

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

62° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 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 relazioni familiari*

(Seguito della discussione congiunta e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE, <i>f.f. relatore alla Commissione</i>	Pag. 2, 3, 7
CIRAMI (CCD)	3
GRECO (Forza Italia)	2, 7
RUSSO (Sin.Dem.-l'Ulivo)	3, 4
SALVATO (Rif. Com.-Progr.)	7
VALENTINO (AN)	4, 6

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

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

(Seguito della discussione congiunta e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 72, 159 e 2675.

Riprendiamo la discussione rinviata nella seduta del 5 novembre scorso.

GRECO. Richiamo l'osservazione già fatta nella scorsa seduta in altra sede, quando ho espresso alcune perplessità sulla procedura che si sta seguendo. Alla mia richiesta dove fosse stata decisa questa procedura, lei, Presidente, rispondeva che era stata disposta in una riunione dei Presidenti dei Gruppi. Mi consta tuttavia che i Presidenti dei Gruppi non siano stati interpellati, quindi deduco che si è seguita un'altra procedura. Potrebbe essere più esplicito e spiegarmi il motivo dell'urgenza che è tale da richiedere l'esame del disegno di legge in sede deliberante? Mi regolerò successivamente se avanzare o meno una proposta di rimessione all'Aula. Non ho preclusioni all'esame del disegno di legge in sede deliberante, sempre che mi venga chiarito il motivo di questa decisione in ordine ad un disegno di legge per il quale, secondo me, non c'è l'urgenza che si vorrebbe far intravedere.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Senatore Greco, come lei ben sa, la scelta della sede non compete alla Presidenza della Commissione, nè questa è in grado di darle alcun chiarimento. Noi riceviamo ciò che si stabilisce nelle sedi «superiori». Lei non deve chiedere a me, non sono in grado di darle risposta.

Storicamente posso dirle come sono andate le cose. Noi avevamo all'esame in sede referente due disegni di legge di iniziativa parlamentare. Quando si è aggiunto il testo del Governo, il Presidente del Senato ha assegnato quel disegno di legge in sede deliberante. Naturalmente i disegni di legge di iniziativa parlamentare sono stati attratti nella medesima sede legislativa. Le ragioni dell'assegnazione in sede deliberante non sono in grado di spiegarglielo, perchè non appartiene alla mia sfera di conoscenza.

CIRAMI. Osservo che manca il relatore.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Il Presidente in questi casi assume la funzione di relatore.

Dichiaro aperta la discussione generale.

RUSSO. Signor Presidente, prendo le mosse dal disegno di legge n. 72, di cui è prima firmataria la senatrice D'Alessandro Prisco, un disegno di legge che si muove esclusivamente sul terreno civile.

Purtroppo, situazioni di violenze, abusi e maltrattamenti, all'interno dei nuclei di convivenza, familiari in senso proprio o parafamiliari, non sono infrequenti. Queste situazioni oggi hanno un unico rimedio, nell'ambito dei rapporti tra i coniugi, cioè il ricorso per separazione personale. Tale rimedio è da un lato inadeguato per difetto, dall'altro in determinate situazioni può risultare sproporzionato per eccesso.

È inadeguato per difetto, intanto, perchè riguarda esclusivamente il rapporto tra coniugi e non prende in considerazione altri aspetti che coinvolgono il nucleo di convivenza in senso più ampio. È inadeguato per difetto altresì perchè il ricorso per separazione personale non consente un intervento d'urgenza, come a volte richiede la situazione: si propone il ricorso per separazione personale, ma è necessario attendere che sia fissata l'udienza di comparizione davanti al tribunale per ottenere i provvedimenti urgenti e provvisori che possono mettere rimedio a situazioni di grave disagio.

Peraltro, il rimedio può essere sproporzionato per eccesso. Vi sono situazioni nelle quali non è necessario arrivare (anche se è probabile che poi vi si arrivi) ad una separazione personale.

Allora è di grande rilievo prevedere uno strumento, nell'ambito del diritto civile, che consenta un ricorso tempestivo al giudice e la possibilità, per questo, di intervenire in misura adeguata alle circostanze. Ed è urgente introdurre questo strumento, che consentirà di dare soluzione a situazioni che si verificano molto di frequente.

