



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 725

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 19 aprile 2022

INDICE**Commissioni permanenti**2^a - Giustizia:*Plenaria* *Pag.* 312^a - Igiene e sanità:*Plenaria* » 12

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

GIUSTIZIA (2^a)

Martedì 19 aprile 2022

Plenaria**283^a Seduta***Presidenza del Presidente*
OSTELLARI*La seduta inizia alle ore 18,35.**INTEGRAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA***Elezione di un Vice Presidente**

La Commissione procede alla votazione per l'elezione di un Vice Presidente.

Partecipano alla votazione i senatori: CALIENDO (*FIBP-UDC*), CIRINNÀ (*PD*), CRUCIOLI (*Misto*), CUCCA (*IV-PSI*), Giuseppe PISANI (*M5S*) (in sostituzione della senatrice D'Angelo), GAUDIANO (*M5S*), GRASSO (*Misto-LeU-Eco*), LOMUTI (*M5S*), MAIORINO (*M5S*), FERRARI (*PD*) (in sostituzione del senatore Mirabelli), OSTELLARI (*L-SP-PSd'Az*), Emanuele PELLEGRINI (*L-SP-PSd'Az*), PEPE (*L-SP-PSd'Az*), PIARULLI (*M5S*), PILLON (*L-SP-PSd'Az*), PORTA (*PD*) (in sostituzione della senatrice Rossomando) e URRARO (*L-SP-PSd'Az*).

Risulta eletto Vice Presidente il senatore Lomuti, con 16 voti. Risulta altresì un voto per il senatore Cucca.

IN SEDE REFERENTE

(2574) Deputato Vincenza BRUNO BOSSIO e MAGI. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati

Bruno Bossio e Magi; Ferraresi, Bonafede, Ascari, Sarti, Cataldi, Di Sarno, D'orso, Giuliano, Perantoni, Saitta, Salafia, Scutellà, Davide Aiello, Baldino, Caso, Migliorino, Palmisano, Dori ed Elisa Tripodi; Delmastro Delle Vedove, Butti, Ciaburro, Deidda, Donzelli, Ferro, Foti, Galantino, Lucaselli, Maschio, Montaruli, Prisco, Rotelli, Silvestroni, Varchi e Vinci; Paolini, Turri, Bisa, Di Muro, Marchetti, Morrone, Potenti, Tateo e Tomasi

(2465) GRASSO ed altri. – Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati delitti

(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore PEPE (*L-SP-PSd'Az*) illustra i disegni di legge n. 2574, già approvato dalla Camera dei deputati, e n. 2465, di iniziativa del senatore Grasso, assegnati in sede referente alla Commissione giustizia: essi affrontano ambedue il tema dell'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte di detenuti condannati per specifici reati, particolarmente gravi, e attualmente ritenuti tali da precludere l'accesso ai benefici stessi, in assenza di collaborazione con la giustizia (si tratta dei cosiddetti reati ostativi, di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, legge sull'ordinamento penitenziario – OP). Sul tema è pendente un giudizio di legittimità costituzionale: 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'articolo 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.

La Corte costituzionale, nel ribadire il contrasto con il principio di uguaglianza delle presunzioni legislative assolute, laddove esse siano arbitrarie e irrazionali e non rispondenti ai dati di esperienza generalizzati riassunti nella formula «*id plerumque accidit*» (sentenza n. 57 del 2013), ha da tempo affermato la necessità di attribuire al giudice il potere di valutare gli elementi del caso concreto per potere compiere una prognosi ragionevole circa l'idoneità di un determinato beneficio penitenziario a far proseguire il detenuto nel suo percorso di reinserimento (sentenze nn. 466 del 1999, 355 del 2006 e 189 del 2010): ciò avvenne con la sentenza n. 149 del 2018 (esaminata in Commissione giustizia nella seduta del 19 novembre 2019), con la sentenza n. 253 del 2019 e nella recente ordinanza n. 97 del 2021, che richiama ampiamente i principi già elaborati dalla Corte europea dei diritti umani in materia di «ergastolo ostativo» (da Grande camera 12 febbraio 2008, *Kafkaris contro Cipro*, fino alla recente sentenza *Viola contro Italia* del 2019). Sulle problematiche sollevate dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti ha preso posizione anche la Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e

