

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017. C. 1468 Governo. (Parere alla III Commissione) (<i>Seguito esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	20
---	----

SEDE REFERENTE:

Modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. C. 1003 Bartolozzi, C. 1403 Ascari, C. 1455 Governo e C. 1457 Annibaldi (<i>Seguito esame e rinvio – Adozione testo base</i>)	21
---	----

RISOLUZIONI:

7-00166 Costa: Sulla applicazione del nuovo articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario (<i>Seguito della discussione e conclusione – Reiezione</i>)	23
--	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	25
---	----

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 7 marzo 2019. — Presidenza della presidente Francesca BUSINAROLO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 14.20.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017.

C. 1468 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 27 febbraio 2019.

Iolanda DI STASIO (M5S), relatrice, formula una proposta di parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole della relatrice.

La seduta termina alle 14.25.

SEDE REFERENTE

Giovedì 7 marzo 2019. — Presidenza della presidente Francesca BUSINAROLO.

– Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia, Vittorio FERRARESI.

La seduta comincia alle 14.25.

Modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

C. 1003 Bartolozzi, C. 1403 Ascari, C. 1455 Governo e C. 1457 Annibali.

(Seguito esame e rinvio – Adozione testo base).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti in oggetto, rinviato nella seduta del 27 febbraio 2019.

Stefania ASCARI (M5S), *relatrice*, anche al fine di velocizzare i lavori della Commissione, propone di adottare come testo base per il prosieguo dell'esame il disegno di legge C. 1455 del Governo, cosiddetto « codice rosso ». Auspica poi che venga fissato un termine congruo per la presentazione delle proposte emendative al testo che propone di adottare come testo base.

Giusi BARTOLOZZI (FI), nel ritenere che dopo l'intervento della relatrice siano doverose alcune riflessioni, dichiara che si sarebbe augurata la predisposizione di un testo unificato, essendo all'esame della Commissione tre ulteriori proposte di legge oltre al disegno di legge del Governo. Con riguardo alla scelta operata dalla relatrice, ricorda che la proposta di legge C. 1003 a sua firma è stata presentata per prima e che il disegno di legge del Governo ha un contenuto decisamente più limitato rispetto agli altri testi. Esprime pertanto l'amarrezza propria e della deputata Annibali, non essendo stata accolta né la richiesta – avanzata nella precedente seduta – di costituire un comitato ristretto al quale demandare la definizione delle modalità per la prosecuzione dei lavori né quella di consentire, all'inizio dell'esame, alle firmatarie delle proposte di legge C. 1003 e C. 1457 di svolgere il ruolo di

relatrici insieme alla collega Ascari. Nel sottolineare che sarebbe auspicabile non trasformare un tema delicato e grave come la violenza di genere in una battaglia politica, dichiara di apprezzare comunque l'intenzione della relatrice di chiedere un termine congruo per la presentazione delle proposte emendative, precisando che i componenti del gruppo di Forza Italia considerano comunque il disegno di legge del Governo un buon testo in tema di violenza di genere. A tale proposito invita i colleghi ad una riflessione volta a limitare gli interventi emendativi, sollecitando la relatrice ad evitare di trasfondere nel testo base tutte le misure contenute nella proposta di legge a sua firma C. 1403, in modo da concludere celermente l'iter.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, ricorda che il provvedimento è iscritto nel calendario dell'Assemblea a partire da lunedì 25 marzo.

Walter VERINI (PD) interviene per esprimere, senza alcun intento polemico, l'amarrezza propria e della collega Annibali per la decisione assunta dalla relatrice, che ha perso un'importante occasione per svolgere un lavoro comune su un tema così rilevante. Sottolinea in particolare che la costituzione di un comitato ristretto avrebbe consentito di predisporre un testo ampiamente condiviso, che mettesse insieme le proposte governative e quelle parlamentari, anche considerato che vi è in questa Commissione chi ha sperimentato in prima persona la violenza di genere. Nel ribadire che la strada scelta dalla relatrice è sbagliata e sgradevole, esprime comunque l'intenzione dei componenti del Partito democratico di partecipare produttivamente ai lavori della Commissione sia come singoli sia come gruppo. In conclusione, rileva che l'introduzione nel disegno di legge del Governo della clausola di invarianza finanziaria tradisce il velleitarismo dell'operazione.

