



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 35

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma di
violenza di genere**

AUDIZIONE DELLA PORTAVOCE NAZIONALE
DELL'ASSOCIAZIONE PENELOPE (S)COMPARI, ONOREVOLE
ELISA POZZA TASCA, E DELLA VICARIA DEL COMMISSARIO
STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER LA GESTIONE
DEL FENOMENO DELLE PERSONE SCOMPARE,
VICE PREFETTO AGATA IADICICCO

37^a seduta: mercoledì 13 dicembre 2017

Presidenza della Presidente PUGLISI

I N D I C E

**Audizione della portavoce nazionale dell'associazione Penelope (s)comparsi,
onorevole Elisa Pozza Tasca, e della vicaria del commissario straordinario del Governo
per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, vice prefetto Agata Iadicicco**

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 16 e <i>passim</i>	<i>POZZA TASCA</i>	Pag. 4, 22
D'ADDA (PD)	19	<i>IADICICCO</i>	5, 20
DALLA ZUANNA (PD)	20	<i>MANENTE</i>	9, 13, 16 e <i>passim</i>
		<i>XHANAJ</i>	17, 23

Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Alleanza Liberalpopolare Autonomie: ALA; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, Popolari per l'Italia, Riscossa Italia, Salute e Ambiente): GAL (DI, GS, PpI, RI, SA); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Lega per Salvini Premier: Misto-LpSP; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

Intervengono l'onorevole Elisa Pozza Tasca, portavoce nazionale dell'associazione Penelope (s)comparsi, accompagnata dall'avvocato Agron Xhanaj, coordinatore nazionale della medesima associazione, e dall'avvocata Teresa Manente, responsabile dell'Ufficio legale dell'associazione Differenza Donna, e la vice prefetto Agata Iadicicco, vicaria del commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse.

I lavori hanno inizio alle ore 13,55.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

Avverto inoltre che le audite e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati. Preciso che, ai sensi del Regolamento interno, sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Poiché non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della portavoce nazionale dell'associazione Penelope (s)comparsi, onorevole Elisa Pozza Tasca, e della vicaria del commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, vice prefetto Agata Iadicicco

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'onorevole Elisa Pozza Tasca, portavoce nazionale dell'associazione Penelope (s)comparsi, accompagnata dall'avvocato Agron Xhanaj, coordinatore nazionale della medesima associazione, e dall'avvocata Teresa Manente, responsabile dell'Ufficio legale dell'associazione Differenza Donna, e della vice prefetto Agata Iadicicco, vicaria del commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, a cui do il benvenuto.

Cedo volentieri la parola all'onorevole Elisa Pozza Tasca per il suo intervento introduttivo.

POZZA TASCA. Signora Presidente, innanzitutto vorrei ringraziarla per l'invito odierno, perché ci dà la possibilità di espletare il nostro impegno associativo a fianco delle istituzioni.

Prima di entrare nel merito, vorrei fare una precisazione: in questa sede io non rappresento l'associazione Penelope ma il progetto multidisciplinare Penelope (s)comparsi che rappresenta un'attività parallela.

Sono stata per otto anni la presidente nazionale di Penelope, avendo ricevuto due mandati; ne conosco tutti gli sviluppi, dalla sua fondazione fino alla redazione di tutte le parti dello statuto, ma gli obiettivi e l'impegno di Penelope (s)comparsi seguono direttrici diverse rispetto all'attività dell'associazione Penelope, di cui sono qui presenti gli organi di rappresentanza.

Il nostro progetto multidisciplinare è sorto al fianco delle istituzioni (Ministero dell'interno e ufficio del commissario straordinario) per seguire l'evolversi del problema della scomparsa delle persone. Col tempo ci siamo resi conto che, con la nomina di un commissario straordinario (che ha celebrato quest'anno il decimo anniversario), con l'emanazione di linee guida, con il grande lavoro dell'amministrazione pubblica, attraverso tutte le prefetture, nonché con l'approvazione della legge n. 203 del 2012, il problema delle persone scomparse si è molto ridimensionato e possiamo anche affermare che per tre quarti è stato risolto: secondo quanto emerge dalle relazioni semestrali del commissario, l'80-90 per cento delle persone scomparse vengono ritrovate, alcune in vita altre morte, e in questi ultimi casi viene comunque restituito un corpo.

Il tema che oggi vorremmo affrontare è proprio quello dei casi di femminicidio con occultamento di cadavere.

Constatato questo e riconosciuto il grande lavoro fatto dalle istituzioni e dall'amministrazione pubblica, ci siamo concentrati sulle cause che portano alla scomparsa di una persona. Abbiamo modificato i nostri statuti e tra le finalità dell'associazione abbiamo inserito la ricerca di persone scomparse per femminicidio con occultamento di cadavere, Alzheimer, sottrazione internazionale di minori, bullismo, comportamenti devianti degli adolescenti, demenza senile, suicidio o istigazione al suicidio.

Abbiamo quindi cercato di lavorare con le associazioni in termini di prevenzione. Per fare questo sono entrati a far parte del nostro progetto molti professionisti specializzati, a cominciare dagli avvocati – come l'avvocato Xhanaj qui presente – ma anche criminologi, medici legali, psicologi, tutte figure professionali che affiancano le famiglie in questa problematica.

Sul merito della questione interverrà l'avvocato Xhanaj il quale affronterà il tema dei femminicidi con occultamento di cadavere che rappresentano l'evento più grave e umanamente più triste che possa capitare ad una famiglia. Io invece vi illustrerò gli aspetti organizzativi.

Lavoriamo in collaborazione con le associazioni in rete, come ad esempio Differenza Donna, che svolge un'azione che noi non siamo in grado di attivare. Inoltre, lavoriamo molto con le scuole nell'ambito della prevenzione, affrontando ad esempio il tema del bullismo. La nostra atti-

vità si svolge anche sui *social* che rappresentano una novità nell'evoluzione dei fenomeni sociali: abbiamo spesso rilevato, infatti, che se la famiglia autorizza a pubblicare sui *social* la fotografia della persona scomparsa e a diffondere la notizia del dramma che sta vivendo, la persona viene ritrovata in tempi abbastanza brevi. I *social* presentano una serie di aspetti negativi, ma di positivo hanno il fatto che fanno rete e coinvolgono molte persone e molte famiglie. Quindi, noi continuiamo a svolgere la nostra attività anche su questo fronte.

Considero molto importante il lavoro di questa Commissione che peraltro mi suscita una certa emozione: vent'anni fa, infatti, sono stata eletta presidente della Commissione contro la violenza sulle donne presso il Consiglio d'Europa e in quella veste avevo promosso alcuni convegni internazionali (a uno dei quali partecipò anche l'attuale presidente della Camera dei deputati Laura Boldrini); in una delle mie relazioni conclusive rilevai che la violenza sulle donne uccide più del cancro, più di qualsiasi altra malattia, senza distinzione di razza, religione o ceto sociale.

Per il fatto di avere acceso un faro su questo dramma che colpisce le donne ringrazio lei, signora Presidente, e i membri di questa Commissione.

IADICICCO. Anche a nome del commissario straordinario, il prefetto Piscitelli, assente per concomitanti impegni, Ringrazio la Presidente della Commissione d'inchiesta sul femminicidio, senatrice Francesca Puglisi, per l'invito rivolto al nostro ufficio.

Mi soffermerò ovviamente sugli aspetti di nostra competenza che auspichiamo forniscano un contributo di conoscenza sul drammatico problema della violenza sulle donne. Ai dati che cercherò di sintetizzare al massimo farò seguito la nostra visione del problema, in termini di azioni preventive, ovviamente già messe in campo, e di ulteriori iniziative da percorrere in un'ottica di collaborazione sempre più stretta da ricercare tra le diverse componenti istituzionali e tra queste e la società civile.

