

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XXII-bis  
n. 4**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

**SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE**

*(Istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018  
e prorogata con deliberazione del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2020)*

---

### RAPPORTO SULLA VIOLENZA DI GENERE E DOMESTICA NELLA REALTÀ GIUDIZIARIA

Analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi

*relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021*

(Relatrice: senatrice VALENTE)

---

**Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 2021**

**INDICE**

PREMESSA .....	Pag.	3
1. LE PROCURE DELLA REPUBBLICA .....	»	4
1.1 Il contesto di riferimento .....	»	4
1.2 Il quadro emerso dai dati .....	»	5
1.2.1 Specializzazione dei magistrati e riconoscimento della complessità della materia .....	»	6
1.2.2 I consulenti tecnici d'ufficio (CTU) .....	»	8
1.3 Le differenze tra diversi gruppi di procure .....	»	9
1.4 Osservazioni conclusive .....	»	11
2. I TRIBUNALI ORDINARI .....	»	12
2.1 Il contesto di riferimento .....	»	12
2.2 Il quadro emerso dai dati .....	»	15
2.2.1 Le consulenze tecniche .....	»	15
2.2.2 I rapporti tra penale e civile .....	»	18
2.2.3 Il ruolo del pubblico ministero nelle cause civili .	»	19
2.2.4 Gli ordini di protezione .....	»	21
2.3 Le differenze tra diversi gruppi di tribunali .....	»	21
2.4 Osservazioni conclusive .....	»	24
3. I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA .....	»	25
3.1 Il contesto di riferimento .....	»	25
3.2 Il quadro emerso dai dati .....	»	26
3.3 Osservazioni conclusive .....	»	27
4. LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI .....	»	28
4.1 La magistratura .....	»	28
4.2 L'avvocatura .....	»	31
4.3 Gli psicologi .....	»	32
I RISULTATI DELL'INDAGINE: <i>BEST PRACTICES</i> , CRI- TICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA .....	»	34

## PREMESSA \*

La delibera istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio (delibera del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 25 ottobre 2018) attribuisce all'organismo parlamentare il compito di « monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 » (articolo 2, comma 1, lettera b)).

Nella Convenzione di Istanbul gli Stati firmatari hanno assunto, tra l'altro, l'impegno di condividere e di recepire nelle legislazioni nazionali alcuni principi ritenuti fondamentali tra i quali:

- a) la specializzazione di tutti gli operatori;
- b) adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese « le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri e le autorità incaricate dell'applicazione della legge »;
- c) la possibilità di monitorarne l'applicazione attraverso una effettiva rilevazione statistica e la conseguente valutazione dei dati rivelatori del fenomeno.

Tra gli obiettivi che la stessa Convenzione pone agli Stati per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica, vi è anche quello di adottare un approccio integrato da perseguire attraverso una collaborazione efficace tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge, obiettivo raggiungibile tramite il coordinamento nella raccolta dei dati sul fenomeno e la conseguente diffusione dei risultati acquisiti (articoli 7-11).

Nello specifico è richiesto l'impegno degli Stati firmatari non soltanto a raccogliere a intervalli regolari i dati statistici disaggregati, pertinenti alle questioni relative a qualsiasi forma di violenza di genere e domestica, ma anche a sostenere la ricerca al fine di studiarne le cause profonde e gli effetti, la frequenza e le percentuali delle condanne, come pure l'efficacia delle misure adottate, vigilando affinché le informazioni raccolte siano messe a disposizione del pubblico.

La Commissione ha quindi ritenuto importante accertare, attraverso la verifica della qualità della risposta giudiziaria ad alcune specifiche problematiche, se e come principi fondamentali della stessa Convenzione abbiano assunto concreto rilievo traducendosi nella realtà operativa.

L'attenzione si è, in particolare, concentrata sugli aspetti maggiormente qualificanti dell'attività di alcuni uffici giudiziari più importanti, in

---

\* La stesura del rapporto è stata curata dalle dottoresse Maria Monteleone, Linda Laura Sabbadini e Marina Musci, collaboratrici della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

quanto sintomatici del grado di efficacia nel contrasto, nella protezione e nella prevenzione della violenza domestica e di genere messo in campo dal nostro Paese e nello stesso tempo ha valutato il tema centrale della formazione e della specializzazione dei diversi protagonisti dell'attività di contrasto: i magistrati, gli avvocati e i consulenti tecnici (nello specifico: gli psicologi).

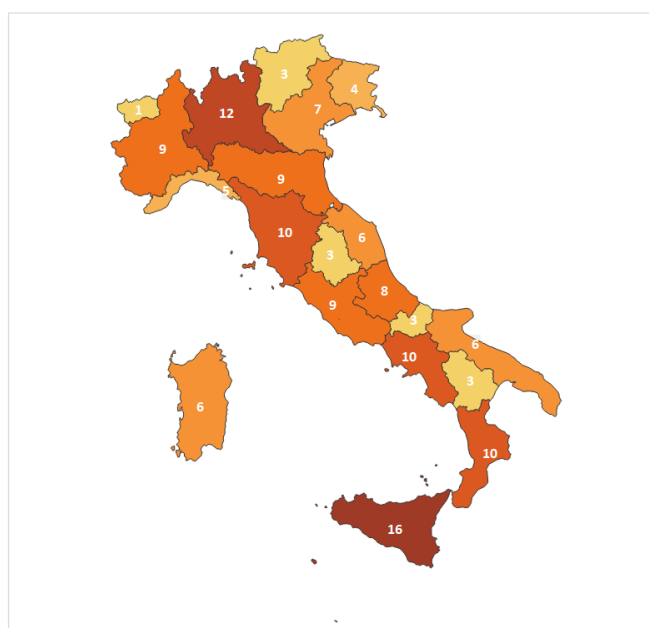
Sulla base di specifici questionari appositamente redatti, le indagini hanno riguardato le procure e i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi e hanno focalizzato l'attenzione sul triennio 2016-2018. I questionari inviati agli uffici giudiziari e agli organi rappresentativi interessati sono stati somministrati dalla Commissione nel dicembre 2019 tramite un'applicazione informatica e la raccolta dei dati si è conclusa nel 2020.

## 1. LE PROCURE DELLA REPUBBLICA

### 1.1 *Il contesto di riferimento*

Gli uffici più direttamente coinvolti nell'azione di contrasto alla violenza di genere e domestica per le funzioni inquirenti attribuite dall'ordinamento giudiziario sono le procure della Repubblica, uffici competenti, insieme agli organi di polizia giudiziaria, nell'assicurare l'intervento dello Stato nella immediatezza della commissione dei reati e nel conseguente svolgimento delle attività di indagine. Per questo motivo un'attenzione particolare è stata rivolta all'esame degli aspetti più qualificanti dell'attività investigativa e dell'organizzazione delle procure.

*Figura 1 – Numero di uffici di procura per regione (2018).*



Si sono dapprima evidenziati come determinanti, in una corretta attività di contrasto alla violenza di genere e domestica, i temi della effettiva specializzazione dei pubblici ministeri e delle modalità di assegnazione dei relativi procedimenti.

Si è inoltre verificato se e quanto sia diffusa la coscienza della complessità della materia e la conoscenza della specificità dei reati tipici e anche se, e quanto, siffatta consapevolezza si sia tradotta in modelli organizzativi idonei a garantire competenza e tempestività nella trattazione dei procedimenti. Ciò in coerenza anche con i principi di efficienza ed effettività dell'intervento giudiziario.

Ci si è poi concentrati sull'accertamento del grado di coinvolgimento degli esperti (quasi esclusivamente psicologi) chiamati a prestare la loro attività anche nel procedimento penale e, quindi, ci si è soffermati sulla verifica del ruolo agli stessi riservato, su quanto siano diffusi e omogenei i comportamenti più virtuosi: modalità di scelta dell'esperto, adozione di quesiti *standard* oggetto dell'incarico, elaborazione dello stesso con altri interlocutori istituzionali.

La carenza o la inidoneità di tali elementi, infatti, contribuisce a rendere concreto il rischio di inadeguatezza della risposta giudiziaria, con conseguenti ulteriori effetti negativi per le vittime vulnerabili, con particolare riguardo alla inderogabile esigenza di garantirne l'effettiva protezione.

Dall'analisi sugli esiti dell'indagine emerge una situazione molto variegata tra i diversi uffici di procura. Come verrà mostrato nel dettaglio (paragrafo 1.3), è stato possibile individuare gruppi di procure che si trovano in stadi diversi di consapevolezza e azione. Un percorso di cambiamento è stato comunque avviato, sebbene ancora largamente incompleto.

Emerge, nel complesso, una insufficiente consapevolezza della complessità della materia. Solo un significativo cambiamento culturale consentirà un salto di qualità nell'azione degli uffici. È fondamentale fare in modo che i comportamenti virtuosi, pur presenti, non restino episodici e strettamente dipendenti dall'iniziativa personale e che le *best practices*, oggi troppo frammentate e isolate, possano svolgere, se adeguatamente supportate, un importante ruolo di traino per gli altri uffici giudiziari.

Si delinea, quindi, la necessità di una doppia strategia: da un lato un percorso di tipo culturale che porti alla condivisione della complessità e della rilevanza della materia; dall'altro, la messa a punto di azioni e interventi strutturali, anche di tipo ordinamentale e regolamentare, che siano coerenti e adeguati.

I segnali positivi che emergono nelle procure appartenenti ai gruppi più virtuosi assumono una grande rilevanza in quanto potrebbero svolgere un ruolo di impulso per le altre procure meno preparate, ma anche per i tribunali ordinari, nei quali, come si vedrà (capitolo 2), la situazione complessiva appare più critica.

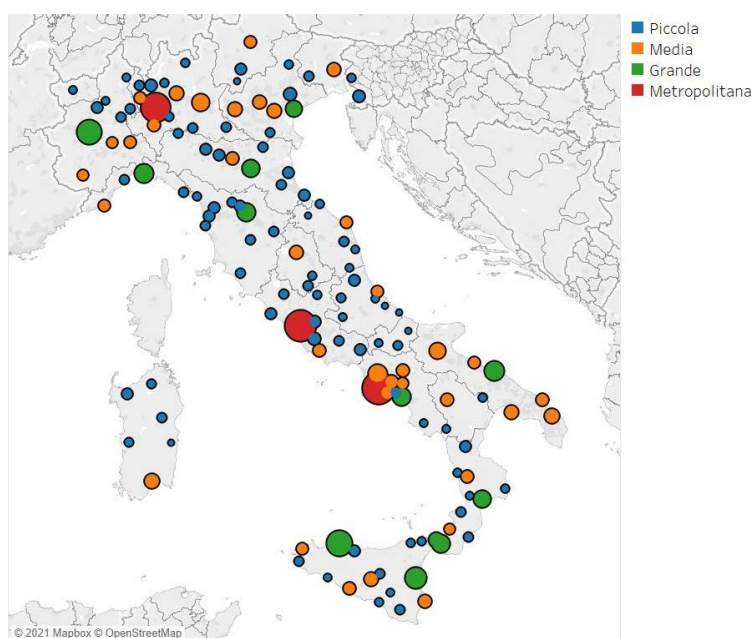
## 1.2 Il quadro emerso dai dati

La rilevazione si riferisce al triennio 2016-2018. Il tasso di risposta, molto alto, è stato pari al 98,6 per cento (138 procure su 140).

### 1.2.1 Specializzazione dei magistrati e riconoscimento della complessità della materia

Su un totale di 2.045 magistrati requirenti, il numero di quelli assegnati a trattare nel 2018 la materia specializzata della violenza di genere e domestica, è pari a 455, ovvero il 22 per cento del totale. Tuttavia, come si evince dai dati, non necessariamente i magistrati specializzati si occupano soltanto della materia della violenza di genere e domestica e, viceversa, non necessariamente detti procedimenti sono sempre assegnati a magistrati specializzati. Inoltre, la situazione risulta molto variabile tra i diversi uffici.

Figura 2 – Classificazione delle procure per dimensione <sup>1</sup>.



Nel 10,1 per cento delle procure (14 su 138), tutte di piccole dimensioni, non esistono magistrati specializzati nella materia della violenza contro le donne e questo implica che i procedimenti in materia sono assegnati a tutti i magistrati indistintamente.

