

CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE GIUSTIZIA

Roma, 26 febbraio 2019

AUDIZIONE SUL D.D.L. N. 1455 E SULLE P.D.L. ABBINATE (p.d.l. n. 1003, Bartolozzi e a.; p.d.l. n. 1403, Ascari e a.; p.d.l. 1457, Annibali e a.)

Prof.ssa Valentina Bonini

La materia della violenza di genere e violenza domestica è stata oggetto di numerosi interventi normativi che si sono susseguiti negli anni, incidendo sia sul versante sostanziale, sia su quello procedimentale. Ciò nonostante (o forse proprio in ragione di un andamento alluvionale degli interventi normativi, alcuni di segno generale e con ambizioni sistematiche, altri di carattere settoriale e non immuni da logiche emergenziali), permangono significativi vuoti di tutela, che si registrano soprattutto sul piano della tempestività dell'azione investigativa, dell'apporto attivo della persona offesa e dell'effettività della protezione accordata alla vittima a rischio di vittimizzazione reiterata.

Deve, dunque, guardarsi con favore all'iniziativa di colmare i vuoti e di sciogliere i noti critici della disciplina, pur ampia e strutturata, dettata in materia di tutela e protezione della vittima di violenza domestica e di genere. Positiva è, altresì, la scelta di riunire il ddl e le pdl in un'unica sede di analisi, così da procedere ad una riforma che affronti le diverse criticità con un prodotto normativo di più ampio respiro. Nondimeno, l'ampiezza del fenomeno e la necessità di un approccio multidisciplinare –che guarda al versante culturale e formativo, al piano socio-sanitario, all'assistenza e sostegno della vittima, nonché alla materia penale e processuale penale (con incursioni che hanno riguardo alle misure di prevenzione) per estendersi fino alla delicata e attualmente sperequata tematica dell'indennizzo statale delle vittime– imporrebbero di prendere in considerazione un'iniziativa di respiro sistematico, che miri a realizzare una sorta di “T.U. del contrasto alla violenza di genere e domestica”, così da superare le inevitabili lacune, contraddittorietà e deficit di coordinamento che si annidano in un prodotto normativo ampio e pur frutto di successive e parcellizzate novellazioni. In questa direzione spinge anche un documento che sta giungendo alla stesura finale, la “Carta di Viareggio”, frutto della riflessione congiunta di giuristi (magistrati, avvocati e docenti universitari) e operatori del settore socio-sanitario, che individua 10 punti ritenuti fondamentali per un'efficace azione di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, tra i quali, oltre ad auspicare appunto la creazione di una fonte normativa unica a disciplinare i tanti aspetti del problema, vengono messe a fuoco alcune criticità a cui mirano dare risposta anche i disegni e proposte di legge qui in discussione.

L'analisi dei singoli articolati offre spunti di importante riflessione ed evidenzia un'attenzione per quelli che sono i principali momenti di criticità ad oggi individuabili negli assetti normativi. Alcune proposte presentano margini di sovrapposizione, ma in più parti si apprezza una complementarità che, se opportunamente coltivata attraverso una combinazione delle diverse proposte di legge, può condurre a una sintesi in grado di colmare le lacune e di contrastare i *deficit* normativi tutt'ora presenti. E', dunque, particolarmente utile analizzare i quattro articolati, cercando di sottolinearne le componenti virtuose e limitandosi a segnalare le aporie normative o gli attriti sistematici che, al contrario, sarebbero innescati da parti delle proposte, le quali, ora per il *drafting* normativo e ora per le scelte di fondo, paiono suscitare inconvenienti applicativi o addirittura rischi di frizione costituzionale.

Cominciando con il d.d.l. n. 1455, di provenienza ministeriale, deve osservarsi come esso persegua l'obiettivo –recuperando in buona misura quanto di cui alla p.d.l. n. 1003 (on. Bartolozzi e a.) e alla p.d.l. n. 1403 (on. Ascari e a.)– di assicurare la tempestività dell'azione investigativa sulla criminalità domestica, e ciò sia da un punto di vista generale, sia con lo sguardo rivolto a possibili interventi protettivi. L'obiettivo si pone in linea con quanto previsto in seno alla Convenzione di Istanbul (il cui art. 50 esige dalle autorità procedenti che operino «in modo tempestivo e adeguato»), nonché con quanto affermato a più riprese dalla Corte dei diritti dell'uomo, anche con riferimento al nostro paese (C.edu 2017, Talpis vs. Italia).

