

Alla II Commissione Giustizia della Camera dei deputati

Alla Commissione di inchiesta sul femminicidio e ogni forma di violenza di genere

Alla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità  
Eugenia Roccella

**OGGETTO: Audizione del 19 settembre 2023 su A.C. 1294 (*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*) e connessi A.C. 439,603,1245.**

*Differenza Donna (di seguito DD) è un'organizzazione femminista di donne con sede a Roma, Italia, che dal 1989 persegue l'obiettivo di combattere, prevenire e superare tutte le forme di violenza contro le donne e che ha contribuito alla progettazione e all'apertura delle prime case di accoglienza per donne del Centro-Sud Italia. Gestisce attualmente il numero nazionale antiviolenza 1522 e gestisce case rifugio e centri antiviolenza in Italia. Dal 2010 DD fa parte di WAVE-Women Against Violence Europe, la rete europea di ONG che mira a combattere la violenza di genere e a promuovere i diritti delle donne ed è attiva in numerosi progetti europei e internazionali.*

*DD ha ottenuto lo status consultivo speciale dall'ECOSOC nel 2016 ed è attiva a livello nazionale e internazionale, gestendo case rifugio per donne e diversi helpdesk che si rivolgono ai sopravvissuti di tutte le forme di GBV, compresa la violenza istituzionale sessista contro le donne. Nel 2022 ha ottenuto dal Comitato CEDAW la decisione F. c. Italia sulla vittimizzazione secondaria delle donne che denunciano violenza sessuale e dalla Corte EDU la sentenza I.M. e altri c. Italia.*

L'associazione DD è stata consultata dalla II Commissione Giustizia della Camera dei deputati il 19 settembre 2023 in persona della Presidente dr.ssa Elisa Ercoli e a integrazione dell'audizione svolta, si rappresenta quanto segue.

## **1. Premessa**

Le disposizioni in discussione perseguono astrattamente l'obiettivo di agire con tempestività nell'immediatezza della richiesta di aiuto delle donne esposte a violenza di genere e domestica.

Si propongono, infatti, dei correttivi alle disposizioni già vigenti, in pacchetto di norme che si stratificano sulle plurime modifiche legislative di diritto penale e procedurale introdotte negli ultimi anni, non ancora implementate effettivamente in modo uniforme sul territorio nazionale.

**Si ribadisce che per garantire il pieno accesso alla giustizia delle donne l'unico, ma complesso e costoso, intervento che si impone riguarda la predisposizione delle condizioni concrete affinché le donne siano credute quando chiedono aiuto, sia in sede civile sia in sede penale.**

**È necessario investire quindi sull'emersione, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e informazione permanente:** si consideri che in concomitanza con le iniziative

pubbliche per il 25 novembre 2022, le chiamate delle donne al 1522 sono cresciute in modo esponenziale, a riprova che una campagna uniforme e costante potrebbe fare la differenza in termini di concreta emersione del sommerso.

**Non può ignorarsi che l'effettività dell'accesso alla giustizia rimane ancora compromessa da prassi discriminatorie, della sottovalutazione sociale del fenomeno e del prevalere di una cornice di lettura che giustifica e minimizza i comportamenti violenti ed espone le donne a vittimizzazione secondaria da parte delle stesse autorità,** così come emerso dalle "Conclusioni", approvate all'unanimità, della Commissione sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza, Relazioni depositate nella scorsa legislatura.

In particolare, **stereotipi e pregiudizi sessisti compromettono l'efficacia delle misure di protezione previste dal nostro ordinamento, anche ove integrato dalle modifiche proposte,** così come incidono sulla valutazione dei fatti denunciati, del rischio per l'incolumità della donna e dei bambini e altresì della responsabilità penale, che sparisce dietro approcci mistificatori e giustificazionisti.

#### Formazione specialistica e con una prospettiva di genere e femminista

Dalla nostra esperienza nell'accoglienza delle donne e nella loro assistenza legale emerge una grave lacuna formativa degli operatori delle reti territoriali sulle ragioni sociali strutturali che sottendono la violenza di genere nei confronti delle donne.