sulle altre associazioni criminali, anche straniere, che il 20 maggio 2020 ha approvato una Relazione sull'istituto e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale. La Commissione ha sottolineato in particolare la necessità di individuare nuove soluzioni normative e di sollecitare un intervento del legislatore sulla disciplina dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Il testo licenziato dalla Camera, all'articolo 1 comma 1, lettera *a*) novella l'articolo 4-*bis*. In primo luogo si incide sul comma 1 dell'articolo 4-*bis*, il quale elenca una serie di delitti indicati come ostativi: l'espiazione di una condanna relativa a tali delitti, infatti, non consente la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno, e delle misure alternative alla detenzione, nonché alla liberazione condizionale (in forza del rinvio operato dall'articolo 2, del decreto-legge n. 152 del 1991). Tale condizione giuridica è superabile soltanto in presenza di collaborazione con la giustizia (ai sensi dell'articolo 58-*ter* OP). La novella precisa che il regime differenziato per l'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i cosiddetti delitti ostativi, in caso di esecuzione di pene concorrenti, si applica anche quando i condannati abbiano già espiaato la parte di pena relativa ai predetti delitti, ma sia stata accertata dal giudice della cognizione l'aggravante della connessione teleologica (di cui all'articolo 61, numero 2), del codice penale) tra i reati la cui pena è in esecuzione.

La lettera *a*), n. 2) modifica invece la disciplina dettata dal comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* O.P., che attualmente – per i cosiddetti reati ostativi – consente la concessione di benefici e misure nelle ipotesi in cui sia accertata l'inesigibilità (a causa della limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso) o l'impossibilità (per l'accertamento integrale dei fatti) della collaborazione: in questi casi, non sussistendo margini per un'utile cooperazione con la giustizia, viene meno la preclusione assoluta stabilita dal comma 1, purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

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

Con specifico riguardo ai reati associativi, la riforma introduce una disciplina volta a superare la presunzione legislativa assoluta che la commissione di determinati delitti dimostri l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata, o il suo collegamento con la stessa e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione ai benefici penitenziari extramurari. In particolare, il superamento del divieto di ammissione ai benefici in assenza di collaborazione potrà avvenire – anche in caso di collaborazione impossibile e inesigibile – in pre-

senza delle concomitanti condizioni seguenti. Da un lato, occorre la dimostrazione da parte degli istanti di aver adempiuto alle obbligazioni civili e agli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento. Dall'altro lato, occorre l'allegazione da parte degli istanti di elementi specifici che consentano di escludere: l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso; il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi.

Il nuovo comma 1-*bis*.1. prevede una specifica disciplina con riguardo ai reati non associativi, quali i reati contro la pubblica amministrazione. Il comma 1-*bis*.2 specifica che però si applicano le disposizioni del comma 1-*bis* ai detenuti e agli internati, oltre che per uno dei delitti (non strettamente associativi) di cui al comma 1-*bis*.1, anche per il delitto di cui all'articolo 416 del codice penale finalizzato alla commissione dei delitti ivi indicati.

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

Con riguardo alla tempistica la riforma prevede che i pareri, con eventuali istanze istruttorie, e le informazioni e gli esiti degli accertamenti siano resi entro 30 giorni dalla richiesta, prorogabili di ulteriori 30 giorni in ragione della complessità degli accertamenti e che decorso tale termine, il giudice debba decidere anche in assenza dei pareri e delle informazioni richiesti. La riforma prevede inoltre – nel caso in cui dall'istruttoria svolta emergano indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica e eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di ripristino di tali collegamenti – l'onere per il condannato di fornire, entro un congruo termine, idonei elementi di prova contraria.

Nel provvedimento con cui decide sull'istanza di concessione dei benefici il giudice dovrà indicare specificamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza medesima, avuto altresì riguardo ai pareri acquisiti. La riforma subordina inoltre la concessione dei benefici, ai de-

tenuti soggetti al regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, alla previa revoca di tale regime.

