

AVV. MANUELA ULIVI

AVV. ALESSANDRA AIRO'

AVV. CATERINA DELAINI

## **Camera dei Deputati – COMMISSIONE GIUSTIZIA –**

### **Audizione del 26.2.2019**

Nel ringraziare dell'opportunità che mi viene data con questa audizione, prima di addentrarmi nell'analisi dei testi di legge di cui si discute, vorrei fare una breve premessa, al fine di esporre le ragioni dei suggerimenti che formulerò in seguito, nella speranza che possano essere utili al vostro importante lavoro.

Gli strumenti giuridici del sistema normativo attuale sono sicuramente perfettabili, ma, ancor prima di introdurre modifiche o novità legislative, occorrerebbe domandarsi di cosa hanno bisogno le donne, come sono uscite dalla violenza e quali problemi hanno incontrato nel percorso fatto.

Dalla mia esperienza ho appreso che le donne chiedono nella maggior parte dei casi:

- Di rimanere lontane dal violento;
- Di non dover più rivivere, anche solo attraverso il racconto, i fatti accaduti;
- Di avere necessità di ricostruire la loro vita in libertà, senza condizionamenti da parte di chi le ha ridotte alla totale dipendenza psicologica e/o economica.

Nel nostro ordinamento abbiamo norme che intervengono maggiormente sugli aspetti punitivi, mentre **molte meno e poco applicate sono le norme che riguardano la protezione (misure cautelari penali e civili)** e la prevenzione del fenomeno della violenza.

Certamente è ancora scarsa una cultura generale, oltre che approfondita, su cosa sia la violenza e quali effetti produca su donne e bambini. Non esiste un ampio e collettivo allarme sociale, se non quello riferito agli omicidi delle donne in quanto tali: femminicidi. Alcuni casi, in maggior parte i più crudeli, sono balzati all'attenzione dei media, mentre i maltrattamenti psicologici o economici non destano le stesse reazioni. Esistono forme di giustificazionismo piuttosto allarmanti, soprattutto quando vengono prese in considerazione in ambienti giudiziari che al contrario dovrebbero stigmatizzare e colpire i comportamenti di prevaricazione e dominio che portano le donne a subire le vessazioni più incredibili.

La nostra cultura può cambiare anche attraverso l'evidenza che commettere questo tipo di azioni, anche laddove non sfocino in una condanna penale, può comportare delle conseguenze tali da inibire chiunque dal perseverare in un comportamento dannoso per tutti i componenti della famiglia, o anche solo verso la partner.

Da trent'anni, almeno, i Centri antiviolenza ascoltano donne in condizioni di pericolo o che semplicemente si sono allontanate dal violento e che sono in difficoltà a gestire il momento successivo a questa scelta.

La prima legge che ha dato qualche speranza, in termini di tutela immediata dal pericolo della reazione del violento, è la L. 154 del 2001, "Misure contro la violenza

nelle relazioni familiari”. Questo testo normativo ha introdotto nel nostro paese la possibilità di ottenere misure cautelari sia nel procedimento penale (art. 282 bis c.p.p.), sia con domanda al giudice civile (artt. 342 bis e ter c.c.). Questo procedimento è stato molto poco e male praticato nelle aule civili.

Il successivo assetto normativo, dalla legge sullo stalking (L. 38/2009) alla L. 119/2013, con la contemporanea ratifica della Convenzione di Istanbul (L. 77/2013), hanno costruito un contesto di regole che dovrebbe consentire alle donne di uscire dalla condizione di violenza subita **evitando loro di essere sottoposte a rivittimizzazione**.

Però non è così.

Allontanarsi dal violento è ancora un percorso ad ostacoli che comporta molti rischi per le donne, dal momento della denuncia (ostacoli burocratici ad accogliere la volontà della donna di denunciare, seguiti da minacce da parte del violento, attesa molto lunga delle misure cautelari, ove richieste) fino alla conclusione del processo penale, con diverse altre insidie, tra cui quella per la donna di essere ascoltata non come vittima, ma ancora troppo spesso come se fosse un'imputata, con domande e rivisitazione dei fatti nei particolari, anche oltre il necessario, che molte volte suscitano nella donna la domanda frequente: “Chi me lo ha fatto fare?”.