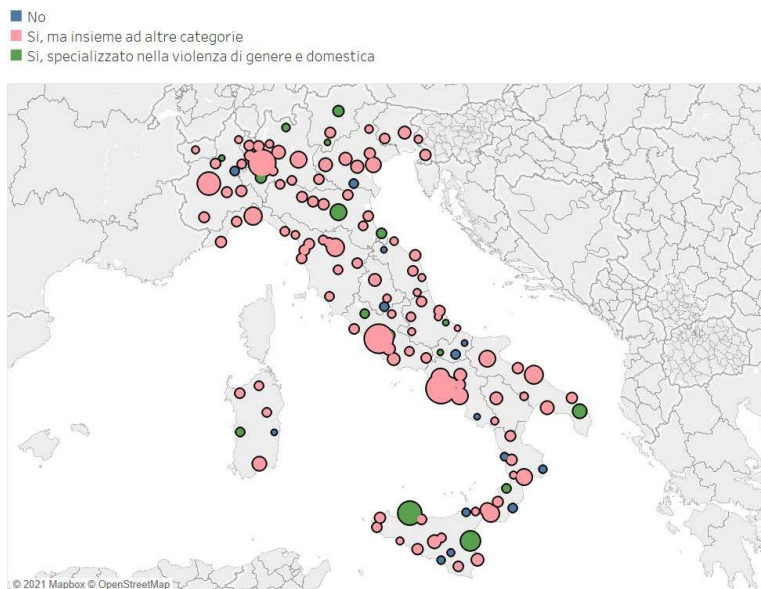
Nel 77,5 per cento (107 su 138) delle procure, invece, è stato costituito un gruppo di magistrati specializzati che tratta la materia della violenza di genere contro le donne, tuttavia insieme ad altre materie riguardanti i cosiddetti « soggetti deboli o vulnerabili ».

Solo una minoranza delle procure, pari al 12,3 per cento (ovvero 17 su 138, di cui 10 di piccole, 4 di medie e 3 di grandi dimensioni) segnala l'esistenza di un gruppo di magistrati specializzati esclusivamente nella violenza

<sup>1</sup> Si fa riferimento, nel testo, alla dimensione delle procure secondo quanto stabilito dal Consiglio superiore della magistratura (CSM), che le classifica in piccole, medie, grandi e metropolitane in base al numero di procuratori aggiunti presenti.

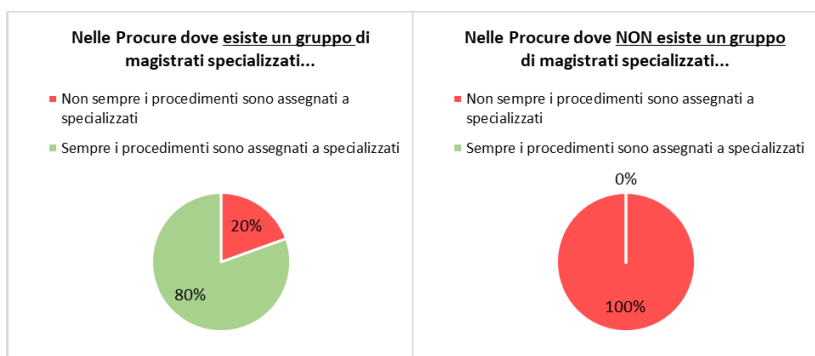
di genere e domestica, ma ciò non esclude che, soprattutto nelle piccole procure, detti magistrati trattino anche procedimenti di altre materie.

**Figura 3 – Esistenza di un gruppo di magistrati specializzati in violenza di genere e domestica**



Dove esiste un gruppo di magistrati che si occupa – con le altre o esclusivamente – della materia della violenza di genere e domestica, ovvero nel 90 per cento delle procure, ci si dovrebbe aspettare che i procedimenti in materia vengano assegnati necessariamente a magistrati specializzati, tuttavia non è sempre così. Infatti, come mostrato nella figura n. 4, nel 20 per cento delle procure nelle quali esiste un gruppo di magistrati specializzati, non sempre i procedimenti in materia di violenza di genere e domestica sono assegnati a loro.

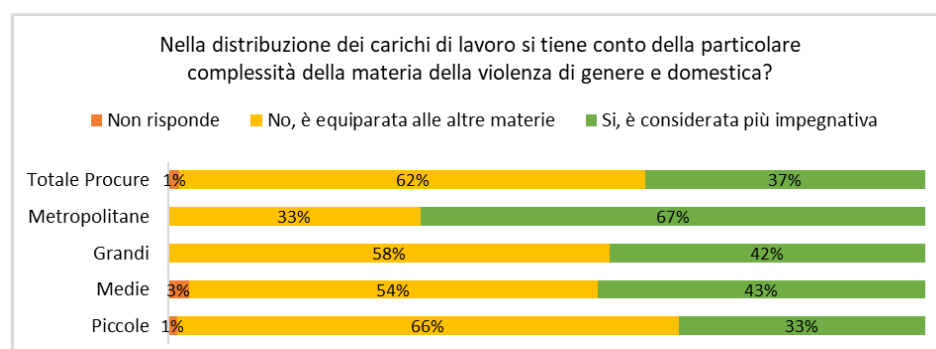
**Figura 4 – Assegnazione dei procedimenti in materia di violenza di genere e domestica in base alla presenza di magistrati specializzati**



Ciò significa che i responsabili della organizzazione degli uffici giudiziari non hanno ancora raggiunto una adeguata consapevolezza della particolare complessità che la trattazione della materia della violenza di genere e domestica richiede, tanto che il 62 per cento delle procure dichiara di equipararla alle altre materie nella distribuzione dei carichi di lavoro tra i magistrati (figura n. 5).

Questo dato appare rilevante, in quanto il mancato riconoscimento della complessità della materia potrebbe contribuire all'innescarsi di circoli viziosi: non adeguatezza ed efficienza della risposta giudiziaria, non tempestività dell'intervento, aggravio e sbilanciamento nel carico di lavoro a svantaggio dei magistrati specializzati, con il rischio concreto di una disaffezione nei confronti della materia e di un disincentivo a trattarla.

**Figura 5 – Distribuzione del carico di lavoro tra magistrati e consapevolezza della complessità della materia**



### 1.2.2 I consulenti tecnici d'ufficio (CTU)

Strettamente connesso è il tema del ruolo svolto, anche nella fase delle indagini preliminari, dai consulenti tecnici, figure professionali rappresentate, nella quasi totalità dei casi, dagli psicologi. Tali figure nel tempo hanno assunto in questa materia una rilevanza sempre maggiore che si esplica non soltanto nello svolgimento di accertamenti di tipo specialistico (accertamento tecnico o perizia), ma anche nella funzione di ausilio alla polizia giudiziaria, al pubblico ministero o al difensore, nella raccolta di informazioni da minorenni o persone offese in condizione di particolare vulnerabilità, con diretti riflessi sull'assunzione della prova dichiarativa (testimonianza) nel procedimento penale.

Significativi sono i *deficit* nel loro impiego nello svolgimento delle consulenze psicologiche sui minori e, *in primis*, il fatto che la nomina non avviene sempre sulla base dell'accertamento di una effettiva specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica.

Il 25 per cento delle procure sceglie i CTU sempre e soltanto tra quelli iscritti all'albo dei periti del tribunale, albo che non contiene una sezione o un elenco di esperti specializzati nella materia, né prevede che tale competenza sia verificata in sede di richiesta di iscrizione all'albo stesso.



Inoltre, è ancora troppo poco diffusa l'adozione di quesiti *standard* nel conferire incarichi ai consulenti nella materia della violenza di genere e degli abusi sui minorenni. Questa scelta pare auspicabile, in primo luogo perché è garanzia di omogeneità nell'azione giudiziaria (e ciò è particolarmente significativo negli uffici di medie e grandi dimensioni), in secondo luogo perché consente di assicurare, soprattutto in un settore così complesso, una corretta individuazione dell'oggetto dell'incarico e, quindi, di garantire al meglio il rispetto dei confini tra l'accertamento peritale e la funzione giurisdizionale riservata al magistrato.

Solo il 18 per cento degli uffici (25 procure su 138) ha adottato un quesito *standard* e soltanto l'11 per cento (15 su 138) – come pure richiesto – lo ha inviato alla Commissione.

Dove pure si ricorre a quesiti condivisi, solo in casi marginali (10 su 25) questi sono stati elaborati con il contributo di altri interlocutori del processo (ad esempio gli stessi specialisti o gli ordini professionali) come invece sarebbe auspicabile.

Complessivamente, quindi, soltanto il 7 per cento degli uffici ha adottato un quesito *standard* redatto dalla procura con l'utile e importante contributo degli specialisti e di altre figure professionali.

Da una valutazione dei quesiti trasmessi (in totale 15 uffici) emerge che in più di un quarto di essi (4 su 15) si profilano aspetti problematici circa il loro contenuto, potendosi prospettare il possibile rischio di uno sconfinamento dal ruolo assegnato dalla legge alla consulenza tecnica a scapito del corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

### 1.3 *Le differenze tra diversi gruppi di procure*

L'analisi multivariata dei dati ha evidenziato un panorama fortemente variegato, all'interno del quale emergono stadi diversi di consapevolezza e di azione che si esprimono in cinque raggruppamenti di procure.

Dei gruppi individuati, due – di piccole dimensioni – risultano fortemente contrapposti: il più virtuoso, che si colloca in uno stadio avanzato nel processo di adeguamento a *standard* di efficienza, e quello più critico, composto da procure in cui tale processo deve ancora essere avviato.

Nell'ambito intermedio, come si vedrà più avanti nel dettaglio, si colloca quasi l'80 per cento delle procure suddivise in tre gruppi di diverse dimensioni, ognuno dei quali si caratterizza per alcuni elementi positivi e altri più critici.

Il gruppo più virtuoso include il 12 per cento delle procure (16 su 138) accomunate sia da un'elevata attenzione alla materia della violenza di genere e domestica – che riesce anche a tradursi in azione tramite l'assegnazione della materia a magistrati specializzati – sia da un elevato grado di omogeneità dell'intervento giudiziario all'interno della stessa procura, assicurato anche attraverso l'adozione di quesiti *standard*.

All'interno del gruppo, l'87,5 per cento delle procure assegna sempre i procedimenti in materia di violenza di genere e domestica a magistrati specializzati e ben l'81 per cento ricorre a un quesito *standard* nella nomina dei CTU, sebbene in nessun caso tale quesito sia stato redatto con l'utile contributo di altre figure professionali (ad esempio psicologi).

Alcuni segnali positivi si riscontrano sul fronte della selezione dei CTU, poiché solo nel 19 per cento delle procure di questo gruppo la scelta dei CTU cade sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti del tribunale, nel 50 per cento ciò avviene solo a volte, ma soprattutto nel 31 per cento di queste procure i CTU non sono mai selezionati solo se iscritti all'albo, segnale di una particolare attenzione al requisito della specializzazione.

Si evidenzia che il processo che dovrebbe portare dalla consapevolezza della particolare complessità della materia alla garanzia di un effettivo bilanciamento dei carichi di lavoro tra i magistrati è ancora ad uno stadio iniziale per tutti i gruppi individuati, pur con differenti gradualità tra gli stessi.

Nel gruppo più virtuoso, si attesta al 44 per cento la quota di procure che dichiara di tenere conto della particolare complessità della materia nella distribuzione dei carichi di lavoro, mentre nel restante 56 per cento la materia della violenza di genere e domestica è equiparata a tutte le altre.

All'estremo opposto si colloca un gruppo ancora lontano dall'avvio del processo di cambiamento, non solo culturale, nei confronti della materia della violenza di genere e domestica. Il gruppo racchiude il 10 per cento delle procure (14 su 138) – tutte di piccole dimensioni – che evidenziano forti criticità su tutti i fronti, tra cui il più grave è rappresentato dalla sostanziale mancanza di attenzione nei confronti della materia specializzata.

In queste procure non esistono, infatti, magistrati specializzati in violenza di genere e domestica e i procedimenti della materia vengono equiparati agli altri al momento della loro assegnazione e nella distribuzione del carico di lavoro tra magistrati. A ciò si aggiunge, da un lato, la mancanza di uniformità interna segnalata anche dall'assenza di quesiti *standard* nell'affidamento delle consulenze tecniche e, dall'altro, un'attenzione più bassa della media nei confronti della specializzazione dei CTU.

