

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011. C.118 Mogherini e abb. (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	40
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	51

SEDE REFERENTE:

Sui lavori della Commissione	44
Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. C. 331 Ferranti (<i>Esame e rinvio</i>)	46
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	50

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 maggio 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Ferri.

La seduta comincia alle 13.45.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011.

C.118 Mogherini e abb.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rivolge un saluto al Sottosegretario Cosimo

Ferri, al quale rivolge, a nome della Commissione, i migliori auguri di buon lavoro.

Dopo avere precisato l'oggetto dell'esame in sede consultiva, dà la parola alla relatrice.

Fabrizia GIULIANI (PD), *relatore*, osserva come la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta ad Istanbul l'11 maggio 2011, sia il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante finalizzato a creare un quadro normativo completo volto al contrasto di qualsiasi forma di violenza contro le donne. La Convenzione interviene specificamente – punto di grande rilevanza politica e giuridica – nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela.

Passando ad una sintetica illustrazione del contenuto, rileva come la Convenzione si componga di un Preambolo, di 81 articoli raggruppati in dodici Capitoli, e di un Allegato, e come larga parte delle previsioni ivi contenute rientrino negli ambiti di competenza della Commissione giustiziativa.

Il Preambolo ricorda innanzitutto i principali strumenti che, nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sono collegati al tema oggetto della Convenzione e sui quali quest'ultima si basa. Tra di essi riveste particolare importanza la CEDAW (Convenzione Onu del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne).

Lo stesso Preambolo, in continuità con la Raccomandazione REC (2002) riconosce che il raggiungimento dell'uguaglianza *de jure* e *de facto* è elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne, che essa è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi e che l'Europa deve bandire tale intollerabile forma di violenza.

Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1: creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne, e dunque la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate. Sottolinea poi il rilievo della previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di conflitto armato, circostanza, quest'ultima, che da sempre, sappiamo costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

L'articolo 4, rafforza quanto appena evidenziato e sancisce il principio secondo il quale ogni individuo, ogni essere umano ha il diritto di vivere libero dalla violenza nella sfera pubblica e in quella privata. A tal fine le Parti si obbligano a tutelare questo diritto in particolare per quanto riguarda le donne, vittime della violenza basata sul genere (ossia di quella violenza che colpisce le donne in quanto tali: femminicidio).

Poiché la discriminazione di genere costituisce terreno fertile per la tolleranza della violenza contro le donne, la Convenzione si preoccupa di chiedere alle Parti l'adozione di tutte le norme atte a garantire la concreta applicazione del principio di parità tra i sessi corredate, se del caso, dall'applicazione di sanzioni.

L'articolo 5 sottolinea come debbano essere i singoli Stati a contrastare le violenze: è lo Stato attraverso i suoi rappresentanti a dover garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne. La disposizione prevede anche un risarcimento delle vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali, che può assumere forme diverse (riparazione del danno, indennizzo, riabilitazione, ecc.). L'indennizzo da parte dello Stato è disciplinato dall'articolo 30, par. 2, della Convenzione ed è accordato alle vittime se la riparazione non è garantita da altre fonti.

Riguardo l'articolo 30 della Convenzione, si ricorda che il Governo Monti aveva annunciato (si veda la relazione illustrativa al ddl 3654 presentato al Senato nella scorsa legislatura) la propria intenzione, al momento del deposito dello strumento di ratifica, di apporre la riserva all'articolo 30, paragrafo 2.

Altro aspetto cruciale: ampio spazio viene dato dalla Convenzione alla prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica. La prevenzione richiede un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di tali forme di violenza. A tale scopo, la Convenzione impegna le Parti non solo ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di campagne di sensibilizzazione, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

Accanto alla prevenzione, altro cardine della Carta è la protezione delle vittime. Particolare enfasi viene posta sulla necessità di creare meccanismi di collaborazione per un'azione coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che rivestono un

ruolo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica. Per proteggere le vittime è necessario che sia dato rilievo alle strutture atte al loro accoglimento, attraverso un'attività informativa adeguata che deve tenere conto del fatto che le vittime, nell'immediatezza del fatto, non sono spesso nelle condizioni psicofisiche di assumere decisioni pienamente informate.

