

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

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

##### SEDE REFERENTE:

DL 93/2013: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province. C. 1540 Governo ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	10
--	----

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 12 settembre 2013. — Presidenza del presidente della II Commissione Donatella FERRANTI. — Intervengono il viceministro del lavoro e delle politiche sociali Maria Cecilia Guerra e il viceministro dell'interno Filippo Bubbico.*

##### La seduta comincia alle 14.45.

**DL 93/2013: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.**

**C. 1540 Governo.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 12 settembre 2013.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che oggi, secondo quanto convenuto nella riunione degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e II, si concluderà l'esame preliminare del provvedimento, salvo che non si ravvisi l'esigenza di con-

cluderlo domani, in ragione del numero degli interventi. Ricorda altresì che si è stabilito di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 10 di martedì 17 settembre.

Alessia MORANI (PD) preliminarmente rileva come le audizioni svolte abbiano arricchito il dibattito sul decreto-legge, emanato per affrontare una grave emergenza relativa alla violenza di genere. Si tratta del primo passo volto a dare concreta attuazione alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata recentemente dall'Italia con la legge n. 77 del 2013. A suo parere sarebbe stato più opportuno intervenire con uno strumento diverso da quello della decretazione d'urgenza, in quanto i tempi ristretti di conversione di un decreto legge non sempre consentono al Parlamento di poter affrontare in maniera adeguata tutte le questioni connesse alla materia oggetto del decreto stesso. Sottolinea comunque che l'emanazione del decreto in esame rappresenta un'occasione che il Parlamento non deve perdere per poter cercare di approvare un testo normativo che sia in grado di contrastare il fenomeno della violenza nei

confronti delle donne sotto gli aspetti preventivi, punitivi e assistenziali. Passa pertanto ad esaminare alcune questioni poste dal decreto ed evidenziate anche nel corso delle audizioni.

In relazione all'articolo 1, in materia di maltrattamenti, violenza sessuale ed atti persecutori, è opportuno riflettere sulla modifica all'articolo 572, secondo comma, del codice penale ove si estende l'aggravante relativa alla commissione del fatto in danno di un minore di anni 14 al caso in cui il fatto sia compiuto in presenza di minore degli anni 18, in quanto la Convenzione di Istanbul richiede l'introduzione di tale aggravante in relazione a tutti i reati contemplati dalla Convenzione stessa e non unicamente in riferimento al reato di maltrattamento in famiglia.

Per quanto attiene il comma 2 dell'articolo 1, rileva l'esigenza di prevedere che la nuova ipotesi aggravata di violenza sessuale nei confronti di donna in stato di gravidanza sia applicabile anche nel caso di inescusabile ignoranza di tale stato da parte del reo, secondo il principio già sancito dall'articolo 609-*sexies* in relazione all'ignoranza dell'età della persona offesa. Occorre poi riflettere se non si debbano prendere in considerazione anche gli effetti, che in alcuni casi possono essere letali, nei confronti del feto.

Sempre in relazione al comma 2, esprime il proprio favore alla scelta di considerare aggravato il reato di violenza sessuale nel caso in cui questa sia commessa dal coniuge (anche separato o divorziato) ovvero da persona che sia o sia stata legata alla vittima da una relazione affettiva anche priva del requisito della convivenza. In particolare ritiene che la rilevanza del fatto della relazione affettiva consenta di ricondurre alla nuova ipotesi aggravante una serie di condotte che altrimenti ne sarebbero rimaste fuori in maniera ingiustificata. Ritiene importante che la formulazione dell'aggravante consenta la sua applicazione anche nei confronti di relazioni omosessuali.

In merito al comma 3 dell'articolo 1, avente ad oggetto il reato di *stalking*, invita la Commissione a riflettere sulla nuova

circostante aggravante relativa al caso in cui gli atti persecutori siano commessi attraverso strumenti informativi o telematici, ritenendo che si tratti piuttosto di una delle tante modalità con la quale può esplicarsi la condotta del reato in questione.