Tra questi due estremi, si osservano tre ulteriori gruppi.

Un primo gruppo intermedio, il più numeroso, include il 42 per cento delle procure (58 su 138) qualificate per « attenzione alle professionalità ma con qualche ritardo nella uniformità dell'azione interna ». Il gruppo si caratterizza, infatti, per una forte attenzione alla specializzazione e alla professionalità di tutti gli attori in campo – dai magistrati agli psicologi – ma si rivela ancora in ritardo sul processo di uniformità dell'azione dell'ufficio.

I connotati positivi di questo gruppo, in ogni caso, sono molto significativi, poiché garantiscono un elevato grado di competenza nella trattazione dei casi di violenza di genere e domestica: il 98 per cento di queste procure assegna sempre i procedimenti in materia a magistrati specializzati e soltanto l'1,7 per cento seleziona i CTU sempre dall'albo dei periti del tribunale.

Un ulteriore passo in avanti, con l'adozione di un quesito *standard*, permetterebbe a questo gruppo di procure di evolversi rapidamente, raggiungendo anche uniformità nell'azione. Ciò sarebbe particolarmente auspicabile considerato l'elevato numero delle procure interessate.

Si rileva, poi, un secondo gruppo intermedio – poco numeroso (6 per cento, 9 su 138) – che si caratterizza per la « elevata omogeneità nell'azione ma il non adeguato bilanciamento nei carichi di lavoro ».

In questi uffici risulta acquisita la buona prassi del ricorso ad un quesito *standard* di qualità, ovvero redatto in collaborazione con figure professionali competenti in materia, segnale, questo, di un particolare avanzamento nel processo di uniformità interna.

Il gruppo appare inoltre caratterizzato da una buona consapevolezza dell'importanza della specializzazione dei magistrati, tanto che il 78 per cento degli appartenenti al gruppo riesce ad assegnare sempre i procedimenti in materia di violenza di genere e domestica a magistrati specializzati.

Tuttavia, gli elementi virtuosi messi in atto non riescono a tradursi in un bilanciamento del carico di lavoro dei magistrati che tenga conto della complessità della materia, aspetto che si prospetta centrale per fare un salto in avanti nel percorso di efficienza ed effettività nel contrasto ai fenomeni criminosi in esame.

Per quanto riguarda la selezione dei CTU, sebbene il 33 per cento di queste procure attinga sempre dall'albo dei periti, tale atteggiamento risulta minoritario nel gruppo.

Vi è, infine, un terzo gruppo intermedio di uffici che si connota per la « scarsa consapevolezza della specializzazione ». Il gruppo risulta abbastanza consistente in quanto comprende il 30 per cento delle procure (41 su 138).

In esso prevalgono comportamenti che denotano un ritardo nel percorso positivo intrapreso dai componenti dei *cluster* più virtuosi. Nello specifico, si tratta di uffici che non hanno ancora acquisito una sufficiente consapevolezza dell'importanza della specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica, tanto che soltanto la metà di essi ne affida la trattazione a magistrati specializzati.

Inoltre, si riscontra una tendenza all'utilizzo dell'albo dei periti per la scelta dei CTU: ciò avviene nel 56 per cento delle procure del gruppo, a fronte di una media del 25 per cento. Nessuna delle procure del gruppo ricorre a un quesito *standard* nella nomina dei CTU, segnale, questo, di ritardo anche sul fronte dell'uniformità interna.

#### 1.4 Osservazioni conclusive

L'analisi multivariata ha consentito di ricomporre un panorama di comportamenti frammentati da parte delle procure.

Un processo di adeguamento e di aggiornamento richiesto dalla necessità di un efficace contrasto alla violenza di genere e domestica è stato avviato negli uffici inquirenti che evidenziano, però, stadi diversi di avanzamento, in un quadro caratterizzato da non poche criticità.

Emerge infatti un ampio numero di uffici nei quali occorre investire risorse – sia di personale che di mezzi – per consentire alle procure di raggiungere migliori *standard* operativi, così che possano assumere un importante ruolo propulsivo per gli altri uffici giudiziari con effetti anche nei successivi gradi di giudizio.

È fondamentale rimarcare l'esigenza che sia effettiva la perequazione dei carichi di lavoro e che le migliori modalità operative sperimentate dagli uffici di procura più virtuosi non restino loro patrimonio esclusivo, né rimangano una esperienza locale e occasionale, strettamente connessa all'attenzione e alla sensibilità dei singoli uffici, ma diventino strutturali e condivise.

Un ruolo molto rilevante può essere svolto in questo senso dal Consiglio superiore della magistratura.

In questo contesto è decisivo interrogarsi sulla compatibilità con le disposizioni della Convenzione di Istanbul che richiedono la specializzazione di tutti gli operatori – quindi anche dei magistrati – delle vigenti disposizioni<sup>2</sup> secondo le quali (fatta eccezione solo per gli uffici di più ridotte dimensioni) è fatto divieto ai magistrati, anche a chi ricopre le funzioni di pubblico ministero, di rimanere in servizio nel medesimo gruppo di lavoro – quindi anche quello specializzato nella violenza di genere e domestica – per più di dieci anni.

## 2. I TRIBUNALI ORDINARI

### 2.1 *Il contesto di riferimento*

Uno dei temi centrali nella Convenzione di Istanbul è quello della cooperazione interistituzionale, tanto che vi è (articolo 15) l'espresso incoraggiamento ai legislatori dei Paesi firmatari a inserire tale materia nella formazione, al dichiarato fine di consentire una gestione globale e adeguata degli orientamenti da seguire nei casi di violenza, ed è anche posto a carico degli Stati (articolo 18) l'obbligo di garantire « adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge ».

Detta cooperazione riguarda, ovviamente, anche l'ambito e le competenze interne alla giustizia, cioè quella civile, penale e minorile.

Per queste ragioni si è posta l'attenzione a come il tema della unicità della giurisdizione assuma rilievo nei nostri tribunali e, specificamente nelle cause civili davanti al tribunale ordinario, per verificare se e in che misura la violenza domestica e di genere emerga e quanto venga presa in considerazione nelle decisioni dei giudici, al fine anche di accertare, attraverso un *focus* sui rapporti tra la giurisdizione penale e quella civile, quale considerazione e quale rilievo le siano riservati nei casi di nuclei familiari in cui è agita la violenza domestica.

Attraverso i questionari ci si è concentrati, in particolare, sulla verifica di quanto la violenza nelle relazioni familiari emerga nelle cause civili, quanto sia conosciuta, quanta importanza assuma nell'attività istruttoria e quale rilievo abbia nelle decisioni dei giudici. In sintesi: quale sia la risposta che viene data in questo settore, con una attenzione specifica al ruolo svolto dai CTU nominati dal giudice e ai rapporti con il procedimento penale eventualmente pendente tra le stesse parti.

Non può sfuggire come la violenza – sia fisica che psicologica – nelle relazioni familiari, sia tema che pone in stretta correlazione le cause

---

<sup>2</sup> Articolo 19, comma 2-bis, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Ordinamento giudiziario) e regolamento del CSM del 13 marzo 2008.

civili in materia<sup>3</sup> con i procedimenti penali – instaurati o da instaurarsi – tra le medesime persone della relazione familiare portata all’attenzione del giudice civile.

È stato quindi analizzato il flusso delle informazioni tra le due autorità giudiziarie e la coerenza dei provvedimenti adottati dai diversi giudici competenti, in funzione anche della effettiva protezione delle persone più vulnerabili, siano esse minorenni o maggiorenni.

Di questa esigenza si è fatto carico il legislatore che, con la legge 19 luglio 2049, n. 69, ha introdotto, nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, l’obbligo di trasmettere determinati atti del procedimento penale a quello civile nei casi in cui si proceda per determinate ipotesi di reato (articolo 64-*bis*).

L’ambito dei rapporti tra le diverse autorità giudiziarie e la ripartizione delle rispettive competenze presenta profili molto complessi, che coinvolgono anche fondamentali principi costituzionali.

Sempre in tema di unicità della giurisdizione, è parso centrale anche evidenziare il ruolo svolto dal pubblico ministero nel processo civile, riguardo al quale – come è noto – l’articolo 70 del codice di procedura civile prevede che « deve intervenire a pena di nullità [...] nelle cause matrimoniali, comprese quelle di separazione personale dei coniugi ».

Per ragioni più che evidenti, pare essenziale che questi debba essere un magistrato specializzato nella violenza di genere e domestica, come pure si ritiene fondamentale una nuova e significativa riconsiderazione del ruolo che effettivamente può e deve svolgere anche nelle indicate cause civili.

Si è quindi considerato di rilievo l’accertamento di quanto sia effettivo il suo intervento nelle cause civili di separazione e in quelle riguardanti i minorenni, nella veste di « parte pubblica », chiamata a garantire effettività di tutela e protezione di tutti gli interessi in gioco, ma soprattutto (sebbene non solo) dei minori eventualmente coinvolti in relazioni familiari caratterizzate da violenza, concorrendo, in tal modo, ad assicurare che in tutte le decisioni – anche in sede civile – si tenga nel debito conto effettivamente e concretamente del « superiore interesse del minore », come richiesto anche dalla normativa internazionale.

Si tratta, indubbiamente, di un tema complesso e di non facile soluzione che coinvolge anche profili organizzativi di rilievo; tuttavia deve considerarsi come, in questo momento storico, meriti la massima attenzione, potendo incidere significativamente sulla qualità della risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere, ancor più ove coinvolga soggetti minorenni.

Un altro aspetto che, soprattutto negli ultimi anni con l’espandersi della violenza domestica, ha assunto una importanza non trascurabile è quello del ruolo riservato nelle medesime cause civili al CTU nominato dal giudice civile, quasi sempre un esperto in psicologia, con particolare riferimento alle modalità con le quali è scelto e, non certo da ultimo, al ruolo che nella realtà gli viene attribuito e che concretamente svolge.

---

<sup>3</sup> Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli.

Il codice di procedura civile (articolo 61) prevede che la consulenza tecnica di ufficio sia disposta quando il giudice ritiene necessario « farsi assistere per il compimento di singoli atti o per tutto il processo da uno o più consulenti di particolare competenza tecnica » e, quanto al compito affidatogli, l'articolo 62 del codice di procedura civile precisa che questi « compie le indagini che gli sono commesse dal giudice ».

Il ricorso a questo istituto è sostanzialmente riservato alle cause di separazione giudiziale e a quelle riguardanti i figli, che sono caratterizzate da relazioni interpersonali familiari particolarmente complesse e conflittuali e nelle quali sono agite condotte di violenza.

Da qui il rilevante e significativo interesse a conoscere chi siano i professionisti dotati di particolare competenza tecnica ai quali il giudice ricorre in questi casi, se e come viene valutata la loro competenza tecnica e specialistica, come si procede alla loro nomina, quale l'incarico conferito, nonché quale rilevanza assumano sulla decisione del giudice le conclusioni del CTU.

Si comprende, pertanto, come sia centrale il tema dei criteri con i quali il giudice individua il consulente da nominare. Se, di norma, la scelta deve avvenire tra le persone iscritte negli appositi albi istituiti presso ogni tribunale, purtuttavia è evidente che parimenti dovrebbe essere garantita l'esigenza che essa ricada sul consulente che possieda non solo una professionalità generica adeguata, ma anche una specializzazione nella materia da trattare.

In questo contesto assume significativa importanza il contenuto del quesito formulato da ciascun giudice, che è oggetto dell'incarico, e anche le modalità attraverso le quali esso è elaborato e individuato.

È rilevante, infatti, accertare se esso sia stato condiviso tra i magistrati del medesimo ufficio, se sia eventualmente frutto di una elaborazione partecipata con gli stessi esperti o figure specializzate, o se, invece, sia individuato dal singolo giudice. In quest'ultimo caso c'è il rischio di una qualche sottovalutazione della complessità della materia, specie se il giudice in questione non possiede una specializzazione sufficiente nella materia della violenza di genere e domestica.

