

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori D’ALESSANDRO PRISCO, BRUNO
GANERI, SQUARCIALUPI, MANIERI, BUCCIARELLI, DE LUCA
Michele, DANIELI GALDI, SALVI e PAGANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Norme per l’adozione di ordini di protezione
contro gli abusi familiari

ONOREVOLI SENATORI. - L'allarmante diffusione della violenza domestica, emersa univocamente da tutte le relazioni presentate alla Conferenza internazionale sul tema, svoltasi a Roma nel maggio 1994 e la frammentarietà e scarsa efficacia delle risposte offerte dal nostro ordinamento per combattere il fenomeno, pure sottolineate dai relatori, hanno suggerito all'«Associazione donne magistrato italiane» lo studio di uno strumento giudiziario che appronti una tutela urgente ed immediata alla vittima - donna per la stragrande maggioranza - della violenza domestica, consumata ai suoi danni dal *partner* o da altri uomini del nucleo familiare, padre, fratello, figlio.

Uno strumento forte ed agile, che consenta una protezione pronta ed efficace, flessibile nel contenuto, per affrontare ogni esigenza, volto - al di fuori degli schemi della separazione e del divorzio - non a dare un assetto giuridico allo scioglimento del matrimonio, ma a superare una situazione urgente e drammatica di crisi, determinata da comportamenti di aggressione, violenza ed abuso, commessi ai danni del componente più debole - fisicamente, psicologicamente ed economicamente - del nucleo familiare, fornendo anche un aiuto, ove possibile, per la ricomposizione della conflittualità, tramite l'intervento dei servizi sociali del territorio e di centri di mediazione familiare.

Il modello da cui si è tratta ispirazione è l'«ordine di protezione», specifico strumento previsto dalla leggi civili statunitensi per reprimere la violenza domestica nei confronti degli adulti, illustrato nel corso della conferenza con interventi particolarmente significativi. Lo schema giuridico è quello del provvedimento cautelare d'urgenza, emesso in contraddittorio, o anche *inaudita altera parte*, nei casi in cui sia necessario agire senza ritardo, oppure la previa notificazione e convocazione dell'intimato sia

suscettibile di compromettere l'efficacia dell'ordine di protezione.

La gamma dei comportamenti presi in considerazione è assai vasta e si sottrae ad una tipizzazione analitica: aggressione all'incolumità fisica, violenza morale e psicologica, costrizioni, minacce, maltrattamenti, abusi sessuali, privazione e menomazione della libertà di movimento e di determinazione. Non si è voluto schematizzare in una definizione l'abuso familiare, in modo che ogni tipo di comportamento possa essere ricompreso nella previsione, ponendo l'accento piuttosto sul pregiudizio che la condotta arrechi all'integrità o alla libertà fisica o morale del soggetto passivo dell'abuso.

Nell'ambito del pregiudizio alla libertà o integrità fisica e morale vanno compresi, oltre a comportamenti di danno, anche comportamenti di pericolo: il pregiudizio è ravvisabile infatti non soltanto quando il danno si è già verificato, ma anche quando vi è grave pericolo che si verifichi, e la tutela non deve limitarsi alla fase repressiva, ma può e deve essere anche preventiva. Naturalmente, l'apprezzamento della sussistenza del grave pericolo è rimesso alla valutazione del giudice, per evitare che lo strumento giuridico possa essere utilizzato in maniera fuorviante per alimentare forme esasperate di litigiosità.

L'ordine di protezione - come s'è detto - è rivolto alla tutela della persona adulta, vittima di abuso nell'ambito familiare: per la definizione di ambito familiare si è ritenuto, in armonia con le finalità che il provvedimento si propone, di non operare alcuna distinzione tra famiglia legittima e famiglia di fatto, considerando quindi sia i coniugi che i conviventi, prendendo in considerazione il rapporto di fatto e l'elemento della stabile convivenza, ed allargando anche la protezione dall'abuso ad

ogni componente del nucleo familiare così inteso.

Possono esservi infatti casi in cui la violenza sia esercitata da e contro un componente del nucleo familiare che non sia coniuge o convivente (padre, suocero, fratello): anche in questi casi potrà farsi ricorso all'ordine di protezione, sempre secondo l'apprezzamento e la valutazione del giudice, utilizzando - in quanto compatibili - i provvedimenti previsti per l'ipotesi principale di abuso rivolto contro il coniuge o convivente.