Laura BOLDRINI (LeU) esprime il proprio rammarico per la decisione della relatrice, considerato che sarebbe stato più

opportuno scegliere come testo base la proposta di legge Ascari C. 1403, che presenta un contenuto molto più articolato rispetto agli altri provvedimenti in esame, o in alternativa lavorare alla predisposizione di un testo unificato. Nel considerare la scelta della relatrice incomprensibile, ritiene di avere la terzietà per esprimere tale giudizio, visto che non è firmataria di alcuna proposta di legge in tema di violenza di genere e non fa parte della Commissione Giustizia. Nel sottolineare la volontà di tutte le colleghe a collaborare in primo luogo in quanto donne, superando le divisioni politiche, evidenzia peraltro che il disegno di legge del Governo è focalizzato sull'audizione della parte offesa da parte del magistrato entro il termine di 3 giorni dall'iscrizione della notizia di reato, disposizione che ha rappresentato il tema più controverso nel corso delle audizioni. Anche in qualità di ex Presidente della Camera, che ha promosso la collaborazione delle colleghe deputate sui temi di genere, sottolinea che si tratta di un gioco al ribasso, oltre che di uno sforzo notevole che si sarebbe potuto evitare con la predisposizione di un testo unificato.

Catello VITIELLO (Misto), nell'ammettere che di temi come la legittima difesa o il voto di scambio politico-mafioso si possa anche fare una bandiera politica, considera veramente grave e disdicevole che ciò avvenga sulla violenza di genere, evidenziando a tale proposito che si sarebbe dovuto scegliere di collaborare partendo dal testo più completo, vale a dire da quello della collega Ascari che interviene sul codice penale, sul codice di procedura penale e sull'ordinamento penitenziario. Nel manifestare la propria incredulità per la scelta della relatrice, si dichiara deluso dal cosiddetto governo del cambiamento, che ha tradito le aspettative di una politica diversa. Preannuncia infine l'intenzione di trasfondere in proposte emendative tutte le misure contenute nella proposta di legge C. 1403 presentata dalla relatrice.

Cosimo Maria FERRI (PD), riprendendo l'ultima considerazione del collega

Verini, sottolinea che la presenza della clausola di invarianza finanziaria nel disegno di legge del Governo assume un significato politico, qualificando le norme in esso contenute come slogan propagandistici. Nel ritenere che la scelta della relatrice sia grave, evidenzia che il testo C. 1455 si concentra su un aspetto, quello dell'audizione della persona offesa entro 3 giorni dall'iscrizione della notizia di reato, che è risultato il più contestato nel corso delle audizioni. Sottolineando come il Governo si prefigga di modificare tutte le misure assunte dal precedente Esecutivo, a cominciare dal cosiddetto codice rosa, nonostante che dimostrino di funzionare, preannuncia l'intenzione del Partito democratico di promuovere i temi di proprio interesse in fase emendativa. Ribadisce da ultimo di disapprovare il modo di agire della maggioranza e del Governo.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, chiede alla relatrice se, alla luce degli interventi svolti, confermi la sua proposta di testo base.

Stefania ASCARI (M5S), *relatrice*, preso atto degli interventi dei colleghi, conferma la sua proposta di adottare come testo base il cosiddetto « codice rosso » del Governo.

Giusi BARTOLOZZI (FI), nell'invitare relatrice e colleghi a citare in maniera appropriata i provvedimenti per numero, invece che con espressioni « colorite » come spazza-corrotti e codice rosso, condividendo la volontà di accelerare i lavori della Commissione, chiede alla collega Ascari quale atteggiamento intenda assumere con riguardo alla fase emendativa. Considerato infatti che i componenti del Movimento 5 Stelle hanno abdicato completamente nei confronti della Lega, suggerisce loro di dimostrarsi coerenti, riducendo al minimo l'intervento sul disegno di legge del Governo ed evitando di trasportare in proposte emendative tutte le misure contenute nella proposta di legge C. 1403. Ritiene doveroso un chiarimento in tal senso da parte della relatrice, con-

siderato che non sono state fatte polemiche pretestuose sulla scelta del testo base e che Forza Italia condivide il contenuto del disegno di legge del Governo.

Stefania ASCARI (M5S), *relatrice*, nel ribadire la proposta di adottare come testo base il disegno di legge C. 1455 del Governo, rinvia ulteriori valutazioni al momento in cui saranno state presentate le proposte emendative da parte dei colleghi.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, alla luce dell'intervento della relatrice, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di adottare come testo base il disegno di legge C. 1455 del Governo per il seguito dell'esame.

La Commissione delibera di adottare come testo base per il prosieguo dell'esame il disegno di legge C. 1455 del Governo.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, nell'avvertire che le modalità di organizzazione del prosieguo dell'esame saranno definite nell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, previsto per la giornata odierna, anticipa la proposta di fissare per le ore 18 di giovedì 14 marzo il termine per la presentazione delle proposte emendative al testo base. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

RISOLUZIONI

Giovedì 7 marzo 2019. — Presidenza della presidente Francesca BUSINAROLO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 14.45.

