



*Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*  
Il Procuratore Nazionale Antimafia e antiterrorismo

Prot. 40039/2020/PN

Alla Commissione Finanze e tesoro

Senato della Repubblica

Roma

**OGGETTO:** DDL 1994 – Conversione in legge del decreto legge 28 ottobre 2020 nr.137 recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori ed alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Trasmetto, in allegato alla presente, le osservazioni e le proposte concernenti il DDL in oggetto redatte da Magistrati di questa Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo e da me pienamente condivise.

Cordiali saluti.

**IL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO**

*Federico Cafiero de Raho*



## **Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo**

Via Giulia, 52 - 00186 Roma  
Servizio studi e documentazione

Dossier n. 41/20: **proposte di modifica, in sede di conversione, del Decreto Legge n. 137/20.**

Con riferimento a quanto in oggetto, si propongono, in sede di conversione, le modifiche di seguito indicate.

### INTERVENTI SULL'ATTIVITA' GIURISDIZIONALE

#### **Art. 23**

#### **Disposizioni per l'esercizio dell'attività giurisdizionale.**

1. omissis

2. Nel corso delle indagini preliminari il pubblico ministero e la polizia giudiziaria possono avvalersi di collegamenti da remoto, individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, per compiere atti che richiedono la partecipazione della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, salvo che il difensore della persona sottoposta alle indagini si opponga quando l'atto richiede la sua presenza, *evidenziando la sussistenza di specifiche ragioni per cui appare necessario il compimento dell'atto in presenza.*

Motivo: con la previsione attuale, è sufficiente la mera, anche immotivata, opposizione del difensore per impedire il compimento dell'atto da remoto, allorchè sia richiesta la sua presenza.

Con la suddetta integrazione (in neretto), rimane garantito il diritto della difesa a che l'atto sia compiuto in presenza, **ma solo in considerazione di specifiche ragioni che il difensore avrà l'onere di rappresentare.**

La situazione pandemica attuale rende indispensabile un restringimento massimo delle attività per il cui compimento in presenza sia necessario un contatto tra due o più persone, salvaguardando, ovviamente, specifiche esigenze difensive.



\*\*\*\*\*

Proporrei, infine, l'**introduzione delle norme di seguito indicate**, analoghe a quelle previste nei decreti di marzo/aprile 2020, atteso che la situazione attuale è, per molti versi, ancora più grave, cosa che non può non avere effetti anche rispetto ai termini di durata delle indagini preliminari e della custodia cautelare.

Le norme consentirebbero agli uffici di Procura di far fronte alla carenza di personale presente, dovuta, per un verso, al congedo straordinario che le ultime disposizioni di legge riconoscono in varie situazioni e soprattutto al c.d. *lavoro agile*, che le pubbliche amministrazioni devono garantire a gran parte dei dipendenti.

**art. 23 bis**  
**sospensione dei termini di durata delle indagini preliminari**

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, è **sospeso il corso dei termini di cui all'art. 405 comma 2 del codice di procedura penale e di quelli prorogati ai sensi dell'art.406 del codice di procedura penale.**
2. Nel computo dei termini **di cui all'art. 407 del codice di procedura penale, non si tiene conto dei periodi di sospensione di cui al comma 1.**

**art. 23 ter**  
**sospensione dei termini di durata delle misure cautelari**

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, è **sospeso il corso dei termini di cui all'art. 303 del codice di procedura penale**
2. Nel computo dei termini **di cui all'art. 304 comma 6 del codice di procedura penale**, salvo che per il limite relativo alla durata complessiva della custodia cautelare, **non si tiene conto dei periodi di sospensione di cui al comma 1.**



Va evidenziato che l'**art. 24 del decreto legge n. 149 datato 9 novembre 2020**, prevede, al **comma 1**, la sospensione del corso della prescrizione e dei termini di cui all'art. 303 c.p.p., ma **esclusivamente** nelle ipotesi di rinvio del processo per l'assenza del testimone o di una delle parti dovuta agli obblighi dovuti alla necessità di contenimento e gestione della emergenza epidemiologica.

