violenza sulle persone e in danno di persona minorenni, solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno anche con la partecipazione degli esperti di cui al quarto comma dell'articolo 80 della presente legge e previa valutazione da parte del magistrato di sorveglianza della positiva partecipazione al programma di riabilitazione specifica di cui all'articolo 13-bis della presente legge.

7. Con il provvedimento di concessione dei benefici di cui al comma 1, il giudice può disporre l'obbligo o il divieto di permanenza dell'interessato in uno o più comuni o in un determinato territorio, nonché il divieto di svolgere determinate attività o di avere rapporti personali che possono occasionare il compimento di altri reati.

8. L'autorità competente può procedere allo scioglimento del cumulo giuridico delle pene solo in relazione ai benefici di cui ai commi 1, che integrino il percorso rieducativo del condannato e che tendano al suo reinserimento sociale. È precluso il divieto di scioglimento del cumulo giuridico delle pene in relazione ai benefici di cui ai commi 1 qualora essi siano svincolati dal percorso rieducativo del condannato e in particolare rispetto a quelli aventi come finalità la riduzione della popolazione carceraria ».

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 30-bis della legge  
26 luglio 1975, n. 354)*

1. All'articolo 30-bis, terzo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: « ventiquattro ore » sono sostituite dalle seguenti: « quindici giorni ».

Art. 3.

*(Disposizioni in materia di libertà  
condizionale)*

1. All'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: « nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis » sono sostituite dalle seguenti: « negli articoli 4-bis, comma 1, e 4-ter, comma 1, », le parole: « dallo stesso comma » sono sostituite dalle seguenti: « dai rispettivi articoli » e le parole: « dei commi 2 e 3 dell'articolo 4-bis » sono sostituite dalle seguenti: « degli articoli 4-bis, comma 2, e 4-ter, comma 2, »;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« 1-bis. Nel caso di concessione della liberazione condizionale ai sensi del comma 1 del presente articolo, la libertà vigilata di cui all'articolo 230, primo comma, numero 2, del codice penale è sempre disposta per la durata dell'intero periodo previsto dall'articolo 177, secondo comma, del medesimo codice penale. Negli stessi casi, tra le prescrizioni di cui all'articolo 228, secondo comma, del codice penale è sempre previsto il divieto di frequentazione, anche occasionale, di soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale ».

2. All'articolo 176, terzo comma, del codice penale, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , o almeno trenta anni se trattasi di persona condannata per uno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 ».

Art. 4.

*(Delega al Governo per il coordinamento normativo con le altre norme vigenti)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle altre norme legislative vigenti nella stessa materia con le disposizioni introdotte dalla legge medesima, tenuto conto delle eventuali modificazioni

della normativa vigente comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono essere emanati anche in mancanza dei predetti pareri. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine di cui al comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

## **1.3. Trattazione in Commissione**

## 1.3.1. Sedute

---

---

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 2465  
**XVIII Legislatura**

---

Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati delitti

---

Trattazione in Commissione

### **Sedute di Commissione primaria**

Seduta

2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) (sui lavori della Commissione)

[N. 271 \(pom.\)](#)

8 febbraio 2022

## **1.3.2. Resoconti sommari**

## **1.3.2.1. 2<sup>^</sup> Commissione permanente (Giustizia)**

# 1.3.2.1.1. 2ª Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 271 (pom.) dell'08/02/2022

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

**GIUSTIZIA (2ª)**  
**MARTEDÌ 8 FEBBRAIO 2022**  
**271ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**OSTELLARI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Sisto.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

## **SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il senatore **BALBONI** (*FdI*) porta all'attenzione della Commissione una recente sentenza di condanna del tribunale penale di Tempio Pausania che ha condannato per omicidio colposo, ad una pena che giudica irrisoria, un soggetto che aveva provocato la morte di un sub nel corso di un incidente nautico; pertanto coglie l'occasione per sensibilizzare i membri della Commissione al fine di giungere ad una celere approvazione del testo di legge a sua firma, con l'auspicio che possa entrare in vigore già a partire dalla prossima stagione balneare.

Il senatore **CUCCA** (*IV-PSI*) chiede al Sottosegretario che si faccia latore di una richiesta di audizione della Ministra per quanto riguarda la questione della magistratura onoraria e la riforma del Consiglio superiore della magistratura.

Il senatore **CALIENDO** (*FIBP-UDC*), pur essendo consapevole del fatto che non si possa interferire sul procedimento legislativo incardinato presso la Camera dei deputati, auspica che la Ministra possa venire in Senato per un ampio dibattito sul tema testé sollevato.

Il senatore **GRASSO** (*Misto-LeU-Eco*) ricorda di aver presentato un disegno di legge sul Consiglio superiore della magistratura che andrebbe posto in calendarizzazione comunque; a questo punto paventa il rischio che, avendo preso l'iniziativa per prima la Camera dei deputati, considerata la ristrettezza dei tempi il testo arrivi al Senato per una formale ratifica senza la possibilità di un vero dibattito politico sulla questione. La prassi instaurata dai precedenti Ministri della giustizia, quando si trattava di decidere questioni di importanza prioritaria, contemplava la necessaria convocazione politica dei rappresentanti dei gruppi parlamentari di entrambe le Camere: auspica quindi che l'attuale ministro della giustizia possa coinvolgere - nella discussione che riguarda la riforma del consiglio superiore della magistratura - anche i rappresentanti della Commissione giustizia del Senato.