Siffatto obiettivo viene perseguito attraverso l'interpolazione di disposizioni codicistiche riguardanti la trasmissione della notizia di reato dalla p.g. al p.m., l'audizione della vittima da parte del p.m., il compimento degli atti di indagine delegati dal p.m. alla p.g.: si tratta di interventi che consentono di accelerare la fase delle investigazioni quando questa abbia ad oggetto reati riconducibili alla violenza domestica o di genere, anche se talune disposizioni risultano da un lato assai nette e perentorie, ma dall'altro prive di qualsiasi corredo sanzionatorio per l'eventuale inosservanza, con l'effetto di generare una norma ad effetto simbolico, più che pratico.

Art. 1 che modifica l'art. 347 c.p.p. (cfr. art. 49 Conv. Istanbul) non presenta criticità, inscrivendosi nel solco di una tripartizione già da tempo percorsa dal legislatore: anche le p.d.l. 1003 e 1403 ripropongono un'analogia novella, ma individuando l'una un termine di 24 h e l'altra di 48 h per la comunicazione della *notitia criminis* dalla p.g. al p.m. Dal punto di vista pratico, le differenze non sono particolarmente significative e la soluzione più armonica, sotto il profilo sistematico, è proprio quella coltivata nel d.d.l. governativo, ove si prevede che la comunicazione sia data

«immediatamente», come avviene per altre ipotesi di reato ritenute meritevoli di tempestivo intervento del p.m. in ragione della loro gravità e complessità investigativa.

Altra soluzione che è già stata ipotizzata nelle precedenti audizioni (dott.ssa Alessandra Conforti, audizione del 19 febbraio 2019) può essere quella di inserire le fattispecie di reato più rappresentative della violenza di genere (artt. 572, 582 aggravate dal contesto familiare, 612-bis c.p.) direttamente all'interno del catalogo normativo contenuto nell'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p., perché questo consentirebbe non solo di avere una corsia preferenziale nella comunicazione della notizia di reato, ma anche condizioni più agevoli per la proroga delle indagini e per la segretazione della notizia di reato ex art. 335 c.p.p.: deve osservarsi in proposito come la scelta di allungare i termini di durata delle indagini preliminari si ponga in contrasto con l'obiettivo di celerità che è coltivato in via principale dal disegno di legge.

Art. 2 che modifica l'art. 362 c.p.p. (cfr. C. edu 2017, *Talpis vs Italia*; artt. 10 e 20 Dir. 2012/29/UE), trova una parziale corrispondenza nell'art. 17 p.d.l. 1403 (on *Ascari e a.*) e nell'art. 7 p.d.l. 1003 (on *Bartolozzi e a.*), essendo tutte dirette a prevedere l'audizione della vittima nella fase iniziale delle indagini, in ossequio a quanto suggerito dalla sentenza *Talpis*, che ha condannato il nostro paese anche in ragione della inerzia investigativa concretizzante un inaccettabile ritardo con cui la vittima è stata ascoltata dagli inquirenti (circa 7 mesi dopo la presentazione della prima denuncia) e alla più generale previsione di cui all'art. 10 della Dir. 2012/29/UE.

La previsione del d.d.l. governativo si differenzia da quella di cui alla p.d.l. 1403 (on *Ascari e a.*) per una maggiore rigidità e per un più ridotto ambito operativo, non riguardando i procedimenti per reati di carattere sessuale che coinvolgano minori (per i quali potrebbe innescare pericoli di vittimizzazione secondaria maggiori dei pericoli di vittimizzazione reiterata che intende fronteggiare). In entrambi i casi si omette qualsiasi riferimento ad un reato che, invece, può trovare realizzazione nell'ambito della violenza domestica e di genere, ossia l'omicidio tentato, e, pertanto, appare utile l'inserimento del richiamo all'art. 575 c.p. nella forma del tentativo ex art. 56 c.p. (mentre è superfluo analogo inserimento nella disposizione di cui all'art. 1 che va ad interpolare l'art. 347 c.p.p., perché qui è già ricompreso l'omicidio tentato dal richiamo generale effettuato all'art. 407, comma 2, lett. a, n. 2 c.p.p.).

Ma ciò che merita attenzione è l'eccessiva rigidità dell'obbligo che incombe sul p.m., il quale risulta l'unico soggetto tenuto ad eseguire l'audizione (non si fa cenno ad una opportuna delegabilità dell'incombente alla polizia giudiziaria), da realizzarsi entro lo stringente termine di «tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato», salvo che non «sussistano imprescindibili esigenze di tutela della riservatezza [più appropriato sarebbe parlare di “segretezza” delle indagini] anche nell'interesse della persona offesa».