Questo rimane peraltro l'ambito tipico del provvedimento, il cui centro primario d'interesse è il rapporto di coppia, che viene colto in un momento patologico e va guidato verso un superamento della crisi: superamento che può portare alla composizione della situazione di conflittualità scatenante della violenza e degli abusi, ed alla ricostituzione del rapporto di coppia, ovvero alla presa d'atto della definitiva dissoluzione del rapporto ed all'assestamento di una separazione, auspicabilmente il meno conflittuale possibile.

A questo scopo, si è prevista la possibilità dell'intervento dei servizi sociali del territorio e di centri di mediazione familiare, per attuare una terapia di sostegno alla coppia, e per realizzare una generale strategia di aiuto ed assistenza, anche per l'ipotesi negativa di insuperabilità del conflitto e di guida verso il raggiungimento di una separazione il meno traumatica possibile.

Si tratta di un elemento nuovo e significativo dell'ordine di protezione, che non si vuole limitato nei suoi contenuti alla repressione, ma altresì volto alla tutela concreta del soggetto debole, vittima dell'abuso, tramite la prestazione di assistenza materiale e psicologica qualificata, protratta per un certo periodo di tempo, al fine di superare efficacemente e definitivamente la situazione di crisi familiare.

Si introduce qui l'elemento tempo: l'ordine di protezione è per sua natura un provvedimento cautelare d'urgenza, e quindi destinato ad esprimere la sua efficacia in un ambito di tempo definito, al termine del

quale la situazione deve avviarsi verso un assestamento.

Il periodo massimo previsto per l'efficacia dell'ordine di protezione è di sei mesi, che si è considerato, per la maggioranza dei casi, un periodo sufficiente per fare effettivamente cessare gli abusi ed impostare verso la soluzione i problemi familiari all'origine della crisi: il giudice potrà fissare anche un periodo minore, se lo riterrà nel caso concreto sufficiente, ma, all'atto dell'emanazione, l'ordine di protezione non potrà superare il periodo massimo di sei mesi. All'atto dell'emanazione, si è detto, perchè è prevista la possibilità di una proroga per un ulteriore periodo di tre mesi, su richiesta della parte istante e sentito il parere del servizio sociale e del centro di mediazione interessato. Evidentemente, questo, allo scopo di dare spazio a situazioni di particolare disagio, che richiedano un ulteriore tempo di sperimentazione e di assistenza per raggiungere lo scopo dell'ordine di protezione che - come s'è detto - è non solo di far cessare la situazione di abuso, ma anche di avviare a soluzione la crisi del nucleo familiare.

Veniamo ora alla trattazione del problema della competenza.

La competenza per l'emanazione dell'ordine di protezione è stata assegnata al tribunale: giudice monocratico, nella fase di emissione del provvedimento, e giudice collegiale in fase di reclamo, analogamente a quanto previsto dal codice di procedura civile per i provvedimenti cautelari e d'urgenza.

Si è voluta operare una scelta «forte», assegnando al tribunale la competenza per l'emissione dell'ordine di protezione, per assicurare una tutela rigorosa ed efficace, nel quadro di schemi giuridici ben determinati, ed essendo il tribunale ordinario la sede ove vengono alla luce - nell'ambito dei procedimenti di separazione e divorzio - i problemi delle crisi familiari. E dove, incidentalmente, emergono tante situazioni di violenza e di abuso, come sanno per esperienza tutti i giudici che trattano le cause di separazione e divorzio, che rimangono sullo sfondo, perchè non sono oggetto specifico

del giudizio e perchè molte volte tenute celate dagli stessi interessati, ma che tuttavia forniscono un indice interessante di quanto sia diffuso, anche se tuttora per gran parte sommerso, il fenomeno della violenza domestica.

La questione della competenza, tuttavia, pone inevitabili problemi di interferenze con i giudici penali, per tutti i casi in cui l'abuso familiare integri ipotesi di reato, e con i giudici minorili, quando nella violenza domestica sono coinvolti minori.