Nulla è, però, previsto, nel suddetto decreto legge n. 149/20, con riferimento alla sospensione dei termini di durata delle indagini preliminari.

## GLI INTERVENTI SUL SISTEMA PENITENZIARIO

Così come avvenuto nella prima fase della pandemia, il d.l. 137/20 ripropone alcune misure emergenziali già sperimentate nel corso della prima "ondata" al precipuo scopo di alleggerire la pressione carceraria e contenere il rischio di contagio all'interno degli Istituti penitenziari.

Pur comprendendo le ragioni di fondo dell'introduzione di una disciplina derogatoria volta a favorire la riduzione del numero dei detenuti all'interno del carcere in un momento di grave incremento dei casi di contagio ne va ribadito il limite temporale di applicabilità al 31.12.2020 (a tale proposito si rileva un evidente contrasto tra il termine indicato e il termine del 31.01.2021 di cessazione dello stato di emergenza).

In altri termini va chiarito che le misure introdotte restano saldamente ancorati alla situazione contingente di emergenza sanitaria e non sono destinate ad una definitiva stabilizzazione nell'ordinamento.

### ***Art. 28 La disciplina delle licenze premio concesse ai detenuti in regime di semilibertà***

L'art. 28 d.l. 137/2020, in deroga all'art. 52 comma 1 O.P. che prevede una durata non superiore a 45 giorni all'anno, introduce un sistema di prolungamento delle licenze premio concesse ai detenuti in regime di semilibertà fino al 31.12.2020 (cioè fino a termine della cessata pandemia).

La norma è condivisibile come misura di contenimento della diffusione del contagio da COVID-19, sono evidenti i rischi connessi al rientro quotidiano in Istituto del detenuto che è ammesso a trascorrere parte del giorno fuori dal carcere per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale.



Tuttavia, va precisata la corretta interpretazione dell'art. 50 O.P. che nell'indicare i requisiti normativi di ammissione al regime della semilibertà, impropriamente fa riferimento al comma 2 ai condannati per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis O.P. Invero l'apparente contrasto tra le due norme va risolto nel senso della prevalenza dell'art. 4-bis che non consente ai detenuti e internati per uno dei delitti indicati nella norma che non collaborino con la giustizia o al di fuori delle condizioni previste dal comma 1-bis del medesimo articolo, di accedere al lavoro all'esterno, ai permessi premio, alle misure alternative alla detenzione previste al capo VI O.P. con la sola esclusione della liberazione anticipata.

Né su tale interpretazione incide la sentenza della Corte Costituzionale 253/2019 che attiene esclusivamente alla materia dei permessi premio ex art. 30 ter O.P. e non agli altri benefici.

Una diversa interpretazione, oltre a contrastare con il consolidato orientamento della giurisprudenza, non sarebbe giustificata nemmeno per esigenze di contenimento del contagio all'interno degli Istituti penitenziari atteso che tra la popolazione carceraria non vi sono detenuti per taluno dei reati indicati dall'art. 4-bis che si trovi in regime di semilibertà.

In ogni caso appare utile un esplicito e chiaro riferimento all'esclusione dall'applicazione della norma dei detenuti per i citati titoli di reato o quanto meno per i reati previsti dagli artt. 51 comma 3-bis e 51 comma 3-quater c.p.p.

### ***Art. 29 Durata straordinaria dei permessi***

La norma stabilisce che possono essere concessi in favore di soggetti detenuti che presentino determinati requisiti permessi premio per coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, di durata anche superiore rispetto ai limiti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Anche in tal caso, così come per i detenuti in semilibertà, la disciplina dettata dall'art. 29 deroga ai limiti di durata previsti dal comma 1 dell'art. 30 ter O.P. allo scopo di alleggerire quanto più possibile il numero dei detenuti negli Istituti penitenziari come misura di contenimento della diffusione del contagio COVID-19.