I servizi di supporto possono essere generali (ad esempio, servizi sociali o sanitari offerti dalla pubblica amministrazione) oppure specializzati. Fra questi si prevede la creazione di case rifugio e quella di linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno. Strutture *ad hoc* sono inoltre previste per l'accoglienza delle vittime di violenza sessuale. Assume rilievo anche la parte concernente formazione operatori affinché siano in grado di valutare e gestire con obiettività ed efficacia l'*escalation* della violenza.

La Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare normative che permettano alle vittime di ottenere giustizia, nel campo civile, e compensazioni, in primo luogo dall'offensore, ma anche dalle autorità statali se queste non hanno messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire la violenza.

La Convenzione individua anche una serie di reati (violenza fisica e psicologica, sessuale, stupro, mutilazioni genitali, ecc.), perseguibili penalmente, quando le violenze siano commesse intenzionalmente e promuove un'armonizzazione delle legislazioni per colmare vuoti normativi a livello nazionale e facilitare la lotta alla violenza anche a livello internazionale. Tra i reati perseguibili penalmente è inserito lo *stalking*, definito il comportamento intenzionale e minaccioso nei confronti di un'altra persona, che la porta a temere per la propria incolumità. Quanto al matrimonio forzato, vengono distinti i casi nei quali una persona viene costretta a contrarre matrimonio da quelli nei quali una persona viene attirata con l'inganno in un paese estero allo scopo di costringerla a contrarre matrimonio; in quest'ultimo

caso, è sanzionabile penalmente anche il solo adescamento, pur in assenza di celebrazione del matrimonio.

La Convenzione torna in più punti sull'inaccettabilità di elementi religiosi o culturali, tra i quali il cosiddetto « onore » a giustificazione delle violenze chiedendo tra l'altro alle Parti di introdurre le misure, legislative o di altro tipo, per garantire che nei procedimenti penali intentati per crimini rientranti nell'ambito della Convenzione, tali elementi non possano essere invocati come attenuante.

In materia di sanzioni, la Convenzione chiede alle Parti di adottare misure per garantire che i reati in essa contemplati siano oggetto di punizioni efficaci, proporzionate e dissuasive, commisurate alla loro gravità.

La Convenzione contiene poi un ampio capitolo di previsioni che riguardano le inchieste giudiziarie, i procedimenti penali e le procedure di legge, a rafforzamento delle disposizioni che delineano diritti e doveri nella Convenzione stessa.

Un Capitolo apposito è dedicato alle donne migranti, incluse quelle senza documenti, e alle donne richiedenti asilo, due categorie particolarmente soggette a violenze di genere. La Convenzione mira ad introdurre un'ottica di genere nei confronti della violenza di cui sono vittime le migranti, ad esempio accordando ad esse la possibilità di ottenere uno *status* di residente indipendente da quello del coniuge o del *partner*. Inoltre, viene stabilito l'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione (ai sensi della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati) e ribadito l'obbligo di rispettare il diritto del non-respingimento per le vittime di violenza contro le donne.

La Convenzione istituisce infine un Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) costituito da esperti indipendenti, incaricati di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti. Il monitoraggio avverrà attraverso questionari, visite, inchieste e rapporti sullo stato di conformità degli ordinamenti interni agli standard

convenzionali, raccomandazioni generali, ecc.). I privilegi e le immunità dei membri del GREVIO sono oggetto dell'Allegato alla Convenzione.

Conclusivamente, rileva la necessità che, in seguito alla ratifica della Convenzione, il Parlamento svolga una attenta analisi dello stato di attuazione delle disposizioni normative interne contro la violenza sulle donne, anche tramite una apposita indagine conoscitiva, al fine di dare una compiuta, adeguata nonché urgente attuazione alla Convenzione in esame.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Antonio MAROTTA (PdL) chiede chiarimenti sulla natura delle norme contenute nella Convenzione in esame e sugli effetti che la ratifica produrrebbe nell'ordinamento interno, anche al fine di valutare il grado di approfondimento dell'esame in sede consultiva.