Essendo l'ordine di protezione un provvedimento civilistico, non si è ritenuto di prevedere l'intervento del pubblico ministero, nè forme di procedibilità d'ufficio, fermo restando, ovviamente, per il magistrato l'obbligo di denuncia di cui all'articolo 331, ultimo comma, del codice di procedura penale, qualora emergano reati nel corso del procedimento. Va segnalata in questo quadro, nell'ipotesi che siano ravvisabili reati gravi, la possibilità per il giudice penale di avvalersi dello strumento previsto dall'articolo 283 del codice di procedura penale, che dispone il divieto di dimora, strumento che risulta poco utilizzato, ma che potrebbe rivelarsi assai utile a tutela della vittima dell'abuso, nei casi più gravi, tenendo lontano l'autore della violenza non solo dall'ambito della famiglia, ma anche dal luogo di residenza della famiglia.

Per quanto concerne i giudici minorili, la doppia competenza si verificherà in ogni caso di abuso familiare che colpisca sia l'adulto che i figli minori, con inevitabili problemi di interferenze e sovrapposizioni. Non sembra peraltro che siano ipotizzabili soluzioni diverse, apparendo ben remota e problematica la realizzazione di quell'unico tribunale della famiglia che, unificando in un solo giudice tutti gli interventi in materia di famiglia, eliminerebbe finalmente tutti gli inconvenienti che la doppia competenza oggi comporta.

Per un'esigenza, comunque, di coordinamento, si è prevista una modifica all'articolo 333 del codice civile, che, nel caso di condotta del genitore pregiudizievole ai figli, contempla la possibilità per il giudice minorile di «adottare i provvedimenti con-

venienti» nell'interesse del minore, disponendo anche l'allontanamento di questo dalla residenza familiare. Si è ritenuto di integrare la norma con la specifica previsione della possibilità di allontanamento dalla residenza familiare non del minore, ma del genitore che ha tenuto la condotta pregiudizievole, tenendo così lontano dall'ambito familiare l'autore della violenza ed evitando invece di penalizzare ulteriormente la vittima dell'abuso, analogamente a quanto previsto con l'ordine di protezione.

Qui sta, infatti, la novità più significativa e qualificante di questo provvedimento, e cioè nell'espressa previsione della possibilità di allontanamento dalla casa familiare del soggetto autore della condotta pregiudizievole.

Ora infatti la vittima della violenza è spesso costretta, per sottrarsi a situazioni intollerabili, ad abbandonare la casa familiare, anche per essere libera di denunciare gli abusi subiti senza esporsi al pericolo di gravi ritorsioni e minacce. In questa ottica sono stati istituiti in alcune regioni, tra cui il Lazio, centri antiviolenza, con la finalità di offrire alle donne vittime di violenza extra o intrafamiliare, per un limitato periodo di tempo (novanta giorni per il Lazio), ospitalità, orientamenti legali, consulenza psicologica e assistenza sociale.

Trattasi di iniziative di alto valore sociale e preziosa utilità: ma in questa prospettiva la situazione della vittima della violenza domestica viene ad aggravarsi, perchè alle sofferenze subite aggiunge le difficoltà e le umiliazioni di doversi allontanare dalla propria casa per reperire ospitalità altrove, privatamente o presso strutture pubbliche, con tutti i costi materiali e psicologici che tale scelta obbligata comporta, e con il risultato sì di sottrarsi ad un regime di vita intollerabile, ma di farlo a proprie gravi spese ed ancora amaramente cedendo alla prevaricazione ed alla violenza.

Con l'ordine di protezione, invece, dovrà essere l'autore della violenza ad allontanarsi dalla casa familiare, così rimuovendosi la causa stessa della crisi, e non limitandosi a prenderne atto ed evitare che la situazione si deteriori e produca più gravi conseguen-

ze con il protrarsi della coabitazione, e così contribuendo efficacemente e sostanzialmente a ridare serenità alla vittima, liberata dalla fonte delle sue sofferenze fisiche e morali e non costretta a pagare l'ulteriore prezzo di lasciare la propria casa. In tal modo vengono anche create condizioni più favorevoli perchè possa positivamente intervenire l'opera dei centri di mediazione verso la composizione della crisi familiare, possibilmente inducendosi - nel limitato periodo dell'allontanamento - un ravvedimento dell'autore della violenza, che valga a chiarire le radici della situazione di conflitto ed a porre le basi per un futuro miglioramento, se concretamente attuabile. Se non attuabile, per essere il conflitto irrimediabilmente insanabile, l'allontanamento temporaneo del responsabile dall'ambito familiare potrà rendere più agevole per la vittima della violenza tracciare le linee dell'inevitabile separazione, in un quadro meno carico di paura e tensione.

