



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 29

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

35<sup>a</sup> seduta: martedì 17 dicembre 2019

Presidenza della Presidente VALENTE

**I N D I C E****Audizione del Ministro della giustizia**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 17, 18 e <i>passim</i>	
CONZATTI (IV-PSI) . . . . .	17, 22	
DE LUCIA (M5S) . . . . .	18	
MAIORINO (M5S) . . . . .	21, 24	
		<i>BONAFEDE, ministro della giustizia . . . . .</i>
		<i>Pag. 6, 21, 22 e <i>passim</i></i>

*Interviene il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, accompagnato dalla dottoressa Emma Rizzato, magistrato addetto al Gabinetto del Ministro della giustizia.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Avverto inoltre che l'audito e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che 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 obiezioni, così resta stabilito.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, che ringraziamo per la disponibilità.

Riteniamo che sul fenomeno oggetto dell'interesse della nostra Commissione parlamentare d'inchiesta si debba lavorare in termini di prevenzione, soprattutto dal punto di vista culturale, tenendo ben presenti gli obiettivi sintetizzati nelle famose 4 «P» della Convenzione di Istanbul. Pensiamo anche che si debba fare un salto di qualità sulla raccolta dei dati, con riferimento a tutte le politiche in favore della lotta alla violenza di genere. Penso dunque a tutta la «partita» dei dati, sulla quale la Commissione sta lavorando, ma anche alla «P» che fa riferimento alla «protezione», su cui forse dovremmo fare qualcosa di più. In questo senso si è mossa sicuramente la riforma conosciuta come codice rosso, ma questo aspetto lo vedremo in seguito.

Cedo dunque la parola al signor Ministro, che nuovamente ringrazio, e poi, attraverso le domande, proveremo a confrontarci, entrando nel merito. Noi però pensiamo che nella stessa riforma del codice rosso, al di là delle valutazioni delle singole forze politiche, ci siano state sicuramente

anche delle intuizioni giuste e che comunque, al di là del fatto che qualcuno l'ha votata e qualcuno ha votato contro, ci siano oggi delle lacune, che possono essere colmate attraverso uno sforzo corale e comune, tant'è che come Commissione abbiamo presentato, a firma di tutte le forze di maggioranza, un disegno di legge contenente piccole modifiche, che illustreremo in corso d'opera. In ogni caso, sicuramente, la «P» che fa riferimento alla protezione va a nostro avviso implementata, soprattutto attraverso un'opera di formazione e di specializzazione degli operatori, che era peraltro uno degli intenti del codice rosso, che dovrebbe essere forse perseguito anche destinando risorse umane ed economiche. Riteniamo sia però prioritario raccogliere una sfida di carattere culturale.

A tal proposito, però, mi sento anche di dire che la formazione degli operatori incide in modo particolare su un fenomeno, su cui le chiediamo di dire delle parole chiare, che è conosciuto come «vittimizzazione secondaria», che si riferisce al rischio che le donne vengano vittimizzate una seconda volta, dopo la violenza. Ciò non accade ovviamente solo nel processo, ma questo rischio si corre anche con riferimento a tutta la rete di protezione, che invece dovrebbe accogliere le donne. Ad esempio rischiamo di trovarci di fronte a un operatore sanitario, che può fare una domanda in modo sbagliato o che può porsi in maniera sbagliata, e lo stesso può accadere ad un ufficiale di polizia giudiziaria, o, all'interno del processo, ad un pubblico ministero o ad un avvocato.

Vorremmo poi che sia attivato un lavoro importante da parte del suo Ministero, in raccordo con il Ministero della salute, sul pericolosissimo fenomeno della *Parental alienation syndrome* (PAS), che rischia di vittimizzare le donne una seconda volta, nel corso delle cause di separazione in sede civile. Alle donne può essere infatti attribuita l'incapacità di svolgere in maniera adeguata il ruolo di madre, considerandole inadeguate alla responsabilità genitoriale, a seguito del rifiuto di un minore (che viene interpretato come un minore malato e plagiato dalla madre) nei confronti del padre, che magari ha esercitato violenza per lungo tempo. Questa sindrome, che pure non è riconosciuta dalla comunità scientifica, viene invece riconosciuta dagli psicologi nel corso di una consulenza tecnica nelle cause di separazione. A nostro avviso questo tipo di consulenza viene richiesta in maniera a volte eccessivamente discrezionale da parte dei magistrati. Si ricorre troppo spesso a questo tipo di consulenza e lo si fa in maniera indiscriminata, senza raccontare le ragioni per cui vi si ricorre. Non è infatti necessario, in una causa di separazione, ricorrervi sempre e per forza. Invece secondo noi c'è una sorta di abdicazione del potere, anche discrezionale, da parte del magistrato.

Inoltre, i criteri con i quali vengono scelti i consulenti tecnici nelle cause di separazione non sono chiari, tanto che spesso possono essere scelti consulenti tecnici non specializzati, rischiando che poi il consulente tecnico si pronunci, diagnosticando la citata sindrome PAS. Di conseguenza la madre viene ritenuta non adeguata, le viene sottratta la responsabilità genitoriale, i figli le vengono sottratti e affidati ad altri. Non parliamo delle vicende di Bibbiano, che sono state strumentalizzate, ma di

casi che accadono in tanti tribunali civili, con i bimbi che vengono tolti alle mamme che hanno subito violenza, perché si ritiene che li abbiano plagiati. Questo accade perché troppo spesso, nelle cause di separazione, tutto il margine di discrezionalità viene esercitato in una direzione univoca. Secondo noi c'è ancora un carico eccessivo di stereotipi e di pregiudizi, di cui non riusciamo a liberarci. In questo caso, ovviamente, c'è la scommessa della professionalizzazione degli operatori, ma anche la necessità di un'adeguata cultura dell'abbattimento degli stereotipi e dei pregiudizi da parte di tutta la filiera, composta da magistrati, avvocati, consulenti tecnici e assistenti sociali. Questo è il punto, perché se non riusciamo ad aggredire questo fenomeno, le donne saranno per forza sempre vittimizzate. Esse subiscono una violenza e poi, invece di trovarsi una rete pronta ad accoglierle, a comprenderne la sofferenza e a schierarsi dalla loro parte, e quindi a proteggerle, si trovano di fronte alla rete delle varie articolazioni dello Stato, che invece rischia di vittimizzarle una seconda volta. Quindi non possiamo chiedere alle donne di denunciare, se non siamo pronti a proteggerle. Troppo spesso, dopo la denuncia, la donna rischia infatti di restare da sola o addirittura di essere esposta alla rabbia dell'uomo aggressore e forse in questo caso occorrono delle misure repressive più efficaci. Di certo però la donna non può essere esposta anche all'incapacità e all'inadeguatezza dello Stato. Questo è inaccettabile, soprattutto se vogliamo spingere le donne a denunciare.

I dati di questi ultimi giorni, in occasione della giornata mondiale del 25 novembre, ci hanno detto che si tratta di una questione culturale, ma c'è anche la incapacità di accogliere e di leggere il fenomeno della violenza in maniera adeguata. Quando c'è la violenza, non è la donna che se l'è cercata, magari perché si è vestita in un certo modo. Per questo dobbiamo però abbattere il sistema degli stereotipi e dei pregiudizi, che oggettivamente, purtroppo, esiste.

Signor Ministro, così come lei è un alleato in questa battaglia, lo sono anche i magistrati. Abbiamo però letto alcune sentenze che oggettivamente – qui ce lo possiamo dire – gridano vendetta, per come sono state scritte, per i termini che vengono utilizzati e per i ragionamenti che sono alla base di quelle sentenze. Penso alla vicenda della pronuncia di Bologna, che poi, per fortuna, la Cassazione ha rivisto. Ci siamo però trovati di fronte a una sentenza di Corte d'appello, che ha comminato una pena veramente irrisoria, riconoscendo delle attenuanti generiche in ragione di una tempesta emotiva. Quelle cose non le possiamo scordare, perché purtroppo, al di là dei casi che fanno clamore, non sono singoli episodi. Dunque ci troviamo di fronte ad alcune sentenze, che vengono argomentate in questa maniera e a volte ci troviamo di fronte a casi di discrezionalità eccessiva, da parte del magistrato, nella scelta del consulente tecnico. Abbiamo audito anche magistrati importanti, che ci hanno raccontato in questa sede, dal loro punto di vista, che purtroppo anche nella magistratura, o comunque nel corso dei processi, si rischia di utilizzare linguaggi, metodi e approcci culturali, che non aiutano le vittime.

