



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 30

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

AUDIZIONE DELL'ONOREVOLE ANDREA ORLANDO,
MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

32^a seduta: mercoledì 22 novembre 2017

Presidenza della Presidente PUGLISI

I N D I C E

Audizione dell'onorevole Andrea Orlando, ministro della giustizia

PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 16 e <i>passim</i>	ORLANDO	Pag. 3, 18, 24
RIZZOTTI (FI-PdL XVII)	12		
D'ADDA (PD)	13		
DALLA ZUANNA (PD)	14		
PADUA (PD)	15		
LIUZZI (GAL (DI, GS, PpI, RI))	15		
ANITORI (AP-CpE-NCD)	16		
FASIOLO (PD)	16		

Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; 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-II Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, Popolari per l'Italia, Riscossa Italia: GAL (DI, GS, PpI, RI); 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-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.

Interviene l'onorevole Andrea Orlando, ministro della giustizia, accompagnato dalla dottoressa Maria Agrimi, vice capo gabinetto, dalla dottoressa Giacomantonio Chiara, collaboratrice del Ministro, dalla dottoressa Adele Pompei, magistrata dell'ufficio legislativo, dalla dottoressa Laura Cremolini, capo ufficio stampa, e dal dottor Matteo Bianchi, capo della segreteria del Ministro.

È presente la magistrata Lucia Russo, collaboratrice ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

I lavori hanno inizio alle ore 13.

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.

Avverto inoltre che gli auditi e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la secretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati.

Poiché non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'onorevole Andrea Orlando, ministro della giustizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'audizione dell'onorevole Andrea Orlando, ministro della giustizia, accompagnato dalla dottoressa Maria Agrimi, vice capo gabinetto, dalla dottoressa Giacomantonio Chiara, collaboratrice del Ministro, dalla dottoressa Adele Pompei, magistrata dell'ufficio legislativo, dalla dottoressa Laura Cremolini, capo ufficio stampa, e dal dottor Matteo Bianchi, capo della segreteria del Ministro.

Do il benvenuto al ministro Orlando e gli cedo volentieri la parola per la relazione.

ORLANDO. Signora Presidente, illustri senatori, ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di ribadire la priorità che ho da sempre assegnato al tema della tutela delle persone vulnerabili, in prossimità della

Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, e proprio davanti a questa Commissione, che costituisce osservatorio privilegiato del fenomeno e le cui preziose valutazioni potranno senz'altro rafforzare l'azione di prevenzione e di contrasto nella quale sono costantemente impegnate le diverse istituzioni coinvolte. Il tema richiama difatti a una congiunta e condivisa riflessione multidisciplinare, nella consapevolezza dell'insufficienza e dell'inadeguatezza della sola risposta repressiva e del necessario ulteriore potenziamento delle misure complessivamente già adottate.

Nonostante l'impegno costante e la maturazione di una spiccata sensibilità della società civile verso il fenomeno, i dati descrivono una situazione di portata ancora allarmante e impongono di proseguire nel rafforzamento degli strumenti di tutela e nel coordinamento delle iniziative di tutte le istituzioni coinvolte.

Una strategia davvero efficace presuppone una corretta analisi del fenomeno in termini sociologici e la consapevole diagnosi dei suoi complessi meccanismi causali.

È ormai un dato di comune esperienza – non solo giudiziaria – come la violenza di genere si radichi spesso nell'incapacità di accettazione dell'epilogo di rapporti affettivi, logorati dall'esercizio di forme di assoggettamento e maltrattamento. I caratteri psicologicamente compositi di queste forme di aggressione rendono dunque estremamente problematica la materia sotto il profilo della prevenzione e della repressione. E proprio la consapevolezza di dover fronteggiare un fenomeno dai contorni incerti e dai caratteri insidiosi ha dunque imposto lo studio e l'adozione di strategie efficaci rivolte, da un lato, alla prevenzione e al contrasto e, dall'altro, al sostegno della vittima.

Sul versante normativo, ritengo che il livello avanzato raggiunto dal complessivo sistema di tutela penale, sostanziale e processuale, possa assicurare un'adeguata risposta al fenomeno. Numerose e diversificate sono infatti le fattispecie di reato volte a reprimere in modo incisivo gli atti di violenza nei confronti delle donne e, più in generale, dei soggetti vulnerabili. Il catalogo dei delitti già previsti dal codice è stato – com'è noto – ulteriormente aggiornato attraverso l'introduzione, nel 2009, del reato di atti persecutori (cosiddetto *stalking*), che ha finalmente consentito di affrontare un fenomeno che già da tempo manifestava, e continua a manifestare, una sempre più drammatica incidenza nel tessuto sociale. La nuova norma incriminatrice ha difatti consentito di qualificare giuridicamente condotte che ancora sfuggivano a un'adeguata risposta sanzionatoria e, attraverso gli interventi modificativi del 2013, ha portato a un'effettiva anticipazione della tutela delle donne e, in genere, delle vittime di violenza domestica. Per il delitto di atti persecutori sono state infatti introdotte le pene più severe tra quelle stabilite per i reati contro la libertà morale, anche al fine di allineare le previsioni edittali alle condizioni di ammissibilità per l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere. Per rispondere all'esigenza di contrastare la violenza sulle donne nei contesti familiari, la pena è stata aumentata nei casi in cui lo *stalker* sia il coniuge

legalmente separato (o divorziato) o sia stato legato da relazione affettiva con la vittima, mentre ulteriori aumenti di pena sono stati previsti per i casi in cui il fatto sia commesso in danno delle persone più vulnerabili (minori, donne in stato di gravidanza, persone disabili) o con armi.

Particolare rilievo sanzionatorio è stato riservato all'omicidio volontario, maturato nel contesto di atti persecutori, di maltrattamenti e di violenza sessuale, attraverso la previsione della pena dell'ergastolo, proprio in considerazione della particolare vulnerabilità della vittima e delle circostanze in cui è venuta a maturare la condotta. Siffatta previsione è mirata a reprimere in modo incisivo proprio quelle aggressioni al bene della vita che maturano nel contesto familiare-affettivo e, in questo senso, la fattispecie nota come femminicidio, pur non assurgendo ad autonoma categoria giuridica, assume tuttavia piena dignità e autonomo rilievo penale.

Il complesso delle norme incriminatrici richiamate, nelle loro diverse declinazioni, costituiscono espressione di una legislazione penale avanzata, che ha dotato il sistema di strumenti di contrasto diversificati e flessibili, di cui l'autorità giudiziaria ha fatto largo uso adeguando il trattamento sanzionatorio alla gravità del caso concreto, anche grazie all'ampia articolazione delle misure cautelari applicabili.

Sempre con l'obiettivo di potenziare nel massimo grado la tutela delle vittime di violenza nelle relazioni familiari, sul versante cautelare sono state introdotte misure calibrate sulla specificità del fenomeno da contrastare, quali l'ordine di allontanamento dalla casa familiare e, in sede civile, l'ordine di protezione contro gli abusi familiari. Tali incisive forme di protezione sono state poi ulteriormente rafforzate con l'introduzione del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa e degli obblighi di comunicazione di tali provvedimenti all'autorità di pubblica sicurezza, alla persona offesa e ai servizi socio-assistenziali del territorio.

La varietà di tali prescrizioni, ispirate all'equilibrio tra la necessaria tutela delle vittime e il principio del minimo sacrificio necessario alla libertà personale dell'indagato, consente all'autorità giudiziaria di adeguare le misure restrittive alle specifiche esigenze cautelari del caso concreto, in considerazione di tutti gli elementi conoscibili, facendo salva l'applicazione della custodia cautelare, ove ne sussistano le condizioni.

A tale riguardo, voglio sottolineare come – in deroga ai principi generali in tema di misure cautelari – non si applichi ai delitti di maltrattamenti in famiglia e di atti persecutori il divieto di applicazione della custodia in carcere quando il giudice ritenga che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni. Allo stesso modo, non è applicabile al delitto di atti persecutori la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto in quanto tale fattispecie di reato è intrinsecamente confliggente con il concetto stesso di tenuità, in considerazione della sua stessa componente strutturale, caratterizzata dalla reiterazione di condotte moleste e aggressive e dalla causazione alla persona offesa di un grave e perdurante stato di ansia o di paura.

A soddisfare l'esigenza di assicurare alle vittime la più completa e tempestiva tutela sono poi destinate anche previsioni acceleratorie, mirate specificamente a velocizzare i processi per i reati che coinvolgono i soggetti vulnerabili così da assicurare pronta risposta alla domanda di giustizia. In tale prospettiva si iscrivono le disposizioni relative alla proroga per giusta causa del termine di durata delle indagini preliminari, che nei casi in esame può essere richiesta una sola volta, nonché le previsioni relative all'individuazione dei criteri di priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, che attribuiscono canale preferenziale anche ai delitti di maltrattamenti, contro la libertà sessuale e di atti persecutori.