Se è comprensibile l'esigenza di coinvolgere in prima persona il magistrato inquirente, in ragione dell'importanza e delicatezza degli interessi coinvolti, deve però osservarsi come le fattispecie di reato richiamate siano numerose e in parte riferite a fatti che possono presentare anche un livello ridotto di gravità (così è per le lesioni di cui all'art. 582 c.p., che fanno insorgere l'obbligo di sentire la persona offesa anche nell'ipotesi di lesioni lievissime di cui al secondo comma, purchè aggravate dal "contesto familiare o relazionale"), generando una non trascurabile mole di incombenti in capo agli uffici della Procura.

Inoltre, il termine di tre giorni pare estremamente ridotto (basti a tal fine operare un superficiale confronto con quanto previsto dall'art. 294 c.p.p., ove, nel disciplinare il c.d. interrogatorio di garanzia nei confronti dell'imputato sottoposto a misura cautelare personale si fissa un termine di 5 o 10 giorni ad imprimere tempestività all'intervento del giudice), tanto da poter essere osservato con estrema difficoltà. Alla estrema brevità del termine si accompagna, peraltro, una individuazione del *dies a quo* per il computo dei 3 giorni che, fissato nel momento di «iscrizione della notizia di reato», fornisce una indicazione solo apparentemente rassicurante: l'art. 335 c.p.p. fa obbligo al p.m. di iscrivere la notizia «immediatamente», ma, com'è noto, si tratta di un obbligo non sindacabile da parte del giudice e sprovvisto di qualsiasi corredo sanzionatorio, essendo sottoposto solo ad un momento di vigilanza gerarchica ai sensi dell'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 106/2006 (come riformato dalla l. 103/2017). Da un altro angolo di visuale, la disposizione risulta sfornita di qualsiasi presidio sanzionatorio per l'eventualità di una sua inosservanza (né pare potersi ipotizzare una invalidità di atti del procedimento, che si risolverebbe in un ulteriore nocumento per la vittima che non è stata sentita o è stata sentita tardivamente), che potrà rilevare solo nei ridotti limiti di ordine disciplinare (la responsabilità civile del magistrato, che pure è stata riconosciuta per l'ipotesi di inerzia investigativa che ha prodotto una reiterazione criminosa a danno della vittima, non potrà che essere ipotizzata per ipotesi di inosservanze radicali).

Nella sua apparente stringenza e perentorietà, dunque, la disposizione rischia di andare inosservata, finendo per arricchire le fila delle tante norme-bandiera di cui si compone il nostro codice, senza offrire una tutela effettiva della vittima.

Può forse coltivarsi un articolato che presenti maggiore elasticità, in modo simile a quanto si legge nella p.d.l. 1403 all'art. 17: qui si prescinde dall'individuazione di un termine fisso, sancendosi che l'inquirente assumi informazioni dalla persona offesa «con urgenza».

Una maggiore elasticità (o in alternativa un termine più ampio, che può essere fissato in venti giorni, senza timore di frustrare le esigenze di tempestività dell'azione investigativa), d'altro canto, può rispondere anche a un'esigenza di tutela della vittima che, se sentita in un momento eccessivamente anticipato, rischierebbe di dover ripetere l'evento dichiarativo a seguito

dell'evoluzione delle investigazioni: l'art. 20 della Dir. 2012/29/UE, invero, dopo aver prescritto che l'audizione della vittima si deve svolgere senza indebito ritardo, si premura di proteggere la stessa dal rischio di vittimizzazione secondaria, disponendo che «il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo e le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini dell'indagine». Lo stesso art. 20 della Dir. 2012/29/UE, nel disciplinare l'audizione investigativa della vittima, assegna alla stessa un ulteriore momento di tutela, sul quale, invece, l'articolato proposto tace del tutto, forse anche in ragione della natura anfibia della vittima nel nostro ordinamento, talora trattato alla stregua di soggetto attivo del procedimento penale e talaltra approcciato come oggetto di intervento protettivo e fonte di utili conoscenze per il procedimento: la fonte eurounitaria prevede infatti che «la vittima possa essere accompagnata dal suo rappresentante legale e da una persona di sua scelta, salvo motivata decisione contraria», mentre nel nostro ordinamento la presenza del difensore in sede di assunzione di informazioni dalla persona offesa non assurge al rango di diritto della stessa.