Tale lacuna vanifica irrimediabilmente l'efficacia delle norme già introdotte, perché prevalgono stereotipi e pregiudizi sessisti che discriminano le donne violando il principio di uguaglianza dinanzi alla legge (art. 3 Cost), come rilevato dal Comitato CEDAW nella decisione F. contro l'Italia (18 luglio 2022).

Sul punto si richiamano altresì le numerose condanne pronunciate dalla Corte Europea per i diritti umani - per ultima I.M. e altri c. Italia del 10 novembre 2022 pronunciata, come per il caso F. c. Italia, a seguito di ricorsi proposti dalle avvocate dell'Ufficio legale Differenza Donna.

**La formazione deve essere stabile, uniforme e assicurata su tutto il territorio a tutti i componenti della rete territoriale,** dagli uffici giudiziari alle forze dell'ordine, dai servizi sociali alle figure ausiliarie dell'autorità giudiziaria, in quanto costituisce tassello imprescindibile di una politica pubblica che dia corretta e integrale implementazione agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Istanbul e dalla direttiva 2012/29/UE.

Tale formazione impone lo stanziamento di risorse finanziarie adeguate che invece, ancora una volta, non sono previste.

Passando ad esaminare le norme procedurali in discussioni si osserva :

#### **1. Ammonimento**

I disegni di legge in discussione ritornano sullo strumento dell'ammonimento del questore, misura amministrativa che può essere adottata sia d'ufficio che su richiesta della persona offesa, introducendo la procedibilità d'ufficio e un aumento di pena nei confronti di soggetto che reiteri le condotte di reato punite dagli articoli 581 (percosse), 582 (lesioni personali), 610 (violenza privata), 612, secondo comma, (minaccia grave), 614 (violazione di domicilio) e 635 (danneggiamento) c.p.

Nella nostra esperienza abbiamo verificato che l'ammonimento, come strumento di prevenzione, è vanificato nei suoi effetti, in quanto non tempestivo, poiché emesso dopo approfondimenti particolarmente lunghi e spesso in assenza di adeguata formazione degli operatori .

## **2. Obblighi informativi**

Nelle proposte di legge si amplia inoltre l'ambito oggettivo di applicazione degli obblighi informativi alle vittime di violenza da parte delle forze dell'ordine, dei presidi sanitari e delle istituzioni pubbliche.

**Il nodo problematico rimane tuttavia la fragilità dei servizi di accoglienza e supporto predisposti.** Non è sufficiente, infatti, fornire prestampati alle donne vittime di reato, come di fatto oggi avviene per adempiere agli obblighi introdotti al 90 quater c.p.p. a seguito di presentazione della querela, ma è necessario assicurare operatrici formate presenti presso i servizi territoriali che possano supportare le donne nel primo orientamento necessario dopo la denuncia stessa.

**I centri antiviolenza e le case rifugio sono ancora poche sul territorio nazionale, insufficienti rispetto al fabbisogno e con risorse non stabili, con conseguente precarietà della risposta pubblica che assicuri protezione tempestiva.**

Le proposte C. 1294 (art. 12) C. 439 (art. 5) e C. 1245 (art. 6) – con identica formulazione – recano modifiche in materia di informazioni da rendere alla persona offesa dal reato, intervenendo sull'articolo 90-ter, comma 1, c.p.p. al fine di estendere l'obbligatorietà dell'immediata comunicazione alle vittime di violenza domestica o di genere a tutti i provvedimenti di libertà inerenti l'autore del reato, sia esso imputato in stato di custodia cautelare, condannato o internato. Ma l'obbligo di informazione non garantisce protezione alla donna che spesso deve allontanarsi dalla sua abitazione perché rischia azioni ritorsive da parte dell'imputato o condannato.

## **3. Misure di prevenzione personali**

Si propongono modifiche al Codice antimafia, da un lato, estendendo l'applicabilità, da parte dell'Autorità giudiziaria, delle misure di prevenzione personali ai soggetti indiziati di alcuni gravi reati che ricorrono nell'ambito dei fenomeni della violenza di genere e della violenza domestica e, dall'altro, intervenendo sulla misura della sorveglianza speciale.

