



Concessione benefici penitenziari e contrasto raduni illegali D.L. 162/2022 / A.C. 705

Dossier n° 5 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
20 dicembre 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	705
D.L.	162/2022
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali
Iter al Senato:	Sì
Date:	
assegnazione:	13 dicembre 2022
Commissione competente :	Il Giustizia

Contenuto

Gli articoli da 1 a 3 del decreto legge in esame intervengono sul tema dell'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte di detenuti condannati per specifici reati, particolarmente gravi, e ritenuti tali da precludere l'accesso ai benefici stessi in assenza di collaborazione con la giustizia (c.d. reati ostativi, di cui all'art. 4-bis O.P.).

Il tema è stato oggetto di intervento da parte della Corte costituzionale che ha indirizzato al legislatore **un monito a provvedere** ed è stato affrontato, nella XVIII legislatura, dalla Camera con l'approvazione di una proposta di legge che non ha concluso però l'iter parlamentare ([A.S. 2574](#)).

Con l'ordinanza n. 97 del 2021, infatti, la Corte costituzionale ha sottolineato l'incompatibilità con la Costituzione delle norme che individuano nella collaborazione l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo per un reato ostativo, per accedere alla liberazione condizionale, demandando però al legislatore il compito di operare scelte di politica criminale tali da contemperare le esigenze di prevenzione generale e sicurezza collettiva con il rispetto del principio di rieducazione della pena affermato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. La Corte ha conseguentemente rinviato al 10 maggio 2022 la nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, contestualmente indirizzando al legislatore un monito a provvedere. Nell'udienza del 10 maggio la Corte ha deciso di **rinviare ulteriormente** la trattazione della **questione di legittimità costituzionale all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022**, affermando che «Permangono inalterate le ragioni che hanno indotto questa Corte a sollecitare l'intervento del legislatore, al quale compete, in prima battuta, una complessiva e ponderata disciplina della materia, alla luce dei rilievi svolti nell'ordinanza n. 97 del 2021 [...] Proprio in considerazione dello stato di avanzamento dell'iter di formazione della legge appare necessario un ulteriore rinvio dell'udienza, per consentire al Parlamento di completare i propri lavori» (cfr. Comunicato stampa della Corte costituzionale).

L'8 novembre 2022, la Corte costituzionale ha nuovamente esaminato, in camera di consiglio, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di Cassazione, sulla disciplina del cosiddetto ergastolo ostativo. Con [l'ordinanza n. 227 del 2022](#), la Corte costituzionale ha deciso di **restituire gli atti al giudice a quo**, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162. Nell'ordinanza la Corte precisa infatti che le modifiche introdotte con il decreto-legge in esame incidono "immediatamente sul nucleo essenziale delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione" e che "spetta, pertanto, al giudice rimettente valutare la portata applicativa dello *ius superveniens* nel giudizio *a quo*, anche all'esito del procedimento di conversione del decreto-legge".

In particolare **l'articolo 1**, modificato nel corso dell'esame da parte del Senato, interviene sull'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 (legge sull'ordinamento penitenziario) al fine di: **escludere** dal novero dei reati ostativi **i delitti contro la pubblica amministrazione; estendere** il regime differenziato per l'accesso ai benefici anche ai reati non ostativi, ma che siano caratterizzati da **nesso teleologico** con tali reati; trasformare **da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa** alla concessione dei benefici in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo; **sostituire la disciplina della collaborazione impossibile o irrilevante** con una nuova regolamentazione dell'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, applicabile a tutti i detenuti ed internati che non collaborano con la giustizia; prevedere l'ampliamento delle fonti di conoscenza cui la magistratura di sorveglianza deve ricorrere e la **modifica del relativo procedimento**, nonché l'onere in capo al detenuto di fornire elementi di prova contraria in caso di indizi, emergenti dall'istruttoria, dell'attuale

sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di loro ripristino.

L'**articolo 2** interviene sulla disciplina in materia di **liberazione condizionale** (comma 2 dell'articolo 2 del D.L. n. 152 del 1991) con riguardo alle **condizioni di accesso** all'istituto da parte dei **condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, non collaboranti**, di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis OP. In particolare si prevede l'**innalzamento della durata del periodo di pena da espiare** (almeno trenta anni di pena, quando vi è stata **condanna all'ergastolo**, in luogo dei precedenti ventisei) per l'accesso alla liberazione condizionale del detenuto per reati ostativi non collaborante, nonché l'allungamento della durata della libertà vigilata (dieci anni, anziché cinque) in caso di condanna all'ergastolo. Sono inoltre apportate modifiche alla disciplina dell'effetto estintivo della liberazione condizionale e delle prescrizioni di libertà vigilata con riguardo ai medesimi soggetti.

L'**articolo 3** prevede una disciplina transitoria da applicare ai condannati non collaboranti per reati **"ostativi" commessi anteriormente all'entrata in vigore della riforma**, con riguardo alle specifiche disposizioni che rendono più gravoso il regime di accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale.

L'**articolo 4** estende la platea dei soggetti nei confronti dei quali la Guardia di finanza ha la facoltà di procedere ad indagini fiscali e patrimoniali, ricomprendendovi tutti i detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall'art. 41-bis OP.