A scongiurare rischi di vittimizzazione secondaria sono poi destinate le disposizioni che prevedono l'incidente probatorio quale modalità ordinaria di assunzione della testimonianza delle vittime dei predetti reati, e le particolari cautele adottate nell'audizione dei minori anche per il reato di maltrattamenti.

Voglio, in questa sede, sottolineare come la magistratura abbia dimostrato particolare sensibilità nei confronti delle vittime di tali odiosi reati e, più in generale, verso i testimoni vulnerabili, spesso anticipando, nella quotidiana esperienza giudiziaria, modelli di assunzione della prova che sono stati poi recepiti in specifiche prescrizioni normative.

L'impegno a delineare un adeguato sistema sanzionatorio e ad assicurare un'efficace e tempestiva risposta alla domanda di giustizia non è tuttavia soddisfacente. Occorre prevenire tali forme di inaccettabile violenza e la loro possibile degenerazione, intercettandone tempestivamente gli indicatori. Lo si è fatto attraverso l'introduzione di misure di prevenzione, quale l'ammonimento, finalizzate all'anticipazione della tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica.

Come emerge dai dati comunicati dal Ministero dell'interno, tale strumento preventivo è stato diffusamente applicato: nel periodo 2011-2016 sono stati emessi complessivamente 6.405 provvedimenti.

L'estensione ai soggetti indiziati del delitto di atti persecutori delle misure di prevenzione personali più incisive, introdotta dalla recentissima riforma del codice antimafia, potrà contribuire al rafforzamento della tutela delle vittime prima – e oltre – l'accertamento penale.

Siffatti interventi si pongono in linea con le indicazioni sovranazionali. Com'è noto, nel 2013 l'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul, firmata l'11 maggio 2011, sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, che impegna gli Stati ad assicurare un adeguato sistema di prevenzione, protezione e sostegno delle vittime e di punizione degli autori delle violazioni, fissando una serie di impegni, di natura politica e sociale, che consistono in strategie integrate per il contrasto e l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica. Il sistema delineato dalla legge di ratifica, in uno degli interventi che sono seguiti, colloca l'ordinamento italiano tra quelli che hanno già assicurato un elevato grado di conformità alla Convenzione stessa.

La consapevolezza che la civiltà di un Paese si misura sulla capacità del sistema di tutelare i soggetti più vulnerabili ha ispirato ulteriori e recenti iniziative normative del Governo, attraverso le quali si è inteso delineare un vero e proprio statuto delle persone vulnerabili, tramite una disciplina generalizzata per la protezione, l'assistenza e la tutela della persona offesa da ogni reato.

In attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che introduce «norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato», e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, in vigore dal 20 gennaio 2016, ha infatti apprestato un adeguato apparato difensivo per tutte le vittime di reato, soprattutto le più vulnerabili, nella consapevolezza non solo di un doveroso adeguamento agli *standard* europei ma, soprattutto, della necessità di assicurare posizione paritaria ai diritti di tutte le parti processuali.

Il sistema di tutela è stato ulteriormente affinato con l'adozione del decreto legislativo n. 122 del 2016 che ha istituito un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime di reati intenzionali violenti; in particolare, il provvedimento prevede un indennizzo destinato a rifondere le spese mediche e assistenziali in favore delle vittime di lesioni personali gravi o gravissime, di violenza sessuale e di omicidio, nel caso in cui la parte offesa non ottenga ristoro o nei casi in cui non sia stato possibile identificare l'autore del reato perché non punibile o non imputabile. A copertura del fondo, è previsto un contributo annuale a carico dello Stato pari a 2,6 milioni di euro, teso a integrare il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, già istituito presso il Ministero dell'interno.

Con l'obiettivo di ampliare la platea dei beneficiari, la legge europea 2017, in corso di pubblicazione, rivalutando anche i requisiti di accesso al fondo, ha previsto la rideterminazione del contributo annuale dello Stato da 2,6 milioni a 4 milioni di euro e l'estensione della copertura anche agli anni 2006-2015, con uno stanziamento mirato pari a euro 40 milioni.

Nella medesima prospettiva di rafforzamento della tutela delle vittime di reati intenzionali violenti, si evidenzia poi che, sempre su proposta del Ministero che rappresento, nel disegno di legge di bilancio 2018 è stata inserita la previsione di un'ulteriore integrazione finanziaria del Fondo di solidarietà, per un importo pari a 7,4 milioni di euro (rispetto ai 2,6 milioni già previsti), così da incrementare la misura degli indennizzi in favore delle vittime. Tra l'altro, il Fondo sarà alimentato anche con il pagamento degli illeciti civili che sono stati depenalizzati. Quindi è una previsione specifica che quanto dovuto sulla base di quelle depenalizzazioni vada ad alimentare il Fondo.

La costante attenzione riservata al tema oggi in discussione è testimoniata anche da ulteriori iniziative legislative in corso. Richiamo, in proposito, il disegno di legge – già approvato alla Camera e attualmente all'esame del Senato – volto a introdurre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici, in cui si prevede tra l'altro la modifica dell'articolo 577

del codice penale in relazione alle aggravanti del reato di omicidio, con la previsione della pena dell'ergastolo ove commesso in danno del coniuge o della persona comunque legata al reo da relazione affettiva. Il decreto-legge fiscale collegato alla manovra di bilancio 2018, già approvato al Senato, recepisce inoltre un emendamento d'iniziativa governativa diretto a escludere il delitto di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale dal novero dei reati suscettibili di estinzione in seguito a condotte riparatorie.

Dall'analisi appena condotta emerge come il nostro sistema penale e processuale abbia raggiunto un elevato grado di conformità agli *standard* europei nell'azione di contrasto al fenomeno della violenza di genere e contempra un ventaglio di misure repressive e di tutela delle vittime, nel processo, assolutamente adeguato. Ma – come anticipato – il tema non può e non deve essere affrontato solo attraverso risposte di tipo repressivo in quanto involge, prima di tutto, la dimensione culturale. Ed è proprio su questo versante che deve essere orientato l'impegno di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, con l'obiettivo di promuovere la maturazione di un'autentica cultura di considerazione e rispetto verso le donne. In tale prospettiva, il Ministero che rappresento è da tempo impegnato in politiche volte a favorire l'informazione e la sensibilizzazione dell'intera collettività, e ad assicurare il potenziamento di forme di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza.

A questo proposito, mi preme ricordare il protocollo che ho sottoscritto con l'associazione Rete Dafne *Onlus* nel mese di settembre, finalizzato alla mappatura dei servizi di assistenza alle vittime esistenti sul territorio nazionale. Il protocollo nasce dalla volontà di dare piena attuazione nell'ordinamento interno alla normativa europea in tema di assistenza alle vittime di reato e, in particolare, alla citata direttiva UE/29/2012, che prevede, tra l'altro, che gli Stati membri istituiscano un servizio nazionale di assistenza alle vittime di reato. L'operatività del protocollo consentirà al Ministero di disporre di un quadro compiuto ed esaustivo non solo della rete dei servizi di assistenza presenti sul territorio, ma anche delle migliori prassi esistenti, così da poterne promuovere la diffusione e assicurare alle vittime di reato, e della violenza di genere in particolare, livelli di assistenza adeguati, uniformi e all'altezza degli *standard* europei.

Nella medesima prospettiva, orientata a una più evoluta concezione della vittima di violenza di genere quale portatrice anche di bisogni e non solo titolare di prerogative processuali, merita poi di essere ricordato il progetto Codice Rosa Bianca, a rilevanza nazionale, già in corso di sperimentazione con il patrocinio del Ministero della giustizia e del Ministero della salute. Il progetto intende assicurare accesso privilegiato delle donne che abbiano subito maltrattamenti e abusi alle cure sanitarie attraverso un modello integrato d'intervento, fondato sulla cooperazione istituzionale tra ASL, Forze di polizia e procure della Repubblica.

Nella stessa direttrice di interventi, giova segnalare che, nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza, il Ministero della salute ha collaborato alla definizione delle linee guida nazionali per l'istituzione, in tutti i presidi di pronto soccorso delle aziende sa-

nitare e ospedaliere, di un percorso di protezione a tutela delle persone vittime dell'altrui violenza, con particolare riferimento alle vittime di violenza sessuale, maltrattamenti o atti persecutori, denominato Percorso di tutela delle vittime di violenza. Tali linee guida nazionali, presentate lo scorso 7 settembre nell'ambito della cabina di regia sulla violenza di genere, una volta approvate di concerto con i Ministri della giustizia, della salute e dell'interno, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, saranno recepite dalle aziende sanitarie e ospedaliere che al loro interno abbiano un pronto soccorso.

