



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 15

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma di
violenza di genere**

AUDIZIONE DELLA PRESIDENTE DELLA PRIMA SEZIONE
CIVILE DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA

20^a seduta: giovedì 12 settembre 2019

Presidenza della Presidente VALENTE

I N D I C E**Audizione della Presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	BETTI	Pag. 5, 10, 12 e <i>passim</i>
GINETTI (PD)	9		
MAIORINO (M5S)	9		
PAPATHEU (FI-BP)	9		
PERILLI (M5S)	11		

È presente la dottoressa Matilde Betti, Presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna.

I lavori hanno inizio alle ore 11,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verrà redatto il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, avverto altresì che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

L'audita e i commissari che ritengano che gli interventi debbano essere secretati possono chiedere preventivamente in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la secretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano che i fatti o le circostanze riferiti alla Commissione non debbano essere divulgati.

Ai sensi del Regolamento interno, preciso che sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Poiché non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della dottoressa Matilde Betti, Presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Matilde Betti, Presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna.

Ringraziamo la dottoressa per aver accettato il nostro invito. Noi la conosciamo per il lavoro prezioso presso la prima sezione civile del Tribunale di Bologna. La Presidente si occupa della sezione relativa alla famiglia e quindi ha sostanzialmente seguito in buona parte uno dei temi che abbiamo deciso di rendere prioritario dei lavori di questa Commissione. La Commissione si muove naturalmente nel solco e in attuazione della convenzione di Istanbul, tuttavia rispetto al concetto di punire, abbiamo pensato che si dovesse lavorare aprendo un faro su tutta la vicenda civile e non soltanto su quella penale. Su quest'ultima infatti è stato fatto molto e qualcosa ancora si può fare. Su quella civile crediamo invece che si stiano consumando – indipendentemente da provvedimenti complicati che erano all'ordine del giorno della scorsa legislatura – nelle aule tribunali soprattutto nelle sezioni civili, nei casi di separazione e di divorzio

tutto il problema, che viene spesso sottovalutato, dell'alienazione e del rifiuto dei bambini rispetto ad uno dei due *partner*; una questione che investe la parte dell'affido e della credibilità della donna, sino ad arrivare alla storia della vittimizzazione secondaria. Cosa accade a queste donne che trovano la forza di interrompere una relazione complicata nelle aule di tribunale? Queste donne rischiano di essere vittimizzate una seconda volta dal punto di vista del linguaggio o di sentenze che vengono scritte purtroppo con un linguaggio che ci è sembrato inopportuno. Lungi da noi voler entrare nel merito o commentare le sentenze. Noi rispettiamo le sentenze, ma la partita della cultura del linguaggio e dell'abbattimento degli stereotipi riguarda tutti gli operatori della rete e soprattutto gli operatori del mondo della giustizia, a partire dagli avvocati, dai magistrati, coinvolgendo anche i consulenti tecnici di parte. Sappiamo che la partita dei consulenti tecnici è molto delicata. Come Commissione abbiamo deciso di accendere un faro, cercando di capire quale sia la parte che i consulenti tecnici giocano dentro le dinamiche e che tipo di preparazione essi hanno. Penso, ad esempio, a tutta la partita della distinzione tra conflitto e violenza che sarebbe compito dei consulenti. Come Commissione abbiamo fotografato questa differenza e vorremmo capire se essa riesce a vivere nelle aule dei tribunali. Quando parliamo di conflitto, parliamo di un conflitto tra pari, quando parliamo di violenza, parliamo di una violenza che si esercita in un rapporto profondamente asimmetrico e dispari. Vorremmo sapere se tale distinzione emerge e se invece non viene registrata, come noi crediamo avvenga in gran parte dei casi, come possiamo intervenire. Ciò non riguarda i magistrati, ma soprattutto gli ordini dei psicologi e per tale ragione stiamo lavorando su questo punto con alcuni ordini in modo particolare. Abbiamo visto quello di Milano che aveva siglato un protocollo in merito per noi preoccupante perché non si operava la distinzione tra violenza e conflitto come se in qualche modo il consulente tecnico avesse un ruolo diverso nel dover accompagnare o capire come e quando sia possibile riconciliare. In questo senso la partita che giocano loro è delicata e difficile. Quindi ci chiediamo e soprattutto chiediamo ai magistrati come i consulenti tecnici vengono selezionati, con quali criteri, come si fa la scelta e come si tiene conto di quanto essi scrivono nel senso che tante volte alcune cose pare divengano automaticamente parte della sentenza finale.

Crediamo che su questo terreno si sia creato un *vulnus*, sul quale stiamo cercando di accendere i riflettori. Ci farebbe piacere avere da parte sua, che segue in modo particolare tali questioni, un punto di vista di competenza, molto equilibrato e giusto. Abbiamo saputo del suo lavoro, che ci è stato segnalato da più parti, e riteniamo il suo contributo particolarmente prezioso.

Le anticipo che la Commissione ha intenzione di sottoporre – non sappiamo ancora se solo ai Presidenti di Tribunale che lo rivolgeranno ai Presidenti delle sezioni competenti – un questionario nel tentativo di avere un altro strumento di indagine a fianco delle audizioni, che restano agli atti e su cui ragioniamo in un momento successivo. Il questionario

avrebbe ad oggetto parte delle domande che stamattina le ho posto e tante altre sempre su questo filone di ragionamento. Le chiederei quindi di restare a grandi linee su questi temi. Se ci vuole dire altro, saremo felici di ascoltarla. Al termine del suo intervento, lascerò la parola ai colleghi per qualche domanda.

