

PROVVEDIMENTO URGENTE IN DIRAMAZIONE



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
GIURIDICI E LEGISLATIVI

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DAGL 0010262 P-
del 28/11/2018



21544189

50166/10.3.4

Roma 28 NOV. 2018

A TUTTI I CAPI
UFFICIO LEGISLATIVO
LORO SEDI

Al Ragioniere Generale dello Stato
R O M A

OGGETTO: schema di disegno di legge recante modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.
(GIUSTIZIA)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

d'ordine del
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DOMESTICA E DI GENERE.

ART. 1

(Obbligo di riferire la notizia del reato)

1. All'articolo 347 del codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, al comma 3, dopo le parole «se si tratta di taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri da 1) a 6)», sono inserite le seguenti: «o di uno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 612-bis del codice penale, nonché dall'articolo 582 del codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5, 5.1, e 577, primo e secondo comma, del codice penale».

ART. 2

(Assunzione di informazioni)

1. All'articolo 362 del codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, dopo il comma 1-bis, è aggiunto il seguente:
«1-ter. Quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 612-bis del codice penale, nonché dall'articolo 582 del codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5, 5.1, e 577, primo e secondo comma, del codice penale, il pubblico ministero assume informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza entro il termine di tre giorni dalla iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa. ».

ART. 3

(Atti diretti e atti delegati)

1. All'articolo 370 del codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Se si tratta di uno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 612-bis del codice penale, nonché dall'articolo 582 del codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5, 5.1, e 577, primo e secondo comma, del codice penale, la polizia giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero.

2-ter. Nei casi di cui al comma 2-bis, la polizia giudiziaria pone senza ritardo a disposizione del pubblico ministero la documentazione dell'attività nelle forme e con le modalità previste dall'articolo 357.».».

ART. 4.

(Formazione degli operatori di polizia)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo di Polizia Penitenziaria attivano presso i rispettivi istituti di formazione specifici corsi, assicurandone l'omogeneità, rivolti al personale che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di cui agli articoli 1, 2 e 3 o che interviene nel trattamento penitenziario delle persone per essi condannate. La frequenza dei corsi è obbligatoria per il personale individuato dall'amministrazione di appartenenza.
2. La durata, i contenuti e le modalità di svolgimento dei corsi di cui al comma 1 sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione, dell'interno, della giustizia e della difesa.

ART. 5

(Clausola d'invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il disegno di legge recante “*Modifiche al Codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*” contiene interventi sul codice di procedura penale accomunati dall’esigenza di evitare che eventuali stasi, nell’acquisizione e nell’iscrizione delle notizie di reato o nello svolgimento delle indagini preliminari, possano pregiudicare la tempestività di interventi, cautelari o di prevenzione, a tutela della vittima dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell’ambito di relazioni di convivenza.

Gli obiettivi sono quello di garantire l’immediata instaurazione e progressione del procedimento penale al fine di pervenire, ove necessario, nel più breve tempo possibile all’adozione di provvedimenti “*protettivi o di non avvicinamento*” e quello di impedire che ingiustificabili stati procedurali possano porre ulteriormente in pericolo la vita e l’incolumità fisica delle vittime di violenza domestica e di genere.

Al fine di predisporre un’adeguata tutela alle vittime dei reati in argomento e di dare attuazione alla direttiva 2012/29/UE, già il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 è intervenuto sulle modalità di assunzione delle persone in condizioni di particolare vulnerabilità (concetto di cui il legislatore ha fornito la nozione all’articolo 90-*quater* c.p.p.) nel caso in cui il pubblico ministero ritenga utile o necessario ai fini di indagine l’audizione medesima. Con l’intervento normativo si intendono evitare vuoti di tutela e garantire alla persona offesa dei reati sopraindicati, indipendentemente dalla riconducibilità alla nozione di cui all’articolo 90-*quater* c.p.p., di essere sentita nel più breve tempo con dichiarazioni che rappresenteranno il fulcro centrale del procedimento e elemento di valutazione imprescindibile per l’autorità giudiziaria chiamata, tra l’altro, ad attivare eventuali strumenti cautelari, ove non ostino primarie esigenze investigative o di tutela della medesima vittima.

Le predette esigenze di completezza della tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, dunque, sono alla base degli interventi di modifica alle norme del codice di procedura penale.