Il disegno di legge D'Alessandro Prisco prevede una serie articolata di interventi. Il ricorso consente al giudice di emettere un ordine di protezione, che può avere contenuti diversi: l'ordine di cessare la condotta pregiudizievole, l'intervento dei servizi sociali quando sia opportuno e, come massimo provvedimento, l'ordine di allontanamento dalla casa familiare.

Il disegno di legge del Governo introduce in questo quadro una misura che io giudico egualmente di grande opportunità e di grande urgenza, cioè l'ordine di allontanamento dalla casa familiare come misura cautelare personale.

Quando vi è una situazione caratterizzata da reati di maltrattamenti o da violenze personali del coniuge nei confronti dell'altro coniuge o del convivente nei confronti del convivente o comunque di un appartenente al nucleo familiare nei confronti di un altro appartenente allo stesso nucleo, è chiaro che molto spesso sussiste l'esigenza cautelare derivante dal pericolo della reiterazione del reato. Di fronte a tale esigenza cautelare l'unico rimedio che la nostra legge processuale penale attual-

mente offre è la custodia cautelare, e necessariamente la custodia cautelare in carcere, perchè sarebbe contraddittorio, in questo caso, disporla nel proprio domicilio.

VALENTINO. Si può emettere un provvedimento che inibisce la residenza in un determinato luogo.

RUSSO. No, quello è un provvedimento di tipo diverso, ma anch'esso eccedente e con altre motivazioni, perchè il divieto di risiedere in un determinato luogo non fa riferimento alla casa di residenza, ma al luogo di residenza.

Pertanto, per questo tipo di reato è necessario prevedere una misura cautelare adeguata all'esigenza cautelare: ordinando l'allontanamento dalla casa familiare si impedisce la reiterazione del reato, ma nello stesso tempo, se non sussiste l'esigenza della carcerazione, bisogna evitare di disporre la custodia cautelare in carcere. Si tratta di una misura cautelare appropriata al tipo di esigenza cui si può porre rimedio e che evita l'eccesso di sofferenza a volte non necessaria e sproporzionata all'entità dei reati. Talvolta ci sono situazioni di grave pericolo che nascono però da reati in sè, come pena edittale, non di particolare rilevanza e gravità. Quindi, a mio parere, il disegno di legge presentato dal Governo integra opportunamente il disegno di legge presentato dalla senatrice D'Alessandro Prisco, prevedendo tale misura cautelare.

Ho qualche perplessità in merito al disegno di legge del Governo – pertanto gradirei dei chiarimenti da parte del Ministro – su come viene affrontato il tema dell'azione civile, perchè è prevista esclusivamente l'azione civile diretta ad un provvedimento di allontanamento dalla casa familiare, che poi è connotato, nei suoi caratteri oggettivi, in maniera analoga alla misura cautelare.

Quindi, in sostanza, il disegno di legge governativo prefigura un intervento che può essere disposto in sede di procedimento penale come misura cautelare oppure su istanza di parte a seguito di azione civile. Sono previste alcune particolarità: ad esempio, l'ordine di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, al luogo di lavoro, al domicilio. Tali ordini, a mio parere, sono appropriati per la misura cautelare che si adotta in sede di procedimento penale; mi sembrano meno appropriati, invece, in sede di provvedimento civile, dove è sufficiente l'ordine di allontanarsi dalla casa familiare.

Al contrario, mi sembra più appropriato prevedere una maggiore elasticità ed una maggiore articolazione per il provvedimento civile, come previsto nella proposta della collega D'Alessandro Prisco: può essere l'ordine d'allontanamento dalla casa familiare, possono essere altri provvedimenti di tipo diverso, che è bene lasciare al giudice valutare, nel contraddittorio delle parti, come più adeguati al caso concreto.

Ho qualche perplessità in merito alla limitazione della misura cautelare o del provvedimento civile che nel disegno di legge n. 2675 è subordinato, in caso di convivenza, alla sussistenza di un diritto reale – del convivente che richiede questa misura – sulla casa familiare, perchè questo, a mio parere, sovrappone due questioni diverse.