BETTI. Desidero anzitutto ringraziare il Presidente dell'invito e voi senatori della presenza e dell'attenzione. Limiterò il mio intervento ad una decina di minuti, soffermandomi su questioni di carattere generale, perché poi avrei piacere di rispondere alle vostre domande, che saranno certamente più vicine ai vostri interessi.

Mi presento: faccio il giudice da trentaquattro anni e ho trascorso diciassette anni come giudice penale e diciassette anni come giudice civile. Dal 2006 lavoro nella sezione famiglia del Tribunale di Bologna, che presiedo da cinque anni. Le riflessioni che vi porto oggi molto brevemente sono quindi il portato di un'esperienza molteplice, sia dal punto di vista penale, che dal punto di vista civile. In entrambi i miei ruoli mi sono occupata infatti di violenza domestica nelle sue varie forme, fisica, psicologica ed economica. Ho visto la macchina della giustizia lavorare su questi temi in entrambi i settori.

La definizione di violenza domestica si utilizzava una volta, mentre adesso si dice giustamente violenza nelle relazioni di intimità. Questo linguaggio è molto importante perché centra la specificità del problema. La violenza infatti non è un episodio isolato in questo ambito, ma si inserisce in relazioni durature e profonde di intimità che ne caratterizzano i connotati.

Per uscire dal luogo mentale che abbiamo in mente, che è quello dei rapporti di coppia, pensiamo alle violenze dei figli tossici nei confronti dei genitori conviventi. Per un momento cominciamo da qui. È questa la tipologia di relazione in cui si inserisce la violenza; relazioni fondanti della vita di ciascuno che possono essere caratterizzate per molti motivi da aspetti gravemente violenti. Non si tratta quindi di un fatto da accertare dal punto di vista penale a cui consegue poi una sanzione, ma di una relazione con un grave problema, caratterizzata da dolori violenti.

Le vittime di violenza dentro queste relazioni di intimità, nella maggior parte dei casi, non hanno diretto interesse alla condanna del colpevole, ma diretto interesse a che la violenza cessi. Quando la violenza cessa, spesso non vogliono proprio che il processo penale vada avanti. Ritorno all'esempio dei genitori di figli violenti in casa, ma anche alle madri che hanno dei figli, che continuano ad essere i figli di quel padre violento, e che dentro al rapporto con i figli, un domani, dovrebbero agire il ruolo della madre che ha fatto condannare il padre. Sono dinamiche profonde e complesse che fanno sì che i processi penali abbiano molti problemi nell'accertamento dei fatti di violenza. Quando ci sono le querele per lesioni, molto spesso esse vengono rimesse dopo qualche tempo dalle donne. Quando ci sono processi per maltrattamenti in famiglia che procedono d'ufficio spesso le testimonianze delle donne ammorbidiscono le denunce iniziali o ritrattano in parte quello che avevano detto. Quindi non è infre-

quente nelle aule penali che ci siano dei processi iniziati che non vanno da nessuna parte proprio per la mancata partecipazione attiva della vittima, che all'inizio aveva bisogno di far cessare la violenza, ma dopo sei mesi, dopo un anno, dopo due anni, non si ritrova più nel percorso penale che è iniziato. I motivi sono molteplici: se è una relazione affettiva profonda, non ho bisogno di dirvi quanta influenza possano avere i sensi di colpa, oltre a tutto il problema della vittimizzazione secondaria, di cui diceva il Presidente.

La vittima di violenza da parte degli affetti per lei o per lui più cari è in una posizione di fragilità emotiva che le rende molto difficile sostenere le varie fasi del procedimento penale: viene sentita dall'autorità di polizia, dall'autorità giudiziaria in varie sedi (pubblico ministero, giudice per le indagini preliminari): tutte autorità che mettono in dubbio la sua parola perché devono provare che sia proprio vero quello che dice. Quindi, è già vittimizzata dai suoi affetti più cari; in più, deve sentirsi richiedere le cose tante volte, giustamente, nell'ambito del processo penale, poiché nel processo penale la prova deve essere raccolta al di là di ogni ragionevole dubbio. Fanno bene, pertanto, gli operatori del processo penale a interrogare a fondo la vittima. Tuttavia, questo, anche nella migliore delle situazioni – in cui l'esame è fatto con rispetto e con le dovute cautele – pone la vittima in una situazione veramente molto difficile.

Mi ripeto: quello che le vittime della violenza nelle relazioni di intimità chiedono è la cessazione della violenza. Questo è ciò che chiedono. E nel nostro ordinamento lo strumento per farlo lo abbiamo già, senza bisogno di utilizzare lo strumento penale, perché nel 2001 il legislatore ha introdotto gli ordini di protezione civile che, dopo diciotto anni, non sono ancora abbastanza utilizzati: anzitutto gli avvocati forse non conoscono abbastanza questo strumento: il foro non ha familiarità nell'utilizzarlo e gli stessi giudici civili sono molto timidi e ritrosi.