Pur vedendo in queste misure un'opportunità di protezione, si evidenzia, ancora una volta, la **necessità di formazione, specializzazione e risorse finanziarie**, in quanto tali misure, seppur richieste, sono poco note agli stessi operatori del diritto e forze dell'ordine.

## **4. Tempestività e specializzazione della risposta giudiziaria**

Si affronta inoltre il tema della tempestività della risposta giudiziaria introducendo un criterio di trattazione di assoluta priorità dei processi anche relativi ai reati di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; di costrizione o induzione al matrimonio; di lesioni personali aggravate; di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti e di stato di incapacità procurato mediante violenza laddove ricorrano le circostanze aggravanti ad effetto speciale, e quindi il colpevole abbia agito con il fine di far commettere un reato, ovvero la persona resa incapace commette, in tale stato, un fatto previsto dalla legge come delitto.

Sempre con finalità acceleratoria, si propone che il PM, che in base alla legge 69/2019 già dovrebbe sentire la persona offesa entro 3 giorni dalla denuncia (adempimento oggi impossibile di fatto e delegato alla polizia giudiziaria che esegue in termini più lunghi), debba richiedere l'applicazione della misura entro trenta giorni dall'iscrizione della persona nel registro delle notizie di reato e il giudice debba pronunciarsi sulla richiesta nei trenta giorni al deposito dell'istanza

cautelare . Più nel dettaglio l'articolo introduce nel codice di procedura penale, il nuovo articolo 362-bis recante misure urgenti di protezione della persona offesa. La decisione del giudice deve intervenire “senza ritardo”, secondo la proposta di riforma.

Si prevede che le ordinanze di applicazione di misura cautelare debbano garantire una distanza non inferiore a cinquecento metri dalla casa familiare o da determinati luoghi frequentati dalla persona offesa. Nel caso in cui la frequentazione di tali luoghi sia necessaria per motivi di lavoro la disposizione prevede che il giudice debba prescrivere modalità e limitazioni.

Si prevede, infine, che, nel caso in cui l'imputato neghi il consenso all'adozione del braccialetto elettronico il giudice preveda l'applicazione, anche congiunta, di una misura più grave.

**Tale modifiche seppur condivisibili impongono una verifica del sistema di monitoraggio dei braccialetti elettronici, poiché anche ove applicati non risultano funzionare in maniera adeguata e non assicurano una efficace protezione. Così come avvenuto di recente nel caso di femminicidio di Concetta Marruocco ad Ancona.**

**I termini ordinatori non sono garanzia di speditezza effettiva, poiché il carico degli uffici giudiziari è tale da non consentire, senza risorse di personale dedicato e interventi strutturali adeguati, di rispettare i termini già previsti dalla procedura penale.**

**Si rende necessario pertanto un monitoraggio preliminare dei tempi di risposta dell'autorità giudiziaria, una rilevazione quantitativa e qualitativa degli ostacoli che gli operatori del diritto (magistratura e avvocatura) incontrano, integrata dalla consultazione dei centri antiviolenza e delle case rifugio, al fine di predisporre misure coerenti ed efficaci con le necessità delle strutture territoriali.**

In direzione della specializzazione, appare condivisibile la proposta di codificare la necessaria specializzazione degli uffici requirenti in materia di violenza di genere e domestica, in attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Istanbul, superando anche terminologicamente la prospettiva di intervento che implicava la titolazione “fasce deboli” dei gruppi specializzati delle Procure. **Risulta necessario, tuttavia, inserire questa modifica in un piano di rafforzamento strutturale degli uffici presso i quali si costituiranno i gruppi specializzati.**

## **5. Percorsi di recupero e giustizia riparativa**

Le tre proposte recano una modifica al quinto comma dell'art. 165 c.p. Tale disposizione, originariamente introdotta dall'articolo 6 della legge n. 69 del 2019 (c.d. codice rosso), e successivamente modificata dalla legge n. 134 del 2021, prevede che la concessione della sospensione condizionale per i delitti, consumati o tentati, di violenza domestica e di genere, in caso di condanna entro i due anni di reclusione, è sempre subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati.