Proprio pochi giorni fa ho ricevuto la telefonata di Tanya, la figlia di Frigentina Del Rosario Picariello, presente anche al convegno al quale la presidente Puglisi ha preso parte. Frigentina scomparve a Vendone, in provincia di Imperia, il 2 febbraio 2014 ed è un caso di persona scomparsa ancora da rintracciare, rubricata come «possibile vittima di reato» e, quindi, di violenza nella forma più brutale. Tanya ci ha chiesto nuovamente aiuto perché il fascicolo processuale rischia di essere archiviato, dato che alcuni accertamenti tecnici disposti dal magistrato (ottima magistrata, peraltro) purtroppo hanno dato esito negativo. Tanya però continuerà ad essere seguita dal nostro ufficio, perché la violenza su una donna rimane tale anche quando non è più in vita e il nostro compito è anche quello di seguire i numerosi corpi senza nome che possono essere ricondotti a persone scomparse.

Vengo subito ai dati. Dal 1° gennaio 1974 al 30 novembre 2017 (vi fornisco il dato più aggiornato in assoluto, sulla base delle analisi condotte dal dipartimento di pubblica sicurezza) sono scomparse in Italia 209.475

persone; di queste è stato ritrovato il 75 per cento del totale, cioè 157.315 soggetti. A questa data, quindi, restano ancora da rintracciare 52.160 persone: 13.290 maggiorenni, ovviamente nella maggior parte dei casi stranieri, cui si aggiungono 1.465 *over* sessantacinque; i minorenni invece sono 37.405, la maggior parte dei quali è di origine straniera, e rappresentano il 67 per cento del totale delle persone scomparse. Questo dato è spiegabile con la presenza massiccia di minori stranieri che si allontanano dai centri di accoglienza.

Per quanto attiene alla differenza di genere, su 40.070 maschi scomparsi ancora da rintracciare, sempre a fine novembre 2017, le persone scomparse di sesso femminile ancora da rintracciare sono 12.076, di cui 8.884 straniere; di queste la maggior parte è rappresentata da minori di anni diciotto. Quindi, la concentrazione del problema dei minori scomparsi si ritrova in questa categoria di persone.

Dai riscontri numerici qualcuno di voi potrà rendersi conto che mancano all'appello 14 casi: si tratta di casi molto vecchi, relativi soprattutto a minori stranieri, per i quali abbiamo chiesto alle forze di polizia di fare i dovuti accertamenti in modo da bilanciare il totale generale.

Entriamo nel merito della scomparsa di genere sulla base dei dati dell'osservatorio che seguiamo dal 2007, cioè dall'anno della istituzione dell'ufficio del commissario straordinario. Il dato è allarmante, perché, anche se su 79.795 denunce di scomparsa dal 1974 al 30 novembre 2017, 67.719 sono state ritrovate (quindi circa l'85 per cento), comunque mancano ancora all'appello 12.076 donne, di cui 3.192 italiane e – ripeto – 8.884 straniere; la maggior parte – come dicevo prima – è rappresentata da minorenni e da straniere che si allontanano dai centri di accoglienza e dalle case famiglia.

Ancora una volta l'allontanamento volontario si dimostra essere la motivazione principale di tali scomparse, anche di quelle femminili. In realtà, però, da indagini più approfondite emerge che nella maggior parte dei casi si tratta di donne scomparse perché possibili vittime di reato o comunque con drammatici scenari familiari alle spalle.

Ho già detto che la maggior parte delle scomparse riguarda i minori stranieri non accompagnati (quasi tutti maschi) e in realtà si tratta di fughe più che di vere e proprie scomparse: sono minori che cercano di arrivare in Centro e Nord Europa alla ricerca di un familiare. Quelli che invece rimangono – e molti di questi sono di etnia *rom* – sono purtroppo destinati ad alimentare i traffici (anche quelli più turpi) della criminalità organizzata. Quando poi non si riesce ad avere più traccia di loro è molto probabile che la scomparsa sia dovuta ad un omicidio che molto spesso riguarda donne dell'Est europeo.

Per quanto riguarda lo spaccato del nostro Paese e le minorenni italiane scomparse, la fascia di età più ricorrente è quella adolescenziale tra i quattordici e i diciassette anni e anche in questi casi si tratta di allontanamenti volontari, il più delle volte causati da un disagio familiare. In ogni caso, l'impulso che abbiamo dato alle ricerche in questi dieci anni fa sì

che il 98 per cento di queste scomparse si risolve con il rintraccio o con il rientro spontaneo anche nell'arco delle 48 ore successive.

L'attività di ricerca del nostro osservatorio, che opera da dieci anni, fa sì che si possa senz'altro convenire sul fatto che, quando si è costretti a lasciare il proprio domicilio o i propri affetti più cari, anche quando la scomparsa o l'allontanamento siano istigati, significa che evidentemente a monte c'è un dissidio, un maltrattamento, un problema all'interno del rapporto di coppia o comunque un disagio sentimentale anche molto grave. Peraltro, molto spesso accade che chi denuncia la scomparsa della propria moglie, della propria fidanzata o della propria ex è proprio il responsabile dell'atto di violenza o, addirittura, dell'omicidio; basti pensare a casi come quello di Roberta Ragusa, Frigentina Picariello, mai ritrovate, o a quello di Melania Rea, Elena Ceste, e tante altre.

Dal nostro osservatorio risulta che lo *stalking*, i maltrattamenti, la violenza sessuale, fisica o psicologico-familiare, ma anche il disagio economico e l'isolamento sociale rendono evidente come la donna sia in una posizione di debolezza e di rischio imminente. Tutte queste situazioni, a nostro avviso, se non sono seguite puntualmente dai servizi sociali e dagli operatori di polizia possono culminare con l'uccisione o con il tentativo di uccisione della donna stessa.

Altro fenomeno sconcertante è quello del *baby* femminicidio. Abbiamo potuto approfondire come l'aumento delle giovani donne scomparse, successivamente ritrovate purtroppo non più in vita, dipenda non tanto dalla mano di uno dei familiari, quanto da quella del fidanzato o dell'ex che non accetta di essere stato lasciato. In questi casi, siamo di fronte ad atti violenti, criminali, che non possono e non devono essere sottovalutati, ma che meritano la giusta reazione istituzionale e – aggiungo – anche della pubblica opinione, perché non si tratta di ragazzate.

Questo dato, d'altra parte, è confermato anche dall'Organizzazione mondiale della sanità, perché purtroppo nel mondo la prima causa di scomparsa e di morte delle donne tra i sedici e i quarantaquattro anni è l'omicidio ad opera di persone conosciute.

Abbiamo potuto verificare che nel nostro Paese, negli ultimi quattro anni, un quarto degli omicidi compiuti ha riguardato le donne: più di una ogni tre giorni, e la metà di queste sono straniere. Nell'anno in corso, a livello regionale, la Lombardia detiene il triste primato con 25 donne uccise; seguono il Veneto, la Campania e l'Emilia-Romagna.

Abbiamo anche riscontrato come queste donne scomparse e successivamente rintracciate siano state uccise con armi da taglio o da fuoco, ma anche con armi improprie e, quindi, tramite strangolamento o soffocamento. Molto spesso, però, abbiamo anche verificato che queste scomparse sono state precedute da violenze note, note ai familiari, al contesto della comunità di appartenenza e anche – lo sottolineo – alle Forze dell'ordine. Purtroppo solo una piccola percentuale di queste violenze viene denunciata in maniera esplicita.

In tre casi su dieci l'assassino si è poi tolto la vita (proprio di recente si è verificato un caso di questo tipo) e nel 9 per cento dei casi ha provato

ad uccidersi, a conferma di quanto riferito da Elisa Pozza Tasca, e cioè che in proporzione uccide più la violenza sulla donna che tanti altri fenomeni, come la criminalità organizzata, e in questi casi non conta il censo, non conta il livello sociale e neanche quello culturale.

Quanto ai risultati ottenuti, il clima positivo di forte condanna del fenomeno ha senz'altro generato una maggiore coscienza nella pubblica opinione.