In riferimento all'articolo 2, che prevede una serie di modifiche al codice di procedura penale al fine di dare una maggiore protezione alle vittime di *stalking* e maltrattamenti in famiglia, si sofferma sulla lettera c) del comma 1, volta a permettere anche per i delitti di maltrattamenti in famiglia e di *stalking* l'arresto obbligatorio in flagranza al di fuori dai limiti di pena previsti in via generale dal codice di procedura penale. In particolare invita la Commissione a riflettere sulla circostanza che si tratta di reati la cui condotta, in ragione della natura abituale, può rendere di difficile applicazione la norma in esame.

Si sofferma quindi sulla lettera d), che introduce il nuovo articolo 384-*bis*, che prevede che la polizia giudiziaria possa provvedere, su autorizzazione del PM, all'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare e al contestuale divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Questa misura «precautelare» si applica ai reati di cui agli articoli 570, 571, 582, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612, secondo comma, del codice penale, ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità fisica della persona offesa. Si tratta di una novità sicuramente condivisibile in ragione della sua evidente connotazione preventiva, che tuttavia merita un approfondimento al fine di verificare la sua concreta applicabilità considerato che si affida all'autorità di pubblica sicurezza un dovere di attenta e puntuale verifica delle condizioni legittimanti l'allontanamento, che potrebbe risultare di non facile attuazione.

Occorre un approfondimento anche in relazione alla lettera g), che aggiunge al-

l'articolo 408 c.p.p., un comma 3-bis che stabilisce che per il reato di maltrattamenti in famiglia l'avviso della richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato debba essere in ogni caso notificato, a cura del PM, alla persona offesa; è, inoltre, raddoppiato il termine entro cui quest'ultima può visionare gli atti e presentare opposizione all'archiviazione con richiesta motivata di prosecuzione delle indagini preliminari. In particolare, rileva che l'esigenza di notifica sussista anche per altri reati le cui parti offese hanno le stesse esigenze della parte offesa del delitto di maltrattamenti.

Dichiara di condividere quanto dichiarato nel corso dell'audizione da parte dei rappresentanti dell'Associazione centro di ascolto uomini maltrattanti, preannunciando emendamenti in tal senso.

Invita il ministro Cancellieri ad assumere tutte le iniziative necessarie affinché, specialmente nei confronti degli *stalker*, possa trovare applicazione lo strumento di controllo del braccialetto elettronico.

Invita infine la Commissione a valutare l'opportunità ricondurre il reato di *stalking* tra i reati intercettabili ai sensi dell'articolo 266 del codice di procedura penale.

Nicola MOLTENI (LNA) rileva preliminarmente come lo strumento del decreto-legge non appaia idoneo ed adeguato ad affrontare temi come quello della violenza di genere che – pur essendo di indubbia necessità ed urgenza – coinvolge una serie di questioni di particolare delicatezza e complessità. Il termine perentorio di sessanta giorni per la conversione del decreto-legge dà luogo al rischio che si approvi un testo non adeguatamente istruito ed approfondito, che darà luogo a problematiche in sede applicativa ed alla necessità di un successivo intervento correttivo.

Ricorda che sul tema in esame vi sono forti attese nel Paese a cui si aggiungono quelle di cui il Governo ha « caricato » il testo, che è stato esaminato dal Consiglio dei ministri lo stesso giorno dell'approvazione al Senato del decreto-legge cosid-

detto « svuota-carceri », come se si volessero coprire le falle di tale provvedimento.

Ricorda che il decreto-legge in esame è stato annunciato alla Camera il 20 agosto scorso; il 27 agosto ha avuto luogo una riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e II ma l'esame del provvedimento ha avuto inizio solo il 6 settembre scorso. Se si fosse tenuto conto di quanto chiesto dal suo gruppo vi sarebbe stato più tempo per migliorare il contenuto del decreto-legge in esame, come richiesto, in particolare, a seguito delle audizioni svolte sul testo.

