

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli, in esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 7 gennaio 2014. Esame emendamenti testo unificato C. 360 ed abb./A ..... 25

##### SEDE CONSULTIVA:

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE). Testo unificato Doc XXII, n. 18 Fratoianni ed abb. (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*) .... 25

*ALLEGATO 1 (Parere approvato)* ..... 31

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 27

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi. Atto n. 110 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) ..... 27

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 189 Pisicchio, C. 276 Bressa, C. 588 Migliore, C. 979 Gozi, C. 1499 Marazziti e C. 2168, approvata dal Senato, recanti introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano.

Audizione di Rappresentanti dell'Unione delle camere penali italiane e di Francesco Viganò, ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano (*Svolgimento e conclusione*) ..... 30

##### COMITATO DEI NOVE

*Mercoledì 24 settembre 2014.*

**Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli, in esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 7 gennaio 2014. Esame emendamenti testo unificato C. 360 ed abb./A.**

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 14.10 alle 14.20.

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 24 settembre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri**

di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE).

**Testo unificato Doc. XXII, n. 18 Fratoianni ed abb.**  
(Parere alla I Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Sofia AMODDIO (PD), *relatore*, osserva come il testo unificato in esame sia diretto costituire, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e per la durata di un anno, una Commissione parlamentare di inchiesta, sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Il compito della Commissione di inchiesta è stato individuato, in primo luogo, nell'accertare se nei CDA, nei CARA e nei CIE si siano verificati condotte illegali e atti lesivi dei diritti fondamentali e della dignità umana e se, in particolare, siano stati perpetrati trattamenti disumani o degradanti nei confronti dei migranti ivi accolti o trattenuti. A tali fini si prevede che debbano essere ricostruite in maniera puntuale le circostanze in cui si siano eventualmente verificati gli atti predetti. Si tratta di una attività che si intreccia con quella giurisdizionale, che comunque trova la propria legittimazione nell'articolo 82 della Costituzione, secondo cui la Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. A Tale proposito si segnala che l'articolo 3, nel disciplinare i poteri della Commissione, stabilisce espressamente, riprendendo la formulazione di altre Commissioni di inchiesta, che la Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale. Inoltre, la Commissione ha facoltà

di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto. Si prevede altresì che per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia, è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato e che per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione, si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Ritornando alle competenze della commissione di inchiesta, si prevede che la Commissione dovrà indagare sui tempi e sulle modalità di accoglienza nei CDA e nei CARA e sulle modalità di trattenimento nei CIE e, in relazione a tali ultimi centri, verificare se sia data effettiva e puntuale applicazione delle disposizioni e delle garanzie a tutela degli stranieri espulsi e trattenuti previste dalla direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, anche al fine di accertare eventuali responsabilità che possono aver determinato eventi critici in tali centri.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera *d*), si prevede che dovrà essere verificata l'adeguata tenuta di registri di presenza delle persone trattenute all'interno di ciascun centro di identificazione ed espulsione, che contengano altresì informazioni precise e dettagliate sul tempo di permanenza dei soggetti trattenuti, sulle loro condizioni di salute o sulla dipendenza da sostanze psicotrope, sulla loro eventuale precedente permanenza in carcere o in altri centri di identificazione ed espulsione, nonché la trasparenza di tali

informazioni e la loro adeguata messa a disposizione, in particolare nei riguardi delle autorità amministrative, di polizia e giudiziarie interessate al fenomeno dell'immigrazione regolare o irregolare.

A tale proposito si segnala che non appare coerente con l'impianto del testo unificato limitare la verifica dell'adeguata tenuta dei registri di presenza delle persone trattenute ai soli centri di identificazione ed espulsione (CIE), per cui sarebbe opportuno estendere tale compito della Commissione a tutte le strutture di accoglienza e, quindi, anche ai centri di accoglienza (CDA) ed ai centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).

La commissione ha anche compiti valutazione riguardo all'attuale sistema dei centri di identificazione ed espulsione sotto il profilo dell'identificazione delle persone ivi trattenute, in relazione sia alla durata massima del periodo di trattenimento all'interno dei centri, sia alla sua proporzionalità rispetto al grado di privazione della libertà personale delle persone sottoposte a detenzione amministrativa.