Donatella FERRANTI, *presidente*, precisa che la Convenzione non contiene norme precettive ma norme di principio alle quali lo Stato italiano si impegna, in un secondo momento, a dare attuazione, compatibilmente con i principi dell'ordinamento interno.

Michela MARZANO (PD) sottolinea come si tratti di ratificare il principio di non discriminazione nelle specifiche accezioni indicate dalla Convenzione.

Enrico COSTA (PdL) esprime perplessità sul fatto che l'espressione del parere da parte della Commissione costituisca un mero passaggio tecnico, posto che le norme contenute in un trattato internazionale ratificato, seppure non direttamente precettive, possono comunque essere assunte dal giudice nazionale quale parametro interpretativo di norme dell'ordinamento interno. Cita, in particolare, il caso della Convenzione di New York contro la tortura, ratificata senza prevedere specifiche norme di attuazione, e l'interpretazione che, in base ad essa, alcuni giudici hanno tentato di dare alle norme

penali interne per la qualificazione dei fatti avvenuti a Genova nel 2001 in occasione del G8.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rileva come la Convenzione in esame contenga l'enunciazione di una serie di principi ampiamente condivisibili ed espressi in disposizioni che neanche la Commissione di merito ha la possibilità di modificare.

Enrico COSTA (PdL) si riserva di presentare eventualmente in Assemblea un ordine del giorno con il quale si impegna il Governo ad adottare le misure idonee ad impedire che le disposizioni della Convenzione possano costituire parametro interpretativo per le norme penali vigenti.

Ivan SCALFAROTTO (PD) evidenzia come non si possa certamente rinegoziare una Convenzione già fatta e firmata e come tale dato di fatto si traduca in un aspetto procedurale che, soprattutto in sede consultiva, non consente alla Commissione di svolgere utilmente un esame approfondito. Sotto il profilo politico, ricorda l'estrema attualità e importanza di intervenire sul tema della violenza contro le donne e, quindi, l'urgenza di ratificare la Convenzione, a meno che non si voglia apparire come una classe politica completamente miope.

Gregorio GITTI (SCpI) a nome del proprio gruppo, annuncia il voto favorevole sulla proposta di parere del relatore. Ricorda come l'articolo 75 della Convenzione disciplini la firma e l'entrata in vigore della Convenzione medesima. Osserva come il tema della tutela della donna da ogni forma di violenza sia strettamente connesso all'istituto del gratuito patrocinio, la cui valorizzazione dovrebbe costituire oggetto di attenta valutazione anche da parte del Governo.

Tancredi TURCO (M5S) annuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Anna ROSSOMANDO (PD) osserva come l'articolo 78 preveda l'istituto della riserva quale limite all'impegno di diritto internazionale, chiarendo che ciascuno Stato applicherà la Convenzione compatibilmente con il proprio ordinamento interno.

Daniele FARINA (SEL) annuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore. Dichiarò peraltro di non comprendere le perplessità dell'onorevole Costa in merito alla ratifica della Convenzione di New York contro la tortura e ai fatti di Genova in occasione del G8.

Enrico COSTA (PdL) nel replicare al collega Farina, chiarisce di non avere espresso un giudizio di merito ma una valutazione puramente tecnica e finalizzata alla comprensione del valore dell'approvazione di un parere da parte della Commissione. Trattandosi di un'approvazione « tecnica » dichiara di non avere nulla in contrario all'espressione di un parere favorevole, senza ulteriori approfondimenti. Osserva inoltre come, pur essendo alcuni aspetti da affinare, il nostro ordinamento sia già all'avanguardia nella previsione di strumenti per il contrasto della violenza sulle donne.

Alessia MORANI (PD) ritiene che l'articolo 73 della Convenzione possa chiarire tutti i dubbi del collega Costa. Esprime l'auspicio che la ratifica della Convenzione in esame, costituendo un passaggio di grande civiltà, rappresenti l'inizio di un *iter* che conduca il Parlamento a dare risposte rapide e concrete per il contrasto della violenza contro le donne.

