

In difesa delle donne

**L'evoluzione delle politiche
per il contrasto alla violenza
sulle donne e domestica**

DOCUMENTO DI ANALISI N. 29

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è stato realizzato da

CARMEN ANDREUCCIOLI

Senato della Repubblica

I dati del Ministero dell'interno sono aggiornati a marzo e a ottobre 2023

PAROLE CHIAVE: VIOLENZA SULLE DONNE, VIOLENZA DOMESTICA, CONVENZIONE DI ISTANBUL, DECRETO ANTI FEMMINICIDIO, CODICE ROSSO, CONTROVERSIE FAMILIARI, PROCESSO PENALE, PROCESSO CIVILE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

In difesa delle donne

L'evoluzione delle politiche per il contrasto alla violenza sulle donne e domestica

Novembre 2023

A partire dalla ratifica della Convenzione di Istanbul con la legge n. 77 del 2013, l'Italia ha adottato una serie di interventi volti a combattere la violenza domestica e sulle donne, quali il Decreto anti-femminicidio, il Codice rosso (da poco rafforzato) e il recentissimo intervento legislativo che accresce l'attenzione verso i "reati spia" e potenzia le misure a protezione delle vittime.

Si tratta di un quadro normativo complesso e articolato, che ha richiesto, per la propria attuazione, l'interazione tra amministrazioni pubbliche e scolastiche, organi giudiziari, Governo e Parlamento, nonché rilevanti interventi amministrativi, con il coinvolgimento di più livelli di governo e ambiti multidisciplinari. Ai fini di un continuo monitoraggio e di una corretta valutazione delle dimensioni del fenomeno e dell'effettività e adeguatezza degli strumenti adottati nell'ambito delle politiche di prevenzione e contrasto, resta imprescindibile un sistema affinato di raccolta di dati statistici sulla violenza sulle donne e domestica, e la condivisione piena del patrimonio informativo così acquisito tra tutti i livelli decisionali.

Sommario

In sintesi.....	5
1. Giustizia penale e violenza contro le donne	7
1.1 Verso un sistema integrato per il monitoraggio del fenomeno	7
1.2 Le dimensioni del fenomeno	7
1.3 Le più recenti novità legislative	11
1.3.1 <i>Le misure a tutela delle vittime di violenza nella riforma della giustizia penale</i>	11
1.3.2 <i>Il rafforzamento del Codice rosso</i>	12
1.3.3 <i>L'approvazione definitiva dell'A.S. 923 recante "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica"</i>	13
2. Giustizia civile e violenza contro donne e bambini. Un nuovo fronte	16
2.1 L'attività di inchiesta parlamentare nella XVIII legislatura	16
2.2 Due volte vittime: il (non) riconoscimento della violenza nella giustizia civile	17
2.3 Il "debutto" della violenza sulle donne e domestica nella giustizia civile	22
2.3.1 <i>Verso un modello integrato di giustizia</i>	22
2.3.2 <i>Nessuna mediazione quando c'è violenza</i>	23
2.3.3 <i>Il disconoscimento scientifico della sindrome dell'alienazione parentale</i> ..	24
2.3.4 <i>La necessità di una adeguata formazione dei consulenti tecnici</i>	26
3. Conclusioni	28

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1. Reati spia. Anni 2013-2022 e confronto gennaio-luglio anni 2022 e 2023	8
Figura 2. Maltrattamenti. Vittime donne/uomini in percentuale. Anno 2022.....	9
Figura 3. Atti persecutori. Vittime donne/uomini in percentuale. Anno 2022.....	9
Figura 4. Violenze sessuali. Vittime donne/uomini in percentuale. Anni 2013-2022.....	10
Tabella 1. Omicidi volontari commessi in Italia.....	11

In sintesi

Il 25 novembre si celebra nel mondo la **Giornata Internazionale per la lotta alla violenza contro le donne**, data scelta nel 1999 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in memoria delle sorelle Mirabal, attiviste dominicane uccise nel 1960.

L'Italia, a partire dalla ratifica della **Convenzione di Istanbul** con la legge n. 77 del 2013, **ha adottato una serie di interventi** volti a istituire una strategia integrata per combattere la violenza. Il primo passo è stato operato con il decreto-legge n. 93 del 2013, il cosiddetto **Decreto anti-femminicidio**, approvato a pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione, che ha apportato rilevanti modifiche in ambito penale e processuale e ha previsto l'adozione periodica di Piani d'azione contro la violenza domestica e sulle donne.

Nella XVIII legislatura il Parlamento ha proseguito sulla stessa linea, adottando nuove misure volte a contrastare la violenza contro le donne, perseguendo in via principale gli obiettivi di prevenzione dei reati e di protezione delle vittime e prevedendo parallelamente un inasprimento delle pene per i reati più frequentemente commessi contro le donne. Il provvedimento più incisivo è rappresentato dalla legge n. 69 del 2019, meglio nota come **Codice rosso**, che non solo ha introdotto alcuni **nuovi reati** nel codice penale (tra cui il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, quello di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti e quello di costrizione o induzione al matrimonio) e **aumentato le pene** previste per i delitti di maltrattamenti, atti persecutori e violenza sessuale, ma ha anche (e soprattutto) **disegnato una procedura** a tutela delle vittime, contrassegnata da una **accelerazione dell'iter d'indagine**.

Il Codice rosso è poi stato rafforzato dalla legge n. 122 del 2023. Al fine di assicurare maggior effettività e tempestività all'intervento del PM a protezione delle vittime, la legge ha potenziato il dovere di vigilanza dei Procuratori della Repubblica sul rispetto del termine dei tre giorni per l'assunzione delle informazioni da parte delle vittime di tali reati, con possibilità di revocare l'assegnazione del procedimento al singolo magistrato in caso di mancato rispetto.

Altri importanti passi nelle politiche di contrasto sono stati rappresentati dalla legge n. 53 del 2022 che ha rafforzato la raccolta di dati statistici sulla violenza sulle donne, e dalle riforme approvate sul finire della scorsa legislatura: con la riforma del **processo penale** sono state ampliate le tutele per le vittime di violenza, mentre con la riforma del **processo civile** è stata per la prima volta riconosciuta una **"corsia preferenziale" alle "controversie di famiglia" con allegazioni di violenza**.

A distanza di vent'anni dalla legge n. 154 del 2011 in materia di **ordini di protezione contro gli abusi familiari** (artt. 342 *bis* e *ter* c.p.c.), il legislatore è tornato a occuparsi di **atti di violenza** attraverso l'introduzione nel nuovo Titolo IV *bis*, Capo III – *Disposizioni particolari* del Codice di procedura civile, di un'intera **sezione rubricata *Della violenza domestica o di genere* (artt. da 473 bis.40 a 473 bis.46)**, dotando il giudice delle controversie familiari di più ampi poteri e di strumenti specifici per garantire tutela adeguata alle vittime.

Il contrasto alla violenza domestica e contro le donne è una **priorità anche nell'agenda dell'attuale Esecutivo**: proprio il **22 novembre 2023** il Senato ha approvato in via definitiva un articolato disegno di legge governativo che rafforza la tutela della vittima accrescendo l'attenzione verso i "reati spia" e puntando sulla prevenzione del fenomeno.

Questo studio si propone, anche attraverso l'esposizione di alcuni elementi quantitativi, di analizzare le principali novità introdotte dalle recenti riforme e il loro possibile impatto sulle politiche di contrasto alla violenza sulle donne e domestica.

1. Giustizia penale e violenza contro le donne

1.1 Verso un sistema integrato per il monitoraggio del fenomeno

La Convenzione di Istanbul, indicando le strategie per raggiungere l'obiettivo di eliminare ogni forma di violenza sulle donne e domestica, le ha individuate nella **Prevenzione della violenza**, nella **Protezione delle vittime**, nella **Punizione dei responsabili**, nonché nell'attuazione da parte degli Stati di **Politiche organiche e coordinate**. E' il cosiddetto **approccio delle quattro P**.

Il contrasto del fenomeno richiede, infatti, sforzi concertati da parte di tutti gli operatori a vario titolo coinvolti (servizi di polizia, giudiziari, sociali, agenzie per la protezione dell'infanzia, operatori sanitari, organizzazioni non governative a difesa delle donne e altri soggetti), i quali sono chiamati a fornire una risposta unitaria alla violenza attraverso politiche integrate che pongano al centro le esigenze delle vittime.

Una efficace politica non può però prescindere dalla **piena conoscenza del fenomeno** che si vuole prevenire e combattere e presuppone processi di **valutazione dell'effettività** delle misure e degli **strumenti** adottati. Di qui la necessità di assicurare la raccolta di dati e la predisposizione di statistiche che soddisfino criteri di elevata qualità. Proprio questa finalità è stata perseguita dal legislatore parlamentare con la **legge n. 53 del 2022** che ha introdotto l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, nonché di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregate per uomini e donne. Anche tutte le strutture sanitarie pubbliche, e in particolare le unità operative di pronto soccorso, sono chiamate a fornire **i dati e le notizie relativi alla violenza contro le donne**.

Un **sistema integrato** tra i Ministeri dell'interno e della giustizia dovrà rilevare i dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili alla violenza domestica e sulle donne, con particolare riguardo alle informazioni che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima¹.

