

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

59° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 NOVEMBRE 1997

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente ZECCHINO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(72) *D'ALESSANDRO PRISCO ed altri:
Norme per l'adozione di ordini di protezione
contro gli abusi familiari*

(159) *MAZZUCA POGGIOLINI: Norme
in materia di ordini di protezione contro
gli abusi familiari*

(2675) *Misure contro la violenza nelle re-
lazioni familiari*

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 5, 6
D'ALESSANDRO PRISCO (<i>Sin.Dem.-l'Ulivo</i>) .	6
FINOCCHIARO, <i>ministro senza portafoglio per le pari opportunità</i>	5
PETTINATO (<i>Verdi-l'Ulivo</i>), <i>relatore alla Commissione</i>	2

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(72) D'ALESSANDRO PRISCO ed altri. Norme per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari

(159) MAZZUCA POGGIOLINI: Norme in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari

(2675) Misure contro la violenza nelle relazioni familiari

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari», di iniziativa dei senatori D'Alessandro Prisco, Bruno Ganeri, Squarcialupi, Manieri, Bucciarelli, De Luca Michele, Danieli Galdi, Salvi e Pagano.

Sulla stessa materia sono iscritti all'ordine del giorno anche i disegni di legge: «Norme in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari», di iniziativa della senatrice Mazzuca Poggiolini e: «Misure contro la violenza nelle relazioni familiari».

Come i colleghi ricordano, i primi due disegni di legge sono stati già esaminati in sede referente dalla nostra Commissione. La Presidenza del Senato ne ha poi disposto la nuova assegnazione in sede deliberante il 25 luglio 1997 per ragioni di connessione con il disegno di legge n. 2675.

Prego il relatore alla Commissione di riassumere i termini del dibattito.

PETTINATO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, come gli onorevoli colleghi certamente ricorderanno, la materia oggetto del disegno di legge all'attenzione della Commissione è già stata trattata nella seduta dello scorso 24 luglio, in occasione dell'esame di due analoghi disegni di legge di iniziativa parlamentare, di cui il primo, il n. 72, a firma della senatrice D'Alessandro Prisco e l'altro, il n. 159, a firma della senatrice Mazzuca Poggiolini. Per la verità, in quella sede si era fatto cenno anche al contenuto del disegno di legge governativo, già reso pubblico, ma non ancora assegnato alla Commissione, sia pure solo per sottolineare come la più rilevante differenza di tale testo rispetto ai primi due consistesse nella previsione di interventi anche sul terreno del diritto penale.

Ritengo, pertanto, che l'esposizione odierna possa riferirsi solo agli appena ricordati elementi di novità, non senza un breve cenno introduttivo di carattere generale, in modo da facilitare la comprensione delle cose che si diranno anche a chi non fosse stato presente alla seduta del 24 luglio.

I progetti di legge di cui ci occupiamo propongono l'introduzione nel nostro ordinamento di un istituto già da tempo presente e sperimentato in altri paesi, soprattutto negli Stati Uniti d'America, ove esso ha la più compiuta disciplina: l'istituto dell'ordine di protezione.

Si tratta di uno strumento rapido ed efficace, quanto flessibile nel contenuto, diretto a fronteggiare il triste e purtroppo diffusissimo fenomeno degli abusi e delle violenze di ambito domestico a danno dei soggetti più deboli del contesto familiare; in grandissima prevalenza donne, ma anche anziani e minori. In termini di contenuto, i tre disegni di legge – che si ispirano ad una proposta elaborata dalla associazione delle donne magistrato italiane – presentano differenze praticamente marginali, anche con riferimento alla disciplina procedurale dell'istituto, in quanto tutti si riferiscono a procedimenti camerale e precisamente a quelli regolati dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, con la previsione della possibilità di emissione di un provvedimento del giudice monocratico – che nei casi più gravi può essere adottato anche *inaudita altera parte* – e di una fase eventuale di reclamo innanzi il tribunale civile.