Si tratta, all'evidenza, di aspetti complessi e problematici, perché coinvolgono direttamente il ruolo giurisdizionale riservato al magistrato, il suo rapporto con l'accertamento tecnico, ancora più pregnante di significati e di conseguenze nella materia della famiglia e delle persone, soprattutto ove siano coinvolti soggetti minorenni.

Riflessioni del tutto specifiche si impongono riguardo all'ordine di protezione contro gli abusi familiari (articolo 342-*bis* del codice civile), provvedimento attribuito alla competenza del giudice civile che nelle intenzioni del legislatore è chiaramente finalizzato a contrastare la violenza nelle relazioni familiari.

Complessivamente, l'analisi ha evidenziato una sostanziale invisibilità della violenza di genere e domestica nei tribunali civili, nei quali la situazione appare più critica e arretrata rispetto a quella emersa nelle procure. Elementi positivi si affiancano a elementi negativi, ma sono questi ultimi, nel complesso, a pesare di più.

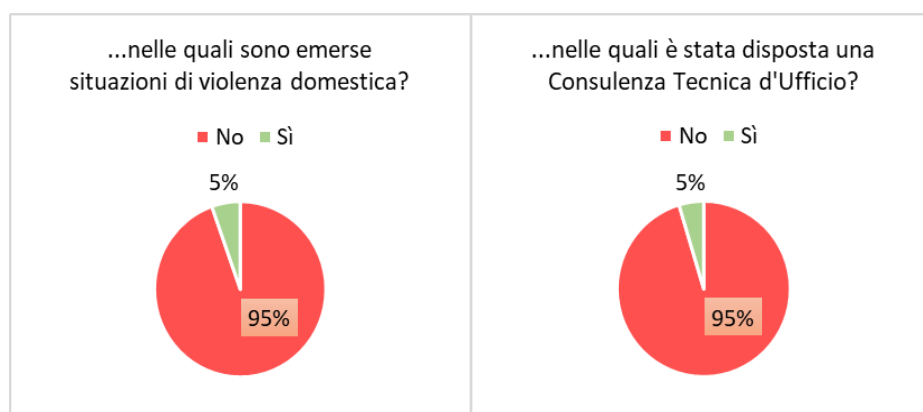
## 2.2 Il quadro emerso dai dati

La rilevazione si riferisce al triennio 2016-2018. Il tasso di risposta, molto alto, è stato pari al 93 per cento (130 tribunali su 140).

Nel 95 per cento dei tribunali non vengono quantificati i casi di violenza domestica emersi nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e in quelle sui provvedimenti riguardo ai figli, come pure non sono quantificate quelle in cui il giudice dispone una CTU nella materia.

Ciò attesta una sostanziale sottovalutazione della materia, per lo più invisibile nei tribunali. Il che può destare preoccupazione ove si consideri che, generalmente, l'intervento del CTU riguarda le cause civili nelle quali le relazioni familiari e genitoriali sono più complesse e difficili, soprattutto se coinvolgono minorenni.

**Figura 6 – Sono state quantificate le cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (articolo 337-ter del codice civile)...**



### 2.2.1 Le consulenze tecniche

Il 95 per cento (124 su 130) dei tribunali non è in condizione di indicare in quante cause<sup>4</sup> il giudice abbia disposto una CTU.

Solo nel 29 per cento (38 su 130) dei tribunali i giudici civili fanno ricorso a un quesito *standard* nella nomina del CTU (Figura n. 7) e solo un terzo dei pochi che ne fanno uso lo ha elaborato con il contributo di figure professionali competenti in materia.

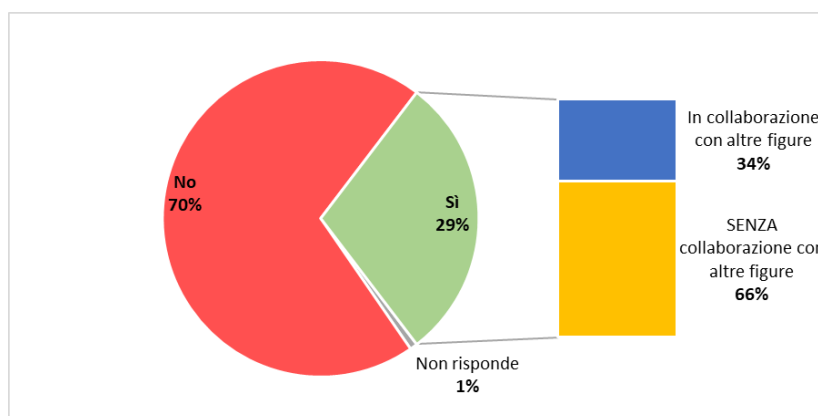
Appare quindi alquanto marginale (solo il 10 per cento) il numero dei tribunali che ricorrono a un quesito *standard* per gli incarichi al CTU, che sia stato elaborato in collaborazione con altri interlocutori.

<sup>4</sup> Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli.

**Figura 7 – Ricorso ad un quesito standard (valori percentuali)**

**Nella torta:** I giudici civili fanno ricorso ad un quesito standard nella nomina del consulente tecnico d'ufficio nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli ?

**Nella barra:** Il quesito standard è stato elaborato dai giudici in collaborazione con altri interlocutori (ad esempio periti, ordini professionali ecc.) ?



L'esame dei 27 quesiti trasmessi dai tribunali ha consentito di rilevare alcune significative circostanze circa l'oggetto dell'incarico al CTU e, quindi, il contenuto delle indagini che il consulente è incaricato di svolgere e la sfera di operatività che gli viene attribuita. I quesiti riguardano, prevalentemente, tre temi: l'accertamento delle capacità genitoriali delle parti, la natura delle « indagini » che sono « commesse » al CTU e gli accertamenti di natura psicologica.

In 18 quesiti, l'incarico al CTU è espressamente finalizzato alla valutazione della capacità genitoriale delle parti: in alcuni casi l'incarico è formulato in termini più generici, in altri più dettagliati, quale, ad esempio, anche quello di « accertare le competenze genitoriali delle parti attraverso diagnosi psicologica », « la capacità di ciascuno, di svolgere il proprio ruolo genitoriale in modo da garantire una crescita sana ed equilibrata del figlio », ovvero « di realizzare, mantenere e consolidare la unità genitoriale nei riguardi dei minori ».

In 20 quesiti, il giudice ha delegato al CTU il compimento di varie attività di indagine, tra le quali anche l'esame degli atti e documenti, l'ascolto delle persone, l'acquisizione di ogni informazione utile, anche presso uffici pubblici, le visite domiciliari, gli accessi nelle strutture scolastiche e i colloqui con gli educatori e gli insegnanti, ma anche deleghe molto più ampie quali « ogni necessario accertamento... tutte le indagini del caso, estese anche ai rispettivi ambiti familiari ».

Ancora più considerevole il contenuto di alcuni quesiti che attengono ad aspetti di natura squisitamente tecnica, quali « procedere alla valutazione della personalità dei genitori in funzione dell'accertamento della loro



capacità di svolgere la funzione genitoriale », « valutare il profilo psicologico di ciascun genitore », valutare « le sue vicende familiari », effettuare « ogni accertamento necessario sotto l'aspetto fisico, psichico, morale e ambientale [al fine di accertare] se la parte presenti disturbo del comportamento o nei tratti della personalità o disturbi di identità ».

L'analisi qualitativa dei quesiti evidenzia molte criticità nelle indagini oggetto dell'incarico al consulente. Tali criticità destano gravi riserve se correlate ai dati acquisiti presso i tribunali sopra riportati riguardo alle modalità di scelta dei CTU, al profilo della loro professionalità, alla mancata verifica di una formazione in materia forense e di una specializzazione nella materia della violenza domestica.

Peraltro le criticità evidenziate e le problematiche che ne conseguono hanno trovato riscontro nell'esito degli accertamenti presso gli ordini degli psicologi (di cui si dirà in seguito) dove sono emerse carenze nella formazione degli psicologi nel campo della violenza di genere e domestica, riconducibili anche alla mancanza di una specializzazione mirata e continuativa.

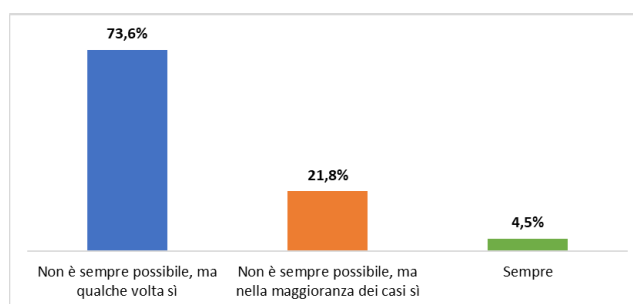
Nel panorama descritto non mancano alcuni uffici che si connotano in termini positivi – quanto meno sotto il profilo metodologico – in quanto contestualizzano l'incarico esplicitando dettagliatamente le ragioni della scelta istruttoria nella singola causa, delineando il perimetro nel quale il CTU deve operare e le finalità dello specifico incarico.

Ben 5 tribunali su 27 conferiscono espressamente al CTU anche l'incarico di svolgere attività di mediazione.

Per ciò che attiene alla individuazione di un CTU specializzato in materia di famiglia e violenza domestica e di genere, se da un lato appare incoraggiante il fatto che l'85 per cento dei tribunali (110 su 130) riesca a nominare i CTU tenendo sempre conto della loro professionalità generica, dall'altro preoccupa che il 95,5 per cento degli stessi (102 su 110) ha dichiarato di non riuscire con la stessa frequenza a nominare CTU che possiedano una specializzazione in materia.

*Figura 8 – I consulenti tecnici di ufficio nominati nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli possiedono una specializzazione anche nella materia della violenza di genere e domestica ?*

*(Valori percentuali sui 110 tribunali che affermano di tener sempre conto della professionalità generica dei CTU)*



Quanto rilevato indica chiaramente che nei tribunali civili si ritiene sufficiente che il consulente possieda una professionalità di tipo generico

e che non sia considerato rilevante né tanto meno essenziale che egli possieda anche una specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica.

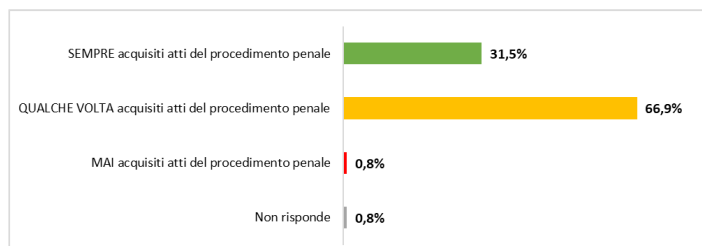
La circostanza è molto significativa se si considera che il ricorso a questo strumento è sostanzialmente riservato alle ipotesi che evidenziano situazioni altamente conflittuali o violente, che meriterebbero una elevata e specifica competenza da parte di tutti gli attori del processo.

### 2.2.2 I rapporti tra penale e civile

Criticità si riscontrano anche riguardo al profilo dei rapporti tra procedimento penale e civile, tant'è che soltanto nel 31,5 per cento dei tribunali (41 su 130) vengono sempre acquisiti atti e provvedimenti del procedimento penale che riguarda le stesse parti della causa civile nei casi di violenza domestica (figura n. 9).

I dati evidenziano anche che l'acquisizione di tali atti non assicura che essi siano sempre oggetto di valutazione da parte del CTU. Infatti, solo nel 76 per cento dei tribunali che dichiarano di acquisirli sempre (figura n. 10), gli atti sono generalmente conosciuti e presi in considerazione dai CTU nell'espletamento dell'incarico, percentuale che scende al 61 per cento nei tribunali in cui gli atti sono acquisiti solo a volte (figura n. 11).