Spesso le donne non sanno che a seguito di una denuncia si apre anche un percorso presso il tribunale per i minorenni, dove **vengono sottoposte a giudizio per prime proprio loro come madri**, con argomentazioni del tipo: “perché non si è allontanata velocemente dalla condizione di violenza”; “Perché ha lasciato che i figli vi assistessero”, lasciando in ombra la responsabilità di chi ha esercitato la violenza. Altre volte sono ricattate sul piano morale dalle famiglie di origine, o sul piano economico dallo stesso partner che si spoglia di ogni bene pur di far venir meno il suo apporto.

Sappiamo molto bene, per avere seguito centinaia di casi, che gli uomini non agiscono violenza sulle donne per pura malvagità, bensì perché ritengono di essere nel giusto esercitando un dominio sulle donne, sottoponendole alle loro condizioni, reagendo violentemente se questo non accade. Tutto ciò crea in modi vari “penose condizioni di vita” difficili da provare. Se non ci sono elementi di violenza fisica, prova richiesta nelle aule di giustizia per essere prese in considerazione, se le donne hanno subito “solo” violenze psicologiche e/o economiche, non abbiamo ancora un contesto pronto a riconoscere questo problema e ad intervenire con strumenti utili. I bambini non sono ascoltati quando riferiscono di traumi subiti per le urla e pianti cui hanno assistito, per le condizioni di pericolo vissute anche da loro in prima persona, come per altre umiliazioni subite dalle loro madri cui non hanno potuto fare altro che assistere con paura e rabbia. Le madri si sentono impotenti di fronte al violento che le deride affermando che le farà passare per folli, farà venir meno ogni sostegno economico e forse porterà via i figli.

È quasi immediato e naturale, per chi non conosce da vicino gli sviluppi dei percorsi delle donne che escono da relazioni violente, pensare che si debba intervenire principalmente a loro tutela con la punizione del colpevole.

E' per questo che abbiamo visto sempre più frequentemente interventi legislativi volti ad introdurre nuove fattispecie penali con previsione di tutela della vittima sempre in ambito processuale penale.

Eppure sta diventando viepiù necessario pensare a interventi che da una parte possano essere utili nell'immediato ad una tutela dal pericolo peggiore (V. il c.d. femminicidio), ma dall'altra escludano, in modo efficiente e tempistico, la possibilità che chi ha subito questo genere di violenze sia nuovamente dipendente, in altra forma e in altro contesto, da chi le ha agite.

Si parla del fenomeno della vittimizzazione secondaria che deve essere ulteriormente approfondito con particolare riguardo all'uso spregiudicato proprio dei mezzi giudiziari che dovrebbero tutelare le vittime, attraverso una forma di stalking per iniziative legali che paralizzano la loro volontà e capacità di ricostruirsi una vita libera dal contatto e dalla persecuzione da parte del violento.

E' per queste ragioni che concentrerò la mia attenzione sugli aspetti delle normative qui in discussione che possono essere utili a evitare che si esercitino ancora violenze sulle donne che hanno deciso di allontanarsi dal contesto in cui le hanno vissute, così come sarà importante evitare che i figli diventino strumenti di ricatto.

Non entrerò nel merito degli aumenti delle pene e sui temi collegati alla loro esecuzione, che non appartengono direttamente alla mia esperienza professionale, mentre vorrei leggere i testi delle modifiche proposte semplicemente in relazione alla loro efficacia sul percorso della donna che dovrà affrontare un giudizio civile.