L'**articolo 5**, come modificato nel corso dell'esame da parte del Senato, introduce nel **codice penale**, all'articolo 633-bis, il nuovo delitto di "**Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica**", in base al quale è punito, con la pena della reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000, chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento quando dall'invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi.

Gli articoli da 5-bis a 5-terdecies, inseriti nel corso dell'esame da parte del Senato, sono stati inviati ad alcuni dubbi interpretativi di diritto intertemporale sorti con riguardo al decreto legislativo n. 150 del 2022, di riforma della giustizia penale (la c.d. riforma Cartabia) - la cui è entrata in vigore è stata rinviata al 30 dicembre 2022 proprio dall'articolo 6 del decreto-legge in conversione.

L'**articolo 5-bis**, apporta modifiche alla disciplina transitoria prevista dal decreto legislativo n. 150 del 2022 in materia di modifica del **regime di procedibilità di alcuni reati**.

L'**articolo 5-ter**, stabilisce che il limite temporale per la costituzione di parte civile di cui all'articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 150 del 2022 non operi per i procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore dello stesso, in udienza preliminare siano già stati ultimati gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti.

L'**articolo 5-quater**, disciplina le diverse **modalità di deposito degli atti processuali**, operando una distinzione tra quelli che possono ancora avvenire in forma analogica, presso la cancelleria del giudice, ad opera delle sole parti, e quelli che debbono avvenire obbligatoriamente in modalità telematica, con particolare riferimento al deposito dell'**atto di impugnazione** per le **parti che si trovino all'estero**. E' inoltre definita la disciplina concernente il **deposito telematico degli atti**, le casistiche relative agli ulteriori atti per i quali sarà reso possibile tale deposito e le disposizioni regolatorie delle ipotesi di malfunzionamento del sistema di trasmissione.

L'**articolo 5-quinquies**, è volto a consentire l'utilizzo della casella di posta elettronica certificata (**PEC**) per il **deposito di alcuni atti del processo penale** nelle more della completa attuazione della disciplina del processo penale telematico secondo le scansioni temporali indicate dal decreto legislativo n. 150 del 2022.

L'**articolo 5-sexies**, , introduce nel decreto legislativo n. 150 del 2022, un nuovo articolo (art. 88-bis) recante la **disciplina transitoria** in materia di **indagini preliminari** per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della riforma in relazione alle **notizie di reato già iscritte a tale data** ovvero iscritte successivamente ma relative a procedimenti connessi o per determinati reati collegati a livello investigativo.

L'**articolo 5-septies**, precisa che le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 150 del 2022 con riguardo all'inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere relative a reati puniti con pena pecuniaria o con pena alternativa si applicano alle sole sentenze di non luogo a procedere emesse successivamente al 30 dicembre 2022.

L'**articolo 5-octies**, chiarisce le **tempistiche** circa l'operatività della **disciplina** inerente l'**udienza predibattimentale** rispetto ai procedimenti penali per cui, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 150 del 2022, sia già stato emesso il decreto di citazione a giudizio

L'**articolo 5-novies**, idispone che l'**entrata in vigore** delle norme che introducono l'istituto della **giustizia riparativa** nell'ambito del diritto penale e processuale penale sia **differita di sei mesi** rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022.

L'**articolo 5-decies**, specifica che le novelle apportate dal d.lgs n. 150 del 2022 con riguardo alla facoltà della parte che vi ha interesse di richiedere - nel caso di **mutamento del giudice** nel corso del dibattimento

- la **rinnovazione degli esami già svolti** salvo che essi siano stati integralmente documentati con **registrazione audiovisiva**, non si applichino quando **le dichiarazioni di cui si chiede la rinnovazione siano state rese anteriormente al 1° gennaio 2023**.

L'**articolo 5-undecies**, interviene sulla decorrenza del termine di applicazione dell'obbligo di videoregistrazione dell'assunzione di dichiarazioni, prevedendo che il predetto obbligo si applichi decorsi sei mesi (anziché un anno) dall'entrata in vigore della riforma.

L'**articolo 5-duodecies**, è volto a stabilire le modalità di transizione dal precedente **regime di impugnazione** a quello disciplinato nel decreto legislativo n. 150 del 2022 attuativo della riforma del processo penale.

L'**articolo 5-terdecies**, reca l'inserimento nel D. Lgs. 150/2022, attuativo della riforma del processo penale, di una **disposizione transitoria** volta a prevedere che ai provvedimenti di condanna alle **sanzioni sostitutive** (previste dalla disciplina previgente al D. Lgs. medesimo) e ai relativi provvedimenti di conversione continuano ad applicarsi le **disposizioni in materia di iscrizione nel casellario giudiziale** nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della riforma del processo penale (30 dicembre 2022).

L'**articolo 5-quaterdecies**, introdotto nel corso dell'esame da parte del Senato, prevede che fino al 31 dicembre 2025 le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti relativi alla ammissione ai **campionati professionistici e dilettantistici** adottati dalle federazioni sportive nazionali, riconosciute dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP) possano essere trattate attraverso la disciplina speciale dettata durante il periodo dell'emergenza epidemiologica.