Con il proprio provvedimento il giudice, nel caso in cui la condotta di un coniuge, familiare o convivente di fatto, risulti, tanto in termini di danno che di pericolo, pregiudizievole per l'incolumità fisica o il benessere morale o psicologico, per la libertà di movimento o la libertà sessuale di una o più persone del contesto familiare, può ordinare, su istanza della vittima – e spero si possa prevedere un itinerario preferenziale rispetto alla generalità dei provvedimenti camerale – l'allontanamento temporaneo dal domicilio familiare dell'autore dei fatti pregiudizievoli. Il giudice potrà altresì ordinare l'intervento dei servizi sociali del territorio e dei centri di mediazione familiare perchè forniscano un aiuto per consentire, ove possibile, il superamento della conflittualità e la ricostituzione della affettività e della convivenza su nuove basi, auspicabilmente mediante un'azione specificamente diretta a favorire la maturazione, quando non la vera e propria rieducazione dell'autore del fatto a forme di convivenza, anche affettivamente, più civili. Con l'ordine di protezione può anche essere disposto – ed è opportuno che ciò avvenga soltanto in regime di contraddittorio tra le parti – l'obbligo del pagamento di un assegno a favore del soggetto che non possenga mezzi adeguati, figli minori, o, se di età maggiore, conviventi e non autosufficienti.

Di particolare interesse è la norma, contenuta nei disegni di legge nn. 72 e 159, la quale, modificando la previsione dell'articolo 333 del codice civile consente al giudice minorile, nei casi di condotta del genitore pregiudizievole ai figli minori, di allontanare dal domicilio familiare non più il minore bensì il genitore autore della condotta pregiudizievole; è una novità di grande rilievo, perchè consente finalmente di evitare di aggiungere alla sofferenza già patita dal minore, l'ulteriore pena, per lo più vissuta come colpevolizzazione, dell'allontanamento dal contesto familiare.

Il disegno di legge del Governo, di cui oggi ci occupiamo in particolare, muove dalla preoccupante crescita dei fatti di violenza domestica

– che hanno fatto registrare negli ultimi anni un aumento rilevante delle denunce per maltrattamenti e per altri reati di violenza commessi nella sfera familiare – e dall'esigenza, particolarmente avvertita, di sopperire ad un persistente vuoto dell'iniziativa giudiziaria nella materia mediante uno strumento diverso dalla misura della custodia in carcere, che pure in astratto è applicabile, oltre che alla violenza sessuale ed alle lesioni gravi, anche ai casi di maltrattamenti. Da qui la previsione di un doppio intervento, cautelare e provvisorio, che possa essere applicato sia dal giudice civile che dal giudice penale, in questo caso a richiesta del pubblico ministero. La vittima («la donna» si dice nel testo della relazione al disegno di legge, con una estremizzazione forse eccessiva, ma che certo deriva da una innegabile realtà che vede assai più spesso le donne oggetto di tali gravi comportamenti), dunque, potrà scegliere se denunciare l'autore della violenza chiedendone la punizione in sede penale e sollecitando al pubblico ministero l'adozione della misura cautelare prevista nel disegno di legge, ovvero, come abbiamo visto, nell'ipotesi in cui non voglia o non possa conseguire il rimedio estremo della punizione penale, rivolgersi al giudice civile per ottenere la stessa misura cautelare con un'azione assai meno traumatica.