Un giudice civile si occupa normalmente di dirimere controversie che hanno a che vedere con denaro; imporre a qualcuno di allontanarsi da una casa – cioè incidere sulla sua libertà personale – è qualcosa che il giudice civile ha un po' di ritrosia a fare. Eppure, il procedimento in sé è un procedimento molto semplice e forte negli effetti.

A seguito del ricorso di una vittima di violenza, il giudice civile emette un ordine di allontanamento dalla casa oppure dai luoghi frequentati dalla vittima (luogo di lavoro, scuola) e a chi ha avuto talune condotte, che creano pregiudizio all'integrità fisica e morale o alla libertà personale della vittima, viene impedito di avvicinarsi. Questo procedimento porta in brevissimo tempo all'emissione di un ordine di allontanamento che ha una durata necessariamente limitata nel tempo. Tra l'altro, per chi si appassiona di procedura civile, questo è molto interessante perché è l'unico istituto necessariamente a tempo negli effetti ed è l'unico cautelare senza merito. È proprio un provvedimento urgente che nasce e finisce lì. A che cosa serve? Serve a dare alla vittima un tempo senza violenza.

La vittima di violenza nelle sue varie forme dopo l'ordine di protezione è protetta o nella casa o in strutture protette, di cui parleremo a

breve, se vorrete, e in questo tempo deciderà che cosa fare di quella relazione di intimità per lei così importante e così dolorosa: o la relazione riprenderà, per cui l'episodio di violenza è stato occasionale e verrà recuperato da altri terreni del rapporto; oppure la stessa si concluderà con i procedimenti definitivi delle relazioni di coppia (separazioni, divorzi, procedimenti relativi all'affido di coppie non coniugate). Con questi procedimenti definitivi dell'assetto della relazione si decide definitivamente cosa fare della relazione dentro la quale è maturata la violenza.

Che cosa si fa nel procedimento civile? Il giudice civile può dare il provvedimento *inaudita altera parte* subito; deve poi sentire le parti entro quindici giorni e decidere definitivamente sull'ordine.

Cosa facciamo noi a Bologna? Ve lo dico subito così entriamo nel vivo. Da molti anni abbiamo istituito un ufficio dell'urgenza degli ordini di protezione, c'è sempre un giudice di turno: così come c'è un giudice di turno per i TSO, c'è anche un giudice di turno per gli ordini di protezione, tutti i giorni, e ci siamo assunti l'impegno – in un protocollo con il Comune e come prassi di lavoro all'interno del nostro tribunale – di esaminare le richieste di ordine di protezione entro quarantotto ore dal deposito, e così facciamo. Qualunque ricorso per ordine di protezione viene esaminato entro quarantotto ore. Non è detto che venga immediatamente concesso, naturalmente, però, quando riteniamo, sulla base del ricorso, che ci siano elementi di *fumus* significativi, preferiamo dare l'ordine di protezione *inaudita altera parte* - salvo poi la conferma dopo l'udienza – perché riteniamo che sia maggiormente sicuro per la vittima.

Quando una vittima di violenza chiede tutela, è problematico avvisare il soggetto violento che pende un procedimento contro di lui, mentre è ancora convivente: se c'era una situazione di violenza prima, questa diventa pericolosissima. È per tale ragione che, se ci sono elementi di *fumus* già nel ricorso, emettiamo il decreto di allontanamento *inaudita altera parte*, salvo poi revocarlo, se ci siamo sbagliati, dopo dieci giorni. Facciamo il classico bilanciamento di interessi che deve sempre fare il giudice civile: da una parte, l'interesse alla protezione di una persona che rischia per la sua incolumità; dall'altra, il diritto di un'altra persona di avere la sua abitazione. Sono entrambe posizioni ben meritevoli di tutela, però riteniamo che, tra il rischio per l'incolumità e il rischio di rimanere senza casa (per 10-12 giorni), forse prevalga il primo. Per questo abbiamo scelto questa modalità operativa. Vi dico come funziona.

A Bologna nel 2018 sono stati proposti 30 ricorsi per ordine di protezione, ai sensi del 736-*bis* del codice di procedura civile: in 19 di questi casi abbiamo dato l'ordine di protezione *inaudita altera parte* entro quarantotto ore dal deposito del ricorso (depositato il ricorso, entro quarantotto ore veniva ordinato l'allontanamento). In altri cinque casi l'ordine di allontanamento è stato dato dopo l'udienza: quando, sulla base del ricorso, non eravamo sicuri di avere abbastanza elementi, abbiamo fissato l'udienza e abbiamo accolto la domanda dopo aver sentito in contraddittorio le parti. Quindi, in 24 casi su 30 la domanda è stata accolta. Tutti i provvedimenti emessi *inaudita altera parte* sono stati confermati a se-

guito dell'audizione in contraddittorio; quindi, non li abbiamo presi a cuor leggero. Di tutti i provvedimenti emessi, accoglimenti in larga parte o rigetti, due sono stati reclamati; 28 non sono neanche stati reclamati e, dei due reclami, nessuno è stato accolto. Questo per significare che la tenuta dei nostri provvedimenti è altissima: i provvedimenti sono pochi, specifici, ma la tenuta è altissima. D'altra parte, molti di questi vengono emessi anche all'interno dei procedimenti di separazione o di divorzio come ordinanza del presidente o del giudice istruttore che ha analoghi poteri, e di questi non c'è rilevazione statistica. Per questo – tra le domande da porre nel questionario ai tribunali – sarebbe interessante evidenziare questo limite, ovvero che non si riesce a capire, all'interno dei procedimenti iscritti come separazioni o divorzi, quanti sono connotati da violenza.