PROPOSTA DI LEGGE N. 1403 – Ascari e altri

**Capo I**

**Artt. 1 e 12**

**Modifiche all'art. 572 c.p. in materia di maltrattamenti contro familiari e conviventi**

E' importante che si dica espressamente che "il minore che assiste ai maltrattamenti ... si considera sempre persona offesa dal reato", proprio per quegli aspetti messi in secondo ordine sia dal giudice civile che deve regolamentare le modalità di custodia dei figli, come dal consulente tecnico d'ufficio, spesso nominato in questi giudizi, e ancora dal servizio sociale, chiamato altrettanto frequentemente a gestire l'esercizio della responsabilità genitoriale. Tutti contesti in cui troppo spesso accade che sfugga l'esistenza della violenza assistita, pur richiamata e approfondita ampiamente dalla letteratura scientifica in materia.

E' un'affermazione che può rendere concreto un **cambiamento di indirizzo nella gestione dei procedimenti civili** nei giudizi già richiamati.

A questo fine si ritiene che la modifica proposta vada nella direzione indicata dall'art. 31 della Convenzione di Istanbul che chiede quanto segue: *"Le Parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e visita dei figli, siano **presi in considerazione gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione**".*

Al secondo comma precisa: *"Le parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie **per garantire che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini**".*

**Introduzione dell'art. 89-bis c.p.p., in materia di trasmissione obbligatoria delle ordinanze**

Si suggerisce, al riguardo, di prendere a riferimento la norma sopra citata, inserendone parte del testo **nell'art. 12, comma 2**, della proposta di legge in esame, con il quale si introduce l'art. 89 bis riguardante la trasmissione obbligatoria delle ordinanze con richiesta al giudice civile di tenerne conto nella sua motivazione.

**Proposta**

Per una maggiore aderenza alla normativa internazionale appena richiamata propongo una variazione dell'articolato che così si potrebbe leggere:

"Il giudice civile procedente, nella motivazione dei provvedimenti di causa, deve prendere in considerazione gli episodi di violenza emergenti dai documenti trasmessi o comunque acquisiti ai sensi del comma 1, al fine di garantire che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini".

**Art. 4**

**Modifica all'art. 582 c.p. in materia di remissione della querela per lesione personale**

Quanto alla libera volontà dell'esercizio della remissione della querela, segnalo che nell'ambito dei procedimenti civili per la definizione delle condizioni di separazione, divorzio e regolamentazione degli accordi fra coppie con figli, conviventi di fatto, molto spesso i giudici chiedono di superare i contrasti apertisi in sede penale, onde non aggravare il conflitto tra le parti e procedere civilmente alla definizione degli accordi davanti a quella autorità.

**Proposta**

Anche sotto tale profilo, e sempre al fine di riuscire a modificare una mancanza di coordinamento tra volontà punitiva dello Stato, in sede penale, e valutazione negativa di questa volontà, in sede civile, si dovrebbe prevedere la possibilità che la remissione della querela non solo non venga effettuato con costrizione, ma non dipenda dal contesto (giudici, parenti, servizi sociali, consulenti tecnici) in cui viene a trovarsi chi ha subito le lesioni. In questo caso prevedendo che il pubblico ministero si accerti del fatto che in caso di contemporanea pendenza del giudizio civile in materia familiare, abbia avuto contezza di quanto agli atti del fascicolo penale, trasmettendo i relativi documenti, fatti salvi impedimenti legali.

**Artt. 14 e 15**

**Modifica dell'art. 308 c.p.p. in materia di durata della misura cautelare e divieto di avvicinamento**

**Introduzione dell'art. 387-bis c.p., in materia di violazione della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare**

E' stata ricordata in premessa l'importanza di avere efficaci misure cautelari che interrompano la condizione di violenza subita dalla donna e allo stesso tempo le consentano di avere una tutela riguardo alla sua incolumità fisica e psichica e alla sua libertà di vita.