In primo luogo si integra l’articolo 347 c.p.p. sull’obbligo della polizia giudiziaria di riferire al pubblico ministero le notizie di reato acquisite. Con l’articolo 1 del disegno di legge, infatti, l’articolo 347 c.p.p. viene modificato al fine di estendere ai delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell’ambito di relazioni di convivenza il regime speciale attualmente previsto per i gravi delitti indicati dall’articolo 407, lettera a), numeri da 1) a 6), c.p.p.: in tal modo, la polizia giudiziaria sarà sempre tenuta a comunicare al pubblico ministero le notizie di reato immediatamente anche in forma orale.

Con la norma si esclude ogni discrezionalità nella scelta sullo strumento comunicativo della notizia di reato: la polizia giudiziaria, infatti, dovrà attivarsi “immediatamente” senza alcuna possibilità di valutare la sussistenza o meno di ragioni di urgenza. Imponendo l’immediata comunicazione della notizia di reato, infatti, si introduce una presunzione assoluta di urgenza rispetto a fenomeni criminosi per i quali l’inutile decorso del tempo può portare, e spesso porta, ad un aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose. L’intervento normativo proposto si pone quindi, in linea con le indicazioni provenienti della direttiva 2012/29/UE, l’obiettivo specifico di garantire l’immediata instaurazione del procedimento al fine di prevenire nel più breve tempo all’adozione di provvedimenti “*protettivi o di non avvicinamento*”.

Con l'articolo 2 viene introdotto un comma all'articolo 362 del codice di procedura penale. Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqies*, 609-*octies* e 612-*bis* del codice penale, nonché dall'articolo 582 nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2, il pubblico ministero dovrà procedere all'assunzione di sommarie informazioni dalla vittima del reato entro il termine di tre giorni dalla iscrizione del procedimento.

Nello spirito delle disposizioni della direttiva più volte citata che, nel prevedere l'audizione della vittima richiede che la stessa si svolga “*senza ritardo*”, la norma si propone di garantire il diritto della vittima all'audizione da parte dell'autorità giudiziaria e di evitare stasi procedurali che ritarderebbero senza motivo la possibile attivazione di interventi impeditivi della reiterazione della condotta o dell'aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, sempre che non sussistano imprescindibili esigenze di tutela della riservatezza delle indagini che giustifichino il rinvio dell'assunzione delle informazioni.

Il margine di valutazione delle esigenze investigative appare, poi, necessario anche al fine di tutelare al meglio proprio la persona offesa attraverso un celere intervento, se del caso di natura cautelare, in ogni ipotesi in cui il pubblico ministero si trovi nelle condizioni di disporre, già sulla base degli atti trasmessi con la comunicazione di notizia di reato, di gravi indizi di colpevolezza oltretutto di evidenze in ordine alla sussistenza di esigenze cautelari.

Il terzo intervento riguarda l'articolo 370 del codice di procedura penale. L'articolo 3 del disegno di legge, infatti, integra la norma codicistica imponendo alla polizia giudiziaria un canale preferenziale nella trattazione delle indagini delegate dal pubblico ministero che riguardino i reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza.

Da un lato, infatti la polizia giudiziaria deve procedere senza ritardo al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero se si procede per uno dei reati previsti dagli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqies*, 609-*octies* e 612-*bis* del codice penale, nonché dall'articolo 582 nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2. Parallelamente, i risultati degli accertamenti compiuti dovranno essere documentati e messi a disposizione dell'autorità giudiziaria con pari tempestività.

Come visto a proposito dell'intervento sull'articolo 347 c.p.p., anche in questo caso si introduce una presunzione legale di urgenza per le indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

L'articolo 4 (*Formazione degli operatori di polizia*) stabilisce l'attivazione, da parte della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del corpo di Polizia Penitenziaria, di corsi, di cui sarà assicurata omogeneità, a frequenza obbligatoria e organizzati presso i rispettivi istituti di formazione, rivolti al personale, individuato dall'Amministrazione di appartenenza, che eserciti funzioni di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di cui agli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqies*, 609-*octies*, 612-*bis* e 582 (quest'ultimo nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1, numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2) del codice penale, nonché al personale impegnato nel trattamento penitenziario delle persone condannate per tali delitti.

La norma persegue l'obiettivo di fornire al personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del corpo di Polizia Penitenziaria le cognizioni specialistiche necessarie a trattare, sul

piano della prevenzione e del perseguimento dei reati, i casi di violenza domestica e di genere che assumano rilevanza penale ai sensi delle menzionate norme incriminatrici.