Quando ci sono figli minori, che è il problema già anticipato dal Presidente, la regola di giudizio non è arbitraria ma molto precisa ed è fissata dall'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, secondo cui occorre garantire, al momento di determinare i diritti di custodia o di visita dei figli, che siano presi in considerazione gli episodi di violenza e che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima e dei bambini. Questa fonte normativa è di carattere convenzionale, quindi coperta da garanzia costituzionale rafforzata, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione; pertanto, il giudice ha l'obbligo di rispettare tale disposizione normativa.

In conclusione, voglio dire che condivido in pieno lo spostamento del *focus* e dell'attenzione dal penale al civile rispetto alla prevenzione degli esiti più nefasti della violenza nelle relazioni di intimità non nel senso che io ritenga che tali crimini non debbano essere puniti. Devono essere certamente puniti, perché lo Stato deve punire le condotte gravi condotte commesse al suo interno.

La punizione, però, ha una utilità più per i potenziali violentatori, a fini deterrenti e perché l'impunità non sia un modo per favorire una cultura della violenza nelle relazioni di intimità, ma serve meno per far cessare la violenza nel singolo caso. Per far cessare la violenza nel singolo caso occorre un intervento tempestivo, con degli avvocati o delle parti che chiedano immediatamente aiuto, e un intervento dei giudici altrettanto tempestivo. Ho inviato ieri alla segreteria della Commissione tre documenti. Uno è il protocollo d'intesa realizzato, col coordinamento del Comune di Bologna, da tutte le autorità e istituzioni che si occupano di violenza nelle relazioni di intimità, che da anni funziona a Bologna.

Il secondo è il protocollo interno del tribunale che stabilisce questo turno per le urgenze con le quarantotto ore di cui vi dicevo prima e, infine, la documentazione di un corso, da noi fatto alla Scuola superiore della magistratura nel maggio di quest'anno, dove abbiamo condotto lo stesso percorso di questa Commissione. Abbiamo, cioè, cercato di spostare il *focus* dal penale al civile, rendendoci conto che i giudici per primi devono cambiare lo sguardo. Il CSM ha già posto, in passato, un'attenzione su questi fenomeni, ma solo dal punto di vista penale. Quindi, occorre davvero andare nell'altra direzione per cercare di fornire strumenti efficaci

di tutela tempestiva. Signora Presidente, questa è la mia relazione di carattere più generale. Aspetto ora le vostre domande con interesse.

PRESIDENTE. Dichiaro aperto il dibattito.

MAIORINO (M5S). Signora Presidente, innanzitutto, ringrazio la dottoressa Betti per la sua relazione, che ha chiaramente destato in me diversi interrogativi, che le sottopongo, con domande sulle quali mi farebbe piacere conoscere la sua opinione.

Innanzitutto, le chiedo se ritiene opportuna una specifica formazione per tutti gli operatori del settore, ad esempio per i giudici civili, da lei menzionati, affinché sviluppino una sensibilità specifica su questi temi ed, eventualmente, come potrebbe essere organizzata questa formazione.

Giustamente, lei ha detto che la vittima di violenza nelle relazioni intime non ha un diretto interesse nella punizione del colpevole, ma ha interesse a che la violenza cessi. Quindi, in quest'ottica, come valuta, eventualmente, una maggiore attenzione verso il recupero del maltrattante, con un approccio, cioè, che si focalizzi maggiormente su un recupero in fase di prevenzione di chi agisce violenza?

In conclusione, pongo una terza domanda riguardante i braccialetti elettronici. Si tratta di una questione che sto cercando di approfondire da mesi. Ho ricevuto dal materiale dal Ministero dell'interno, chiaramente nella fase precedente alla crisi di Governo, dal quale emerge uno scarsissimo utilizzo di questo strumento, soprattutto per quanto riguarda la violenza domestica. Io qui ho dei numeri che ci dicono che, alla data del 21 luglio, erano stati utilizzati, complessivamente, 2140 braccialetti elettronici dalle Forze di polizia, e solo sette per misure *antistalking*. Solo sette: queste cifre mi hanno lasciato assolutamente allibita. Le chiedo, pertanto, se può aiutarmi a comprendere le ragioni dietro queste cifre.

GINETTI (PD). Signora Presidente, ringrazio la dottoressa Betti per la sua relazione. Nel corso di queste audizioni, noi abbiamo capito che esistono tantissime buone pratiche, che cercano di mettere a punto dei protocolli per arrivare all'obiettivo condiviso, quello di salvaguardare e proteggere le donne in queste ipotesi di violenza.

In che misura e con quale contenuto lei ritiene che, noi legislatori, possiamo trasformare queste buone pratiche, tenuto conto anche dell'ultimo intervento legislativo, relativo al codice rosso, che ha comunque prodotto delle problematiche organizzative? In quale misura e quali sono gli elementi di questi protocolli che potremmo pensare di trasformare in obblighi normativi, fermo restando che poi, chiaramente, a questi obblighi devono seguire gli strumenti organizzativi, sia in termini di numero di magistrati, di formazione e di quanto attiene agli uffici.