7-00166 Costa: Sulla applicazione del nuovo articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

(Seguito della discussione e conclusione — Reiezione).

La Commissione prosegue la discussione della risoluzione in titolo, rinviata nella seduta del 27 febbraio 2019.

Il sottosegretario Vittorio FERRARESI ricorda che con la risoluzione in titolo si richiede che il Governo si impegni a rivedere la normativa di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 9 gennaio 2019 n. 3 disponendo che il regime previsto dalla disciplina richiamata non possa essere applicato per i fatti di reato commessi anteriormente alla sua vigenza. In via del tutto preliminare evidenzia che, sebbene risulti improprio il richiamo al disposto dell'articolo 25 della Costituzione con particolare riferimento al principio di irretroattività della legge penale sostanziale al cui precetto sfugge la regolamentazione delle modalità esecutive della pena irrogata, si condivide l'esigenza di regolamentare il regime transitorio tra la vecchia e nuova disciplina. Invero, posto che in relazione alle norme processuali, si propende per la non applicabilità dell'articolo 2 del codice penale, bensì dell'articolo 11 preleggi, in forza del quale la legge non dispone che per l'avvenire, la disciplina in esame non potrebbe *ex se* avere alcun effetto retroattivo in ogni caso. Dall'esegesi di tale ultima disposizione normativa si ricava il noto principio *tempus regit actum*, alla cui stregua gli atti processuali trovano la loro fonte di disciplina nella norma processuale vigente nel momento in cui l'atto deve essere adottato, a nulla rilevando l'ipotesi che, nel momento in cui è stato commesso il fatto criminoso, vigesse una norma processuale più favorevole al reo. Evidenzia che l'individuazione dei reati ostativi ai benefici penitenziari o comunque alle misure alternative alla detenzione, per consolidato orientamento della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, afferisce alle modalità di esecuzione della pena e dunque, come detto, esula dalla sfera del diritto penale sostanziale. A tal proposito, ugualmente improprio risulta il riferimento alla giurisprudenza CEDU richiamata nel testo della risoluzione, la cui pronuncia attiene

non all'esecuzione della pena, ma alle sue modalità di determinazione, aspetto quest'ultimo che in tutta evidenza attiene al diritto penale sostanziale. Considerato, inoltre, che ogni qual volta il legislatore abbia voluto estendere in *malam partem* un regime processuale o relativo alla fase esecutiva della condanna lo ha esplicitamente sancito, come peraltro viene ribadito nella premessa del testo della risoluzione, non lasciando spazio a dubbi interpretativi di sorta, non si ritiene che nel caso di specie possa propendersi per una interpretazione di contrario avviso della disciplina in esame.

Pertanto, sgombrando il campo da opinabili valutazioni di merito sulle intenzioni del legislatore e sulle propensioni future della giurisprudenza di legittimità sulla questione esaminata, evidenzia l'esigenza di riformulare l'impegno richiesto tenendo conto dei principi della Carta fondamentale tra i quali quello di cui all'articolo 3, al fine di evitare disparità di trattamento nella fase esecutiva della pena tra soggetti condannati per fatti analoghi o del tutto sovrapponibili.

Segnatamente, sottolinea che l'obiettivo condiviso risulta quello di evitare di far dipendere l'applicazione del regime processuale più favorevole dalle mere contingenze alle quali può ancorarsi il tempo della messa in esecuzione del titolo, conseguenza che certamente il testo normativo in parola non contemplava tra le evenienze concretamente incidenti sulla sua applicazione.

Pertanto, esprime esprimendo favorevole sul testo della risoluzione a condizione che siano espunte tutte le premesse e che l'impegno al Governo sia riformulato nei seguenti termini: « ad adottare ogni opportuna iniziativa di competenza volta a precisare la normativa di cui all'articolo 1 comma 6 della legge 9 gennaio 2019 n. 3, disponendo che il regime delle norme ivi introdotte tenga conto, tra le altre valutazioni, anche del periodo di attesa dell'ordine di esecuzione della pena e della definitività della condanna conseguita ».

Enrico COSTA (FI), nel ringraziare il sottosegretario Ferraresi per avere mantenuto l'impegno assunto, quanto al merito della questione ritiene di non poter accogliere una riformulazione che sopprime tutte le premesse della risoluzione. Chiede comunque alla presidente di sospendere brevemente i lavori della Commissione, allo scopo di consentirgli di valutare compiutamente la risposta del Governo.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, accogliendo la richiesta del deputato Costa, sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14.50, riprende alle 15.10.