Alfonso BONAFEDE (M5S) ritiene che l'approvazione *de plano* della Convenzione non debba derivare tanto da considerazioni di tipo procedurale, quanto piuttosto da un fatto sostanziale, consistente nella totale e unanime condivisione dei principi che in essa trovano espressione. Ritiene altresì che se un giudice si facesse guidare

da questi principi, sarebbe un giudice illuminato.

Maria Gaetana GRECO (PD) ritiene che si possa esprimere un parere favorevole senza entrare ulteriormente nel merito.

Alfredo BAZOLI (PD) rileva come la Convenzione contenga solo un impegno ad adottare misure legislative su una serie di principi di incontestabile valore.

Stefano DAMBRUOSO (SCpI) si associa al collega Gitti nell'annunciare il proprio voto favorevole sulla proposta di parere del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 13.25.

SEDE REFERENTE

Martedì 21 maggio 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Ferri.

La seduta comincia alle 13.25.

Sui lavori della Commissione

Nicola MOLTENI (LNA) dichiara di essere molto sorpreso dell'inserimento all'ordine del giorno della proposta di legge n. 331 in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili presentata dall'onorevole Ferranti. Ricorda, infatti, che nel corso dell'ultima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si era raggiunta una sorta d'intesa unicamente in merito alle proposte di legge volte a modificare l'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio, mentre per le questioni carcerarie, alle quali è ricon-

ducibile la proposta di legge n. 331, sono emerse varie questioni. In particolare si era convenuto di procedere preliminarmente ad un'indagine conoscitiva sull'emergenza delle carceri per poi affrontare i provvedimenti cosiddetti emergenziali, come quello che oggi invece si intende esaminare. Sarebbe stato poi opportuno svolgere preliminarmente l'audizione del Ministro, anche per comprendere quale sia stata la sorte del Piano carceri e dei circa 650 milioni di euro stanziati.

Walter VERINI (PD) ritiene che l'ordine del giorno della Commissione sia stato redatto dal Presidente tenendo conto di quanto è avvenuto nel corso dell'ultimo ufficio di presidenza, nel cui ambito si è registrato un consenso pressoché unanime, con la sola eccezione del gruppo della Lega, ad avviare l'esame del provvedimento oggi all'ordine del giorno, il cui contenuto è identico ad un provvedimento approvato, anche in questo caso pressoché all'unanimità, dalla Camera dei deputati negli ultimi giorni della scorsa legislatura. Sottolinea come rappresenti un dovere morale prima che politico affrontare il tema dell'emergenza delle carceri ed in particolare del sovraffollamento, rispetto al quale la proposta di legge n. 331 può essere considerata una prima risposta da parte di questo Parlamento.

Enrico COSTA (Pdl) dichiara di considerare il provvedimento in esame una prima risposta urgente al sovraffollamento delle carceri nonché uno strumento per deflazionare il carico di lavoro dei tribunali. Pur non mancando punti critici, nel testo vi sono molte soluzioni importanti che nella scorsa legislatura sono state trovate a seguito di un lungo ed approfondito esame in Commissione. È importante, ad esempio, che il testo originario sia stato corretto eliminando alcune contraddizioni come, in particolare, quelle contenute nella parte relativa alla depenalizzazione.

Daniele FARINA (SEL) ritiene che si sia fatto bene a calendarizzare la proposta di

legge n. 331, anche perché in tal modo si cerca di sanare un colpevole ritardo del Parlamento nell'approvare provvedimenti relativi a materie sulle quali da tempo si discute, come ad esempio l'istituto della messa alla prova, già disciplinato nella proposta della commissione ministeriale presieduta da Giuliano Pisapia. Ritiene che l'emergenza delle carceri sia un fatto tanto acclarato da rendere del tutto superflua una indagine conoscitiva. Replica all'onorevole Costa che è oramai opportuno procedere ad una non più differibile depenalizzazione.

Gregorio GITTI (SCpI), dopo aver rilevato come partiti della maggioranza, al contrario di Scelta civica che fa parte della stessa maggioranza, considerino la giustizia come un tema per marcare il territorio e condurre delle vere e proprie battaglie politiche, ricorda che nel corso della riunione dell'ufficio di presidenza sono emerse due priorità fortemente condivise dal suo gruppo, quale la soluzione dell'emergenza carceraria e l'individuazione di strumenti deflattivi del carico di lavoro dei giudici. Dichiarò inoltre di condividere la scelta di utilizzare lo strumento della delega per disciplinare la delicata materia delle pene detentive non carcerarie, purché si instauri tra Parlamento e Governo un fattivo rapporto di collaborazione. In riferimento all'intervento dell'onorevole Costa, sottolinea come sarebbe opportuno procedere quanto prima ad una sostanziale depenalizzazione.