1.2 Le dimensioni del fenomeno

In attesa che la legge n. 53 possa dispiegare i propri effetti e quindi sia effettivamente attuato un sistema integrato di raccolta dei dati italiani sulla violenza, è possibile fare riferimento alle **statistiche** pubblicate con cadenza periodica dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

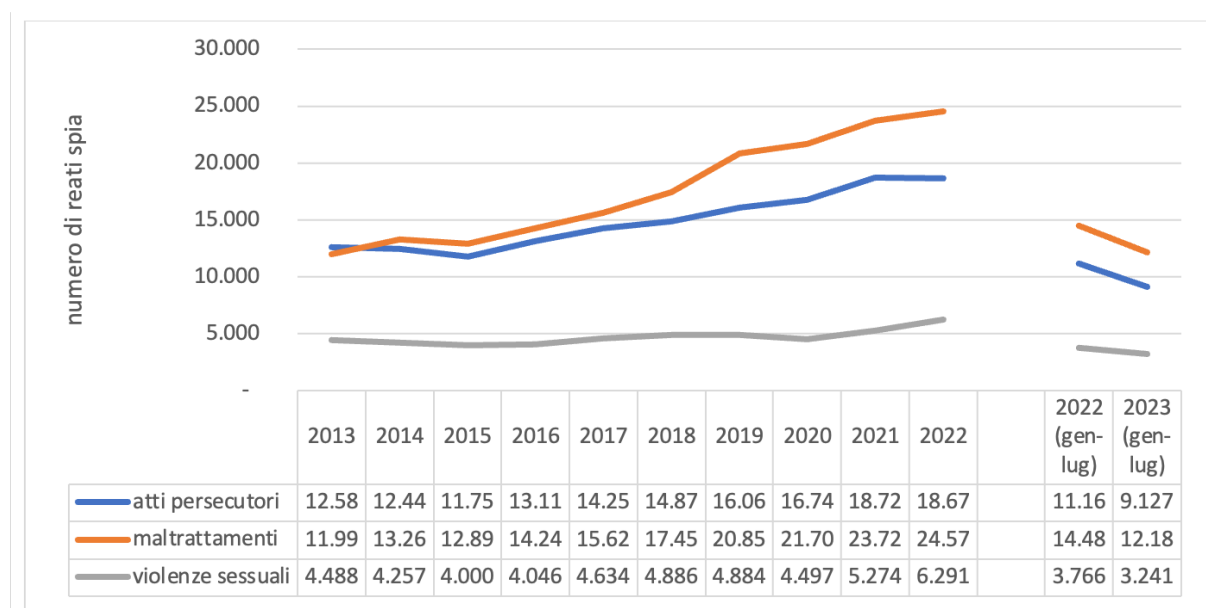
Secondo i dati relativi al quadriennio 2019-2022 riportati nella pubblicazione **Donne vittime di violenza** dell'8 marzo 2023, si rileva:

¹ Per l'attuazione della legge e in particolare per la realizzazione del sistema integrato di rilevazione dei dati è stato costituito un tavolo tecnico interministeriale che ha avviato i propri lavori nell'aprile di quest'anno.

- un tendenziale incremento per tutte le fattispecie di “reati spia” di violenza domestica e di genere, fino all'anno 2021
- una flessione per gli atti persecutori e i maltrattamenti nell'anno 2022, a fronte di un ulteriore aumento per le violenze sessuali perpetrate nello stesso anno
- l'incidenza delle donne sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante, attestandosi intorno al 74 % per gli atti persecutori e oscillando tra l'81 e l'83% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e tra il 91 e il 93% per le violenze sessuali.

Il *report* contiene anche una dettagliata indagine circa la **diffusione geografica** di tali reati (le Regioni in cui si registra l'incidenza maggiore di atti persecutori e maltrattamenti sono Campania e Sicilia, mentre per le violenze sessuali l'incidenza maggiore si registra in Emilia Romagna e Liguria), l'**età delle vittime** (che sono maggiorenni nella quasi totalità dei casi di atti persecutori e maltrattamenti ma solo nel 71% dei casi per le violenze sessuali) e la loro **nazionalità** (italiane rispettivamente nel 76% dei casi di maltrattamenti e nel 79% dei casi di violenza sessuale, con un picco dell'88% per gli atti persecutori).

Figura 1. Reati spia. Anni 2013-2022 e confronto gennaio-luglio anni 2022 e 2023



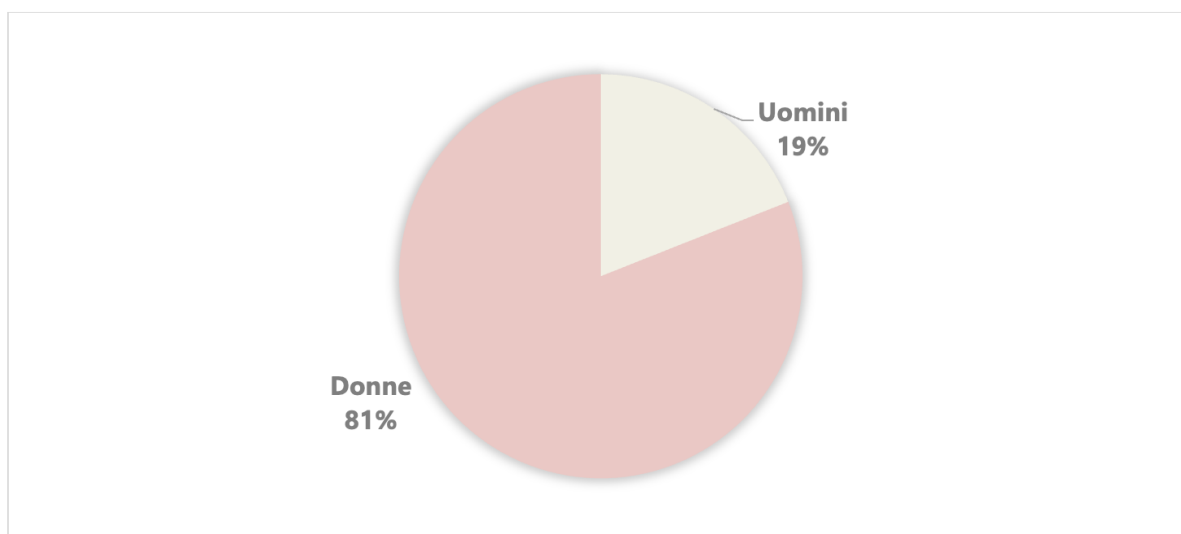
Fonte: Ministero dell'interno, "Donne vittime di violenza"

I grafici che seguono² illustrano l'incidenza percentuale delle vittime donne di “reati spia” nel 2022. Il dato si mantiene pressoché costante nel periodo 2013-2022 facendo registrare una media del:

² I dati sono estratti da: Ministero dell'interno, "Violenza di genere. Focus violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo", settembre 2023.

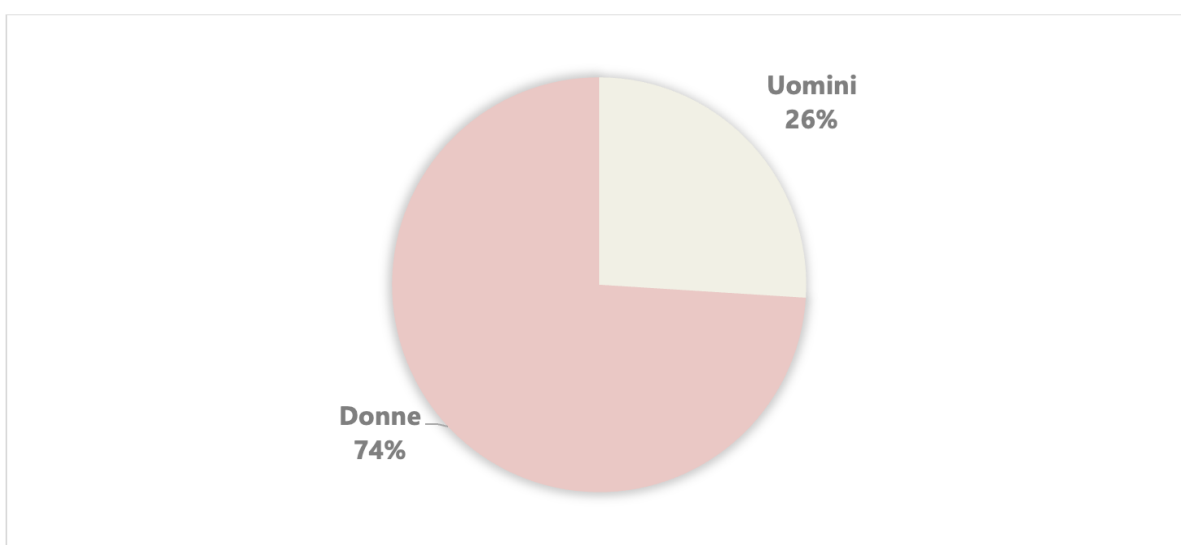
- 75% per gli atti persecutori (valore minimo 74% nel 2016, 2021 e 2022; valore massimo 77% nel 2013 e nel 2014)
- 81% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi (valore minimo 79% nel 2016; valore massimo 83% nel 2019);
- 91% per le violenze sessuali (valore minimo 89% nel 2016; valore massimo 92% nel 2018 e nel 2021).