Si parte da una situazione in cui vi è una convivenza per cui, a mio giudizio, ciò che rileva non è il «diritto» sul bene, ma la necessità di mettere fine provvisoriamente ad una situazione di convivenza fonte di pericolo; anche perchè si tratta di una misura che, per sua natura, ha carattere temporaneo. È chiaro che se nel periodo in cui la misura ha efficacia la dissoluzione della convivenza assumerà carattere definitivo, le parti regoleranno i problemi conseguenti secondo i diritti di cui godono rispettivamente. Quindi, se la parte vive in una casa sulla quale non ha un diritto di proprietà o di godimento, cercherà una sistemazione diversa. Tutto ciò, però, va oltre la logica dell'intervento qui in esame, che nasce dalla necessità di porre rimedio con immediatezza ad una situazione, che può essere anche temporanea, di conflittualità della convivenza.

Chiedo, inoltre, dei chiarimenti circa l'articolo 1, comma 1, del disegno di legge n. 2675, che recita: «Dopo il comma 4 dell'articolo 77 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente: "4-bis (...)»». L'articolo 77 del codice di procedura penale regola la costituzione di parte civile da parte di chi non ha il libero esercizio dei diritti. Il disegno di legge in esame, al comma 2 dell'articolo 1, prevede che il pubblico ministero chiede l'adozione della misura cautelare, ossia l'allontanamento dalla casa familiare; esso, inoltre, stabilisce: «Con lo stesso provvedimento il giudice può altresì prescrivere, durante l'esecuzione della misura, il pagamento periodico di un assegno (...)». Quello che non mi è chiaro è se la prescrizione dell'assegno periodico sia consequenziale o meno all'adozione della misura che dispone l'allontanamento dalla casa familiare. A me pare che possa essere richiesta dal pubblico ministero, in quanto pubblico ministero, nel momento stesso in cui chiede la misura cautelare. Oppure non è così, e il pubblico ministero può chiedere soltanto l'allontanamento dalla casa familiare e il pagamento dell'assegno deve essere richiesto dalla parte? Se dovesse essere necessariamente richiesto dalla parte, quest'ultima dovrebbe costituirsi parte civile. Nel provvedimento si prevede che il pubblico ministero si sostituisca alla parte offesa non ancora costituita parte civile? Non sarebbe, allora, più logico assegnare la legittimazione a richiederlo al pubblico ministero, il quale si attiverà eventualmente su istanza della persona offesa? Quindi, o il pubblico ministero ritiene che sussistano i presupposti e fa direttamente la richiesta o può non farla, e la parte offesa può sollecitare il pubblico ministero ad assumere quell'iniziativa.

Questo rapporto non mi è molto chiaro, così come non mi sembra congruo parlare di misure patrimoniali provvisorie. In questo caso, per esempio, siamo in presenza di una misura cautelare personale, anche se poi quest'ultima ha un aspetto di carattere patrimoniale. Chiedo, pertanto, un chiarimento in proposito.

Infine, vorrei fare alcune osservazioni di dettaglio sul disegno di legge n. 72. Dal disegno di legge governativo si può dedurre un'indicazione che ritengo molto utile: si fissa la competenza del tribunale, l'istanza si propone con ricorso depositato presso la cancelleria del tribunale e il presidente designa un magistrato. Inoltre, lo stesso disegno di legge prevede che se è pendente una causa di separazione personale, la competenza è del giudice di quella causa. Questa mi pare una misura molto opportuna.

Il disegno di legge governativo specifica meglio il contenuto dell'ordine di allontanamento, precisando che consiste nell'ordine di allontanarsi e nel divieto di rientrare salvo autorizzazione. Ci possiamo interrogare sulla necessità di questa specificazione: se la giudicassimo necessaria, il contenuto del disegno di legge governativo sembrerebbe prestarsi meglio alle nostre esigenze.

Infine, vorrei richiamare l'attenzione su una questione strettamente procedurale. Si prevede che l'ordine di protezione sia emanato dal giudice ed è ammesso il reclamo al tribunale in composizione collegiale (si specifica che del collegio non può far parte il giudice che ha emesso il provvedimento). Mi pare che lo schema sia accoglibile, ma credo sia preferibile parlare espressamente di «decreto» anche per uniformare la disposizione alle norme richiamate successivamente (articoli 737 e 738 del codice di procedura civile). Forse occorrerebbe una precisazione: c'è un rinvio generale a quegli articoli, che disciplinano i procedimenti in camera di consiglio, ma gli articoli 737 e 738 riguardano il provvedimento del tribunale e il reclamo presso la corte d'appello. Nel nostro caso invece si introduce una procedura di impugnazione diversa: il reclamo viene sempre nell'ambito del tribunale. Occorre un po' di attenzione, con qualche emendamento si può precisare meglio questo punto.