Mi preme poi ribadire anche in questa sede come il complesso delle azioni intraprese si accompagni a una costante attenzione alla formazione dei soggetti istituzionali coinvolti nel contrasto al fenomeno oggi in discussione. A tal fine, nel declinare il mio contributo annuale alla Scuola superiore della magistratura per la definizione del programma delle attività didattiche, ho inteso valorizzare l'approfondimento dei crimini d'odio *online*, nella convinzione che l'utilizzo consapevole dei *social media* e un'efficace azione di contrasto a tali reati contribuiscano a diffondere una cultura del rispetto, anche riguardo alle relazioni di genere. La Scuola superiore della magistratura assicura peraltro, ormai da tempo, periodiche e mirate attività formative e di approfondimento sul tema della violenza di genere e, più in generale, sulla tutela dei soggetti vulnerabili.

Mi preme inoltre ricordare come molti uffici giudiziari requirenti, e non solo quelli di grandi dimensioni, abbiano da tempo istituito gruppi specializzati nella tutela delle fasce vulnerabili, essendo ormai maturata la consapevolezza che la trattazione specialistica dei reati contro questa tipologia di vittime assicuri la diffusione di strategie investigative mirate e calibrate sul fenomeno da contrastare, insieme ad altrettanto mirati interventi in favore delle vittime, anche attraverso una proficua interlocuzione con la Polizia giudiziaria delegata alle relative indagini.

Analoga specializzazione è presente in molti uffici giudicanti ove la trattazione dibattimentale dei procedimenti per tali reati è riservata a magistrati particolarmente formati e dotati della necessaria esperienza. A tale ultimo riguardo, va evidenziato come anche le Forze di polizia abbiano progressivamente affinato le rispettive competenze: sono infatti da tempo operative unità specificamente dedicate al contrasto alla violenza di genere ed è stata altresì intensificata la formazione multidisciplinare degli operatori.

Altro settore che ritengo sensibile è quello dell'esecuzione penale, nella convinzione che un'efficace azione di contrasto passi necessariamente anche attraverso percorsi di rieducazione degli autori dei reati di femminicidio o comunque di crimini riconducibili al contesto familiare-affettivo. A tal fine, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha avviato una collaborazione con l'ordine degli psicologi del Lazio per la realizzazione di una ricerca sugli autori di violenza nelle relazioni familiari. Il progetto, in corso di sperimentazione dal gennaio 2016, mira a valutare e gestire la pericolosità sociale e sviluppare le modalità di reinseri-

mento dei condannati attraverso l'individuazione di caratteristiche soggettive comuni agli autori di violenza, in modo da identificare le variabili correlate al comportamento violento verso la *partner* e al rischio di recidiva e l'elaborazione di programmi trattamentali mirati, unitamente alla promozione di attività formative specifiche del personale di Polizia penitenziaria e dell'esecuzione penale esterna, già peraltro assicurate su tutto il territorio nazionale nell'ambito della formazione ordinaria.

Così delineato il quadro normativo di riferimento e riassunto il complesso delle azioni realizzate, al fine di offrire un contributo fattivo al dibattito e ai lavori di questa Commissione, ritengo ora opportuno soffermarmi sulle iniziative, avviate dal Ministero della giustizia, finalizzate ad assicurare un compiuto monitoraggio del fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, in tutti i suoi contorni, nella convinzione che solo la piena conoscenza dell'esatta portata del fenomeno consenta la pianificazione di un'efficace azione di contrasto da parte di tutti i soggetti istituzionali.

A tal proposito, le politiche di informatizzazione della giustizia (che ho coltivato sin dall'inizio del mio mandato), oltre a restituire piena efficienza al sistema giudiziario, aprono nuove prospettive anche sul versante della rilevazione statistica della materia oggi in discussione, creando le premesse per la formazione di un patrimonio conoscitivo che potrà essere utilmente impiegato. La piena operatività e diffusione del Sistema informativo della cognizione penale (SICP) presso tutti gli uffici giudiziari di primo grado e di appello consentirà, infatti, una flessibilità nell'interrogazione dei sistemi, funzionale anche alla più approfondita conoscenza dei fenomeni criminali.

Al riguardo, si evidenzia come la competente Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati stia valutando interventi evolutivi del SICP finalizzati anche ad assicurare una rilevazione statistica dei dati che contribuiscono a definire la portata dei fenomeni in discussione, tra cui quelli richiesti da questa stessa Commissione nell'ambito del monitoraggio di recente avviato. In particolare, già dal prossimo dicembre sarà rilasciata una versione evoluta del sistema che recepisce le modifiche normative intervenute in materia di misure cautelari, consentendo la rilevazione anche del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima di cui all'articolo 282-*ter* del codice di procedura penale, di più recente introduzione. È inoltre allo studio l'individuazione di un campo specifico dei registri informatizzati in cui sarà indicato anche il legame familiare-affettivo tra autore e vittima del reato.

Il Ministero che rappresento, per il tramite della competente articolazione di statistica, è già in grado di assicurare una costante opera di monitoraggio. In particolare, i dati rilevati nel periodo compreso tra il 2013 e il 2016 evidenziano un flusso significativo, ma sostanzialmente costante, delle iscrizioni con riguardo ai delitti di atti persecutori, di maltrattamenti in famiglia e di violenza sessuale, anche di gruppo. A fronte di tali flussi in entrata si registra un'adeguata capacità di definizione da parte degli uffici giudiziari. Dalle rilevazioni condotte emerge che gli imputati dei reati

sopra indicati, nonché del reato di omicidio, di età compresa tra i trentuno e cinquant'anni, rappresentano il 55 per cento del totale; il 53 per cento delle persone offese appartiene alla predetta fascia di età. Quanto alla nazionalità, sia gli indagati che le persone offese risultano cittadini italiani nel 77 per cento dei casi.

Con riferimento al reato di atti persecutori, sono stati inoltre monitorati anche i flussi delle richieste di misure cautelari custodiali che evidenziano un tendenziale aumento.

Nelle more del progressivo perfezionamento dei sistemi informativi, che consentirà di affinare ulteriormente le rilevazioni, il Ministero della giustizia, per il tramite della Direzione generale di statistica, ha comunque effettuato uno studio del fenomeno della violenza di genere che può rappresentare un utile spunto di riflessione anche per i lavori di questa Commissione.

Dal punto di vista metodologico, va preliminarmente rilevato che lo studio in parola non è basato su dati estratti dai registri in uso presso gli uffici giudiziari, bensì sull'esame diretto di numerose sentenze relative agli omicidi con vittima di genere femminile avvenuti nel nostro Paese nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016. Evidenzio, in proposito, come siffatta opzione abbia consentito di estrarre informazioni che evidentemente non possono essere attinte dai registri, per loro natura destinati alla gestione informatizzata di dati estrinseci inerenti i procedimenti, sia pure nella versione più evoluta rispondente alle esigenze di rilevazione statistica. Lo studio può quindi ritenersi altamente indicativo della portata del fenomeno atteso che sono state esaminate 417 sentenze, rappresentative di oltre il 60 per cento dei casi di omicidi con vittima di genere femminile registrati nel periodo considerato. L'85 per cento dei casi esaminati (355 su 417) sono classificabili come femminicidio, in ragione del contesto in cui sono maturati. La distribuzione geografica risulta sostanzialmente omogenea nelle diverse zone del Paese. Nel 98 per cento dei casi l'autore del reato è un uomo e la nazionalità dell'autore conferma la prevalenza di soggetti italiani (74,5 per cento), come non molto dissimile risulta evidentemente il dato sulla nazionalità della vittima (italiana nel 77,6 per cento dei casi). Nel 55,8 per cento dei casi tra autore e vittima esiste una relazione sentimentale, in atto al momento dell'omicidio o pregressa. Tale percentuale risulta a sua volta così distribuita: nel 63,8 per cento dei casi si registra un rapporto di coniugio o convivenza in atto; nel 12 per cento una relazione sentimentale in atto; per il restante 24 per cento tra le due parti vi era stata una relazione sentimentale (matrimonio, convivenza o fidanzamento) terminata prima dell'omicidio. Nel 17,5 per cento autore e vittima risultano legati da una relazione di parentela (più della metà delle volte, si tratta di un legame tra figlio e madre); nel 15,1 per cento di conoscenza o amicizia; solo nel 2,2 per cento dei casi autore e vittima sono legati da rapporto di lavoro, mentre nel 9,4 per cento dei casi la vittima e l'autore non risultano avere rapporti di conoscenza.