Figura 2. Maltrattamenti. Vittime donne/uomini in percentuale. Anno 2022

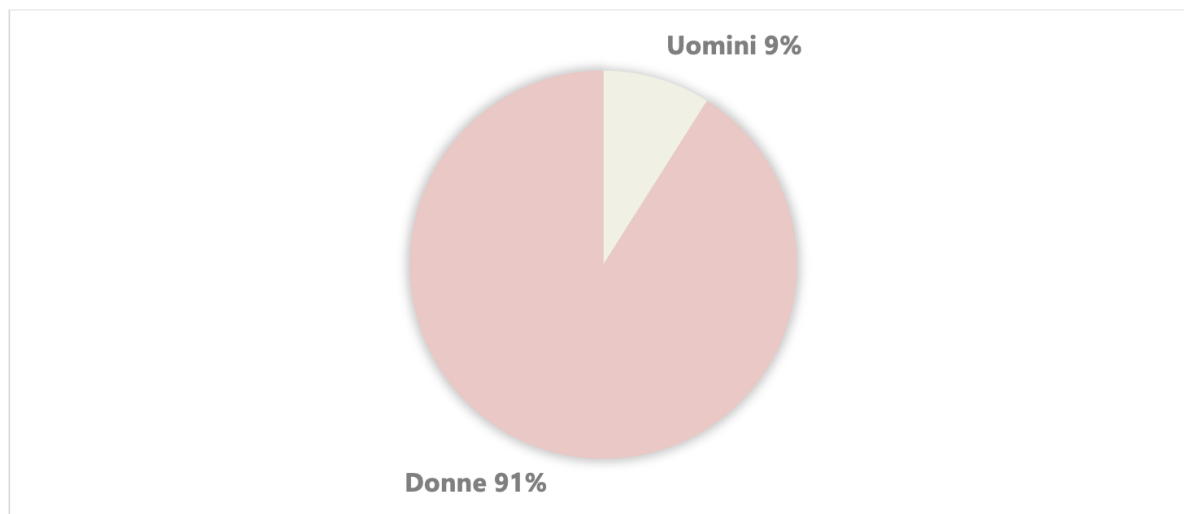


Fonte: Ministero dell'interno

Figura 3. Atti persecutori. Vittime donne/uomini in percentuale. Anno 2022



Fonte: Ministero dell'interno

Figura 4. Violenze sessuali. Vittime donne/uomini in percentuale. Anni 2013-2022

Fonte: Ministero dell'interno

Per quanto riguarda le fattispecie di reato introdotte dalla legge n. 69, il **Codice rosso**, la situazione si presenta invece più variegata.

L'incidenza delle donne sul totale delle vittime rimane preponderante per i reati di **costrizione o induzione al matrimonio** (ma con un'oscillazione molto forte: dal 57% del 2020 al 96% del 2021), **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti** (scesa da un picco dell'83% del 2019 al 65% del 2022) e **violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento** (sempre oltre l'80%, ad eccezione del 79% del 2020), mentre è minoritaria per il delitto di **deformazione dell'aspetto** della persona mediante lesioni permanenti al viso (in cui non ha mai superato il 38%, con un minimo del 19% nel 2020).

L'analisi dei dati sugli **omicidi volontari** riportati nell'omonimo *report* del Ministero dell'interno mostra che nell'ultimo triennio **il numero delle donne assassinate è costantemente aumentato**, sia pure con un *trend* minore rispetto al dato generale degli omicidi volontari in Italia. Malgrado, quindi, l'aumento in termini assoluti - **dalle 119 morti del 2020 si è passati alle 125 del 2022, pari a quasi il 6% in più** - l'effetto è di una diminuzione dell'incidenza delle vittime di sesso femminile nel 2021 e nel 2022 rispetto al 2020.

Tabella 1. Omicidi volontari commessi in Italia

	2020	2021	2022	1 gennaio- 15 ottobre 2022	1 gennaio- 15 ottobre 2023
Omicidi commessi	287	306	322	240	266
...di cui con vittime di sesso femminile	119	120	126	89	94
...di cui in ambito familiare/affettivo	147	151	143	105	118
...di cui con vittime di sesso femminile	101	103	104	77	77
...di cui da partner/ex partner	73	80	69	51	53
...di cui con vittime di sesso femminile	68	70	61	46	49

Fonte: Ministero dell'interno "Report omicidi volontari"

Esaminando più in dettaglio i dati dei **femminicidi**, cioè gli **omicidi di donne commessi in ambito familiare/affettivo**, si rileva che sono rimasti pressoché **stabili in termini assoluti**: 101 nel 2020, 102 nel 2021 e 103 nel 2022.

Qui però il quadro è opposto al precedente. A fronte di una sensibile diminuzione del numero generale delle vittime di entrambi i sessi, **l'incidenza delle donne ha subito un marcato aumento** nell'ultimo anno, arrivando a rappresentare **il 73% del totale delle vittime nel 2022**,

In particolare, nella sottocategoria degli **omicidi commessi da partner o ex partner**, il dato che viene alla luce è quello dell'assoluta **preponderanza delle vittime di sesso femminile**, con percentuali ben oltre il 90% nel 2020 e nel 2022. Nel 2021, anno in cui maggiore è stato il numero di donne vittime (69), **l'incidenza si è invece attestata all'88%**.

1.3 Le più recenti novità legislative

1.3.1 Le misure a tutela delle vittime di violenza nella riforma della giustizia penale

La giustizia penale è stata oggetto, nella scorsa legislatura, di un **ampio intervento riformatore**.

Con il decreto legislativo n. 150 del 2022 è stata attuata la **delega per l'efficienza del processo penale**, nonché in materia di giustizia riparativa e per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, conferita con la legge n. 134 del 2021. La legge, analogamente alla parallela riforma del processo civile, ha previsto da una parte la delega al Governo per la riforma del

processo penale, dettando specifici principi e criteri direttivi, e, dall'altra, ha apportato alcune **modifiche al codice penale e al codice di procedura penale** immediatamente precettive. Proprio tra queste ultime, ve ne sono alcune significative sul piano del contrasto alla violenza sulle donne.

Le disposizioni previste dal Codice rosso a tutela delle vittime sono state estese anche alle vittime di **tentato omicidio** e alle vittime dei **delitti "spia"**, ove realizzati in forma tentata.

L'intervento sul piano processuale è stato accompagnato da un ulteriore **inasprimento delle pene** dei reati che costituiscono tipiche manifestazioni di un ambiente domestico o relazionale degenerato. Attraverso una modifica all'articolo 380 c.p.p. è stato previsto **l'arresto obbligatorio in flagranza** per gli autori dei reati di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e del **divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa di cui all'art. 387-bis c.p.

Ulteriori misure in favore delle vittime sono state previste poi in sede di attuazione della delega: per i reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul il decreto legislativo n. 150 del 2022 ha espressamente **escluso il carattere di particolare tenuità** dell'offesa.

1.3.2 Il rafforzamento del Codice rosso

In materia di reati di violenza sulle donne e domestica, data la particolare natura del rapporto che spesso intercorre tra autore e vittima del reato, uno dei maggiori pericoli per le vittime (e uno dei maggiori ostacoli che impediscono alle donne di denunciare) consiste nel rischio di reiterazione, o più spesso di *escalation* delle condotte violente. Per questo il Codice rosso aveva subito rivolto una specifica attenzione all'attività e al ruolo del pubblico ministero di primo grado, fissando l'obiettivo di garantire **l'immediata instaurazione e progressione del procedimento penale** così da pervenire nel più breve tempo possibile, ove necessario, all'adozione di provvedimenti protettivi o di non avvicinamento, a **tutela della vita e dell'incolumità fisica delle vittime**.

E' stato così introdotto l'obbligo per il pubblico ministero di procedere all'assunzione di informazioni dalla persona offesa (o da chi ha presentato denuncia, querela o istanza) entro il termine di **tre giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, garantendo in questo modo una **forte accelerazione ai tempi** per l'adozione di **misure cautelari a protezione delle vittime**. Tuttavia, **tale obbligo non risulta aver trovato uniforme attuazione da parte dei PM** titolari delle indagini, lasciando così le vittime esposte al concreto rischio che la loro situazione si aggravasse ulteriormente a seguito della denuncia.

La legge n. 122 del 2023 ha introdotto quindi nuove disposizioni per rendere effettivo l'obbligo del pubblico ministero di raccogliere entro tre giorni la testimonianza delle vittime, e adottare in tempi rapidi tutte le misure di protezione necessarie. In tal senso è stato previsto un duplice **potere di controllo** sull'attività del pubblico ministero:

- un potere di revoca delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica il quale, nel caso in cui il pubblico ministero non rispetti il termine previsto per l'assunzione di informazioni da parte della persona offesa, rimedia senza ritardo

all'inosservanza dei termini, o direttamente o mediante l'assegnazione ad un altro magistrato dell'ufficio

- l'obbligo per il pubblico ministero di trasmettere al Procuratore generale presso la Corte d'appello, ogni tre mesi, i dati sul rispetto del termine entro il quale deve essere sentita la persona offesa.

A sua volta, il Procuratore generale presso la Corte d'Appello ha l'obbligo di trasmettere al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, sulla base dei dati acquisiti dalle singole Procure, una **relazione almeno semestrale relativa al rispetto dei termini** entro i quali si deve procedere all'assunzione di informazioni. In tal modo viene assicurato un controllo non solo sull'attività dei singoli pubblici ministeri, ma più in generale sul rispetto, da parte delle diverse Procure, delle linee guida dettate relativamente al contrasto dei reati di violenza domestica e sulle donne.

1.3.3 L'approvazione definitiva dell'A.S. 923 recante "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica"

Il quadro legislativo di contrasto al fenomeno della violenza nei confronti delle donne, per quanto robusto e articolato, mostrava, in alcuni ambiti della sua applicazione, alcune criticità.

Il Governo, nel mese di luglio 2023, è quindi intervenuto presentando **un ulteriore disegno di legge** con l'obiettivo di rafforzare procedure e strumenti per la tutela delle vittime di violenza e consentire una **preventiva ed efficace valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva**. L'A.S. 923 di iniziativa governativa è stato approvato in via definitiva dal Senato il **22 novembre 2023**.