La lettera *a*) n. 4) apporta una modifica di carattere lessicale al comma 2-*bis* dell'articolo 4-*bis*. La lettera *a*) n. 5) inserisce, nell'articolo 4-*bis*, il nuovo comma 2-*ter*, volto a specificare che le funzioni di pubblico ministero per le udienze del tribunale di sorveglianza – che abbiano ad oggetto la concessione dei benefici penitenziari ai condannati per i gravi reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale – «possono essere svolte» dal pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado. La lettera *a*), n. 6), è volta – in conseguenza dell'introduzione della nuova disciplina sul procedimento per la concessione dei benefici – ad abrogare il comma 3-*bis* dell'articolo 4-*bis*, concernente l'impossibilità di concedere benefici penitenziari ai condannati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il Procuratore distrettuale comunica l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La lettera *b*) e la lettera *c*) incidono, rispettivamente, sulla disciplina del lavoro all'esterno (articolo 21 OP) e dei permessi premio (articolo 30-*ter* OP) per attribuire alla competenza del tribunale di sorveglianza – in luogo dell'attuale competenza del magistrato di sorveglianza – l'autorizzazione ai predetti benefici quando si tratti di condannati per delitti: commessi con finalità di terrorismo anche internazionale; di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; di associazione mafiosa cui all'art. 416-*bis* del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste da tale articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni mafiose. La competenza del tribunale di sorveglianza, in sede di reclamo, opererà solo in relazione ai provvedimenti assunti dal magistrato di sorveglianza.

L'articolo 2 interviene sul decreto-legge n. 152 del 1991 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa) per modificarne l'articolo 2, in base al quale la disciplina restrittiva per l'accesso ai benefici penitenziari, prevista all'articolo 4-*bis* OP, si estende anche al regime della liberazione condizionale. Rispetto al quadro normativo vigente, il disegno di legge, in primo luogo, interviene sul comma 1 dell'articolo 2, per ribadire che l'accesso alla liberazione condizionale è subordinato al ricorrere delle condizioni previste dall'articolo 4-*bis* OP (lettera *a*) e che si applicano le norme procedurali per la concessione dei benefici contenute in tale articolo. La modifica ha carattere di coordinamento: i presupposti e la procedura per l'applicazione dell'istituto della liberazione condizionale sono dunque quelli dettati dall'articolo 4-*bis* OP. Con la lettera *b*) sono invece apportate diverse modifiche alla disciplina vigente in materia di liberazione condizionale (comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991) per i condannati all'ergastolo per i cosiddetti reati ostativi, non collaboranti, di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis*. Per i predetti soggetti: la richiesta della liberazione condizionale potrà essere presentata dopo che

abbiano scontato 30 anni di pena (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, rimane il requisito dei 26 anni); occorrono 10 anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale per estinguere la pena dell'ergastolo e revocare le misure di sicurezza personali ordinate dal giudice (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, occorrono 5 anni); la libertà vigilata – sempre disposta per i condannati ammessi alla liberazione condizionale – è accompagnata al divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con i soggetti condannati per i gravi reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di procedura penale, ovvero con i soggetti sottoposti a misura di prevenzione di cui alle lettere *a)*, *b)*, *d)*, *e)*, *f)* e *g)* dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (cosiddetto Codice delle leggi antimafia), ovvero con i soggetti condannati per reati previsti dalle predette lettere.

L'articolo 3 delinea una specifica disciplina transitoria da applicare ai detenuti e internati per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della riforma. Con specifico riguardo alla disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1), il comma 1 dell'articolo 3 prevede che non si applica quando il delitto diverso da quelli indicati nell'articolo 4-*bis*, comma 1, O.P. sia stato commesso prima della data di entrata in vigore della legge in esame. Ai sensi del comma 2 ai condannati e agli internati che, prima della data di entrata in vigore della riforma, abbiano commesso i reati ostativi di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* OP – nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendano comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, numero 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale – le misure alternative alla detenzione e la liberazione condizionale possono essere concesse, secondo la procedura di cui al comma 2 dell'articolo 4-*bis* O.P., purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. In tali casi, precisa sempre il comma 2 dell'articolo 3, ai condannati alla pena dell'ergastolo, ai fini dell'accesso alla liberazione condizionale, non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b)*, della riforma. Nondimeno, la libertà vigilata comporta sempre per il condannato il divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale o sottoposti a misura di prevenzione ai sensi delle lettere *a)*, *b)*, *d)*, *e)*, *f)* e *g)* del comma 1 dell'articolo 4 del codice antimafia, o condannati per alcuno dei reati indicati nelle citate lettere.