Sul citato articolo le tre proposte di legge intervengono in modo simile con la finalità di assicurare che i percorsi proposti siano superati con esito favorevole; l'accertamento della partecipazione e del superamento del corso sono demandati al giudice.

**Sul punto si ritiene necessario condurre una preliminare indagine ovvero acquisire le ricerche condotte da istituzioni pubbliche (come, per esempio, il CNR impegnato sul tema), sull'applicazione delle disposizioni da poco introdotte in tema di accesso ai programmi di trattamento cui è subordinata la sospensione della pena ex art. 165 c.p.**

In generale, la scrivente associazione ritiene prioritario l'impegno istituzionale nelle azioni di prevenzione, sostegno, protezione, accertamento dei reati e risarcimento dei danni cagionati, ambiti

molto fragili a causa non dell'assenza di norme, pur introdotte e oggetto di continue riforme, ma della difficoltà applicativa e interpretativa delle stesse.

**Ad oggi risulta interesse delle donne in uscita da situazioni di violenza di genere l'impegno istituzionale in un concreto mutamento della risposta generale della società e della risposta specifica degli uffici giudiziari e della rete territoriale di servizi in direzione di un'astensione consolidata e strutturale da ogni forma di vittimizzazione secondaria che le donne subiscono dal momento della denuncia querela all'ultimo atto processuale che le riguarda.**

Sin dall'introduzione delle disposizioni normative relative ai programmi di recupero degli accusati di reato di violenza di genere, **l'associazione Differenza Donna ha evidenziato innanzitutto la gravità della mancanza di parametri uniformi per l'accreditamento degli enti incaricati dei programmi**, necessari per assicurare che gli stessi rispondano in concreto alla finalità rieducativa della pena, così come stabilito dall'art. 27 Cost., attraverso percorsi di consapevolezza sul disvalore delle condotte illecite perpetrate nei confronti delle donne in modo conforme agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Istanbul.

In secondo luogo, **appare grave la correlazione dell'istituto a benefici di legge quali la sospensione condizionale o la revoca di misure cautelari**, in quanto tale strumentalità rischia concretamente di vanificare l'autenticità del percorso stesso, che presuppone un'adesione spontanea e consapevole del condannato, avulsa da obiettivi processuali e difensivi, **ponendo in pericolo le stesse vittime, soprattutto quando l'accesso ai programmi determina la revoca delle misure cautelari ex art. 299 c.p.p.**

Attualmente la concessione della pena sospesa subordinata alla partecipazione ai corsi di recupero, impone al giudice l'immediata liberazione del condannato sottoposto a misura cautelare in atto così come previsto dall'art. 300, comma 3, cpp, e pertanto la misura cautelare applicata diventa automaticamente inefficace lasciando la donna priva di qualsiasi tutela .

E' necessario pertanto prevedere che gli effetti della pena sospesa si verifichino solo dopo che l'imputato abbia seguito il corso e che sia stato accertato l'esito positivo dello stesso da parte del giudice.

Purtroppo, a seguito dell'entrata in vigore dell'istituto, dall'esperienza delle donne accolte dalla scrivente associazione, emerge che l'accesso ai programmi di recupero da parte degli uomini, dalle stesse denunciati per maltrattamenti e altri reati di violenza di genere, non modifica le modalità cui le donne sono esposte nella relazione con l'ex partner, con il quale sono costrette necessariamente ad interagire in presenza di figli, in quanto rimangono prevaricatori e violenti, spesso avvalorati nei comportamenti da cornici di lettura della violenza di genere che normalizzano le condotte illecite oggetto del procedimento/processo penale e le riducono a conflitto relazionale e ciò proprio nell'ambito dei progetti di "trattamento".