Certamente l'entrata in vigore della legge 14 novembre 2012, n. 203, fortemente voluta dal nostro ufficio e dalle associazioni, che favorisce le ricerche di persone scomparse, ha dato un impulso enorme all'avvio della soluzione del problema delle persone scomparse. A questo risultato hanno sicuramente contribuito anche le direttive commissariali che hanno cercato di omogeneizzare a livello nazionale le ricerche con i piani provinciali che sono in dotazione di ogni prefettura. Questo, effettivamente, ci ha fatto raggiungere il rintraccio di oltre due terzi delle persone scomparse.

In particolare, però, ha aiutato l'immediatezza delle ricerche, elemento che la legge riporta con molta chiarezza, e tali ricerche immediate sono state attivate in particolare in tutti i casi allarmanti che sono proprio quelli che riguardano i soggetti deboli, categoria nella quale le donne, purtroppo, rientrano.

Nonostante tutti questi risultati positivi, gli operatori non devono abbassare l'attenzione sul problema della violenza di genere. Riteniamo, quindi, che la condivisione del fenomeno sia fondamentale da parte di tutti, istituzioni e collettività.

Vorrei ricordare che la citata legge n. 203 del 2012 attribuisce a chiunque la facoltà di denunciare la scomparsa di un essere umano e i casi di scomparsa non ancora risolti potrebbero trovare soluzione se si moltiplicassero i contributi provenienti, anche a distanza di tempo, da parte di chi sa e trova finalmente il coraggio di parlare.

Sappiamo come il vuoto e la sospensione di vita condizionino duramente le vite di quelli che aspettano un ritorno, una verità anche dura, che però dia finalmente pace all'esistenza. Questo rappresenta, poi, il fattore umano che è alla base del nostro lavoro e il patrimonio di conoscenza che abbiamo potuto raggiungere in questi dieci anni di attività con grande spirito di servizio (lasciatemelo dire), nonostante l'inadeguatezza dell'organico del nostro ufficio che è ancora fermo a quello del marzo 2008 (e credo che questo la presidente Puglisi lo ricordi, dato che le abbiamo rivolto un appello in tal senso).

In questo scenario, ancora caratterizzato da riflessi non positivi della crisi economica sulla vita sociale, riteniamo proprio necessario e urgente condividere le strategie di prevenzione e di lotta al fenomeno del femminicidio e delle scomparse di genere. È necessario impegnarsi in una battaglia civica, che coinvolga in particolar modo le scuole e insegni ai giovani i pericoli che possono derivare da fughe motivate da scontri in famiglia e da dissidi (figli contro genitori) ma, soprattutto, insegni l'educazione al rispetto e alla collaborazione con l'altro genere, evitando ogni forma di bullismo e sessismo.

Secondo noi bisognerebbe, inoltre, condividere politiche di contrasto che diano concreta attuazione alle norme introdotte anche di recente dal legislatore che inaspriscono le pene e il contrasto alla violenza di genere, a supporto delle Forze dell'ordine.

Un'altra battaglia nella quale il nostro ufficio è impegnato è quella di una formazione *ad hoc* delle Forze dell'ordine. Riteniamo infatti che solo degli specialisti nelle forze di polizia siano in grado di valutare il rischio di recidiva del soggetto violento e, quindi, il rischio che il fenomeno continui a perpetuarsi.

Vorrei menzionare in particolare il servizio della Polizia postale e delle comunicazioni: il crescente impegno in quel settore deriva naturalmente dalle trappole che la rete continua a disseminare, in particolare per adescare giovani donne. La ratifica della Convenzione di Lanzarote, che ha introdotto nel codice penale due nuovi istituti, cioè l'istigazione a pratiche di pedofilia e pedopornografia e l'adescamento di minorenni in rete (*grooming*), dovrebbe incentivare, a nostro avviso, l'istituzione di una vera e propria cabina di regia a livello nazionale per il monitoraggio di questo particolare fenomeno e l'individuazione di progetti specifici da percorrere con la società civile.

L'estate scorsa abbiamo anche partecipato all'Osservatorio nazionale sulla famiglia istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, proprio nell'ottica di esaminare le dinamiche che si sviluppano all'interno dei nuclei familiari.

Auspichiamo, pertanto, che per sviluppare ulteriori azioni di prevenzione a tutela delle donne si mettano in atto tutte le sinergie istituzionali al fine di rafforzare la collaborazione con le associazioni di settore e gli ordini professionali che seguono da vicino la violenza di genere.

Vorrei concludere questo mio intervento con un pensiero rivolto alle donne vittime di tratta e di naufragio nel Mediterraneo. La nostra opera per queste donne che non sono più in vita è infaticabile perché cerchiamo di favorire il riconoscimento della loro identità. Il mio pensiero va quindi alle 26 donne africane, forse quasi tutte nigeriane, i cui corpi sono sbarcati i primi di novembre nel porto di Salerno e le cui vite sono state spezzate da mani crudeli.

Confermo a nome del commissario, mio personale e di tutto l'ufficio, l'impegno a 360 gradi volto alla promozione culturale, prima ancora che giuridica e istituzionale, di tutte le diverse e ulteriori battaglie che possano aiutare a eliminare la violenza sulle donne.

MANENTE. Vi ringrazio moltissimo per l'invito ricevuto in rappresentanza dell'associazione Differenza donna che è stata fondata nel 1989 con il fine specifico di lottare e prevenire la violenza maschile nei confronti delle donne.

Differenza donna ha fortemente voluto l'istituzione di questa Commissione all'indomani della morte di Michela Fioretti, avvenuta nel 2013. Ho con me un documento che ricorda proprio la necessità che si avvertì in quel momento di avviare il lavoro di questa Commissione.

La fonte primaria delle mie note è l'esperienza e l'analisi prodotta da Differenza donna in ormai quasi trent'anni di lavoro a fianco delle donne in uscita dalla violenza. Ho chiesto anche di poter depositare una relazione contenente i vari punti che ho approfondito.

Il valore dell'esperienza di un'organizzazione della società civile a contatto diretto e costante con le donne sopravvissute alla violenza è fonte imprescindibile per strutturare politiche di prevenzione della violenza alle donne, così come riconosciuto dalla Convenzione di Istanbul e anche dall'Unione europea.

Non c'è dubbio che gli ultimi venti anni siano stati caratterizzati da importanti mutamenti legislativi che hanno segnato la storia del nostro Paese sul tema dei diritti delle donne. Le riforme epocali, intervenute negli anni Sessanta e Settanta, hanno posto rimedio alla costruzione storico-giuridica delle donne quali soggetto di diritto a metà, sottoposto alla potestà maritale: lo *ius corrigendi* è stato abrogato solo nel 1965; quanto alla patria potestà, la riforma del diritto di famiglia risale solo al 1975, mentre il delitto d'onore è stato abrogato solo nel 1981.

Da un processo che di fatto trasformava la vittima in imputata siamo arrivati oggi a costruire un impianto di strumenti giuridici che considerano la violenza maschile contro le donne una violazione dei diritti umani e che riconoscono la persona offesa come meritevole di attenzione e di intervento sensibile (mi riferisco in particolare alla direttiva n. 29 del 2012).

Tutti gli atti internazionali ormai riconoscono la natura sociale e strutturale del fenomeno quale meccanismo cruciale che costringe le donne in una posizione subordinata rispetto agli uomini. Quindi possiamo dire con certezza che oggi ci troviamo a operare in un quadro normativo nazionale di diritto sostanziale e processuale ampio e integrato dalle fonti internazionali e di diritto europeo, che sono un riferimento imprescindibile dell'autorità giudiziaria. Ricordo la sentenza delle sezioni unite della Cassazione del gennaio 2016.

Il *corpus* normativo con il quale ci troviamo a operare, seppure non organico e addirittura definito dalle sezioni unite come un vero e proprio arcipelago normativo nel quale non sempre è facile orientarsi, appare di certo astrattamente idoneo a rispondere alla necessità di prevenire quell'*escalation* di violenza di cui il femminicidio rappresenta l'apice. L'uccisione della donna, infatti, è l'estremo atto punitivo ideato e programmato nel contesto di un'azione maltrattante o persecutoria perpetrata durante e dopo l'interruzione della relazione sentimentale.