Signor Ministro, vogliamo quindi siglare un patto con lei rispetto alla formazione degli operatori e alla vittimizzazione secondaria delle donne nel processo e, congiuntamente con il Ministero della salute, un patto sul tema della PAS. Voglio a tal proposito ricordare che alcune sentenze della Corte di Cassazione dicono che nessuna sentenza può imporre una cura ad un bambino: quella è competenza della ASL e dei poteri sanitari e quindi non può essere oggetto di una sentenza o di un processo. Oggi invece ci troviamo di fronte ad un fenomeno di questo tipo. Dunque dobbiamo sapere queste cose e fare in modo di pervenire ad un accordo e forse ad un tavolo con il Ministero della salute, che affronti il tema della salvaguardia della salute del minore, mirando ad una giustizia efficiente, ma anche ad una giustizia giusta.

Credo di avere parlato già troppo, quindi passo la parola al signor Ministro per il tempo che riterrà opportuno (crediamo possa essere una ventina di minuti) per poi consentire le domande dei membri della Commissione.

*BONAFEDE, ministro della giustizia.* Signora Presidente, prima di iniziare ad illustrare la mia relazione, permettetemi innanzitutto di salutare tutti i membri della Commissione e di ringraziarli per l'occasione costituita dall'incontro odierno, che spero sia veramente la prima tappa di un percorso da fare insieme, in questa battaglia che ci vede tutti impegnati nella lotta contro la violenza di genere e nella protezione delle donne nel nostro Paese.

Dico subito che avevo preparato una relazione molto corposa, che depositerò, in cui viene illustrato tutto il quadro normativo, che cercherò di sintetizzare il più possibile. Mi preme però dare subito qualche risposta alle sollecitazioni che sono arrivate proprio dalla Presidente. Innanzitutto sono perfettamente d'accordo sul fatto che, quando parliamo di femminicidio e della violenza sulle donne, parliamo di una piaga che va principalmente combattuta a livello culturale. Su questo non ci sono dubbi e la repressione e la sanzione arrivano quando lo Stato non è riuscito a proteggere una donna. Quindi la migliore prevenzione si fa nel momento in cui lavoriamo su un piano culturale e di formazione degli addetti ai lavori.

Voglio fare poi un accenno anche al cosiddetto codice rosso. Confermo quello che ha detto la Presidente e concordo con lei sul fatto che anch'esso rappresenta un punto di partenza, dopodiché occorre operare sia attraverso tavoli di lavoro interni al Ministero sia attraverso un dialogo costante, che ho già iniziato, con le associazioni che seguono i centri anti-violenza, ma anche con le Forze dell'ordine e la magistratura, che sono impegnati in questo settore, nonché, chiaramente, con il Parlamento, esaminando tutte le proposte di miglioramento che arriveranno. Non dobbiamo considerare l'approvazione del codice rosso come un punto d'arrivo, ma come un punto di partenza, che offre un segnale rilevante e dà strumenti importanti, che fino ad ora le donne nel nostro Paese non avevano. Dunque, tutto ciò che sarà possibile migliorare, lo miglioreremo insieme e, da questo punto di vista, sarà anche fondamentale avere dei tavoli

interministeriali. Successivamente farò un cenno alle associazioni che seguono i centri antiviolenza, su cui stiamo lavorando insieme alla ministra Bonetti, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze. Sicuramente ringrazio anche per l'importante suggerimento relativo all'istituzione di un tavolo con il Ministero della salute, anche perché dobbiamo pensare che le segnalazioni da parte delle donne non arrivano solo a seguito di una denuncia alla Polizia o ai Carabinieri. Non dobbiamo dimenticare, infatti, le donne che vanno al pronto soccorso e lì devono avere un'accoglienza in termini non soltanto di intervento medico in senso stretto, perché tale intervento implica anche un intervento psicologico, che poi può essere necessario per far attivare tutte le altre componenti dello Stato.

Dopo questi due accenni, passo dunque all'illustrazione della mia relazione. Il fenomeno della violenza di genere, ovvero la violenza fisica, verbale, psicologica, economica e morale nei confronti delle donne, ha assunto ormai dimensioni allarmanti, sia per il numero di vittime, che per l'elevatissima percentuale dei casi non denunciati. Esso coinvolge non solo le donne italiane, ma anche le donne straniere. Secondo le fonti ISTAT oggi circa 7 milioni di donne in Italia hanno subito violenza fisica o sessuale nel corso della vita. Per quasi 3 milioni di loro, l'abuso è perpetrato dal *partner* o dall'*ex* compagno. Nel 2018 le vittime di femminicidio sono state 142, un numero in crescita rispetto all'anno precedente, e 94 sono quelle registrate nei primi dieci mesi del 2019. Tuttavia, si stima che la percentuale di donne che denuncia questi reati sia tristemente bassa, cioè meno del 10 per cento.

Tra le più importanti fonti normative sovranazionali vi è la Convenzione del Consiglio d'Europa, nota come Convenzione di Istanbul, cui faceva già cenno la Presidente, dell'11 maggio 2011, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata dall'Italia, con legge del 19 giugno 2013. Essa riconosce che «il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure e de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne» e che «la violenza di genere è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini».

La Convenzione di Istanbul, così come molte altre norme sovranazionali a livello di Consiglio d'Europa, la più recente raccomandazione sul tema risale al marzo scorso, sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo, nonché la Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, evidenziano che per contrastare la violenza di genere e domestica bisogna porre in essere interventi idonei a rimuovere culturalmente il pregiudizio verso le donne e gli ostacoli che incidono sulla parità di genere, nei settori pubblico e privato, ma anche garantire la protezione alle donne vittime di violenza e una effettiva tutela dei loro diritti, in particolare quello di essere informate, assistite e protette durante il processo. È quest'ultimo aspetto che ha visto il Ministero della giustizia impegnato in prima linea, unitamente all'azione sul fronte repressivo-sanzionatorio, nella consapevolezza che la violenza di genere, data la sua matrice culturale e sociologica, richiede di essere contrastata, adot-

tando, proprio come si diceva, un approccio integrato e condiviso con gli altri attori, istituzionali e non, coinvolti nella tutela delle vittime.

Negli ultimi anni sono stati numerosi gli interventi legislativi in materia. Con la legge n. 119 del 2013, la cosiddetta legge sul femminicidio, sono state introdotte importanti novità per la tutela delle vittime di genere, tra cui voglio citare: la modifica dell'articolo 612-*bis* del codice penale, relativo al delitto di atti persecutori, volto a consentire la remissione della querela soltanto in sede processuale e l'intervento sulle misure cautelari, volto ad estendere l'applicazione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima e ad introdurre l'obbligo di informare la persona di ogni modifica relativa alle suddette misure cautelari, eccetera. Ricordo poi, in particolare, la previsione di un piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, volto, tra l'altro, a potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza e ad accrescere la protezione delle vittime, attraverso il rafforzamento e la collaborazione fra tutte le istituzioni coinvolte. A tale piano il Ministero della giustizia partecipa attivamente, per la parte di competenza.

Per rispondere con maggiore efficacia alle criticità segnalate negli ultimi anni dagli addetti ai lavori, nonché in ambito europeo, in particolare con la condanna dell'Italia nel cosiddetto caso Talpis, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, a fronte della preoccupante crescita del numero dei reati rientranti nel *genus* della violenza di genere, è stata proposta e approvata la legge n. 69 del 2019, ovvero il cosiddetto codice rosso. Come è noto, con tale legge si è voluto porre l'accento sulla realizzazione di obiettivi rilevanti, quali: valorizzare l'ascolto tempestivo della vittima; garantire l'immediata instaurazione e progressione del procedimento penale, al fine di pervenire nel più breve tempo possibile all'adozione di provvedimenti protettivi e di non avvicinamento; impedire che ingiustificabili stasi procedurali, nell'acquisizione e nell'iscrizione delle notizie di reato o nella fase delle indagini preliminari, possano porre ulteriormente in pericolo la vita e l'incolumità fisica delle vittime.