Passando ora all'illustrazione più analitica dello schema della proposta, pare opportuno innanzi tutto sottolineare la possibilità della parte di proporre personalmente l'istanza per ottenere l'ordine di protezione, senza ricorrere al ministero di un difensore: si è voluto così rendere il più agevole possibile la denuncia del fenomeno della violenza domestica, eliminando la necessità di affrontare il costo dell'assistenza legale, del resto non indispensabile data la semplicità della procedura, che si risolve in una semplice istanza della parte, lasciando poi al giudice di determinare il contenuto del provvedimento richiesto.

La procedura, s'è detto, si ispira ad esigenze di semplicità e celerità, prevedendosi, senza vincolo di formalità, la possibilità di assumere informazioni, procedere ad atti di istruzione sommaria, disporre indagini sui redditi e sul patrimonio personale e comune delle parti, avvalendosi anche della polizia tributaria.

La possibilità di procedere senza vincolo di formalità non comporta, tuttavia, menomata tutela per il resistente o violazione del diritto del contraddittorio, poichè il giudice provvede dopo aver sentito le parti e solo in

caso di urgenza *inaudita altera parte*, se vi sia immediato pericolo di danno o pericolo di reazioni contro la vittima per l'ipotesi di preventiva notizia dell'iniziativa giudiziaria da questa intrapresa.

Il provvedimento *inaudita altera parte* è poi più limitato nel contenuto rispetto al provvedimento adottato nel contraddittorio ed esso va notificato al resistente, che avrà possibilità di intervenire alla successiva udienza di comparizione, nella quale l'ordine di protezione potrà essere modificato, revocato o integrato. È poi prevista la possibilità di impugnare l'ordine di protezione (ovvero il suo rigetto) mediante reclamo al tribunale, con l'avvertenza che del collegio non potrà far parte il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.

Il contenuto dell'ordine di protezione consisterà innanzi tutto nell'inibitoria, l'ordine cioè di cessazione della condotta pregiudizievole: non si tratta di una pronuncia meramente formale, posto che l'ordine di protezione - ed è questo un altro punto significativo della proposta - è assistito da specifica tutela penale (si è configurata infatti la violazione dell'ordine di protezione come reato punibile nei casi più gravi anche con la reclusione), allo scopo di dare forza reale ed efficacia deterrente al provvedimento.

Dell'ordine di allontanamento dell'autore della violenza dalla casa familiare s'è già parlato. È il provvedimento più incisivo per realizzare concretamente e prontamente la tutela della vittima, e nello stesso tempo può essere utilizzato per estenderla a casi in cui - come nell'ipotesi della famiglia di fatto - siano carenti strumenti legali per consentire alla convivente l'assegnazione della casa di abitazione.

Si è già illustrata anche la possibilità di disporre l'intervento dei servizi sociali del territorio e di centri di mediazione familiare, per realizzare una strategia di aiuto e sostegno ed indirizzare la famiglia in crisi verso un assestamento, di ricomposizione del conflitto nel caso più auspicabile, o verso una separazione il meno traumatica possibile nel caso di crisi irreversibile.

Rimane da esaminare il profilo economico.

Per sopperire alle immediate esigenze del soggetto leso che, con l'allontanamento dell'autore della violenza dalla casa familiare, resti privo di adeguati mezzi per il mantenimento proprio e dei figli, con l'ordine di protezione potrà disporsi il pagamento di un assegno periodico a favore della parte lesa e dei figli, con la possibilità, sempre nell'ottica tendente a realizzare la massima efficacia concreta del provvedimento, di ordinarne la diretta corresponsione a carico del datore di lavoro dell'obbligato.

Questi sono i caratteri fondamentali e i punti salienti della proposta d'introduzione nel nostro ordinamento dello strumento giuridico che si è voluto definire significativamente «ordine di protezione», per sottolinearne lo scopo principale di tutela della vittima dell'abuso familiare.

