



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 80

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

RAPPORTO SULLA VIOLENZA DI GENERE E DOMESTICA
NELLA REALTÀ GIUDIZIARIA. ANALISI DELLE INDAGINI
CONDOTTE PRESSO LE PROCURE DELLA REPUBBLICA,
I TRIBUNALI ORDINARI, I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA,
IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA,
LA SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA,
IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE E GLI ORDINI
DEGLI PSICOLOGI

89^a seduta: giovedì 17 giugno 2021

Presidenza della Presidente VALENTE

I N D I C E

Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria. Analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6
LUNESU (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	5
RIZZOTTI (<i>FIBP-UDC</i>)	6
<i>ALLEGATO (Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria)</i>	<i>7</i>

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az.

I lavori hanno inizio alle ore 8,40

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico.

Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria. Analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi
(Esame e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria. Analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi.

Il rapporto è stato già inviato a tutti i componenti della Commissione ed è in distribuzione.

Ricordo che, nel dicembre 2019, attraverso un'applicazione informatica elaborata dagli Uffici del Senato sono stati inviati specifici questionari alle procure della Repubblica, ai tribunali ordinari, ai tribunali di sorveglianza, al Consiglio superiore della magistratura, alla Scuola superiore della magistratura, al Consiglio nazionale forense ed agli ordini regionali degli psicologi. La raccolta dei dati delle risposte restituite dalla quasi totalità dei soggetti coinvolti si è conclusa nel 2020.

La stesura del rapporto è stata curata dalle collaboratrici della Commissione dottoresse Monteleone, Sabbadini e Musci e reca l'analisi statistica dei dati emersi dai predetti questionari.

Il risultato della rilevazione quantitativa è una fotografia sulla capacità di lettura della violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria, che restituisce alla nostra attenzione numerosi elementi di riflessione. Accanto a buone prassi adottate da alcune procure e tribunali italiani, anche in collaborazione con i professionisti coinvolti direttamente nelle vicende riguardanti la violenza di genere e domestica (come gli avvocati e gli psicologi), permane tuttavia una strutturale carenza di specializzazione nella materia da parte di molti dei soggetti interessati.

Ciò ci indica due direttrici d'intervento: da un lato, garantire a tutti i soggetti coinvolti l'accesso agli strumenti processuali e la formazione necessaria per una corretta lettura e un efficace e tempestivo contrasto della violenza di genere e domestica; dall'altro, il dovere di rafforzare e mettere a sistema i modelli positivi emersi, come ad esempio la stretta collaborazione e il costante raccordo tra il civile, il penale e il minorile nelle controversie che riguardino donne vittime di violenza. Queste sono le due indicazioni che emergono dall'analisi.

Non so quanti di voi stiano seguendo le recenti vicende di cronaca che parlano di madri a cui vengono sottratti i figli, anche tramite la forza pubblica, con conseguenti manifestazioni di sofferenza. Nella relazione troviamo la risposta: le procure sono abbastanza specializzate, i tribunali civili invece non lo sono quasi per niente. C'è pochissimo raccordo tra giustizia civile e giustizia penale, nonostante quanto previsto dal codice rosso. Noi quindi continuiamo a riscontrare che, nei procedimenti civili, la violenza sostanzialmente non viene rilevata, perché non vi sono competenze e specializzazioni adeguate affinché essa emerga, almeno quando c'è. È pur vero che vi sono casi di separazioni giudiziarie e di affido di minori in cui non si riscontra violenza contro le donne. Noi ci occupiamo di tutti quei casi in cui invece questa violenza, pur essendo presente, potrebbe non emergere, anche per omessa denuncia da parte della donna. In quel caso, come si può intervenire?

Questo fenomeno si incrocia anche con l'altra indagine che stiamo seguendo sulla vittimizzazione secondaria e questa analisi è il presupposto, la base di quello che sarà l'esito delle nostre indagini su questo fronte e su quello del femminicidio. Con questo rapporto rileviamo il grado di preparazione, di specializzazione e di formazione dell'intero apparato del sistema giudiziario e collaterale (assistenti sociali, psicologi, avvocati, magistrati, pubblici ministeri e giudici).

Nell'ambito della vittimizzazione secondaria, soprattutto in caso di affido dei minori, a nostro avviso i giudici avrebbero spesso la possibilità di intervenire, registrando la violenza. Un giudice che abbia un sospetto su un caso di violenza può produrre degli accertamenti attraverso un procedimento incidentale e fare delle verifiche, non necessariamente demandando allo psicologo l'incarico di redigere una consulenza, ma interpellando parenti, amici, istituti scolastici del minore, per cercare di comprendere la situazione. Questo vale a maggior ragione nel caso in cui vi sia un procedimento pendente in sede penale, potendosi confrontare con il pubblico ministero.

Come spiegavo ieri alla signora Ministro, nel codice rosso abbiamo incluso i procedimenti decisorio: quando vi è un provvedimento a contenuto decisorio, il tribunale penale deve avvisare quello civile. Ma questo passaggio manca. Il Consiglio superiore della magistratura ci fece notare al tempo che non è sufficiente quanto previsto dal codice rosso, perché probabilmente esistono passaggi intermedi non a carattere decisorio che sarebbe comunque utile che dal procedimento penale fossero trasmessi per l'esame in sede civile.

Il dato di fatto è che attualmente i tribunali civili, spesso in pendenza di un procedimento penale a carico di un uomo o addirittura a fronte di sentenze di primo grado, possono ignorare la violenza e affidare il minore al padre maltrattante. Per noi questo è inaccettabile, perché sul punto la Convenzione di Istanbul è chiara. In proposito la Commissione potrebbe suggerire di inserire nel nostro codice di procedura civile una norma che richiami esplicitamente il contenuto dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, che dice che un uomo violento con una donna non può essere un buon padre, quindi deve essere allontanato dalla donna e dal figlio.

Poiché è atteso all'esame dell'Assemblea un disegno di legge di riforma del processo civile, non escluderei la possibilità di presentare degli emendamenti trasversali e condivisi, che vi propongo di redigere anche in base a quanto emerso dalle nostre indagini, ovviamente distinguendo questo lavoro dal percorso della Commissione d'inchiesta. Mi farebbe comunque piacere che su questo vi fosse condivisione, perché rappresenta il frutto del nostro lavoro.

In conclusione, il rapporto denuncia una situazione critica nelle sedi del processo civile, una situazione leggermente migliore presso le procure, distinguendo però tra grandi e piccole procure, e occasionali buone prassi che è necessario mettere a sistema. Abbiamo interrogato anche i tribunali di sorveglianza. Si riscontrano criticità molto elevate tra gli assistenti sociali e gli psicologi, ma anche purtroppo tra gli avvocati.

Qualora la relazione sia condivisa, propongo di approvarla e di presentarla invitando a una nostra iniziativa i vertici della magistratura, il CSM, il procuratore generale presso la Cassazione, il Ministro della giustizia. Ne darei comunque eco, non per muovere un atto di accusa, ma per porre il tema; se un giudice civile non conosce il contenuto della Convenzione di Istanbul in tema di violenza di genere non lo potrà mai applicare e avrà difficoltà anche nel registrare la violenza stessa. Ciò che spesso accade e che si presenta ai nostri occhi dipende anche da questo e credo che la mancata specializzazione ne sia la causa principale, come confermato da questo *report*.

La questione potrà essere discussa in un Ufficio di Presidenza da convocarsi la prossima settimana.

LUNESU (*L-SP-PSd'Az*). Vorrei fare un'osservazione in merito alla figura dei consulenti tecnici d'ufficio. Dalla relazione emerge che anche in questa categoria non vi sono specializzati nella materia della violenza di genere e domestica e ciò deve essere posto in evidenza.

PRESIDENTE. È vero, senatrice. Infatti avevo fatto riferimento anche alle criticità emerse tra gli psicologi. In considerazione di ciò, propongo di invitare alla presentazione del rapporto anche i rappresentanti degli ordini degli psicologi e degli avvocati.

RIZZOTTI (*FIBP-UDC*). Mi complimento con la Presidente, con gli Uffici e con i collaboratori per il lavoro molto chiaro svolto su un argomento estremamente tecnico. È stata data una fotografia della situazione comprensibile anche a chi non ha una formazione specificatamente giuridica, come me.

Mi auguro che il rapporto possa rappresentare un documento utile per una revisione critica di ciò che – come è evidenziato – non funziona nel sistema, senza con ciò essere una negazione dello stesso o un atto d'accusa verso qualcuno. Noi stessi riconosciamo che il codice rosso, pietra miliare per la difesa della donna vittima di violenze, necessita comunque di una revisione e di un miglioramento in alcune sue parti. Il senso del nostro lavoro è appunto migliorare gli strumenti già a nostra disposizione. L'Italia ha aderito alla Convenzione di Istanbul e su questa base è stata avviata un'analisi sulle criticità.