L'analisi ha riguardato anche le modalità della condotta omicidiaria e gli strumenti impiegati, evidenziando una particolare efferatezza. L'arma

prevalentemente utilizzata è il coltello, che spesso risulta il mezzo di più agevole disponibilità, soprattutto nei casi maturati in ambito domestico. Si registrano comunque casi in cui sono state utilizzate armi da fuoco, così come, analogamente a vicende tristemente note, liquido infiammabile.

In ordine al luogo del delitto, lo studio evidenzia altresì che nel 35,2 per cento dei casi gli omicidi si sono consumati all'interno dell'abitazione della vittima, nel 34,1 per cento presso la casa coniugale e solo nel 2,9 per cento in casa dell'autore.

L'analisi dell'esito processuale delle vicende rivela un numero di condanne superiori alla media del settore penale generico.

Così riassunti gli esiti dello studio, confido che un utile spunto di riflessione e approfondimento potrà derivare dal complesso delle attività in corso presso questa Commissione – a cui abbiamo dato il nostro contributo – dei cui risultati sapremo fare tesoro nello svolgimento di tutte le iniziative che continueremo a coltivare per rafforzare le misure di contrasto dell'inaccettabile fenomeno della violenza di genere, e approfondire ogni sforzo necessario ad assicurare un sempre più adeguato sistema di tutela alle vittime.

Le azioni da lungo tempo intraprese, non solo a livello normativo, ne sono la conferma e sono dettate anche dall'esigenza di uniformare l'ordinamento interno agli *standard* di tutela definiti a livello europeo e internazionale, proprio grazie all'impegno di cooperazione che contraddistingue il nostro Paese, a partire dallo scambio dei dati e delle informazioni utili a definire l'esatta portata del fenomeno da contrastare.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua ampia e approfondita relazione e in particolare per la sua analisi delle sentenze, uno dei punti che la nostra Commissione ha il dovere di approfondire, come indicato anche nella legge istitutiva. Sapevamo che il Ministero stava conducendo questa indagine. Pertanto la ringrazio degli esiti che ci ha comunicato.

Lascio ora spazio alle domande dei commissari.

RIZZOTTI (*FI-PdL XVII*). Signor Ministro, la ringrazio per la sua disponibilità e la sua relazione. Ho apprezzato molto le sue affermazioni di sostegno alle donne vittime di violenza e anche la sua dichiarazione rispetto alla priorità assegnata, nel suo mandato, proprio alla tutela delle vittime della violenza di genere.

Mi sorge allora spontanea una domanda: quando, nel 2014, è stato abolito il carcere preventivo per lo *stalker* (credo che lei si fosse appena insediato e quindi l'*iter* aveva avuto inizio, forse, con il ministro Cancellieri), come mai non è stato fatto niente? E quando, con la riforma del codice penale, si è reso possibile estinguere il reato con il pagamento di un'ammenda (ricordo il caso recentissimo di Torino, forse il primo, in cui alla vittima di *stalking* sono stati offerti 1.500 euro di risarcimento dopo anni di persecuzione), anche al riguardo sono state necessarie numerose sollecitazioni. Ricordo anche quando il sottosegretario Boschi è venuta in questa Commissione e, dopo un'ulteriore sollecitazione, finalmente

si è posto fine, con una norma inserita nella delega fiscale, a questo abominio. Quindi, come mai in questi anni, anche solo per la carcerazione preventiva, non è ancora stato fatto niente? Desidererei conoscere la sua risposta.

D'ADDA (PD). Ringrazio il Ministro per essere intervenuto e soprattutto per la sua esauriente relazione. Tra l'altro, avevo già scaricato da Internet la relazione del Ministero e gli avevo dato una scorsa veloce.

Mi preme sottolineare un aspetto: dai dati che mettete in evidenza emerge, con una certa approssimazione alla certezza, che la nazionalità, sia per quanto riguarda l'autore, sia per quanto riguarda la vittima, è prevalentemente italiana. Rispetto al totale dei casi abbiamo soltanto un 25 per cento e un 22,4 per cento rispettivamente di autori della violenza e di vittime straniere. Se aggiungiamo il dato che ci era stato fornito dall'ISTAT, per cui pare che sia proprio la donna straniera a denunciare di più, abbiamo un risultato molto negativo per quanto riguarda il nostro Paese. È molto caratterizzante anche l'aspetto culturale che lei ha messo in evidenza.

Ci tenevo a porre una domanda. Ho guardato la tabella che lei ha riportato con l'esito delle sentenze di primo grado e le condanne sono di varia entità: tra gli undici e i vent'anni e tra i ventuno e i trent'anni (la maggior parte, circa il 70 per cento), vi è poi un 19,8 per cento all'ergastolo e il 9,9 per cento di condanne fino ai dieci anni. Ho fatto questo riferimento perché il dottor Cantone, in un articolo che scrisse per una rivista piuttosto importante (non è il caso di fare il nome), mise in evidenza un fatto che mi colpì particolarmente e probabilmente è anche nell'immaginario di chi, come noi, segue queste vicende (credo che il carcere debba prevedere sempre anche un aspetto di recupero della persona, nei limiti del possibile), ossia che la permanenza media in carcere di un autore di femminicidio è intorno alla decina di anni. Vorrei chiederle se sia vero e, se così fosse, non le pare che sia un tema molto serio (dal mio punto di vista lo è) da prendere in considerazione? Stiamo parlando dell'omicidio di una donna, anche nelle forme violente che lei ha riportato. Qui si parla di esito di sentenza di primo grado, non del percorso complessivo.

L'altra questione è la seguente: rispetto alle 417 sentenze che avete valutato, secondo il vostro punto di vista e ad una prima valutazione, visto che molto spesso la vittima di violenza, soprattutto di femminicidio, ha già denunciato in precedenza ed è già venuta in contatto con le Forze dell'ordine o con chi è preposto a difendere la persona più debole, dove ritenete che sia l'anello debole della catena? Non perché ci interessi dire, se c'è un anello debole, che questo è brutto e cattivo, ma vogliamo sapere, nel percorso che compie una donna nel denunciare le varie forme di violenza che poi possono sfociare nell'atto estremo, quali sono i punti più deboli della catena?

Ancora una considerazione: ritengo fondamentale la formazione della magistratura e dell'avvocatura. Credo che lo sia a tutti i livelli, maggiormente per chi deve prendere in carico i casi più gravi, ma anche e soprat-

tutto per chi si occupa dei casi che di primo acchito possono sembrare i meno gravi o i meno importanti. Abbiamo constatato infatti che molto spesso c'è una sorta di sottovalutazione, anche da parte della magistratura, di taluni elementi.

Innanzitutto è un cattivo segnale se vengono sottovalutati i casi in cui la donna ricorre, perché colpita in quanto donna da alcuni fenomeni, anche perché possono essere i primi passaggi di casi che poi si inaspriscono. Lei ha detto che state lavorando in tal senso e penso che ciò voglia dire anche che continuerete a monitorare questo aspetto e a lavorare sempre più attentamente, perché la formazione sia continua e migliorata nel tempo.

DALLA ZUANNA (PD). Signor Ministro, mi scuso fin d'ora del fatto che tra poco dovrò abbandonare questa sede per impegni concomitanti, ma le pongo ugualmente le domande e leggerò successivamente le risposte sul Resoconto stenografico.

La prima domanda è la seguente: mi rallegro moltissimo per il lavoro fatto sulle sentenze, che è nato anche da uno stimolo che era arrivato dal Dipartimento per le pari opportunità e che peraltro riprende un lavoro che è già stato portato avanti sullo *stalking* e che esorto tantissimo a riprendere anche in relazione ad altri reati. Naturalmente non in modo esaustivo, perché è impossibile, ma selezionando campioni mirati, è possibile attraverso le sentenze raccogliere informazioni che – come ha ben detto lei – sarebbe altrimenti impossibile raccogliere attraverso questionari informatizzati o altri strumenti simili. Quindi, andiamo avanti in questa direzione, pur consapevoli che le sentenze hanno i loro limiti. Si arriva alla sentenza ovviamente solo quando c'è un imputato o quando c'è l'omicidio-suicidio (quando non si arriva a sentenza, i femminicidi sfuggono alla rilevazione), ma è comunque una parte fondamentale del sistema informativo. Le chiedo a che punto sia la collaborazione con l'ISTAT nel lavoro di utilizzo dei dati della giustizia, con riferimento al sistema informativo che proprio l'ISTAT sta approntando rispetto alla violenza di genere. Tra l'altro, il portale a ciò dedicato – mi è stato riferito – sarà presentato proprio dopodomani.