Art. 3 di modifica dell'art. 370 c.p.p., presenta una quasi totale sovrapposibilità con l'art. 18 della p.d.l. 1403 (on. Ascari e a.) e realizza l'obiettivo di implementare la corsia preferenziale per le indagini in materia di violenza domestica e di genere, abbozzando così una sorta di doppio binario: dopo l'apertura rapida delle indagini con la immediata trasmissione della notizia di reato al p.m. e la tempestiva audizione della vittima, si prevede uno strumento di segno più generale, volto a stimolare una pronta esecuzione da parte della polizia giudiziaria degli atti di indagine delegati dal p.m. Seppure con una previsione isolata e avulsa da un contesto più generale di riferimento, si inaugura una disciplina utile a evitare indebite inerzie. Certo, le fattispecie di reato che meriterebbero una simile attenzione vanno ben oltre l'area della violenza di genere e relazionale e la selezione, pur rientrando a pieno titolo nella discrezionalità legislativa, non appare agevole: per restare nel contesto criminologico interessato dai provvedimenti in esame, pare congrua qui l'inserzione anche dei reati di carattere sessuale commessi in danno di minorenni (v. la p.d.l. 1403), ai quali dovrebbe aggiungersi, ancora una volta, quantomeno il tentato omicidio aggravato ai sensi dell'art. 577 c.p.

Il d.d.l. 1455 di iniziativa governativa a più riprese fonda le modifiche normative proposte sull'esigenza di coltivare «la tempestività di interventi, cautelari o di prevenzione, a tutela delle vittime» (così Relazione di accompagnamento, pag. 1) così da «pervenire, ove necessario, nel più breve tempo possibile all'adozione di provvedimenti di protezione o di divieto di avvicinamento» (Relazione di accompagnamento, pag. 2). In altri termini, la tempestività dell'azione investigativa è direttamente correlata alla tempestività dell'azione protettiva della vittima di fronte al pericolo di

reiterazione del reato in suo danno: se, dunque, l'obiettivo protettivo è da coltivare, non può trascurarsene il connotato dell'effettività. In questa direzione andrebbe valutata l'opportunità di prevedere, come già evidenziato da precedenti audizioni (dott. Fabio Roia, presidente sezione misure di prevenzione Tribunale di Milano, audizione 13 febbraio 2019), di prevedere un termine entro il quale il g.i.p., investito di una richiesta di misura cautelare personale, sia tenuto ad adottare l'ordinanza.

La protezione della vittima viene accordata, oltre che attraverso le tradizionali misure cautelari personali (e in parte minima attraverso le misure di prevenzione), mediante gli ordini di protezione declinati dagli artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p., che elevano una barriera attorno alla vittima e ai luoghi frequentati dalla vittima, così da impedirne l'avvicinamento da parte dell'imputato e scongiurare il pericolo di una reiterazione del reato o, addirittura, di una *escalation* criminosa.

Le misure di cui si parla coniugano l'obiettivo protettivo con un sacrificio limitato (rispetto alle misure custodiali) della libertà dell'imputato, potendo essere impiegate anche per le c.d. fattispecie spia (es. lesioni e minacce) e per le ipotesi in cui il pericolo non si atteggi in termini di tale intensità da giustificare la custodia carceraria; gli ordini di protezione presentano, inoltre, un contenuto vario a consistenza elastica, che può essere costruito con modalità concrete che vadano incontro alle esigenze protettive della vittima. Strumenti duttili, utili e virtuosi, dunque, che, tuttavia scontano un *deficit* di effettività, in quanto l'osservanza delle prescrizioni (divieto di avvicinamento a luoghi e persone) è di difficilissima verificabilità con le metodiche tradizionali: il controllo in sede cautelare realizzato dal personale di p.g. postula la predisposizione di limiti ben precisi (obbligo di stare presso l'abitazione) o di prescrizioni dai contenuti fissi (obbligo di presentazione alla p.g.), ma diventa evanescente fino a divenire quasi del tutto fortuito di fronte alla interdizione da aree territoriali distinte e distanti (abitazione della vittima, abitazione dei familiari della vittima, luogo di lavoro, sede scolastica dei figli, ecc.) e al divieto di avvicinamento di quello che è un vero e proprio "bersaglio mobile": la vittima e i suoi familiari.

Così, custodi dell'osservanza degli ordini di protezione finiscono per essere lo stesso imputato (mediante un improbabile autocontrollo) e la vittima (mediante la segnalazione alla p.g.): il primo, peraltro, appartenente ad una categoria criminologica che si contraddistingue per l'incapacità di osservare la distanza e il distacco dalla vittima, dalla quale non accetta la separazione e il rifiuto; la seconda, che finisce per sommare in sé gli *status* di soggetto protetto e protettore al tempo stesso, assumendo un ruolo che non può e non deve avere, soprattutto in un settore –quello della violenza intrafamiliare- in cui talora le vicende penali si sommano e intersecano con il conflitto in sede di separazione, rischiano di essere trasformate in impropria arma per battaglie che con l'interesse pubblico non hanno a che vedere; nondimeno, affidare alla vittima il controllo dell'osservanza delle

prescrizioni interne ai *protection orders* porta con sé un deficit di attendibilità del controllo, posto che questo sarà più o meno intenso, più o meno accurato, più o meno affidabile a seconda della diversa emotività della persona offesa.