Si è cercato pertanto di istituire un sistema di protezione efficiente, allo scopo di incidere su quella diffusa percezione che le vittime di violenza si sentano abbandonate dallo Stato, creando le condizioni per tutelare invece la scelta di presentare denuncia alle istituzioni preposte. Dall'entrata in vigore di tale normativa, il 9 agosto 2019, sono decorsi appena quattro mesi, ma già risultano essere aumentate le denunce e gli arresti effettuati dal momento della sua vigenza. In ambito procedurale, al fine di delineare una corsia preferenziale per la categoria dei reati individuati dalla cornice normativa del codice rosso, si è intervenuti su alcuni articoli del codice di procedura penale: l'articolo 347, «Obbligo di riferire la notizia di reato», l'articolo 362, «Assunzione di informazioni» e l'articolo 370, «Atti diretti e atti delegati».



Nella relazione è contenuta una sintesi dei passaggi della legge sul codice rosso, che però sono sicuramente ben noti a tutti i presenti. La legge in questione inserisce nel codice penale quattro nuovi reati: il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate, il cosiddetto *revenge porn*, punito con la reclusione da uno a sei anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro; il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, sanzionato con la reclusione da otto a quattordici anni – chiaramente, quando si provoca la morte, la pena è dell'ergastolo – il reato di costrizione o induzione al matrimonio, introdotto su *input* degli organismi internazionali, punito con la reclusione da uno a cinque anni; il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, sanzionato con la detenzione da sei mesi a tre anni. Ci sono poi un aumento delle pene per i vari reati e una norma molto importante, che è stata anche conseguente al dibattito che si è sviluppato proprio a seguito di alcune sentenze, che, attraverso un bilanciamento tra attenuanti e aggravanti, hanno comminato pene ritenute non idonee dal legislatore. Dunque, non solo sono state aumentate le pene, ma è stato fatto un intervento importante proprio sul bilanciamento tra le attenuanti e le aggravanti. Mi preme dire che, per quanto riguarda il codice rosso – ci tengo a dirlo, perché secondo me è un fatto importantissimo – le norme che aggiunte in sede parlamentare sono il frutto delle proposte avanzate da tutto l'emiciclo parlamentare, il che dà, secondo me, un'idea importante di come le istituzioni siano compatte e senza colore politico di fronte a una battaglia così importante. Torniamo dunque proprio allo spirito iniziale auspicato dalla Presidente, proprio in questa sede.

Vorrei inoltre approfondire il dibattito sul codice rosso, con riferimento alla perentorietà dei tre giorni entro i quali il magistrato dovrebbe sentire la donna che ha fatto la denuncia. Sappiamo che, a tal proposito, in tanti hanno sottolineato l'importanza di avere un sistema non necessariamente automatico, quando questo automatismo può in qualche modo danneggiare la situazione in cui si trova la donna denunciante. La Suprema corte, con la sentenza n. 47572 del 2019, ha definito il suddetto termine «una disposizione acceleratoria dettata dallo scopo di apprestare una accentuata tutela alla vittima dei reati di violenza di genere e garantire l'adozione delle cautele necessarie a scongiurare più gravi condotte nell'*escalation* che spesso caratterizza questi reati». A questo proposito la Suprema corte ha infatti correttamente ricondotto la norma nell'alveo degli atti normativi sovranazionali, che disciplinano la materia. La sua applicazione dovrà quindi tenere conto anche dell'articolo 20 della direttiva 2012/29/UE, che prevede, da un lato, che l'audizione della vittima avvenga senza indebito ritardo dopo la denuncia presso l'autorità competente e, dall'altro, che il numero delle audizioni della vittima – qui ci avviciniamo al tema centrale di oggi – sia limitato al minimo e che le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie all'accertamento dei fatti.

La Suprema corte, in un'altra recente pronuncia, la n. 34091 del 2019, richiede che l'autorità giudiziaria – quindi sia i pubblici ministeri che i giudici – scongiurino o adottino ogni precauzione possibile per evitare la vittimizzazione secondaria della persona offesa, che lo Stato si è impegnato ad evitare attuando gli strumenti di tutela elaborati nelle sedi internazionali. Diversamente facendo, da un lato si arrecherebbe pregiudizio insanabile alla vittima vulnerabile, dall'altro si esporrebbe lo Stato a possibili responsabilità, per la violazione di norme internazionali pattizie e dell'Unione europea.

Ritengo che l'applicazione di tali principi aiuti a dipanare molte delle criticità da alcuni sollevate sulle ipotetiche rigidità di tali incumbenti e sulle difficoltà per le Procure di procedere all'ascolto tempestivo di tale categoria di persone offese. Si tratta di difficoltà che chiaramente ho ben presente, che ci sono e che sono sotto stretto monitoraggio da parte del Ministero. Permettetemi di cogliere l'occasione per ringraziare sia le Forze dell'ordine sia la magistratura, che sta lavorando nonostante un'infrastruttura che, oggettivamente, è quella che è e che ci stiamo impegnando a migliorare. Peraltro è opportuno evidenziare come molti uffici del territorio si siano dotati di provvedimenti organizzativi specifici per dare concreta attuazione alla legge. A questi importanti progetti organizzativi *ad hoc*, si accompagnerà l'impegno del Ministero di destinare maggiori risorse alle Procure della Repubblica e più in generale a tutti i soggetti istituzionali coinvolti, per consentire una sempre più efficace risposta dello Stato alla richiesta di aiuto della vittima.

Mi preme segnalare, infine, che il Ministero della giustizia ha avvertito l'assoluta utilità di procedere all'avvio di un monitoraggio sul tema della violenza di genere, con particolare attenzione alla fase di prima applicazione del cosiddetto codice rosso, ritenendosi imprescindibile intraprendere un'attività di conoscenza diretta del risultato giudiziario della legge n. 69 del 2019 per svilupparne doverosamente ogni verifica d'impatto. Infatti, i valori in gioco sono così elevati e, per altro verso, è così complesso e poco accessibile il sostrato affettivo e sociale entro cui molte dinamiche si sviluppano, che il livello di attenzione deve essere e restare altissimo. Ciò anche avuto riguardo alla realtà degli uffici giudiziari nazionali, in prima linea nella repressione dei reati. Tale indagine coglierà sia aspetti quantitativi (flussi numerici, rispetto delle tempistiche, eccetera) sia aspetti qualitativi (contenuti della risposta giudiziaria, modalità investigative) nonché aspetti percettivi (come gli strumenti sono considerati dai diversi operatori e dai destinatari) e infine aspetti organizzativi, cioè come gli uffici giudiziari hanno dato attuazione alle nuove norme, ad esempio nella parte in cui hanno istituito uno specifico servizio a carico di una determinata autorità giudiziaria. *In primis* si fa riferimento alla nuova competenza in materia di autorità di assistenza, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 204 del 2007, e in materia di indennizzo per le vittime di reato, ora individuata nella Procura della Repubblica presso il Tribunale. I dati ricavati dal monitoraggio, da concludersi entro marzo 2020 – quello potrebbe essere un momento in cui rivederci, per fare

un confronto e un'analisi congiunta – serviranno poi per avviare, eventualmente, iniziative di affinamento legislativo, per rafforzare le competenze specialistiche e la ricchezza culturale e formativa, e per modulare adeguatamente gli interventi sulle risorse e sui sistemi organizzativi, anche infrastrutturali.