Il senatore [MIRABELLI](#) (PD) condivide la necessità di interloquire con la Ministra sulla magistratura onoraria in una sede formale di Commissione. Ritiene invece che sui temi della riforma che verrà presentata in Consiglio dei Ministri, in materia di Consiglio superiore della magistratura, sia fondamentale la concertazione politica all'interno della maggioranza.

Il sottosegretario SISTO farà presente queste richieste alla Ministra.

Il [PRESIDENTE](#) replica ricostruendo l'iter del dialogo che si era cercato di intraprendere con il presidente della Commissione giustizia della Camera, facendo presente che - su questo come su altri disegni di legge - si era tentato, purtroppo vanamente, di concordare una strategia comune. Alla luce delle nuove dinamiche testé affacciate dai Gruppi, investirà l'Ufficio di Presidenza integrato - per consentire il cui svolgimento la seduta sarà appositamente sospesa - delle questioni emerse, per calarne nella sede propria della programmazione dei lavori della Commissione.

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(2488) Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19**

(Parere alla 1a Commissione. Esame e sospensione)

Il relatore [CUCCA](#) (IV-PSI) - subentrato per decisione del Presidente al senatore Pepe - illustra il decreto-legge n. 221 del 24 dicembre 2021, che dispone la proroga dello stato di emergenza e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19, si compone di 19 articoli e un allegato. L'articolo 8, al comma 1, reca, con decorrenza dal 10 gennaio 2022, un ampliamento delle fattispecie di ambiti e attività il cui accesso è riservato ai soggetti in possesso di un certificato verde generato esclusivamente da vaccinazione o da guarigione, con esclusione, dunque, di quelli generati in virtù di un test molecolare o di un test antigenico rapido. Il comma 3 dell'articolo 8 proroga fino al 31 marzo 2022 la validità delle disposizioni che disciplinano l'obbligo di possesso ed esibizione delle certificazioni verdi COVID-19 cosiddette "base" in ambito scolastico, educativo e formativo, nonché nell'ambito della formazione superiore, recate dagli articoli 9-ter, comma 1, 9-ter.1, comma 1, e 9-ter.2, comma 1, del decreto-legge n. 52 del 2021; si proroga al 31 marzo 2022 anche l'obbligo di certificazione (*green pass*) per l'utilizzo dei mezzi di trasporto. Inoltre, si opera una proroga al 31 marzo 2022 dell'applicazione delle norme transitorie che richiedono il possesso - e l'esibizione su richiesta - di un certificato verde COVID-19 ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, sia nel settore pubblico sia in quello privato. È prevista inoltre la proroga delle norme transitorie in materia di certificati verdi per l'accesso agli uffici giudiziari dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, e dei componenti delle commissioni tributarie, operando, tra l'altro, sul comma 1 dell'articolo 9-*sexies* del decreto-legge n. 52 del 2021 (convertito dalla legge n. 87 del 2021). Tale disposizione prevedeva, nella sua formulazione previgente, che, dal 15 ottobre fino al 31 dicembre 2021, i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari ed i componenti delle commissioni tributarie non potessero accedere agli uffici giudiziari di svolgimento della loro attività lavorativa senza il *green pass*. Il decreto legge in conversione sostituisce il riferimento al 31 dicembre 2021 con quello al 31 marzo 2022, nuovo termine di cessazione dello stato di emergenza.

Ancora, il comma 3 configura come illecito disciplinare l'accesso dei soggetti di cui al comma 1 agli uffici giudiziari senza le certificazioni verdi. Tale illecito è sanzionato per i magistrati ordinari ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, e per gli altri soggetti secondo i rispettivi ordinamenti di appartenenza. Il verbale di accertamento della violazione è trasmesso senza ritardo al titolare dell'azione disciplinare. I commi 4 e 8 - come novellati dall'articolo 3 del D.L. 7 gennaio 2022, n. 1 - prevedono che le disposizioni di cui ai commi 1 e 6 e quelle di cui ai commi 2 e 3 - in quanto compatibili - si applichino anche ai magistrati onorari, ai giudici popolari, ai

difensori, ai consulenti, ai periti e agli altri ausiliari del magistrato estranei alle amministrazioni della giustizia, mentre restano esclusi i testimoni e le parti del processo; l'assenza del difensore conseguente al mancato possesso - ovvero alla mancata esibizione - della certificazione richiesta non costituisce impossibilità di comparire per legittimo impedimento (ai sensi del comma 8-bis, inserito dal citato articolo 3 del D.L. n. 1). Il comma 5 attribuisce ai responsabili della sicurezza interna delle strutture in cui si svolge l'attività giudiziaria la responsabilità di verificare il rispetto delle prescrizioni di cui al comma 1, consentendo agli stessi di avvalersi di delegati. Per gli uffici giudiziari ordinari, tali funzioni sono svolte dal procuratore generale presso la Corte d'appello.

Ai sensi del comma 6 l'accesso agli uffici giudiziari in violazione delle disposizioni di cui al comma 1 e la violazione degli obblighi di controllo previsti dal comma 5 sono sanzionati ai sensi del comma 8 dell'articolo 9-quinquies. Il comma 7 richiama espressamente l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 3, 9 e 13 dell'articolo 9-quinquies. Il comma 4 dell'articolo 8 reca una clausola di salvezza (nel rispetto dei termini temporali previsti) delle norme transitorie che pongono per alcune categorie di lavoratori l'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19. Si ricorda che tra le categorie già interessate dal suddetto obbligo transitorio c'è il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa alle dirette dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria o del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, all'interno degli istituti penitenziari per adulti e minori.