Quindi, ci interessa molto conoscere la sua opinione in merito.

PAPATHEU (FI-BP). Signor Presidente, anche io ringrazio la dottoressa Betti, che è stato molto interessante ascoltare. Probabilmente a causa

di mie lacune informative, io non avevo mai sentito parlare dell'utilizzo di questo strumento. Non so se le mie colleghe già lo conoscono o se è già in uso nei tribunali.

In che termini questo strumento si concilierà con il codice rosso, che, ho saputo, crea già tanti problemi di intasamento nei tribunali, in quanto, naturalmente, ha dato un grande impulso alle denunce. Questo, forse, anche a causa della scarsa conoscenza di questo strumento e del fatto che si poteva già affrontare la questione in sede civile. Le chiedo, quindi, se vi sono dei suggerimenti o delle iniziative che lei ritiene siano adatte in questa fase di revisione possibile dei testi.

PRESIDENTE. Dottoressa Betti, le pongo una domanda sull'efficacia degli ordini di protezione. Ho capito che riuscite ad adottarli in maniera tempestiva e che, nella stragrande maggioranza dei casi, vengono anche confermati. Trattandosi, però, comunque, di una misura cautelare, di privazione della libertà personale del soggetto, vorrei capire quanto tale misura può durare, se esiste un limite massimo di tempo e come viene applicata. Questo senza considerare che, in base a sondaggi che abbiamo condotto in vari tribunali, a noi risulta essere strumento molto poco applicato nei tribunali civili. A noi risultano, infatti, piccoli numeri. Lei ha parlato di trenta ordini e io ho capito che sono trenta in un anno.

BETTI. Sì, trenta in un anno.

PRESIDENTE. Penso sia il tribunale che ne applica di più, perché negli altri tribunali di solito risultano intorno ai dieci o dodici provvedimenti.

BETTI. A Milano ne applicano come a Bologna.

PRESIDENTE. Quindi, il suo è un dato che riguarda i grandi tribunali. In media, secondo me, il numero è molto inferiore e questa è una misura ancora poco utilizzata.

Perché è ancora poco utilizzata? Soprattutto, le chiedo se tale strumento riesce a mettere in sicurezza la donna per il tempo necessario a stabilire la verità e ad adottare una misura. Lei ha ragione nel dire che, molto spesso, la vittima non ha interesse a punire, ma ha interesse a mettere in sicurezza. Talvolta, però, la privazione della libertà in via definitiva coincide con la messa in sicurezza, perché una donna si sente tranquilla soltanto così.

L'ordine di protezione riesce a coprire tutto il tempo necessario all'accertamento dei fatti? Prima di agosto, io ho rilasciato una dichiarazione relativa a una vicenda, che non ricordo precisamente dove si fosse verificata, perché, purtroppo se ne verificano tantissime. Io sono anche contraria a dichiarare su ogni caso, ma quella vicenda gridava vendetta, proprio relativamente all'efficacia degli ordini di protezione.

In quella dichiarazione, io mi ero sbilanciata ad ipotizzare che, in qualche modo, anche dopo una condanna, in questo caso in sede penale, può esservi la possibilità che gli ordini di protezione, quel tipo di privazione di libertà, possano durare anche *post* pena.

Io sono contraria alle misure accessorie che durano addirittura al di là e oltre la stessa pena, e questo è un tema che abbiamo affrontato relativamente ad altri campi. Forse, però, in questo campo, potrebbe essere misura utile un ordine di protezione che preveda di non avvicinarsi alla vittima anche dopo aver scontato la pena. Il trasgressore, cioè, potrebbe essere costretto a non frequentare quel Comune e a non avvicinarsi alla vittima anche dopo aver scontato la pena.

Vi sono, purtroppo, casi di soggetti che hanno scontato la pena (che a volte, per una serie di ragioni attenuanti generiche, è molto modesta) e che, in termini di vendetta, come nel caso che commentavamo, si sono avvicinati alla parte offesa e hanno concluso l'opera che non erano riusciti a concludere in precedenza, ammazzandola.

PERILLI (*M5S*). Ringrazio la Presidente Betti per la relazione. Vorrei porre una domanda ancora rispetto all'elemento della durata, che credo sia di un anno prorogabile per gravi motivi. Il punto fondamentale di questa norma che regola gli ordini di protezione contro abusi familiari è proprio la convivenza, cioè il presupposto della convivenza familiare. Noi sappiamo che le violenze spesso – ahimè – si verificano anche nell'ambito di rapporti che non necessariamente afferiscono alla convivenza, ma che sono di frequentazione, di legame non stabile come una convivenza o definito come una convivenza e non all'interno di un nucleo familiare, che poi naturalmente riguarda anche i minori (perché dobbiamo ricordare che questo riguarda i genitori con i figli). Questa, quindi, è una norma che, pur essendo veramente importante, non fotografa completamente la situazione che si può verificare.