Un primo ordine di interventi, in un'ottica di **prevenzione**, riguarda i cosiddetti **"reati spia"**, delitti sintomatici di un contesto di violenza e che non di rado rappresentano il preludio a pericolose *escalation*. In questo contesto un ruolo chiave è giocato dal rafforzamento della misura di prevenzione dell'**ammonimento del questore**. Si prevede:

- l'applicazione dell'ammonimento anche ai "reati spia" - tra i quali i reati di percosse, lesione personale, violenza sessuale e privata, minaccia grave, atti persecutori, violazione di domicilio - ossia una serie di reati che avvengono nel contesto delle relazioni familiari ed affettive, sia attuali che passate;
- l'aggravamento della pena quando i reati sono commessi da un soggetto ammonito;
- l'ottenimento della revoca del provvedimento solo dopo almeno tre anni, a seguito di valutazioni positive in appositi percorsi di recupero.

Ancora, viene estesa l'applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora, previste dal Codice antimafia, anche agli indiziati di reati legati alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Nei confronti di tali soggetti, diventa obbligatorio disporre il **divieto di avvicinarsi ai luoghi frequentati abitualmente dalle vittime e l'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a 500 mt**, da tali luoghi e dalle vittime. Con il provvedimento che impone il divieto di avvicinamento viene disposta anche l'applicazione della modalità di controllo tramite **braccialetto elettronico**, con eventuale previsione di una misura più grave, qualora l'imputato

neghi il proprio consenso. In caso di manomissione del braccialetto elettronico, viene anche disposta la misura cautelare in carcere.

Sempre nell'ottica di assicurare una tempestiva protezione delle vittime si inserisce la previsione dell'**arresto in flagranza differita** per chi viene individuato, in modo inequivocabile e sulla base di documentazione video-fotografica o che derivi da applicazioni informatiche o telematiche, quale autore di una serie di condotte di violazione dei provvedimenti di allontanamento e del divieto di avvicinamento; di maltrattamenti in famiglia; di *stalking*.

Un secondo ordine di interventi riguarda la sfera processuale. Al fine di **velocizzare i processi** in materia, **sono ampliate le fattispecie per le quali è assicurata la priorità**: ipotesi di costrizione o induzione al matrimonio, lesioni permanenti al viso, violazione dei provvedimenti di allontanamento e di divieto di avvicinamento, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, stato di incapacità procurato mediante violenza, lesione personale.

Ancora, **ulteriori novità** si sostanziano:

- nell'obbligatorietà, per il Procuratore della Repubblica, di individuare procuratori aggiunti o magistrati addetti all'ufficio per la cura degli affari in materia di violenza contro le donne e domestica;
- nell'inserimento, nel Codice di procedura penale, di un nuovo articolo sulle misure urgenti di protezione della persona offesa, ai sensi del quale il Pm dispone di 30 giorni al massimo per valutare se richiedere l'applicazione delle misure cautelari dopodiché il Gip avrà ulteriori 20 giorni al massimo per la decisione sull'istanza;
- nell'estensione della previsione dell'immediata comunicazione alle vittime di violenza, di tutte le notizie inerenti alle misure cautelari disposte nei confronti dell'autore del reato;
- nella modifica degli obblighi ai quali il condannato deve soggiacere per accedere alla sospensione condizionale della pena;
- nell'introduzione di una **provvisoria a titolo di ristoro anticipato** in favore delle vittime di violenza.

Da ultimo, la riforma interviene sulla problematica del **potenziamento della formazione degli operatori** che "a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza" e sul tema del **recupero degli uomini maltrattanti**.

In linea con gli obiettivi della Convenzione di Istanbul, infine, si prevede la predisposizione, da parte dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità (con il supporto del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne, e sentita l'assemblea dell'Osservatorio stesso), di apposite linee guida nazionali al fine di orientare un'adeguata e omogenea formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza. La disposizione fa salvo quanto già previsto per la formazione degli operatori delle forze di polizia. Si prevede inoltre che nelle linee programmatiche che il Ministro della giustizia annualmente propone alla Scuola superiore della magistratura siano inserite specifiche iniziative formative in materia di violenza contro le donne e violenza domestica.

La Convenzione di Istanbul individua nell'attuazione di **percorsi di rieducazione degli uomini violenti** uno degli interventi fondamentali nella prevenzione della violenza. Cambiare i

comportamenti del maltrattante può e spesso significa salvare non solo la vittima del momento, ma le potenziali future, oltre a essere un valido strumento per evitare che i minori presenti assorbano la violenza vissuta in famiglia e la perpetuino a loro volta da adulti. Un importante passo in questo ambito è stato compiuto dalla legge sul Codice rosso, che ha, fra le altre, subordinato la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena proprio alla partecipazione dell'uomo autore di violenza a tali percorsi.

Nella passata legislatura la Commissione di inchiesta aveva ribadito l'importanza di tali percorsi, evidenziando "la necessità di un quadro normativo attuativo e regolamentare nazionale tale da portare il sistema dei Centri per il trattamento degli uomini autori di violenza ad un livello di sviluppo superiore che preveda linee guida, livelli di specializzazione degli operatori e standard organizzativi dei trattamenti omogenei a livello nazionale, nonché verifiche sull'efficacia dei programmi e sulle recidive, operate da soggetti terzi"(Doc. XXII-bis n. 8).

In linea con le raccomandazioni dell'inchiesta, il testo definitivamente approvato dal Senato demanda al Ministro della giustizia e all'Autorità politica delegata per le pari opportunità non solo la disciplina delle modalità per **il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni abilitati a effettuare corsi di recupero degli autori di reati di violenza sulle donne** e di violenza domestica, ma anche l'adozione di linee guida per l'attività di tali enti ed associazioni.

2. Giustizia civile e violenza contro donne e bambini. Un nuovo fronte

2.1 L'attività di inchiesta parlamentare nella XVIII legislatura

La Convenzione di Istanbul impone agli Stati firmatari di impegnarsi per “**evitare la vittimizzazione secondaria**” ovvero - secondo la Raccomandazione n.8 del 2006 del Consiglio d'Europa- la vittimizzazione che non si verifica come diretta conseguenza dell'atto criminale, ma **attraverso la risposta di istituzioni e individui** alla vittima.

Uno degli ambiti nei quali si registra una pericolosa forma di vittimizzazione secondaria è rappresentato dai **procedimenti giurisdizionali di separazione, affidamento e di limitazione/decadenza dalla responsabilità genitoriale**: spesso le stesse autorità chiamate a reprimere la violenza, non riconoscendola o sottovalutandola, non adottano nei confronti della vittima le necessarie tutele per proteggerla da possibili condizionamenti e reiterazione della violenza.

Anche il GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*), l'organo deputato a monitorare l'applicazione della Convenzione di Istanbul, nel suo ultimo *Report* per l'Italia ha evidenziato la necessità di approfondire, nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, il rischio della vittimizzazione secondaria delle donne e dei minori vittime di violenza domestica.

Proprio su sollecitazione del GREVIO, nella passata legislatura la **Commissione parlamentare del Senato sul femminicidio** ha deciso di “indagare se, in quale modo e per quali ragioni una donna che denuncia e che chiede di essere protetta può rischiare di essere vittimizzata per la seconda volta dal sistema che dovrebbe proteggerla dalla violenza subita e che invece sminuisce la portata delle condotte violente e stigmatizza le vittime stesse proprio quando queste, con atti di coraggio, decidono di denunciare e di chiedere protezione”. La relazione finale³ ha posto in luce come **nelle aule di giustizia, e in particolare in ambito civile, la violenza contro le donne sia di frequente non identificata**, ma venga sottovalutata e ridotta a mero “conflitto familiare”, con evidenti ricadute nei procedimenti aventi a oggetto la responsabilità genitoriale e l'affidamento dei figli.

La Commissione, nell'intento di quantificare il fenomeno della vittimizzazione secondaria nei casi di separazione con affidamento dei minori e nei procedimenti minorili sulla responsabilità genitoriale, ha realizzato la prima **indagine statistica** mirata a

- verificare la **formazione specifica sulla violenza** da parte di tutti gli attori coinvolti, da un lato, nelle separazioni giudiziali con affidamento di minori e, dall'altro, nei procedimenti *de responsabilitate* (magistrati, avvocati, consulenti e servizi sociali)
- accertare la loro **capacità di riconoscere la violenza** e considerarla un discrimine

³ *Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (Doc. XXII-bis n. 4)* approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022.

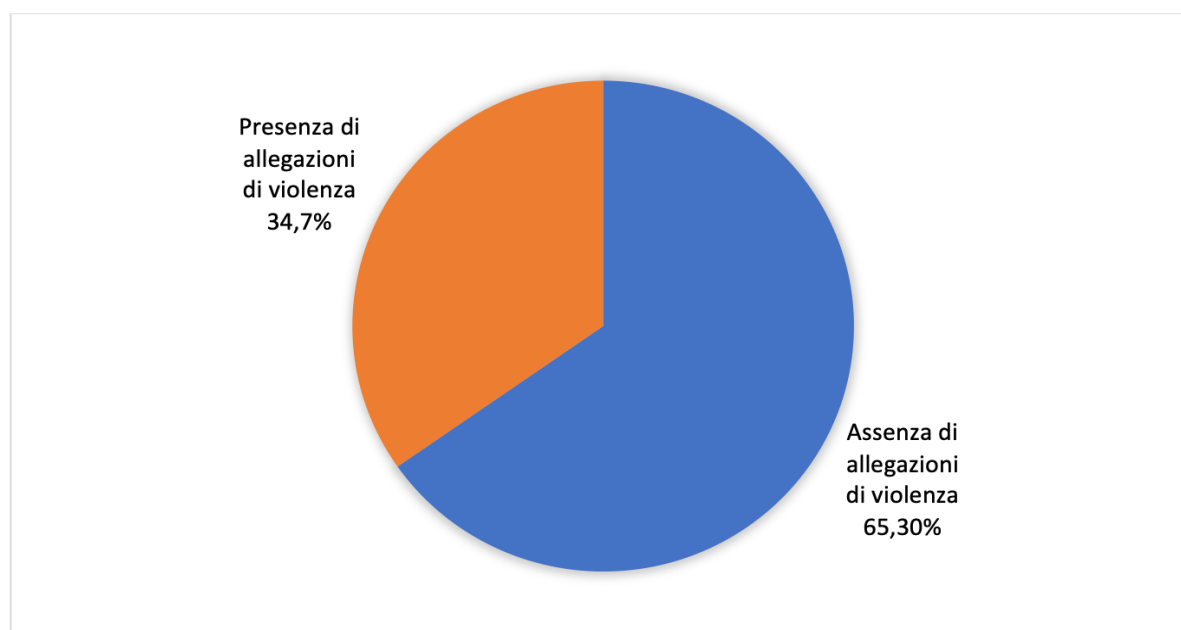
ai fini dell'affido e della domiciliazione dei figli minori, ovvero ai fini della decisione sulla responsabilità genitoriale

- accertare il **concreto rispetto della Convenzione di Istanbul**.