Preoccupa infine che tali programmi di frequente prevedano il contatto autore-vittima di reato, così aprendo spazi di una mediazione di fatto tra le donne e gli ex partner, benché vietata dalla convenzione di Istanbul.

Preme alla scrivente Associazione **ribadire la necessità di escludere il percorso della giustizia riparativa per i reati di violenza contro le donne e di violenza di genere e domestica.**

L'attuale formulazione del percorso di giustizia riparativa, ammesso per tutti i tipi di reato, contrasta con gli art. 48 della Convenzione di Istanbul e con i principi stabiliti dall'art. 12 della Direttiva vittime (con particolare riferimento ai Considerando 46 e 57 e col divieto di mediazione

previsto dall'articolo 473-bis.43 c.p.c. come introdotto dal d.lgs. n. 149/2022, nel caso di allegazioni di violenza.

Occorre escludere il percorso della giustizia riparativa per i reati di violenza contro le donne e di violenza domestica perché, come attualmente formulato, non tiene conto dell'interesse della vittima, così come previsto dalla Direttiva 2012/29/UE.

Nella direttiva n. 29/2012 del Parlamento europeo si chiarisce espressamente che la vittima deve poter scegliere in completa autonomia di partecipare o meno ai programmi di giustizia riparativa, ma le attuali norme non impongono di tener conto della volontà della vittima di reato, che deve essere sentita "solo se il giudice lo ritiene necessario" art. 129 bis c.p.p.

Ciò espone a ulteriori pericoli la donna e produce vittimizzazione secondaria.

In luogo di essere protette e messe in sicurezza (che è un obbligo dello Stato come stabilito dalle norme internazionali e, in particolare, dalla Convenzione di Istanbul) le donne saranno chiamate a partecipare a un percorso di conciliazione con l'uomo da cui vogliono separarsi.

## **6. Protezione dei dati anagrafici**

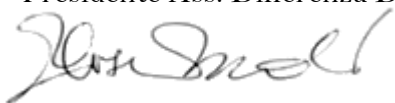
L'art. 7 della proposta C. 603 Ascari reca disposizioni in materia di tutela delle vittime in relazione all'accesso ai dati anagrafici. In particolare, il comma 1 prevede **il divieto di rilascio di documenti e informazioni** relativi a una persona offesa da reati di violenza domestica o di genere, violenza sessuale, pedopornografia tratta, e schiavitù, o a un suo parente o affine di primo o di secondo grado, all'autore o al presunto autore del reato, dal momento in cui è esercitata l'azione penale fino all'eventuale sentenza di assoluzione o all'archiviazione. Questa misura sarebbe particolarmente utile per evitare che, nonostante la condanna, le persone offese continuino a essere esposte al rischio di ritorsioni e ulteriori violenze.

## **7. Indennizzo e risarcimento danni**

Entrambe le proposte, che si differenziano solo per alcuni aspetti limitati, introducono un nuovo articolo 13-bis nella legge 7 luglio 2016, n. 122 (legge europea 2015- 2016) la quale, agli articoli 11 e seguenti, reca disposizioni in materia indennizzi in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della direttiva 2004/80/CE.

Dalla esperienza delle donne accolte dalla scrivente associazione la questione del risarcimento del danno è giunta a una dimensione di denegata risposta: le donne non solo non riescono quasi mai ad ottenere il pagamento delle somme liquidate, ma sempre con più difficoltà in sede penale si ottiene un risarcimento del danno adeguato e coerente con l'entità dell'offesa e ciò per la sottovalutazione dei crimini denunciati. Per rendere effettivo il diritto al risarcimento del danno per le donne vittime di violenza di genere è necessario rendere efficace lo strumento del sequestro conservativo fin dalle indagini preliminari per evitare che gli indagati cedano fittiziamente i propri beni per non adempiere agli obblighi risarcitori come attualmente avviene.

Dott.ssa Elisa Ercoli  
Presidente Ass. Differenza Donna



Avv. Teresa Manente  
Responsabile  
Ufficio legale Ass. Differenza Donna