Inoltre, si segnala il numero 3 dell'allegato A che - in combinato disposto con l'articolo 16 - proroga ulteriormente (dal 31 dicembre 2021 fino al 31 marzo 2022) l'efficacia delle disposizioni recate dall'articolo 17-bis, commi 1 e 6, del D.L. 18/2020 (Legge 27 del 2020) relative al trattamento dei dati personali necessari all'espletamento delle funzioni attribuite nell'ambito dell'emergenza epidemiologica. Abilitati a trattamento dei dati sono - tra gli altri - i soggetti deputati a monitorare e a garantire l'esecuzione delle misure disposte ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Per l'articolo 4 comma 9 di tale decreto-legge, il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia, del personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Ancora nell'allegato si segnala, al n. 18, la proroga dell'articolo 28, comma 2, decreto legge n. 137 del 2020 (Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà). L'articolo 16 del decreto-legge in esame, nel rinviare a questa norma dell'allegato, proroga sino al 31 marzo 2022 - in luogo del termine del 31 dicembre 2021 finora previsto - la disciplina che consente di concedere al condannato ammesso al regime di semilibertà licenze di durata superiore nel complesso ai 45 giorni l'anno (previsti dall'articolo 52 O.P.), salvo che il magistrato di sorveglianza ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura. Ancora nell'allegato si segnala, al n. 19, la proroga dell'articolo 29, comma 1, D.L. 137/2020 (Durata straordinaria dei permessi premio); l'articolo 16 del decreto-legge in esame, rinviando a questo allegato, proroga sino al 31 marzo 2022 - in luogo del termine del 31 dicembre 2021 finora previsto - la disciplina che consente di concedere ai condannati permessi premio, anche in deroga ai limiti temporali previsti dalla disciplina vigente (articolo 30-ter O.P.). La previsione resta inapplicabile ai soggetti condannati per una serie di gravi delitti. Ancora nell'allegato si segnala, al n. 20, la proroga dell'articolo 30, comma 1, D.L. 137/2020 (Detenzione domiciliare). L'articolo 16 del decreto-legge in esame proroga, con questo rinvio all'allegato, sino al 31 marzo 2022 - in luogo del termine del 31 dicembre 2021 finora previsto - la disciplina che consente di eseguire la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena, presso il domicilio, in deroga alla legge n. 199 del 2010, salve eccezioni per alcune categorie di reati o di condannati. L'esecuzione domiciliare si accompagna all'applicazione di procedure di controllo mediante i cosiddetti braccialetti elettronici.

All'Atto Senato n. 2488, con la tecnica della "rifusione", il Governo ha proposto un emendamento volto a raccogliere, tra l'altro, i contenuti dell'Atto Senato n. 2489, pendente dinanzi alla stessa

Commissione. Tale emendamento 2.1000, al quale in competenza sono riferiti i subemendamenti nn. 132, 133, 134 e 150, nell'introdurre un articolo 5-*sexies* (Impiego delle certificazioni verdi Covid-19 negli uffici giudiziari) costituisce coordinamento con le parti precedenti ed assorbe, per la parte di competenza, l'articolo 8, c. 3 e c. 4, del citato decreto-legge n. 221. In particolare, all'articolo 9-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le parole "31 dicembre 2021" sono sostituite dalle seguenti: "31 marzo 2022" e le parole "la certificazione verde COVID-19 di cui all'articolo 9, comma 2" sono sostituite dalle seguenti: "una delle certificazioni verdi COVID-19 da vaccinazione, guarigione o test, c.d. *green pass* base"; b) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Resta fermo quanto previsto dagli articoli 4, 4-bis, 4-ter, 4-quater e 4-quinquies, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n.76, come modificato dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1."

Tale emendamento 2.1000, poi, nell'introdurre un articolo 18-*bis*, costituisce la trasposizione dell'articolo 4 del dl 229, al netto delle norme sanzionatorie che l'emendamento ha trasposto direttamente nelle singole norme di riferimento (articolo 9-*bis*.1 comma 3, articolo 5-*bis*, articolo 7 comma 1-*quinquies*). In particolare, si prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro in caso di violazione delle disposizioni contenute nel decreto legge in esame, con riguardo al possesso di un certificato verde COVID-19 c.d. rafforzato (generato esclusivamente da vaccinazione o da guarigione) per l'accesso e l'utilizzo di determinati servizi, attività e mezzi di trasporto e con riguardo all'obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2 cui sono sottoposti i soggetti ai quali non si applica la quarantena precauzionale in caso di contatti stretti con soggetti confermati positivi al COVID-19. La disposizione chiarisce, inoltre, che la medesima sanzione amministrativa si applica alle violazioni degli obblighi posti dal decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, in corso di conversione (secondo periodo). L'articolo 4 prevede infine: l'obbligo per i titolari o i gestori di determinati servizi e attività, di verificare che l'accesso a questi ultimi avvenga nel rispetto delle disposizioni di legge e contiene disposizioni relative all'attività di verifica; l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria, a partire dalla terza violazione, della chiusura dell'esercizio o dell'attività da uno a dieci giorni, alle violazioni delle disposizioni relative all'accesso a determinati servizi e alle attività.