**Figura 9 – Nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli, nei casi di violenza domestica tra le stesse parti, sono acquisiti atti e/o provvedimenti del procedimento penale? (valori percentuali)**



**Figura 10**

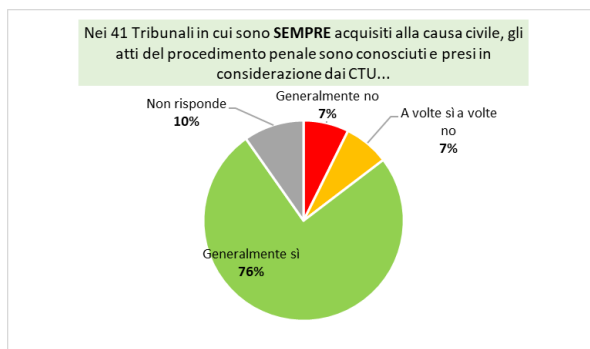
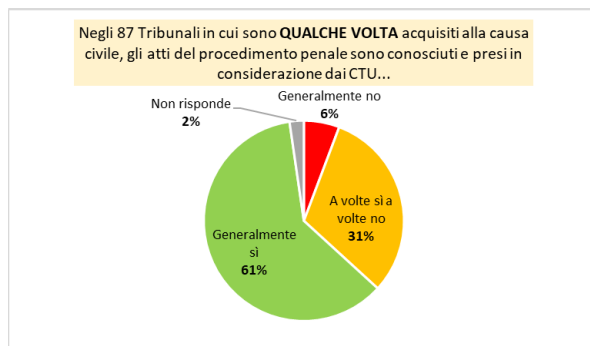


Figura 11

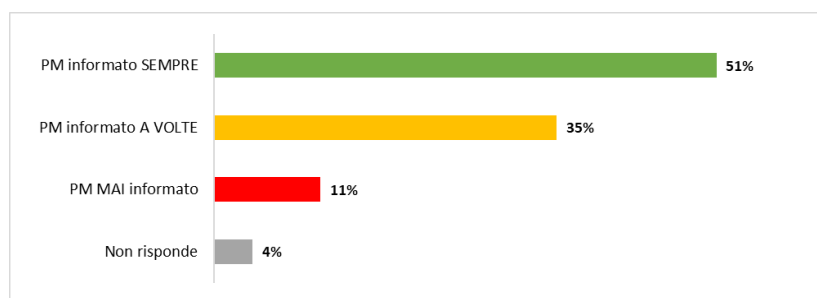


### 2.2.3 Il ruolo del pubblico ministero nelle cause civili

L'esito dell'indagine sul ruolo del pubblico ministero nelle cause civili evidenzia che il flusso delle informazioni tra civile e penale non avviene quanto sarebbe necessario: troppo poco il pubblico ministero viene informato dal giudice civile nei casi di violenza e troppo poco il pubblico ministero, benché informato, si attiva intervenendo nella causa civile. A ciò si aggiunga che, nei limitati casi in cui interviene, non sono state riferite – sebbene richieste – le modalità con le quali ciò avviene.

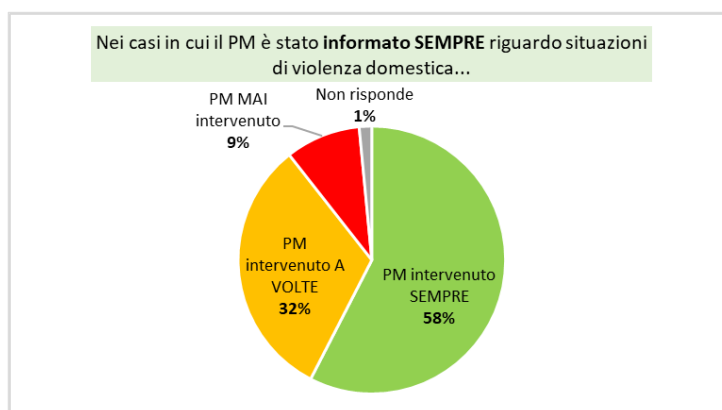
Particolarmente preoccupante appare quanto dichiara l'11 per cento dei tribunali (14 su 130) in riferimento al fatto che il pubblico ministero non sia mai stato informato nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica (figura n. 12).

Figura 12 – Nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica è stato informato il pubblico ministero ? (valori percentuali)



Tuttavia, anche nei casi in cui il pubblico ministero ha avuto conoscenza di una situazione di violenza domestica, quindi violenza agita nelle relazioni familiari e di convivenza, tale circostanza non determina necessariamente un suo intervento nella causa civile, anzi, nel 9 per cento dei tribunali, il pubblico ministero, benché informato, non è intervenuto in nessun caso, nel 32 per cento è intervenuto solo a volte, mentre nel 58 per cento è intervenuto tutte le volte che è stato informato (figura n. 13).

Figura 13



Complessivamente quindi, la partecipazione del pubblico ministero nelle cause civili nelle quali emergono situazioni di elevata conflittualità e di violenza domestica – evenienze che renderebbero auspicabile il suo intervento a tutela soprattutto dei minori – sembra essere occasionale e non adeguata.

A ciò si aggiunga il fatto che il 60 per cento dei tribunali non ha risposto alla richiesta della Commissione di esplicitare le modalità dell'eventuale intervento del pubblico ministero nella causa civile, sebbene la domanda fosse stata riferita soltanto ai casi in cui si era precedentemente dichiarato che tale intervento fosse avvenuto (« sempre » o « a volte »).

Preso atto, altresì, che la maggior parte dei tribunali non è in grado di riferire in cosa consista la partecipazione del pubblico ministero in dette cause civili, trovano conferma le difficoltà nelle relazioni tra processo civile e processo penale.

In tale contesto, con riguardo specifico al tema del coordinamento tra le istituzioni, si è posta attenzione ad alcune forme di collaborazione istituzionale e, in particolare, alla eventuale adozione di linee guida, accordi o protocolli che regolino i rapporti tra gli uffici interessati.

Dall'indagine emerge che soltanto il 25 per cento dei tribunali (32 su 130) ha dichiarato di applicare linee guida, protocolli o accordi di collaborazione nella materia della famiglia, della violenza di genere e domestica, e soltanto 20 tribunali li hanno allegati alle risposte ai questionari, come richiesto dalla Commissione.

Per converso è positivo il fatto che alcuni tribunali si siano resi interpreti della rilevanza di siffatte problematiche (anche a seguito di interventi del Consiglio superiore della magistratura con delibere e risoluzioni in materia) e hanno realizzato virtuose forme di collaborazione con altri organismi e attori del processo (ordini degli avvocati, ordini degli psicologi e centri antiviolenza) che hanno condotto alla redazione di utili linee guida, protocolli o accordi. In questo ambito si segnalano le *best*

*practices* dei tribunali di Benevento, Bologna, Enna, Macerata, Palermo e Roma.

#### 2.2.4 Gli ordini di protezione

Nel panorama del contrasto alla violenza di genere e domestica nel processo civile, un istituto che ha sostanzialmente disatteso le aspettative è quello degli ordini di protezione che – durante il triennio 2016-2018 – ha avuto scarsa rilevanza.

In primo luogo, infatti, solo in 35 tribunali (pari al 27 per cento) esiste un registro sulle richieste degli ordini di protezione contro gli abusi familiari e, di questi, solo 21 sono stati in grado di quantificare gli ordini di protezione richiesti e adottati nei tre anni di riferimento.

Complessivamente, i 21 tribunali hanno dichiarato di aver richiesto 125 ordini di protezione nel 2016, 127 nel 2017 e 149 nel 2018.

Ancora meno le richieste accolte: 40 nel 2016, 53 nel 2017 e 68 nel 2018.

In ogni caso, il 93 per cento degli ordini adottati nel 2018 (96 per cento nel 2017 e 89 per cento nel 2016) sono stati emessi a carico di un uomo.

L'esperienza concreta dei tribunali riguardo agli ordini di protezione non è incoraggiante e sconta probabilmente le difficoltà di adattamento del processo civile alle tematiche della violenza domestica che storicamente erano riservate al procedimento penale e che, di fatto, richiederebbero una concreta collaborazione tra giudice ordinario civile, pubblico ministero e giudici minorili.

### 2.3 Le differenze tra diversi gruppi di tribunali

L'analisi multivariata<sup>5</sup> ha dato come esito la suddivisione dei 130 tribunali ordinari in quattro gruppi omogenei internamente, ma differenziati tra loro rispetto ai comportamenti adottati nel trattamento della materia della violenza di genere e domestica.

A differenza di quanto è emerso per le procure, nessun gruppo (o *cluster*) di tribunali è caratterizzato da soli comportamenti virtuosi.

Emergono, infatti, tre elementi negativi che accomunano tutti i gruppi, il primo dei quali è la diffusa impossibilità di nominare CTU che possiedano una specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica, tanto che in nessun gruppo la quota di tribunali che riesce « sempre » o « nella maggioranza dei casi » a nominare CTU specializzati supera il 27 per cento.

Un secondo elemento che accomuna tutti i *cluster* è l'arretratezza nel processo per uniformare l'azione interna, evidenziata dal carente ricorso a un quesito *standard* nella nomina del CTU nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provve-

---

<sup>5</sup> Nello specifico, è stata effettuata un'analisi delle corrispondenze multiple (ACM) e, successivamente, una *cluster analysis* gerarchica ascendente sulle prime due dimensioni fattoriali, che spiegano complessivamente il 39 per cento della varianza dei dati.

dimenti riguardo ai figli. La percentuale di tribunali che adotta un quesito *standard* oscilla nei quattro gruppi tra il 18 per cento e il 37 per cento.

Terzo e ultimo elemento negativo comune è la scarsa applicazione di linee guida, protocolli o accordi di collaborazione nella materia della famiglia e della violenza di genere e domestica che regolino i rapporti tra i settori civile, penale e minorile<sup>6</sup>. In nessun *cluster* è prevalente la quota di tribunali che ha adottato almeno una misura tra quelle citate.

I quattro gruppi si distinguono tra loro riguardo alla prevalenza di comportamenti positivi o negativi: in due gruppi prevalgono quelli positivi e in due quelli negativi. Ogni gruppo, comunque, è contraddistinto da proprie specificità che di seguito si descrivono nel dettaglio.

Quanto ai due gruppi che presentano diversi elementi positivi, il primo è composto da pochi tribunali (11 su 130, pari all'8,5 per cento), che possono definirsi « attenti alla materia e coerenti nell'azione ».

Il gruppo si caratterizza per il particolare riguardo riservato alla materia, soprattutto per lo sforzo – rilevante poiché molto raro nel complesso – di monitorare il fenomeno attraverso la quantificazione delle cause<sup>7</sup> nelle quali sono emerse situazioni di violenza domestica<sup>8</sup> e nelle quali è stata disposta la consulenza tecnica di ufficio<sup>9</sup>.

Gli stessi uffici, inoltre, si caratterizzano per un elevato coinvolgimento del pubblico ministero da parte del giudice civile: nel 91 per cento dei tribunali del gruppo il pubblico ministero è stato sempre informato nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica. D'altro canto, è caratteristica del gruppo anche un'elevata partecipazione del pubblico ministero alla causa civile.

Un ulteriore elemento che si può considerare positivo, se posto a confronto con gli altri gruppi, va ravvisato nel fatto che solo il 45,5 per cento dei tribunali del gruppo dichiara di nominare i CTU soltanto se iscritti all'albo dei periti (dato medio: 75 per cento).

Appare critico, invece, il comportamento di questi uffici rispetto all'acquisizione degli atti dal procedimento penale a quello civile nei casi in cui siano emerse situazioni di violenza domestica: solo il 9 per cento ha dichiarato che ciò avviene sempre<sup>10</sup>.

Inoltre, il grado di uniformità dell'azione interna ai tribunali del gruppo è basso: solo il 18 per cento adotta un quesito *standard* nella nomina dei CTU e solo il 18 per cento regola i rapporti tra civile, penale e minorile

<sup>6</sup> Nello specifico, ci si riferisce a rapporti tra 1) giudice civile e giudice minorile, 2) giudice civile e pubblico ministero ordinario, 3) giudice civile e giudice minorile e IV) giudice civile e pubblico ministero minorile.

<sup>7</sup> Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (articolo 337-ter del codice civile).

<sup>8</sup> Ciò avviene nel 64 per cento dei tribunali del gruppo, a fronte di una media del 5,4 per cento.

<sup>9</sup> Ciò avviene nel 54,5 per cento dei tribunali del gruppo, a fronte di una media del 4,6 per cento.

<sup>10</sup> Si ricorda che il periodo temporale di riferimento dell'indagine è il triennio 2016-2018, antecedente alla citata legge n. 69 del 2019 che ha introdotto l'obbligo di trasmettere determinati atti dal procedimento penale a quello civile nei casi in cui si proceda per determinate ipotesi di reato.

con l'applicazione di almeno una linea guida, o protocollo o accordo di collaborazione.