Penso che sia molto utile indire una conferenza stampa con le consulenti che hanno lavorato alla redazione del rapporto, invitando il Ministro. Mi chiedo se sia opportuno coinvolgere i rappresentanti degli ordini, i quali potrebbero reagire magari non con una riflessione interna ma ritenendo di aver ricevuto accuse ingiustificate. Penso che, trattandosi di una relazione tecnica, la relativa presentazione debba essere fatta senza accusare nessuno, ma esponendo con chiarezza le lacune del sistema. Poi ognuno interverrà come ritiene nel proprio ambito.

In conclusione, annuncio il voto favorevole del mio Gruppo.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione del rapporto.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

Metto ai voti il rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria. Analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi.

È approvato.

PRESIDENTE. Il rapporto è stato approvato all'unanimità.

Data la rilevanza dei contenuti del rapporto approvato dalla Commissione, non appena disponibile lo stampato composto dalla tipografia del Servizio di *drafting*, invierò a nome della Commissione una copia a tutti soggetti interessati.

Dichiaro conclusa la seduta.

I lavori terminano alle ore 9,05

ALLEGATO

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

Analisi delle indagini condotte presso le Procure della Repubblica, i Tribunali Ordinari, i Tribunali di Sorveglianza, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Scuola Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e gli Ordini degli Psicologi.

SOMMARIO

PREMESSA	
Cap. 1 - LE PROCURE DELLA REPUBBLICA.....	
1.1 Il contesto di riferimento	
1.2 Il quadro emerso dai dati.....	
1.2.1 Specializzazione dei magistrati e riconoscimento della complessità della materia	
1.2.2 I Consulenti tecnici d'ufficio (CTU).....	
1.3 Le differenze tra diversi gruppi di Procure	
1.4 Osservazioni conclusive.....	
Cap. 2 - I TRIBUNALI ORDINARI.....	
2.1 Il contesto di riferimento	
2.2 Il quadro emerso dai dati.....	
2.2.1 Le consulenze tecniche	
2.2.2 I rapporti tra penale e civile	
2.2.3 Il ruolo del Pubblico Ministero nelle cause civili.....	
2.2.4 Gli "Ordini di protezione"	
2.3 Le differenze tra diversi gruppi di Tribunali	
Cap. 3 - I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA	
3.1 Il contesto di riferimento	
3.2 Il quadro emerso dai dati.....	
3.3 Osservazioni conclusive.....	
Cap. 4 - LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI	
4.1 La Magistratura.....	
4.2 L'Avvocatura.....	
4.3 Gli Psicologi.....	
I RISULTATI DELL'INDAGINE: <i>BEST PRACTICES</i> , CRITICITA' E PROSPETTIVE DI RIFORMA.....	

PREMESSA (*)

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

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

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

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

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

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

L'attenzione si è, in particolare, concentrata sugli aspetti maggiormente qualificanti dell'attività di alcuni uffici giudiziari più importanti, in quanto sintomatici del grado di efficacia nel contrasto, nella protezione e nella prevenzione della violenza domestica e di genere messo in campo dal nostro Paese e nello stesso tempo ha valutato il tema centrale della "formazione" e della "specializzazione" dei diversi protagonisti dell'attività di contrasto: i magistrati, gli avvocati ed i consulenti tecnici (nello specifico: gli psicologi).

Sulla base di specifici questionari appositamente redatti, le indagini hanno riguardato le Procure ed i Tribunali Ordinari, i Tribunali di Sorveglianza, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Scuola Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e gli Ordini degli Psicologi ed hanno focalizzato l'attenzione sul triennio 2016-2018. I questionari inviati - agli Uffici giudiziari ed agli organi rappresentativi interessati - sono stati somministrati dalla Commissione nel dicembre 2019 tramite un'applicazione informatica e la raccolta dei dati si è conclusa nel 2020.

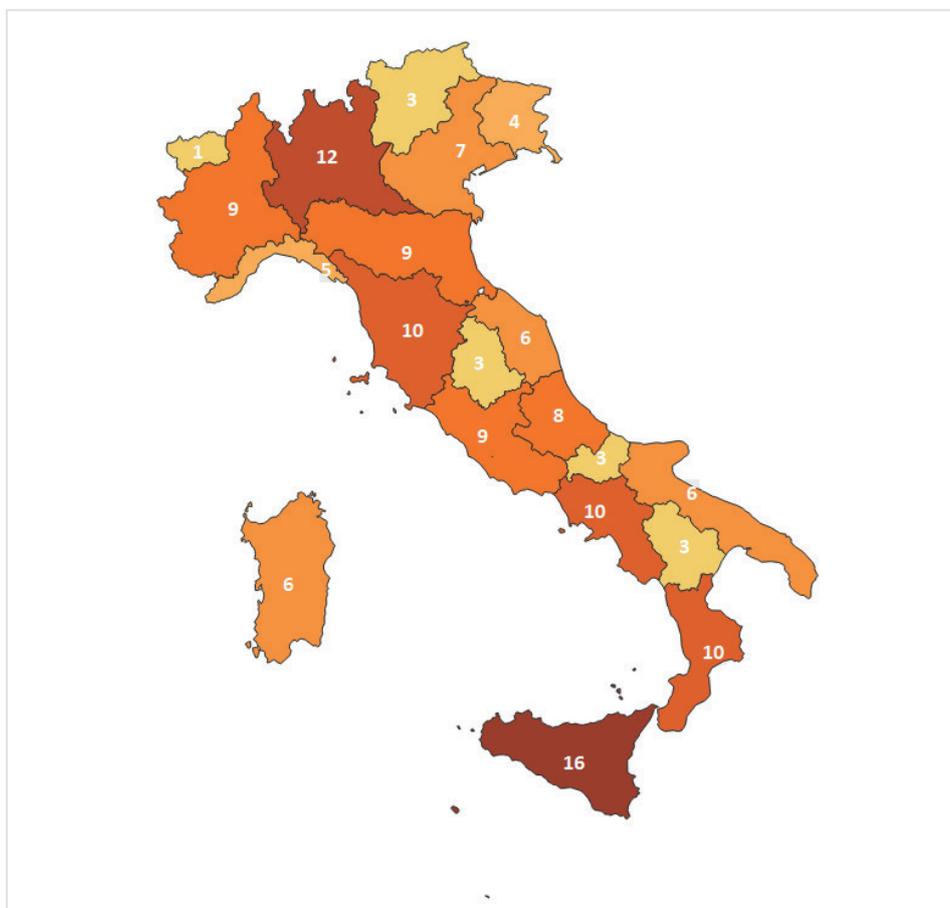
* La stesura del rapporto è stata curata dalle dottoresse Maria Monteleone, Linda Laura Sabbadini e Marina Musci, collaboratrici della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

Cap. 1 LE PROCURE DELLA REPUBBLICA

1.1 Il contesto di riferimento

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

Figura 1 – Numero di Uffici di Procura per regione (2018).