Si ricorda in merito che la stessa Convenzione di Istanbul stabilisce agli articoli 52 e 53 che le autorità competenti debbano avere riconosciuta la facoltà di ordinare all'autore della violenza domestica, in situazioni di pericolo immediato, di lasciare la residenza della vittima per un periodo di tempo sufficiente, di vietare l'accesso al

domicilio della vittima o della persona in pericolo o di impedirgli di avvicinarsi alla vittima. Per garantire che le ordinanze di ingiunzione o di protezione siano ottenute dalle vittime di ogni forma di violenza la Convenzione ancora prevede una serie di prescrizioni. Tra queste si annota quella che dispone che queste ingiunzioni siano “disponibili indipendentemente, o contestualmente ad altri procedimenti giudiziari”. Inoltre, il comma 3, dell'articolo 53, prevede anche che vi siano sanzioni penali o altre sanzioni legali efficaci, proporzionate e dissuasive, in caso di violazione delle ordinanze di ingiunzione o di protezione.

**Si ritiene positiva**, quindi, la previsione di cui agli articoli in esame con una annotazione.

La sanzione prevista in caso di violazione dell'ordine di cui all'art. 282 bis, dovrebbe estendersi anche agli artt. 342 bis e ter del codice civile, che in parallelo con quelli inseriti nel codice di procedura penale, norme introdotte con il medesimo testo di legge (L. 154/2001), sono sempre misure contro la violenza nelle relazioni familiari.

La specifica sanzione manterrebbe un parallelo importante tra le misure cautelari, emesse da due giudici diversi (civile e penale). Infatti, in caso di violazione della misura cautelare civile ex art. 342 bis e ter c.c., ci sarebbe una sanzione più generica quale quella di cui all'art. 388 c.p., mentre, anche sotto il profilo della norma internazionale sopra riportata, le ordinanze di ingiunzione o di protezione verrebbero così trattate in pari grado e importanza.

### **Proposta**

Su questo tema, vista la scarsa applicazione data dalla giustizia civile alle previsioni normative appena richiamate (artt. 342 bis e ter c.c.), si propone di inserire nella normativa civile la possibilità di disporre ordini di protezione anche nelle decisioni conclusive dei procedimenti di separazione e divorzio, così come in quelli relativi al solo affidamento dei minori, in caso di permanenza delle esigenze di tutela della vittima di maltrattamenti, con la possibilità di mantenere l'ordine di non avvicinarsi alla sua persona e ai luoghi da lei abitualmente frequentati.

Andrebbero pertanto introdotti nelle decisioni di merito ex artt. 708 e 709 c.p.c. nonché art. 4 (L. 898/70 e successive modifiche) la previsione di disporre ordini di protezione, ex art. 342 ter c.c. senza termine. Questo anche in ragione della particolare condizione delle disposizioni date dal giudice nei procedimenti familiari, per cui vige il principio *rebus sic stantibus* tale da consentire a chi dovesse essere inibito per ragioni di sicurezza delle persone tutelate, di poter dimostrare il venir meno delle esigenze cautelari.

### **Art. 17**

#### **Modifica dell'art. 362 c.p.p. in materia di assunzione di informazioni da parte del pubblico ministero**

#### **Art. 2 Proposta – A.C. 1455**

Molto spesso ci troviamo a gestire situazioni delicatissime in emergenza, in totale assenza di previsioni giudiziarie utili ad affrontare il pericolo che - nel tempo necessario per far valere il proprio diritto ed ottenere una qualsiasi forma di protezione, come previsto anche dalle norme inserite nel Capitolo IV della Convenzione di Istanbul -, la donna si trovi assoggettata a richieste da parte del partner violento, soprattutto se in presenza di figli minori, per le quali debba mediare con il violento in una condizione molto difficile, quanto pericolosa.

Onde evitare tale condizione, si ritiene utile prevedere l'obbligo di ascolto della persona offesa non nei termini e secondo i presupposti di cui agli articoli qui commentati, bensì quando questa ne faccia richiesta.