La ridotta praticabilità e utilità dei tradizionali meccanismi di controllo del rispetto delle prescrizioni finisce per limitare fortemente l'effettività della protezione accordata attraverso gli strumenti cautelari di cui agli artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p.: per recuperare uno spessore rassicurante della barriera protettiva con questi elevata soccorre la modalità di monitoraggio elettronico (c.d. braccialetto elettronico), che oggi può essere realizzata anche in modo biunivoco, verificando in tempo reale un indebito avvicinamento a luoghi o a persone e consentendo così: 1) un rapido intervento della polizia giudiziaria per ripristinare una situazione di sicurezza; 2) un accertamento dell'inosservanza delle prescrizioni che può essere apprezzato dal giudice della cautela al fine di un eventuale inasprimento della risposta cautelare.

Il ricorso al c.d. braccialetto elettronico, oggi consentito per il solo allontanamento dalla casa familiare *ex art. 282-bis* c.p.p. (non per il divieto di avvicinamento *ex art. 282-ter* c.p.p.) nei ridotti casi elencati nel comma 6 di questa disposizione, viene generalizzato ed esteso anche al divieto di avvicinamento attraverso la **p.d.l. 1003 (on. Bartolozzi e a.)**, finalmente irrobustendo e rendendo effettiva una protezione che sovente è tale solo sulla carta.

Non è indifferente osservare come il ricorso al monitoraggio elettronico, ad oggi molto limitato, in quanto costretto entro gli angusti confini operativi di cui all'art. 282-*bis* comma 6 c.p.p. (solo per le ipotesi criminose lì declinate e solo per l'allontanamento dalla casa familiare, mentre nulla si prevede per il divieto di avvicinamento *ex art. 282-ter* c.p.p.), comporterebbe un significativo risparmio di risorse umane (personale di polizia impiegato altrimenti nei controlli) a costo zero, in quanto la convenzione stipulata con le compagnie telefoniche per l'uso dei c.d. braccialetti elettronici prevede un significativo impegno economico che deve essere onorato indipendentemente dall'impiego in concreto dei dispositivi, ma per la semplice messa a disposizione degli stessi. Le difficoltà operative che ad oggi si registrano e che rendono evento raro il ricorso al monitoraggio elettronico rappresentano il frutto di un difetto di coordinamento tra Ministero dell'Interno, nella sua articolazione del dipartimento di pubblica sicurezza che gestisce la distribuzione dei dispositivi di controllo, le articolazioni periferiche di polizia giudiziaria e gli uffici g.i.p.: la soluzione di tale corto circuito organizzativo e comunicativo rappresenta una condizione necessaria per limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere e va ben oltre il problema del contrasto alla violenza domestica e di genere, spesso rendendo impraticabili anche gli arresti domiciliari nell'ambito di procedimenti per forme diverse di criminalità.

Sotto il profilo del *drafting* normativo, la soluzione offerta dall'art. 2 della p.d.l. 1003 procrastina uno degli elementi di maggiore criticità della previsione vigente, che limita la possibilità di controllo elettronico alle sole fattispecie di reato elencate nell'art. 282-*bis* comma 6 c.p.p. Sarebbe, invece, opportuno (e più lineare sotto il profilo sistematico) consentire il ricorso al c.d. braccialetto elettronico biunivoco (funzionante mediante segnale GPS e composto di due unità, una collocata come “cavigliera” all'imputato e l'altra messa a disposizione della vittima come dispositivo portatile) per tutte le ipotesi in cui può venire applicata la misura dell'allontanamento dalla casa familiare (resta, ad esempio, al di fuori dell'operatività della norma, il tentato omicidio, ma anche la sottrazione di minore di cui agli artt. 574 e 574-*bis* c.p.), non comprendendosi la limitazione dello stesso solo a talune fenomenologie criminose. Rappresenterebbe soluzione maggiormente funzionale alla finalità protettiva inserire la relativa disciplina in un comma apposito a chiusura sia dell'art. 282-*bis* sia dell'art. 282-*ter* c.p.p., che potrebbe recitare come di seguito: «Nel disporre la misura, il giudice, ove le ritenga necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive modalità di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertata la disponibilità da parte della polizia giudiziaria e i soggetti interessati ne abbiano accettato l'applicazione. Il mancato consenso da parte dell'imputato viene valutato ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 276 del codice di procedura penale, in caso di trasgressione delle prescrizioni imposte ai sensi dei commi che precedono».