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

Si è inoltre verificato se e quanto sia diffusa la coscienza della complessità

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

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

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

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

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

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

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

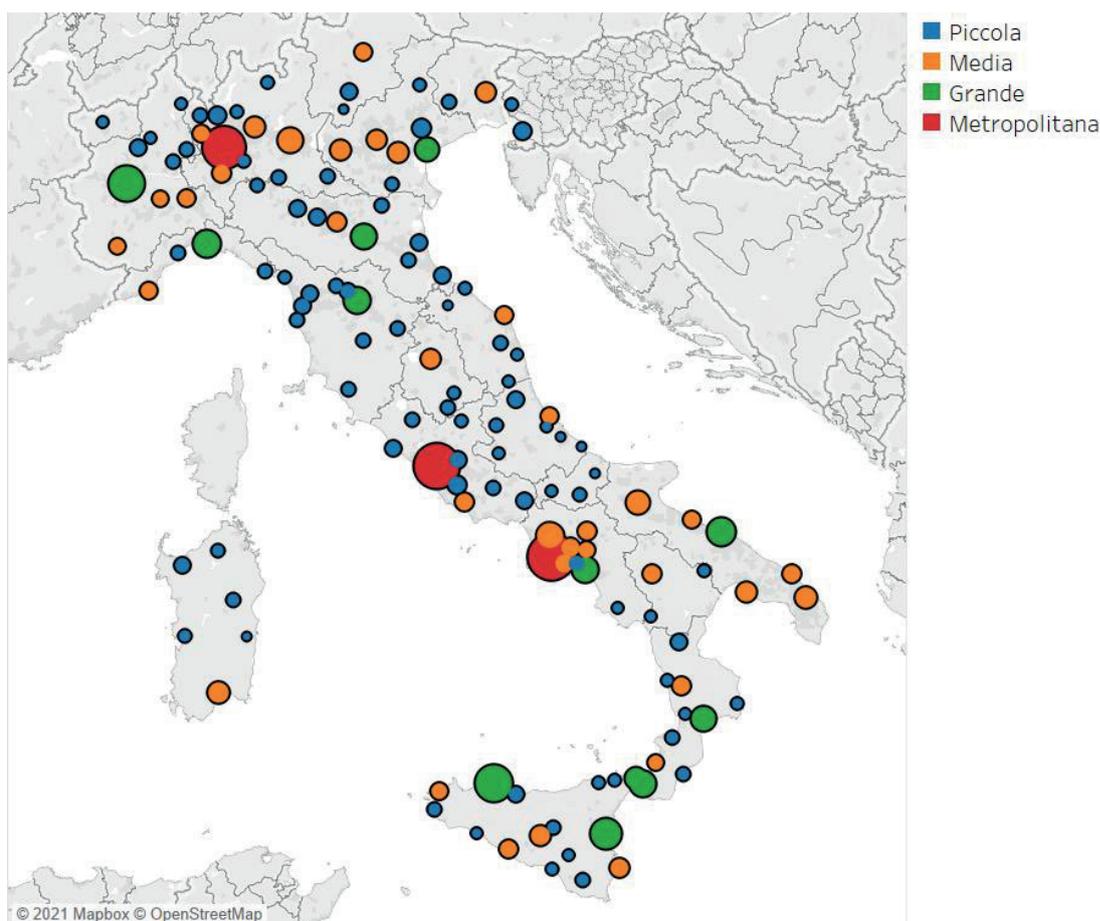
1.2 Il quadro emerso dai dati

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

1.2.1 Specializzazione dei magistrati e riconoscimento della complessità della materia

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

Figura 2 - Classificazione delle Procure per dimensione¹.



Nel 10,1% delle Procure (14 su 138), tutte di piccole dimensioni, non esistono magistrati specializzati nella materia della violenza contro le donne, e questo

¹ Si farà riferimento, nel testo, alla dimensione delle Procure secondo quanto stabilito dal CSM, che le classifica in piccole, medie, grandi e metropolitane in base al numero di procuratori aggiunti presenti.

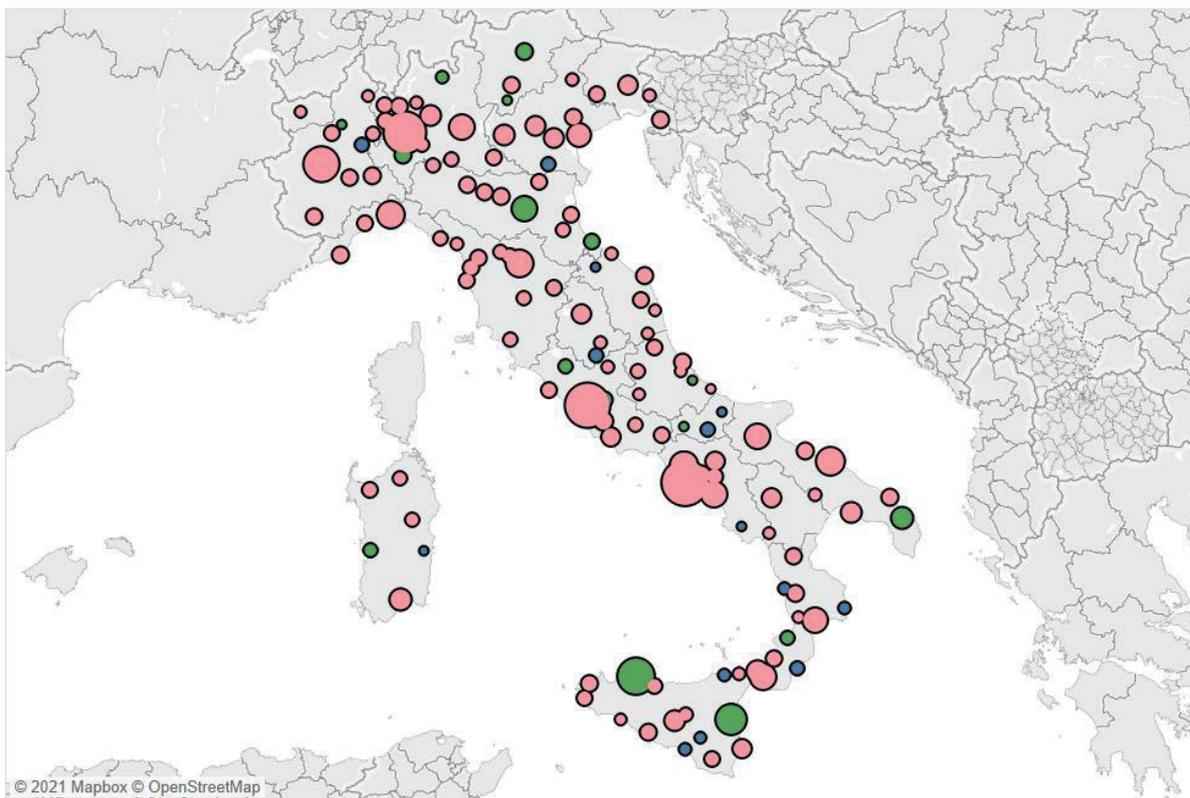
implica che i procedimenti in materia sono assegnati a tutti i magistrati indistintamente.

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

Solo una minoranza delle Procure, pari al 12,3% (ovvero 17 su 138, di cui 10 di piccole, 4 di medie e 3 di grandi dimensioni) segnala l'esistenza di un gruppo di magistrati specializzati esclusivamente nella violenza di genere e domestica, ma ciò non esclude che, soprattutto nelle piccole Procure, detti magistrati trattino anche procedimenti di altre materie.

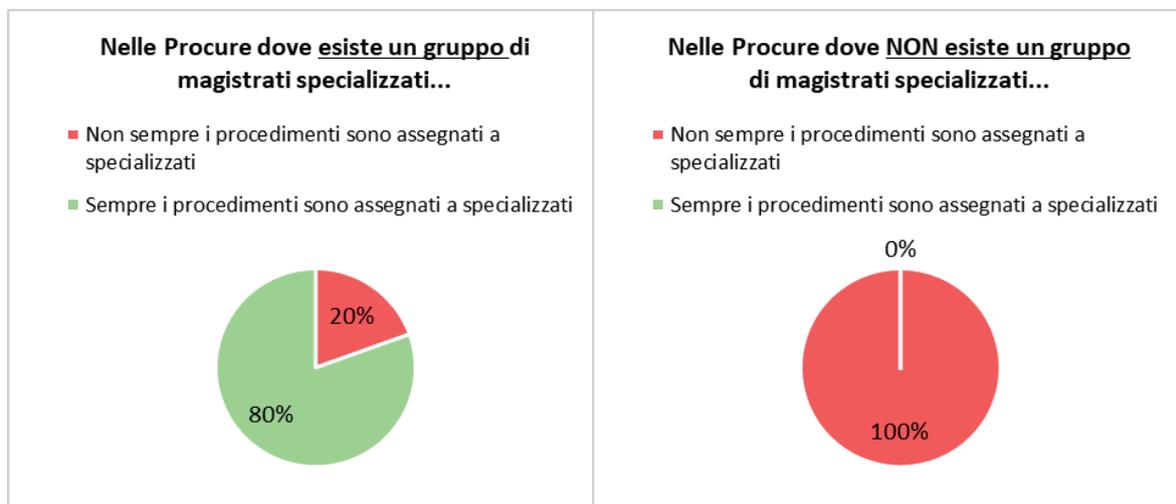
Figura 3 - Esistenza di un gruppo di magistrati specializzati in violenza di genere e domestica

- No
- Sì, ma insieme ad altre categorie
- Sì, specializzato nella violenza di genere e domestica