Evidenzia quindi che, se la finalità del decreto-legge in esame era quella di dare attuazione alla Convenzione di Istanbul e agli indirizzi contenuti nelle mozioni approvate all'unanimità dalla Camera sulla materia, non comprende per quali ragioni si sia scelto di strutturarla come un decreto-legge omnibus. Il provvedimento interviene, infatti, oltre che sulla violenza di genere, su diverse materie tra cui quella delle province, riguardo alla quale il precedente Governo ha creato, com'è noto, più danni che benefici. Il decreto-legge in esame è stato dunque « caricato » di contenuti totalmente disomogenei rispetto agli intendimenti iniziali.

Ricorda che la II Commissione aveva avviato un'indagine conoscitiva sul tema della violenza sessuale, che avrebbe dovuto concludersi con l'adozione di un serio e ragionato intervento normativo sulla base di un'istruttoria adeguata.

Si sofferma poi sulle carenze del decreto-legge in esame già evidenziate dai colleghi nel corso della discussione.

Ritiene inoltre che il provvedimento in esame non possa essere applicato con oneri pari a zero a carico dello Stato, a partire dalle disposizioni che riguardano il gratuito patrocinio. Rileva come manchino tutte le risorse indispensabili per intervenire sulla parte della « prevenzione » prevista dalla Convenzione di Istanbul.

Richiama poi il contenuto degli articoli da 1 a 4, riguardo ai quali vi sono due aspetti che meritano, più degli altri, attenti

approfondimenti: la questione dell'irrevocabilità della querela e quella della denuncia anonima.

Occorre inoltre, a suo avviso, fare attenzione perché vi è il rischio che le scelte normative adottate producano effetti opposti a quelli che si volevano raggiungere, a partire da quello di assicurare una maggiore tutela della vittima.

Sottolinea quindi come sia di tutta evidenza che il testo andrà modificato in senso migliorativo, come dimostrano anche i giudizi critici espressi da più parti nel corso delle audizioni.

Auspica dunque che i componenti delle due Commissioni pongano rimedio a tali criticità e si sofferma, da ultimo, su un tema su cui il suo gruppo aveva espresso, già in occasione della discussione della Convenzione di Istanbul e delle mozioni successivamente approvate, la propria contrarietà. Si riferisce agli articoli 59, 60 e 61 della suddetta Convenzione che sono richiamati ora dall'articolo 4 del decreto-legge in esame. Richiama, in proposito, un ordine del giorno presentato dal suo gruppo ed accolto dal Governo sulla possibilità di concedere alle straniere vittime di violenza permessi di soggiorno per scopi umanitari: si tratta di un aspetto su cui il suo gruppo è assolutamente contrario e preannuncia sin d'ora la presentazione di un emendamento soppressivo di tale disposizione.

Ritiene, infatti, che se l'intento è quello di assicurare una collaborazione vi sia già, nel nostro ordinamento, lo strumento del permesso di soggiorno per scopi di giustizia. Rileva, infatti, che il permesso di soggiorno per scopi umanitari è previsto solo dal nostro ordinamento e si configura come un tentativo di sanatoria mascherata per gli effetti che produce, non essendo oltretutto definiti i tempi né i requisiti per la sua rinnovabilità. Auspica dunque che vi sia un atteggiamento di buon senso da parte del Governo e della maggioranza.

Esprime, in conclusione, la disponibilità del suo gruppo a migliorare il testo presentato troppo enfaticamente dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'interno e sottolinea come provvedimenti

su materie come quella in discussione richiedano un lavoro serio e ben fatto.