2.2 Due volte vittime: il (non) riconoscimento della violenza nella giustizia civile

Con riguardo alle **separazioni giudiziali** l'analisi statistica⁴ ha in primo luogo mostrato come la violenza in ambito familiare non sia un fenomeno isolato o sporadico: **oltre un terzo** - ben il 34,7 % - **dei procedimenti analizzati contiene allegazioni di violenza**, mentre il 5,8 % associa sia allegazioni di violenza che di disfunzionalità.

Figura 5. Separazioni giudiziali. Presenza di allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriale (N casi=2.089)

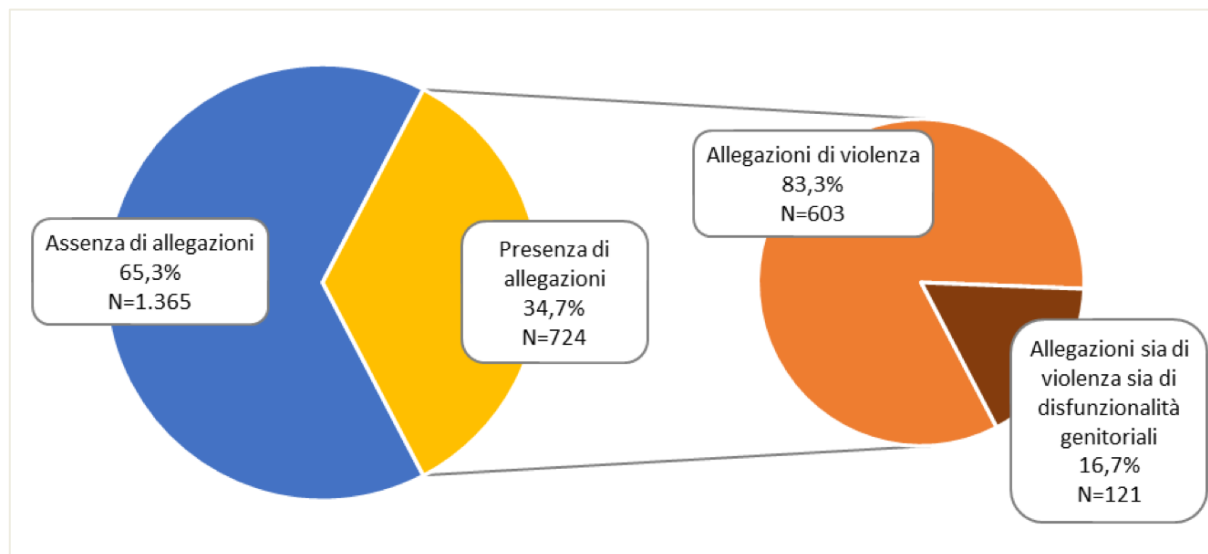


Fonte: Commissione di inchiesta sul femminicidio, Doc. XXII-bis n. 4

In oltre il 90 % dei casi presi in esame le allegazioni di violenza erano già presenti negli atti introduttivi e in oltre il 56 % dei casi le allegazioni risultavano suffragate da idonea documentazione.

⁴ I dati e i grafici riportati in questo paragrafo sono ripresi dal Doc. XXII-bis n. 4.

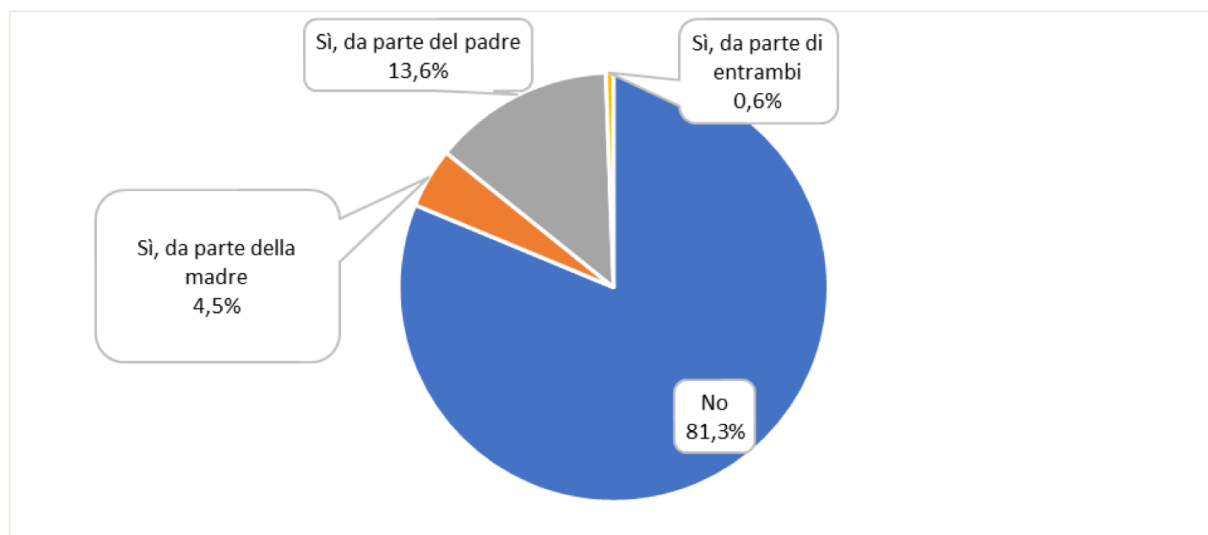
Figura 6. Separazioni giudiziali. Sono depositati documenti relativi alla violenza (referti, denunce, ecc.) ? Da quale parte sono depositati ? (N=724)



Fonte: Commissione di inchiesta sul femminicidio, Doc. XXII-bis n. 4

L'allegazione di violenza non sembra però essere stata presa nella dovuta considerazione, con possibili di elementi di rischio di pregiudizio, non solo per le donne ma anche per i minori coinvolti. Nel 13,6 % dei casi venivano infatti riportati episodi di violenza esercitata dal padre sui figli minori.

Figura 7. Separazioni giudiziali. È allegata violenza in danno del minore? – Esercitata da quale parte? (N=724)



Fonte: Commissione di inchiesta sul femminicidio, Doc. XXII-bis n. 4

L'indagine ha analizzato dettagliatamente 683 verbalizzazioni delle dichiarazioni rese dalle parti. nel corso delle udienze presidenziali. Solo nel 57,3 % sono stati trovati richiami agli atti introduttivi, ma senza nessun approfondimento di quanto allegato negli atti stessi e senza alcuna richiesta in merito alle condotte di violenza domestica descritte. Anche in presenza di

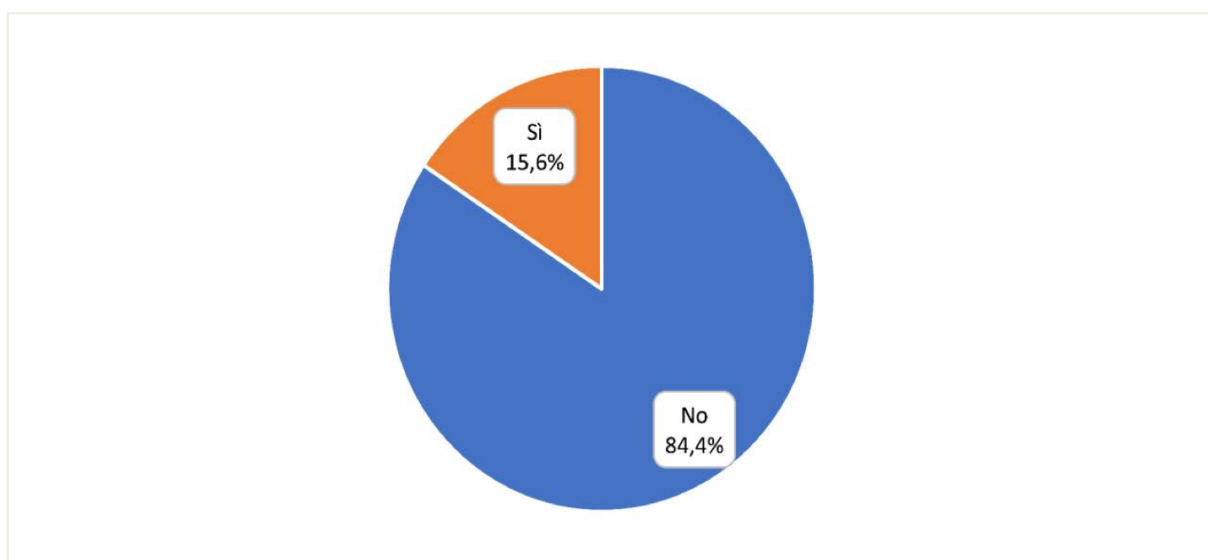
allegazioni di violenza e di notizie relative all'esistenza di procedimenti penali (pendenti o definiti), nel 95,9 % dei casi i presidenti dei tribunali (o i giudici da loro delegati), non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio i relativi atti. Analogamente, nel 96 % dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio gli atti dei procedimenti minorili (pendenti o definiti), pur avendone espressa contezza (nel 41,7 % dei casi per quanto riguarda gli atti penali e nel 12,2 % dei casi per quanto riguarda gli atti del tribunale per i minorenni). Nel 2,2 % dei casi, inoltre, benché in presenza di allegazioni di violenza i presidenti (o i giudici da loro delegati) non hanno applicato quanto previsto dall'articolo 48 della Convenzione di Istanbul, e hanno invitato le parti a un percorso di mediazione familiare.