L'allontanamento dalla casa familiare previsto in sede penale dal disegno di legge governativo non esclude, ovviamente, la custodia cautelare in carcere nei casi in cui questa sia ammissibile; esso, tuttavia, si pone in alternativa alla carcerazione, nel senso di offrire al giudice penale, in rapporto alla gravità del comportamento, la possibilità di scelta tra una misura più drastica e prevalentemente punitiva ed una intermedia più specificamente indirizzata al superamento della situazione di crisi, alla quale si ricorrerà in tutti i casi in cui, pur ritenendosi necessario un intervento di contenimento, il carcere appaia eccessivamente afflittivo. La durata della misura cautelare alternativa alla custodia cautelare in carcere è, secondo le regole generali, doppia della durata della custodia cautelare. I reati di maggiore allarme cui la misura risulterà applicabile sono, oltre che la violenza sessuale se commessa nell'ambito familiare, anche i delitti di maltrattamenti e le lesioni personali gravi e gravissime. L'ordine di allontanamento potrà ottenere anche il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa come l'abitazione della famiglia d'origine o di altre persone, i luoghi di lavoro, ed altri ancora, così come l'obbligo del pagamento di un assegno, analogamente a quanto previsto dai due disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Va, infine, valutata in termini positivi la disposizione dell'articolo 6 del disegno di legge governativo che prevede l'esenzione dall'imposta di bollo e da ogni altra tassa ed imposta, nonchè dall'obbligo della registrazione, per tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi all'emissione della misura cautelare prevista dall'ordine di protezione nonchè per quelli diretti ad ottenere la corresponsione dell'assegno di mantenimento. Si tratta di una misura assai opportuna tenuto conto della posizione di debolezza, sovente anche finanziaria, delle persone fatte vittime di abusi o violenze; una misura che potrebbe essere ulteriormente migliorata durante l'*iter* parlamentare con la previsione della possibilità di proposizione dell'istanza al giudice civile anche da parte dei soggetti –

ufficiali di polizia, servizi sociali, associazioni di protezione ed altri ancora – che, in ragione della loro attività, vengano a conoscenza dei fatti.

Per la loro apprezzabile idoneità a far fronte con tempestività ed efficacia ad un grande numero di situazioni di sofferenza collocate nei luoghi in cui più viva e più alta è l'attesa d'amore come i contesti familiari, auspico che i disegni di legge di cui ci occupiamo possano avere un *iter* parlamentare il più rapido possibile, e ne propongo la congiunzione.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

FINOCCHIARO, *ministro senza portafoglio per le pari opportunità*. Signor Presidente, ringrazio il relatore e la Commissione per l'attenzione. Intervengo, ancora prima dell'inizio della discussione generale, per sottolineare alcuni importanti aspetti.

In materia è molto sentita da parte del governo l'urgenza – fortemente condivisa da alcuni soggetti del mondo politico, vista la presentazione di disegni di legge sullo stesso argomento – di varare un provvedimento, non disponibile oggi nel nostro ordinamento, volto ad intervenire in quella realtà descritta molto puntualmente e con grande rigore dal relatore e sulla quale vorrei fermare la vostra attenzione, perchè probabilmente non ancora svelata dal punto di vista che si vuole proporre. L'intenzione è quella di introdurre le misure necessarie a porre fine ad una situazione che vede il soggetto maltrattato – uomo, donna, padre, madre o figlio che sia, pensate a quanti genitori anziani subiscono maltrattamenti da figli tossicodipendenti o particolarmente violenti – in condizioni di scarsa tutela.

La misura cautelare della custodia in carcere è astrattamente applicabile anche ai maltrattamenti oltre che alla violenza sessuale e alle lesioni gravi. Tuttavia tale misura di fatto non viene quasi mai utilizzata. Il soggetto maltrattato adesso potrà scegliere, «o farà valere una vera e propria pretesa punitiva denunciando l'autore di violenza in sede penale e sollecitando al pubblico ministero l'adozione di una misura cautelare tipica», oppure, «se il suo obiettivo è piuttosto quello di conseguire un'utilità pratica, cioè l'allontanamento del marito o del convivente» – il testo fa riferimento ad individui di sesso femminile – «ed eventualmente il pagamento di un assegno, potrà ottenere le stesse utilità anche con un'azione civilistica».