L'articolo 4 modifica l'articolo 25 della legge n. 646 del 1982, al fine di introdurre la possibilità per la Guardia di finanza di procedere ad indagini fiscali nei confronti dei detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis* OP (lettera *a*). Per consentire alla Guardia di finanza di procedere con le verifiche, la disposizione in commento prevede che una copia del decreto del Ministro della Giustizia, che applica il cosiddetto «regime di 41-*bis*», sia trasmessa al nucleo di polizia economico-finanziaria competente per le verifiche (lettera *b*). Infine, gli articoli 5 e 6 disciplina rispettivamente la copertura finanziaria e l'entrata in vigore della legge.

Anche il disegno di legge n. 2465, di iniziativa del senatore Grasso, reca modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati reati. Il comma 1 dell'articolo 1 riscrive interamente l'articolo 4-*bis* citato, prevedendo che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata, possano essere concessi, ai detenuti e internati per i delitti cosiddetti «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) 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. Per questi delitti si prevede un procedimento rafforzato ai fini della concessione dei benefici, puntualmente disciplinato dall'articolo 4-*bis* OP, attribuendo al tribunale di sorveglianza la competenza a valutare la concessione dei benefici per i reati di «prima fascia», approfondendo le specifiche ragioni della collaborazione o 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). L'istanza di concessione dei benefici deve contenere una «specificata allegazione» degli elementi che comprovano le condizioni richieste; in assenza di tale specifica allegazione, il tribunale di sorveglianza potrà dichiarare inammissibile l'istanza. Sono inoltre disciplinati anche nei tempi i pareri che il tribunale di sorveglianza deve acquisire al fine di poter raccogliere elementi utili per decidere. Nel caso in cui si valuti di concedere il beneficio, la nuova disciplina consente al giudice – al fine di rendere più sicura per i consociati l'esecuzione della misura – di 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; la prescrizione che il condannato o l'internato si adoperi in iniziative di contrasto alla criminalità organizzata. I benefici in ogni caso non possano essere concessi qualora i detenuti siano sottoposti al regime di detenzione di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in ra-

gione delle peculiari situazioni di emergenza regolate dal citato articolo, che sospendono l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati.

Il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge introduce poi nella legge sull'ordinamento penitenziario un nuovo articolo 4-*ter*, che reca una disciplina specifica per la concessione dei benefici ai detenuti e agli internati per gli altri reati ostativi cosiddetti «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, fra i quali sono compresi i reati contro la P.A.). Per questi reati di «seconda fascia» ciò che andrà valutato – ai fini della concessione dei benefici – non sarà la sussistenza di collegamenti, ma la prova dell'assenza dell'attuale pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale. La competenza a decidere sull'istanza di concessione dei benefici dei reati di «seconda fascia» è affidata al magistrato o al tribunale di sorveglianza secondo le normali regole di competenza stabilite dall'ordinamento penitenziario. L'autorità competente deve 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. Grava 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. 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.

L'articolo 2 del disegno di legge interviene sul termine, portandolo da ventiquattro ore a quindici giorni, per il reclamo avverso il diniego o la concessione dei permessi premio. L'articolo 3 apporta le modifiche di coordinamento necessarie ad estendere la disciplina prevista dal provvedimento in esame anche alla concessione della 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. La disposizione inoltre eleva – 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. L'articolo 4, infine, reca la delega al Governo – da esercitarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge – per il coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia.

Il PRESIDENTE riferisce della richiesta del senatore Balboni di non dare inizio nella seduta odierna alla discussione generale, stante la sua assenza.

Non facendosi osservazioni così resta stabilito.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18,55.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Martedì 19 aprile 2022

Plenaria

298^a Seduta

Presidenza della Presidente
PARENTE

Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Sileri.

La seduta inizia alle ore 18,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 5) Documento di economia e finanza 2022, allegati e relativo annesso
(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 aprile.

La PRESIDENTE ricorda che è in corso la discussione generale. Quindi, constatato che non vi sono altre richieste di intervento, dichiara conclusa tale fase procedurale e dà la parola alla relatrice.

Replica la relatrice PIRRO (M5S), manifestando di avere preso in considerazione le osservazioni emerse nel corso del dibattito e alcuni ulteriori spunti pervenuti per le vie brevi. Rimarca in particolare la preoccupazione per la prevista decrescita della spesa sanitaria, nonostante negli anni della pandemia tale spesa sia stata notevolmente incrementata per affrontare l'emergenza sanitaria. Nel paventare la possibilità che tali risorse tornino ai livelli pre-pandemici, invita il Governo a ripensare tale previsione, che rischia a suo giudizio di indebolire il servizio sanitario nazionale. Fa presente inoltre che i contraccolpi della guerra in Ucraina e il conseguente «caro energia» si ripercuoteranno anche sul sistema sanitario, che sarà a sua volta soggetto a spese aggiuntive. Ricorda che sono previsti interventi strutturali necessari e ancora non finanziati. Si sofferma, quindi,

sulla necessità di reclutare personale, in particolare infermieri, e sulla relativa formazione.

In conclusione, presenta e illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato.

Il rappresentante del GOVERNO, in riferimento alla proposta di parere appena illustrata, esprime una valutazione positiva.

Si passa alle dichiarazioni di voto.

Il senatore Giuseppe PISANI (*M5S*) esprime apprezzamento per la coerenza delle osservazioni inserite nella proposta e annuncia il voto favorevole del proprio Gruppo.

La senatrice BOLDRINI (*PD*) ringrazia la relatrice per aver tenuto in considerazione diverse criticità che la Commissione in questi anni ha avuto modo di affrontare. Disapprova la previsione di riduzione di spesa sanitaria per i prossimi anni, facendo rilevare che la crisi pandemica ha messo in luce le conseguenze dei tagli effettuati in precedenza, i quali, a suo avviso, non dovrebbero più ripetersi. Si dichiara d'accordo sul sistema di monitoraggio e valutazione, specie per il settore privato accreditato, in quanto funzionale a una verifica degli esiti delle prestazioni. Esprime apprezzamento per l'attenzione agli investimenti da destinare al settore della salute mentale, ricordando che nel «D.M.71» in corso di elaborazione è prevista la figura dello psicologo delle cure primarie per rafforzare e completare la sanità nel territorio. Dopo aver ribadito l'importanza della formazione dei medici di medicina generale e dell'istituzione dei centri multidisciplinari per la cura del *long Covid*, temi del pari affrontati nella proposta di parere, dichiara il voto favorevole del proprio Gruppo.

La senatrice CANTÙ (*L-SP-PSd'Az*), nell'esprimere apprezzamento per la sensibilità ed attenzione dimostrate dalla relatrice, rileva che anche dalla discussione del DEF è emerso quanto l'emergenza abbia snaturato il sistema sanitario nazionale, cogliendolo impreparato e incapace di reagire tempestivamente ai nuovi bisogni: questo ha prodotto sia costi sanitari diretti per oltre 24 miliardi sia costi indiretti, economici e sociali, che a suo avviso si evidenzieranno nei prossimi anni ben più gravi di quelli già contabilizzati. Reputa che, sebbene non tutto fosse prevedibile e preparabile, si sono palesate carenze a cui occorre porre rimedio senza ulteriori ritardi: le osservazioni inserite nella proposta di parere vanno a suo giudizio proprio in questa direzione. Osserva che le criticità sono dovute prevalentemente a oltre dieci anni di tagli lineari indiscriminati che non debbono ripetersi, ma neppure deve ripetersi lo spreco a cui si è assistito. Assume che la tendenziale riduzione della spesa sanitaria prevista nel prossimo triennio dal Documento in esame non sia dovuta al perseverare negli errori del passato, con tagli lineari, ma sia frutto di un'operazione di efficientamento.