Su richiesta del senatore [BALBONI](#) (*FdI*), l'esame è sospeso per consentire un approfondimento sui contenuti della relazione testé svolta.

**(1131) FERRAZZI ed altri. - Misure per la rigenerazione urbana**

**(1302) Luisa ANGRISANI ed altri. - Modificazioni alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni e di riqualificazione e recupero dei centri storici dei medesimi comuni**

**(1943) Paola NUGNES. - Misure e strumenti per la rigenerazione urbana**

(Parere alla 13a Commissione. Esame. Parere non ostativo sul testo e sui relativi emendamenti)

La relatrice [GAUDIANO](#) (*M5S*) illustra il provvedimento in titolo il cui testo, in attuazione degli articoli 9, 41, 42, 44 e 117, terzo comma, della Costituzione, degli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché della Convenzione europea sul paesaggio ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, nell'ambito della materia del governo del territorio, individua nella rigenerazione urbana lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, alla promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo. Al fine del riordino e della disciplina delle costruzioni, per l'articolo 13, comma 2, lettera e), il Governo è delegato a emanare contenente disposizioni anche modificative della disciplina vigente,

attenendosi tra l'altro al seguente criterio direttivo "e) proporzionalità e ragionevolezza degli interventi sanzionatori". Di tale previsione l'emendamento 13.12 ([Moronese](#), [La Mura](#)) e l'emendamento 13.13 ([De Petris](#), [Buccarella](#)) propongono la seguente rielaborazione: "e) obbligatorietà degli interventi di demolizione delle opere abusive come prima e più efficace azione di contrasto all'abusivismo edilizio, con la proporzionalità degli interventi sanzionatori in rapporto alla violazione della disciplina urbanistica ed edilizia".

Si rammenta che, in competenza della Commissione giustizia, opera anche l'articolo 9, secondo cui i proventi delle sanzioni previste dal testo unico sull'edilizia (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001), tra l'altro, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione, all'adeguamento e alla razionalizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria che non comportano nuovo consumo di suolo, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici o comunque aventi valenza storico-testimoniale e a interventi di riuso. Di tale articolo l'emendamento 9.1 (Nastri la Pietra) propone la soppressione.

Pertanto, propone un parere non ostativo sul testo e sui relativi emendamenti.

Il GOVERNO concorda con la Relatrice.

Previo accertamento della presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere testé avanzata è approvata, con l'astensione dei senatori Balboni e Dal Mas.

### **(2330) Delega al Governo in materia di contratti pubblici**

(Parere alla 8a Commissione. Esame e sospensione)

Il relatore [OSTELLARI](#) (*L-SP-PSd'Az*) illustra il disegno di legge, pendente in 8a Commissione su iniziativa del Governo, è volto a delegare la nuova disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

Tra i criteri direttivi della delega al Governo vi sono, in competenza della Commissione giustizia, da un lato quelli di tipo giurisdizionale, dall'altro quelli di tipo sanzionatorio. Per i primi, la lettera u) del comma 2 richiede che l'esercizio della delega sia volto ad "estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto". Si tratta di una previsione abbastanza in linea con la delega che il Parlamento ha appena conferito al processo sul processo civile con la legge 26 novembre 2021, n. 206, per cui si propone l'espressione di un parere non ostativo.

In tema, analogo esito potrebbero avere il parere sugli emendamenti proposti, salvo un'osservazione da esprimere in particolare sull'emendamento 1.315 (Ruspanini, Totaro): esso vorrebbe aggiungere al criterio direttivo la previsione di meccanismi deflattivi del contenzioso anche in fase di esecuzione del contratto che consentano di evitarne la caducazione, anche rendendo improponibile, per alcune categorie di contratti, l'azione risarcitoria in forma specifica. L'emendamento suscita perplessità nella parte in cui suggerisce di rendere improponibile l'azione risarcitoria in forma specifica per alcune categorie di contratti. Infatti si confonde la fase dell'esecuzione del contratto alla quale è dedicata la lettera u) del comma 2, con la caducazione degli effetti del medesimo attraverso l'improponibilità per alcune categorie di contratti dell'azione risarcitoria in forma specifica. Perché si possa produrre questo effetto sarebbe necessario intervenire modificando il codice del processo amministrativo (CPA) in particolare intervenendo sulle ipotesi previste dall'articolo 125. Infatti la caducazione del contratto non è un effetto del contratto medesimo ma è mera conseguenza a valle dei vizi dell'aggiudicazione a