La platea dei possibili beneficiari è tra i **condannati «cui siano stati già concessi i permessi di cui all'art. 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 e che siano stati già assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21»** della medesima legge.



## Il comma 2 dell'art. 29 introduce alcune preclusioni

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica ai soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e dagli articoli 572 e 612-bis del codice penale e, rispetto ai delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza e ai delitti di cui agli articoli 416-bis del codice penale, o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, anche nel caso in cui i condannati abbiano già espiato la parte di pena relativa ai predetti delitti quando, in caso di cumulo, sia stata accertata dal giudice della cognizione o dell'esecuzione la connessione ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettere b e c, del codice di procedura penale tra i reati la cui pena è in esecuzione.

Invero, la attuale formulazione del comma 2, introduce (o, quantomeno, in tal senso si presta ad essere interpretata), **due diverse tipologie di preclusioni:**

- **una totale**, per i condannati per reati di mafia, eversione e terrorismo, i quali, in caso di cumulo con altri reati, non potrebbero in nessun caso accedere al beneficio anche nel caso in cui avessero già espiato la pena relativa ai suddetti delitti;
- **una parziale**, per i condannati per i reati di cui all'art. 4 bis Legge 374/75, diversi da quelli di mafia, eversione e terrorismo mediante il compimento di atti di violenza, i quali, in caso di cumulo con altri reati, **potrebbero, invece, accedere al beneficio nel caso in cui avessero già espiato la pena relativa ai suddetti delitti.**

La preclusione assoluta riguarderebbe solo i condannati per il delitto di cui all'art. 416 bis, quelli commessi al fine di agevolare un'associazione mafiosa o con modalità mafiose e i delitti di terrorismo mediante il compimento di atti di violenza e non anche i condannati per altri delitti di cui all'art. 4 bis O.P. tra i quali vi sono anche delitti di mafia come ad esempio per il reato di cui all'art. 416 ter c.p., atteso che la norma fa espresso riferimento al reato di cui all'art. 416 bis.

Una soluzione intermedia potrebbe essere quella di includere nei casi di ostatività assoluta i reati di cui agli artt. 51 comma 3-bis e 51 comma 3 quater cod. proc. pen.



Invero, la differente disciplina dettata dalla norma per i detenuti di mafia e terrorismo rispetto ai detenuti per gli altri delitti previsti dall'art. 4 bis O.P. trova una logica spiegazione nella differente tipologia di reati che vi sono elencati, frutto di plurime integrazioni legislative che hanno totalmente modificato l'originaria formulazione del 4 bis O.P. includendovi una serie di reati estranei alle associazioni mafiose o terroristiche.

Se dunque può condividersi l'esigenza di inserire nella disciplina più rigorosa i delitti previsti dall'art. 51 comma 3-bis e 51 comma 3-quater c.p.p. un richiamo tout court al 4 bis ne includerebbe molti altri come il 628 e 629 non aggravati dall'art. 416 bis.1 comma 1 c.p.; l'art. 609 bis c.p. che sono stati aggiunti successivamente e che pur gravi nulla hanno a che vedere con la criminalità organizzata.

D'altra parte, resta ferma la prima parte della norma che comunque li esclude dalla possibilità di accedere alla disciplina derogatoria per la durata del permesso premio.

#### **La modifica potrebbe essere la seguente**

**Comma 1. ....**

**Comma 2:** La disposizione di cui al comma 1 non si applica ai soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'art. 4 bis della legge 26 luglio 1975 n. 374 e dagli articoli 572 e 612 bis del codice penale **e rispetto ai delitti previsti dall'art. 51 comma 3-bis e 51 comma 3-quater codice proc. penale anche nel caso in cui i condannati abbiano già espiato la parte di pena relativa ai predetti delitti quando, in caso di cumulo, sia stata accertata dal giudice della cognizione o dell'esecuzione la connessione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere b e c del codice di procedura penale tra i reati la cui pena è in esecuzione.**

#### ***Art. 30 Disposizioni in materia di detenzione domiciliare***

Con la disposizione in questione, torna in vigore la particolare disciplina della detenzione domiciliare riservata alle **pene detentive di breve durata** che già era stata sperimentata con il Decreto "Cura Italia" e che, al pari delle altre misure fin qui esaminate, aveva terminato la propria operatività il 30 giugno 2020.