L'**articolo 6** rinvia **dal 1° novembre 2022 al 30 dicembre 2022** l'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della delega per la **riforma del processo penale**.

L'**articolo 7**, comma 1, stabilisce che le norme transitorie sull'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i lavoratori che operano nei settori sanitario, sociosanitario e socioassistenziale non trovano più applicazione dal 2 novembre 2022, in luogo del termine finale previgente del 31 dicembre 2022. Il comma 1-bis - inserito nel corso dell'esame in Senato - stabilisce la sospensione, dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, delle attività e dei procedimenti di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, pari a cento euro, prevista per l'inadempimento dell'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19, obbligo stabilito - con riferimento a vari periodi temporali - per molteplici categorie di soggetti. Il comma 1-ter dell'articolo 7 - inserito nel corso dell'esame in Senato - prevede il differimento dal 31 dicembre 2022 al 30 giugno 2023 dell'applicazione della disciplina transitoria che ha disposto la costituzione di un'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto della pandemia (da COVID-19); di conseguenza, si prevede la decorrenza dal 1° luglio 2023 - anziché dal termine vigente del 1° gennaio 2023 - del subentro del Ministero della salute nelle funzioni e nei rapporti attivi e passivi facenti capo alla suddetta Unità.

L'**articolo 7-bis**, introdotto nel corso dell'esame da parte del Senato, reca disposizioni per il finanziamento delle attività delle amministrazioni centrali in attuazione del Piano strategico operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023.

L'**articolo 7-ter**, introdotto nel corso dell'esame del Senato, abroga una serie di disposizioni concernenti il **green pass** (ossia la certificazione verde COVID-19) quale requisito per l'accesso o per l'uscita temporanea da determinate strutture.

L'**articolo 7-quater**, introdotto durante l'esame del Senato, **modifica la disciplina dell'isolamento e dell'autosorveglianza**, che si applica, rispettivamente, alle persone risultate positive al SARS-CoV-2 e a coloro che hanno avuto contatti stretti con soggetti confermati positivi al SARS-CoV-2.

L'**articolo 8** reca la clausola di invarianza finanziaria.

L'**articolo 9** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto-legge è dunque vigente dal 31 ottobre 2022.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, originariamente composto da 9 articoli per un totale di 12 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a **25 articoli, per un totale di 30 commi**; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a **quattro ben distinte finalità**: apportare modifiche all'art. 4-bis della L. 354/1975 in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati per reati cd. "ostativi", al fine di tenere conto dei moniti rivolti al legislatore dalla Corte costituzionale; adottare misure per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dei raduni dai quali possa derivare pericolo per l'incolumità pubblica o la salute pubblica; differire, per ragioni organizzative, l'entrata in vigore del D. Lgs. 150/2022 (cd. "riforma Cartabia" del processo penale); adottare misure connesse alla gestione dell'epidemia da COVID-19 a partire dalla reintegrazione del personale sospeso in attuazione delle norme di cui al DL 44/2021 in materia di obbligo vaccinale.

Con riferimento al rispetto del requisito **dell'immediata applicabilità** delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 30 commi 4 rinviano,

per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; in particolare, è prevista l'adozione di 1 decreto ministeriale e di 3 provvedimenti di altra natura.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 5-sexies introduce nel decreto attuativo della riforma del processo penale (d.lgs. n. 150 del 2022) un nuovo articolo (art. 88-*bis*) recante la disciplina transitoria in materia di indagini preliminari per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della riforma in relazione alle notizie di reato già iscritte a tale data ovvero iscritte successivamente ma relative a procedimenti connessi o per determinati reati collegati a livello investigativo; in particolare, il comma 1, nel prevedere l'esenzione dall'applicazione della disciplina di cui alla riforma, fa riferimento, tra gli altri, ai procedimenti "per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2"; *al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare se si tratti solo dei delitti di cui alla lettera a), che comprende un vasto elenco di reati gravi, puntualmente individuati, ovvero se la disposizione intenda fare riferimento anche ai delitti che potrebbero ricondursi alle lettere b), c), d), che invece contemplano categorie generali di reati che si caratterizzano per la complessità delle indagini, per la necessità di compiere atti di indagine all'estero ovvero, infine, per il collegamento fra più uffici del pubblico ministero a norma dell'articolo 371 c.p.p..*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- **all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2), capoversi 1-*bis* e 1-*bis.1*** potrebbe essere oggetto di approfondimento la differenza tra i concetti di "**obbligazioni civili**" e "**obblighi di riparazione pecuniaria**" (questi ultimi potrebbero infatti essere ricompresi all'interno delle obbligazioni civili) e quella tra i concetti di collegamenti "**indiretti**" e collegamenti "**tramite terzi**";
- ai medesimi capoversi potrebbe essere oggetto di approfondimento se "**l'assoluta impossibilità**" dell'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria coincida con l'impossibilità di adempiere le obbligazioni civili di cui al penultimo comma dell'articolo 179 del codice penale o costituisca una fattispecie diversa.