Vengo alla seconda questione che vorrei porre. Qualora l'ordine del giudice civile venga disatteso, immagino che ci sia, naturalmente, la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria, la quale però, anch'essa, ha dei tempi, dei modi, delle situazioni, dei mezzi che sono quelli che pertengono ad altre dinamiche. Tra l'altro, pur non essendomi occupato, da avvocato, di diritto di famiglia né essendo un cosiddetto matrimonialista, so che ad esempio durante i ricorsi per separazione e divorzio ci sono delle tensioni che spesso sfuggono alle stesse figure mediatrici per definizione che l'ordinamento propone, che sono gli avvocati e i giudici, nei tentativi di risolvere il conflitto. Anche in quel caso, credo che questo istituto non si applichi durante la pendenza di un ricorso per separazione, ma debba lo stesso giudice investito della separazione decidere se può utilizzarlo. Il punto, però, è un altro. Quanto ai tempi e alle modalità di proposizione del ricorso, è vero che si decide presto e in maniera urgente, ma unendo la procedura civile, ponendo il caso in cui venga disatteso il decreto del giudice civile e quindi si richieda l'intervento del giudice penale, non so se questo complichino un po' la situazione, fermo restando che nei casi

più pericolosi ed urgenti come quelli della fragranza, si possa sempre intervenire e il pubblico ministero possa richiedere l'arresto cautelativo oppure ci possa essere l'autorità penale che interviene in maniera tempestiva.

Le questioni, quindi, sono sostanzialmente queste. La prima è che forse la questione della convivenza apre all'interrogativo se non sia il caso di aprire ad altre fattispecie che non sono convivenza, anche se in realtà la *ratio* della norma mira a proteggere la dignità del rapporto, la stabilità e anche il clima di serenità all'interno della famiglia. La seconda è quella dell'eventuale disattesa degli ordini dei giudici. Credo che in quei casi si possa richiedere anche l'intervento dei servizi sociali.

BETTI. Vi ringrazio molto per tutte queste domande e ritengo come implicita anche quella sui consulenti tecnici d'Ufficio fatta inizialmente dalla Presidente, di cui poi non avevo parlato nel corso della relazione.

Comincio dalla fine. Come dicevamo, quella di cui stiamo parlando è violenza in relazioni di intimità. L'efficacia di queste sanzioni civili è in questo ambito. Se c'è una relazione di intimità che sta escalando verso la violenza, se si interviene subito con una *de-escalation*, come dicono gli inglesi, fermando subito l'incremento dell'acrimonia, della violenza e della rabbia, ma togliendo le castagne dal fuoco, allora questo intervento immediato nella relazione di intimità può evitare l'*escalation* con buone probabilità di successo. Certo è che il caso pervicace di chi è stato in prigione per sei anni e dopo sfregia la compagna con l'acido è uno di quei casi in cui la natura umana è quella che è, cioè noi arriviamo fin dove possiamo, ma parliamo in generale di quello che può fare uno strumento giuridico.

Secondo me l'efficacia degli ordini di protezione è molto forte se avvengono subito, al primo instaurarsi o all'inizio dell'instaurazione delle condotte violente. La questione della convivenza, secondo me, è spesso posta forse fuori luogo in questo senso: la legge del 2001, che ha introdotto gli ordini di protezione, è stata inserita per larga parte nel codice civile, quindi nelle aule di giustizia si leggono quelle parti della legge n. 154 inserite nel codice di procedura civile. L'articolo 8 della legge non è stato introdotto nel codice e quindi sfugge spesso alla lettura. L'articolo 8 – mi scuso con i non tecnici, ma garantisco che non è difficile – prevede che quando è pendente un procedimento di divorzio gli ordini di protezione li deve dare il giudice del divorzio. Nel 2001, per arrivare a fare un divorzio, ci volevano tre anni di separazione, quindi nella legge si prevede che l'ordine di protezione possa essere emesso contro divorziati non conviventi da tre anni quanto meno. Il requisito della convivenza, quindi, non è un requisito previsto per l'ordine di protezione, perché la legge stessa spiega che si può usare anche quando la convivenza non c'è più. Questo problema, quindi, secondo me è superabile già allo stato della legislazione vigente. La contemporanea pendenza di procedimenti è un problema processuale più complicato ed è importante segnalarlo. Il criterio maestro è quello del famoso articolato che ho appena citato: quando c'è già un giudice investito della separazione, del divorzio, o

nei procedimenti per l'affido di figli di coppie non coniugate (vedi Cassazione n. 15482/17), quando c'è già un giudice che prende un provvedimento su una famiglia, quel giudice è l'unico che si può occupare anche degli aspetti dell'ordine di protezione, per il giusto principio della concentrazione delle tutele (non va bene se ci sono tre giudici sulla stessa famiglia che dicono tre cose diverse: quando ce n'è uno, ci deve pensare per forza quel giudice). Prima che ci sia quel giudice presso cui è incardinato il procedimento separativo o di affido dei figli, l'ordine di protezione va chiesto a un giudice monocratico. Può essere complicato nelle aule di giustizia, ma se si organizza l'ufficio non è così difficile, perché l'ordine di protezione che viene dato dal giudice monocratico prima che ci sia il giudice competente per l'assetto definitivo della coppia, perde efficacia al momento – dice l'articolo 8 – in cui quel giudice della coppia prende i suoi provvedimenti e il giudice della coppia può prendere i provvedimenti anche relativi all'ordine di protezione. C'è quindi una soluzione normativa prevista: c'è una successione di giudici che si possono occupare di questo caso, ma comunque è sempre un giudice solo su quel nucleo familiare.