Altrettanto idoneo risulta l'insieme dei diritti, poteri e facoltà riconosciuti alla persona offesa dal reato nel processo penale. In ordine all'attuale impianto legislativo si impone quindi al legislatore un atteggiamento di generale cautela, sistematicità e coerenza per evitare interventi contraddittori con le disposizioni esistenti e con il quadro di obblighi internazionali ed europei. Si impone altresì di assicurare una trasposizione del diritto internazionale ed europeo in modo sostanziale e non formale; faccio l'esempio del fondo istituito per l'indennizzo delle vittime di reati violenti, che è veramente di poco conto.

Il principale nodo problematico si rileva, secondo l'esperienza maturata, nella fase applicativa delle leggi. In questa fase non si tiene conto del quadro giuridico così come integrato dalle fonti (e dalla prospettiva) di diritto internazionale ed europeo e gli strumenti esistenti sono di fatto depotenziati da stereotipi e pregiudizi contro le donne, come segnalato nel luglio 2017 dal Comitato CEDAW nel suo monitoraggio periodico dell'Italia.

Di seguito cercherò brevemente di illustrare i principali ostacoli che vanificano l'efficacia degli strumenti giuridici predisposti (il dettaglio è riportato nel documento che depositerò agli atti della Commissione).

Uno di questi ostacoli è rappresentato innanzitutto dalla strumentalità delle querele. È molto diffuso il pregiudizio delle querele strumentali per ottenere condizioni favorevoli in sede di separazione e affidamento dei figli, laddove invece le donne arrivano a denunciare pendente la separazione, proprio perché le violenze non si interrompono con la semplice manifestazione della volontà della donna di porre fine alla relazione, ma anzi si aggravano, perché l'uomo reagisce, quanto a gravità e intensità della condotta violenta, dinanzi alla ribellione della donna. Nella stragrande maggioranza dei casi le donne che propongono querela lo fanno perché la loro incolumità e quella dei figli è in pericolo e chiedono di essere protette dall'autorità giudiziaria in maniera adeguata e tempestiva.

Diffuso è anche il pregiudizio della strumentalità delle denunce presentate dalle donne immigrate senza permesso di soggiorno, che denuncerebbero solo per ottenere il titolo di soggiorno secondo l'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione. Si distorce così il significato dell'esercizio di un diritto da parte di soggetti ancora più a rischio, quali sono le donne straniere senza permesso di soggiorno.

Potrei citare molti esempi, ma ve ne porto solo uno di pochi mesi fa di una sentenza di non luogo a procedere emessa dal gup in cui si legge che «l'aver richiesto il rilascio del permesso di soggiorno, ex articolo 18 testo unico immigrazione, subito dopo la denuncia introduce elemento di dubbio circa la veridicità delle accuse dell'odierna parte civile». Sulla base di un nostro ricorso presentato in Cassazione, i giudici hanno annullato tale sentenza ritenendo devianti gli apprezzamenti del gup in quanto non rispettosi dei criteri di valutazione della prova. In particolare la Cassazione ritiene manifestamente illogica la lettura offerta della condotta della persona offesa laddove quest'ultima aveva esercitato un suo diritto. Segnalo che questo ricorso, presentato dalla parte civile in Cassazione, oggi non sarebbe più possibile, perché, a seguito della riforma Orlando, l'articolo 428 del codice di procedura penale non prevede più il potere della parte civile di impugnare la sentenza di non luogo a procedere per violazioni di cui all'articolo 606 del codice di procedura penale.

Si alimentano inoltre prassi che violano gravemente i diritti e le libertà delle donne straniere vittime di violenza. Nell'ultimo anno, presso il centro di Ponte Galeria, dove Differenza donna ha uno sportello, abbiamo accolto in media una donna al mese destinataria di espulsione e

quindi trattenuta a seguito di presentazione di denuncia per violenza da parte del *partner*.

Segnalo ancora la scarsa conoscenza del fenomeno, la sottovalutazione della gravità della violenza e della pericolosità dell'autore di violenza nelle relazioni d'intimità.

Si impone la necessità di formazione e di specializzazione per tutti gli operatori, una formazione che deve essere però sistematica e continuativa e con una prospettiva di genere, così come richiesto dalla Convenzione di Istanbul, sotto questo profilo largamente inattuata. Nominare e riconoscere la violenza in termini di esercizio di potere da parte della donna è molto difficile, a maggior ragione poi se è il *partner* ad esercitarla. Ma se tale riconoscimento è molto difficile per la donna che subisce violenza, perché viviamo in un contesto culturale che ancora oggi mistifica la violenza come «troppo amore», lo è ancora di più per gli operatori a cui la donna si rivolge per chiedere aiuto. Non è facile nominare e riconoscere la violenza del *partner* come un esercizio di potere.

Si impone la specializzazione degli uffici della procura, così come delle sezioni del tribunale monocratiche e collegiali, come promossa qui a Roma. Tale modalità organizzativa è un'innovazione importante, che noi di Differenza donna abbiamo molto sostenuto, considerata la peculiarità che presentano i reati di violenza di genere, così come riconosciuto anche dalla Corte di Strasburgo.

Sicuramente le Forze dell'ordine sono state sensibilizzate da tempo in materia di violenza di genere; tuttavia, la discontinuità dei momenti formativi e la sovrapposizione di approcci disparati, non sempre coerenti con la prospettiva di genere, determina la disomogeneità della risposta a sostegno delle donne vittime di violenza. Non si può pensare che una donna che vive al centro di Roma e si rivolge alle Forze dell'ordine sia trattata in maniera diversa da quella che vive in periferia. Le cose non sono diverse anche a livello nazionale.

Al momento della querela si dubita della veridicità delle accuse delle donne e la situazione di violenze è ridimensionata e confusa ancora con le liti in famiglia. La classificazione degli interventi come «liti in famiglia» deve essere cambiata, coerentemente con le definizioni contenute nella Convenzione di Istanbul. Non si può più leggere nelle annotazioni di servizio che le Forze dell'ordine intervengono per «liti in famiglia»: questi interventi devono essere classificati come interventi per «violenza domestica». Mi è capitato di seguire dei processi in cui le annotazioni «liti in famiglia» venivano riportate addirittura in quei casi in cui gli operatori avevano accompagnato la donna in ospedale per lesioni gravi.

Si sottovalutano i maltrattamenti psicologici e anche quelli fisici non comprovati da attestazione medica, richiedendo certificazione medica che la donna spesso non ha, così ignorando che il femminicidio è l'ultimo atto di una lunga serie di violenze prima psicologiche e poi anche fisiche.

Ciò ha conseguenze anche sulle misure cautelari. La nostra esperienza rileva lo scarso ricorso alla richiesta della misura dell'ordine di allontanamento dalla casa familiare, *ex* articolo 282-*bis* del codice di proce-

dura penale, anche laddove le donne sono costrette a scappare di casa e a chiedere ospitalità presso i centri antiviolenza. A volte, paradossalmente, il fatto che siano ospitate nei centri rallenta le indagini o l'applicazione delle misure cautelari, poiché si ritiene non esistente l'attualità del pericolo che è il presupposto per l'emissione della misura cautelare.

Qualora venga violata la misura cautelare applicata, accade spesso che le Forze dell'ordine chiamate ad intervenire non comunichino la violazione, venendo meno all'obbligo di assicurare priorità alla tutela dell'incolumità delle vittime, previsto dagli articoli 50, 52 e 53 della Convenzione di Istanbul.

Tutto quello che vi sto riportando rappresenta proprio il punto cruciale del problema: come si può, cioè, prevenire la *escalation* che porta all'uccisione della donna. Tale *escalation*, infatti, è prevedibile e prevenibile. La non tempestiva rilevazione della violazione delle misure cautelari applicate espone la donna al pericolo di ulteriori condotte di reato della stessa specie di quelle per cui si procede o di reati ancora più gravi, come il femminicidio o il tentato femminicidio, fenomeno che è in forte aumento.