È stabilito un termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge al fine di attivare i suddetti corsi.

In relazione alla durata, ai contenuti e alle modalità di svolgimento degli stessi è effettuato un rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la Pubblica Amministrazione, dell'Interno, della Giustizia e della Difesa.

Il rinvio è giustificato dalla natura tecnica delle prescrizioni, le quali devono essere definite alla luce delle peculiarità criminologiche delle fattispecie delittuose contemplate dalla norma primaria.

Il complesso degli interventi di modifica, come sopra illustrati, con riguardo sia al sistema processuale penale, che alla formazione del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del corpo di Polizia Penitenziaria, dà piena attuazione a quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul 11 maggio 2011), ratificata dall'Italia con la legge 27 giugno 2013, n. 77, in particolare dagli artt. 15 e 50, relativi, rispettivamente, alla formazione delle figure professionali che si occupano delle vittime o degli autori di tutti gli atti di violenza ed alla tempestività ed adeguatezza della protezione offerta alla vittima, anche con riguardo alla modalità di raccolta delle prove dei reati.

RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento in esame nasce dalla necessità di un intervento che contrasti con maggiore efficacia i reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate commessi in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza.

L'obiettivo di perfezionare la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, ed evitare che eventuali stasi possano creare ulteriori situazioni di pericolo o minaccia dell'incolumità psico-fisica, viene perseguito mediante il potenziamento degli strumenti propri delle indagini e dell'azione giudiziaria, favorendo l'immediata instaurazione e progressione del procedimento penale, e prevedendo ove necessario, l'adozione, senza ritardi, di eventuali provvedimenti cautelari e preventivi, attraverso un deciso intervento sulle tempistiche e sulle modalità di svolgimento delle diverse fasi del procedimento penale.

L'intervento che rappresenta, quindi, un' adeguata protezione delle vittime dei reati citati e intende dare attuazione alla direttiva europea 2012/29/UE in materia, si articola in quattro articoli di seguito illustrati.

In premessa si rappresenta, stante la natura ordinamentale e di coordinamento giuridico del presente provvedimento, gli effetti di neutralità per la finanza pubblica.

Con l'**articolo 1** del presente disegno di legge, vengono apportate modifiche all'articolo 347 c.p.p. al fine di estendere ai delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza il regime speciale attualmente previsto per i gravi delitti indicati dall'articolo 407, lettera a), numeri da 1) a 6), c.p.p.

Il contenuto dell'articolo è quello di accelerare gli adempimenti già esistenti in capo alla polizia giudiziaria, che dovrà procedere con immediatezza, a comunicare al pubblico ministero le notizie di reato di cui venga a conoscenza, anche in forma orale.

La previsione dell'immediata comunicazione della notizia di reato, infatti, introduce una presunzione assoluta di urgenza rispetto a fenomeni criminosi per i quali l'inutile decorso del tempo può portare, come spesso si arriva a constatare, ad un aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose. L'intervento normativo proposto si pone, altresì, in linea con le indicazioni provenienti dalla direttiva 2012/29/UE, contenente l'obiettivo specifico di garantire l'immediata instaurazione del procedimento al fine di prevenire nel più breve tempo all'adozione di provvedimenti "*protettivi o di non avvicinamento*".

La disposizione ha natura precettiva e non comporta effetti negativi per la finanza pubblica, trattandosi di ordinari adempimenti istituzionali: si rileva, piuttosto, che da una più veloce instaurazione dei procedimenti tesi all'accertamento delle ipotesi dei reati di cui si tratta, potranno determinarsi alcuni effetti deflattivi e di contenimento dei tempi di svolgimento dei relativi processi penali.

Anche la previsione inserita **nell'articolo 2** si muove nella prospettiva delle disposizioni della direttiva citata che, nel prevedere l'audizione della vittima, richiede che la stessa si svolga "senza ritardo".

Con la disposizione in esame viene garantito il diritto della vittima all'audizione da parte dell'autorità giudiziaria entro il termine di tre giorni dalla iscrizione del procedimento penale. Si realizza così l'obiettivo di evitare ritardi ingiustificati a fronte della superiore esigenza di valutare in tempi stretti l'adozione di provvedimenti impeditivi della reiterazione della condotta o dell'aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, sempre che non sussistano imprescindibili esigenze di tutela della riservatezza delle indagini che giustifichino il rinvio dell'assunzione delle informazioni.