Tancredi TURCO (M5S), dopo aver precisato che il suo gruppo considera superflua l'indagine conoscitiva sulla situazione carceraria, ritiene comunque urgente trattare tale tema attraverso l'esame di proposte di legge specifiche come, ad esempio, quelle in esame.

Donatella FERRANTI, *presidente*, replica all'onorevole Molteni che la scelta di inserire la proposta di legge n. 331 all'ordine del giorno della Commissione è stata adottata prendendo atto dell'orientamento dell'ufficio di presidenza, integrato dai

rappresentanti dei gruppi, nel cui ambito si è registrata la contrarietà del solo gruppo della Lega. Per quanto attiene alle proposte di legge in materia di voto di scambio, rileva che queste saranno esaminate a partire dalla prossima settimana, qualora ciò sia confermato nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, che si terrà a breve.

Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

C. 331 Ferranti.

(Esame e rinvio).

Enrico COSTA (PdL), *relatore*, osserva che la proposta di legge ripropone il testo del disegno di legge d'iniziativa governativa approvato dalla Camera il 4 dicembre 2012 (C 5019-*bis*), ed il cui *iter* si è interrotto per la fine anticipata della XVI legislatura.

Il provvedimento, composto da 14 articoli, prevede: la delega al Governo per l'introduzione di pene detentive non carcerarie; l'adozione, anche nel processo penale ordinario, della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato; una nuova disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili.

Il testo è il risultato di approfondito esame che ha avuto come momento centrale dell'istruttoria legislativa le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva che, attraverso l'apporto tecnico-giuridico di professori universitari e di operatori del diritto, quali magistrati ed avvocati, ha consentito, tra l'altro, di compiere un lavoro sicuramente delicato e complesso, quale la trasformazione di alcune deleghe contenute nel testo originario del disegno di legge governativo in disposizioni direttamente precettive.

Per ragioni di tempo, la legislatura era in dirittura anticipata di arrivo, non si riuscì a trasformare la delega relativa

all'introduzione di pene detentive non carcerarie, che è contenuta nel Capo I del testo in esame.

La delega prevede che la detenzione domiciliare (presso l'abitazione del condannato o altro domicilio) sia aggiunta alle pene detentive principali per i delitti puniti con la detenzione entro 4 anni; gli arresti domiciliari si aggiungono, invece, come pena detentiva principale per tutte le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto (indipendentemente, quindi, dall'entità). Il giudice potrà prescrivere particolari modalità di controllo, anche elettroniche, delle citate misure detentive domiciliari; esclusioni soggettive dall'applicazione delle nuove misure riguardano specifiche categorie di soggetti (delinquenti e contravventori abituali, ai delinquenti e contravventori professionali e delinquenti per tendenza). Detenzione presso l'abitazione ed arresti domiciliari potranno essere sostituiti con reclusione o arresto sia nel caso di indisponibilità di un'abitazione o altro domicilio idoneo ad assicurare la custodia del condannato sia ove il condannato non rispetti le prescrizioni impartite. L'allontanamento non autorizzato dal domicilio equivale ad evasione.

Si tratta di una novità assoluta nel panorama del diritto penale italiano in quanto è il giudice della cognizione e non quello dell'esecuzione a stabilire che, in luogo della detenzione carceraria, la reclusione o l'arresto siano eseguiti presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza.

La *ratio* della nuova disposizione è riportata chiaramente nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge: « attraverso le nuove pene detentive non carcerarie, il condannato non dovrà più subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa ingiustificata compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata al principio non solo di rieducazione, ma anche di umanità. Si tratta, pertanto, di disposizioni che conciliano i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale ispirato ai principi

non soltanto di necessità, legalità, proporzionalità, personalità della pena, ma anche di rieducazione e umanizzazione della stessa secondo il disposto dell'articolo 27 della Costituzione, che ha inteso bandire ogni trattamento disumano e crudele, escludendo dalla pena ogni afflizione che non sia inscindibilmente connessa alla restrizione della libertà personale».