La sanzione penale per la violazione degli ordini di protezione civile è un problema aperto, perché è attualmente prevista come sanzione quella di cui all'articolo 388 del codice penale, che prevede una pena da sei mesi a tre anni, che va benissimo. Secondo me aumentare la pena per tutte le violazioni è quasi sempre la finta soluzione dei problemi, perché tanto poi se il processo non riesce ad accertare la violazione o se ci vogliono tre anni per accertarla, di quella pena non ce ne facciamo niente. Quello che potrebbe servire, invece, a livello legislativo – e con questo rispondo in parte anche a un'altra domanda – è prevedere che per questa tipologia di reato possa essere emesso l'arresto facoltativo.

Se per chi viola l'ordine di protezione civile, nei casi di gravità già prevista per l'esercizio dell'arresto facoltativo, si potesse provvedere all'arresto facoltativo anche sotto i limiti di pena previsti in via generale...

PRESIDENTE... Con il codice rosso siamo intervenuti...

BETTI... No, perché il codice rosso lo prevede solo per la violazione dell'ordine penale e non civile. Questo è l'unico elemento che potrebbe essere sottoposto all'attenzione del legislatore in maniera più semplice.

Il tempo dell'ordine di protezione che è un anno, salvo proroga in casi più gravi, nella mia esperienza francamente è sufficiente. Perché dico questo? Sono nella sezione famiglia di Bologna dal 2006; in questi tredici anni avremo avuto otto o nove richieste di proroghe degli ordini di protezione che hanno durata massima di un anno.

PRESIDENTE. Perché si definisce la vicenda?

BETTI. Per il discorso di prima. C'è un tempo senza violenza in cui le parti trovano un assetto della loro relazione.

Ciò può avvenire perché tornano insieme o fanno una separazione consensuale o, nei casi più gravi, c'è una carcerazione. Ci sono tante situazioni differenziate, ma di fatto nella mia esperienza, non mi pare che questo sia un grandissimo problema almeno nella città.

Serve invece attenzione al discorso della regolamentazione dei servizi sociali e delle inferenze dei servizi sociali con questi procedimenti. Tutta la gestione degli ordini di protezione e delle modalità di visita protetta quando ci sono dei genitori violenti, tutte queste misure debbono essere gestite dai servizi territoriali. Allora se i servizi territoriali ci sono, sono organizzati e finanziati, queste cose possono funzionare; se non ci sono, come avviene in alcune città d'Italia, parliamo di niente. È inutile infatti dare ordini di protezione se nessuno può seguire la loro esecuzione. Quindi, quello che è veramente importante in pratica è cercare di pensare ad una formulazione dei servizi sociali in materia di famiglia che consenta una loro effettiva presenza su tutte le questioni.

Il rapporto tra ordine di protezione civile e codice rosso è in parallelo; anche prima del codice rosso c'erano entrambe le misure, sia l'ordine di protezione civile, sia eventualmente la custodia cautelare penale o le misure alternative in caso sussistessero dei reati. Anche adesso queste due cose vanno in parallelo.

Tornando al discorso di prima, il problema del codice rosso, al di là dell'aggravio degli uffici, è che in questi procedimenti non è importante cominciare presto, ma finire presto. Quello che vi dicevo all'inizio è che una donna ha bisogno di tempo senza violenza. Poi però spesso accade che la punizione non le interessa più, come anche accade per il genitore picchiato dal figlio tossico. Se anche lo abbiamo sentito subito e poi, dopo un anno, non ha più interesse alla punizione, cosa lo abbiamo sentito a fare? Bisogna chiedersi nella pratica delle aule giudiziarie il significato e l'impatto di queste cose. Sono però solo questioni che vi sottopongo per riflessioni più generali.

Per quanto riguarda la questione del recupero del maltrattante, penso che ci sia moltissimo da fare. A Bologna ci sono due servizi, uno in cooperazione con il Comune e l'altro in cooperazione con la Asl, di gruppi di auto aiuto per gli autori di violenza in relazioni di intimità che hanno procedimenti o protocolli simili, ma non del tutto uguali. I numeri delle persone che si rivolgono a questi servizi non sono ancora molto alti, ma dalle statistiche sui piccoli numeri che hanno fatto finora i servizi, abbiamo visto che le persone che vi si rivolgono, che completano il percorso hanno una notevole modifica delle loro condotte. Questi percorsi, se cioè compiuti fino alla fine, danno buon esito. Quindi, la questione è cercare di implementare queste esperienze il più possibile. Il discorso è ovviamente culturale; non è facile per un uomo che ha vissuto con un modello maschile, che ha convissuto con facilità con un modello maschile violento, metterlo in discussione. Pertanto, accettare di andare a discutere questo modello non è facile, ma una volta che si riesce a iniziare questo percorso, gli esiti, dall'esperienza fatta a Bologna, sono molto incoraggianti.