Alla Commissione spetta altresì di verificare le procedure adottate per l'affidamento della gestione dei CDA, dei CARA e dei CIE ai rispettivi enti; di esaminare le convenzioni stipulate con gli enti gestori dei centri e accertare eventuali responsabilità relative alla mancata offerta dei servizi ivi previsti secondo standard adeguati e di qualità; di verificare l'effettivo rispetto dei criteri di gestione previsti dalle vigenti disposizioni normative e regolamentari per ciò che attiene ai servizi di orientamento, nonché di tutela legale e sociale erogati nei CDA, nei CARA e nei CIE, con particolare attenzione alle prestazioni sanitarie, al rispetto della disciplina relativa al diritto d'asilo e alla tutela dei soggetti più vulnerabili; di valutare l'attività delle autorità responsabili del controllo e del rispetto delle predette convenzioni; di valutare la sostenibilità dell'attuale sistema sotto il profilo economico e la valutazione, a parità di risorse impiegate, di nuove e diverse soluzioni normative per la gestione della questione immigrazione.

Per quanto attiene alla composizione, ai poteri e limiti, sui quali si è già soffermati, della Commissione, all'organizzazione ed alle spese (pari a euro 50.000 per l'anno 2014 ed a euro 50.000 per l'anno 2015), è stata riprodotta la formulazione già adottata per altre Commissioni di inchiesta monocamerale, per cui non vi è alcuna questione da evidenziare.

Propone di esprimere parere favorevole con una osservazione relativa alla mancata previsione dei centri di accoglienza (CDA) e dei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) da parte della lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 1 (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazione del relatore.

**La seduta termina alle 14.30.**

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

L'ufficio di presidenza si è svolto dalle 14.30 alle 14.35.

#### **ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 24 settembre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 14.35.**

**Schema di decreto ministeriale sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi.**

**Atto n. 110.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, in sostituzione del relatore Ermini, impossibilitato a partecipare all'odierna seduta, illustra il contenuto del provvedimento.

Osserva come lo schema di regolamento A.G. 110, all'esame della Commissione giustizia, disciplini le modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi costituiti presso ciascun tribunale, in attuazione dell'articolo 28 della legge professionale.

L'oggetto della regolamentazione e le definizioni cardine del provvedimento sono trattati dagli articoli 1 e 2 dello schema mentre, a partire dall'articolo 3, è disciplinato il procedimento elettorale.

Quanto agli articoli 3 e 4, il procedimento elettorale comporta, in primo luogo, la determinazione del numero dei consiglieri dell'ordine da eleggere che, come previsto dall'articolo 28 della legge, è condizionato dal numero degli avvocati iscritti all'albo e agli elenchi del circondario. Tale compito è affidato dal regolamento al presidente del consiglio uscente.

Una volta stabilito il numero dei consiglieri, lo stesso presidente dovrà conseguentemente determinare il numero dei posti da garantire al genere meno rappresentato (1/3 del totale con arrotondamento per difetto all'unità).

Infine, il presidente dovrà fissare le date di svolgimento delle elezioni.

Delle relative determinazioni – che diverranno pubbliche attraverso il sito internet dell'ordine circondariale – il presidente dovrà informare il Consiglio nazionale forense.

Tutte le determinazioni – in parte già anticipate sul sito internet – sono contenute nell'avviso di convocazione delle elezioni, attraverso il quale il presidente invita anche gli iscritti a presentare – almeno 10 giorni prima delle elezioni – le proprie candidature.

Per quanto riguarda le candidature, lo schema di regolamento, agli articoli 5, 6 e 7, consente agli avvocati di concorrere alle elezioni tanto a titolo strettamente individuale, quanto attraverso l'inserimento in una lista. Non prefigurando la legge n. 247 un sistema proporzionale né la riparti-

zione dei seggi tra le liste, ma solo l'elezione di coloro che conseguono il maggior numero di voti, evidentemente la candidatura nella lista non comporta differenze sostanziali rispetto alla candidatura individuale. Lo schema di regolamento precisa dunque che «la candidatura all'interno di una lista comporta candidatura anche a titolo individuale. Il nominativo di chi si sia candidato con lista è inserito anche nell'elenco dei candidati individuali con un richiamo alla lista». Colui che si candida in liste diverse decade dalla candidatura stessa.