mento tesa a dare maggiori servizi a costi minori, attraverso la messa in campo di azioni di programmazione e razionalizzazione mirata agganciate a un sistema di monitoraggio, valutazione e controllo come quello che si è promosso con emendamento di maggioranza all'articolo 13 della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Sottolinea che con l'approvazione di tale proposta emendativa si potranno precisare le nuove regole di ingaggio degli operatori e dei gestori secondo principi di tracciabilità, responsabilità e merito, finalizzando le risorse al contrasto delle inappropriately e degli sprechi. Evidenzia, a titolo esemplificativo, che per arrivare a tale obiettivo non si può tollerare che vi siano previsioni largamente errate, come a suo parere è avvenuto nel caso degli antivirali con breve vita utile. Dal suo punto di vista, la richiamata vicenda degli antivirali dimostra che perpetuare una logica di mera iniezione di risorse, senza un progetto complessivo e revisionato, porta alla dispersione quasi totale delle importanti disponibilità immesse. Conclude auspicando un sostegno concreto di tutti i Gruppi all'approvazione dell'emendamento citato ed esprimendo a nome della sua parte politica voto favorevole sulla proposta di parere.

La senatrice BINETTI (*FIBP-UDC*), nel ringraziare la relatrice per aver dato ascolto ai suggerimenti emersi dal dibattito e per averne dato conto in maniera puntuale nella proposta di parere, osserva che nel Documento in esame manca una progettualità organica per la revisione dell'assistenza territoriale. Fa presente che molti sono gli spunti della proposta di parere attinenti alla medicina del territorio, quali quelli concernenti il personale infermieristico, il ruolo e la formazione del medico di medicina generale e l'assistenza sanitaria convenzionata: ciò costituisce riprova della mancanza di un quadro generale di riforma del sistema. Ciò detto, annuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Non essendovi altri iscritti a parlare, previa verifica del numero legale, la proposta di parere è messa in votazione e risulta approvata.

(2588) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10^a e 13^a riunite. Esame e rinvio)

Il relatore DORIA (*L-SP-PSd'Az*) dà conto delle disposizioni del decreto-legge in titolo che attengono ad aspetti d'interesse della Commissione.

Il comma 1 dell'articolo 26 incrementa la dotazione finanziaria per il 2022 del fondo destinato al riconoscimento di un contributo statale, a titolo definitivo, per le ulteriori spese sanitarie, collegate all'emergenza epidemiologica da COVID-19, rappresentate dalle regioni e province autonome. L'incremento di cui al comma 1 è pari a 400 milioni di euro, i quali si aggiungono alla dotazione di 400 milioni già prevista per il me-

desimo anno 2022. Le risorse in oggetto, pur essendo stanziare nell'esercizio finanziario statale per il 2022, riguardano anche le spese sostenute dai suddetti enti territoriali nel 2021, in quest'ultimo caso, i contributi così attribuiti concorrono alla valutazione dell'equilibrio finanziario per l'anno 2021 dei Servizi sanitari dei medesimi enti.

Il comma 2-*bis* dell'articolo 26 differisce, per il solo anno 2022, (dal 30 aprile) al 15 giugno il termine limite previsto per la certificazione, da parte delle Regioni e Province autonome, dell'equilibrio di bilancio tramite rendicontazione dell'esercizio finanziario precedente, nel caso in cui i medesimi enti territoriali presentino un disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale per il quarto trimestre consecutivo. In caso di disequilibrio dei conti, successivamente a tale data, a seguito della diffida con atto del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione o la provincia autonoma interessata deve adottare i provvedimenti necessari al rientro finanziario.

Conseguentemente, viene differito (dal 31 maggio) al 15 luglio, il termine entro il quale il Presidente della giunta regionale, nel ruolo di Commissario *ad acta* per la Regione interessata, è chiamato ad applicare comunque il divieto di effettuare spese non obbligatorie fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di verifica e – nella misura massima prevista dalla vigente normativa – l'incremento dell'addizionale IRPEF e le dovute maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

Il comma 2-*quater* dell'articolo 26 opera un differimento temporale nell'ambito della normativa transitoria sull'inquadramento finanziario delle quote di ripiano a carico delle aziende farmaceutiche dei superamenti dei limiti di spesa farmaceutica; la normativa transitoria in oggetto riguarda le quote che siano state versate dalle aziende con riserva.