Particolarmente sottovalutata è la gravità della violenza economica: il 70 per cento dei padri maltrattanti non assolve al mantenimento stabilito dal giudice civile.

PRESIDENTE. Qual è la fonte di questo dato?

MANENTE. È un dato rilevato dai nostri centri e che è anche riportato dalla rete *web* dei centri antiviolenza.

Non è un caso che abbiamo richiesto che il reato di cui all'articolo 570 del codice penale, cioè la violazione degli obblighi di assistenza familiari e, quindi, il mancato versamento dell'assegno di mantenimento, sia inserito nella corsia preferenziale prevista dall'articolo 132 del decreto legislativo n. 271 del 1989 di attuazione del codice di procedura penale. Si tratta di un risultato da poco raggiunto dal tribunale di Roma, proprio perché sono talmente tante le denunce che è necessario attivare una misura a tutela del minore. È una violenza nei confronti della donna perché anche quello rappresenta un modo per punirla. Abbiamo peraltro notato che non viene svolta alcuna attività d'indagine sulla capacità economica dell'indagato; spesso abbiamo addirittura riscontrato delle simulazioni di vendita effettuate il giorno stesso della separazione o passaggi di proprietà di moto di cilindrata molto elevate, magari intestate a genitori ottantenni.

Altro punto dolente è l'assenza di specializzazione e di formazione degli assistenti sociali e dei CTU che spesso non tengono conto del vissuto di violenza e pongono i genitori sullo stesso piano. La sottovalutazione della violenza si registra diffusamente nel loro intervento e nell'attività di valutazione delle competenze genitoriali: si legge sempre di «confittualità» sia negli atti dei servizi sociali sia nelle consulenze tecniche disposte dal giudice civile, e raramente si nomina la violenza.

Sull'obbligo di protezione dell'incolumità della donna e dei figli che spesso assistono alla violenza prevale ancora l'obiettivo di salvaguardare la famiglia nella nuova geometria della bigenitorialità. Ciò comporta che la vittima e il maltrattante vengano inviati in mediazione, in contrasto ai principi della Convenzione di Istanbul, non tenendo conto del rischio di *escalation* di violenze e quindi del pericolo per la vita delle donne. La mediazione richiede il confronto di due soggetti in posizione paritaria, che non esiste laddove vi sia uno che prevarica l'altra. Lo stesso percorso di mediazione, per legge non coercibile ma di fatto largamente imposto in sede civile, così come i percorsi dinanzi ai servizi sociali, si traduce in un'esperienza traumatica nel corso della quale le donne sono costrette a incontrare l'uomo maltrattante e a rivivere le prepotenze e le denigrazioni, esposte alla vittimizzazione secondaria anche dagli operatori coinvolti. Non di rado le stesse donne che devono incontrare quell'uomo dinanzi ai servizi sociali perché sia valutata la competenza genitoriale, dopo un mese o dopo pochi giorni dovranno rendere testimonianza nel processo penale. Immaginate cosa ciò significhi per una donna.

Si trascura che gli atti persecutori si registrano dopo la separazione quale continuazione della condotta maltrattante perpetrata durante la convivenza, con il pretesto di vedere i figli collocati presso la madre. La gravità di tale condotta è sottovalutata.

Di fatto l'uomo violento non è invitato in nessun contesto a prendere consapevolezza dell'illiceità e gravità della propria condotta e del riverbero della stessa sulla vita dei bambini. Anzi, le donne si ritrovano a essere stigmatizzate come troppo protettive o addirittura come alienanti quando rappresentano le difficoltà dei figli ad incontrare il padre o la propria paura per la vita dei figli.

Diffusa a livello nazionale è la sottovalutazione del grave danno psicofisico causato ai figli dall'aver assistito alla violenza nei confronti della madre. Sottovalutata è anche la pericolosità del padre per i figli stessi, nonostante l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul imponga di prendere in dovuta considerazione le violenze vissute dai figli minori al momento di determinare i diritti di visita dei figli, perché in pericolo in presenza di un padre violento.

Segnalo che nella stragrande maggioranza dei casi il femminicidio e l'uccisione dei figli da parte dell'*ex partner* si registrano proprio in pendenza di separazione, di giudizio di affidamento e in occasione delle visite genitoriali. Richiamo il caso Gonzales contro la Spagna, il caso di Federico Barakat, oggi al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo, il caso di Andrea e Davide, uccisi nel 2013 dal padre durante le visite genitoriali, consentite nonostante dieci querele sporte dalla madre per maltrattamenti e *stalking*.

Sul punto è opportuno ricordare l'obbligo di comunicazione, *ex articolo 609-decies* del codice penale, da parte del pubblico ministero al tribunale per i minorenni anche per il reato – come sappiamo – di maltrattamenti e atti persecutori assistiti dai figli minorenni nei confronti dei genitori; tale comunicazione va effettuata anche ai fini dell'adozione di

provvedimenti in tema di affidamento dei figli minorenni. In tali casi può essere disposto in via esclusiva l'affidamento alla madre, alla luce dei danni cagionati ai figli minorenni. Nella pratica questa comunicazione è rara e gli uffici giudiziari penali, civili e minorili continuano a non comunicare tra loro.

Le procure e tribunali procedono con tempi e modalità disomogenei; in molti casi il tribunale ordinario non tiene conto del rinvio a giudizio per maltrattamenti nei confronti della donna e dei figli minorenni e stabilisce l'affido condiviso, senza neppure valutare l'opportunità di visite protette a tutela dell'incolumità dei bambini che hanno subito grave pregiudizio dall'aver assistito alle violenze reiterate contro la madre.

L'applicazione dell'affido condiviso anche in situazioni connotate da maltrattamenti espone le donne a ulteriori condotte controllanti e prevaricatrici. Nei casi seguiti da noi di Differenza Donna abbiamo ottenuto sentenze che hanno disposto l'affido esclusivo in presenza di maltrattamenti. Peraltro, non si può aspettare una sentenza definitiva perché le sentenze definitive arrivano dopo oltre dieci anni, quando i figli, nella stragrande maggioranza dei casi, sono già maggiorenni.

Anche se è stato disposto l'affidamento esclusivo in presenza di maltrattamenti, nel procedimento civile di separazione si pone il problema della prova della condotta maltrattante, dal momento che non sempre le querele e le misure cautelari emesse dai giudici penali, nonché i decreti che dispongono il giudizio penale, sono tenuti in considerazione dai giudici civili, dai consulenti e dagli assistenti sociali che continuano a convocare le donne congiuntamente, nonostante l'articolo 282-*quater* del codice di procedura penale imponga la comunicazione anche agli assistenti sociali dell'emissione di provvedimenti di misure cautelari. Questa comunicazione viene eseguita ma non se ne tiene in alcun conto.

Sul punto segnalo, quale orientamento positivo, una sentenza emessa dal tribunale di Roma in cui si legge: «La pendenza del procedimento penale a carico di un genitore per condotta violenta nei confronti del figlio e della moglie, indipendentemente dall'esito del processo, costituisce indizio sufficiente per escludere l'affidamento condiviso e disporre l'affidamento esclusivo all'altro genitore, perché fa pronosticare l'impossibilità di assumere insieme scelte educative per i figli». Di fatto questa misura è necessaria: non si può pensare che, pendente un processo penale, si possa adottare una modalità di affidamento condiviso. L'affido condiviso è veramente letale per i bambini, per la loro salvaguardia e per la vita della stessa donna. Se infatti andiamo ad analizzare il dettaglio, il 90 per cento dei casi di femminicidio è stato attuato da un *ex partner* dal quale la donna aveva chiesto la separazione.

Un ulteriore problema è rappresentato dalla non tempestività della risposta delle autorità e dalla lunghezza dei procedimenti. L'intervento per essere efficace deve essere adeguato e tempestivo – ricordo a tale proposito la sentenza Talpis – e il processo deve definirsi in tempi ragionevoli.