Le candidature devono essere presentate entro le ore 12 del decimo giorno antecedente le elezioni. Il singolo presenterà la candidatura autocertificando il possesso di alcuni requisiti; la lista potrà essere presentata da uno dei suoi componenti dovendo gli altri limitarsi a sottoscriverla.

In caso di presentazione di liste, lo schema di regolamento esige che: la lista si identifichi attraverso un nome, di fantasia o mutuato da quello di uno dei componenti; il numero dei candidati in lista possa arrivare a essere pari al numero di consiglieri da eleggere, solo a condizione che i candidati appartengano ai due generi e che a quello meno rappresentato sia riservato almeno un terzo dei componenti della lista, arrotondato per difetto all'unità inferiore; se la lista contiene candidati di un solo genere o ciascun genere è presente in misura inferiore a un terzo dei componenti della lista, il numero dei nominativi della lista non può superare i 2/3 dei consiglieri da eleggere; il candidato inserito in una lista sprovvisto dell'elettorato passivo sia cancellato dalla lista senza possibilità di sostituzione (la lista rimane ammessa); la candidatura in una lista comporta candidatura a titolo personale. Pare utile valutare quale sia l'efficacia sostanziale dell'appartenenza a una lista, considerato che la candidatura in una lista comporta anche la candidatura a titolo individuale (articolo 7, comma 6, dello schema).

La propaganda elettorale – vietata durante le operazioni di voto – dovrà co-

munque svolgersi nel rispetto delle regole deontologiche, senza ledere il prestigio della categoria professionale o di singoli colleghi.

Gli articoli da 8 a 12 riguardano lo svolgimento delle elezioni.

Dopo la presentazione delle candidature, il consiglio dell'ordine uscente provvede alla costituzione della commissione elettorale (composta oltre che dal presidente del consiglio dell'ordine e dal segretario, da altri 6 o più iscritti che non si siano candidati e che abbiano un'anzianità d'iscrizione all'albo di almeno 5 anni. I membri del consiglio uscente non possono rappresentare più del 50 per cento dei componenti la commissione). La commissione elettorale dovrà preliminarmente vagliare le candidature e poi sovrintendere alle operazioni elettorali (con l'ausilio di scrutatori), sino alla proclamazione degli eletti.

Per quanto riguarda le schede elettorali, lo schema di regolamento richiede che esse possano consentire l'espressione di un numero di voti pari al numero dei componenti da eleggere.

L'elettore esprime il proprio voto indicando nome e cognome degli avvocati candidati per i quali esprime preferenza.

La determinazione del numero di preferenze da esprimere è in concreto rimessa allo stesso avvocato elettore.

Lo schema di regolamento, infatti, consente all'elettore di utilizzare tutte le righe della scheda, purché egli rispetti nel proprio voto l'equilibrio di genere imposto dalla legge (e dunque garantisca nelle proprie scelte al genere meno rappresentato almeno 1/3 delle preferenze).

Se l'elettore dovesse indicare nella scheda nominativi appartenenti ad un solo genere, potrà esprimere preferenze fino a coprire i 2/3 dei componenti del consiglio.

Nell'uno come nell'altro caso, la violazione dell'imposto rapporto tra i generi determina l'annullamento della scheda elettorale.

Gli articoli 10 e 11, che disciplinano le caratteristiche del seggio elettorale e delle operazioni di voto, non contengono dispo-

sizioni innovative mentre l'articolo 12 disciplina il possibile ricorso alla votazione con sistema elettronico.

L'articolo 13 dello schema di regolamento puntualmente definisce i presupposti per l'annullamento di una preferenza espressa, con riguardo all'identificabilità del destinatario della preferenza.

La norma prevede la nullità della scheda quando non siano rispettati i criteri sull'equilibrio di genere di cui all'articolo 9 dello schema (v. sopra), quando le preferenze espresse siano in numero maggiore rispetto al consentito nonché in relazione alla possibile identificazione del votante.