Per quanto attiene alla specializzazione dei CTU, solo il 27 per cento – dato modesto sebbene superiore alla media – afferma di riuscire sempre o nella maggioranza dei casi <sup>11</sup> a nominare CTU specializzati in materia di violenza di genere e domestica.

Il secondo gruppo in cui prevalgono le caratteristiche positive su quelle negative si caratterizza per il fatto che vi è un buon coordinamento tra settore penale e civile, e racchiudendo il 40 per cento dei tribunali ordinari (52 su 130), risulta il più numeroso.

Nel complesso, questi uffici appaiono i più avanzati nella gestione del rapporto tra le diverse attività giudiziarie, che non si ferma al piano formale, ma si traduce in uno scambio concreto che coinvolge tutti gli attori in campo.

Il gruppo si caratterizza, infatti, in modo positivo per il coinvolgimento e l'intervento del pubblico ministero nella causa civile <sup>12</sup>, nonché per la frequente acquisizione degli atti del procedimento penale nella causa civile <sup>13</sup>, e soprattutto per il fatto che detti atti sono generalmente conosciuti e presi in considerazione dai CTU nell'espletamento dell'incarico.

Inoltre, per quanto riguarda il coordinamento tra i settori penale, civile e minorile, nel 42 per cento dei tribunali del *cluster* è applicata almeno una linea guida, o protocolli o accordo di collaborazione, quota incoraggiante sebbene comunque minoritaria nel *cluster* stesso.

Come in tutti gli altri gruppi, si evidenzia un modesto ricorso all'adozione di quesiti *standard* nella nomina dei CTU e una bassa professionalità specifica dei CTU in materia di violenza di genere e domestica.

Particolarmente critico l'aspetto della selezione dei CTU, che avviene sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti nell'86,5 per cento dei tribunali appartenenti al gruppo.

Sintomatico della « invisibilità » della violenza di genere e domestica, emersa complessivamente dall'indagine, è il fatto che nessuno dei tribunali del gruppo si è rivelato in condizione di indicare quanti casi di violenza domestica sono emersi nel triennio 2016-2018 nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli, come anche nessuno disponeva del dato relativo al numero delle cause nelle quali il giudice ha disposto la consulenza tecnica di ufficio nella materia.

I due gruppi restanti, che racchiudono nel complesso poco più del 50 per cento dei tribunali, si caratterizzano per la netta prevalenza di comportamenti critici, infatti nessuno dei tribunali appartenenti ai due gruppi si dichiara in grado di quantificare le cause in cui è emersa violenza di genere

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (articolo 337-ter del codice civile).

<sup>12</sup> Infatti, l'86,5 per cento (dato medio: 51 per cento) dei tribunali del *cluster* dichiara di aver sempre informato il pubblico ministero nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica e, il 69 per cento (dato medio: 41 per cento) ha dichiarato che il pubblico ministero, quando informato, è intervenuto sempre.

<sup>13</sup> Ciò avviene nel 58 per cento dei tribunali del gruppo, a fronte di una media del 31,5 per cento.

e domestica, né quelle nelle quali il giudice ha disposto una consulenza tecnica d'ufficio con riferimento al triennio 2016-2018.

Tutto questo evidenzia una grave lacuna informativa, che impedisce oggettivamente di conoscere le dimensioni del fenomeno e, quindi, di potere effettuare le valutazioni conseguenti.

In entrambi i gruppi, inoltre, il doppio flusso di informazione e intervento che dovrebbe coinvolgere il giudice civile e il pubblico ministero non avviene quanto auspicato e solo sporadici tribunali, all'interno dei due gruppi, dichiarano di applicare almeno una linea guida, o protocollo o accordo di collaborazione, per regolare i rapporti tra i settori civile, penale e minorile.

Tra i due, il gruppo che si colloca in uno stadio meno arretrato è costituito dal 31,5 per cento dei tribunali (41 su 130) e si connota per un atteggiamento migliore rispetto alla media, seppur minoritario anche in questo *cluster*, rispetto all'adozione dei quesiti *standard* (37 per cento a fronte di una media del 29 per cento) e alla selezione dei CTU<sup>14</sup>.

Il *cluster* più critico, composto dal 20 per cento dei tribunali (26 su 130), è invece ancora lontano dall'avvio di percorsi che consentano di migliorare la risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere attraverso una corretta lettura della violenza stessa e l'utilizzo di modalità operative – anche in collaborazione con le altre istituzioni interessate – necessarie per contrastarla.

#### 2.4 Osservazioni conclusive

La situazione, come sopra rappresentata, evidenzia complessivamente uno stato in cui gli aspetti critici sono senz'altro prevalenti, fatte salve pochissime eccezioni.

Preoccupa il fatto che non sia possibile rilevare quali e quante siano le cause in cui emergono situazioni familiari nelle quale si agisce la violenza, così come la mancanza di qualsiasi garanzia che nelle nomine del CTU siano assicurate sempre la professionalità e la specializzazione necessarie, come pure appare critica la tipologia delle indagini delegate da alcuni giudici.

In tale contesto si prospetta il rischio che l'attività e il ruolo del CTU sconfinino, anche solo in parte, nell'area delle competenze riservate al giudice.

Non mancano però segnali incoraggianti.

I tribunali ordinari appaiono divisi in due macro gruppi della stessa dimensione.

Nel primo si collocano quelli caratterizzati da alcune scelte positive, che andrebbero però incoraggiate e messe a regime, così da compiere un salto di qualità e migliorare la risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere. Nel secondo gruppo si collocano quei tribunali in situazione più arretrata e, quindi, critica rispetto alla condivisione di comportamenti e modalità operative adeguate ed efficaci, funzionali ad assicurare un effettivo contrasto e protezione delle vittime.

<sup>14</sup> Selezione che avviene sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti nel 61 per cento dei tribunali appartenenti al *cluster*, a fronte di una media del 75 per cento.



È necessario supportare i tribunali che stanno attuando degli sforzi virtuosi, incoraggiandoli a proseguire in tal senso, e – soprattutto – è auspicabile che le buone prassi adottate e i modelli organizzativi positivamente sperimentati diventino patrimonio comune sia attraverso interventi efficaci e operativi anche del Consiglio superiore della magistratura, sia attraverso azioni positive che assicurino una effettiva formazione e specializzazione dei magistrati.

### 3. I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA

#### 3.1 *Il contesto di riferimento*

I delitti che sono espressione di violenza di genere e domestica sono sanzionati dal legislatore con pene severe. Sempre più di frequente sono irrogate condanne che comportano, per gli autori, l'applicazione della pena detentiva del carcere.

La Commissione ha ritenuto pertanto importante verificare se e quanto, nella concessione dei benefici penitenziari, i tribunali di sorveglianza valutino la specificità del trattamento penitenziario di detti condannati e, soprattutto, quale rilievo sia dato all'inderogabile esigenza di protezione delle vittime.

La prospettiva nella quale ci si muove è che sia necessaria, anche durante la fase dell'esecuzione penale, una piena sensibilizzazione, anche culturale, e una adeguata formazione di tutti gli operatori coinvolti, non disgiunte dalla consapevolezza della specifica pericolosità sociale dei condannati.

Ci si riferisce, in particolare, al tema centrale del rischio di recidiva specifica che li caratterizza, strettamente connesso, da un lato, alla abitudine delle condotte criminose, e, dall'altro, anche al rapporto personale-familiare-affettivo tra l'autore della violenza e la persona offesa, che spesso si viene a trovare in una condizione di particolare vulnerabilità proprio a causa della violenza subita.

È noto anche che, per le caratteristiche proprie di questa forma di violenza, soprattutto nei casi in cui le condotte si siano protratte per molto tempo e con ripetitività, l'autore non sempre acquisisce piena consapevolezza del disvalore dei suoi comportamenti, spesso non si ritiene colpevole, non comprende la condanna e difficilmente modifica le proprie condotte.

In questo contesto la concessione dei benefici penitenziari, dal permesso premio alla semilibertà, non può prescindere da un fondato accertamento che essi non mettano a rischio la sicurezza delle persone offese dal reato.

Per tali ragioni si è ritenuto importante verificare se e con quali modalità le indicate problematiche assumano rilievo davanti alla magistratura competente, quanto incidano sulle richieste del condannato di accedere a misure di esecuzione penale esterna, e anche quanto si tenga conto dell'evoluzione dei rapporti del condannato con la vittima, ivi compreso l'accertamento del loro stato al momento della decisione del tribunale.

In sintesi, appare centrale conoscere le modalità con le quali la magistratura di sorveglianza valuta il rischio di recidiva specifica ai fini della concessione dei benefici previsti dalla legge 25 luglio 1975, n. 354.

L'analisi dei dati pervenuti ha evidenziato, nel complesso, una scarsa attenzione all'esigenza di protezione delle vittime di violenza domestica e di genere.

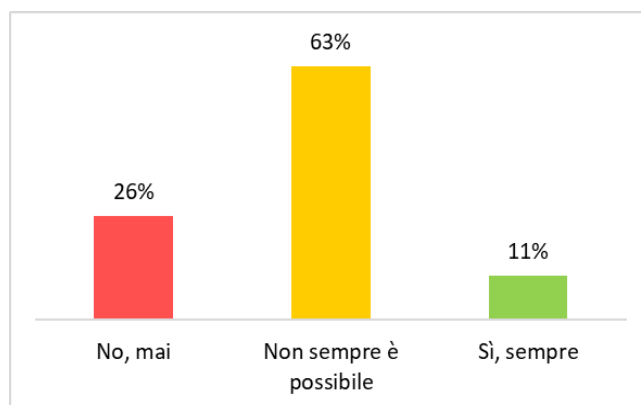
### 3.2 Il quadro emerso dai dati

I dati di seguito esposti fanno riferimento alla quasi totalità (27 su 29) dei tribunali di sorveglianza che hanno risposto all'indagine.

Soltanto in un numero limitatissimo di tribunali di sorveglianza si è rilevata la buona prassi rappresentata dal coinvolgimento anche delle vittime nell'istruttoria finalizzata alla concessione dei benefici penitenziari: ciò conferma la mancanza di una seria e concreta valutazione della loro esposizione al pericolo connessa alle decisioni che riguardano la concessione delle misure alternative alla detenzione.

Il 26 per cento (7 su 27) dei tribunali di sorveglianza non acquisisce mai notizie e informazioni dalle persone offese, il 63 per cento (17 su 27) afferma che non è sempre possibile acquisirle e solo l'11 per cento (3 su 27) dichiara di acquisire sempre tali informazioni (figura n. 14).

**Figura 14 – Ai fini della concessione dei benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975 ai condannati per violenza di genere e/o domestica il tribunale e i magistrati di sorveglianza assumono anche notizie e informazioni dalle persone offese? (valori percentuali)**



Alla richiesta di indicare quali atti e documenti sono presi in considerazione per valutare il rischio di recidiva specifica, soprattutto se la condanna attiene a delitti caratterizzati da abitudine delle condotte, il 22 per cento dei tribunali (6 su 27) non risponde alla domanda.

In ogni caso si segnalano alcune significative, e condivisibili, esperienze riguardo alle modalità attraverso le quali l'esigenza prospettata

assume rilievo nella realtà giudiziaria, in quanto risulta che alcuni tribunali di sorveglianza:

« verificano i rapporti con la vittima anche successivi alla condanna » (Torino);

« valutano anche il contesto familiare e sociale nel quale il condannato dovrebbe rientrare » (Roma);

« ascoltano anche il congiunto (il coniuge) ove la difesa del condannato asserisca il completo superamento della conflittualità familiare » (Trento);

« valutano le risultanze circa i rapporti con la vittima » (Brescia);

« valutano l'attuale rapporto con la vittima del reato e anche il luogo in cui abita la vittima stessa » (Genova);

« valutano i rapporti attuali con la persona offesa » (Lecce);

Inoltre, alcuni tribunali (Roma, Genova, Lecce, Sassari, Trento e Trieste) riferiscono che l'attenzione del giudice è rivolta in vario modo a valutare il profilo criminologico del condannato, mentre uno (Sassari) precisa di monitorare anche la sua condotta successiva al reato.