La delega non tiene conto solo del principio secondo cui il carcere deve essere considerato come una *extrema ratio*, ma anche delle esigenze di sicurezza sociale. Per assicurare queste ultime, si è voluto evitare che l'esecuzione « domiciliare » della pena detentiva possa essere considerata un dato acquisito ex ante da colui che commette il reato, bensì il risultato di una specifica e particolare ponderazione effettuata dal giudice della cognizione sulla base di una serie di elementi che poi non sono tanto diversi da quelli individuati dall'articolo 133 del codice penale. Non v'è, quindi, alcuna automaticità nel prevedere la reclusione o l'arresto domiciliare. Questo è un punto molto importante.

Il Capo II introduce nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova. Scopo della nuova disciplina – ispirata alla *probation* di origine anglosassone – è quello di estendere l'istituto, tipico del processo minorile, anche al processo penale per adulti in relazione a reati di minor gravità.

Come si spiega nella relazione illustrativa, l'istituto « offre ai condannati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo e, al contempo, svolge una funzione deflativa dei procedimenti penali in quanto è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice ».

Anche in questo caso si è cercato di coniugare due diverse esigenze: quelle rieducative della persona che potrebbe aver commesso un reato e quelle di sicurezza della società, che non può tollerare che non si svolgano processi quando questi potrebbero concludersi con condanne necessarie sotto i diversi profili che la pena

deve avere secondo la Costituzione. Questo bilanciamento di interessi presuppone che anche in questo caso non vi debba essere alcuna automaticità nell'applicazione dell'istituto, ma vi debba essere un controllo da parte del giudice della pericolosità del soggetto, che potrebbe comportare la revoca della sospensione quando questa pericolosità dovesse emergere nel corso della *probation*.

La messa alla prova comporta la prestazione di un lavoro di pubblica utilità nonché condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato. Può inoltre comportare l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali. È quindi evidente che la messa alla prova può consentire quella realizzazione delle finalità rieducative e riparatorie che la pena non sempre riesce a garantire.

L'articolo 2 modifica il codice penale aggiungendo disposizioni relative alla messa alla prova, sistematicamente inserita tra le cause estintive del reato. Sono, a tal fine, aggiunti al capo I del titolo IV del libro I del codice penale tre nuovi articoli. Il nuovo articolo 168-*bis* prevede che nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria ovvero con reclusione fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria) l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova; la misura, di durata minima di 30 gg, consiste sia nel lavoro di pubblica utilità (non retribuito) che in condotte riparatorie, volte all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato. L'articolo 168-*ter* prevede la sospensione del corso della prescrizione del reato durante il periodo di sospensione del processo con messa alla prova. Al termine della misura, se il comportamento dell'imputato è valutato positivamente, il giudice dichiara l'estinzione del reato, restando comunque applicabili le eventuali sanzioni amministrative accessorie. L'articolo 168-*quater* indica come motivo di revoca della messa

alla prova la grave e reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte dal giudice.

L'articolo 3 della proposta di legge introduce nel Libro VI del codice di procedura penale il titolo V-bis (Della sospensione del procedimento con messa alla prova) che detta le disposizioni processuali relative all'istituto (artt. da 464-bis a 464-novies). Il nuovo articolo 464-bis conferma che la messa alla prova può essere richiesta dall'imputato (oralmente o in forma scritta) personalmente o a mezzo procuratore speciale, ma entro determinati termini, che la norma specifica sia in relazione alla fase che al tipo di procedimento. Alla richiesta di messa alla prova va allegato un programma di trattamento che l'imputato elabora con gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) ed i cui contenuti minimi sono individuati dallo stesso articolo 464-bis. Il successivo articolo 464-ter detta disposizioni relative alla richiesta di messa alla prova nel corso delle indagini preliminari mentre l'articolo 464-quater riguarda la decisione del giudice sulla richiesta di messa alla prova e gli effetti della pronuncia (con ordinanza).