Nei casi di violenza maschile contro le donne ottenere una definizione celere del processo rafforza la funzione speciale preventiva della

sentenza di condanna, perché frustra l'aspettativa di impunità che caratterizza l'uomo violento. Attualmente nel tribunale di Roma, il più grande d'Europa, in assenza di misura cautelare, dall'iscrizione della notizia di reato alla prima udienza dibattimentale intercorrono due anni e sei mesi; per i casi più complessi si arriva addirittura al rinvio a giudizio dopo tre anni.

Prima della Convenzione di Lanzarote, che ha raddoppiato i termini di prescrizione dei reati di maltrattamenti, questi si prescrivevano tutti in corte d'appello; oggi si arriva a sentenza definitiva dopo quattordici anni. Il problema della prescrizione oggi sussiste per i delitti di atti persecutori e per quello di violazione degli obblighi di assistenza familiare. Comunque sia, alla luce del nuovo regime della prescrizione introdotto dalla riforma Orlando è necessario rafforzare l'applicazione dell'articolo 132-*bis* del decreto legislativo n. 271 del 1989, recante disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. Esito paradossale della nuova disciplina potrebbe essere infatti l'allungamento sproporzionato dei tempi di definizione dei processi, con gravi conseguenze sulla vita delle donne.

In sede civile, i provvedimenti presidenziali in caso di separazione o regolamentazione dell'affido sono emessi non prima di sei mesi. In quei sei mesi può accadere di tutto.

In tema di ineffettività del diritto al risarcimento del danno, la Convenzione di Istanbul e la direttiva UE n. 29 del 2012 hanno sottolineato l'importanza per le vittime del diritto al risarcimento del danno. Tuttavia, l'attuale normativa non agevola il soddisfacimento di tale diritto. Infatti, nella nostra esperienza, nel 90 per cento dei casi l'uomo aliena i propri beni fin da prima delle conclusioni delle indagini preliminari, rivelandosi, quindi, in questo caso inefficace l'istituto del sequestro conservativo, *ex* articolo 316 del codice di procedura penale, che può essere richiesto solo dopo che viene esercitata l'azione penale. Per questo, come ho già fatto in altre sedi e nel corso di altre audizioni, richiedo la modifica dell'articolo 316 del codice di procedura penale affinché la richiesta possa essere avanzata sin dall'inizio delle indagini e non solo dopo il rinvio a giudizio.

Nel caso in cui, invece, l'autore sia nullatenente, ovvero sia rimasto ignoto, la normativa europea fin dal 2004, quando è stata emanata la direttiva n. 80, aveva previsto che gli Stati predisponessero un fondo specifico.

PRESIDENTE. Avvocato, devo pregarla di avviarsi alla conclusione perché altrimenti non riesco a dare la parola ai commissari prima dell'inizio dei lavori in Assemblea.

MANENTE. Presidente, lascio agli atti tutte le proposte di modifica legislativa.

Vorrei solo aggiungere che, a mio avviso, non occorre introdurre una nuova fattispecie di reato perché le leggi esistenti sono sufficienti; basta che vengano prese in considerazione le circostanze aggravanti e gli ele-

menti di cui all'articolo 133 del codice penale. D'altra parte, ho seguito il caso di Sara Di Pietrantonio e, come sapete, con il rito abbreviato è stato ottenuto l'ergastolo. Quindi, il problema non è l'introduzione di una nuova fattispecie di reato; semmai, è la tempestività dell'azione.

Oltre alla modifica delle disposizioni sul sequestro conservativo, chiediamo senz'altro una modifica dell'articolo 90-ter del codice di procedura penale. Si ritiene cioè necessario integrare gli obblighi informativi di cui all'articolo suddetto, prevedendo anche la comunicazione dell'applicazione di misure alternative alla detenzione e della concessione di permessi secondo la disciplina della legge 26 luglio 1975, n. 354, in considerazione della situazione di pericolo cui è esposta la persona offesa allorché il condannato goda di regimi differenti alla detenzione o di permessi premio.

XHANAJ. Signora Presidente, onorevoli senatori, sono l'avvocato Agron Xhanaj del foro di Vicenza e oggi sono qui sia in rappresentanza dell'associazione Penelope (s)comparsi uniti sia come professionista per rappresentare problematiche che noi professionisti riscontriamo direttamente nelle aule di giustizia.

Vista anche l'ora e considerato che sono l'ultimo relatore, cercherò di dare un taglio pratico per essere anche più conciso nei tempi.

Si parlava prima degli strumenti atti a prevenire più che a curare, ovvero delle norme oggi a nostra disposizione. Personalmente ritengo che la modifica della norma sullo *stalking* – di cui parlerò brevemente – sia uno strumento molto utile alla prevenzione. Il 18 novembre 2014 è stato presentato alla Camera dei deputati dall'onorevole Pisicchio il disegno di legge n. 2728 di modifica dell'articolo 612-bis del codice penale, in materia di perseguibilità d'ufficio del delitto di atti persecutori. Da allora nulla è stato più fatto. In realtà, sia noi sia la collettività ci aspettiamo una maggiore attenzione verso i principali temi che incidono sulle problematiche quotidiane delle persone e sulle statistiche che, purtroppo, sono sempre più drammatiche.

La normativa sullo *stalking* è stata introdotta recentemente, nel 2009. Si tratta quindi di una norma giovane ed evidentemente c'è bisogno di tempo perché possa maturare i suoi effetti e perché il legislatore capisca i dettagli che possono essere migliorati.

In tal senso, io oggi sono qui per indicare quali sono, a mio avviso, gli aspetti deboli di questa normativa.

La proposta di modifica legislativa dell'articolo 612-bis del codice penale prende spunto nel 2014 a seguito di una sentenza emessa a conclusione di un caso giudiziario di due anni prima. Il caso è il seguente. Il 4 maggio 2012 una madre si reca in questura per denunciare lo *stalker* della propria figlia, il quale per oltre un mese e mezzo l'aveva più volte minacciata e perfino stuprata (voglio ricordare che nei casi di violenza sessuale si lascia sempre alla vittima la decisione di querelare o meno il proprio stupratore). Ebbene, nonostante la donna avesse subito una serie di pesanti vessazioni e fosse stata anche violentata in data 25 marzo 2012, lo *stalker* non è stato mai denunciato perché aveva minacciato la vittima che, qua-

lora avesse sporto denuncia, l'avrebbe uccisa. La madre capisce la gravità della vicenda e così si reca in questura per denunciare lei lo *stalker* della figlia. Gli operatori della questura di Vicenza le dicono però che la norma prevede che sia la vittima a formalizzare la denuncia e pertanto le Forze dell'ordine possono attivarsi solo su *input* della figlia. Siamo in data 4 maggio 2012. La signora, madre della vittima, torna a casa delusa e il giorno dopo lo *stalker* uccide la figlia.

È evidente che la normativa presenta delle lacune che, a mio avviso, vanno affrontate seriamente, a prescindere dalla questione della procedibilità d'ufficio in merito alla quale mi sono ampiamente adoperato negli anni cercando di non mollare mai, sebbene a volte trovo poca condivisione. Spesso si menziona la presunta violazione del principio di autodeterminazione della donna perché non si vuole che qualcuno decida per lei. Francamente ritengo questo un falso problema; basti pensare all'articolo 572 del codice penale in tema di maltrattamenti contro familiari o conviventi: è lo stesso tenore di reato, si tratta delle stesse vessazioni che una donna subisce all'interno delle mura domestiche. Eppure, quel reato oggi è perseguibile d'ufficio. Paradossalmente, quindi, il reato di maltrattamenti è considerato più grave perché presumibilmente lascia alla vittima meno spazio per reagire in quanto dovrà sempre tornare nella propria casa (altro problema è se c'è un numero sufficiente di strutture che diano protezione alle donne che denunciano). Invece, nei casi di *stalking* non è prevista la procedibilità d'ufficio perché la donna vittima del proprio *stalker* – che deve essere denunciato – teoricamente può trovare rifugio nella propria casa, dal momento che si ritiene che il reato avvenga fuori dalle mura domestiche. Questo chiaramente è un paradosso.