Lo scrutinio delle schede è pubblico e il materiale elettorale dovrà essere conservato per tutta la durata della consilia-tura.

Risultano eletti gli avvocati che hanno riportato il maggior numero di voti, sino al raggiungimento del numero dei seggi da attribuire. Se il semplice rispetto di tale regola comporta la violazione del principio di equilibrio tra i generi e dunque non consente al genere meno rappresentato di ottenere almeno 1/3 dei seggi, viene formata una nuova graduatoria in modo da garantire tale rapporto: sono sostituiti i candidati meno votati del genere eccedente con quelli più votati del genere minoritario (recupero dei migliori perdenti).

Potrà dunque accadere che una donna avvocato, pur avendo conseguito un numero minore di preferenze, scavalchi nell'attribuzione dei seggi il candidato uomo che aveva ottenuto più voti.

All'esito dello scrutinio il presidente proclama gli eletti e ne dà comunicazione al Ministero della giustizia e al CNF, al presidente del Tribunale e a tutti gli altri ordini. L'esito dello scrutinio è pubblicato anche sul sito internet dell'ordine.

L'articolo 15 disciplina l'ipotesi in cui nel corso del mandato del consiglio dell'ordine, un componente cessa dalla carica. In merito, la legge n. 247 richiede che nell'effettuare la sostituzione si proceda nel rispetto dell'equilibrio di genere. Il regolamento aggiunge che se il rispetto dell'equilibrio di genere non è possibile

(evidentemente perché non ci sono candidati non eletti del genere meno rappresentato che possano subentrare), si dà luogo a nuove elezioni.

Infine, l'articolo 16 dello schema contiene la clausola di invarianza finanziaria. L'assenza di oneri a carico della finanza pubblica è confermata dalla relazione tecnica, « trattandosi di materia che investe interessi meramente privati ».

L'articolo 17 dispone sull'entrata in vigore.

Rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.40.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 24 settembre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 14.40.**

**Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 189 Pisicchio, C. 276 Bressa, C. 588 Migliore, C. 979 Gozi, C. 1499 Marazziti e C. 2168, approvata dal Senato, recanti introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano.**

**Audizione di Rappresentanti dell'Unione delle camere penali italiane e di Francesco Viganò, ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Introduce, quindi, l'audizione.

Svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione Giovanni FLORA, *componente della Giunta dell'Unione delle camere penali italiane*, e Francesco VIGANÒ, *ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Vittorio FERRARESI (M5S), Franco VAZIO (PD), Giulia SARTI (M5S), Donatella FERRANTI, *presidente* e Sofia AMODDIO (PD).

Rispondono ai quesiti Giovanni FLORA, *componente della Giunta dell'Unione delle camere penali italiane*, Francesco PETRELLI, *segretario della Giunta dell'Unione delle camere penali italiane*, e Francesco VIGANÒ, *ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.25.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

## ALLEGATO

**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE). Testo unificato Doc. XXII, n. 18 Fratoianni ed abb.**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione Giustizia,

esaminato il testo unificato in oggetto;

rilevato che la lettera *d*) del comma 2, dell'articolo 1, limita la verifica dell'adeguata tenuta dei registri di presenza delle persone trattenute ai soli centri di identificazione ed espulsione (CIE), per cui appare opportuno estendere tale compito della Commissione a tutte le strutture di accoglienza e, quindi, anche ai centri di accoglienza (CDA) ed ai centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), che, ai sensi dell'alinea del comma 1, costituiscono oggetto dell'inchiesta parlamentare che si intende promuovere,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

la Commissione di merito valuti l'opportunità di aggiungere all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), dopo le parole « centro di identificazione ed espulsione » le seguenti « e di quelle ospitate all'interno di ciascun centro di accoglienza e di ciascun centro di accoglienza per richiedenti asilo » e conseguentemente, al medesimo comma 2, lettera *d*), dopo le parole « o in altri centri di identificazione ed espulsione » di aggiungere le seguenti: « di accoglienza e di accoglienza per richiedenti asilo ».