La concessione della messa alla prova da parte del giudice (che può anche sentire l'imputato) deriva dalla valutazione favorevole su due elementi: l'idoneità del programma di trattamento presentato e la previsione che l'imputato non commetterà altri reati.

Il programma trattamentale presentato con la domanda – già contenente prescrizioni ed obblighi per l'imputato – può essere integrato dal giudice con ulteriori obblighi e misure (su cui è, tuttavia, necessario il consenso dell'imputato). Sono, tuttavia, previsti limiti massimi di sospensione del procedimento. Contro l'ordinanza è ammesso ricorso per cassazione da parte dell'imputato, del PM o della stessa persona offesa (che tuttavia non produce effetti sospensivi). Se la richiesta di messa alla prova è rigettata, potrà essere riproposta nel giudizio, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento.

L'articolo 464-quinquies precisa che l'ordinanza detta i termini di adempimento delle prescrizioni e degli obblighi a carico dell'imputato (sempre modificabili). L'articolo 464-sexies prevede che il giudice, a richiesta di parte, durante la sospensione del procedimento, possa svolgere attività probatoria che possa condurre al proscioglimento dell'imputato.

L'articolo 464-septies disciplina l'esito della messa alla prova stabilendo che, acquisita la relazione finale degli uffici, il giudice, se l'esito è positivo, dichiara estinto il reato con sentenza. Se, al contrario, la prova ha esito negativo, adotta ordinanza di prosecuzione del procedimento. L'articolo 464-octies è relativo alla possibile revoca dell'ordinanza di messa alla prova. L'articolo 464-novies prevede che, sia in caso di esito negativo della prova che di revoca della misura, questa non è più proponibile.

L'articolo 3 della proposta di legge, inoltre, aggiunge al codice di rito penale l'articolo 657-bis che, in caso di prova negativa o di una sua revoca, detrae dalla pena da eseguire il periodo di messa alla prova: 3 gg. di prova sono equiparati a un giorno di reclusione-arresto ovvero a euro 250 di multa-ammenda.

L'articolo 4 del provvedimento novella le disposizioni di attuazione del codice di procedura penale inserendovi l'articolo 191-bis, relativo alle attività di pertinenza degli uffici di esecuzione penale esterna nell'esecuzione della messa alla prova.

L'articolo 5 novella l'articolo 3 del TU sul casellario giudiziario (decreto del Presidente della Repubblica 313/2002) aggiungendo, tra i provvedimenti da iscrivere per estratto, l'ordinanza che dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova.

L'articolo 6 stabilisce, in relazione all'introduzione della messa alla prova, l'adeguamento (entro 90 gg.) della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna.

Il Capo III disciplina il procedimento nei confronti degli irreperibili (artt. 7-13). Sul punto è alquanto esplicitiva la relazione introduttiva della proposta di legge.

Il problema principale, anche a seguito di una serie di condanne dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo, è stato quello di definire i casi di sospensione, quando non si riesca a reperire l'imputato, e correlativamente i casi in cui si possa procedere anche in assenza dell'imputato, poiché si è ragionevolmente certi che questi sia a conoscenza del fatto che si sta procedendo. Ma quando si può essere certi di una tale conoscenza? E quando si può essere disposti a sospendere il processo, poiché si reputa o si teme che manchi tale conoscenza?

In linea di massima, l'unico modo per essere davvero certi che l'imputato sia a conoscenza del processo dovrebbe essere la notifica dell'avviso di udienza a mani dell'imputato (salve situazioni straordinarie ed imprevedibili in cui la certezza risulti *aliunde*). In tutte le altre ipotesi, a partire dalla notifica dell'avviso al convivente, tale certezza non si può dare. L'imputato potrebbe anche essere al corrente che vi è un procedimento aperto nei suoi confronti, ma essere ignaro della celebrazione del processo.

La disciplina dell'assenza dell'imputato si dovrebbe articolare essenzialmente attorno a tre ipotesi: conoscenza certa dell'udienza del processo (udienza preliminare o udienza dibattimentale); conoscenza presunta dell'udienza per conoscenza certa del procedimento, non conoscenza dell'udienza e del procedimento.