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

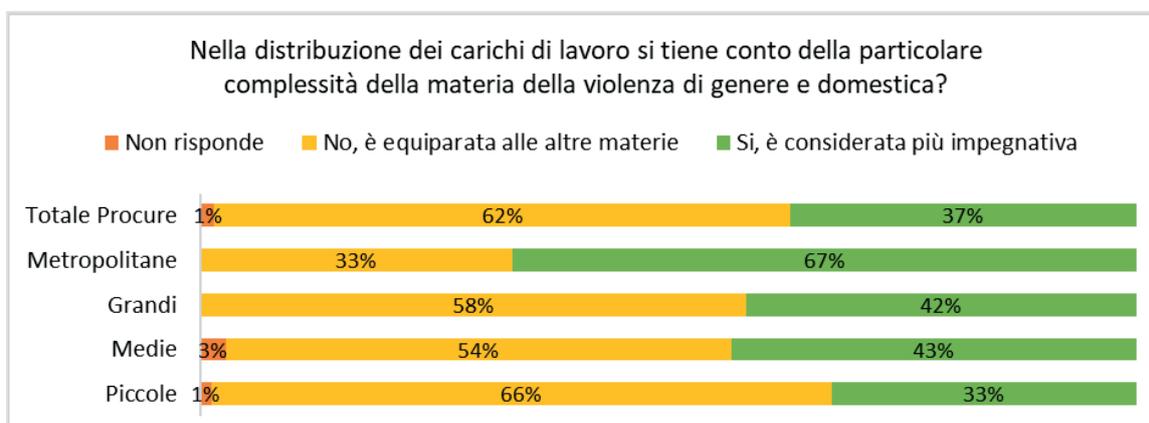
Figura 4 - Assegnazione dei procedimenti in materia di violenza di genere e domestica in base alla presenza di magistrati specializzati



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

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

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



1.2.2 I Consulenti tecnici d'ufficio (CTU)

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

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

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

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

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

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

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

Da una valutazione dei quesiti trasmessi (in totale 15 Uffici) emerge che in più di un quarto di essi (4 su 15) si profilano aspetti problematici circa il loro contenuto, potendosi prospettare il possibile rischio di uno sconfinamento

dal ruolo assegnato dalla legge alla consulenza tecnica a scapito del corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

1.3 Le differenze tra diversi gruppi di Procure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tra questi due estremi, si osservano tre ulteriori gruppi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Osservazioni conclusive

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

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

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

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

Un ruolo molto rilevante può essere svolto in questo senso dal Consiglio Superiore della Magistratura.

In questo contesto è decisivo interrogarsi sulla compatibilità con le disposizioni della Convenzione di Istanbul che richiedono la specializzazione di tutti gli operatori - quindi anche dei magistrati - delle vigenti disposizioni² secondo le quali (fatta eccezione solo per gli uffici di più ridotte dimensioni) è fatto divieto ai magistrati, anche a chi ricopre le funzioni di Pubblico Ministero, di rimanere in servizio nel medesimo gruppo di lavoro – quindi anche quello specializzato nella violenza di genere e domestica – per più di dieci anni.

² Art. 19 co. 2 bis del d.l. 160/2006 (Ordinamento giudiziario) e Regolamento del CSM del 13/3/2008.

Cap. 2

I TRIBUNALI ORDINARI

2.1 Il contesto di riferimento

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

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

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

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

Non può sfuggire come la violenza – sia fisica che psicologica- nelle relazioni familiari, sia tema che pone in stretta correlazione le cause civili in materia³ con i procedimenti penali - instaurati o da instaurarsi - tra le medesime persone della relazione familiare portata all'attenzione del giudice civile.

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

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

Di questa esigenza si è fatto carico il legislatore che, con la legge n. 69 del 2019, ha introdotto nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale l'obbligo di trasmettere determinati atti del procedimento penale a quello civile nei casi in cui si proceda per determinate ipotesi di reato (articolo 64 *bis*).

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

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

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

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

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

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

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

sono commesse dal giudice".

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

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

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

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

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

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

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

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

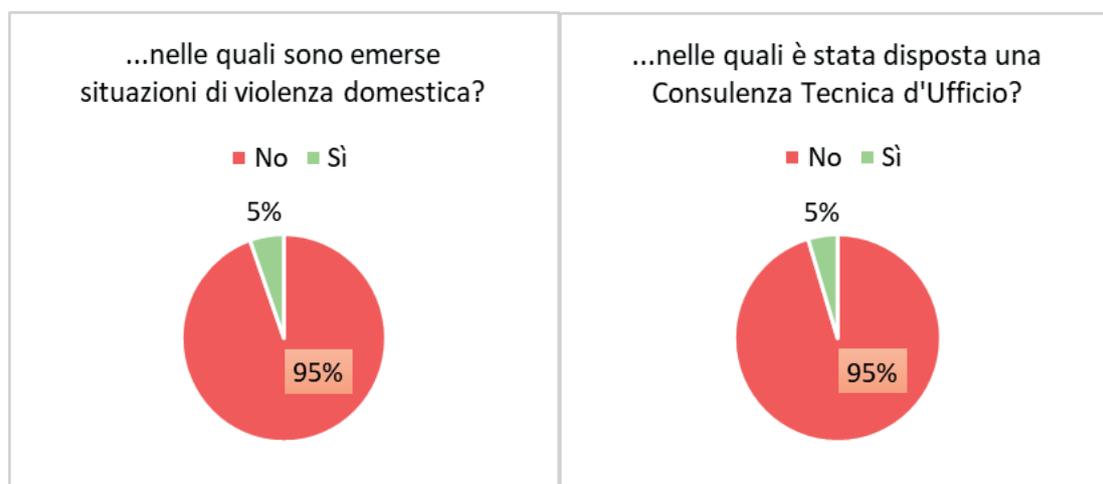
2.2 Il quadro emerso dai dati

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

Nel 95% dei Tribunali non vengono quantificati i casi di violenza domestica emersi nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e in quelle sui provvedimenti riguardo ai figli, come pure non sono quantificate quelle in cui il Giudice dispone una Consulenza Tecnica d'Ufficio (CTU) nella materia.

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

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



2.2.1 Le consulenze tecniche

Il 95% (124 su 130) dei Tribunali non è in condizione di indicare in quante cause⁴ il Giudice abbia disposto una CTU.

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

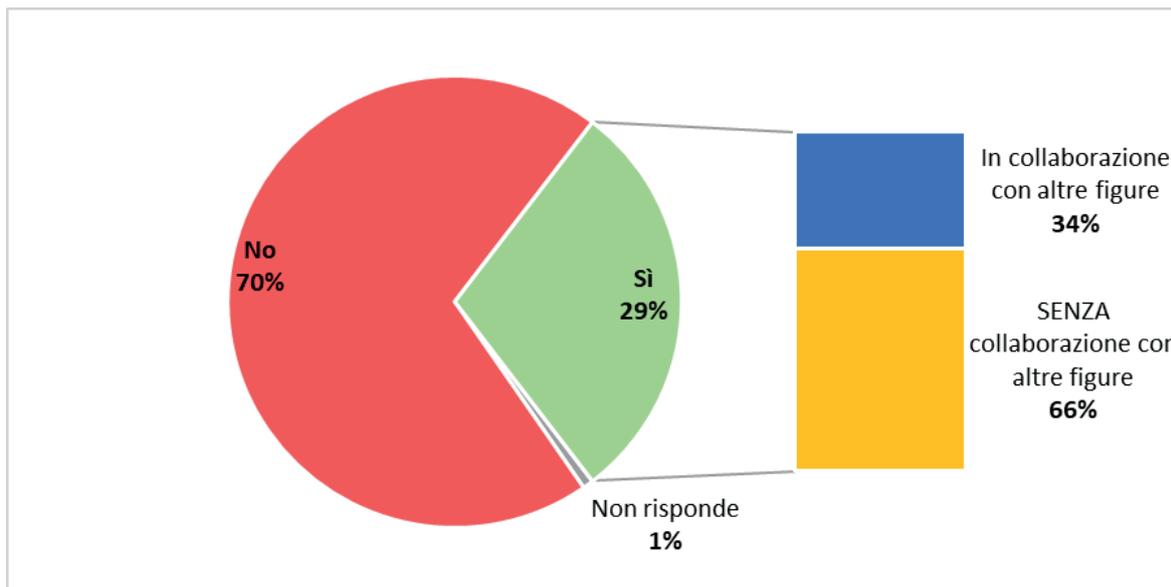
Appare quindi alquanto marginale (solo il 10%) il numero dei Tribunali che ricorrono a un quesito *standard* per gli incarichi al CTU, che sia stato elaborato in collaborazione con altri interlocutori.

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

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

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

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



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

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

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

Ancora più considerevole il contenuto di alcuni quesiti che attengono ad aspetti di natura squisitamente tecnica, quali "procedere alla valutazione della personalità dei genitori in funzione dell'accertamento della loro capacità di svolgere la funzione genitoriale", "valutare il profilo psicologico di ciascun genitore, valutare "le sue vicende familiari", effettuare "ogni accertamento necessario sotto l'aspetto fisico, psichico, morale ed ambientale [al fine di accertare] se la parte presenti disturbo del comportamento o nei tratti della personalità o disturbi di identità".