Passo ora a focalizzare la mia relazione sui rischi di vittimizzazione secondaria. Si tratta di temi che non possono essere trascurati, quando ci si confronta con un fenomeno complesso e sfaccettato come quello della violenza degli uomini contro le donne, che attengono alla valutazione dei cosiddetti rischi di vittimizzazione secondaria delle donne vittime di violenza. In primo luogo, mi preme richiamare le disposizioni normative volte a ridurre tale rischio. La normativa italiana è ormai decisamente orientata nel senso di favorire un approccio della vittima alla giustizia che sia il meno traumatico possibile, in esecuzione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che ha istituito norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Infatti il decreto legislativo n. 212 del 2015 ha già dato attuazione alla suddetta direttiva, prevedendo che le vittime siano informate, in una lingua a loro comprensibile e fin dal primo contatto con l'autorità, in ordine ad una serie di circostanze, che sono puntualmente contenute nell'articolo 90-*bis* del codice di procedura penale, così come successivamente modificato. Questo articolo prevede una vasta gamma di informazioni da rendere alla persona offesa, affinché diventi un soggetto processuale a tutti gli effetti, consapevole e informato dei propri diritti e poteri e in grado di gestirli ed esercitarli dentro e fuori dalla sede processuale.

Il suddetto decreto ha tra l'altro introdotto il nuovo articolo 90-*quater* del codice di procedura penale, che fornisce una sorta di criterio generale per stabilire la sussistenza, in capo alla persona offesa, della condizione di particolare vulnerabilità. Per la valutazione di tale condizione si deve valutare se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata, eccetera, così come previsto dalla norma. Rinvio al testo scritto, che consegnerò agli uffici della Commissione, per l'analisi della normativa a tutela della vittima vulnerabile.

Voglio poi ricordare la legge n. 69 del 2019, che ha introdotto modifiche agli articoli 659 del codice penale e ha ampliato la lista degli obblighi di comunicazione alla persona offesa e, ove nominato, al suo difensore, con riguardo alla scarcerazione ed evasione dell'autore del reato e del condannato da parte del pubblico ministero, che ne curerà l'esecuzione a mezzo della polizia giudiziaria, in tutti i casi in cui si proceda per reati di violenza di genere. Ciò permette alla donna di avere anche una certa tranquillità, nella consapevolezza che di qualsiasi cambiamento o variazione verrà prontamente informata dall'autorità giudiziaria. La normativa italiana, come può evincersi da quanto sopra riportato, non appresta specifiche tutele unicamente al minorenne, ma anche alla vittima maggiorenne che si trovi in condizioni di particolare vulnerabilità. Resta poi

ferma la discrezionalità dell'autorità procedente, nell'ambito dei poteri di disciplina delle attività da essa compiute, di adottare ulteriori cautele nell'assunzione delle prove, qualora ciò risulti necessario per la tutela della vittima.

Sempre al fine di ridurre i rischi di vittimizzazione secondaria e migliorare i rapporti tra Procure ordinarie, giudici civili che si occupano di famiglia, giudici penali e giudici minorili – questo è un tema molto sentito – in relazione a dinamiche di maltrattamenti o violenze in ambito domestico, che impongono una più ampia prospettiva di tutela delle vittime, ancor più se minorenni, il Consiglio superiore della magistratura, con la risoluzione del 9 maggio 2018, ha adottato linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica. Sono, pertanto, ritenute buone prassi: la valorizzazione del ruolo assegnato al pubblico ministero nel processo civile; il coordinamento tra magistratura civile e penale, anche nella fase dell'esecuzione di misure cautelari; la cooperazione tra magistratura ordinaria, sia penale che civile, e quella minorile, qualora sia pendente un giudizio di separazione o divorzio tra i genitori e ricorra la necessità di adottare misure a tutela di un minore.

Nell'ambito delle attività svolte dal Ministero della giustizia a tutela delle vittime, nell'ottica di riduzione del rischio della vittimizzazione secondaria, evidenzio che la Direzione generale della giustizia penale svolge attività finalizzate al rafforzamento della tutela delle vittime di reato, volte a diffondere la conoscenza delle direttive che governano la materia. Il Ministero prende parte attiva alle riunioni della Rete per i diritti delle vittime istituita a livello dell'Unione europea e agli altri incontri a livello nazionale e internazionale e alle iniziative necessarie ad una più adeguata e completa attuazione della normativa dell'Unione in materia.

Degna di menzione è inoltre la circolare n. 257481, del dicembre 2018, con la quale è stata sollecitata l'individuazione di un referente per le vittime presso ciascun ufficio giudiziario e che al contempo ha consentito di acquisire informazioni sugli strumenti processuali adottati a tutela delle vittime e sui protocolli territoriali stipulati per garantire servizi di supporto in loro favore. Il Dipartimento per gli affari di giustizia, nell'ambito delle attività di rafforzamento della tutela delle vittime, ha inoltre promosso la costituzione del Tavolo di coordinamento per la costituzione di una Rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato. Insediatosi il 29 novembre 2018, ad esso partecipano le principali istituzioni deputate alla tutela dei diritti delle vittime. Il Ministero della giustizia, infatti, vuole essere il motore di un percorso che vede coinvolti la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'interno, la Conferenza Stato Regioni, l'Avvocatura, l'accademia e il terzo settore. Il Tavolo promuove il cosiddetto principio di integralità della tutela delle vittime di reato e si propone di realizzare un sistema organico di assistenza nazionale, con un coordinamento a livello centrale ed una rete omogenea e diffusa a livello territoriale, che garantisca alla vittima una presa in carico complessiva nel processo durante il percorso di supporto psicosociale necessario e

l'ottenimento di un adeguato e dovuto risarcimento. In particolare, esso promuove la costruzione di una rete integrata di assistenza, che accompagni la vittima dal primo contatto con l'autorità fino alla fase risarcitoria e sappia diffondere la consapevolezza e la conoscenza dei diritti delle vittime agli operatori e all'opinione pubblica.

I prossimi obiettivi prevedono la creazione di una rete integrata territoriale, che coinvolga istituzioni con competenze specifiche, servizi sanitari e di assistenza, Forze dell'ordine, uffici giudiziari, avvocatura, accademia e terzo settore, che preveda la presenza di almeno una sede in ogni Regione e consenta alla vittima di essere assistita dalla denuncia e indirizzata verso la tipologia di servizio più idonea al caso concreto, fino alla fase risarcitoria e comunque fino all'esaurirsi delle necessità di tutela manifestate e, in secondo luogo, la diffusione della consapevolezza e della conoscenza da parte degli operatori e dell'opinione pubblica dei diritti delle vittime.

Passiamo al tema dei possibili rischi per le madri vittime di violenza con riguardo all'affidamento dei figli, nei procedimenti di separazione dal coniuge o *partner*, facendo in particolare qualche cenno alla questione della cosiddetta sindrome di alienazione parentale. Ritengo importante rimarcare che i procedimenti concernenti i minori sono ormai, dopo le riforme operate con la legge n. 149 del 2000 e con il decreto legislativo n. 154 del 2013, fortemente giurisdizionalizzati. Con ciò si intende dire che sono previsti sia l'assistenza legale dei genitori, sia l'ascolto del minore ormai generalizzato, oltre che la rappresentanza legale del minore nel processo tramite la figura del curatore speciale. Non va poi sottaciuto che l'articolo 336, ultimo comma, del codice civile già prevede l'assistenza legale del minore nei procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale.

Con riguardo ai procedimenti di separazione e di divorzio e ai procedimenti in genere aventi ad oggetto le convivenze di fatto, la persona vittima di violenza può appellarsi all'istituto dell'ordine di protezione di cui agli articoli 342-*bis* del codice civile e 736-*bis* del codice di procedura civile, oltre agli strumenti di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile afferenti alla decadenza o alla limitazione della responsabilità genitoriale. La giurisdizionalizzazione dei procedimenti suddetti comporta che il diritto dei minori ad avere un rapporto equilibrato con entrambi i genitori in caso di crisi familiare è fortemente garantito e non rimesso unicamente alle valutazioni delle consulenze tecniche di ufficio, vieppiù alla luce del fatto che la consulenza tecnica rappresenta, nel nostro ordinamento, uno dei tanti mezzi di prova, che pertanto deve essere soppesato insieme alle altre risultanze emerse nel corso dell'istruttoria. Inoltre il giudice, quale *peritus peritorum*, può, motivandone le ragioni, anche disattendere i risultati delle conclusioni del perito o del consulente tecnico, qualora esse non siano convincenti. Anche la giurisprudenza della Suprema corte ha confermato recentemente l'orientamento volto a conferire a tale strumento un valore relativo, da bilanciare con le altre risultanze processuali e dunque mai assoluto (cito in proposito l'ordinanza della Cassazione n. 15521 del 2019).