Ulteriori **criticità** sono state rilevate con riguardo alla **fase istruttoria**, peraltro **effettuata solo nella metà dei casi**: solo nel 38,3 % sono stati disposti ordini di esibizione di documenti (acquisizione di atti di pubbliche amministrazioni, relazioni della scuola, ecc.); solo nel 46,4 % sono state assunte prove testimoniali; solo nel 6,8 % sono stati ammessi interrogatori formali sugli episodi di violenza, e solo nel 41,9 % sono stati acquisiti atti dei procedimenti penali.

Ancora, benché l'ascolto diretto del minore sia ritenuto da tutte le Convenzioni internazionali una pietra miliare dei «procedimenti che lo riguardano», **solo nel 30,8 % dei casi sono stati ascoltati i minori**, e di questi solamente il 7,8 % ha ricevuto un ascolto diretto da parte del giudice; nell'85,4 % dei casi l'ascolto è stato delegato dal tribunale o ai servizi sociali (21 %) o ai consulenti tecnici d'ufficio.

Particolarmente rilevante è il fatto che in sede di udienza presidenziale, **nonostante la presenza di allegazioni di violenza, soltanto nel 15,6 % dei casi i presidenti** (o i giudici da loro delegati) **hanno ritenuto di approfondire** tale questione mentre, di converso, nell'84,4 % dei casi tale aspetto è stato completamente trascurato.

Figura 8. Separazioni giudiziali. Nell'udienza presidenziale sono state approfondite le allegazioni di violenza presenti negli atti introduttivi ? (N=679)

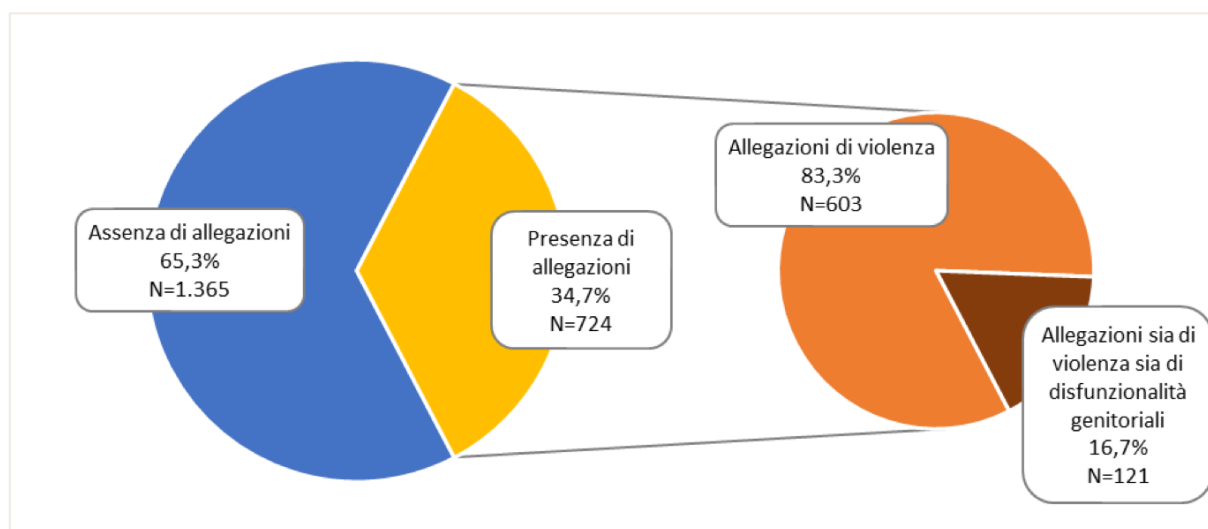


Fonte: Commissione di inchiesta sul femminicidio, Doc. XXII-bis n. 4

Dall'analisi statistica è emerso quindi come complessivamente la violenza sia **disconosciuta, sottovalutata e di frequente, anche sul piano terminologico, derubricata a mero conflitto o disaccordo tra le parti.**

Come nei tribunali ordinari, anche nei procedimenti innanzi ai **tribunali per i minorenni la violenza non è affatto un fenomeno sporadico ed isolato.** Su 1.452 procedimenti presi in considerazione e iscritti al ruolo nel solo mese di marzo 2017, infatti, **nel 34,1 %** (495 casi) sono presenti **allegazioni di violenza domestica o di disfunzionalità genitoriale** di un genitore che portano al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore. In particolare, nell'86,3 % di questi casi (427 su 495), si riscontra la presenza di sole allegazioni di violenza, nel 10,7 % (53 su 495) sussiste la contemporanea presenza di allegazioni di violenza e di disfunzionalità, mentre la presenza di allegazioni di sola disfunzionalità genitoriale si rileva in maniera residuale.

Figura 9. Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore ? (N=1452, Tribunale per i minorenni)



Fonte: Commissione di inchiesta sul femminicidio, Doc. XXII-bis n. 4

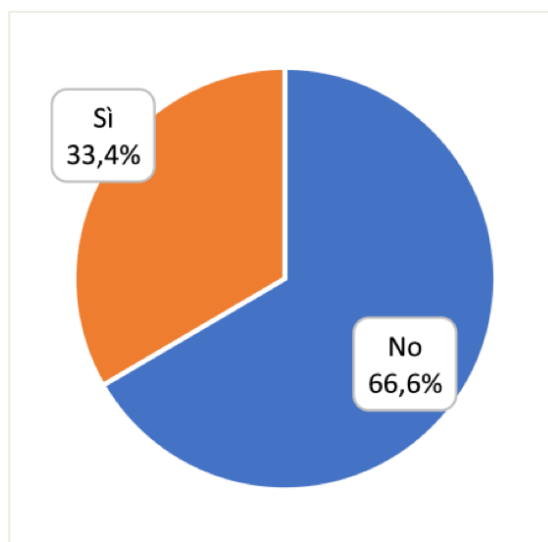
Introducendo l'articolo 609-*decies* del codice penale nel nostro sistema normativo, il Decreto anti-femminicidio ha previsto nel 2013 l'obbligo per le procure ordinarie di comunicare ai tribunali per i minorenni le notizie di reato relative ai **maltrattamenti in famiglia** (articolo 572 del codice penale), allo **stalking** (articolo 612-*bis* e seguenti del codice penale) e alla **violenza sessuale** (articoli 609-*bis* e seguenti del codice penale), «anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti (in materia di esercizio della responsabilità genitoriale e di affidamento dei figli) di cui agli articoli 155 e seguenti, nonché 330 e 333 codice civile». Questo ha comportato un incremento, presso i tribunali minorili, dei procedimenti aventi ad oggetto situazioni di

violenza. Non a caso la maggior parte dei ricorsi che presentano allegazioni di violenza risulta depositata dai pubblici ministeri minorili e non dai genitori dei minori coinvolti.

L'analisi della Commissione Femminicidio ha posto in luce la **sostanziale assenza**, nonostante le indicazioni legislative, **di un modello «integrato» di giustizia**: le giurisdizioni non si adoperano per favorire lo scambio di informazioni e il necessario coordinamento tra i diversi uffici giudiziari coinvolti, né tra questi e gli altri soggetti implicati (servizi sanitari, scolastici, enti del terzo settore, ecc.). Anche quando il giudice minorile è a conoscenza della contemporanea pendenza di un procedimento ordinario (per esempio di separazione, divorzio, affidamento dei figli nati fuori del matrimonio), nel 76,4 % dei casi (378 su 495) non vengono acquisiti gli atti del procedimento ordinario e, laddove vengono acquisiti (23,6 % dei casi), l'iniziativa è del pubblico ministero minorile nel 41 % delle volte (48 su 117), della madre nel 42,3 % (49 su 117), del padre, nel 15,9 % (19 su 117) e solo nel 18,1 % (21 su 117) su iniziativa d'ufficio.

L'**ascolto del minore ha mostrato rilevanti criticità** anche nel caso dei procedimenti innanzi ai tribunali minorili: **nel 66,6 % dei casi** (329 su 495) **l'ascolto non è stato disposto** e quando disposto (165 su 495) tre volte su quattro è stato delegato al giudice onorario. Inoltre, **nel 95,5 % dei casi** (472 su 495) **non è stato nominato un curatore speciale**, negando così al minore il diritto di essere rappresentato in giudizio, di beneficiare di una difesa tecnica adeguata, di essere informato, di essere ascoltato.

Figura 10. È stato disposto l'ascolto del minore ? (N=495, Tribunale per i minorenni)



Fonte: Commissione di inchiesta sul femminicidio, Doc. XXII-bis n. 4

E infine, nonostante le allegazioni di violenza, anche nei tribunali dei minorenni i provvedimenti abbondano di inviti a dimettere la conflittualità e le azioni penali, e a optare per un «reciproco rispetto».