monte. Pertanto non è nemmeno corretto parlare di improponibilità dell'azione risarcitoria in forma specifica per alcune categorie di contratti ma semmai bisognerebbe riferirsi ad alcune categorie di gare (a monte). In buona sostanza si suggerisce di introdurre apposite modifiche creando categorie di contratti cd. ricorso-resistenti oltre a quelle previste dall'articolo 125 comma 3. Con l'articolo 125, comma 3, CPA il Legislatore ha inteso dettare una disposizione speciale per le infrastrutture strategiche che esclude in radice la declaratoria giurisdizionale d'inefficacia, circoscrivendo la tutela erogabile al solo risarcimento del danno. La forza dell'articolo 125 c.p.a. sta nel trasformare una tutela specifica, come l'annullamento dell'affidamento e la conseguente declaratoria di inefficacia del contratto, in una tutela per equivalente monetaria consentendo comunque la prosecuzione dell'esecuzione in assenza di determinati vizi. Ovviamente, essendo una deroga espressa alle ordinarie forme di tutela, essa nasce come disposizione eccezionale la cui eccessiva estensione ad ulteriori categorie oltre quelle attualmente previste, si porrebbe in contrasto con la preferenza che la direttiva n. 66/2007 accorda alla tutela in forma specifica rispetto a quella per equivalente monetario. Gli emendamenti 1.316 (Margiotta), 1.317 (Berutti), 1.318 (Vono) e 1.319 (Mallegni, Paroli, Barachini, Barboni) sono volti a prevedere, tra l'altro, per i lavori di qualunque importo, prima dell'avvio dell'esecuzione, la costituzione obbligatoria di un collegio consultivo tecnico, con funzioni di assistenza e di risoluzione di ogni controversia suscettibile di insorgere in corso di esecuzione del contratto, ivi comprese quelle che possono generare riserve, con previsione, in caso di inerzia nell'attivazione, di adeguati poteri sostitutivi; la stessa previsione è contenuta nell'emendamento 1.320 (Lupo, Di Girolamo, Fede, Santillo), ma solo per i lavori di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, cosa cui tende, sul testo-base, anche l'emendamento 1.314 (Di Girolamo, Fede, Lupo, Santillo). Quanto all'emendamento 1.313 (La Mura, Moronese, Angrisani, Di Micco, Giannuzzi), si contempla l'esercizio della funzione di precontenzioso svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Infine l'emendamento 1.321 (Campari, Corti, Rufa, Sudano) prevede una revisione e razionalizzazione dell'istituto del Collegio consultivo tecnico, mantenendone l'operatività limitata. Per la seconda tipologia di norme (le sanzioni), l'emendamento 1.1 (La Mura, Moronese, Angrisani, Di Micco, Giannuzzi) prevede che i decreti delegati contengano anche la modifica del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, ovvero la creazione di un testo unico dei contratti pubblici, e che l'Autorità Nazionale Anticorruzione eserciti le funzioni di vigilanza, regolatorie e sanzionatorie allo scopo di perseguire le finalità di cui al considerando (126) della direttiva 24/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014. Considerando più in generale i criteri direttivi del comma 2 lettera r) - divieto di proroga dei contratti di concessione, fatti salvi i principi europei in materia di affidamento in house, e razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, prevedendo sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, ivi compresa la decadenza in caso di inadempimento grave - lettera s) - razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, anche al fine di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione di servizi e, in particolare, dei servizi di interesse economico generale - e lettera t) - razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione - impattano in competenza anche gli emendamenti 1.304 (La Mura, Moronese, Angrisani, Di Micco, Giannuzzi), 1.116 (La Mura, Moronese, Angrisani, Di Micco, Giannuzzi sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, costituita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, con previsione di un termine perentorio, e delle relative sanzioni in caso di mancato adempimento, entro cui le stazioni appaltanti e gli enti certificatori devono garantire l'interoperabilità), 1.0.1 (Rossomando, D'Arienzo per i casi in cui la stazione appaltante accerti la falsità delle dichiarazioni rese). Anche su queste proposte nulla da osservare.

L'esame è quindi sospeso.

**(1781) BRIZIARELLI ed altri. - Modifiche alla legge 7 agosto 2018, n. 100, concernenti l'estensione al settore agricolo e agroalimentare delle competenze della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati**  
(Parere alla 13a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore [CUCCA](#) (IV-PSI) illustra il provvedimento in titolo che propone un importante ampliamento dell'ambito di competenza della Commissione ecomafie, nell'ambito del processo evolutivo della stessa Commissione che nel corso degli anni ha visto l'aggiunta di elementi prioritari al proprio campo di applicazione, alla luce di nuove evidenze e conoscenze. Nello specifico, sulla base della maggiore consapevolezza sulla tematica e alla luce degli esiti delle più recenti indagini, si ritiene necessario considerare i reati del settore agricolo e agroalimentari come rilevanti e soprattutto in analogia all'area di riferimento degli eco-reati.

Il disegno di legge in titolo concerne infatti l'estensione al settore agricolo e agroalimentare delle competenze della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati. Con la legge del 7 agosto 2018, n. 100, è stata istituita la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVIII legislatura. Alle sue funzioni si aggiungerebbe, col testo in esame, quella di indagare sull'esistenza di attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, anche ai fini dell'aggiornamento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell'ambiente.

Previo accertamento della presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere non ostativo, avanzata dal Relatore, è approvata all'unanimità.

**(2333) Ridefinizione della missione e dell'organizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**  
(Parere alla 7a Commissione. Esame. Parere non ostativo sul testo e sugli emendamenti)

La relatrice [MODENA](#) (FIBP-UDC) illustra il provvedimento in titolo che reca la ridefinizione della missione e dell'organizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 20 luglio scorso. Il provvedimento, che si compone di 17 articoli, reca la prima riforma legislativa organica degli ITS, a tutt'oggi disciplinati da una fonte di rango secondario (il DPCM del 25 gennaio 2008). L'intervento normativo proposto interviene sul segmento formativo terziario *post diploma*, di durata biennale (o triennale, secondo quanto disposto dal presente disegno di legge), che punta sulla specializzazione tecnica da assicurare in sinergia, fra l'altro, con il mondo imprenditoriale e il sistema universitario.