Per quanto attiene al rischio di recidiva specifica, la Commissione ha ritenuto di dover rilevare il grado di attenzione riguardo a una categoria particolare di soggetti, cioè dei minorenni vittime di violenza sessuale.

Si è, quindi, ritenuto utile acquisire i dati sull'applicazione e l'esecuzione delle misure di sicurezza personali previste dall'articolo 609-*nonies* del codice penale quali « l'imposizione di restrizioni dei movimenti e della libera circolazione », « il divieto di avvicinarsi a luoghi frequentati da minori », « il divieto di svolgere lavori che prevedano un contatto abituale con minori » e anche l'obbligo di informare le forze dell'ordine sui propri spostamenti, misure che, come è noto, devono essere eseguite dopo l'espiazione della pena detentiva.

Durante il triennio 2016-2018, soltanto nel 26 per cento dei tribunali (7 su 27) è stata eseguita almeno una delle misure previste dalla citata disposizione per i condannati per violenza sessuale.

Va comunque registrato un incremento nell'applicazione di dette misure di sicurezza che passano da 3 nel 2016 a 21 nel 2018.

### 3.3 Osservazioni conclusive

I profili delle persone in stato di detenzione per reati di violenza di genere e domestica si caratterizzano per una particolare pericolosità sociale. Pertanto, appare di estrema importanza che, nella concessione dei benefici penitenziari – dal permesso premio alla semilibertà – i magistrati di sorveglianza considerino prioritaria la protezione della persona offesa.

Preoccupa che in sede di valutazione delle richieste del condannato di ammissione ai benefici previsti dalla citata legge n. 354 del 1975 il tema non sia centrale e che non sempre venga accertato lo stato dei suoi rapporti con la vittima, tanto che in un quarto dei tribunali di sorveglianza non vengono mai acquisite notizie e informazioni dalle persone offese.

Anche nella fase esecutiva della pena non si può abbassare la guardia ed è necessario un impegno costante perché le buone prassi adottate da alcuni tribunali di sorveglianza diventino un patrimonio comune, proprio

perché l'autore di delitti di violenza domestica e di genere presenta tratti caratteristici del tutto tipici, sia riguardo alle condotte che alla personalità, ed entrambi detti tratti si riflettono sulla sua pericolosità sociale condizionandola significativamente.

Analogamente a quanto già evidenziato per le procure e i tribunali ordinari, è necessario assicurare circolarità delle buone prassi e delle migliori linee operative sperimentate in alcuni uffici più virtuosi, non disgiunte da adeguati interventi nella formazione dei giudici e degli operatori penitenziari.

#### 4. LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI

La formazione degli operatori è tema centrale nella Convenzione di Istanbul e, sebbene il nostro Paese se ne sia fatto interprete in una recente disposizione normativa (l'articolo 5 della legge n. 69 del 2019) riguardo soltanto alla formazione degli operatori di polizia, è di tutta evidenza come non possa non riguardare tutti i professionisti che hanno competenze nell'attività di contrasto alla violenza domestica e di genere.

In particolare, la Convenzione, nella disposizione sulla formazione delle figure professionali (articolo 15) richiede agli Stati di « fornire e rafforzare » la formazione delle figure professionali che si occupano sia delle vittime che degli autori di violenza di genere e domestica, come pure di incoraggiare e inserire nella formazione la materia della cooperazione coordinata e interistituzionale.

Nell'analisi della effettiva operatività nel nostro Paese di questi principi è apparso importante e utile la verifica di come siffatto obbligo sia stato attuato riguardo soprattutto alle figure più direttamente coinvolte nel processo: magistrati, avvocati e psicologi. Una parte dei questionari è stata pertanto focalizzata proprio sull'approfondimento di questa tematica.

##### 4.1 *La magistratura*

Riguardo alla magistratura l'offerta formativa appare, nel complesso, piuttosto carente.

Le magistrature sono risultate più interessate alla materia della violenza di genere e domestica, più sensibili a questo tema e più impegnate nella formazione, come attesta la maggiore partecipazione ai corsi di aggiornamento professionale.

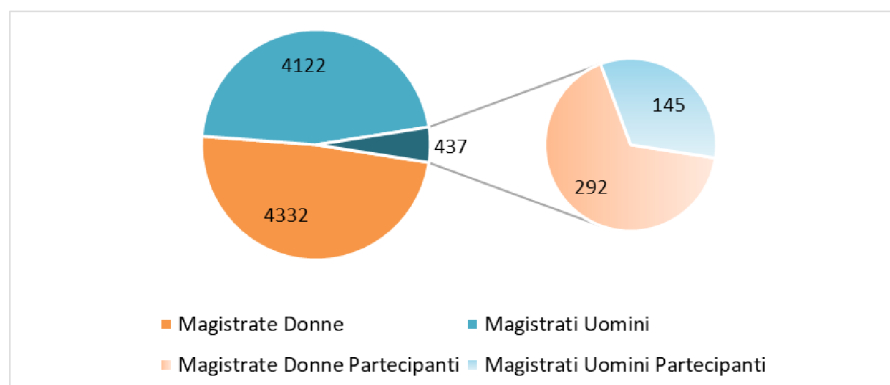
Quanto all'offerta formativa della Scuola superiore della magistratura è risultato che nel triennio 2016-2018 sono stati organizzati soltanto sei corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica, di cui due rivolti sia al settore civile che penale, e quattro esclusivamente al settore civile.

Le magistrature hanno frequentato i corsi formativi in numero di gran lunga superiore ai colleghi uomini: in media, nel triennio analizzato, il 67 per cento dei partecipanti sono donne, a fronte di una proporzione di donne in magistratura pari al 52 per cento (Tabella 1).

**Tabella 1 – Numero medio di magistrati nel triennio 2016-2018, numero totale di partecipanti a corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica e tasso di partecipazione complessivo per sesso nel triennio 2016-2018.**

	N° medio di magistrati 2016-2018		Totale partecipanti dal 2016 al 2018		Tasso di partecipazione complessivo 2016-2018
	N	%	N	%	
Totale	8.891	100%	437	100%	5%
Donne	4.624	52%	292	67%	6%
Uomini	4.267	48%	145	33%	3%

**Figura 15 – Composizione della magistratura per sesso (media 2016-2018) e composizione dei partecipanti ai corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica per sesso (totale triennio 2016-2018)**



Importante e significativo il fatto che nella materia in esame le principali problematiche affrontate dalla Scuola superiore della magistratura abbiano privilegiato il settore civile, quindi quello delle separazioni, dei divorzi e dei provvedimenti riguardo i figli.

L'offerta di formazione appare, così, piuttosto scarsa, soprattutto riguardo al settore penale.

Peraltro, il numero limitato dei magistrati partecipanti che esercitano funzioni giudicanti (Tabella 2) potrebbe essere sintomatico di una insufficiente attenzione e specializzazione del giudice, a cui è fondamentale porre rimedio, e ciò con riguardo a tutti i gradi del giudizio, quindi anche all'appello, se si vuole che l'azione di contrasto sia efficace ed effettiva in tutte le fasi processuali.

La circostanza è del tutto coerente con quanto sopra riferito (capitoli 1 e 2) circa l'esito dell'indagine riguardo agli uffici di procura e dei tribunali ordinari che ha consentito di rilevare come le procure siano più attente alla specializzazione e abbiano anche raggiunto, in numero significativo, *standard* qualitativi importanti, mentre non può dirsi lo stesso per i giudici, per i quali i dati qualificanti della specializzazione sono meno diffusi.

*Tabella 2 – Numero medio di magistrati nel triennio 2016-2018, numero totale di partecipanti a corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica e tasso di partecipazione complessivo per funzione nel triennio 2016-2018.*

	N° medio di magistrati 2016-2018		Totale partecipanti dal 2016 al 2018		Tasso di partecipazione complessivo 2016-2018
	N	%	N	%	
Totale	8.891	100%	437	100%	5%
<i>Requirenti</i>	2.194	25%	172	39%	8%
<i>Giudicanti</i>	6.496	73%	256	59%	4%
<i>Fuori ruolo</i>	201	2%	9	2%	4%

Oltre ai sei corsi erogati a livello centrale, la Scuola superiore della magistratura segnala che, nel triennio 2016-2018, sono state anche realizzate venticinque iniziative formative a livello distrettuale – cioè locale – sul tema della violenza di genere, che hanno visto il coinvolgimento di circa il 13 per cento dei magistrati (1.198 presenze su una media di 8.891 magistrati nel triennio).

Tenuto conto del fatto che i dati acquisiti riguardano un periodo anteriore alla emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da COVID-19, non può non rilevarsi come nell'aggiornamento e nella specializzazione dei magistrati il ruolo più incisivo – ma ancora limitato – sia effettivamente svolto dalla formazione decentrata: 13 per cento di magistrati partecipanti a fronte del 5 per cento che hanno frequentato i corsi organizzati e svolti dalla scuola centrale.

Si tratta di una evidenza molto significativa e importante che indica chiaramente il netto interesse dei magistrati per l'aggiornamento in sede locale, ascrivibile non solo a ragioni di tipo logistico ma, verosimilmente, anche al maggiore interesse per l'offerta formativa delle sedi distrettuali.

Appare quanto mai auspicabile una estensione della offerta formativa anche attraverso una doverosa sensibilizzazione di tutti i magistrati, soprattutto uomini, ancora di più se delegati a trattare la materia specialistica, particolarmente ove esercitino funzioni di giudice per le indagini preliminari, quindi di giudice che svolge un ruolo di essenziale rilievo in un doveroso raccordo con il pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari (è, ad esempio, competente a emettere le misure cautelari, ad

autorizzare le intercettazioni telefoniche, a disporre l'incidente probatorio speciale per l'ascolto delle vittime) e che per tale ragione non può non essere specializzato.

Analoghe le considerazioni per la figura del giudice dell'udienza preliminare, che, frequentemente, è il giudice nei riti alternativi, la cui mancata specializzazione appare non pienamente in linea con i principi della Convenzione di Istanbul.

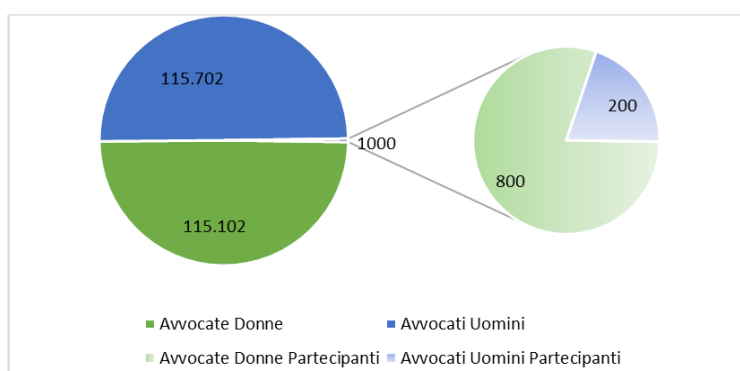
#### 4.2 L'avvocatura

Per quanto attiene agli avvocati, sulla base dei dati forniti dal Consiglio nazionale forense, deve prendersi atto che si dispone di informazioni piuttosto generiche, purtuttavia sintomatiche di una carenza di offerta formativa in materia, e, quindi, di una insufficiente attenzione al tema della violenza di genere e domestica.

Dai dati comunicati dal Consiglio nazionale, dal 2016 al 2018, sono stati organizzati in tutto il Paese « più di 100 eventi in materia di violenza di genere e domestica, che vi hanno partecipato oltre 1.000 avvocati » (su un totale di 243.000 circa) di cui oltre l'80 per cento donne, in maggioranza civiliste.

In tre anni, dunque, lo 0,4 per cento degli avvocati ha partecipato a eventi formativi in materia di violenza di genere e domestica, per l'80 per cento donne.

*Figura 16 – Composizione dell'avvocatura per sesso (media 2016-2018) e composizione dei partecipanti a eventi formativi in materia di violenza di genere e domestica per sesso (totale triennio 2016-18)*



Pare evidente che i dati riferiti siano sintomatici di scarsa sensibilità della classe forense, soprattutto maschile, per il fenomeno della violenza di genere e domestica, e come prevalga nella richiesta e attenzione formativa il settore civile, nel quale pure sono largamente protagoniste le donne avvocate.