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

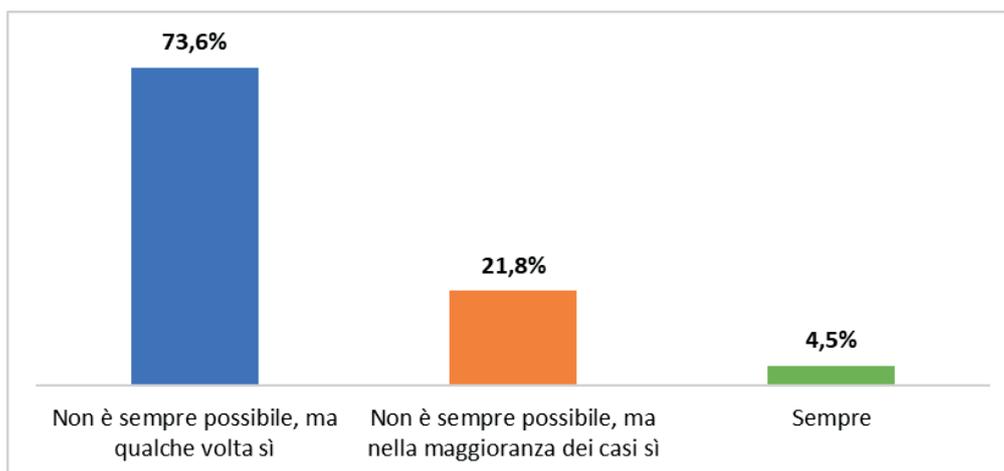
Peraltro le criticità evidenziate e le problematiche che ne conseguono hanno trovato riscontro nell'esito degli accertamenti presso gli Ordini degli psicologi (di cui si dirà in seguito) dove sono emerse carenze nella formazione degli psicologi nel campo della violenza di genere e domestica, riconducibili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

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

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

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

Figura 8 – "I consulenti tecnici di ufficio nominati nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli possiedono una specializzazione anche nella materia della violenza di genere e domestica?"
(Valori percentuali sui 110 Tribunali che affermano di tener sempre conto della professionalità generica dei CTU)



Quanto rilevato indica chiaramente che nei Tribunali civili si ritiene sufficiente che il Consulente possieda una professionalità di tipo generico e che non sia considerato né rilevante né tantomeno essenziale che egli possieda anche una specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica.

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

2.2.2 I rapporti tra penale e civile

Criticità si riscontrano anche riguardo il profilo dei rapporti tra procedimento penale e civile, tant'è che soltanto nel 31,5% dei Tribunali (41 su 130) vengono sempre acquisiti atti e/o provvedimenti del procedimento penale che riguarda le stesse parti della causa civile nei casi di violenza domestica (Figura 9).

I dati evidenziano anche che l'acquisizione di tali atti non assicura che essi siano sempre oggetto di valutazione da parte del CTU. Infatti, solo nel 76%

dei Tribunali che dichiarano di acquisirli sempre (Figura 10), gli atti sono generalmente conosciuti e presi in considerazione dai CTU nell'espletamento dell'incarico, percentuale che scende al 61% nei Tribunali in cui gli atti sono acquisiti solo a volte (Figura 11).

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

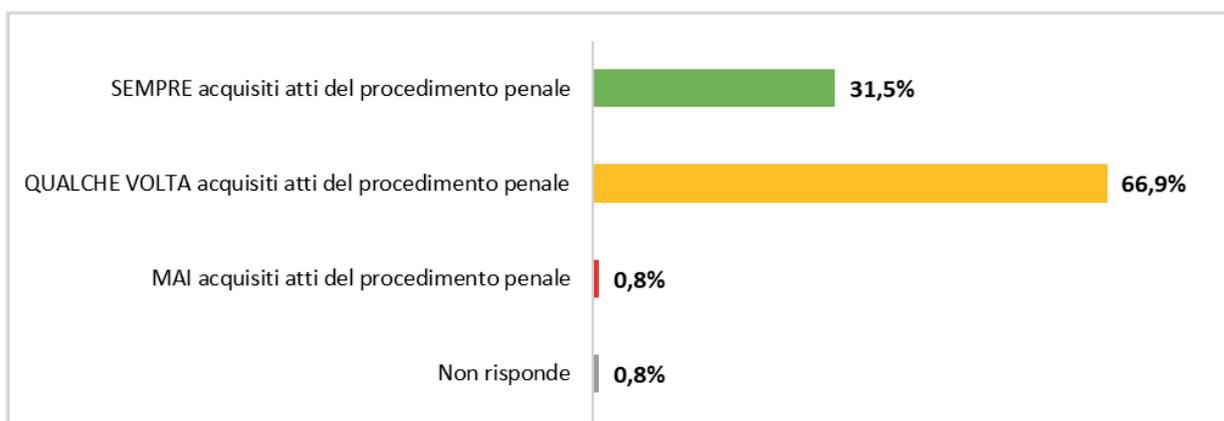


Figura 10

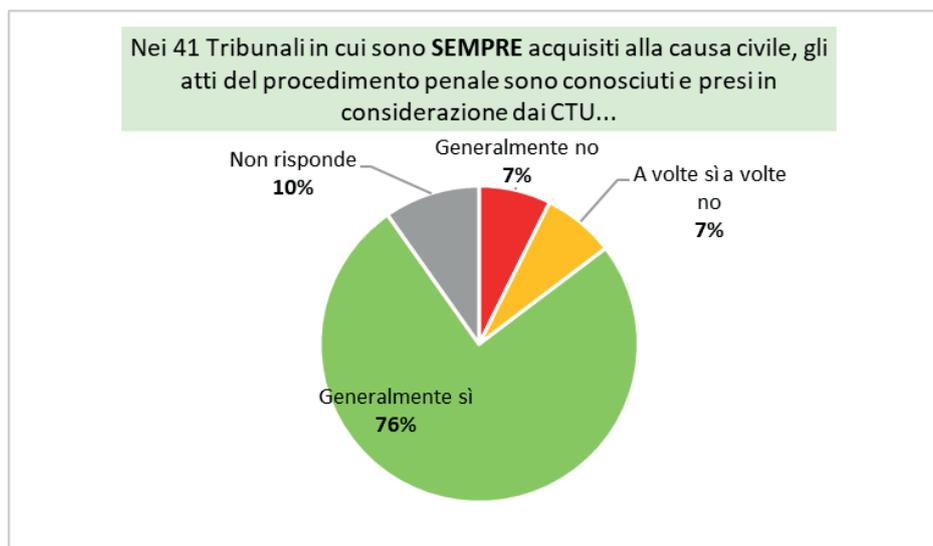
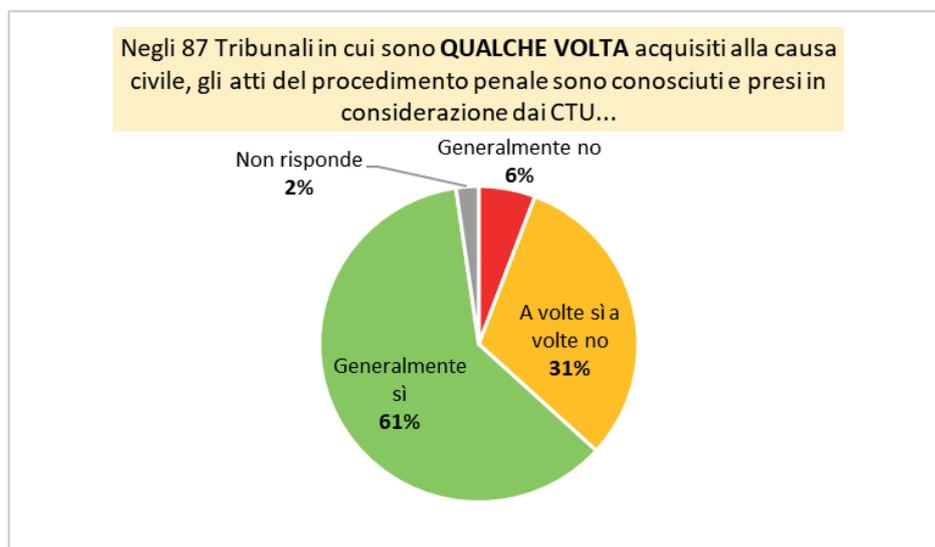