Si segnala, in competenza, l'articolo 2 che, nel quadro del complessivo Sistema di istruzione tecnologica superiore, dichiara che gli ITS *Academy* hanno il compito prioritario di potenziare e ampliare la formazione professionalizzante di tecnici superiori con elevate competenze tecnologiche e tecnico-professionali, allo scopo di contribuire in modo sistematico a sostenere le misure per lo sviluppo economico e la competitività del sistema produttivo, colmando progressivamente la mancata corrispondenza tra la domanda e l'offerta di lavoro, che condiziona lo sviluppo delle imprese, soprattutto piccole e medie. In aggiunta a quanto previsto dal primo periodo, gli ITS *Academy* hanno il compito di sostenere la diffusione della cultura scientifica e tecnologica, l'orientamento permanente dei giovani verso le professioni tecniche e l'informazione delle loro famiglie, l'aggiornamento e la formazione in servizio dei docenti di discipline scientifiche, tecnologiche e tecnico-professionali della scuola e della formazione professionale, le politiche attive del lavoro, soprattutto per quanto attiene

alla transizione dei giovani nel mondo del lavoro, la formazione continua dei lavoratori tecnici altamente specializzati nel quadro dell'apprendimento permanente per tutto il corso della vita, e il trasferimento tecnologico, soprattutto nei riguardi delle piccole e medie imprese. Costituisce priorità strategica degli ITS *Academy* la formazione professionalizzante di tecnici superiori per soddisfare i fabbisogni formativi in relazione alla transizione digitale, anche ai fini dell'espansione dei servizi digitali negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia, all'innovazione, alla competitività e alla cultura, alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, nonché alle infrastrutture per la mobilità sostenibile.

Nessuno degli emendamenti impatta su questa previsione, per cui si propone di esprimere parere non ostativo sul testo e nulla da osservare sugli emendamenti trasmessi.

Concorda il sottosegretario SISTO.

Previo accertamento della presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere, testé avanzata dalla Relatrice, è approvata con l'astensione del senatore Balboni.

*IN SEDE REFERENTE*

**(76) Loredana DE PETRIS ed altri.** - *Modifiche al codice civile e ulteriori disposizioni per la tutela degli animali*, e delle petizioni nn. 406 e 622 ad essi attinenti

**(81) Loredana DE PETRIS.** - *Nuove disposizioni in materia di delitti contro specie protette di fauna e flora*

**(298) Gabriella GIAMMANCO ed altri.** - *Introduzione del titolo XIV-bis del libro primo del codice civile e altre disposizioni per la tutela degli animali*

**(845) URSO ed altri.** - *Modifica al codice penale recante l'introduzione del divieto di consumo alimentare di carne di cane e di gatto*

**(1030) Rosellina SBRANA.** - *Modifiche al codice penale e alle altre norme a tutela degli animali*

**(1078) PERILLI ed altri.** - *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al codice civile, nonché altre disposizioni in materia di tutela degli animali*

**(1344) Julia UNTERBERGER ed altri.** - *Disposizioni in materia di tutela degli animali*

**(1356) BRUZZONE ed altri.** - *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, nonché ad altre disposizioni in materia di tutela degli animali domestici e di affezione*

- e delle petizioni nn. 406, 464, 622 e 913 ad essi attinenti

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il **PRESIDENTE** avverte che il parere della 5a Commissione ancora non è pervenuto e, pertanto, il seguito dell'esame congiunto, sospeso nella seduta del 19 ottobre scorso, è rinviato.

**(1876) CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA** - *Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela delle relazioni affettive intime delle persone detenute*

(Esame e rinvio)

La relatrice **CIRINNA'** (PD) si rimette alla relazione sul provvedimento in titolo, di iniziativa del Consiglio regionale della Toscana, già svolta in sede redigente.

Il senatore **Emanuele PELLEGRINI** (L-SP-PSd'Az) richiede una fase istruttoria con audizioni da svolgere in Ufficio di Presidenza integrato.

Il **PRESIDENTE** comunica che i Gruppi potranno comunicare i nomi dei soggetti da audire entro lunedì 14 febbraio prossimo, alle ore 12.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(2356) CALIENDO ed altri. - Modifiche all'articolo 11 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, in materia di proroga dell'applicazione delle modifiche inerenti le circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e di Chieti**  
(Esame e rinvio)

Il relatore [LOMUTI](#) (M5S) illustra il provvedimento in titolo di iniziativa del senatore Caliendo e altri, che differisce al 14 settembre 2024 la data di efficacia delle modifiche alle circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e Chieti, nonché di soppressione delle relative sedi distaccate, previste dalla riforma della geografia giudiziaria del 2012.

Più nel dettaglio l'articolo unico della proposta in esame, al comma 1, novellando l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 - differisce al 14 settembre 2024 l'entrata in vigore della riforma della geografia giudiziaria, prevista dagli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legislativo, in relazione alle modifiche delle circoscrizioni giudiziarie di L'Aquila e Chieti e alla soppressione delle relative sedi distaccate. La disposizione inserisce nell'articolo 11 del decreto legislativo n. 155 anche un ulteriore comma 3-*bis*, il quale prevede che le piante organiche del personale amministrativo dei tribunali soppressi delle circoscrizioni di L'Aquila e Chieti sono ripristinate e prorogate al 14 settembre 2024. Il comma 2 dell'articolo unico reca la copertura finanziaria dell'intervento.