Per quanto riguarda la formazione degli operatori, ricordo che essa è cruciale. Noi come Scuola superiore della magistratura, dopo questo corso che si è svolto a maggio, molto apprezzato dai partecipanti, abbiamo deciso di fare in modo che in tutte le sedi decentrate in tutta Italia, ci siano corsi analoghi. La magistratura si sta facendo carico di questo onere di formazione. Certo che più viene sollecitato, meglio è; anche per gli avvocati sarebbe opportuno sollecitare queste cose. Credo che il discorso culturale relativo alla formazione sia veramente molto importante per tutti.

Per quanto riguarda i consulenti tecnici d'ufficio (CTU), il problema è molto importante. Vi segnalo diversi aspetti della questione, piccole cose che incidono sul lavoro. A noi giudici viene chiesto, per ovvie ragioni di equità, di fare a rotazione la nomina dei CTU. In casi di violenza in relazioni di intimità familiare con coppie complesse i professionisti in grado di fare un lavoro egregio sono pochissimi. A Bologna abbiamo faticato moltissimo per estendere l'ambito dei CTU. Ne abbiamo provati tanti fallendo. Abbiamo chiesto la collaborazione del consiglio dell'ordine degli psicologi, il quale ha detto che non era sicuro di avere al suo interno tante persone, oltre a quelle che già usavamo, da poterci indicare. C'è quindi un primo problema per cui noi a Bologna ci stiamo assumendo la responsabilità di nominare solo quei professionisti che ci sembrano in grado di rispondere a situazioni di questo genere. Cerchiamo di averne sempre di più perché non va bene che i professionisti siano pochi, ma devono essere di qualità. Ci sta più a cuore l'interesse dei bambini singoli o delle coppie in quel caso.

La seconda questione è che in questo corso fatto come Scuola superiore della magistratura siamo arrivati a conclusioni molto ferme sul punto della funzione del CTU in materia civile e cioè prima il giudice civile deve accertare con la sua istruttoria se c'è stata o meno violenza. Dopo che il giudice ha accertato se sussiste la violenza, solo dopo è opportuno ricorrere al CTU, rivolgendosi ad un CTU, a cui si è già detto come stanno le cose, se la violenza c'è o non c'è in modo tale che il CTU aiuti il giudice a regolare l'affido e le visite su una conoscenza già acquisita all'interno del procedimento. Questo è un elemento che noi colleghi abbiamo riconosciuto come essenziale perché i CTU non sono competenti ad accertare la violenza: quello è un accertamento di fatto che compete al giudice con le modalità istruttorie tipiche del processo. Il CTU deve analizzare, nell'interesse di quel bambino e nell'ambito di quella coppia, quali sono le modalità migliori di collocazione o di visite sapendo che se c'è stata violenza o meno. Si tratta di un approdo recente a cui siamo arrivati anche noi giudici insieme, ed è stata una posizione che abbiamo espresso nel documento che ho allegato ieri alla formazione.

Altro problema pratico dei CTU – ditemi voi se mi devo fermare – è che non tutte le famiglie che si separano sono ricche; ci sono anche famiglie povere e che hanno accesso alla difesa necessaria nei procedimenti civili (perché non si può stare in giudizio senza difensore) attraverso il patrocinio a spese dello Stato. Ebbene, il patrocinio a spese dello Stato sostiene le spese degli avvocati ma non quelle del CTU (articolo 131 del

testo unico delle spese di giustizia). Nel merito sono state sollevate tre questioni di legittimità costituzionale rispetto alle quali la Corte tutte le volte ha sentenziato che non è questione di legittimità costituzionale; quindi, a bocce ferme, adesso, nell'ambito dei giudizi di separazione e di divorzio con gravi difficoltà (perché magari c'è stata violenza, ci sono stati abusi, e abbiamo bisogno di un consulente che ci aiuti a fare chiarezza su come comportarci rispetto ai minori) non possiamo nominare un CTU, a meno che non chiediamo a qualcuno la cortesia di farlo gratis, e non è proprio il caso sinceramente. Anche su questo fronte, pertanto, se si volesse pensare a un effettivo aiuto a livello legislativo nell'accertamento delle migliori modalità di affido o di visita per i bambini di coppie separate, si potrebbe pensare a una riforma dell'articolo 131 del testo unico delle spese di giustizia che preveda che anche per i CTU le spese vengano liquidate dallo Stato e non più soltanto, come adesso, prenotate a debito. Questo porterebbe ad una svolta nell'accertamento migliore dei fatti.

Per quanto riguarda il braccialetto elettronico, penso che la questione riguardi, come dicevamo prima, i limiti di pena; cioè, quando le pene previste per i reati sono basse, le misure cautelari non possono essere utilizzate tutte allo stesso modo e non nelle modalità immediate dell'arresto. Quindi, occorre verificare le possibilità di utilizzo di questo strumento per le varie fattispecie di reato.

In ultima analisi, l'ordine di protezione può servire per imporre a una persona di non avvicinarsi a certi luoghi. A volte questo non è sufficiente perché la vittima deve essere messa in un posto segreto, e il maltrattante, in quel momento, nella fase acuta del suo rancore, non deve sapere dove si trovi. Allora, in questo caso, oltre al divieto di avvicinamento, occorre che ci sia in tutte le città la possibilità di un sufficiente numero di posti nelle strutture protette segrete per mettere in sicurezza le persone. Questo rientra nel discorso della normazione dei servizi sulle questioni di violenza che oggi, a mio avviso, sono proprio il centro del problema.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Betti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 12,10.