Roberta AGOSTINI (PD) rileva come le numerose e approfondite audizioni svolte dalle Commissioni riunite abbiano evidenziato la particolare complessità del decreto-legge in esame, il cui contenuto risulta eccessivamente eterogeneo. Ciononostante ritiene che l'intervento del Governo debba essere apprezzato, poiché fornisce una prima risposta, per quanto parziale e non esaustiva, in materia di politica di contrasto della violenza di genere.

Rileva come l'intervento sia prevalentemente penalistico e si focalizzi, opportunamente, sulla violenza domestica, sottolineando, peraltro, come politiche di questo genere richiederebbero strategie più complesse, che si muovano nell'ambito della Convenzione di Istanbul, recentemente ratificata, e tengano adeguatamente in considerazione il profilo della prevenzione. Ritiene, quindi, necessario che le Commissioni analizzino con attenzione le criticità e gli aspetti positivi del provvedimento, provando a compiere un passo in avanti nel delineare un quadro strategico più articolato. In tale contesto, evidenzia come il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, se valorizzato attraverso la dotazione di adeguata copertura finanziaria, potrebbe bilanciare una strategia attualmente troppo sbilanciata sotto il profilo penalistico.

Valuta positivamente che il *focus* del provvedimento sia rappresentato dalla violenza domestica; condivide la previsione dell'aggravante relativa alla violenza assistita, il cui ambito di applicazione potrebbe essere esteso. Con riferimento all'articolo 2, ritiene opportuna l'estensione del gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito e la previsione di obblighi di costante comunicazione alla persona offesa, esprimendo perplessità sulla circostanza che tali interventi siano limitati solo ad alcuni reati e, per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione, solo ad alcune misure cautelari.

Considera discutibile la previsione dell'irrevocabilità della querela presentata

per *stalking*, ritenendo necessario che le Commissioni approfondiscano con attenzione questo tema.

Ritiene, comunque, che la questione più rilevante sia rappresentata dall'inadeguatezza di una strategia prevalentemente penalistica se si vuole combattere in modo efficace la violenza di genere. Occorre quindi concentrarsi maggiormente sul Piano previsto dall'articolo 5, tenendo conto che servono risorse e strategie per sostenere i centri antiviolenza, per la formazione degli operatori del settore, per garantire una rete territoriale di servizi senza la quale non è possibile né la prevenzione né la repressione della violenza sulle donne.

Dichiara, infine, di condividere quanto osservato nel corso delle audizioni dalla Associazione centro di ascolto uomini maltrattanti, condividendo l'impostazione secondo la quale alla base del fenomeno in questione vi sono, oltre al disagio psichico, rilevanti profili culturali.

Barbara POLLASTRINI (PD) sottolinea la speciale rilevanza del provvedimento in esame, il quale interviene nella materia dei diritti fondamentali: perché di questo si tratta quando si parla della libertà e della dignità delle donne, del loro diritto ad essere rispettate come persone e della loro uguaglianza rispetto agli uomini.

Nel ricordare che il problema che il decreto-legge affronta non è soltanto italiano, richiama il libro inchiesta di Catharine MacKinnon, provocatoriamente intitolato «Le donne sono umane?», nel quale l'autrice, alla luce di un'analisi della condizione della donna nel mondo intero, compresa l'Italia, conclude esprimendo il dubbio retorico che le donne non siano umane, visto che sono loro negati molti dei diritti fondamentali degli esseri umani sanciti dalla Dichiarazione internazionale dei diritti umani. Come ben mostra questo libro, è in corso nel mondo uno scontro drammatico tra le donne, che con sempre più forza rivendicano i propri diritti di esseri umani e il rispetto della propria dignità, e una parte dell'universo maschile, che li nega loro tentando di mantenere il

proprio predominio. Se c'è una recrudescenza del fenomeno della violenza contro le donne, la ragione va cercata proprio nel fatto che le donne non sono oggi soggetti deboli, ma rivendicano anzi con forza e determinazione i propri diritti al pari degli uomini. Questa battaglia, che spesso si consuma tra le mura domestiche, è la prima causa dell'inasprimento della violenza contro le donne.