Va inoltre aggiunto che il sistema della giustizia minorile è caratterizzato, in Italia, da una precisa specializzazione dei giudici togati, che sono preposti a svolgere unicamente le funzioni a cui sono assegnati presso i singoli Tribunali per i minorenni. La specializzazione delle funzioni è dunque adeguata garanzia di una costante formazione del magistrato preposto alla funzione giudicante e requirente minorile. Peraltro, i collegi giudicanti sono composti non solo da magistrati togati, ma anche da magistrati onorari, benemeriti dell'assistenza sociale, scelti tra cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia e di psicologia. La composizione mista dei collegi giudicanti assicura dunque un costante scambio di esperienze e di competenze, finalizzato precipuamente a rendere decisioni che abbiano come scopo principale quello di realizzare il *best interest* del minore.

Sulla base di quanto esposto, con riguardo alla questione del potenziale rischio di utilizzo distorto della cosiddetta sindrome di alienazione parentale (PAS) nelle decisioni giudiziarie nei casi di bambini contesi, in pregiudizio della madre presunta vittima di violenza domestica, adombrato anche da parte del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne (GREVIO), non ritengo che questo costituisca un problema in grado di suscitare seria preoccupazione – ci tengo a dirlo – alla luce del quadro normativo di riferimento. Rimane comunque il discorso relativo al monitoraggio di quanto accade nei tribunali. La comunità scientifica e legale internazionale, insieme alle società scientifiche di psichiatria italiane, è unanimemente orientata nel ritenere che l'alienazione di un genitore non rappresenti di per sé un disturbo individuale a carico del figlio, ma più semplicemente un grave fattore di rischio evolutivo per lo sviluppo affettivo e psicologico del minore stesso, riconducibile, nella maggioranza dei casi, ad una relazione disfunzionale con i genitori, che varia da caso a caso. Essa pertanto non compare in alcuna delle classificazioni in uso e nemmeno nel manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali, noto come DSM 5, in ragione della mancanza di dati a sostegno della sua scientificità. Di conseguenza – non potrebbe essere diversamente – anche la giurisprudenza italiana in rarissimi casi ha fatto riferimento a questa sindrome, rimettendo ad una valutazione attenta, caso per caso, la situazione di disagio manifestato dal minore all'interno di una coppia conflittuale.

Quello che ci tengo a dire riguardo a questo passaggio della relazione è che dobbiamo fare due discorsi differenti. Da una parte ci sono il quadro normativo e anche il quadro della letteratura scientifica al riguardo e dall'altra c'è l'eventuale uso che se ne può fare nei vari uffici giudiziari soprattutto quando, come sottolineava la Presidente, non c'è una verifica attenta dei quesiti e soprattutto dei risultati della relazione tecnica. Questo ci deve quindi portare, secondo me, ad un monitoraggio attento di quello che accade e nello stesso tempo direi che bisogna fare attenzione a non legittimare troppo l'utilizzo di questo riferimento all'alienazione parentale, la cosiddetta PAS, se non come una valutazione di ciò che accade, avendo sempre un *focus* principale ed evitando di etichettare un comportamento,

che poi spesso può comportare generalizzazioni sbagliate. Sarà dunque fondamentale che negli uffici giudiziari si riesca ad avere un approfondimento importante della vicenda familiare, al fine di riuscire ad individuare gli strumenti propri.

Quello che mi fa paura dell'etichettatura o dell'utilizzo di categorie generalizzate, a volte nemmeno legittimate dalla letteratura scientifica e giuridica, è che poi può portare magari a non vedere ciò che accade nella situazione concreta e quindi l'esistenza di un problema o di una disfunzione. In quel caso è importante che l'Ufficio giudiziario, nella sua struttura complessiva – quindi sia a livello degli addetti ai lavori, ma anche nel corso dello svolgimento del processo – sia in grado di individuare l'anomalia e di avere strumenti per intervenire, anche perché ci muoviamo in un settore veramente molto delicato, che oggettivamente può essere tirato da una parte o dall'altra, con tentativi di abuso della normativa vigente. Quindi il sistema è sempre molto delicato.

Al fine di valutare comunque ogni possibile critica ed esaminare eventuali proposte di modifica legislativa, mi preme menzionare che il Ministero della Giustizia, con un decreto del 22 luglio 2019, ha istituito una squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori a cui sono stati affidati compiti ricognitivi e di monitoraggio dello stato di attuazione della legislazione vigente in materia di collocamento dei minori in istituti di ricovero pubblici o privati e di affidamento etero-familiare, procedendo ove necessario all'interlocuzione con i soggetti istituzionalmente coinvolti.

Ci sono poi altre norme da citare, come quelle riferite ai reati di cui agli articoli 600, 600-bis, 600-ter, eccetera, del codice penale, in materia di violenza di genere. Se essi sono commessi in danno di un minore, è previsto che la Procura della Repubblica competente ne dia comunicazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, al fine di garantire che siano adottati provvedimenti a tutela del minore. La norma prevede che, nel caso in cui si proceda per i reati sopra indicati commessi in danno di un minore, sia assicurata a quest'ultimo un'assistenza affettiva e psicologica in ogni stato e grado del procedimento, a mezzo della presenza dei genitori o di esperti nel settore dell'assistenza alle vittime dei reati di cui al primo comma della disposizione. La legge relativa al cosiddetto codice rosso, inoltre, come dicevo in precedenza, ha imposto l'obbligo di comunicare i provvedimenti, adottati in sede penale cautelare, al giudice civile precedente nei procedimenti di separazione e minorile.

Quanto alla tematica della formazione degli operatori coinvolti nel settore, sono fermamente convinto che in questa materia sia necessaria una specifica attività di informazione e formazione. In più sedi è stato sottolineato che occorre assicurare una preparazione e una prospettiva culturale degli operatori del settore, che superi pregiudizi e stereotipi, in quanto essi potrebbero inquinare l'accertamento del fatto e l'esito del procedimento. Condivido questo approccio, tanto che nella legge sul codice rosso, all'articolo 5, sono stati espressamente previsti corsi di formazione obbligatoria per tutte le Forze di polizia, per la prevenzione ed il perseguimento

mento dei reati di violenza domestica e di genere. Si è voluto in tal modo prevedere che siano fornite al personale della Polizia di Stato, dei Carabinieri e del corpo di Polizia penitenziaria, quindi alle Forze dell'ordine coinvolte, le cognizioni specialistiche necessarie a riconoscere e a trattare i casi di violenza domestica e di genere. Il termine previsto per la loro attivazione è in corso, dovendosi procedere alla relativa organizzazione, presso i rispettivi istituti di formazione, nel termine dei dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Quanto alla formazione dei magistrati, il Ministero della giustizia, nel fornire alla Scuola superiore della magistratura le linee guida per la programmazione annuale dei corsi di formazione, ha posto tra le sue indicazioni prioritarie quelle inerenti allo studio e all'approfondimento della normativa e, in generale, della materia della violenza di genere sotto ogni profilo, con il proposito di mantenere sempre molto elevato il livello di aggiornamento e di specializzazione dei magistrati che si occupano della trattazione di questa tipologia di delitti.

Ritengo doveroso fare alcuni accenni anche alla formazione del personale dell'amministrazione e del corpo della Polizia penitenziaria, che viene erogata e programmata attraverso un piano annuale. Nei corsi di formazione attualmente svolti, coerentemente con il contesto di formazione alla dottrina dei diritti umani e al rispetto alla persona, è prevista una specifica trattazione per i temi sottostanti alla relazione fra gli esponenti dei due sessi. La tematica dei reati commessi nell'ambito delle relazioni intime viene affrontata, nei corsi per allievi agenti, dal punto di vista psico-criminologico e nel programma didattico degli ultimi due corsi è stato inserito un seminario sulla violenza di genere. Nell'ambito del seminario sono trattati anche i temi della violenza nei confronti delle donne, delle molestie nei luoghi di lavoro e delle misure di prevenzione e promozione di una cultura di rispetto. Questo aspetto è fondamentale, perché spesso ci concentriamo soltanto sulla parte precedente al reato o su quella immediatamente successiva, cioè quella della condanna, ma c'è una fase di esecuzione della pena, che a sua volta deve diventare una fase di rieducazione e di prevenzione rispetto alla futura azione da parte dei soggetti detenuti.