Tale formulazione consente di disporre il monitoraggio elettronico sia in seno all'allontanamento *ex art. 282-bis* c.p.p., sia in seno al divieto di avvicinamento *ex art. 282-ter* c.p.p. ed è strutturata in modo tale da incentivare l'imputato a prestare il proprio consenso all'applicazione del dispositivo di controllo.

Le restanti disposizioni che la p.d.l. 1003 intende introdurre hanno l'obiettivo di rafforzare i diritti informativi della persona offesa in ordine allo *status libertatis* dell'imputato. L'articolato presenta, però, alcune criticità: quanto all'art. 1, che inserisce un nuovo art. 90-*ter*.1 c.p.p., l'ambito operativo è incerto e solo incidentalmente collegato ad esigenze protettive. Infatti, nel prevedere la comunicazione dei provvedimenti che seguono al maturare di cause di estinzione del reato o della pena, crea obblighi informativi che operano anche quando l'imputato si trovi già in uno stato di completa libertà; né, d'altro canto, la disposizione è idonea a fondare un generico diritto ad essere informati in ordine ad epiloghi proscioglitivi (pronunciati nei confronti dell'imputato libero), perché nulla si dice in ordine alla comunicazione di sentenze liberatorie che non riposino su cause estintive del reato (ad es. improcedibilità; ovviamente non avrebbe senso comunicare provvedimenti di assoluzione, in ragione dell'innocenza dell'imputato e, a fortiori, della sua non pericolosità).

Sotto altro versante, poi, si prevede –sia all’art. 1, sia all’art. 4, sia all’art. 5, sia all’art. 8– che la comunicazione di provvedimenti che determinano il recupero di spazi di libertà in capo all’imputato (o al condannato) avvenga nei confronti della persona offesa e del «suo difensore». In particolare, l’interpolazione, ad opera dell’art. 5 p.d.l. 1003, dell’art. 299 c.p.p. sembra evidenziare l’obbligatorietà della notifica ad entrambi i soggetti, dimenticando, però, che la persona offesa è l’unico soggetto privato che può stare in giudizio con o senza l’assistenza di un difensore, che dunque può anche non essere nominato.

Ancora afferente il tema dei diritti informativi della persona offesa è la modifica che si prospetta nell’art. 1 della p.d.l. 1457 (on. Annibali e a.), che mira a rendere obbligatorie le comunicazioni dell’evasione e scarcerazione di cui all’art. 90-ter c.p.p., sopprimendo la condizione attuale che collega l’insorgere del diritto alla comunicazione alla previa richiesta dell’offeso. La disposizione fa prevalere un presunto diritto alla protezione sul c.d. diritto all’oblio in capo alla vittima e, in questa misura, si colloca in contrasto con quanto previsto all’art. 6, comma 6 Dir. 2012/29/UE, che subordina i diritti informativi della vittima alla volontà di questo e alla condizione esterna che questi non comportino «un rischio concreto di danno per l’autore del reato» (danno da ritorsione).

Le restanti disposizioni sono destinate a incidere sull’ordinamento penitenziario, prevedendo un percorso trattamentale che si arricchisca di specifiche componenti psicologiche: la modifica è, di certo, da salutare con favore, muovendosi nella direzione di una individualizzazione del trattamento che offre specifici programmi rieducativi per i condannati di delitti in materia di criminalità domestica e relazionale.

Pare, invece, inserire una rigidità eccessiva e, pertanto, passibile di censura in punto di ragionevolezza, la previsione dell’art. 2 p.d.l. 1457, che, interpolando l’art. 4-bis, comma 1-*quater* o.p., condiziona l’accesso ai benefici penitenziari (lavoro all’esterno, permessi premio, misure alternative) ai risultati dell’osservazione della personalità condotta collegialmente per almeno un anno: ciò comporta la permanenza nella struttura penitenziaria per almeno un anno anche in relazione a vicende criminose che presentano una ridottissima gravità in concreto (così è per le lesioni personali, che vengono attratte nell’orbita della previsione anche se lievi o lievissime, purchè commesse in un contesto familiare: basti ricordare in proposito che parte di queste ipotesi di reato fino alla recentissima pronuncia della Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2018, rientravano addirittura nelle competenze penali del giudice di pace e rifuggivano così ogni sanzione detentiva), inibendo nei fatti l’accesso alle misure alternative. La formulazione attuale dell’art. 4-bis, comma 1-*quater* o.p., riferito ai c.d. *sexual offender*, fa salve le ipotesi di minore gravità di cui all’art. 609-bis c.p., evidenziando come anche all’interno di fattispecie di reato particolarmente

odiose possa e debbano introdursi ragionevoli distinguo in concreto, che a maggior ragione si impongono per ipotesi criminose contrassegnate già a livello astratto da una particolare lievità (art. 582 c.p.) o da un'ampia forbice edittale (art. 612-*bis* c.p.)