Disporre un generale obbligo di assumere informazioni entro il termine di 3 giorni, subordinandolo peraltro (V. proposta Ascari) alla valutazione che tale atto sia necessario ai fini della sua protezione non appare di grande utilità. Cioè non può il pubblico ministero, dalla sola lettura della denuncia ritenere o meno che l'ascolto della donna sia necessario alla sua protezione, fino a che la donna non sia di fronte a lui/lei. Così come si dubita che l'apprendere informazioni dalla donna che magari ha già fatto una complicata denuncia tramite un pubblico ufficiale, oppure attraverso un legale di fiducia, possa essere un elemento utile e non porti alla vittimizzazione secondaria della donna, obbligata a breve termine a ripetere quanto appena detto in un posto di Polizia, oppure al suo avvocato, senza una particolare utilità o necessità di svolgere questo atto di indagine.

Al contrario, qualora la parte offesa ne faccia richiesta, per necessità di rappresentare personalmente situazioni di pericolo o sviluppi importanti dei fatti per cui si procede, pur non essendo questa proposta di per sé sufficiente a prevenire ulteriori atti violenti, consentirebbe quanto meno di obbligare, in fase di indagini, il pubblico ministero, possibilmente personalmente, ad ascoltare la vittima al fine di assumere informazioni, ma alla condizione in cui sia la stessa donna a richiederlo.

Risulta, infatti, piuttosto penoso prevedere che la donna rivoltasi ad un centro antiviolenza con cui abbia valutato la possibilità di sporgere denuncia, ovvero abbia avuto l'assistenza di un legale per farlo, debba e possa utilmente ripetere tutto il suo racconto di fronte al pubblico ministero o a chi da esso delegato. Questo anche nel caso di raccolto di denuncia in altri ambiti deputati a questa attività.

Mentre appare molto più utile sentire obbligatoriamente ed entro un termine congruo, da tre a cinque giorni (?) la donna che ne faccia richiesta, quando la situazione già denunciata ha necessità di essere rivalutata al fine di emettere misure cautelari o perché vi sia necessità di aggiornamenti in ordine a fatti successivi e meritevoli di essere presi in considerazioni, sempre ai fini della protezione della vittima.

### Art. 22 Proposta A.C. 1403

### Art. 4 Proposta A.C. 1455

### Formazione degli operatori

La Formazione è una parte molto delicata di tutto il lavoro di prevenzione e intervento sulla violenza maschile contro le donne.

Solo chi ha subito violenza sa di cosa si sta parlando e solo chi ha seguito i percorsi di sostegno alle donne che si sono affidate raccontando la loro storia, può affrontare l'organizzazione di specifiche formazioni volte a comprendere il fenomeno della violenza maschile e le sue conseguenze, oltre alle risposte utili ad evitare la rivittimizzazione e a dare alla donna la possibilità di non tornare indietro.

L'art. 18, Convenzione di Istanbul (2° co.) parla di adottare misure: *“per garantire che esistano **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, le autorità locali e regionali, le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni o entità competenti, al fine di proteggere sostenere le vittime testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione**”*.

E' pertanto evidente che il riconoscimento della necessità di una così articolata cooperazione nasce dalla valutazione non solo della complessità del fenomeno, ma altresì dell'importanza di mettere in azione e coordinare tutti i punti della "rete" che affrontano questo tema.

Appare pertanto improbabile che i contenuti dei corsi di formazione previsti per la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo di Polizia penitenziaria possano essere efficacemente definiti di concerto tra i diversi Ministeri indicati, senza una collaborazione e intervento delle organizzazioni, anche non governative, che conoscono da vicino le problematiche, per avere sperimentato il sostegno alle donne ed avere analizzato tutte le conseguenze della violenza maschile contro le donne.

Va ancora ricordato che, proprio per iniziativa dei centri antiviolenza, anche in collaborazione con le amministrazioni territoriali, con le forze di polizia, con la magistratura, con i servizi sociali dei Comuni, con la Polizia municipale, l'Arma dei Carabinieri, gli ordini professionali (avvocati, psicologi, assistenti sociali, medici, ecc.), istituti universitari, sono stati da tempo organizzati corsi di approfondimento per la conoscenza del fenomeno della violenza maschile contro le donne.