In ossequio a quanto previsto nel piano nazionale della violenza degli uomini contro le donne, che, nell'asse della prevenzione, impone di formare gli operatori del settore pubblico e del privato sociale sulle modalità di valutazione e gestione dei casi di violenza contro le donne, si rappresenta che il piano annuale della formazione 2019 ha previsto, nell'ambito delle aree di intervento della formazione decentrata, l'obbligatorietà degli interventi formativi intesi a sensibilizzare tutti gli operatori istituzionali, attori a vario titolo dell'esecuzione penale, sul tema della violenza di genere e nelle relazioni intime. Dunque, per quanto attiene al cosiddetto asse della prevenzione e alla formazione degli operatori nei diversi settori d'intervento, nel 2019 è stata realizzata una serie di interventi – che nella relazione vengono richiamati, in termini di corsi, *eccetera* – previsti lungo



tutto il percorso della giustizia, chiaramente con un *focus* importante sulla parte trattamentale.

Con riguardo alle ricerche criminologiche per l'individuazione dei fattori di rischio di recidiva dei detenuti per reati di violenza e maltrattamenti contro le donne e sperimentazione di strumenti diagnostici più adeguati, si è conclusa la prima parte della ricerca sul tema *sex offenders* e mafia, su un campione di circa 300 detenuti volontari e nel 2020 si proseguirà con la fase di indagine sulla carriera criminale. Riguardo ai programmi di recupero destinati agli autori di violenza di genere si è conclusa la ricognizione in tutti gli istituti sullo stato di attuazione e l'impatto delle attuali linee di indirizzo e nel 2020 si provvederà ad aggiornare e ad integrare le suddette linee. Sulla base di tali risultati, nel 2020 si delinearanno anche le linee guida per il trattamento specifico dei *sex offenders*.

Avviandomi alla conclusione, ricordo inoltre che, allo scopo di verificare le modalità con le quali gli istituti penitenziari stanno promuovendo percorsi riabilitativi diretti agli autori di reati contro le donne, sono state effettuate due ricognizioni consecutive, nel 2018 e nei mesi di settembre e ottobre del 2019. Il lavoro di analisi espletato sui riscontri pervenuti ha evidenziato un significativo sforzo delle direzioni penitenziarie per favorire la nascita di una cultura di genere presso la popolazione detenuta. Rilevo infine che la legge n.69 del 2019 ha previsto, modificando l'articolo 13-*bis* dell'ordinamento penitenziario, la possibilità per tutti i condannati per tutti i reati sessuali (la versione precedente dell'articolo faceva invece espresso riferimento ai condannati per i reati sessuali in danno dei minori), per maltrattamenti su familiari e conviventi, nonché per atti persecutori, di sottoporsi a un trattamento psicologico presso enti e associazioni che si occupano del recupero e del reinserimento. Tutto ciò che si fa in relazione al trattamento di questo tipo di detenuti viene fatto solo a seguito di trattamento da parte degli operatori sanitari e degli psicologi.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per l'illustrazione della sua relazione e cedo la parola ai colleghi per le loro domande.

CONZATTI (*IV-PSI*). Desidero ringraziare il Ministro per la sua esaustiva relazione e porre due domande, che sono, più che altro, due suggestioni, la prima delle quali riguarda il livello organizzativo. È evidente dalle sue parole, ma anche dalle relazioni del Consiglio superiore della magistratura (CSM), che il grado di specializzazione dei magistrati sia fondamentale per trattare al meglio i casi di violenza di genere e, a tal riguardo, ci siamo più volte domandati come i piccoli Tribunali possano affrontare questo livello di specializzazione. Abbiamo approfondito il tema anche in occasione di alcune missioni, nel corso delle quali ci siamo confrontati con i magistrati locali, e proprio in tali casi è emersa la suggestione del Tribunale della famiglia, a proposito del quale vorrei conoscere la sua opinione.

La seconda domanda riguarda la questione, trattata nella parte finale della sua relazione, della rieducazione degli uomini maltrattanti. In parti-

colare siamo stati più volte sollecitati in Commissione ad affiancare ad ogni passo pre-giuridico e giuridico di contrasto della violenza dei percorsi per la rieducazione degli uomini maltrattanti. Le chiedo dunque se è sua intenzione affiancare all'ammonimento una sorta di ingiunzione trattamentale per la frequenza dei corsi, oppure se ritiene sia opportuno, per quanto riguarda le misure cautelari, inserire, oltre ai divieti di avvicinamento, degli obblighi di frequenza di tali corsi. Infine, per quanto riguarda la fase esecutiva della pena – a questo proposito ci ha detto che la normativa sul codice rosso prevede qualcosa in più – le chiedo se intende potenziare le misure di trattamento in carcere esistenti.

DE LUCIA (*M5S*). Signor Ministro, la ringrazio per essere venuto a esporre così bene la sua approfondita relazione, che mi è parsa estremamente accurata in tutti i passaggi. La ringrazio anche per averci detto che condivide con la ministra Bonetti il valore e l'importanza dei tavoli interministeriali e che ha intenzione di inserire anche un aspetto riguardante la sanità. Condividiamo infatti la necessità di affiancare, oltre all'aspetto medico, anche quello strettamente sanitario e psicologico, nel momento in cui c'è un'emergenza immediata, che coinvolge una donna che ha subito una qualsiasi forma di violenza.

A proposito infine del monitoraggio della fase di immediata applicazione della normativa sul codice rosso, vorrei sapere più o meno che tempi prevede per poterci dare una sorta di relazione in merito.

PRESIDENTE. Signor Ministro capisco che lei dica che dobbiamo stare attenti nel denunciare il rischio relativo alla PAS nei Tribunali, per non stigmatizzare un fenomeno che non è presente nel quadro normativo. Dunque occorre monitorare e vedere cosa accade. Oggi però abbiamo dei dati inquietanti e abbiamo già la certezza che tali fenomeni si verificano in troppi Tribunali. Da un lato c'è il disegno di legge a prima firma del senatore Pillon, che abbiamo archiviato e che voleva normare esattamente questo tema. Lo abbiamo bloccato e tenuto nel cassetto, per opera e per virtù di tutti noi. Nel frattempo però la Convenzione di Istanbul dice già alcune cose, che secondo me oggi, nei Tribunali, non vengono applicate. Credo dunque che ci siano già troppi casi di donne a cui vengono sottratti i figli, applicando la PAS, benché tale sindrome non sia riconosciuta dalla comunità scientifica.

Lei giustamente ha detto anche delle cose a mio avviso importanti, rispetto alle quali la Commissione chiede a lei, signor Ministro, cosa possiamo fare insieme e cosa ha intenzione di fare. Sono troppi i magistrati che purtroppo si comportano così, soprattutto nelle cause civili. Lo dico perché, fino all'anno scorso, ci siamo applicati molto, fino alla riforma del codice rosso, al settore penale. Nel settore civile siamo invece intervenuti veramente poco, o quantomeno con poca attenzione. Peraltro lei parlava delle competenze dei Tribunali minorili, ma oggi la vicenda dell'affido dei minori è affrontata dai Tribunali civili, quando siamo nel corso di una separazione, che è già stata incardinata in sede civile: quindi in tali

casi abbiamo dei magistrati che non necessariamente sono competenti. Ci sono infatti tanti casi – so di poterlo dire in questa sede, perché accade troppo spesso – in cui un magistrato delega sostanzialmente la sua scelta alla consulenza tecnica a cui si rifà, tanto che a volte troviamo delle parti di consulenza copiate all'interno delle sentenze. Può infatti capitare che si prenda una consulenza e la si riporti quasi per intero nella sentenza, tanto che la consulenza, da uno degli elementi del giudizio, diventa purtroppo, se non l'unico elemento, forse quello al quale il magistrato si rifà maggiormente.