Particolarmente esteso è il disegno riformatore delineato con la p.d.l. 1403 (on. Ascari e a.), che guarda al codice penale, al codice di rito penale, all'ordinamento penitenziario e alle misure di prevenzione, nonché a profili formativi e di organizzazione giudiziaria. Pregevole è l'intento di una revisione di ampio respiro, che miri ad una maggiore armonia sistematica, raggiungendo una maggiore efficienza del contrasto alla violenza di genere e domestica.

Le scelte compiute, però, sollevano più di un dubbio, sia sul piano della politica criminale, sia sul piano della tenuta costituzionale, sia infine in punto di tecnica normativa.

Sotto il profilo delle scelte di politica criminale, pare evidente come le proposte avanzate sul piano sostanziale si risolvano per lo più in un inasprimento della risposta sanzionatoria, ora attraverso il ritocco verso l'alto della cornice edittale (art. 1 p.d.l. 1403, che eleva la pena massima per il reato di maltrattamenti da sei a otto anni, peraltro giustificandosi tale opzione sulla base di considerazioni processuali legate alla durata della custodia cautelare in carcere, con una chiara inversione metodologica che schiaccia il diritto penale a servizio delle esigenze processuali; artt. 6, 7, 8 10), ora attraverso la previsione di circostanze aggravanti dai contenuti evanescenti (art. 2 e aggravante per aver commesso il fatto contro persona «ad esso legata da relazione affettiva», ribadita anche nell'art. 3, nella parte in cui introduce l'art. 577-*ter* c.p.) e nella creazione di nuove fattispecie di reato che presentano contenuti assai ampi e di gravità attestata su livelli assai distanti, ma puniti con una inedita “pena fissa nel minimo” di particolare severità (art. 3 e creazione del reato di deformazione mediante lesioni permanenti al viso), ovvero di reati dai contenuti assai indeterminati (art. 5 e reato di molestie sessuali, consistente in «comportamenti indesiderati, di qualunque natura, afferenti la sfera sessuale»).

Particolarmente preoccupante la proposta di modifica del reato di cui all'art. 612-*bis* c.p., il cui massimo edittale viene portato ad otto anni, prevedendosi così una forbice edittale amplissima, e dove si intende inserire (analogamente a quanto ipotizzato dall'art. 1 p.d.l. 1403 anche per il delitto di maltrattamenti *ex* art. 572 c.p.) la previsione di una eccentrica ipotesi di arresto in flagranza differita, del tutto sprovvista di quella base indiziaria che sola può giustificare l'intervento limitativo della libertà da parte della polizia giudiziaria. Il tentativo –per certi versi comprensibile– qui compiuto di privare la denuncia dell'offeso del valore di interrompere lo stato di flagranza travalica il proprio scopo e finisce per legittimare un arresto in flagranza differita, poggiante sulla sola denuncia. Non può, in proposito, non tenersi conto del fatto che l'arresto operato dalla p.g. è

consentito nel nostro ordinamento in quanto poggiante su una situazione indiziaria qualificata dalla flagranza, che assegna una particolare consistenza e pregnanza all'ipotesi accusatoria: nei casi già previsti di arresto in flagranza differita (reati commessi in occasione di manifestazioni sportive o manifestazioni in luogo pubblico), questa base indiziaria qualificata è individuata nelle videoriprese che consentano di verificare la consumazione di un reato e l'individuazione dell'autore; analogamente, per i casi di arresto fuori flagranza, si registra una particolare consistenza indiziaria integrata dal fatto di cogliere il soggetto quando il reato è stato, sì, consumato, ma produce ancora i propri effetti permanenti (così è per l'evasione, che si consuma con l'abbandono del luogo in cui il soggetto deve stare ristretto, ma continua a dispiegare i propri effetti ovunque e fin tanto che il soggetto resti in stato di libertà, giustificandone così l'arresto che, tecnicamente, è fuori dalla flagranza consumativa). Nell'ipotesi che si intende qui introdurre, invece, manca qualsiasi consistenza indiziaria che giustifichi il potere di arresto della polizia, che dunque risulta effettuato in violazione di qualsiasi canone processuale.