La seconda cosa che mi permetto di dire è la seguente: è vero che gli autori di violenza e le vittime di nazionalità straniera rappresentano una minoranza rispetto al totale dei casi, ma siccome purtroppo gli stranieri e le straniere sono anche molto meno rispetto ai cittadini italiani, se si fa il conto, si nota come l'incidenza degli omicidi di straniere sia doppia rispetto agli omicidi di donne italiane. Bisogna quindi essere consapevoli che ci sono queste differenze che vanno studiate, capite e su cui bisogna interloquire.

Un'ultima domanda invece riguarda uno degli aspetti che sono balzati in evidenza, specialmente quando abbiamo audito persone che si occupano degli orfani di femminicidio, cioè il problema della mancanza di unicità dell'azione giudiziaria rispetto a questi temi. Mi riferisco in particolare alla differenza fra il penale e il civile e alla mancanza di un giudice unico su queste tematiche, come è stato evidenziato anche oggi, nella riunione

con il Partito Democratico, dalla senatrice Filippin; l'importanza di riprendere l'idea del tribunale della famiglia o come lo si voglia chiamare. Vorrei capire che tipo di ragionamenti avete fatto al riguardo.

PADUA (PD). Anch'io mi ritengo soddisfatta di quanto ci ha detto il Ministro rispetto al lavoro prezioso che è stato fatto, ma anch'io mi permetto di puntualizzare quanto detto anche dalla collega D'Adda rispetto al rischio – almeno per quello che abbiamo letto, ma anche per quello che abbiamo ascoltato in questa audizione – di una sorta di sottovalutazione di tali tematiche, talora, anche da parte delle persone che dovrebbero avere maggiore competenza e mostrare maggior attenzione. È quindi importante il lavoro che fa la Scuola superiore della magistratura nella continua formazione delle persone che poi in futuro decideranno che ne sarà degli autori di violenza e di femminicidio, in quanto vi è ancora adesso il rischio di una minimizzazione e di una sottovalutazione del problema.

Inoltre vorrei conoscere la sua opinione su un dato e sapere se ne sia stato portato a conoscenza. Durante le audizioni ho ascoltato una cosa che mi ha fatto inorridire: quando un figlio assiste alla violenza (parliamo quindi di violenza assistita da parte dei minori e sappiamo bene che questi bambini hanno bisogno di essere presi in carico e curati, perché devono affrontare e risolvere, per quanto è possibile, un trauma), ho scoperto che è necessario il parere positivo (che decide sostanzialmente) del padre, autore della violenza, alla terapia. Credo che ciò sia veramente incongruente, inaudito e insopportabile, perché è vero che stiamo parlando di una persona che certamente va punita e anche aiutata (anche loro hanno bisogno di soccorso), ma non è possibile che l'autore di una violenza così efferata possa impedire al proprio figlio o ai propri figli di essere curati. Credo che sia un tema da attenzionare con molta sollecitudine.

LIUZZI (GAL (DI, GS, PpI, RI)). Signor Ministro, la ringrazio per la relazione molto esaustiva. Vorrei sottoporle una considerazione, cui sottendono anche le ragioni, a mio parere, dell'istituzione di questa Commissione, della nostra presenza e delle nostre funzioni. A fronte di una certezza in questo campo, cioè che il femminicidio e ogni forma di violenza di genere siano riconducibili a determinati mutamenti e legati anche a quanto sta accadendo in termini di antropologia sociale e criminale, anche a fronte di letture di natura positivista, ciò significa appunto che la crisi economica che si è abbattuta su tutto l'Occidente, in particolare in Italia, abbia giocato una parte importante quantomeno nel generare tensioni e fibrillazioni e creare squilibri in quelli che un tempo erano magari normali rapporti fra i due sessi. Al di là del sapere se fossero più o meno giusti, sicuramente erano molto squilibrati, però oggi stiamo assistendo ai nodi che vengono al pettine e – ahimè – anche attraverso queste forme efferate di soppressione dell'altro sesso.

Lei ritiene che il fenomeno, sicuramente di natura culturale, economica, sociale e antropologica, sia percepito, a livello di sistema giudiziario italiano, da quello centrale fino alle sue diramazioni territoriali, in maniera

congrua, tale appunto da assicurare al Paese e ai cittadini una sufficiente vigilanza, una sufficiente risposta di giustizia e una sufficiente capacità di vicinanza ai cittadini, in particolare alle donne che sono vittime del fenomeno?

Quindi, piuttosto che farle una domanda più pertinente, ho voluto chiederle in termini generali se reputa il sistema giudiziario all'altezza di quanto sta avvenendo.

ANITORI (*AP-CpE-NCD*). Mi accodo alle domande che ha già fatto il collega Dalla Zuanna a proposito del processo penale e civile che riguarda soprattutto i minori, i quali quindi vengono considerati in modo differente.

Visto che ha dichiarato che serve lavorare sulla cultura della prevenzione, sulle denunce inascoltate e su eventuali negligenze, che possiamo valutare caso per caso, vorrei formularle una richiesta che ha già ottenuto il parere positivo del Ministero dell'interno e del comandante generale dei Carabinieri. Nel caso di *stalking*, non sarebbe il caso di utilizzare il famoso braccialetto elettronico per evitare che soggetti che sono già stati ultrasegnalati facciano quello che abbiamo già visto succedere più di una volta? Occorre inoltre fare in modo che questo sia collegato alla questura e assolutamente non alla vittima, altrimenti questa povera persona non vive più. Il braccialetto elettronico potrebbe essere uno strumento efficace, in attesa di porre in essere tantissimi altri provvedimenti. Sarebbe opportuno adottare un provvedimento di questo genere che comunque è subito operativo.

FASIOLO (*PD*). Anch'io ho apprezzato la relazione analitica del Ministro. Quello che mi preme aggiungere ai tanti interventi che hanno già esaurito le tematiche al nostro esame, peraltro così ricche e complesse, è la necessità di valorizzare le iniziative di prevenzione della violenza di genere nelle case circondariali.

Ci sono buone pratiche, davvero straordinarie, che sarebbe bene cercare di diffondere, perché, anche attraverso queste pratiche, si promuove la rieducazione. Dobbiamo pensare che l'obiettivo è il reinserimento sociale e lavorativo dello *stalker* e di personalità così problematiche. Bisogna fare in modo che acquisiscano nel tempo una cultura assolutamente idonea. Questo compito attiene prioritariamente alla realtà scolastica, cioè alla scuola e alla formazione: una formazione che deve penetrare anche all'interno delle case circondariali. Ho assistito a diverse manifestazioni teatrali e culturali che sono davvero encomiabili. Mi piacerebbe che si realizzasse un *dossier* di queste buone pratiche perché siano diffuse.

Inoltre un discorso molto importante è quello relativo alla formazione delle guardie penitenziarie, cioè delle figure professionali che operano all'interno del carcere, che è assolutamente necessaria.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei rivolgere alcune domande al Ministro, che ringrazio per la puntualità delle questioni che ha portato in questa

sede. Emerge in particolare, anche dal lavoro che stiamo svolgendo in questa Commissione, come sia importante la migrazione dei dati al Sistema informativo della cognizione penale (SICP).

Un altro dato che sta emergendo con forza soprattutto dalle audizioni dei rappresentanti dei centri antiviolenza ma anche di altre associazioni come, per esempio, il CISMAI, che ha emanato le linee guida sulla violenza assistita da minori, è purtroppo la vittimizzazione secondaria che subiscono le donne nel momento in cui denunciano la violenza domestica. Questo accade perché, come lei ha ben rilevato, Ministro, spesso manca una formazione attenta degli operatori di giustizia ma soprattutto di quegli psicologi che vengono chiamati a fare le consulenze tecniche d'ufficio (CTU), in quanto non riescono a distinguere ciò che è un semplice conflitto familiare da ciò che invece è violenza domestica, che andrebbe accolta e trattata in modo diverso.

Soprattutto, nel momento in cui si sporge querela, partono procedimenti che vanno in parallelo, di cui le vittime sono purtroppo protagoniste, ovvero il processo penale per la violenza subita e il procedimento civile per la causa di separazione. Tutti coloro che hanno riferito in Commissione hanno detto che, peraltro, la Convenzione di Istanbul suggerisce di non concedere l'affido condiviso nel momento in cui viene perpetrato un reato di violenza domestica e maltrattamenti. Tale istituto, nato nel 2004, è sacrosanto nel caso di semplice conflitto coniugale e quindi di una separazione che può essere consensuale o giudiziale.