Dall'altro lato le chiedo quali sono i criteri con i quali il magistrato sceglie il consulente. Dobbiamo infatti decidere di intervenire in qualche maniera sui criteri con i quali il magistrato sceglie un consulente piuttosto che un altro. Tra i consulenti che vengono scelti, ce ne sono alcuni che si rifanno alla citata sindrome e addirittura la riconoscono nelle loro bibliografie. Si tratta di una sindrome che non è riconosciuta dalla comunità scientifica, ma che nonostante questo viene indicata nelle bibliografie alle quali alcuni consulenti fanno riferimento. Mi chiedo come sia possibile che un magistrato scelga un consulente di questo tipo. Dunque, non possiamo pensare di intervenire all'interno di questo tipo di scelta?

A mio avviso, sia con riferimento alla vicenda penale che a quella civile, è vero che le donne vengono ascoltate e oggi, per fortuna, vengono ascoltati anche i minori. Forse i minori vengono ascoltati già in maniera abbastanza protetta, anche se purtroppo non sempre. Capisco che c'è la discrezionalità del giudice. Peraltro penso che i giudici siano degli alleati e quindi, secondo me, bisogna lasciare ai magistrati la discrezionalità di decidere caso per caso, se ci fidiamo (e ci dobbiamo fidare). Occorre però evitare storture nell'utilizzo di tale discrezionalità, come a mio avviso purtroppo accade nell'utilizzo delle consulenze tecniche. Allo stesso modo, ad oggi, anche nell'ascolto della vittima non ci sono sempre le tutele necessarie.

Per quel che riguarda la norma riferita al termine di tre giorni per l'audizione della vittima, in Commissione abbiamo concordato un testo contenente modifiche del codice rosso su altri temi, che le illustrerò tra breve. Alla Camera dei deputati è stato depositato un disegno di legge, a firma di una deputata del MoVimento 5 Stelle, che modifica la norma relativa ai tre giorni. Personalmente ero contraria all'obbligo dei tre giorni e dunque, se è stata proposta una modifica, ritengo che il tema si debba affrontare. A mio avviso i capi delle Procure, nelle maglie della discrezionalità lasciata dal legislatore, hanno trovato una soluzione, facendosene carico. I capi delle Procure lo hanno fatto, anche assumendosi qualche responsabilità: non so però se questa sia la modalità più giusta e non so se sia giusto lasciare il problema a gravare sulle loro spalle. Ora verificheremo se la soluzione funziona.

Se il signor Ministro ci dice che sta facendo un monitoraggio sul codice rosso, forse è anche utile che ci impegniamo a portare avanti le nostre modifiche. Alla fine di questo monitoraggio, se sarà un monitoraggio breve, è evidente che potremo prevedere anche altre modifiche. Ad esem-

pio, per quel che riguarda l'ascolto della vittima, secondo me dobbiamo pensare di prevedere forme più protette. Per quel che riguarda ad esempio l'incidente probatorio, sappiamo per certo che esso è utilizzato e che anche la donna e il pubblico ministero lo possono chiedere, ma non è detto che il GIP lo conceda. Secondo me dobbiamo pensare di intervenire, rafforzando l'incidente probatorio, che consente alla vittima di dare informazioni in maniera molto protetta, senza che ne sia compromessa la credibilità. Molto spesso, infatti, nella fase di assunzione delle prime informazioni, esse sono rese in maniera troppo veloce e probabilmente in una condizione difficile, che rischia di compromettere la credibilità della donna nel processo. Le nostre perplessità sulla norma relativa ai tre giorni sono più che altro legate a questo aspetto.

Le modifiche che proponiamo alla normativa del codice rosso secondo me sono assolutamente ragionevoli e da lei, signor Ministro, possono essere tranquillamente condivise. In primo luogo proponiamo la possibilità dell'arresto in flagranza di reato per la violazione delle misure di protezione. Abbiamo infatti previsto che la violazione delle misure di protezione sia un reato a sé stante, ma la pena prevista non è tale da consentire l'arresto in flagranza. Dunque, considerando che su questo punto ci sono delle eccezioni nel codice penale, potremmo allungare quell'elenco di casi in cui si può procedere all'arresto in flagranza, anche se la pena è inferiore ai tre anni, come nel caso di specie.

In secondo luogo, proponiamo che sia possibile procedere al fermo indiziario. Era una possibilità che avevamo già prospettato, per poter fermare l'aggressore almeno per quarantotto ore, perché il punto vero è consentire la possibilità di intervenire, anche di fronte a un quadro indiziario. Quando a seguito di una denuncia arriva l'ufficiale di polizia giudiziaria a casa e comprende la situazione, è importante che abbia la possibilità di fare subito qualcosa, senza dover fare richiesta al GIP. Occorre quindi dare la possibilità all'ufficiale di polizia giudiziaria di procedere almeno al fermo.

Allo stesso modo riteniamo che occorra prevedere la possibilità di utilizzare i braccialetti elettronici anche per l'allontanamento dalla casa familiare, ovviamente quando ci direte che ce ne sono abbastanza a disposizione, perché ho capito che abbiamo ancora un problema di risorse. Infine, l'ultima modifica prevista tra quelle che abbiamo concordato con tutte le forze della maggioranza (credo infatti sia doveroso da parte nostra informarla di quello che stiamo facendo) riguarda la possibilità per il pubblico ministero di inviare – quando il caso di violenza è particolarmente grave – un'informativa al Prefetto, chiedendogli di valutare particolari forme di protezione per la vittima da parte delle Forze dell'ordine. Sono tre o quattro piccole cose, che secondo noi potrebbero migliorare l'impianto normativo. Signor Ministro, le abbiamo dunque consegnato le nostre proposte di modifica, ma se ci dice che tra tre mesi avremo un primo monitoraggio del codice rosso, credo che la Commissione possa valutare insieme di calendarizzare il tema alla fine di questi tre mesi di monitoraggio. Ovviamente non può essere così se parliamo di un monitorag-

gio da qui a due o tre anni, ma se pensiamo a un monitoraggio da fare nel giro di pochi mesi, possiamo affinare il nostro contributo.

Le ho riferito praticamente tutto delle mie perplessità e dunque vorrei comprendere cosa può fare già da subito il Ministero per aggredire tali criticità. A proposito della PAS, ritengo sia utile il tavolo interministeriale con il Ministro della salute, che abbiamo incalzato attraverso un'interrogazione, che ascolteremo in audizione e a cui abbiamo chiesto se sa che accade questo all'interno dei Tribunali e che cosa può fare in merito. Le dico che non possiamo dire semplicemente di fare attenzione e di valutare, perché il monitoraggio lo stiamo facendo come Commissione d'inchiesta e abbiamo valutato che ci sono troppi casi nei quali sostanzialmente accade quello che era previsto dal disegno di legge Pillon, che abbiamo evitato di fare diventare legge. Nei fatti però ciò già accade e non ci possiamo girare dall'altra parte. Saranno forse pochi casi? Secondo me già qualche decina di casi sono troppi.

MAIORINO (*M5S*). Signora Presidente, mi scuso per non essere intervenuta prima, ma ascoltando il suo intervento mi è venuta in mente una domanda.

Innanzitutto desidero ringraziare il Ministro per la sua presenza e per la sua relazione. La mia domanda è relativa proprio ai braccialetti elettronici. Negli scorsi mesi mi ero attivata per cercare di comprendere il motivo per cui questi braccialetti elettronici non fossero disponibili e mi sono rivolta al Ministero dell'interno, durante il precedente Governo. Mi è stata fornita una relazione con dei numeri, che, per quanto riguarda il nostro tema, sono sconcertanti. Su oltre 1.200 braccialetti elettronici disposti dai giudici nel 2018, infatti, sette erano stati dedicati al contrasto alla violenza, allo *stalking* e ai nostri temi in generale. Inoltre, nella relazione fornita dal Ministero dell'interno, si diceva che il problema è afferente al Ministero della giustizia, perché sarebbero i giudici che non ricorrono a questi strumenti, pur essendo ora disponibili in una certa misura, anche se non in misura larghissima.