La riforma della geografia giudiziaria introdotta dal D. Lgs. n. 155 del 2012 ha previsto, nella corte d'appello di L'Aquila, il mantenimento dei soli tribunali di Chieti, L'Aquila, Pescara e Teramo.

Dovranno quindi essere soppressi, e ricompresi nel circondario del tribunale de L'Aquila, i tribunali di Avezzano e di Sulmona; analogamente, dovranno essere soppressi, e ricompresi nel circondario del tribunale di Chieti, i tribunali di Lanciano e di Vasto. Anche in Abruzzo, come già accaduto nel resto del Paese, la riforma della geografia giudiziaria ha previsto la soppressione di tutte le sezioni distaccate di tribunale. Per quanto riguarda i circondari di L'Aquila e Chieti, gli unici per i quali la soppressione non è stata ancora operata, dovranno venire meno le sezioni distaccate di Ortona e di Atesa.

Già in sede di entrata in vigore della riforma della geografia giudiziaria (13 settembre 2012), l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 155 del 2012 aveva previsto - in considerazione delle condizioni di inagibilità in cui versavano gli edifici che ospitano i tribunali de L'Aquila e Chieti gravemente danneggiati dal terremoto del 2009 - che per tali tribunali la riforma della geografia giudiziaria acquistasse efficacia a partire dal 13 settembre 2015. Successivamente è intervenuto l'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 150 del 2013 che, per il distretto di corte d'appello de L'Aquila, ha posticipato l'efficacia della riforma al 13 settembre 2018. Tale termine è stato ulteriormente differito al 13 settembre 2020 dal decreto legge n. 8 del 2017; le motivazioni di tale ultima proroga, hanno fatto riferimento non più al terremoto del 2009 bensì alle «esigenze di funzionalità delle sedi dei tribunali de L'Aquila e di Chieti, connesse agli eventi sismici del 2016 e 2017». Ancora, la legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018, articolo 1, co. 1139, lett. d) ha prorogato il termine al 14 settembre 2021. Tale termine è stato da ultimo differito dal decreto legge n. 162 del 2019 (conv. legge n. 8 del 2020) al 14 settembre 2022.

Si ricorda, infine, che una ulteriore proroga proprio al 2024 era prevista dall'emendamento 17.0.1 (Castaldi, Di Girolamo, Di Nicola, Balboni, Pagano, Bagnai, Cucca, De Petris, Quagliariello, D'Alfonso, Nencini), approvato in Senato dalle Commissioni riunite 1a e 2a nel corso dell'esame del decreto legge n. 80 del 2021 e successivamente dichiarato improponibile in Assemblea.

Interviene in discussione generale il senatore [CALIENDO](#) (FIBP-UDC), ricordando che era già pervenuta una valutazione positiva del Ministero sull'esigenza di continuità della giustizia di prossimità abruzzese, sottesa all'emergenza discendente dal terremoto dell'Aquila; considerato che il disegno di legge è stato presentato all'unanimità dai rappresentanti tutti i gruppi parlamentari ne chiede

il passaggio in sede deliberante.

Dopo un intervento della senatrice [GAUDIANO](#) (M5S), il rappresentante del GOVERNO chiede tempo per potersi esprimere su tale richiesta udita la Ministra.

Il [PRESIDENTE](#) ritiene che, ai fini dell'economia dei lavori, non sia strettamente necessario il passaggio in sede deliberante; propone piuttosto di fissare il termine per presentazione degli emendamenti a domani alle ore 15, in attesa che nel frattempo il Governo sciolga la propria riserva sul passaggio in sede deliberante.

La Commissione concorda.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**[\(1402\) BALBONI ed altri. - Introduzione del reato di omicidio nautico e del reato di lesioni personali nautiche](#)**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 2 novembre.

Si passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 1 del testo base.

Si procede all'esame dell'emendamento 1.1, che il proponente senatore [Emanuele PELLEGRINI](#) (L-SP-PSd'Az) dà per illustrato: l'emendamento riceve il parere contrario del RELATORE e del GOVERNO.

Previo accertamento della presenza del prescritto numero di senatori, l'emendamento 1.1 (che il senatore Pellegrini dichiara di mantenere), messo ai voti è respinto dalla Commissione.

L'emendamento 1.2, fatto proprio dal senatore [URRARO](#) (L-SP-PSd'Az), con parere contrario del RELATORE e del GOVERNO viene ritirato dal medesimo senatore.

L'emendamento 1.0.1, fatto proprio dalla senatrice [GAUDIANO](#) (M5S), è oggetto di una proposta di riformulazione del GOVERNO. Su invito del RELATORE, che vi subordina il parere favorevole, la senatrice accetta e presenta l'emendamento 1.0.1 testo 2 (pubblicato in allegato) che, messo ai voti, è approvato a maggioranza dalla Commissione.

La Commissione conferisce infine all'unanimità mandato al senatore Cucca a riferire favorevolmente in Assemblea sul testo base così come risultante dall'emendamento accolto, con autorizzazione a svolgere la relazione orale ed alle modifiche di coordinamento e di correzione formale, ove necessarie.