Inoltre, in parallelo e in assoluta solitudine, il tribunale dei minorenni non si coordina assolutamente con gli altri, anche perché ha un sistema informativo che non è in relazione con quelli penali e civili.

Ho appreso con un certo sconcerto, per esempio, che nel tribunale dei minorenni di Bologna, una realtà anche molto avanzata, l'audizione protetta dei minori non viene videoregistrata ma viene verbalizzata a penna negli uffici dei giudici onorari. Mi chiedo come possa un adulto verbalizzare le emozioni e il trauma subito da un bambino, da un minore, senza videoregistrarlo. Penso che questo sia un punto assolutamente importante. Ripeto, inoltre, che i rappresentanti del CISMAI – che abbiamo audito in Commissione – ma anche di Telefono Azzurro denunciano il fatto che questi bambini, che attraversano il lunedì il CTU del penale, il martedì quello del civile e il mercoledì il tribunale dei minorenni, arrivano al giovedì esausti e provati. Quindi le chiedo come si può continuare a fare dei passi in avanti nell'organizzazione, nel coordinamento e nella presa in carico delle vittime di violenza domestica.

Dall'analisi che la Commissione di inchiesta sta svolgendo, iniziano a emergere alcuni vuoti che probabilmente nella prossima legislatura potremo colmare. Per esempio, nel momento in cui è stata scontata la pena e il maltrattante viene scarcerato, non è più prevista alcuna misura di protezione per le vittime. A tale proposito, è corretto ciò che lei diceva relativamente alla presa in carico e alla sperimentazione che state facendo con gli psicologi del Lazio, perché – come stabilisce la Convenzione di

Istanbul – i maltrattanti vanno presi in carico anche per cercare di aiutarli a superare questo problema.

Oltre al vuoto normativo relativamente al giorno dopo la scarcerazione e alle misure di protezione delle vittime, ci sembra che manchi una sanzione nel momento in cui vengono violate le importanti misure cautelari inserite nel decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (convertito nella legge 15 ottobre 2013, n. 119), nel momento in cui vengono violate le misure cautelari di allontanamento dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento.

Inoltre, le chiedo un'opinione relativamente alla violenza domestica assistita dai minori. Esiste un'importante aggravante per la violenza assistita da minori. In Commissione è emersa la proposta, avanzata da molte associazioni, di trasformarla in reato di violenza assistita da minori. Infatti vi è un indubbio danno innanzitutto del diritto soggettivo dei bambini e delle bambine a non dover subire violenza assistita e, in secondo luogo, si tratta anche di un coordinamento tra le misure di aggravante e di un bilanciamento con le attenuanti.

ORLANDO, ministro della giustizia. Per quanto riguarda la questione della custodia cautelare, il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, l'ha reintrodotta. Tra l'altro un procedimento su quattro, attualmente, prevede misure di carattere cautelare, quindi non vi è stato un depotenziamento dello strumento.

La questione della giustizia riparativa merita un approfondimento. Credo che una riflessione sia stata giusta e questa cosa, se male interpretata, potrebbe portare a un segnale simbolico sbagliato. Forse tale aspetto è stato sottovalutato quando è stato previsto l'istituto in termini generali. Dal punto di vista della deterrenza, però, non c'è ancora nessun giudicato che accetti quell'impostazione perché attualmente la sentenza è stata impugnata dal procuratore generale e quindi ancora non esiste una giurisprudenza compiuta che stabilisce che effettivamente si accetta quel tipo di risarcimento. In secondo luogo, stavamo parlando di ipotesi di *stalking* lieve, anche se nella vulgata giornalistica è diventato immediatamente *stalking tout court*, che porterà, nel caso di un incensurato, a una condanna lieve. Ora, se si tratta di un incensurato, si avrà una sospensione condizionale della pena, il che significa che questa persona non avrà chiaramente nessun tipo di condanna alla reclusione e neanche una condanna a una pena pecuniaria. Questo avviene attualmente.

Nel caso specifico, forse il risarcimento era incongruo ma assicurava comunque che ci fosse un elemento sanzionatorio effettivo, cosa che invece, stante l'attuale regime della condizionale che è difficile pensare di superare, non porta a nessun tipo di sanzione. Lo dico perché capisco che può sembrare fuori luogo il fatto che si ipotizzi un risarcimento. Riflettiamo sul fatto che, a oggi, una persona che compie quel tipo di reato non avrà nessun tipo di sanzione. Spesso le campagne mediatiche si innestano a prescindere da quelli che poi sono gli elementi effettivi che si generano. Se ragioniamo sugli elementi effettivi dico che abbiamo fatto bene

perché, dal punto di vista simbolico, poteva essere un segnale di carattere sbagliato, ma dal punto di vista concreto e dell'efficacia, non so se lo *status quo*, che abbiamo ripristinato con il decreto fiscale, effettivamente garantisca un'adeguata sanzione.

Per quanto riguarda la questione relativa alla valutazione delle sentenze, non so quale fosse la fonte del dottor Cantone, ma non mi risulta che la pena media sia dieci anni. Quando avremo finito le analisi delle sentenze, comunque, vi daremo un dato più preciso. A un primo apprezzamento, mi sembra che la media se ne discosti significativamente, però – ripeto – faremo una valutazione alla fine di questa analisi.

Per quanto concerne alla possibilità di intervenire sull'effettività e sull'efficacia degli strumenti, abbiamo due fronti sui quali dobbiamo provare a intervenire.

In primo luogo, è necessario consentire l'emersione del fenomeno, cioè aumentare la propensione alla denuncia, eliminare tutti gli ostacoli che, in qualche modo, la rendono più difficile o addirittura sostituire la denuncia con l'individuazione di altri elementi di carattere sintomatico. L'esempio del Codice Rosa va in questa direzione. In pratica non si denuncia direttamente, ma ci sono alcuni soggetti in grado di dire se sussistono sintomi e indizi che suggeriscano che ci si possa trovare di fronte a un certo tipo di situazione. Naturalmente – questo dobbiamo saperlo – nel bilanciamento degli aspetti ciò rischia di creare talvolta falsi allarmi, però, rispetto al valore che è in gioco, ossia la vita umana, è meglio un falso allarme che una sottovalutazione. Questo è un terreno su cui il legislatore ha iniziato a lavorare, ma la norma non risolve tutto. Il problema è l'introduzione di prassi. Quindi tutti i soggetti che incrociano dati o fatti di carattere sensibile dovrebbero essere sempre più propensi a utilizzare i dati come elemento di carattere sintomatico e responsabilizzati a inviare segnalazioni alle autorità giudiziarie e alle Forze di polizia.

Per quanto concerne l'aspetto più strettamente legato al funzionamento della giurisdizione, abbiamo essenzialmente due strumenti (rispondo a una serie di domande che hanno riguardato complessivamente la possibile sottovalutazione dei casi). Non mi sento di dire che complessivamente vi sia un atteggiamento di sottovalutazione del fenomeno da parte della magistratura. Ci possono essere singoli casi.

Come si può ridurre questo rischio? Intanto vedo uno strumento, oltre a quelli normativi che prevedono corsie preferenziali come lo stesso aumento dei massimi edittali, che è un segnale politico di attenzione che arriva al magistrato: il primo strumento fisiologico che può cambiare il funzionamento concreto è la formazione. Al riguardo penso che stiamo facendo quello che si deve, nel senso che la scuola di formazione mette in agenda questo aspetto come uno dei più rilevanti e lo abbiamo ulteriormente implementato ponendo quest'anno negli indirizzi la questione di una formazione anche sui reati d'odio, che talvolta vengono prima e talvolta si sovrappongono, distinta da ciò di cui stiamo parlando, ma con una stretta connessione con il fenomeno in esame.

L'altro aspetto riguarda naturalmente l'attività di carattere ispettivo. Tutte le volte che ho ritenuto che ci fosse una sottovalutazione, ho avviato un percorso di carattere ispettivo. Talvolta emerge che le cose sono un po' diverse da come vengono raccontate sui giornali perché la sottovalutazione non c'è oppure è giustificata dalla contraddittorietà della denuncia, quindi, ad esempio, in caso di omicidio spesso si dice che la vittima si fosse rivolta a un giudice e non è stata seguita adeguatamente, ma non sempre le cose stanno esattamente così e dall'analisi ispettiva emerge questo dato. Spesso, quando si tratta di fatti particolarmente efferati, abbiamo la tendenza a celebrare una sorta di processo parallelo sul terreno mediatico, attitudine che eviterei perché non aiuta né a fare giustizia né a fare buona giustizia. Credo sia importante considerare, invece, che esiste un'attenzione, un monitoraggio che si può realizzare attraverso l'attività di carattere ispettivo del Ministero e della procura generale che è intervenuta in casi di questo genere.