Inoltre, alla domanda circa l'istituzione di elenchi di avvocati specializzati nella materia, il Consiglio ha riferito che sono pochi gli elenchi

istituiti, come pure gli sportelli dedicati aperti presso i consigli degli ordini professionali. Anche nel caso dell'avvocatura si rilevano iniziative individuali meritorie e utili, che necessiterebbero di sostegno per essere valorizzate, strutturate ed estese, imprimendo una svolta culturale già a iniziare dai percorsi di studio e universitari.

#### 4.3 Gli psicologi

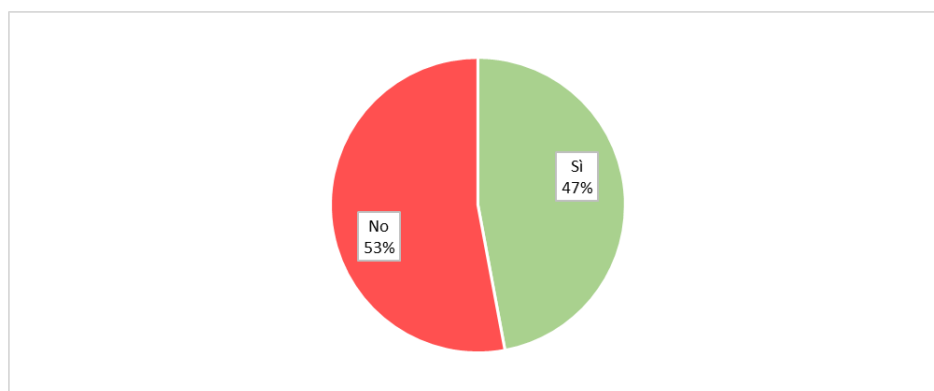
Evidenti criticità si registrano, quanto alla formazione, anche riguardo agli psicologi e ciò sia per quanto attiene alla formazione, sia riguardo alla costituzione di gruppi di lavoro mirati sull'attività di consulenza giuridico-forense nell'ambito della violenza di genere e domestica.

I dati acquisiti sono sintomatici di una generalizzata sottovalutazione circa la necessità che gli psicologi, ove svolgano attività di consulenza e peritale nel processo, sia civile che penale, possiedano anche una formazione di tipo specialistico forense e anche competenze adeguate ove operino nella materia della violenza di genere e domestica.

Le buone prassi e linee guida, pur esistenti, sono poche e frammentarie e sembra emergere, a livello nazionale, una doppia carenza nella formazione degli psicologi, che pare espressione della mancanza di una visione globale e condivisa del ruolo di questo professionista e della ineludibile necessità della sua specializzazione.

Le risposte ai quesiti specifici sugli eventi formativi e di aggiornamento hanno rivelato una limitata attenzione al tema, considerato che poco meno della metà degli ordini regionali<sup>15</sup> – 8 su 17 – ha dichiarato di non avere mai organizzato eventi formativi nella materia specializzata.

*Figura 17 – L'ordine degli psicologi della regione ha organizzato eventi formativi e di aggiornamento (convegni, seminari di studio, corsi di formazione ...) per la specializzazione degli psicologi nel campo della violenza di genere e domestica? (valori percentuali)*



<sup>15</sup> I dati di seguito riportati fanno riferimento agli ordini che hanno risposto all'indagine, 17 su 20, l'85 per cento del totale.



Nel complesso, il numero degli eventi formativi organizzati si rivela piuttosto basso, atteso che nel 2016, in tutto il Paese, sono stati otto, nel 2017 e 2018 sono stati ventiquattro per ciascun anno.

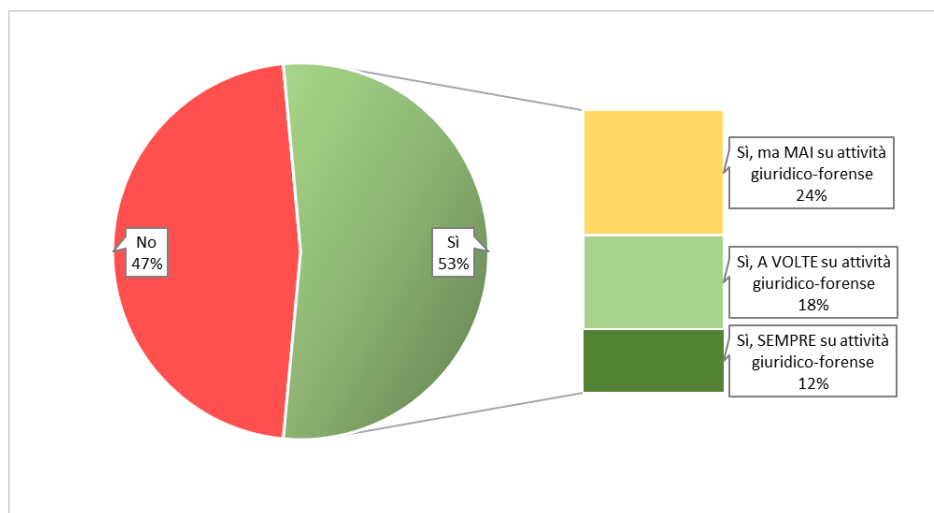
Peraltro, soltanto 3 ordini hanno organizzato almeno un evento in tutti e tre gli anni.

Merita di essere menzionata la circostanza che soltanto poco più la metà degli ordini - 9 su 17 - ha organizzato dei gruppi di lavoro mirati sulla materia della violenza di genere e domestica.

Con riguardo specifico ai profili di consulenza giuridico-forense, in riferimento alle problematiche, indubbiamente molto rilevanti, circa le perizie e le consulenze tecniche svolte dagli psicologi, si deve evidenziare che solo 5 dei 9 ordini hanno organizzato gruppi di lavoro mirati sulle attività di consulenza giuridico-forense, e che 4 di essi non hanno mai trattato questa materia.

Due gli ordini risultati più virtuosi i quali, oltre ad essere stati più attenti alla materia, hanno organizzato sia eventi formativi che di aggiornamento, e hanno anche organizzato gruppi di lavoro mirati sugli aspetti specifici e qualificanti dell'attività giuridico-forense.

**Figura 18 - L'ordine degli psicologi della regione ha organizzato gruppi di lavoro mirati sulla materia della violenza di genere e domestica? Se sì, detti gruppi hanno riguardato attività di consulenza giuridico-forense? (valori percentuali)**



Conclusivamente, anche per gli psicologi deve prendersi atto di una generalizzata carenza di sensibilità e attenzione per la formazione degli operatori di ciascun settore, e anche di una significativa sottovalutazione del ruolo che gli psicologi hanno nel tempo assunto nel settore specifico e quanto tutto questo incida sulla efficacia, effettività e tempestività della risposta giudiziaria alla violenza domestica e soprattutto alla protezione

delle vittime molte delle quali in condizioni di particolare vulnerabilità in quanto minorenni.

### I RISULTATI DELL'INDAGINE: *BEST PRACTICES*, CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e su ogni forma di violenza di genere, nella cornice sovranazionale dei principi della Convenzione di Istanbul – più volte ricordati – ha ritenuto importante verificare quanto il nostro Paese abbia aderito agli impegni rivolti agli stati firmatari (articolo 4) ad « adottare le misure legislative e di altro tipo necessarie per promuovere e tutelare il diritto di tutti gli individui, e segnatamente delle donne, di vivere libere dalla violenza, sia nella vita pubblica che privata », e anche (articolo 5) ad essere diligenti nel « prevenire, indagare, punire i responsabili ».

È proprio con riguardo a questo obbligo di « diligenza » nell'attività preventiva e repressiva che la Commissione non poteva non considerare l'importante monito dei giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo – nella sentenza « *Talpis c. Italia* » del 2 marzo 2017- a operare affinché i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno funzionino in pratica e non solo in teoria, e che soprattutto nelle cause in materia di violenza domestica i diritti dell'aggressore non possano prevalere sui diritti alla vita e alla integrità fisica e psichica delle vittime.

In un contesto così delineato, e nel difficile percorso intrapreso dal nostro Paese di adeguamento alla normativa convenzionale, la Commissione ha focalizzato alcuni aspetti più qualificanti, quali: la specializzazione degli operatori, e in particolare dei magistrati, degli avvocati e degli psicologi, nonché le formule organizzative adottate e ritenute idonee a garantire immediatezza ed efficacia all'intervento giudiziario.

Ne è emersa una realtà multiforme e allo stesso tempo complessa.

Il contesto nel quale operano gli uffici giudiziari è obiettivamente difficile, segno – anche ma non solo – di mancanza di investimenti che hanno determinato gravi carenze anche strutturali, soprattutto di personale e mezzi che ne hanno significativamente condizionato l'efficienza.

È parsa anche scarsa la consapevolezza, in chi opera nel settore, della necessità di adeguare i propri *standard* operativi alle mutate condizioni, nonché della esigenza di una effettiva cooperazione e collaborazione interistituzionale, presupposti ineludibili perché il contrasto alla violenza domestica e di genere sia effettivo ed efficace.

È doveroso sottolineare che, accanto a indubbi aspetti critici, si registrano importanti progressi nel percorso indicato, come attesta lo sforzo compiuto da una parte – purtroppo ancora minoritaria – della magistratura, più evidente per quella inquirente, la quale interpreta il proprio ruolo con modalità organizzative più aderenti alle mutate esigenze investigative. Tutto ciò avviene – comunque – in un quadro complessivo di evidenti difficoltà e resistenze, anche di natura culturale.

Non ci si può certo ritenere soddisfatti della realtà così come rappresentata dalle indagini condotte, ma è anche innegabile che sia in atto un

grande sforzo messo in campo da alcuni uffici giudiziari più virtuosi che possono – auspicabilmente – essere trainanti per tutti gli altri, purché sostenuti, anche da adeguate iniziative di tipo organizzativo, e supportati nel percorso di formazione e specializzazione da chi ha il compito di assicurare in tutto il territorio nazionale uniformità e coerenza dell'azione giudiziaria.

Occorre anche sottolineare la mancanza di consapevolezza della esigenza –ineludibile – di attuare forme di collaborazione e cooperazione tra tutti gli organi e le figure istituzionali coinvolte, sempre in una prospettiva comune: combattere la violenza, soprattutto in ambito domestico.

Non vi è dubbio che le maggiori criticità siano state rilevate per quanto riguarda la formazione specifica sui temi della violenza di genere e domestica nell'ambito dell'attività forense e in quella dei consulenti tecnici, psicologi in particolare: ciascuno nel proprio ambito e nell'esercizio delle proprie competenze ha evidenziato mancanza di attenzione e di sensibilità per il tema della violenza di genere e domestica, soprattutto nella formazione e nell'aggiornamento professionale. Sia gli avvocati che gli psicologi hanno soltanto avviato un percorso di sensibilizzazione alle tematiche indicate e sono in grave ritardo nella specializzazione dei professionisti.

L'esito delle indagini svolte segnala, perciò, una sostanziale difficoltà, anche di tipo culturale, nella conoscenza del fenomeno. Ciò comporta – da parte di tutto il sistema – una sottovalutazione dei fenomeni di violenza di genere e domestica, che non viene « letta » correttamente. Per queste ragioni può affermarsi che vi è ancora molto da fare perché si possa ritenere che il nostro « sistema Paese » sia davvero democratico in quanto garantisce alle donne di essere libere da ogni forma di violenza.

Se è vero che la fotografia della realtà giudiziaria che emerge dai dati dei questionari segnala che il percorso di adeguamento ai principi della Convenzione di Istanbul appare solo avviato, sono anche molteplici le buone prassi e le collaborazioni interistituzionali che hanno consentito un decisivo passo in avanti nella tutela delle donne vittime di violenza di genere.

Il legislatore, pertanto, in costante raccordo con tutte le istituzioni e gli ordini professionali coinvolti, ha il dovere di rafforzare e mettere a sistema i modelli positivi emersi, come pure di implementare le misure normative vigenti al fine di garantire a tutti i soggetti coinvolti l'accesso agli strumenti processuali e la formazione necessaria per una corretta lettura e un efficace e tempestivo contrasto della violenza di genere e domestica.