Figura 11

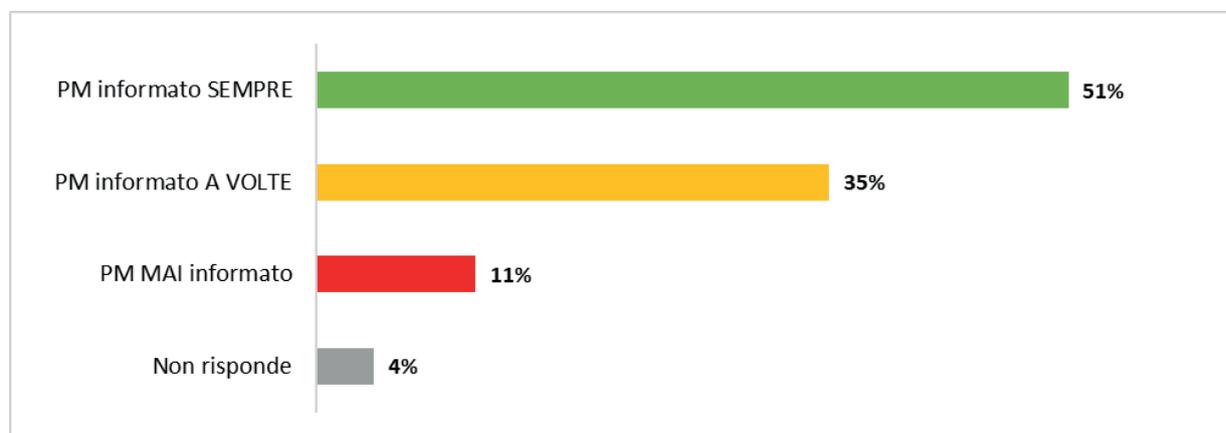


2.2.3 Il ruolo del Pubblico Ministero nelle cause civili

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

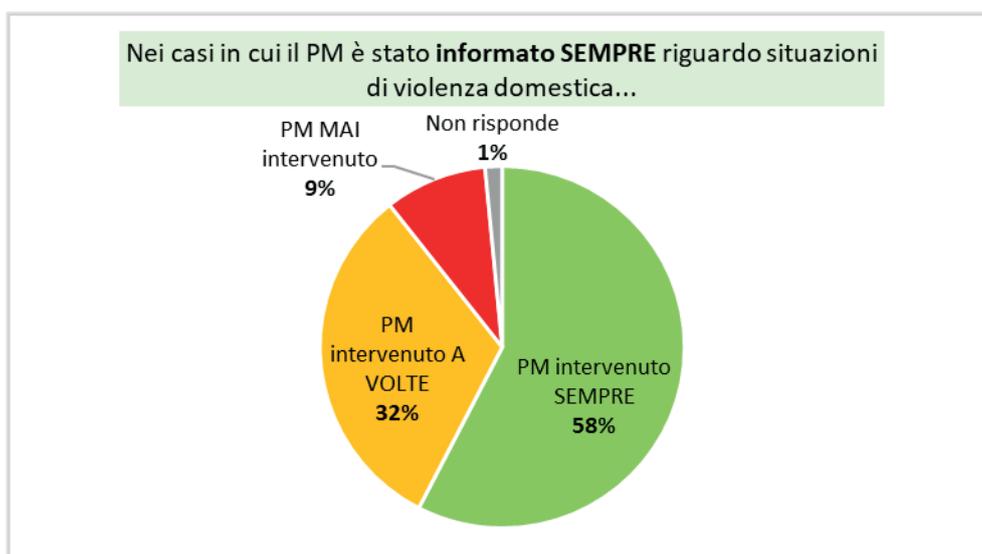
Particolarmente preoccupante appare quanto dichiara l'11% dei Tribunali (14 su 130) in riferimento al fatto che il Pubblico Ministero non sia *mai* stato informato nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica (Figura 12).

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



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

Figura 13



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

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

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

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

Dall'indagine emerge che soltanto il 25% dei Tribunali (32 su 130) ha dichia-

rato di applicare linee guida, protocolli o accordi di collaborazione nella materia della famiglia, della violenza di genere e/o domestica, e soltanto 20 Tribunali li hanno allegati alle risposte ai questionari, come richiesto dalla Commissione.

Per converso è positivo il fatto che alcuni Tribunali si siano resi interpreti della rilevanza di siffatte problematiche (anche a seguito di interventi del Consiglio Superiore della Magistratura con Delibere e Risoluzioni in materia) e hanno realizzato virtuose forme di collaborazione con altri organismi ed attori del processo (Ordini degli Avvocati, Ordini degli Psicologi e Centri Antiviolenza) che hanno condotto alla redazione di utili linee guida, protocolli o accordi. In questo ambito si segnalano le *best practices* dei Tribunali di Benevento, Bologna, Enna, Macerata, Palermo e Roma.

2.2.4 Gli "Ordini di protezione"

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

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

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

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

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

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

2.3 Le differenze tra diversi gruppi di Tribunali

L'analisi multivariata⁵ ha dato come esito la suddivisione dei 130 Tribunali

⁵ Nello specifico, è stata effettuata un'Analisi delle Corrispondenze Multiple (ACM) e, successivamente, una *cluster analysis* gerarchica ascendente sulle prime due dimensioni fattoriali, che spiegano complessivamente il 39% della varianza dei dati.

ordinari in quattro gruppi omogenei internamente, ma differenziati tra loro rispetto ai comportamenti adottati nel trattamento della materia della violenza di genere e domestica.

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

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

Un secondo elemento che accomuna tutti i *cluster* è l'arretratezza nel processo per uniformare l'azione interna, evidenziata dal carente ricorso ad un quesito *standard* nella nomina del CTU nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli. La percentuale di Tribunali che adotta un quesito *standard* oscilla nei quattro gruppi tra il 18% e il 37%.

Terzo e ultimo elemento negativo comune è la scarsa applicazione di linee guida, protocolli o accordi di collaborazione nella materia della famiglia e/o della violenza di genere e domestica che regolino i rapporti tra civile, penale e minorile⁶. In nessun *cluster* è prevalente la quota di Tribunali che ha adottato almeno una misura tra quelle citate.

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

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

Il gruppo si caratterizza per il particolare riguardo riservato alla materia, soprattutto per lo sforzo – rilevante poiché molto raro nel complesso – di monitorare il fenomeno attraverso la quantificazione delle cause⁷ nelle quali sono emerse situazioni di violenza domestica⁸ e nelle quali è stata disposta la consulenza tecnica di ufficio⁹.

Gli stessi uffici, inoltre, si caratterizzano per un elevato coinvolgimento del Pubblico Ministero da parte del Giudice civile: nel 91% dei Tribunali del gruppo il Pubblico Ministero è stato sempre informato nei casi in cui sono

⁶ Nello specifico, ci si riferisce a rapporti tra I) Giudice civile e Giudice minorile, II) Giudice civile e Pubblico Ministero ordinario, III) Giudice civile e Giudice minorile e IV) Giudice civile e Pubblico Ministero minorile.

⁷ Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (art. 337 *ter* del codice civile).

⁸ Ciò avviene nel 64% dei Tribunali del gruppo, a fronte di una media del 5,4%.

⁹ Ciò avviene nel 54,5% dei Tribunali del gruppo, a fronte di una media del 4,6%.

emerse situazioni di violenza domestica. D'altro canto, è caratteristica del gruppo anche un'elevata partecipazione del Pubblico Ministero alla causa civile.

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

Appare critico, invece, il comportamento di questi uffici rispetto alla acquisizione degli atti dal procedimento penale a quello civile nei casi in cui siano emerse situazioni di violenza domestica: solo il 9% ha dichiarato che ciò avviene sempre¹⁰.

Inoltre, il grado di uniformità dell'azione interna ai Tribunali del gruppo è basso: solo il 18% adotta un quesito *standard* nella nomina dei CTU e solo il 18% regola i rapporti tra civile, penale e minorile con l'applicazione di almeno una linea guida/protocollo/accordo di collaborazione.

Per quanto attiene alla specializzazione dei CTU, solo il 27% - dato modesto sebbene superiore alla media - afferma di riuscire sempre o nella maggioranza dei casi¹¹ a nominare CTU specializzati in materia di violenza di genere e domestica.

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

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

Il gruppo si caratterizza, infatti, in modo positivo per il coinvolgimento e l'intervento del Pubblico Ministero nella causa civile¹², nonché per la frequente acquisizione degli atti del procedimento penale nella causa civile¹³, e soprattutto per il fatto che detti atti sono generalmente conosciuti e presi in considerazione dai CTU nell'espletamento dell'incarico.

Inoltre, per quanto riguarda il coordinamento tra penale, civile e minorile, nel 42% dei Tribunali del *cluster* è applicata almeno una linea guida/proto-

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

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

¹² Infatti, l'86,5% (dato medio: 51%) dei Tribunali del cluster dichiara di aver sempre informato il P.M. nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica e, il 69% (dato medio: 41%) ha dichiarato che il P.M., quando informato, è intervenuto sempre.

¹³ Ciò avviene nel 58% dei Tribunali del gruppo, a fronte di una media del 31,5%.

collo/accordo di collaborazione, quota incoraggiante sebbene comunque minoritaria nel *cluster* stesso.

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

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

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

I due gruppi restanti, che racchiudono nel complesso poco più del 50% dei Tribunali, si caratterizzano per la netta prevalenza di comportamenti critici, infatti nessuno dei Tribunali appartenenti ai due gruppi si dichiara in grado di quantificare le cause in cui è emersa violenza di genere e domestica, né quelle nelle quali il Giudice ha disposto una consulenza tecnica d'ufficio con riferimento al triennio 2016-2018.