Il sottosegretario Vittorio FERRARESI, anche con riferimento alle considerazioni svolte dal deputato Costa prima della sospensione della seduta, a modifica di quanto già dichiarato, esprime parere favorevole sul testo della risoluzione a condizione che siano mantenuti solo i primi quattro capoversi della premessa e che sia riformulato l'impegno al Governo nei termini già indicati.

Enrico COSTA (FI), nell'apprezzare l'atteggiamento del sottosegretario, considerando tuttavia che la risposta del Governo non è stata espressa in termini chiari ed univoci, si dichiara disponibile ad accettare la riformulazione dell'impegno al Governo, soltanto a condizione che venga precisato che la norma di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario non si applica in caso di sentenza di condanna divenuta definitiva anteriormente alla data di entrata in vigore della disposizione. Nel ritenere che tale precisazione non precluda ulteriori valutazioni del Governo con riguardo ad altre ipotesi, a cominciare dalle sentenze di patteggiamento non ancora definitive, esprime la convinzione che la proposta testé avanzata possa rappresentare una soluzione condizionale.

Il sottosegretario Vittorio FERRARESI, nel ricordare che la risoluzione è un atto

di indirizzo politico, ritiene che la riformulazione proposta dal Governo sia espressa in termini chiari con riguardo ai due aspetti principali, vale a dire alla necessità di una norma transitoria e ai criteri di valutazione rappresentati dall'ordine di esecuzione della pena e della definitività della condanna.

Enrico COSTA (FI), alla luce delle considerazioni del sottosegretario, dichiara di non accogliere la riformulazione proposta dal Governo.

Catello VITIELLO (Misto), in qualità di sottoscrittore della risoluzione in titolo nonché di avvocato, segnala la necessità di valutare con la massima attenzione l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario in caso di sentenze di patteggiamento, considerato che il ricorso dell'imputato a tale istituto viene inevitabilmente condizionato dalle ripercussioni attese che tale scelta può avere in sede di esecuzione della pena. Ribadisce pertanto l'assoluta necessità di una norma transitoria che eviti i trattamenti discriminatori a fronte di situazioni analoghe.

Alfredo BAZOLI (PD) sottolinea quanto sia giuridicamente rilevante la questione posta dalla risoluzione del collega Costa, considerato che in conseguenza della retroattività della norma vengono esclusi da benefici significativi soggetti che hanno già subito una sentenza di condanna. Nel ritenere tale disposizione afflittiva oltre che contraria ai principi costituzionali in tema di esecuzione della pena, dichiara la propria preoccupazione per le interpretazioni della giurisprudenza in assenza di una norma transitoria. Nel prendere atto dell'impegno assunto dal Governo, condivide l'opinione del collega Costa che la riformulazione proposta sia scritta in termini ambigui e poco comprensibili. Preannuncia pertanto il voto favorevole dei componenti del gruppo del Partito democratico sul testo originario della risoluzione in titolo, sottolineando in conclusione che avrebbe piacere di ascoltare anche l'opinione dei colleghi della Lega.

Cosimo Maria FERRI (PD), nel comprendere l'imbarazzo del sottosegretario Ferraresi, prende atto della consapevolezza del Governo della questione evidenziata dalla risoluzione. Sottolinea tuttavia che la riformulazione proposta dal Governo non si esprime con chiarezza né sulla condizione di chi accede ai riti alternativi né sul criterio della definitività della condanna. Nel rilevare la necessità di garantire la certezza del diritto e la chiarezza degli impegni, precisa che si tratta di una norma processuale, che, avendo tuttavia anche contenuto sostanziale, presenta una natura ibrida.

Il sottosegretario Vittorio FERRARESI, esprimendo quindi parere contrario sul testo originario della risoluzione, ribadisce la volontà del Governo di affrontare comunque la questione evidenziata dalla risoluzione medesima.

Enrico COSTA (FI) esprime la convinzione che il sottosegretario Ferraresi possa in fondo condividere le considerazioni espresse dai membri della Commissione. Esprime il proprio rammarico, considerato che, se l'impegno del Governo fosse stato espresso in termini chiari, la risoluzione riformulata avrebbe potuto essere approvata da tutti. Ribadisce in conclusione di non accogliere la riformulazione proposta dal Governo.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la risoluzione n. 7-00166 Costa, su cui il Governo ha espresso parere contrario.

La Commissione respinge la risoluzione n. 7-00166 Costa.

La seduta termina alle 15.30.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.30 alle 15.45.