Il comma 1 dell'articolo 30 reca un'autorizzazione di spesa, pari a 200 milioni di euro per il 2022, per l'acquisto di farmaci antivirali contro il virus SARS-CoV-2, nell'ambito degli interventi di competenza del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale. Il comma 2 rinvia, per la copertura finanziaria dello stanziamento di cui al comma 1, alle disposizioni di cui al successivo articolo 42.

Il comma 3-*bis* dell'articolo 30 opera un'integrazione della disciplina transitoria che demanda al Commissario *ad acta* (nominato dal Governo) per il Servizio sanitario della Regione Calabria l'attuazione dei progetti in materia di edilizia sanitaria. Le modifiche di cui al comma in esame – che inseriscono i commi 3-*bis* e 3-*ter* nell'articolo 3 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2020, n. 181, e successive modificazioni – prevedono che per gli adempimenti in oggetto il Commissario *ad acta* possa avvalersi anche di determinate strutture e risorse umane pubbliche ed autorizzano – con riferimento alle risorse finanziarie relative ai medesimi progetti di edilizia sanitaria – l'apertura di un'apposita contabilità speciale, intestata al medesimo Commissario.

L'articolo 31 modifica la disciplina riguardante le iniziative di solidarietà in favore dei familiari del personale sanitario, socio-sanitario, nonché degli esercenti la professione di assistente sociale, che sono stati impegnati nel contrasto dell'emergenza epidemiologica ed abbiano contratto, per causa di servizio, una patologia alla quale sia conseguita la morte per effetto del contagio da COVID-19.

In particolare: per il 2022 viene incrementata di 15 milioni di euro la dotazione del Fondo esistente a tale scopo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; vengono previste «speciali elargizioni» in luogo delle «iniziative di solidarietà» di cui alla normativa previgente; è precisato il grado di parentela dei familiari beneficiari (si fa ora riferimento al coniuge, ai figli o, in mancanza, ai genitori).

L'articolo 32 autorizza la spesa annua di 2,6 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2022-2024, allo scopo di prorogare il pieno funzionamento della REMS provvisoria di Genova-Prà e di consentire contestualmente l'avvio della REMS di Calice al Cornoviglio (La Spezia) in Liguria. Inoltre, dal 2025 si prevede l'incremento di 1 milione di euro dello stanziamento statale indirizzato alle REMS, attualmente pari a 55 milioni di euro.

L'articolo 40, infine, modifica l'articolo 72 del decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, allo scopo di semplificare la normativa in materia di obblighi di sorveglianza radiometrica in capo ai soggetti che, a scopo industriale o commerciale, operano con materiali in metallo, rinviando per le norme di carattere esecutivo, originariamente rimesse all'adozione di un decreto interministeriale, direttamente ad un allegato al predetto decreto legislativo.

La PRESIDENTE avverte che il seguito e la conclusione dell'esame avranno luogo nella seduta antimeridiana di domani. Ricorda che il provvedimento è inserito nel calendario vigente dell'Assemblea e che le Commissioni 10^a e 13^a riunite svolgeranno i loro lavori, in sede referente, nel primo pomeriggio di domani.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

ESAME DI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/953 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (n. COM(2022) 50 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/954 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (n. COM(2022) 55 definitivo)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 13 aprile.

La PRESIDENTE ricorda che la relatrice Binetti ha illustrato gli atti in esame. Dichiarata quindi aperta la discussione generale.