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

In entrambi i gruppi, inoltre, il doppio flusso informazione-intervento che dovrebbe coinvolgere il Giudice civile e il Pubblico Ministero non avviene quanto auspicato e solo sporadici Tribunali all'interno dei due gruppi dichiarano di applicare almeno una linea guida/protocollo/accordo di collaborazione per regolare i rapporti tra civile, penale e minorile.

Tra i due, il gruppo che si colloca in uno stadio meno arretrato è costituito dal 31,5% dei Tribunali (41 su 130) e si connota per un atteggiamento migliore rispetto alla media, seppur minoritario anche in questo *cluster*, rispetto all'adozione dei quesiti *standard* (37% a fronte di una media del 29%) e alla selezione dei CTU¹⁴.

Il *cluster* più critico, composto dal 20% dei Tribunali (26 su 130), è invece ancora lontano dall'avvio di percorsi che consentano di migliorare la risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere attraverso una corretta lettura

¹⁴ Selezione che avviene sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti nel 61% dei Tribunali appartenenti al cluster, a fronte di una media del 75%.

della violenza stessa e l'utilizzo di modalità operative - anche in collaborazione con le altre istituzioni interessate - necessarie per contrastarla.

2.4 Osservazioni conclusive

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

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

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

Non mancano però segnali incoraggianti.

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

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

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

Cap. 3

I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA

3.1 Il contesto di riferimento

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

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

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

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

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

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

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

In sintesi, appare centrale conoscere le modalità con le quali la magistratura di sorveglianza valuta il rischio di recidiva specifica ai fini della concessione

dei benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975.

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

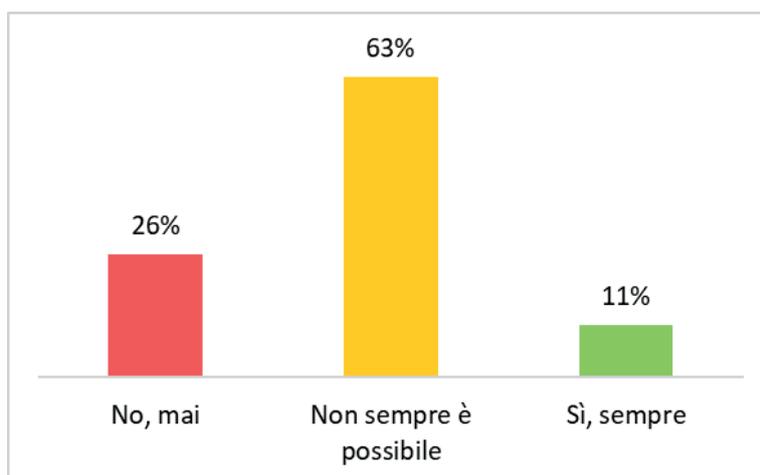
3.2 Il quadro emerso dai dati

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

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

Il 26% (7 su 27) dei Tribunali di Sorveglianza non acquisisce *mai* notizie e informazioni dalle persone offese, il 63% (17 su 27) afferma che *non è sempre possibile* acquisirle e solo l'11% (3 su 27) dichiara di acquisire *sempre* tali informazioni (Figura 14).

Figura 14 - "Ai fini della concessione dei benefici previsti dalla L. 354/75 ai condannati per violenza di genere e/o domestica il Tribunale ed i magistrati di sorveglianza assumono anche notizie ed informazioni dalle persone offese?" (valori percentuali)



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

In ogni caso si segnalano alcune significative, e condivisibili, esperienze riguardo alle modalità attraverso le quali l'esigenza prospettata assume rilievo nella realtà giudiziaria, in quanto risulta che alcuni Tribunali di sorveglianza:

- "verificano i rapporti con la vittima anche successivi alla condanna" (Torino);
- "valutano anche il contesto familiare e sociale nel quale il condannato dovrebbe rientrare" (Roma);
- "ascoltano anche il congiunto (il coniuge) ove la difesa del condannato asserisca il completo superamento della conflittualità familiare" (Trento);
- "valutano le risultanze circa i rapporti con la vittima" (Brescia);
- "valutano l'attuale rapporto con la vittima del reato ed anche il luogo in cui abita la vittima stessa" (Genova);
- "valutano i rapporti attuali con la persona offesa" (Lecce);

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

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

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

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

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

3.3 Osservazioni conclusive

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

Preoccupa che in sede di valutazione delle richieste del condannato di ammissione ai benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975 il tema non sia centrale e che non sempre venga accertato lo stato dei suoi rapporti con la vittima, tanto che in un quarto dei Tribunali di Sorveglianza non vengono mai

acquisite notizie ed informazioni dalle persone offese.

Anche nella fase esecutiva della pena non si può abbassare la guardia ed è necessario un impegno costante perché le buone prassi adottate da alcuni Tribunali di Sorveglianza diventino un patrimonio comune, proprio perché l'autore di delitti di violenza domestica e di genere presenta tratti caratteristici del tutto tipici, sia riguardo alle condotte che alla personalità, ed entrambi detti tratti si riflettono sulla sua pericolosità sociale condizionandola significativamente.

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

Cap. 4

LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI

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

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

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

4.1 La Magistratura

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

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

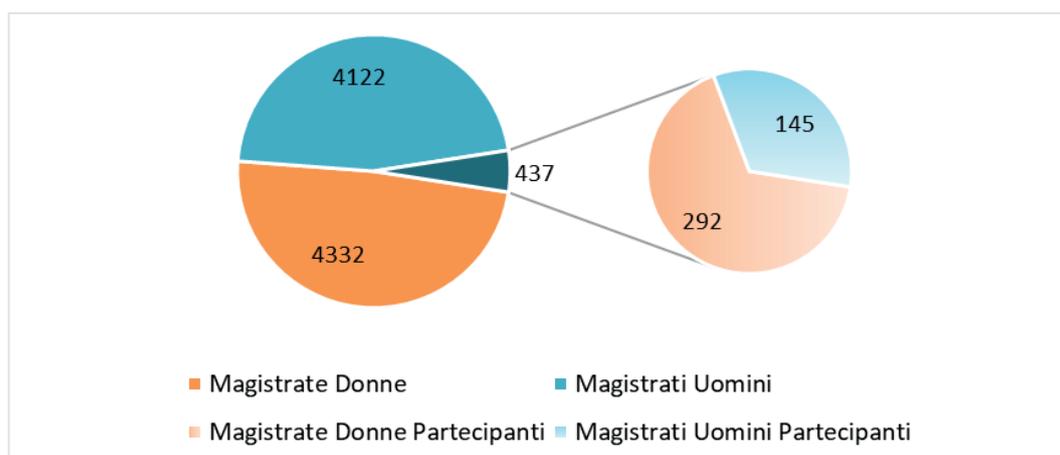
Quanto all’offerta formativa della Scuola Superiore della magistratura è risultato che nel triennio 2016-2018 sono stati organizzati soltanto 6 corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica, di cui 2 rivolti sia al settore civile che penale, e 4 esclusivamente al settore civile.

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

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

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

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



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

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

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

La circostanza è del tutto coerente con quanto sopra riferito (Cap. 1 e 2) circa l'esito dell'indagine riguardo agli uffici di Procura e dei Tribunali Ordinari che

ha consentito di rilevare come le Procure siano più attente alla specializzazione ed abbiano anche raggiunto, in numero significativo, *standard* qualitativi importanti, mentre non può dirsi lo stesso per i giudici, per i quali i dati qualificanti della specializzazione sono meno diffusi.

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

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

Oltre ai 6 corsi erogati a livello centrale, la Scuola Superiore della Magistratura segnala che, nel triennio 2016-2018, sono state anche realizzate 25 iniziative formative a livello distrettuale – cioè locale - sul tema della violenza di genere, che hanno visto il coinvolgimento di circa il 13% dei magistrati (1.198 presenze su una media di 8.891 magistrati nel triennio).

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

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

Appare quanto mai auspicabile una estensione della offerta formativa anche attraverso una doverosa sensibilizzazione di tutti i magistrati, soprattutto uomini, ancora di più se delegati a trattare la materia specialistica, particolarmente ove esercitino funzioni di Giudice per le indagini preliminari, quindi di Giudice che svolge un ruolo di essenziale rilievo in un doveroso raccordo con il Pubblico Ministero nella fase delle indagini preliminari (è, ad esempio, competente ad emettere le misure cautelari, ad autorizzare le intercettazioni telefoniche, a disporre l'incidente probatorio speciale per l'ascolto delle vittime) e che per tale ragione non può non essere "specializzato".