Una parola per concludere: siamo consapevoli di non aver inventato una formula

miracolosa per sconfiggere la violenza domestica, ma crediamo di aver fornito un contributo per affrontare meglio, anche se certamente non per risolvere, il problema. Perché la soluzione non sta in questo o in quello strumento giuridico, ma passa prima e soprattutto per le donne stesse, attraverso il cambiamento dell'atteggiamento culturale femminile nei confronti della violenza tra le pareti domestiche, che va combattuta e non subita in silenzio, come un male inevitabile: nella consapevolezza che la passiva sopportazione dell'abuso familiare provoca un danno non soltanto per la donna vittima dell'abuso, ma per tutte le donne che si trovano nella stessa situazione, e che il coraggio della denuncia può non soltanto risolvere la crisi della propria famiglia, ma aiutare a far emergere, e quindi a portare a soluzione, tanti altri casi ignorati, contribuendo a rendere la violenza domestica un fenomeno auspicabilmente sempre meno «sommerso».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Quando la condotta del coniuge o del convivente sia pregiudizievole alla integrità e alla libertà fisica e morale dell'altro coniuge o convivente, il giudice, su istanza di parte, può adottare gli ordini di protezione di cui all'articolo 3.

Art. 2.

1. L'istanza si propone con ricorso depositato, anche dalla parte personalmente, presso la cancelleria del tribunale di residenza dell'istante.

2. Il presidente del tribunale designa il magistrato cui è affidata la trattazione del ricorso.

Art. 3.

1. Il giudice, sentite le parti, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione sommaria; può disporre indagini sui redditi e sul patrimonio personale e comune delle parti, avvalendosi se del caso della polizia tributaria.

2. Con l'ordine di protezione, immediatamente esecutivo, il giudice può:

a) ordinare la cessazione della condotta pregiudizievole;

b) ordinare l'allontanamento dalla casa familiare del coniuge o del convivente che ha tenuto la condotta pregiudizievole;

c) disporre l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare;

d) ordinare, ove occorra, il pagamento di un assegno a favore del soggetto che resti privo dei mezzi adeguati, nonchè a favore dei figli minori o maggiorenni conviventi

e non autosufficienti, fissando modalità e termini di versamento e ordinando, se del caso, che l'assegno sia direttamente versato all'avente diritto da parte del datore di lavoro dell'obbligato, detraendolo dalla retribuzione allo stesso spettante.

Art. 4.

1. Nel caso di urgenza, il giudice, assunte se del caso sommarie informazioni, può adottare immediatamente l'ordine di protezione con il contenuto di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2 dell'articolo 3, fissando l'udienza per la comparizione delle parti entro un termine non superiore a trenta giorni e assegnando al ricorrente un termine non superiore a quindici giorni per la notificazione del ricorso e del provvedimento emesso.

2. All'udienza di comparizione, il giudice può confermare, modificare, revocare l'ordine di protezione ed integrarlo con i provvedimenti di cui alla lettera *c)*, comma 2, dell'articolo 3.

Art. 5.

1. Con l'ordine di protezione il giudice ne stabilisce la durata che non può essere superiore a sei mesi, salvo proroga nel caso di gravi motivi per ulteriori tre mesi su istanza di parte, sentiti il servizio sociale o il centro di mediazione familiare designato.

Art. 6.

1. Contro l'ordine di protezione o il provvedimento di rigetto del ricorso è ammesso reclamo al tribunale nei termini di cui all'articolo 739, secondo comma, del codice di procedura civile.

2. Il reclamo non sospende l'esecutività dell'ordine di protezione. Il tribunale provvede in camera di consiglio e del collegio non può far parte il giudice che ha emesso il provvedimento. Il collegio, convocate le parti, provvede con ordinanza non impu-

gnabile con la quale conferma, modifica o revoca il provvedimento reclamato.

Art. 7.

1. Il procedimento è disciplinato dagli articoli 737 e 738 del codice di procedura civile e non è soggetto a sospensione dei termini per il periodo feriale.

Art. 8.

1. Le norme di cui alla presente legge si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di condotta pregiudizievole tenuta in danno di altro componente del nucleo familiare da persona che non sia il coniuge o il convivente. L'istanza è proposta dal componente del nucleo familiare in danno del quale è tenuta la condotta pregiudizievole.

Art. 9.

1. Nel caso di violazione delle disposizioni prescritte dall'ordine di protezione ai sensi delle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'articolo 3, si applica la pena prevista dall'articolo 388, secondo comma, del codice penale. Si applica altresì l'ultimo comma del medesimo articolo 388.