2.3 Il “debutto” della violenza sulle donne e domestica nella giustizia civile

In linea con il lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta del Senato, è stata approvata la legge delega n. 206 del 2021, per la riforma del processo civile e l'introduzione di un nuovo rito unificato denominato "Procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie". Nell'indicare i principi direttivi cui il Governo doveva conformarsi nell'esercizio della delega di riforma, il comma 23 dell'articolo unico ha previsto alcuni specifici criteri volti a garantire una **più piena tutela delle vittime di violenza nelle cause di separazione e divorzio o di affidamento dei minori**.

In attuazione di tale delega, sul finire della passata legislatura è stato approvato il decreto legislativo n. 149 del 2022, recante, fra le altre, **misure urgenti per la razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie**.

Nei paragrafi che seguono si darà conto delle soluzioni offerte dall'intervento riformatore ad alcune delle criticità ravvisate dalla Commissione Femminicidio nel sistema della giustizia civile.

2.3.1 Verso un modello integrato di giustizia

Dalla attività di inchiesta è emerso uno **scarso collegamento fra cause civili per separazione e procedimenti penali nei casi di violenza domestica**: nelle cause per separazione dei coniugi di frequente si decide per l'affidamento condiviso del figlio minore pur in presenza di episodi di violenza perpetrati dal padre ai danni della madre. Talvolta, addirittura, si dispone in ordine all'affido ancora prima della conclusione del procedimento penale.

Il comma 33 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 149 ha quindi introdotto nel Libro II del codice di procedura civile la **Sezione I** del Capo III del Titolo IV-*bis*, rubricata "**Della violenza domestica e di genere**" (artt. 473-*bis*.40 ss.) proprio con l'obiettivo di scongiurare che le condotte violente, specie se non perseguibili penalmente, restassero irrilevanti per la decisione su domande dal contenuto civilistico e, soprattutto, sulle richieste di affidamento dei figli minori, o che la violenza non fosse tenuta in considerazione nelle cause in sede civile.

Per la prima volta è stata introdotta una **disciplina “speciale”** per i procedimenti nei quali una delle parti allegghi di essere vittima di violenza ad opera del *partner*, o che vittima di violenza e abuso sia il figlio minore. Nello specifico, l'ambito di applicazione viene delineato dall'articolo 473-*bis*.40, che volutamente non tipizza delle tipologie specifiche, ma configura come **sufficiente la semplice allegazione, da parte della vittima, di qualsiasi forma di violenza o abuso** (salvo la contestualizzazione "domestica" e "familiare") al fine di consentire l'operatività dei rimedi e degli strumenti proposti.

Il successivo articolo 472-*bis*.41, riservato alla **forma della domanda** (si prevede che il giudizio sia introdotto con ricorso), richiede che la ricorrente indichi eventuali procedimenti relativi agli abusi o alle violenze, pendenti o definiti.

Quanto al **procedimento**, l'art. 473-bis.42 dispone che il giudice ha facoltà di **abbreviare i termini processuali sino alla metà**, di compiere tutte le attività previste dalla sezione anche d'ufficio e, salvo il limite del rispetto del contraddittorio e del diritto alla prova contraria, di disporre dei mezzi di prova anche al di fuori dei limiti di ammissibilità previsti dal codice di rito. Inoltre, viene riservata un'attenzione particolare alla sfera personale della vittima degli abusi o delle violenze, alla tutela della sua **dignità** e della sua **sicurezza**, essendo previsto che venga valutata l'opportunità di disporre, nel caso di inserimento in **collocazione protetta**, la secretazione del suo indirizzo di dimora e di **evitare la contemporanea presenza delle parti in udienza**.

In merito alla specifica necessità di un **coordinamento tra autorità giudiziarie civili e penali**, viene disposto che con decreto di fissazione dell'udienza il giudice possa richiedere al pubblico ministero e alle altre autorità competenti **informazioni relative ad eventuali procedimenti**, definiti o pendenti, aventi ad oggetto gli abusi e le violenze allegati e la trasmissione entro quindici giorni dei relativi atti, ove non coperti dal segreto di cui all'art. 329 c.p.p.

Infine, si prevede che nel caso in cui le parti comparissero personalmente all'udienza, il giudice debba **astenersi dal procedere al tentativo di conciliazione** e dall'invitarle a rivolgersi ad un mediatore familiare. Fa eccezione il caso in cui, nel corso del giudizio, si ravvisi l'insussistenza delle condotte di violenza allegate.

2.3.2 Nessuna mediazione quando c'è violenza

La **Convenzione di Istanbul raccomanda di proibire il ricorso obbligatorio alla mediazione in presenza di violenza domestica**. L'art. 48, infatti, sancisce che *"le parti adottano le misure legislative o di altro tipo destinate a vietare il ricorso obbligatorio ai metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, tra cui la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione"*.

Tuttavia, l'analisi svolta dalla Commissione di inchiesta ha posto in luce come la **sottovalutazione delle situazioni di violenza** abbia spesso indotto i presidenti di tribunali (o i giudici da loro delegati) a invitare le parti a un **percorso di mediazione familiare** con l'ausilio di figure "mediatrici" che hanno il compito di favorire il raggiungimento di decisioni concordi sulle conseguenze della separazione (divisione dei beni, alimenti, assegnazione della casa coniugale, ecc.) tenendo in considerazione le esigenze di tutti i membri della famiglia.

La riforma ha inteso, attraverso il nuovo articolo 473-bis.42 c.p.c., dare piena attuazione al dettato della Convenzione di Istanbul: introducendo una espressa **deroga all'obbligo del giudice di formulare l'invito a rivolgersi ad un mediatore familiare**, nel caso in cui risulti pendente un **procedimento penale avente ad oggetto abusi o violenze** perpetrate da una delle parti in danno all'altra ovvero, in relazione alle stesse, sia stata pronunciata **sentenza**, anche non definitiva, di condanna o patteggiamento o un **provvedimento cautelare** civile o penale. Solo nel caso in cui venga ravvisata l'insussistenza delle condotte allegate, il giudice può invitare le parti a rivolgersi ad un mediatore familiare o a tentare di percorrere la via della conciliazione.

Un **divieto assoluto** al ricorso allo strumento della mediazione familiare è previsto invece dall'articolo 473-bis.43 c.p.c, nel caso in cui sia pendente un procedimento penale avente ad oggetto **condotte violente o abusi familiari e domestici**, o quando siano allegati o comunque emergono in corso di causa, o se in relazione alle suddette condotte illecite sia stata pronunciata sentenza di condanna o di applicazione della pena, anche in primo grado.

In tali ipotesi, è espressamente previsto che il mediatore, avuta notizia degli abusi e delle violenze, sia tenuto a **interrompere immediatamente il percorso di mediazione familiare**.

Il decreto legislativo n. 149 del 2022 ha inoltre apportato una serie di modifiche alle disposizioni relative ai mediatori familiari, a partire dall'istituzione presso **ogni tribunale di un elenco di mediatori familiari**. Possono chiederne l'iscrizione coloro che risultino

- iscritti da almeno cinque anni ad una delle associazioni professionali di mediatori familiari inserite nell'elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico
- forniti di adeguata formazione e specifica competenza nella disciplina giuridica della famiglia, nonché in materia di tutela dei minori e di violenza domestica e di genere
- di specchiata condotta morale.

2.3.3 Il disconoscimento scientifico della sindrome dell'alienazione parentale

La teoria della "**sindrome da alienazione parentale**" (cosiddetta PAS) è stata elaborata negli anni Ottanta dallo psichiatra forense Richard Alan Gardner. Secondo Gardner tale "sindrome" scaturirebbe da una dinamica familiare disfunzionale per la quale i figli di coppie coinvolte in vicende conflittuali, come ad esempio separazione o divorzio, finiscono per essere influenzati da un genitore definito "alienante" che scredita ed allontana il genitore "alienato" dalla prole.

Questa sindrome, tuttavia, **non** ha ottenuto l'avallo e il **riconoscimento** della **comunità scientifica internazionale**, tanto nel settore clinico quanto in quello forense, e la sua ascienza ha determinato la mancata inclusione nel *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (DSM 5). Fortemente controversa è risultata altresì la terapia proposta come rimedio, ossia affidare il bambino al genitore "alienato" e sottoporlo a terapie dispensate da apposite strutture finché non cessi il rifiuto del genitore.

In proposito, è opportuno ricordare che la Suprema Corte di Cassazione⁵ ha ribadito come la sindrome di alienazione parentale non trovi sufficienti riscontri scientifici per poter avere valore ai fini della verità processuale e che il fondamento dei provvedimenti relativi all'affidamento debba risiedere in una **valutazione complessiva del caso e dei comportamenti** tenuti dei genitori a opera del giudice e **non solamente su perizie di consulenti tecnici d'ufficio che accertino la sussistenza della suddetta "sindrome"**.

La raccomandazione espressa ai giudici di merito, in altre parole, consiste nell'evitare "di adottare soluzioni prive del necessario conforto scientifico e potenzialmente produttive di danni ancor più gravi di quelli che intendono scongiurare", anche alla luce delle evidenze

⁵ Ordinanza 17 maggio 2021, n. 13217

empiriche, che mostrano come non sia infrequente che dietro il rifiuto del minore di avere contatti con il padre si nasconda un contesto di violenza domestica ai danni della donna/madre e/o anche del minore stesso.