La Presidente mi ha posto una domanda della quale immagino conosca già la risposta. Non solo sono d'accordo con lei ma forse posso avere il titolo di dire che ho compiuto un passo concreto in questo senso: ho presentato un disegno di legge che prevedeva, appunto, la nascita di un tribunale della famiglia. Il motivo per il quale questo progetto, a oggi, non si è ancora concretizzato credo si debba chiedere ai componenti, al Presidente della Commissione giustizia e ai Capigruppo del Senato, che hanno ritenuto che il tema della riforma del processo civile non fosse una priorità. In questo senso non posso che rammaricarmi. Peraltro non capisco neanche bene il motivo, devo dirlo con molta franchezza, perché ritengo che, tutto sommato, fosse una riforma sulla quale non ci fossero grandi divisioni dal punto di vista politico e che fosse una riforma matura, sulla quale si poteva concentrare il lavoro e l'attenzione della Commissione giustizia, che invece ha ritenuto di doversi occupare di altro, nonostante le mie ripetute sollecitazioni.

Per quanto riguarda il braccialetto elettronico, sono assolutamente d'accordo che possa essere uno degli strumenti da utilizzare. L'ha già detto il ministro Minniti. Esiste però un problema rilevante perché, al di là di ciò che vogliamo fare con i braccialetti elettronici, è importante che tali strumenti siano a disposizione, perché quelli che avevamo li abbiamo esauriti tutti. Mi pare che il Ministero dell'interno da circa un anno e mezzo stia portando avanti una gara per avere nuovi braccialetti elettronici ma, al momento, non abbiamo notizie. Ho sentito ieri il capo della Polizia, che mi ha assicurato tempi certi e rapidi nella conclusione del percorso. In seguito ci divideremo su quale sia l'utilizzo ottimale di questi braccialetti, però intanto è importante averli.

Da questo punto di vista trovo che vi sia un'incongruenza normativa, o meglio che si possa riflettere bene se questo compito debba continuare a essere in capo al Ministero dell'interno, perché in verità è fortemente connesso con l'attività di carattere giurisdizionale e anche con la fase dell'esecuzione penale. Al momento, il legislatore ha deciso che era competenza di tale Ministero. Lo dico molto semplicemente per il fatto che noi siamo i

più sottoposti al tema delle condizioni carcerarie, del sovraffollamento, della percentuale di detenuti in attesa di giudizio, ma voglio dire con certezza categorica che noi la gara l'avremmo già fatta e finita perché avvertiamo immediatamente la pressione di cosa avviene quando non si hanno i braccialetti elettronici. Un altro Ministero forse non la mette tra le proprie priorità, perché oggettivamente nell'attività di polizia forse non è una questione cruciale come sarebbe per noi. Questa comunque è una considerazione che compete al legislatore.

Circa la questione degli affidi, a mio avviso, sulla base dell'ordinamento vigente, è già possibile superare l'affido condiviso e passare a un affido esclusivo. Il problema è la tempestività di questo intervento. Non vi è alcuna preclusione di carattere normativo a che questo avvenga, anzi la normativa orienta in questa direzione.

Sulla questione del teatro bisogna rivolgersi al ministro Franceschini.

Per quanto riguarda, invece, la formazione della Polizia penitenziaria, il tema del trattamento dei *sex offender* rientra tra le attività di carattere formativo. Tra l'altro, all'interno degli istituti vi sono specifiche sezioni dedicate a questa tipologia di detenuti. Il problema che abbiamo cercato di affrontare complessivamente con la riforma dell'ordinamento penitenziario, che è in fase di approvazione in Consiglio dei ministri, è l'individualizzazione del trattamento. Al momento abbiamo un trattamento che definisco fordista, nel senso che esso applica forme di trattamento uguali a situazioni, dal punto di vista psicologico e criminologico, fortemente diverse; questo non consente un effettivo percorso di riabilitazione e di recupero.

Il criterio sul quale abbiamo cercato di lavorare con la riforma è quello di legare in qualche modo anche i benefici e gli sconti di pena all'effettivo percorso di rieducazione e di reinserimento. Questo naturalmente implica uno sforzo molto forte dal punto di vista organizzativo e anche della concezione del carcere. Credo però che proprio in un campo come questo sia più evidente l'utilità di tale impostazione. Credo che anche quelli che ritengono che il carcere sia la soluzione a tutti i mali della società (e credo che questa sia una tendenza molto diffusa e trasversale) alla fine siano anche loro consapevoli del fatto che il carcere, se ci si preoccupa solo di quando si entra e non di come si esce, costituisce addirittura una minaccia per la sicurezza e non un elemento di rassicurazione e di costruzione di maggiori condizioni di sicurezza. In questo senso, il nostro è un carcere che questo aspetto lo contempla relativamente poco. Quindi il tentativo che stiamo facendo (naturalmente si tratta di processi che hanno effetti nel lungo termine) è esattamente quello di preoccuparsi di come un individuo esce dal carcere, di qual è il percorso che incrocia nella fase della detenzione e di quali sono le opportunità che ha a disposizione, oltre naturalmente a quali siano le responsabilità che si assume, perché questo è un fatto non irrilevante.

Mi si chiedeva, più complessivamente, una valutazione circa la percezione mia personale rispetto alla questione della cultura che informa la giurisprudenza relativamente a questi temi. La giurisprudenza indica una

forte consapevolezza e una particolare attenzione al fenomeno e, in questo senso, credo che aiutino due fattori.

Il primo è quello dell'accesso massiccio delle donne nella magistratura. Oggi le donne in magistratura sono più degli uomini, anche se considero ancora non sufficiente l'accesso delle donne ai vertici degli uffici giudiziari. Questo sarà, secondo me, l'elemento che cambierà profondamente la cultura e realizzerà un elemento di piena consapevolezza dell'aspetto di genere nell'attività giurisdizionale.

La seconda questione che ritengo molto importante è che l'abbassamento dell'età pensionabile ha portato a un forte e significativo rinnovamento generazionale. L'esame da magistrato è simile oggi a quello che si faceva venti, trenta o quarant'anni fa, ma sicuramente i modelli familiari che il magistrato ha vissuto sono profondamente diversi. Quindi, il fatto di avere una parte della magistratura che appartiene a una generazione più giovane è un elemento che serve anche a far metabolizzare dei modelli di relazione tra l'uomo e la donna diversi da quelli che, in qualche modo, potevano avere i loro padri o i loro nonni. Abbiamo una fascia di età in magistratura molto ampia: ci sono magistrati che possono essere nonni di altri magistrati e, in questo senso, la dinamica di evoluzione della giurisdizione in questi anni credo abbia aiutato. Quando abbiamo detto che un abbassamento dell'età pensionabile può servire a dare più contemporaneità all'attività della giurisdizione pensavamo non tanto alla formazione, che può cambiare relativamente poco, ma alla sensibilità culturale e alla contemporaneità rispetto ad alcuni fenomeni di carattere sociale; e credo che questa sia una cosa avvenuta.

Tenete conto che arriveremo a metà dell'anno prossimo, dopo tantissimo tempo, al pieno organico dei magistrati perché, nel corso di questi anni, abbiamo mantenuto un livello alto di concorsi, che ha fatto sì che non soltanto vi sia stata una compensazione rispetto ai vuoti di organico che si erano determinati, ma anche il fortissimo accesso di una generazione nuova. Ci siamo anche posti il problema di come riuscire ad anticipare l'accesso in magistratura rispetto a un percorso che oggi porta molto in là nel tempo; anche questo è un tema che abbiamo cercato di affrontare.

Per quanto concerne la questione delle misure di protezione rispetto a ciò che succede dopo, anche questo è un tema di grandissima importanza per tanti campi, non soltanto per questo. In quel sistema di cui parlavo precedentemente, con il sistema delle preclusioni si genera un paradosso. Il detenuto in generale ritenuto pericoloso non può avere una serie di benefici durante il periodo del trattamento, per cui quella persona diventa da individuo pericoloso a cittadino libero nell'arco di ventiquattr'ore.

Per quale motivo pensiamo a un'articolazione diversa del sistema delle preclusioni e del sistema dei benefici? Perché gli anni dentro il carcere devono seguire un'evoluzione o registrare una non evoluzione. In qualche modo, deve esserci un percorso che porti dalla situazione in cui si è pericoloso alla situazione in cui si valuta se c'è stato il reinserimento o meno. Questo atteggiamento, indotto dalla norma, spinge infatti a una condotta meramente burocratica: sono decorsi i giorni e alla fine quella

è una persona che ha espiato la pena. Ma se ha espiato la pena non vuol dire che ci sia stato un effettivo cambiamento. Questo è il senso della riforma che stiamo provando a portare avanti.