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

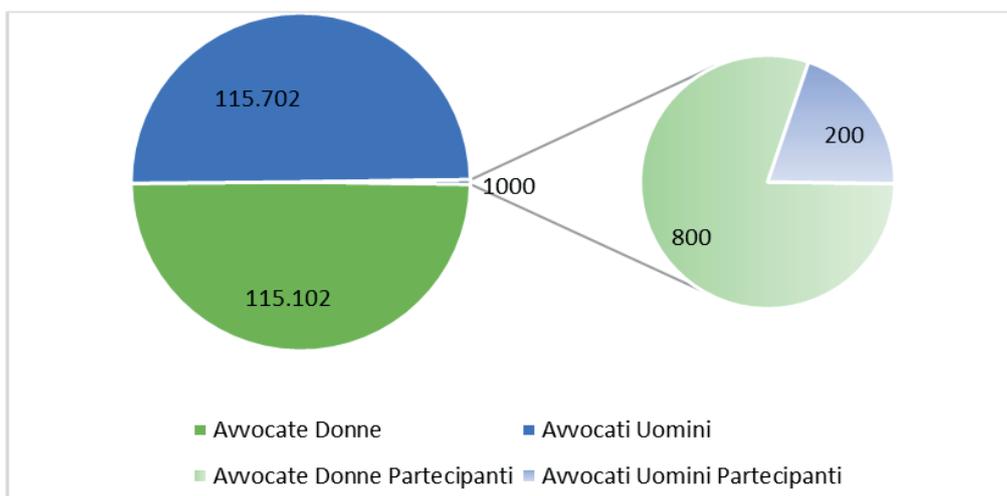
4.2 L'Avvocatura

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

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

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

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



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

Inoltre, alla domanda circa l'istituzione di elenchi di avvocati specializzati nella materia il Consiglio ha riferito che sono pochi gli elenchi istituiti, come pure gli sportelli dedicati alla materia aperti presso i Consigli degli Ordini

professionali. Anche nel caso dell'avvocatura si rilevano iniziative individuali meritorie ed utili che necessiterebbero di sostegno per essere valorizzate, strutturate e estese imprimendo una svolta culturale già ad iniziare dai percorsi di studio ed universitari.

4.3 Gli Psicologi

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

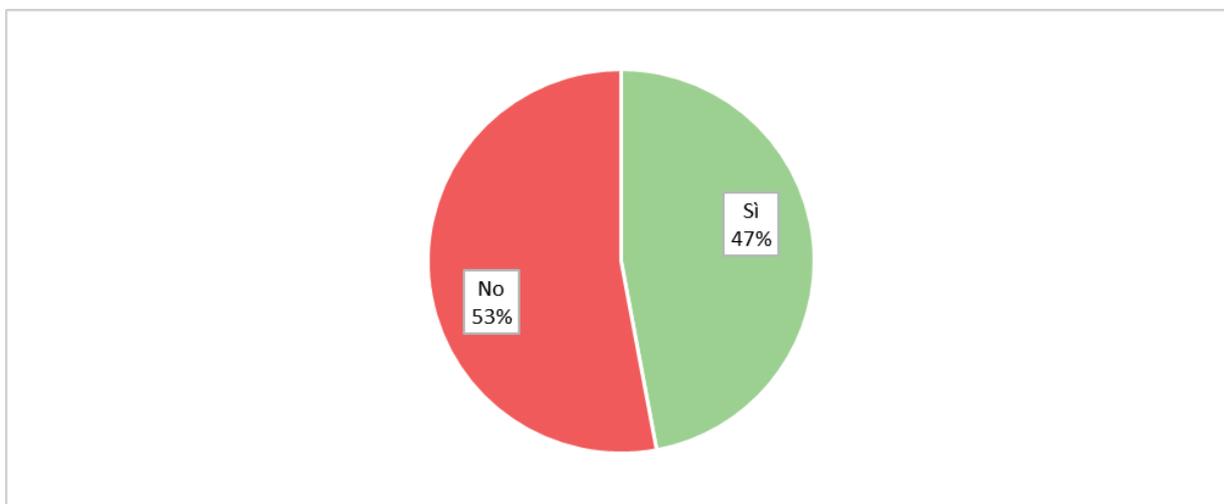
I dati acquisiti sono sintomatici di una generalizzata sottovalutazione circa la necessità che gli psicologi, ove svolgano attività di consulenza e peritale nel processo, sia civile che penale, possiedano anche una formazione di tipo specialistico forense ed anche competenze adeguate ove operino nella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

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

Le risposte ai quesiti specifici sugli eventi formativi e di aggiornamento hanno rivelato una limitata attenzione al tema, considerato che poco meno della metà degli Ordini regionali¹⁵ - 8 su 17 - ha dichiarato di non avere mai organizzato eventi formativi nella materia specializzata.

¹⁵ I dati di seguito riportati fanno riferimento agli Ordini che hanno risposto all'indagine, 17 su 20, l'85% del totale.

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



Nel complesso, il numero degli eventi formativi organizzati si rivela piuttosto basso, atteso che nel 2016, in tutto il Paese, sono stati 8, nel 2017 e 2018 sono stati 24 per ciascun anno.

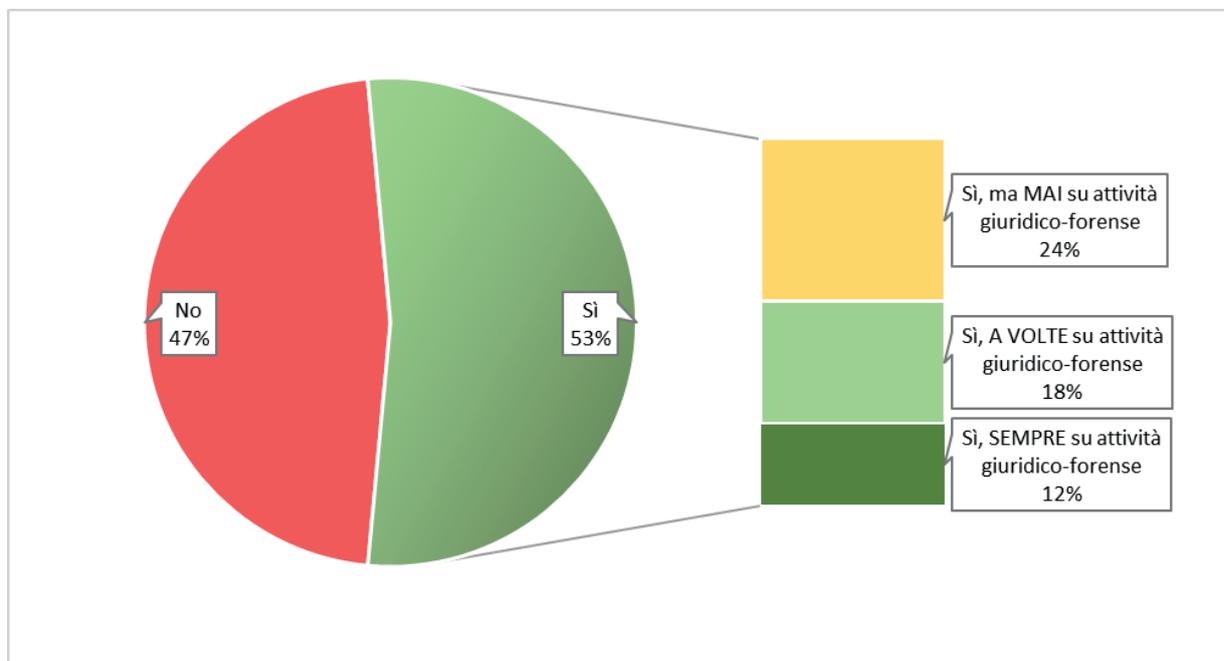
Peraltro, soltanto 3 Ordini hanno organizzato almeno un evento in tutti e tre gli anni.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

È doveroso sottolineare che, accanto a indubbi aspetti critici, si registrano importanti progressi nel percorso indicato, come attesta lo sforzo compiuto da una parte - purtroppo ancora minoritaria - della magistratura, più evidente per quella inquirente, la quale interpreta il proprio ruolo con modalità

organizzative più aderenti alle mutate esigenze investigative. Tutto ciò avviene – comunque – in un quadro complessivo di evidenti difficoltà e resistenze, anche di natura culturale.

Non ci si può certo ritenere soddisfatti della realtà così come rappresentata dalle indagini condotte, ma è anche innegabile che sia in atto un grande sforzo messo in campo da alcuni uffici giudiziari più virtuosi che possono – auspicabilmente – essere trainanti per tutti gli altri, purché sostenuti anche da adeguate iniziative di tipo organizzativo, e supportati nel percorso di formazione e specializzazione di chi ha il compito di assicurare in tutto il territorio nazionale uniformità e coerenza dell'azione giudiziaria.

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

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

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

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

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