Ciò premesso, preannuncia che la richiesta del suo gruppo e sua sarà quella che al decreto-legge siano apportate modifiche sostanziali, anche alla luce dell'indagine conoscitiva svolta. Invita quindi i relatori e il Governo a fare riferimento, per orientarsi nella valutazione degli emendamenti che saranno presentati dai gruppi, ai contenuti della mozione unitaria n. 1-00067, approvata alla Camera all'unanimità il 4 giugno scorso, in modo che si possa arrivare in tempi rapidi ad un'approvazione largamente condivisa del provvedimento.

Quanto al Piano d'azione, ritiene che questo – inteso come insieme degli strumenti da utilizzare per portare avanti la battaglia culturale che è necessaria – debba essere finanziato nel suo complesso e che debba essere finanziato in modo adeguato, non essendo sufficienti finanziamenti specifici per singoli interventi. Al riguardo, ricorda che in altri Paesi europei analoghi piani sono stati sovvenzionati con risorse consistenti: dagli 80 milioni di euro della Spagna ai 120 milioni di euro del Regno Unito, quest'ultimo essendo il Paese il cui piano d'azione ha avuto il maggiore successo. A suo avviso, in mancanza di uno stanziamento di risorse congruo e ragionevole, sia pure nella difficoltà finanziaria della attuale situazione, il Piano d'azione rischia di essere poco credibile.

Andrea COLLETTI (M5S) ritiene, in primo luogo, che quando si affronta il tema della violenza di genere occorre evitare *spot* pubblicitari. Ricorda altresì come questo fosse un tema già all'esame della II Commissione e sottolinea come non vada trattato come un'emergenza poi-

ché in questo modo si banalizza e si marginalizza il problema.

Rileva come la legislazione italiana sia spesso basata su *spot* televisivi e questo, come giurista, dispiace.

Evidenzia come esista un problema di tipo culturale che, in quanto tale, non può essere trattato come un'emergenza. Il decreto-legge in esame segue un'impostazione che vede la donna come soggetto debole mentre, a suo avviso, la donna dovrebbe essere considerata in modo eguale all'uomo in tutto e per tutto, evitando ghettizzazioni e emarginazioni.

Sottolinea come la società non possa essere cambiata con norme penali ma con interventi di tipo diverso. Si chiede dunque cosa sia stato fatto nel decreto-legge per aumentare le dotazioni dei fondi e per assicurare congrui interventi. Il tema in esame va affrontato con misure di prevenzione, di rieducazione della coppia e della società stessa, partendo dall'individuo.

Ricorda come in Spagna sia stato istituito un tribunale per la *Violencia de Género* che riduce molto la durata dei processi, avendo una competenza esclusiva sulla materia. Ritiene dunque che, pur nella ristrettezza delle risorse disponibili, si potrebbe prevedere una norma analoga, tenendo anche conto di quanto proposto per le imprese. Rileva come nel decreto-legge non vi sia alcuna delle misure auspiccate dal Viceministro Guerra.

Ritiene quindi che il provvedimento in esame non serva per lo sviluppo di tali politiche né per sollecitare un dibattito, visto che era già intenso presso la II Commissione. Il decreto-legge è stato invece utilizzato come strumento pubblicitario nonostante sia opportuno evitare di banalizzare il fenomeno.

Vi sarà poi il problema che attiene alle disposizioni penali che saranno modificate nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge parlamentare: come detto più volte non andrebbero, infatti, inserite norme di carattere penale in un decreto-legge ed invita il Governo a non continuare su tale strada.

Evidenzia in conclusione come il suo gruppo, pur non accettando il decreto-legge in un'ottica costituzionale, cercherà comunque di proporre modifiche in un contesto collaborativo, tenuto conto che sulla materia penale occorrerebbe procedere solo in tal senso.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 10 di martedì 17 settembre. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.50.**