Naturalmente manca il tema della coda, di cosa succede dopo. In questo senso è molto importante il fatto che si sviluppi un sistema di esecuzione penale esterna. Pensare, infatti, a pene alternative che a un certo punto del carcere possono intervenire non è un modo di attenuare la condanna; è un modo di creare appunto questa forma di progressivo reinserimento all'interno della società e anche di osservare la condotta di chi viene reintrodotta all'interno della società, che per un certo periodo deve trovarsi in una condizione in cui non è libero ma non è neanche recluso. Così comincia a riassumersi delle responsabilità e la sua condotta è valutabile.

Quindi, chi vede nelle pene alternative soltanto un aspetto buonistico non coglie la convenienza che c'è per la collettività in questa fase di passaggio. Questa fase di passaggio, infatti, è una fase importante per tutti. Siccome escludo che per qualunque tipo di soggetto pericoloso si possa prevedere l'ergastolo, il tema di quando esce dal carcere ricorre sempre; il tema di come esce deve essere affrontato, a mio avviso, in questi termini.

Certo, c'è poi la questione di quando si estingue completamente la pena. Questo è un vuoto che oggettivamente è rimasto e che purtroppo è colmato soltanto dall'attività di soggetti sociali e di associazioni che si fanno carico di questo aspetto. È un tema però che in questo momento lo Stato non affronta e – lo dico per onestà intellettuale – è anche un tema che in questo momento, per ragioni di risorse, non è in grado di affrontare. Io mi accontenterei se il passo in avanti fosse quello di un carcere con le caratteristiche che ho descritto. Un ulteriore passaggio che si potrebbe pensare di fare è quello in termini di protezione del potenziale soggetto vulnerabile.

Penso, invece, che l'architettura completa dovrebbe prevedere un accompagnamento che metta insieme il tema della tutela degli eventuali bersagli di chi è stato condannato con il tema anche del suo reinserimento sociale e della sua evoluzione. Questa è una frontiera nuova, che potremo affrontare se avremo un carcere che abbia anche caratteristiche diverse. In questo senso, il superamento del carcere fordista (mi si conceda questo termine), cioè dell'idea che tutti sono trattati nello stesso modo e che alla fine diventano un numero, una matricola, è un elemento molto prezioso. Questo, infatti, significa ricostruire il profilo del detenuto, capire qual è stata la sua evoluzione, capire qual è ancora il suo grado di pericolosità potenziale nel momento in cui esce e, sulla base di questo, costruire un sistema che sia in grado di affrontare cosa succede dopo.

Questo oggi possiamo farlo, nella migliore delle ipotesi, solo in termini di protezione della potenziale vittima, ma non in termini di guida di un processo di trasformazione. Chi esce, infatti, è un numero; chi esce è semplicemente una persona sul cui certificato è scritto che ha esaurito la sua pena e non come ha reagito all'interno del percorso trattamentale.

Penso che il tema posto dalla Presidente sia giusto e anche che nell'immediato bisognerebbe provare ad affrontare la questione di come evitare recidive che ricadano su chi è già stato vittima.

Per quanto attiene, invece, alla questione della violazione delle misure cautelari, in verità abbiamo una norma di carattere generale che ne punisce qualunque violazione. Quindi, da questo punto di vista, gli strumenti normativi esistono già.

Il nostro è un Paese che sforna fattispecie di reato ogni quarto d'ora, ma penso che un'applicazione intelligente della normativa esistente non necessiti di particolari ulteriori innovazioni. Lo stesso direi anche per la questione che veniva richiamata rispetto alla violenza assistita. A mio avviso – ad avviso anche dei miei Uffici – tale problema può essere affrontato già nell'ambito della fattispecie del maltrattamento e non è necessaria un'ulteriore specificazione della fattispecie. Su questo punto, però, ovviamente la discussione è aperta.

Ritengo che la ricerca di nuovi strumenti penali abbia dato dei frutti, ma non spremerei ulteriormente il limone, nel senso che secondo me ciò che si poteva fare è stato complessivamente fatto. Non l'ho ricordato, ma avevamo introdotto una norma molto importante che fa decorrere la prescrizione dal compimento del diciottesimo anno di età. Per quanto riguarda la violenza sui minori, questa è una conquista molto importante. L'attenzione ora deve concentrarsi sulla concreta effettività ed efficacia del sistema, sulla formazione dei magistrati e del personale che in generale è chiamato a far funzionare la giurisdizione e poi – ma questo non è un compito mio – su una riflessione complessiva di carattere culturale. È vero infatti che sono cambiati i modelli di relazione, però abbiamo un'industria culturale che spesso ci propone ancora quel tipo di modello e lo scarto tra quello che vivi e ciò che ti viene proposto come modello diventa ancora più grande nel momento in cui le cose cambiano. Questa è una riflessione che naturalmente non posso risolvere io, ma che meriterebbe una particolare attenzione e una più forte iniziativa su questo tema. Sono convinto che sia importante segnalare che un gip ha sbagliato. Io non posso farlo, ma sono convinto che in democrazia le sentenze e i provvedimenti si possano e si debbano criticare perché non sono elementi posti al riparo dal controllo democratico, però mi concentrerei un po' anche sulla valutazione dei messaggi che vengono mandati da alcuni prodotti di carattere culturale (definiamoli così).

PRESIDENTE. Abbiamo convocato in audizione tutti i vertici delle televisioni.

ORLANDO, ministro della giustizia. Non mi riferivo a voi, ma noto che in generale, quando si verifica un fatto negativo, il giorno dopo ci si chiede se la Polizia e la giustizia abbiano fatto il proprio dovere. Ma cosa guardava questa persona in televisione, quali erano gli elementi che hanno ispirato quel tipo di comportamento, che tipo di modello è stato trasmesso a quel ragazzo, sono tutti elementi che non sempre sono al centro del di-

battito quando si verifica il fatto efferato o il fatto di sangue. Ritengo che questo sia un aspetto che dobbiamo cominciare ad affrontare, anche quando non emerge come patologico o quando è semplicemente considerato come un qualcosa frutto della tradizione.

La violenza come manifestazione distorta, ma sempre come una forma di amore, è affermazione che sentiamo ripetere ancora adesso. Forse queste sottovalutazioni fanno tanto male quanto le altre. Questa è semplicemente una valutazione che mi sentivo di fare: la sottovalutazione dell'effetto che alcuni messaggi possono avere è grave quasi quanto ciò che può fare, nella valutazione di un fatto concreto, chi è chiamato ad attuare la giurisdizione.

Una riflessione a 360 gradi su ciò che può fare al riguardo la scuola, su ciò che può fare la televisione, su ciò che può fare il cinema, su ciò che può fare la letteratura è a mio avviso molto importante, perché noi siamo anche quello che abbiamo letto e i modelli che ci sono stati in qualche modo trasmessi. Ed è un aspetto che naturalmente posso affrontare, come voi, semplicemente da osservatore, non avendo alcun titolo istituzionale al riguardo.

Però mi rendo conto che l'aspetto interessante di queste sentenze è capire non soltanto quanti anni sono stati dati e se tutte le misure sono state prese, ma cosa c'era dietro e qual era il contesto nel quale si è sviluppato questo fenomeno. E qui vediamo due elementi: uno è il tema dei modelli culturali e l'altro è la questione del degrado sociale. Una domanda che dovremmo porci è quanto abbiano inciso anche una crisi del *welfare* e una restrizione dell'offerta del *welfare* su questo tipo di fenomeno. Non tanto relativamente all'ipotesi estrema del femminicidio, quanto su quella dei maltrattamenti e delle forme di violenza all'interno della famiglia, la contemporanea crisi della famiglia di impianto tradizionale e dello Stato sociale, che fino a un certo punto ha fatto da diga rispetto a questo tipo di fenomeni, ha determinato sicuramente una degenerazione che poi, talvolta, ha prodotto questo tipo di fenomeni.

Per questo motivo, l'idea di un tribunale della famiglia aveva l'ambizione, dal punto di vista della giurisdizione, di non affrontare più la questione soltanto con dei compartimenti stagni, ma di capire come quel fatto fosse frutto di una crisi del nucleo familiare e come quel fatto potesse essere anche la conseguenza di un rapporto tra la famiglia, il sistema sociale e il sistema dei servizi. Purtroppo la situazione è ferma; mi auguro che vi sia qualche sorpresa, anche se a questo punto della legislatura ne dubito fortemente.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per essere intervenuto.
Dichiaro chiusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 14,30.