*La seduta sospesa alle 15,55, riprende alle ore 17,10.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**[\(2488\) Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19](#)**

(Parere alla 1a Commissione. Ripresa dell'esame. Parere favorevole con osservazioni sul testo, parere favorevole sull'emendamento 2.1000 e non ostativo sui restanti emendamenti)

Il senatore [BALBONI](#) (*FdI*) preannuncia voto contrario: le misure contenute nel testo sono contraddittorie ed aggiungono confusione al metodo, assai approssimativo, con cui il Governo gestisce l'emergenza pandemica, senza alcun rispetto per l'esigenza di fornire ai cittadini direttive chiare e comprensibili.

Il relatore [CUCCA](#) (*IV-PSI*) , in considerazione dell'esigenza di tutela della riservatezza dei dati personali, propone un parere favorevole con osservazioni sul testo e favorevole sull'emendamento 2.1000, nulla avendo da osservare sugli altri emendamenti.

Previo accertamento della presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere, testé avanzata dal Relatore e pubblicata in allegato, è approvata a maggioranza dalla Commissione.

### **(2330) Delega al Governo in materia di contratti pubblici**

(Parere alla 8a Commissione. Ripresa dell'esame. Parere favorevole sul testo, parere non ostativo con osservazione sull'emendamento 1.315 e non ostativo sui restanti emendamenti)

Il relatore [OSTELLARI](#) (*L-SP-PSd'Az*) propone un parere favorevole sul testo, parere non ostativo con osservazione sull'emendamento 1.315 e non ostativo sui restanti emendamenti.

Previo accertamento della presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere, testé avanzata dal Relatore e pubblicata in allegato, è approvata a maggioranza dalla Commissione, con l'astensione del senatore Balboni.

### ***SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI***

Il [PRESIDENTE](#) comunica che la seduta già convocata per domani, mercoledì 9 febbraio, alle ore 10, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 17,30.*

### **PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2488 E SUI RELATIVI EMENDAMENTI**

Esprime parere favorevole sul testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge e sull'emendamento 2.1000, osservando altresì che:

il numero 3 dell'allegato A - in combinato disposto con l'articolo 16 - proroga ulteriormente (dal 31 dicembre 2021) fino al 31 marzo 2022 l'efficacia delle disposizioni recate dall'articolo 17-bis, commi 1 e 6, del D.L. 18/2020 (L. 27/2020) relative al trattamento dei dati personali necessari all'espletamento delle funzioni attribuite nell'ambito dell'emergenza epidemiologica. Tra i soggetti deputati a monitorare e a garantire l'esecuzione delle misure disposte ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, per l'articolo 4 comma 9 di tale decreto-legge, vi è il personale di cui si avvale il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno per assicurare l'esecuzione delle misure: Forze di polizia, personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza e, ove occorra, Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Tale previsione va contemperata con quella che assicura l'interoperabilità dei sistemi informatici, affinché la banca dati nella quale sono segnalati coloro che violano tale tipo di prescrizioni non converga indiscriminatamente nella generale banca dati di ricerca a scopi di prevenzione e repressione dei reati, pena un'eccessiva ingerenza nella riservatezza dei cittadini, non assistita dalla necessaria riserva di giurisdizione per le misure invasive dei diritti civili.

Sugli emendamenti nulla da osservare.

#### PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2330 E SUI RELATIVI EMENDAMENTI

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole su testo e non ostativo sugli emendamenti, ad eccezione della seguente osservazione:

l'emendamento 1.315 (Ruspanini, Totaro) suscita perplessità nella parte in cui suggerisce di rendere improponibile l'azione risarcitoria in forma specifica per alcune categorie di contratti. Infatti si confonde la fase dell'esecuzione del contratto alla quale è dedicata la lettera u) del comma 2, con la caducazione degli effetti del medesimo attraverso l'improponibilità per alcune categorie di contratti dell'azione risarcitoria in forma specifica. Perché si possa produrre questo effetto sarebbe necessario intervenire modificando il codice del processo amministrativo in particolare intervenendo sulle ipotesi previste dall'articolo 125. Infatti la caducazione del contratto non è un effetto del contratto medesimo ma è mera conseguenza a valle dei vizi dell'aggiudicazione a monte. Pertanto non è nemmeno corretto parlare di improponibilità dell'azione risarcitoria in forma specifica per alcune categorie di contratti ma semmai bisognerebbe riferirsi ad alcune categorie di gare (a monte).

In buona sostanza si suggerisce di introdurre apposite modifiche creando categorie di contratti cd. ricorso-resistenti oltre a quelle previste dall'art. 125 comma 3. Con l'art. 125, comma 3, CPA il Legislatore ha inteso dettare una disposizione speciale per le infrastrutture strategiche che esclude in radice la declaratoria giurisdizionale d'inefficacia, circoscrivendo la tutela erogabile al solo risarcimento del danno.

La forza dell'art. 125 c.p.a. sta nel trasformare una tutela specifica, come l'annullamento dell'affidamento e la conseguente declaratoria di inefficacia del contratto, in una tutela per equivalente monetaria consentendo comunque la prosecuzione dell'esecuzione in assenza di determinati vizi. Ovviamente, essendo una deroga espressa alle ordinarie forme di tutela, essa nasce come disposizione eccezionale la cui eccessiva estensione ad ulteriori categorie oltre quelle attualmente previste, si porrebbe in contrasto con la preferenza che la direttiva n. 66/2007 accorda alla tutela in forma specifica rispetto a quella per equivalente monetario.