Si ritiene importante sotto questo profilo che vi sia un rapporto di collaborazione e che si valorizzi quanto nel nostro Paese è già stato elaborato e messo in pratica.

La **proposta A.C. 1455**, all'art. 5 inserisce la "Clausola di invarianza finanziaria", che presuppone di non mettere risorse nella fondamentale attività di formazione, ritenendo di poter fare da sé, con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili, in palese contrasto con l'importanza data a questo tema dalla Convenzione di Istanbul, che prevede all'art. 15 una cooperazione coordinata interistituzionale per la formazione delle figure professionali, formazione peraltro già inserita nel Piano strategico con la violenza 2017/2020 che attende di essere attuata.

#### **Art. 23 Istituzione di sezioni specializzate in materia di violenza di genere**

La previsione dell'introduzione per legge di questa disposizione si inserisce nell'attività che la magistratura ha già affrontato e per la quale si rimanda alla risoluzione del CSM del 9 maggio 2018.

Si ritiene qui solo di sottolineare l'importanza che la **formazione di specifiche competenze** sia prevista anche per la magistratura civile con particolare riguardo a quella minorile, nonché a tutti i magistrati incaricati di trattare affari civili in materia di famiglia.

#### **Art 24 Questioni di genere dell'istruzione primaria e secondaria**

Si ritiene necessario coordinare questa previsione legislativa con quanto previsto nel piano strategico nazionale 2017/2020, ritenendola comunque una norma positiva per lo sviluppo di una politica di prevenzione dei comportamenti di discriminazione e violenza di genere e di violenza sessuale ed altri reati, partendo dai comportamenti dei giovani, anche i minorenni.

#### **Art. 26 Istituzione dell'osservatorio permanente sulla violenza di genere sui minori nonché dei tavoli provinciali e regionali sulla violenza di genere sui minori**

A questo riguardo si rileva che il moltiplicarsi di Osservatori, tavoli tecnici, comitati tecnici, non favorisca il coordinamento delle azioni utili da mettere in atto a favore delle donne.

Come è noto il Piano strategico nazionale, sopra richiamato, ha individuato una Cabina di regia sotto la quale lavora un Comitato tecnico, gestito dal Dipartimento

delle pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo Comitato ha già iniziato la programmazione delle attività con la previsione di otto tavoli di lavoro per individuare linee guida di sviluppo dello stesso piano, sia in ordine alla formazione di tutte le figure professionali e istituzionali interessate al tema, sia per ciò che attiene le politiche di intervento territoriale e coordinamento delle attività a favore delle donne. Moltiplicare questo tipo di lavori con l'ulteriore previsione di altri Osservatori, oltre che raddoppiare la spendita di molte energie, finirebbe per creare una sovrapposizione di attività con possibile ulteriore generale confusione, di tutta evidenza paralizzante, con gravi ritardi nella tempistica prevista per arrivare a fornire tutte le indicazioni e la formazione previsti dal Piano.

### **Proposta A.C. 1457**

#### **Art. 1**

Una delle domande più frequenti che ricevo dalle donne che hanno superato le fasi più pericolose di un percorso di uscita dalla violenza è quella di conoscere i tempi delle misure di prevenzione e della scarcerazione di chi le ha aggredite, persona che ancora temono e che a volte si ripresenta improvvisamente, soprattutto in presenza di prole, con pretese e pretesti di vario tipo.

Si vede con favore, pertanto, la previsione di un'obbligatorietà di comunicazione alla persona offesa che le **tolga l'incertezza dei tempi della scarcerazione** di chi ha commesso un delitto con violenza sulla sua persona. Anche perché la persona offesa potrebbe non avere fatto alcuna richiesta in merito, magari non avendo incaricato alcun difensore e senza avere di conseguenza assunto iniziative nel processo penale.

### **Proposta A.C. 1003**

#### **Art. 1**

Si ripete, a proposito di questa previsione di modifica legislativa, quanto appena sopra riportato per la proposta A.C. 1457, trattandosi di testo molto simile a quello precedente.

Milano 25 febbraio 2019