Si tratta, anche in questo caso, di una norma “a tempo”, modellata sulla “esecuzione della pena detentiva nel domicilio” prevista dall’art. 1, l. 26 novembre 2010, n. 199, introdotta nell’ordinamento con finalità precipuamente deflattive. L’art. 30 consente al detenuto di espiare la pena presso il domicilio a prescindere da requisiti di meritevolezza e al di fuori della logica rieducativa che sottende l’esecuzione della pena.

Anche per la detenzione domiciliare sono previste preclusioni, la prima riguarda i condannati per delitti di cui all’art. **4-bis ord. penit.**, come previsto già dalla L. 199/2010, ai quali vengono ora aggiunti i condannati per i reati di “**maltrattamenti controfamiliari o conviventi**” (572 c.p.) e “**atti persecutori**” (art. 612-bis c.p.).

Analogamente a quanto disposto per i permessi, l’art. 30 introduce una ulteriore ostatività per connessione per gli autori di taluni gravi delitti –reati di associazione mafiosa o commessi avvalendosi delle condizioni di cui alla medesima norma e delitti di terrorismo mediante il compimento di atti di violenza - nei cui confronti sia in esecuzione un **cumulo di condanne** che preveda, oltre ai predetti reati, anche **reati “comuni”**.

In altri termini, nei casi di connessione ex art. 12, lett. b), c.p.p. non sarebbe consentito procedere allo scioglimento del cumulo giuridico nel corso dell’esecuzione delle pene; altrettanto, nei casi di connessione “teleologica” ex art. 12, lett. c), c.p.p. troverebbe sempre applicazione l’effetto ostativo proprio dell’art. 4-bis anche per i reati “comuni”.

L’art. 30 del Decreto stabilisce che, se il giudice della cognizione o dell’esecuzione hanno accertato la connessione, ai sensi dell’art. 12, comma 1, lett. b) o c), c.p.p., tra i due reati oggetto del cumulo, il condannato non può invocare il beneficio premiale e ciò anche qualora abbia già compiutamente espiato la “quota” di pena relativa al reato ostativo e abbia, in astratto, maturato i presupposti per richiedere il permesso premio.

Anche per la detenzione domiciliare valgono le medesime osservazioni in ordine alla opportunità di limitare la disciplina più rigorosa ai delitti previsti dall’art. 51 comma 3-bis e 51 comma 3 quater cod. proc. penale lasciando il regime **comunque ostativo** per le altre tipologie estranee al crimine organizzato.

Le motivazioni sono le stesse di quelle esposte con riguardo all’articolo che precede, rispetto al beneficio del permesso premio.





**La modifica potrebbe essere la seguente**

1. In deroga *omissis*.....salvo che riguardi:

a) soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'art. 4 bis della legge 26 luglio 1975 n. 374 e dagli articoli 572 e 612 bis del codice penale, **rispetto ai delitti previsti dall'art. 51 comma 3-bis e 51 comma 3 quater cod. proc. pen. anche nel caso in cui i condannati abbiano già espiato la parte di pena relativa ai predetti delitti quando, in caso di cumulo, sia stata accertata dal giudice della cognizione o dell'esecuzione la connessione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere b e c del codice di procedura penale tra i reati la cui pena è in esecuzione.**

Il Procuratore Nazionale Aggiunto  
*Maria Vittoria De Simone*

Il Sostituto Procuratore Nazionale  
*Salvatore Dolce*