In questi ultimi anni registriamo una timida tendenza del legislatore – che evidentemente si è reso conto che la norma non funziona – ad introdurre alcuni argomenti di perseguibilità d'ufficio; tuttavia, si tratta di aggravanti, di eccezioni, che a mio avviso non soddisfano e non colmano la carenza normativa. Pertanto, vi prego di menzionare nella vostra relazione anche questo aspetto affinché sia oggetto della giusta valutazione.

Lo *stalking* è poi considerato un reato di evento. Ciò significa che una donna che denuncia il reato, dopo avere trovato il coraggio per farlo, deve altresì dimostrare l'effetto passivo della norma, deve cioè dimostrare di avere avuto paura, timore, angoscia, di essere stata minacciata, di essere stata costretta a cambiare abitudini di vita. Il paradosso è che questo reato è considerato consumato se in un'aula di giustizia si è in grado di dimostrare tutto questo. La donna, quindi, deve denunciare dimostrando contemporaneamente di essere una persona che ha paura a farlo. È lo stesso assetto sostanziale della norma, a prescindere dall'aspetto procedurale, ad essere già di per sé insoddisfacente con riferimento alla sua applicazione e ai fini delle sentenze in tribunale.

Accade quindi spesso che i giudici abbiano difficoltà a dimostrare in udienza l'effettiva sussistenza del reato perché per una donna è difficile dimostrare gli atti subiti. In questo modo lo *stalker* rimane impunito.

La legge descrive precisamente quali sono le condotte reiterate di minacce e molestie di per sé sufficienti ad integrare il reato; allo stesso tempo, però, è lacunosa perché se la vittima non dimostra di subire un condizionamento psicologico, dato anche da una valutazione soggettiva, il reato non viene più punito, così come la condotta posta in essere.

Ecco perché nella documentazione che lascio agli atti della Commissione mi sono permesso di suggerire al legislatore, senza alcuna presunzione, un piccolo intervento di modifica dell'attuale testo dell'articolo 612-*bis* del codice penale laddove recita: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita». Le parole «in modo da», che consentono la configurabilità di questa fattispecie di reato come un atto di evento, dovrebbero essere sostituite dalle parole «al fine di» che invece starebbero a significare che un soggetto commette il reato per ottenere un effetto. Il reato di *stalking*, quindi, deve essere configurato come reato di pericolo al pari del reato di minaccia, previsto dall'articolo 612 del codice penale. Certamente il giudice non aspetta che un soggetto porti a termine ciò che ha promesso e ciò che ha minacciato; non può aspettare che la donna venga uccisa per poi perseguire il colpevole. Una persona che minaccia un'altra persona viene perseguita ai sensi dell'articolo 612 del codice penale. Non capisco perché lo stesso non possa accadere per il reato di *stalking*, previsto dall'articolo 612-*bis*, che, come sappiamo benissimo, è l'anticamera di due atti devastanti, la violenza sessuale e l'omicidio.

Infine, la struttura sostanziale della norma comporta un problema anche per la configurabilità del delitto tentato (articolo 56 del codice penale). Lo *stalking*, infatti, è un reato per il quale attualmente il legislatore e la giurisprudenza – che non può fare altro che applicare le norme approvate dal legislatore – non consentono l'applicabilità del delitto tentato; questo significa che se lo *stalker* commette il reato ma non riesce a consumarlo perché la donna è stata in grado di reagire, non viene punito, pur avendo commesso il reato. Pertanto, il tentativo di commettere un delitto, previsto per tutti i reati di evento, dovrebbe essere punito anche con riferimento al reato di *stalking*.

Vi prego di indicare nella vostra relazione a beneficio dei futuri legislatori anche questi ulteriori aspetti che, mi rendo conto, sono molto tecnici.

PRESIDENTE. Do la parola ai commissari per alcune brevi domande.

D'ADDA (PD). Sarebbe interessante intervenire su tutti gli aspetti sollevati dai nostri ospiti. Pongo però una domanda alla dottoressa Iadicco. Vorrei sapere se siete a conoscenza di un problema che interessa

la zona in cui risiedo, limitrofa all'aeroporto di Malpensa, che coinvolge alcune donne presumibilmente vittime di tratta. In realtà noi non possiamo sapere che sono scomparse – anche se di fatto lo sono, essendo utilizzate per fini atroci – perché non sappiamo che siano mai arrivate. Spesso si tratta di minori. Peraltro, se la questione aveva cominciato ad emergere, ora, dopo la chiusura del presidio DIA presso l'aeroporto di Malpensa, è tornata nel sommerso.

Avete percezione di questo problema? Noi residenti ne siamo a conoscenza e numerosi sono i fatti di cronaca che si sono verificati: ad esempio, è stata trovata una giovane donna africana morta per un aborto clandestino.

DALLA ZUANNA (PD). In ordine al fenomeno della tratta, una delle soluzioni legislative che l'Europa sta prendendo in considerazione è la punizione del cliente. Qual è la vostra opinione in merito? Una misura di questo tipo è stata appena adottata in Francia, dopo la Norvegia e la Svezia.

In merito alla non perseguibilità d'ufficio dello *stalking*, ricordo all'avvocato Xhanaj che in passato si era pensato a diversi livelli di *stalking*: non solo allo *stalking* prodromico di reati terrificanti, ma anche allo *stalking* che si esaurisce dopo qualche settimana o qualche mese, magari quando lo *stalker* trova un'altra compagna. Questo almeno è quanto risulta dai dati ISTAT.

In merito quindi alla proposta sulla perseguibilità d'ufficio, è possibile accoglierla cercando però di prevedere una gradualità: infatti, stabilendo che lo *stalking* è un reato sempre perseguibile d'ufficio, si potrebbe rischiare di dare vita a problemi maggiori. Lo *stalking*, infatti, è un reato assai diffuso e non è compiuto solo da coloro che arrivano ad uccidere la propria moglie. So che è difficile graduare questi aspetti ma vorrei chiedere a voi avvocati qual è la vostra posizione in merito.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei porre una domanda alla dottoressa Iadicco. Vorrei sapere se è possibile attuare alcune modifiche normative al fine di migliorare la vostra attività di ritrovamento delle persone scomparse. Al momento esistono nuove frontiere in materia, oltre ai *social* o alle trasmissioni televisive che consentono di ritrovare molte persone: penso, ad esempio, alla banca dati del DNA e alle indagini scientifiche che vengono condotte quando viene rinvenuto il cadavere.

Le chiedo inoltre se, in qualità di ufficio del Ministero dell'interno, avete a disposizione i dati relativi alle persone scomparse, con riferimento alle donne vittime di sfruttamento della prostituzione, che si sospettano essere vittime di femminicidio con occultamento di cadavere.

IADICCO. Anzitutto vi ringrazio per questi approfondimenti perché mi fornite l'occasione per aprire un ulteriore squarcio su un fenomeno che probabilmente, fino a dieci anni fa, era non solo misconosciuto ma soprattutto non affrontato in maniera omogenea a livello nazionale.

L'entrata in vigore della legge n. 203 del 2012 è stata preceduta da una serie di attività cui l'ufficio si è dedicato, non ultima la partecipazione attiva, nelle diverse Commissioni affari costituzionali, ai lavori di stesura della norma che, certo, avremmo voluto non fosse confinata in un solo articolo, sia pure dotato di quattro commi, ma molto più ampia. Ritenevamo utile, per esempio, istituire per legge la consulta nazionale per le persone scomparse che prevedesse la presenza stabile non solo delle istituzioni ma anche delle componenti della società civile, oltre che degli ordini professionali e – perché no? – anche dei *media*.