Mi piacerebbe dunque riuscire a venire finalmente a capo di questa situazione, anche in futuro, capire da chi dipende, se c'è effettivamente disponibilità e se c'è una riluttanza dei giudici a utilizzare questo strumento. Le chiedo insomma qual è la difficoltà per cui non si dispone di questo strumento, che sulla carta sembrerebbe ottimo per contrastare determinati rischi.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Darò alcune prime risposte e poi invierò degli approfondimenti sui temi sollecitati.

Per quanto riguarda il tema della specializzazione e gli spunti di riflessione proposti dalla senatrice Conzatti, chiaramente sulla formazione dei magistrati il Ministero ha un'incidenza limitata, ma, come dicevo durante la relazione, la Scuola superiore della magistratura è in sinergia e in dialogo costante con il Ministero della giustizia. Come dicevo, da parte del Ministero sono arrivati degli *input*, di cui però – ci tengo a dirlo – pro-

tabilmente non ci sarebbe stato nemmeno bisogno, perché la nostra magistratura è molto sensibile rispetto a questo tipo di tematiche e alla necessità che ci sia una giusta preparazione e un giusto approfondimento alla base delle competenze, che poi ogni giorno deve mettere in campo negli uffici giudiziari.

Per quanto riguarda la rieducazione dei detenuti, ho fatto riferimento a tutta una serie di interventi, ma poi parte della relazione che necessariamente, per sintesi, ho dovuto escludere dall'illustrazione, è dedicata proprio a questo aspetto. Si è intervenuti sulla sospensione condizionale della pena, prevedendo che nei casi di condanna per i delitti di maltrattamento e violenza di genere (c'è quindi tutto l'elenco dei reati), la sospensione sia comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni, che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati.

PRESIDENTE. Signor Ministro, se mi posso permettere di interromperla, nel caso dei reati che stiamo affrontando la sospensione condizionale della pena è un'ipotesi remota. Sostanzialmente la si applica solo in una piccola percentuale di casi.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Stavo infatti concludendo che ciò è stato esteso anche nella fase di esecuzione della pena. In tal modo, attraverso misure di sostegno e di recupero psicologico, si auspica di evitare che, una volta espiata la pena, possano reiterarsi analoghe condotte violente.

Dunque faccio riferimento alla sospensione condizionale della pena perché in quel caso non c'è nemmeno l'esecuzione, cioè non c'è la possibilità di monitorare la persona destinataria e quindi, anche se si tratta di reati minori, lì subentra un'esigenza differente da parte dello Stato. Visto che su quei soggetti non ho un monitoraggio più diretto, vado ad intervenire con gli strumenti che vi ho detto in precedenza. Nello stesso tempo però, come dicevo in precedenza, c'è tutta una serie di strumenti e di istituti propri della fase di esecuzione della pena, laddove lo Stato ha un contatto più diretto, che – come dicevo anche nella lettura della relazione – dovrebbero fornire la possibilità di avere non la garanzia, ma quantomeno la più alta probabilità possibile che, una volta scontata la pena, non ci sia la reiterazione del reato.

CONZATTI (*IV-PSI*). Nell'ambito delle missioni svolte dalla Commissione, abbiamo visto che in alcuni territori, spontaneamente, sono stati attivati tali percorsi anche in una fase precedente alla condanna, perché ci si è resi conto che ci sono dei picchi di violenza successivamente all'ammonimento del Questore e che se la persona non viene monitorata con il braccialetto elettronico o con altre misure cautelari, che molto spesso vengono violate, assume degli atteggiamenti ulteriormente violenti. Le chiedo quindi con quali strumenti giuridici sia possibile affiancare le vittime in questa fase.

Ci sono degli Stati, come la Spagna e l'Austria, che hanno adottato questo tipo di strumenti anche in via obbligatoria e hanno ottenuto, almeno a giudicare dai numeri che ci hanno riferito, dei risultati piuttosto soddisfacenti. Quindi ci chiediamo se anche in Italia si può pensare di seguire questo filone.

Le chiedo inoltre se possono funzionare come strumenti obbligatori, oppure se si tratta di strumenti che non funzionano senza la volontà del soggetto. Ci siamo confrontati con gli operatori, ma non abbiamo maturato una convinzione in merito.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Lo spunto di riflessione è senza dubbio fondatissimo e merita un approfondimento, perché è evidente che si tratta di strumenti che funzionano meglio laddove c'è la collaborazione del beneficiario dello strumento stesso. Ciò non toglie che secondo me vanno introdotti a prescindere dall'esigenza del beneficiario. Qualsiasi strumento o istituto che possa consentire allo Stato di essere più presente in una singola vicenda, dal mio punto di vista è sicuramente una prospettiva da approfondire, perché, anche laddove non abbia successo, esso segna comunque un momento in cui lo Stato sta seguendo quella persona, anche certificandone l'esito e il risultato negativo. Su questo non c'è dubbio.

Per quanto riguarda quello che diceva la senatrice De Lucia e che tra l'altro è stato sollecitato anche dalla Presidente, sui tempi ribadisco che ci siamo dati la scadenza di marzo 2020. Riguardo a tutte le proposte di miglioramento, sono disponibilissimo alla loro valutazione e sicuramente tutte le proposte che vengono da questa Commissione hanno, tra l'altro, alla base un bagaglio di esperienza, che è un valore aggiunto rispetto alle altre proposte e quindi da parte mia c'è piena disponibilità a un dialogo in merito.

Mi permetto di segnalare l'importanza di una particolare attenzione sul tema dei tre giorni, perché secondo me su questo tema davvero il monitoraggio ci potrà dare delle risposte importanti. Comunque, a proposito del codice rosso – me lo auguro, ma questa è veramente una percezione, che non ha nessun fondamento scientifico – quando veniamo a sapere che oggi ci sono più denunce, potrebbe anche voler dire – uso il condizionale e ci tengo ad evidenziarlo – che c'è un maggiore coraggio nel rivolgersi alle autorità. Da questo punto di vista il codice rosso, per il messaggio che è stato veicolato nella società, secondo me ha un'importanza fondamentale e quindi direi che sull'applicazione di quell'intervento immediato si può lavorare molto a livello di protocolli e a livello di declinazione dell'intervento, a seconda dei casi. C'è poi la discrezionalità del pubblico ministero sotto alcuni aspetti, però si tratta veramente di un messaggio sociale, che ha avuto una rilevanza fondamentale.

Passo poi a quello che diceva la Presidente sulla PAS. Vi prego: vorrei che non fosse equivocado il mio messaggio. Non dico che va sottovalutato il fenomeno, né che non vada denunciato e né tantomeno che per denunciarlo ci vogliono dei numeri elevati, perché concordo perfettamente

sul fatto che, anche se si tratta di pochi casi, stiamo parlando di una tematica così delicata da richiedere la massima attenzione dello Stato. Dico semplicemente di lavorare, perché poi si pone il tema della scelta del consulente tecnico d'ufficio (CTU). In realtà, in astratto tutto è congegnato in maniera tale da poter funzionare, con delle liste a cui il magistrato accede. Valutiamo quanto si può intervenire. Sicuramente ci possono essere delle lacune nell'applicazione, che vanno attentamente monitorate e va valutata la possibilità di un intervento: su questo non c'è dubbio.

È vero inoltre che gli interventi in materia civile in una prima fase sono stati più trascurati rispetto al penale, perché nel penale si è avvertita l'esigenza di intervenire a livello di urgenza ed emergenza rispetto alla piaga che si è purtroppo sviluppata. Ciò non toglie che concordo sul fatto che il tema va affrontato a 360 gradi rispetto a tutte le aree del diritto, oltre che a tutte le competenze che sono coinvolte, anche parlando del sociale.

Per quel che riguarda la domanda della senatrice Maiorino in relazione ai braccialetti elettronici, questo tema, come ha detto anche la senatrice, è di competenza del Ministero dell'interno.

MAIORINO (*M5S*). Anche del Ministero della giustizia.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Sicuramente e infatti ho già avviato un'interlocuzione con il Ministero dell'interno. Mi risulta che ci sia una procedura di appalto in corso per i braccialetti elettronici. Vi terrò aggiornati e ne potremo parlare la prossima volta che verrò a relazionare in questa sede.

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringraziamo davvero per la disponibilità.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 15,35.*