Con l'ordinanza n. 9691 del 2022, i giudici di legittimità sono tornati ad esprimersi sulla questione in maniera ancor più incisiva, ribadendo che nei giudizi riguardanti la responsabilità genitoriale e la tutela della cosiddetta bigenitorialità, che è in primo luogo un diritto del minore stesso, ad orientare il giudice nella scelta delle misure da adottare sia il **superiore interesse del minore**, da individuarsi nella situazione più confacente al suo benessere e alla sua crescita armoniosa e serena, secondo la particolare prospettiva del minore coinvolto e assicurandone la preminenza rispetto a diritti che con esso possano collidere. Nello specifico, la Corte contesta la scelta di realizzare il diritto alla bigenitorialità rimuovendo la figura genitoriale della madre sulla base di motivazioni apodittiche, che si limitano a richiamare le consulenze tecniche svolte nel corso del procedimento, tutte improntate alla ipotetica sindrome dell'alienazione parentale in ordine alla quale viene espressamente riconosciuta l'assenza di qualsivoglia fondamento che possa ritenersi legittimo "costituendo il fondamento pseudoscientifico di provvedimenti gravemente incisivi sulla vita dei minori". Il Collegio, in particolare, osserva che **il diritto alla bigenitorialità non può essere perseguito "nell'assoluta indifferenza in ordine alle conseguenze sulla vita del minore**, privato ex abrupto del riferimento alla figura materna con la quale, nel caso concreto, come emerge inequivocabilmente dagli atti, ha sempre convissuto felicemente, coltivando serenamente i propri interessi di bambino, e frequentando proficuamente la scuola".

Nonostante ciò, la relazione della Commissione di inchiesta ha evidenziato casi non infrequenti nei quali **i giudici hanno proceduto all'affidamento del minore che rifiuta di vedere il padre proprio ed esclusivamente a quest'ultimo**, o lo hanno collocato in casa-famiglia, ritenendo la madre responsabile di comportamenti alienanti e manipolatori e per questo allontanandola.

Sempre i lavori della inchiesta hanno mostrato come, sia nei procedimenti di separazione che in quelli *de responsabilitate* innanzi al tribunale per i minorenni, i minori siano di rado "ascoltati".

Per ovviare a queste criticità, il nuovo articolo 473-bis.45 c.p.c. ha previsto una specifica **disciplina dell'"ascolto del minore"**, per la quale **il giudice deve procedere personalmente e senza ritardo** all'ascolto, evitando ogni contatto con la persona indicata come autore degli abusi. L'ascolto deve svolgersi nel rispetto delle esigenze di garanzia di serenità e riservatezza del minore.

Il giudice può prescindere da tale adempimento se il minore è stato già ascoltato nell'ambito di altro procedimento, anche penale, e le risultanze siano state acquisite agli atti e si ritengano sufficienti ed esaustive.

Inoltre, ai sensi del nuovo articolo 473-bis.6 c.p.c., quando il **minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori** ovvero siano state allegate o segnalate **condotte di un genitore** tali da **ostacolare** il mantenimento di un **rapporto** equilibrato e continuativo **con l'altro genitore** o la conservazione di rapporti significativi con **ascendenti** e **parenti** di ciascun ramo

genitoriale, il giudice deve procedere all'ascolto senza ritardo e assumere sommarie **informazioni sulle cause del rifiuto**, potendo peraltro disporre l'abbreviazione dei termini processuali.

Le opinioni espresse dal minore dovranno essere tenute in considerazione avuto riguardo alla sua età e al suo grado di maturità. E' stato altresì previsto che il giudice non possa procedere all'ascolto nel caso in cui risulti in contrasto con l'interesse del minore o comunque manifestamente superfluo, oltre alle ipotesi di impossibilità fisica o psichica del minore o se quest'ultimo manifesti un'esplicita volontà contraria. Di ciascuna delle evenienze elencate, ovviamente, il giudice deve darne atto con provvedimento motivato.

Il giudice, sempre tenuto conto dell'età e del grado di maturità del minore, deve informarlo sulla natura del procedimento e sugli effetti dell'ascolto, procedendo poi all'adempimento con modalità che ne garantiscano la serenità e la riservatezza. Il minore che ha compiuto quattordici anni, inoltre, è informato della possibilità di chiedere la **nomina di un curatore speciale** (ai sensi dell'art. 473-*bis*.8). Si tratta di una figura importante, che come già ricordato fino ad oggi ha trovato scarsa applicazione. Dell'ascolto del minore deve essere effettuata **registrazione audiovisiva** e, se per motivi tecnici non è possibile procedere alla registrazione, il processo verbale deve descrivere dettagliatamente il contegno del minore.

Conformemente alle previsioni della legge delega, il nuovo art. 473-*bis*.1 c.p.c. precisa poi che davanti al tribunale per i minorenni, nei procedimenti aventi ad oggetto la responsabilità genitoriale, pur potendo essere delegati ai giudici onorari specifici adempimenti, **l'ascolto del minore** rimane una **prerogativa dei giudici togati**. Ai sensi del decreto-legge n. 105 del 2023, recentemente convertito in legge, tale obbligo potrà essere derogato fino all'aprile del prossimo anno.

Significativo è inoltre il **limite** che la riforma ha posto **all'intervento dei servizi socio-assistenziali o sanitari** nelle cause di affido dei minori.

L'articolo 473-*bis*.46 c.p.c. (Provvedimenti del giudice) prevede infatti che il giudice, ravvisata la fondatezza delle allegazioni all'esito dell'istruttoria, anche sommaria, debba adottare i provvedimenti ritenuti più idonei alla tutela della vittima e del minore, ivi compresi gli ordini di protezione, e disciplinare il diritto di visita secondo modalità che non ne compromettano la sicurezza. In funzione di tali esigenze di tutela, il giudice può altresì disporre con provvedimento motivato **l'intervento dei servizi sociali** e del servizio sanitario.

Il tema della PAS si intreccia poi con la problematica connessa alla mancanza di una specifica formazione dei consulenti tecnici.

2.3.4 La necessità di una adeguata formazione dei consulenti tecnici

L'attività della Commissione di inchiesta ha posto in luce, infatti, un ulteriore problema riscontrato nella prassi giudiziaria dei tribunali civili: al consulente tecnico **non è richiesta una specifica specializzazione** in materia di violenza, ma si ritiene sufficiente una professionalità di tipo generico. Inoltre, troppo spesso vengono delegate ai consulenti funzioni che, invece, dovrebbero essere esercitate dai giudici.

Il decreto legislativo n. 149 del 2022, all'articolo 4, ha pertanto previsto l'istituzione presso il Ministero della giustizia di un **elenco nazionale dei consulenti tecnici**, suddiviso per categorie e contenente l'indicazione dei settori di specializzazione previsti per ciascuna di esse.

Di particolare rilievo è poi quanto previsto dal nuovo art. 473-bis.25 c.p.c. (Consulenza tecnica d'ufficio), in base al quale il giudice, quando dispone la consulenza tecnica d'ufficio, è chiamato a precisare espressamente l'oggetto dell'incarico, dal momento che è tenuto a scegliere il consulente tra quelli dotati di specifica competenza in relazione all'accertamento e alle valutazioni da compiersi. Nella consulenza psicologica, le indagini e le valutazioni su caratteristiche e profili di personalità delle parti sono consentite nei limiti in cui abbiano ad oggetto aspetti tali da incidere direttamente sulle capacità genitoriali e solo ove risultino fondate su **metodologie e protocolli riconosciuti dalla comunità scientifica**.

Nell'evenienza in cui al consulente siano richieste indagini che coinvolgano direttamente il minore, è necessario provvedere al loro svolgimento in orari compatibili con gli impegni scolastici e secondo modalità e tempistiche adeguate alla sua età e che ne garantiscono la serenità.

Nella sua relazione, il consulente deve indicare le metodologie e i protocolli seguiti oltre ad eventuali proposte di intervento a sostegno del nucleo familiare e del minore, tenendo distinti i fatti osservati direttamente, le dichiarazioni rese dalle parti e dai terzi e le sue personali valutazioni.

3. Conclusioni

La violenza contro le donne e la violenza domestica rappresentano un tema di **attualità** e di **emergenza**, in parte anche sommerso, che richiede un approccio complessivo, integrato e multilivello.

Negli ultimi dieci anni, il nostro Paese si è dotato di un quadro normativo di contrasto al fenomeno via via sempre più completo e articolato.

Il primo intervento in tal senso è stato operato dal **decreto-legge anti-femminicidio del 2013**, approvato a pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione di Istanbul. Il Parlamento ha proseguito nell'azione di contrasto alla violenza sulle donne con il **Codice rosso del 2019**, che ha rafforzato le tutele processuali per le vittime, ha introdotto alcuni nuovi delitti e aumentato le pene previste per i reati più frequentemente commessi contro le donne. Il Codice rosso è stato ulteriormente **potenziato** nel **2023**.

Rilevanti passi sono stati compiuti anche nell'ambito delle più ampie riforme della giustizia penale e civile. Alle **"controversie di famiglia" con allegazioni di violenza** è stata riconosciuta una "corsia preferenziale", sancendo così la necessità di un dialogo fra giudice civile e giudice penale ai fini di un più efficace contrasto della violenza. Il **22 novembre 2023**, il Senato ha approvato in via definitiva l'A.S. 923 recante importanti misure a tutela delle donne per **prevenire i rischi di recidiva e di reiterazione** delle violenze a loro danno.

Si tratta di un **complesso di strumenti normativi** che ha richiesto, per la propria attuazione, **l'interazione** tra amministrazioni pubbliche e scolastiche, organi giudiziari, Governo e Parlamento, nonché rilevanti interventi amministrativi, con il coinvolgimento di più livelli di governo e ambiti multidisciplinari.

Ai fini di un continuo **monitoraggio** e di una corretta **valutazione** delle dimensioni del fenomeno e dell'**effettività** e **adeguatezza** degli strumenti adottati nell'ambito delle politiche di prevenzione e contrasto, resta imprescindibile un **sistema affinato di raccolta di dati** statistici sulla violenza sulle donne e domestica, e la **condivisione** piena del **patrimonio informativo** così acquisito tra tutti i **livelli decisionali**.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