Il successo – che vi ho evidenziato – registrato nel corso dell'ultimo decennio, da quando cioè ci occupiamo di persone scomparse, e cioè che i due terzi delle persone vengono rintracciate, è dovuto proprio allo sforzo compiuto dal nostro piccolo ufficio che è riuscito a compattare tutte le forze disponibili. Quindi, non solo e non tanto le trasmissioni televisive costruite *ad hoc*, quanto anche i piani provinciali hanno portato a questo successo, cui ha contribuito anche la formazione che abbiamo voluto avviare nella Capitale e che ha visto la partecipazione di circa 20.000 operatori di polizia. Tutto questo ha evidentemente contribuito al raggiungimento di questo risultato.

È chiaro che tutto è perfettibile. Integrazioni alla norma esistente potrebbero servire allo scopo; così come il fondo di solidarietà che era previsto nei due originari disegni di legge. Potrebbe servire anche la definizione dei permessi retribuiti dal momento che, effettivamente, si pongono dei problemi quando viene a mancare un capofamiglia, maschio o femmina che sia, ma comunque detentore di risorse economiche. In particolare, la protezione dei minori nell'ambito della legge sulle persone scomparse andrebbe probabilmente viepiù coordinata con le altre norme poste a tutela dei minori.

Il problema evidentemente è la perfettibilità della norma, ma sicuramente è anche un problema di tipo pratico. Bisogna affrontare anche la questione degli invisibili, come li definiamo noi, perché esistono anche le scomparse degli invisibili. Occorre dunque rafforzare quel pronome «chiunque» che la legge n. 203 del 2012 cita nell'articolo 1 («chiunque viene a conoscenza dell'allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora») perché «chiunque» è anche, anzi soprattutto (oserei dire) l'istituzione, così come anche la collettività, la comunità di appartenenza: molto spesso siamo riusciti a favorire il rintraccio proprio attraverso il coinvolgimento dello stesso condominio, magari immenso, dove le persone non si conoscono bene tra di loro.

Rispetto alla questione delle persone scomparse nella zona di Malpensa, chiedo alla senatrice D'Adda di fornirci ulteriori approfondimenti. Senz'altro tra gli invisibili scomparsi ci sono anche le donne vittime di tratta. È un fenomeno che conosciamo ma che purtroppo non sempre riusciamo ad affrontare.

L'ultimo problema estremamente interessante è quello del riconoscimento tramite esame del DNA, al quale ha accennato la Presidente. Nell'ultimo periodo abbiamo fatto una scommessa a livello nazionale rivol-

gendoci direttamente a tutti i procuratori capo della Repubblica, ai procuratori generali presso le Corti d'appello e, naturalmente, a tutti i prefetti della Repubblica affinché il regolamento sulla banca dati del DNA non resti inapplicato nei casi di persone scomparse e di ritrovamento di corpi senza identità.

La direttiva commissariale pone al centro dell'attenzione i casi allarmanti, tra i quali, ripeto, ci sono senz'altro le scomparse di genere. Per questi casi, dunque, chiediamo fortemente che ogni pubblico ministero svolga la repertazione degli oggetti di pertinenza della persona scomparsa e, soprattutto, acquisisca il tampone buccale del parente in linea retta.

Senza anticipare quello che poi sarà reso noto senz'altro alle istituzioni *in primis*, ma anche a tutti gli organi di comunicazione, posso dirvi che a distanza di vent'anni stiamo riuscendo a identificare il corpo di una donna di sessantacinque anni scomparsa tempo addietro. Questo per noi costituisce un punto d'orgoglio ma anche di una nuova partenza, perché non ci fermiamo di fronte a nessuna archiviazione di fascicolo processuale; anzi, se è il caso, cerchiamo di far riaprire tutti i casi cosiddetti *cold* che per noi, invece, sono sempre molto caldi.

POZZA TASCA. Vorrei dare una risposta al senatore Dalla Zuanna in merito alla punibilità dei clienti delle prostitute, perché parlando di clienti si possono confondere i piani. Senza entrare nel merito, perché non è questa la sede, ricordo che i clienti della prostituzione sono una cosa, mentre le donne di cui parlava anche la senatrice D'Adda sono vittime di una prostituzione coatta e in questo caso si tratta di riduzione in schiavitù: fanno parte del traffico di esseri umani. Queste donne non sono libere, sono costrette a esercitare la prostituzione, a volte sono comprate nei Paesi d'origine. Quindi, è bene non confondere i vari ruoli del cliente.

Quando ero parlamentare presso il Consiglio d'Europa avevo presentato una proposta sul traffico di esseri umani cui in Italia si è dato seguito attraverso l'applicazione dell'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione che ha dato la possibilità alle donne vittime di prostituzione coatta di denunciare i loro compratori – così li definivano – cioè le organizzazioni criminali che le avevano portate nel nostro Paese. In questo modo sono state debellate anche alcune organizzazioni, in particolare dei Paesi dell'Est.

La prostituzione coatta rientra quindi effettivamente nella fattispecie di violenza contro le donne. L'altro tipo di prostituzione è un discorso a parte, rispetto al quale non entro nel merito.

Vorrei infine invitare l'avvocato Xhanaj a parlare nella relazione che lascerà agli atti dei casi di femminicidio con occultamento di cadavere. Ricordo che la vicentina Francesca Benetti, scomparsa a Grosseto, non è ancora stata ritrovata. C'è un colpevole in carcere, ma la mamma non si era mai rassegnata al fatto di non avere ancora ritrovato il corpo della figlia cui avrebbe voluto dare sepoltura prima di morire. Sono molti i casi simili a questo: Sonia Marra a Perugia, Frigentina Del Rosario e la testimonianza della figlia Tanya D'Addesa, uno dei casi più famosi, quello di Roberta Ragusa, della quale non si è mai trovato il corpo. Purtroppo, ce ne sono tanti.

MANENTE. L'associazione Differenza Donna incontra molte donne vittime di tratta ridotte in schiavitù che raccontano di subire veri e propri stupri da parte dei clienti che pagano. Siamo quindi assolutamente contrari alla regolamentazione della prostituzione, anche di quella volontaria. Non credo che la punizione del cliente, che entrerebbe quindi nella maglia penale, sia una soluzione: il numero dei clienti di prostitute minorili, che commettono un reato perseguibile per legge, non è diminuito. Certo, la punibilità può rappresentare un deterrente, ma bisognerebbe piuttosto fare campagne di sensibilizzazione su ciò che significa cercare una prestazione sessuale a pagamento: è la negazione della persona, è la negazione della relazione uomo-donna.

XHANAJ. Vorrei rispondere alla domanda del senatore Dalla Zuanna in merito agli effetti collaterali che produrrebbe la procedibilità d'ufficio per i casi lievi di *stalking*. Per non mettere tutto nello stesso calderone, ricordo che già oggi il sistema attuale rende difficile condannare un persecutore, nonostante l'iniziativa della Polizia giudiziaria, del gip o dello stesso pubblico ministero che magari riescono a sviscerare ogni singola vicenda. Ovviamente la mia proposta riguarda quei casi in cui il reato di *stalking* è ben configurato.

Le richieste di archiviazione sono molte e rappresentano già di per sé uno strumento efficace *in primis* per operare un discrimine tra i vari livelli di *stalking*; sono i pubblici ministeri che, quando ravvisano carenza degli elementi costitutivi del reato, perché magari la denuncia è stata fatta in via del tutto strumentale per ottenere, ad esempio, un provvedimento di affido, chiedono l'archiviazione perché non ci sono i presupposti.

Inoltre, con l'inasprimento nel 2013 della pena edittale, lo *stalking* è diventato un reato per il quale è prevista l'udienza preliminare, che rappresenta così un ulteriore filtro: già in quella sede vengono emesse sentenze di non luogo a procedere, fino ad arrivare anche ad un'eventuale assoluzione.

Operando sul campo, le posso assicurare che le Forze dell'ordine sono molto scrupolose, così come lo è anche il magistrato inquirente, oltre a quello giudicante, che intervengono nella fase delle indagini preliminari con la giusta cognizione necessaria per reprimere anche il fenomeno delle denunce strumentali che, in realtà, si dimostrano essere del tutto false.

PRESIDENTE. Vi ringrazio ancora una volta per essere stati qui oggi.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

La seduta termina alle ore 15,30.