Come si vede, si tratta di osservazioni di dettaglio. Vorrei concludere ribadendo l'importanza e l'urgenza che attribuisco a questo provvedimento che offre uno strumento per risolvere – in sede civile e, laddove esista un procedimento penale, con una misura cautelare proporzionata al fatto – situazioni che presentano risvolti a volte di grande drammaticità.

Come avvocato, nella mia esperienza professionale ho assistito ad alcuni di questi casi; e mi sono trovato impotente. In altri casi ho visto applicare misure cautelari in carcere per periodi anche abbastanza lunghi a persone incensurate che non meritavano il carcere, la cui presenza in casa tuttavia – io ero il difensore – dovevo riconoscere che era fonte di continuo pericolo per la moglie.

Credo che individuare misure di intervento proporzionate e sufficientemente elastiche in sede civile sia un intervento fortemente opportuno. Vorrei rivolgermi pertanto ai colleghi dell'opposizione invitandoli a collaborare alla elaborazione del provvedimento, perchè credo che possano essere apportati dei miglioramenti attraverso gli emendamenti, senza ostacolare il cammino di questo disegno di legge che è opportuno e veramente urgente.

VALENTINO. Io ho ascoltato con grande interesse il senatore Russo che ha posto in evidenza la gravità dei problemi che sono in discussione. Francamente non colgo – e con me non la colgono i colleghi con i quali mi sono consultato – una ragione apprezzabile perchè il disegno di legge debba essere esaminato in sede deliberante. Proprio per la peculiarità della materia sottoposta al nostro esame, sarebbe opportuno fornire in Commissione solo una prima deliberazione

affidando alla cultura eterogenea dell'Aula, dove gli apporti sono maggiori, una decisione ed una valutazione definitiva.

Proprio in forza di queste motivazioni, chiediamo la rimessione all'Assemblea dei disegni di legge in esame.

SALVATO. Signor Presidente, vorrei che ci fosse una riflessione seria in questa Commissione. Si fanno discussioni in sede deliberante una dietro l'altra, si iniziano discussioni (ad esempio, quella in tema di pedofilia) ma rimangono in sospeso. Dobbiamo darci un metodo di lavoro diverso.

Nel merito non sono d'accordo con la richiesta.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Senatrice Salvato, il metodo dipende dalle evenienze esterne che condizionano i lavori della Commissione. Quando è cominciata la sessione di bilancio – interrotta per la crisi di Governo e poi ricominciata – abbiamo adottato un criterio elementare, quello di discutere i disegni di legge che ci era consentito esaminare, stante la sessione di bilancio. Ad esempio, il disegno di legge in materia di pedofilia è bloccato perchè ha implicazioni finanziarie.

La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, *motu proprio*, ha concesso per alcuni disegni di legge la cosiddetta «deroga» (ad esempio, sul disegno di legge in materia di diritto d'autore).

GRECO. Tengo a precisare che la decisione di discutere questo disegno di legge in sede deliberante non viene dalla volontà dei Capigruppo.

PRESIDENTE, *f.f. relatore alla Commissione*. Senatore Greco, noi prendiamo atto della richiesta avanzata dal senatore Valentino.

Ovviamente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è un organo consultivo, il provvedimento di assegnazione è preso dal Presidente del Senato. La deroga durante la sessione di bilancio è stata concessa secondo le determinazioni adottate all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 126, comma 12 del Regolamento soltanto per il disegno di legge sul diritto d'autore. Gli altri provvedimenti, invece, sono bloccati perchè hanno implicazioni finanziarie.

Comunico che con il prescritto numero di firme, a norma dell'articolo 35, comma 2, del Regolamento, è pervenuta la richiesta che i disegni di legge nn. 72, 159 e 2675 siano rimessi all'Assemblea.

Avverto che, conseguentemente, l'esame dei disegni di legge proseguirà in sede referente.

I lavori terminano alle ore 15,45.