In assenza di richieste d'intervento, il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

ANTICIPAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI

La PRESIDENTE avverte che la seduta di domani, mercoledì 20 aprile 2022, già convocata alle ore 10, avrà inizio alle ore 9,30.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 18,40.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DOCUMENTO LVII, N. 5, ALLEGATI
E RELATIVO ANNESSO**

La Commissione,

esaminato il Documento in titolo, per quanto di propria competenza,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

– desta preoccupazione il prefigurato andamento della spesa sanitaria, che in rapporto al PIL fa registrare una progressiva decrescita, dal 7 per cento previsto per il 2022 al 6,2 per cento previsto per il 2025: occorre evitare che il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard giunga a livelli inferiori rispetto a quelli del periodo *pre* pandemia;

– occorre aumentare gli sforzi per il recupero delle prestazioni sanitarie non erogate a causa dell'emergenza pandemica e per il conseguente smaltimento delle liste d'attesa;

– è fondamentale che le strutture previste nell'ambito del PNRR, missione 6, possano contare su personale qualificato: è necessario sin da ora formare più infermieri, reclutando docenti nel settore scientifico disciplinare «med 45» e aumentando i posti nel relativo corso di laurea di primo livello, e istituire la laurea specialistica in infermiere di comunità;

– bisogna incrementare le risorse a disposizione per la spesa farmaceutica diretta e creare un fondo specifico per terapie avanzate;

– occorre istituire strutture multidisciplinari per la cura dei pazienti affetti da sindrome *long* Covid; la multidisciplinarietà è peraltro un obiettivo da perseguire anche in tutti gli altri settori dell'assistenza sanitaria;

– è necessario fare in modo che l'indennità accessoria possa essere erogata anche ai medici adibiti al settore dell'emergenza territoriale e più in generale è opportuno aumentare i fondi per incentivare tutte le attività, mediche ed infermieristiche, nei pronto soccorso;

– occorre incrementare l'importo delle borse di studio per la formazione dei medici di medicina generale, anche al fine di favorire e preparare il passaggio a una formazione specialistica di carattere universitario;

– occorre prestare maggiore attenzione al settore della prevenzione e in particolare alla medicina ambientale, essendo necessario tenere conto dell'influenza dell'ambiente sulla salute;

– appare necessario introdurre un sistema di monitoraggio e valutazione di tutti gli erogatori in regime di servizio sanitario nazionale, che consenta lo svolgimento di controlli sugli impieghi e sui relativi esiti se-

condo le previsioni di cui all'articolo 21 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, che dovrebbe applicarsi anche alle attività di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di prestazioni ed interventi di sanità integrativa complementare;

– appaiono necessarie misure, anche economiche, a breve medio termine per supportare la sostenibilità del settore del plasma, incrementando la raccolta con il sistema delle donazioni e incentivando la produzione dei farmaci plasmaderivati, al fine di migliorare l'accesso alle cure per i pazienti con patologie gravi e rare;

– occorrono maggiori investimenti nel settore della salute mentale, per il rafforzamento della rete di presa in carico dei pazienti e di supporto delle relative famiglie e per l'aumento del numero delle strutture e dei posti per il trattamento degli ammalati;

– quanto agli erogatori del cosiddetto privato accreditato, che rappresentano uno dei pilastri del servizio sanitario nazionale, si rappresenta l'opportunità di un aggiornamento delle tariffe, che in alcuni settori attendono revisione da oltre dieci anni (ciò vale ad esempio per la lungodegenza medica e per le RSA), da legare al sistema di monitoraggio e valutazione precedentemente menzionato con particolare attenzione agli esiti in termini di salute;

– in termini più generali e di approccio, occorre considerare la sanità non più solo come un costo, ma come investimento, soprattutto nell'ottica di rafforzare le risorse per i farmaci innovativi e per la prevenzione e la diagnosi precoce delle malattie. Il servizio sanitario nazionale non appare ancora pronto a valutare l'impatto economico delle nuove cure, per le quali è necessario determinare i costi umani, economici e sociali della malattia, con particolare attenzione al miglioramento delle valutazioni economiche, per identificare con precisione gli effetti sul prodotto interno lordo. Si ritiene necessario, quindi, intervenire nei prossimi mesi e anni sulle regole di finanza pubblica, in accordo con l'Unione europea, per adottare politiche sanitarie ed economiche che rendano il sistema sanitario pronto ad accogliere le nuove tecnologie rendendole economicamente ed organizzativamente sostenibili e consentendo un equo accesso a tutti i pazienti eleggibili in funzione dell'appropriatezza terapeutica del farmaco.