A queste tre ipotesi dovrebbero poi corrispondere tre situazioni: *a*) processo in assenza; *b*) processo in assenza, ma con rimedi ripristinatori per l'imputato che dimostri la incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo; *c*) sospensione del processo.

In caso di conoscenza certa da parte dell'imputato della celebrazione del processo (per avere ricevuto a mani la notifica dell'avviso di udienza o per altri indici da cui si evinca con certezza » tale conoscenza), il processo proseguirebbe in assenza dell'imputato che è rappresentato dal difensore. In caso di conoscenza presunta del processo per conoscenza certa

del procedimento (per avere eletto domicilio, essere stato arrestato o fermato, o per avere nominato un difensore di fiducia), il processo proseguirebbe in assenza dell'imputato, ammettendo questo a provare di non avere avuto conoscenza della celebrazione del processo (pur avendo avuto conoscenza del procedimento) e in tal caso all'imputato viene comunque garantito il diritto ad un giudizio di primo o di secondo grado (con eventuale rimesmissione in termini per la richiesta di riti speciali consensuali, se la mancata conoscenza dell'avviso di udienza era riferibile anche all'udienza preliminare). Qualora sia stata pronunciata condanna passata in giudicato, il giudicato potrebbe essere rescisso e il processo riprendere col dibattimento di primo grado.

In caso di incertezza sulla conoscenza da parte dell'imputato del procedimento si prevede la sospensione del processo. In caso di sospensione, il giudice dovrebbe disporre nuove ricerche almeno allo scadere di ogni anno. La sospensione sospenderebbe il corso della prescrizione, ma non potrebbe protrarsi per un periodo superiore ai termini massimi di prescrizione, decorsi i quali riprenderebbe a decorrere il termine di prescrizione. Si devono poi prevedere rimedi ripristinatori nel caso di processo svolto in assenza, ove si dimostri la incolpevole mancata conoscenza. In questi casi se l'imputato compare nel corso dell'udienza preliminare l'udienza dovrebbe essere rinviata e nel caso (infrequente) in cui siano state assunte prove (con incidente probatorio o prove *ex* articolo 422 che si siano poi rivelate all'atto dell'assunzione sfavorevoli all'imputato) avrebbe diritto alla rinnovazione delle prove assunte in udienza preliminare e comunque all'acquisizione di prove. Se l'imputato si presenta all'inizio del dibattimento, essendo stato assente nel corso dell'udienza preliminare, deve poter rendere dichiarazioni spontanee ed essere riammesso nel termine per richiedere i riti speciali consensuali. Se l'imputato compare nel corso del dibattimento, si deve rinviare l'udienza, l'imputato essere riammesso nel termine per richiedere i riti

speciali e può chiedere l'acquisizione di prove rilevanti e la riassunzione delle prove già assunte, ferma restando la validità degli atti (prove incluse) già compiuti. Se l'imputato viene a conoscenza di una sentenza di condanna in primo grado deve poter presentare appello, chiedendo l'annullamento della sentenza e la trasmissione degli atti al giudice di primo grado (anche in questo caso è rimesso in termini per presentare richiesta di riti speciali). Se l'imputato viene a conoscenza di una condanna in appello, deve poter presentare ricorso per cassazione per l'annullamento della sentenza con trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Se l'imputato viene a conoscenza di una condanna passata in giudicato, deve poter chiedere alla

Corte di cassazione la rescissione del giudicato (un istituto in cui si potranno poi innestare anche per i casi di processo dichiarato ingiusto dalla Corte europea dei diritti umani) e la ripartenza del processo dal giudizio di primo grado.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.55.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 18.30 alle 19.20.

ALLEGATO

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011. C. 118 Mogherini e abb.

PARERE APPROVATO

La Commissione Giustizia,

esaminato il provvedimento in oggetto

rilevata la necessità che, in seguito alla ratifica della Convenzione, il Parlamento svolga una attenta analisi dello stato di attuazione delle disposizioni normative interne contro la violenza sulle donne, al fine di dare una compiuta, adeguata nonché urgente attuazione alla Convenzione in esame,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.