La modifica introdotta ha natura precettiva e ordinamentale. La valenza della predette disposizione, tuttavia, è suscettibile di determinare effetti positivi in termini di efficientamento della relativa procedura: infatti, si ritiene che la fissazione del termine di tre giorni entro il quale il pubblico ministero deve assumere informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato la denuncia, possa rappresentare una pronta ed efficace risposta a far fronte al fenomeno. Si assicura inoltre che la presente disposizione non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di adempimenti istituzionali del Ministero della giustizia.

L'**articolo 3** del disegno di legge, interviene sull'articolo 370 del codice di procedura penale in materia di atti diretti e delegati.

La disposizione impone alla polizia giudiziaria di procedere senza ritardo allo svolgimento delle indagini delegate dal pubblico ministero che riguardino i reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza e di mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria con pari tempestività i risultati degli accertamenti compiuti.

Di riscontro, la documentazione attestante il compimento dell'attività sopra delegata è posta senza ritardo nella disponibilità del pubblico ministero, secondo le modalità e le forme descritte all'art. 357 c.p.p., affinché possa procedere alla adozione delle eventuali misure cautelari/inibitorie ritenute necessarie, così da impedire la reiterazione di condotte o l'aggravamento di conseguenze dannose o pericolose del reato.

Analogamente a quanto già indicato con riferimento alle modifiche apportate all'articolo 347 c.p.p., si segnala che l'intervento in esame introduce una presunzione legale di urgenza per le indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Si segnala che le modifiche introdotte hanno natura precettiva e ordinamentale. Le attività previste dalle predette disposizioni, infatti, mirano, alla luce delle previsioni introdotte col presente provvedimento, ad accelerare il compimento degli adempimenti necessari per lo svolgimento delle opportune indagini. Trattandosi, quindi, di compiti istituzionali propri della polizia giudiziaria nella sua attività di affiancamento al pubblico ministero nella conduzione delle indagini preliminari, si assicura che quanto stabilito dalla presente articolo potrà essere espletato con le risorse umane, strumentali e finanziari disponibili a legislazione vigente.

L' articolo 4 (Formazione degli operatori di polizia) persegue la finalità di munire il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del corpo di Polizia Penitenziaria delle cognizioni specialistiche necessarie a trattare, sul piano della prevenzione e del perseguimento dei reati, i casi di violenza domestica e di genere che assumano rilevanza penale ai sensi delle norme incriminatrici richiamate dai primi tre articoli del disegno di legge. Per tale motivazione sono attivati, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente provvedimento, dei corsi di formazione, la cui frequenza è obbligatoria per il personale individuato dall'amministrazione di appartenenza, i quali saranno organizzati presso gli istituti di formazione di ciascun Corpo sopra indicato che eserciti funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria. In relazione alla durata, ai contenuti e alle modalità di svolgimento degli stessi, il presente disegno di legge effettua un rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la Pubblica Amministrazione, dell'Interno, della Giustizia e della Difesa.

Al riguardo, si evidenzia che le esigenze formative derivanti dal presente articolo verranno sostenute utilizzando gli specifici fondi in materia di formazione del personale, istituiti nell'ambito delle amministrazioni interessate, ricorrendo all'adozione di opportune misure organizzative e di miglioramento delle forme di collaborazione già esistenti degli uffici interessati.

In particolare, le esigenze formative della Polizia Penitenziaria, potranno essere fronteggiate mediante l'utilizzo delle ordinarie risorse che risultano già iscritte nel bilancio del Ministero della giustizia alla U.d.V. 1.1 – Programma 6.1 "Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria" – Azione "Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari, sul capitolo 1671 p.g. 9 "Spese per l'organizzazione e il funzionamento dei corsi per la formazione, l'aggiornamento ed il perfezionamento del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; compensi per l'insegnamento e per le altre prestazioni" che reca uno stanziamento di euro 214.522 per ciascuno degli anni 2018-2020 e p.g. 27 " Spese per l'organizzazione e il funzionamento dei corsi di formazione

del personale appartenente al corpo di polizia penitenziaria” che reca uno stanziamento di euro 1.385.553 per ciascuno degli anni 2018-2020.

L’articolo 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Si rappresentano gli effetti di neutralità finanziaria per la finanza pubblica recati dal provvedimento in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere prettamente procedimentale, attuabili nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, da parte delle competenti amministrazioni dello Stato.