A guardare con attenzione le disposizioni che costruiscono questa inedita forma di arresto differito, sembra che si sia realizzata una sorta di “*aberratio ictus* normativa”, ipotizzandosi l'introduzione di una disposizione che mira in verità a contenere gli effetti –particolarmente intensi sul versante della violenza perpetrata tra le mura domestiche– di quel filone giurisprudenziale, che ha trovato conferma nella posizione espressa dalle Sezioni unite della Cassazione (Cass., S.U., 24 novembre 2015, sent. N. 39131/16), in base alla quale la presentazione della denuncia/querela costituisce atto che interrompe lo stato di flagranza, impedendo così alla vittima di violenza familiare di invocare il pronto intervento della polizia giudiziaria ad interrompere un'esecuzione criminosa con l'arresto. Ma, se questo è il *vulnus* di tutela che si vuole fronteggiare, pare più rispettoso delle coordinate sistematiche intervenire direttamente sull'art. 382 c.p.p., precisando normativamente che “la presentazione della denuncia non costituisce atto di per sé solo interruttivo della condizione di flagranza”, di modo che la p.g., sollecitata ad intervenire a seguito di denuncia di un reato maturato nel contesto familiare, ricorrendo le condizioni di cui all'art. 382 c.p.p. (soggetto colto nell'atto di commettere un reato; soggetto che, subito dopo il reato, viene inseguito dalla polizia giudiziaria o da altre persone; soggetto che viene sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima), potrà eseguire l'arresto.

Anche sul versante processuale la p.d.l. n. 1403 manifesta un rigore che porta a soluzioni irragionevolmente squilibrate rispetto alla dimensione offensiva delle fattispecie considerate: l'art. 13 p.d.l. 1403 allarga la presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari e di idoneità della sola custodia carceraria ai reati di maltrattamenti e atti persecutori (oltre che all'introducendo reato di molestie sessuali), con un trattamento che la legge riserva solo a gravissimi delitti, trascurando del

tutto le possibilità di fronteggiare il pericolo per la vittima con misure cautelari *ad hoc*, quali sono gli ordini di protezione. Non solo il principio di adeguatezza, ma anche il nesso di proporzionalità che deve guidare il giudice nella scelta della misura cautelare viene ad essere smarrito, imponendosi legislativamente la risposta carceraria anche per condotte di modesta gravità concreta.

In netto contrasto con le indicazioni che possono essere tratte dal dettato costituzionale di cui all'art. 13, ultimo comma Cost., oltre che da considerazioni di carattere sistematico, si pone la previsione di cui all'art. 14 p.d.l. 1403, che priva le misure cautelari di cui agli artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p. del carattere della temporaneità, sottraendole dalla disciplina dei termini di durata e prevedendo che esse «perdono efficacia con la sentenza non più soggetta ad impugnazione». La sola ipotesi in cui le cautele a vocazione protettiva potrebbero venire meno in costanza di giudizio riposerebbero su una «accertata cessazione delle esigenze cautelari», di per sé sola non bastevole a giustificare il recupero della libertà personale, in quanto si prevede anche la condizione aggiuntiva della mancata opposizione della persona offesa. Un simile costrutto, oltre a privare le misure di una connotazione che è a loro naturalmente connaturata –quella della temporaneità– che trova riscontro costituzionale nel citato art. 13, ultimo comma Cost., si pone in rotta di collisione con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma 2 Cost., consentendo il permanere di una privazione della libertà personale nei confronti di un soggetto presunto innocente, pure in assenza di esigenze cautelari, allorquando la persona offesa si opponga alla revoca, foss'anche solo per mero capriccio o intento persecutorio.

Non si rilevano criticità relativamente alle proposte attinenti la materia penitenziaria, dove si estende la previsione di percorsi trattamentali *ad hoc* anche ai condannati per maltrattamenti in famiglia e atti persecutori, inserendosi altresì una previsione che destina un terzo dei compensi versati per il lavoro svolto da detenuti e internati al pagamento del risarcimento in favore della vittima che sia stato fissato dal giudice.

Condivisibile è la previsione di *training* formativi per gli operatori di polizia che sono finalizzati a raffinare un profilo professionale particolarmente capace in tema di prevenzione e perseguimento dei reati di violenza domestica e relazionale; trattandosi di disciplina orientata al sostegno e assistenza della vittima, la finalità dei corsi formativi potrebbe essere estesa anche a tali profili.

Prof.ssa Valentina Bonini

Ricercatore di Diritto processuale penale

Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Pisa