Per ciò che concerne il processo penale, l'idea è quella di introdurre una nuova misura cautelare: l'allontanamento dalla casa familiare. Con tale misura si vuole mettere fine immediatamente ad una situazione di disagio altrimenti destinata a prolungarsi. È vero, rimane la soluzione della denuncia per maltrattamenti o – in caso di relazione coniugale – dell'istanza di separazione, ma per ottenere giustizia occorre troppo tempo e la situazione potrebbe precipitare. Il diritto all'integrità psico-fisica dei maltrattati, quello alla libertà di questi stessi soggetti e il problema del loro senso

di autostima, quanti di voi sanno su questo tema, mi hanno messo in allarme.

L'importanza del provvedimento non è data «soltanto» dalle misure che esso introduce – allontanamento del maltrattatore, assegni di mantenimento, ordine di non recarsi presso l'abitazione o presso altri luoghi frequentati abitualmente dal maltrattato – per porre fine immediatamente, sulla base di una valutazione di equità, ad una situazione di disagio, di intimidazione e di violenza altrimenti destinata a prolungarsi, ma anche dal fatto che, per la prima volta, si sta dando senso ad alcune parole che molti giuristi pronunciano – mi riferisco alla elaborazione dottrinale più moderna del diritto penale, ma non solo a quella – relative al fatto che in alcune sfere delle relazioni personali l'intervento del diritto dovrebbe essere leggero. Si parla di diritto mite.

Non voglio qui ricordare una citazione classica nel senso inteso da Carlo Arturo Jemolo (per lui, il diritto doveva solo lambire l'isola della famiglia), ma solo alludere ad una necessità: l'intervento penale, la denuncia per maltrattamenti e l'istanza di separazione rompono definitivamente la possibilità di ricostruire una relazione (anche familiare) tra i soggetti, innescando dinamiche conflittuali senza peraltro far cessare la situazione contingente di violenza o di sopraffazione di un soggetto sull'altro.

Un provvedimento come, per esempio, quello di obbligo di allontanamento adottato da parte del giudice civile, introdurrebbe una pausa nella relazione tra i soggetti, relazione che, terminato il momento del conflitto acceso, cessata l'impossibilità di rapporto, su nuove basi, potrebbe ricostruirsi. Però, per fare questo, è necessario che la violenza cessi e che i soggetti riconquistino piani di parità nel rapporto. Questa è una delle ragioni che ci ha spinto a formulare in questo senso il disegno di legge. Credo che non si tratti di una sperimentazione, ma di una possibilità di adoperare il diritto, la giustizia e l'intervento giudiziario in maniera da non distruggere relazioni tra soggetti, ma, al contrario, da contribuire al loro mantenimento o alla possibilità di una loro ricostruzione. Se non sarà possibile, pazienza, ma ciò deve rimanere nella libertà dei soggetti, i quali devono essere messi nelle condizioni di farlo.

Il disegno di legge nel suo complesso è particolarmente analitico perchè si è cercato di costruirlo in maniera da non creare vuoti normativi.

Permettetemi ora di ringraziare il relatore, la cui relazione è stata molto completa, e anche i colleghi che hanno presentato gli altri disegni di legge per il contributo di elaborazione fornito al Governo, del quale lo stesso ha tenuto conto. Sarò felice di seguire la discussione generale che si svolgerà in questa Commissione.

D'ALESSANDRO PRISCO. Signor Presidente, volevo sapere, sempre che lei sia in grado di dirmelo, quando si procederà alla discussione generale sui provvedimenti in titolo.

PRESIDENTE. Senatrice D'Alessandro Prisco, pur non potendole dare alcuna certezza, credo che la discussione generale avrà inizio o nel-

la seduta di domani o in quella che sarà convocata per la giornata di dopodomani (venerdì). Le posso garantire che l'intenzione è quella di procedere nel più breve tempo possibile in direzione di una rapida conclusione dell'iter dei disegni di legge in titolo.

Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA

