

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice MAZZUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Norme in materia di ordini di protezione
contro gli abusi familiari

ONOREVOLI SENATORI. - L'allarmante diffusione della violenza domestica, e la frammentarietà e la scarsa efficacia delle risposte offerte dal nostro ordinamento per combattere il fenomeno, richiedono uno strumento giudiziario che appronti una tutela urgente ed immediata alla vittima - donna per la stragrande maggioranza - della violenza domestica, consumata ai suoi danni dal *partner*, o da altri uomini del nucleo familiare, padre, fratello, figlio.

Uno strumento forte ed agile, che consenta una protezione pronta ed efficace, flessibile nel contenuto, per affrontare ogni esigenza, volto - al di fuori degli schemi della separazione e del divorzio - non a dare un assetto giuridico alla cessazione della convivenza o allo scioglimento del matrimonio, ma a superare una situazione urgente e drammatica di crisi, determinata da comportamenti di aggressione, violenza ed abuso, commessi ai danni del componente più debole - fisicamente, psicologicamente ed economicamente - del nucleo familiare, fornendo anche un aiuto, ove possibile, per la ricomposizione della conflittualità, tramite l'intervento dei servizi sociali del territorio e di centri di mediazione familiare.

La novità più significativa e qualificante di questa proposta si trova nell'espressa previsione della possibilità di allontanamento dalla casa familiare del soggetto autore della condotta pregiudizievole.

Ora infatti la vittima della violenza è spesso costretta, per sottrarsi a situazioni intollerabili, ad abbandonare la casa familiare, anche per essere libera di denunciare gli abusi subiti senza esporsi al pericolo di gravi ritorsioni e minacce.

In questa ottica sono stati istituiti, in alcune regioni, i centri antiviolenza con la finalità di offrire alle donne vittime di violenze extra o intrafamiliare - per un limitato periodo di tempo - ospitalità, orientamenti legali, consulenza psicologica e assistenza sociale.

Trattasi di iniziative di alto valore sociale e preziosa utilità: ma in questa prospettiva la situazione della vittima della violenza domestica viene ad aggravarsi, perchè alle sofferenze subite aggiunge le difficoltà e le umiliazioni di doversi allontanare dalla propria casa per reperire ospitalità altrove, privatamente o presso strutture pubbliche, con tutti i costi materiali e psicologici che tale scelta obbligata comporta, e con il risultato sì di sottrarsi ad un regime di vita intollerabile, ma di farlo a proprie gravi spese ed ancora amaramente cedendo alla prevaricazione ed alla violenza.

Con l'ordine di protezione, invece, dovrà essere l'autore della violenza ad allontanarsi dalla casa familiare. Il modello da cui si è tratta ispirazione è l'«ordine di protezione», specifico strumento previsto dalle leggi civili statunitensi per reprimere la violenza domestica.

Nell'ambito del pregiudizio alla libertà o integrità fisica e morale vanno compresi, oltre a comportamenti di danno, anche comportamenti di pericolo: la tutela non deve limitarsi alla fase repressiva, ma può e deve essere anche preventiva. Naturalmente, l'apprezzamento della sussistenza del grave pericolo è rimesso alla valutazione del giudice, per evitare che lo strumento giuridico possa essere utilizzato in maniera fuorviante per alimentare forme esasperate di litigiosità.

L'ordine di protezione è rivolto alla tutela della persona adulta, vittima di abuso nell'ambito familiare: per la definizione di ambito familiare si è ritenuto, in armonia con le finalità che il provvedimento si propone, di considerare sia i coniugi che i conviventi, allargando anche la protezione dall'abuso ad ogni componente del nucleo familiare così inteso.

Possono esservi infatti casi in cui la violenza sia esercitata da e contro un componente del nucleo familiare che non sia coniuge e convivente.

La competenza per l'emanazione dell'ordine di protezione è stata assegnata al tribunale: giudice monocratico, nella fase di emissione del provvedimento, e giudice collegiale in fase di reclamo, analogamente a quanto previsto dal codice di procedura civile per i provvedimenti cautelari e d'urgenza.

Si è voluta operare una scelta «forte», assegnando al tribunale la competenza per l'emissione dell'ordine di protezione, per assicurare una tutela rigorosa ed efficace, nel quadro di schemi giuridici ben determinati, ed essendo il tribunale ordinario la sede ove vengono alla luce - nell'ambito dei procedimenti di separazione e divorzio - i problemi delle crisi familiari. E dove, incidentalmente, emergono tante situazioni di violenza e di abuso, come fanno per esperienza tutti i giudici che trattano le cause di separazione e divorzio, che rimangono sullo sfondo, perchè non sono oggetto specifico del giudizio e perchè molte volte tenute celate dagli stessi interessati, ma che tuttavia forniscono un indice significativo di quanto sia diffuso, anche se tuttora per gran parte sommerso, il fenomeno della violenza domestica.

La questione della competenza, tuttavia, pone inevitabili problemi di interferenze con i giudici penali, per tutti i casi in cui l'abuso familiare integri ipotesi di reato, e con i giudici minorili, quando nella violenza domestica sono coinvolti minori.

Essendo l'ordine di protezione un provvedimento civilistico, non si è ritenuto di prevedere l'intervento del pubblico ministero, né forme di procedibilità d'ufficio, fermo restando, ovviamente, per il magistrato l'obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331, ultimo comma, del codice di procedura penale, qualora emergano reati nel corso del procedimento. Va segnalata in questo quadro, nell'ipotesi che siano ravvisabili reati gravi, la possibilità per il giudice penale di avvalersi dello strumento previsto dall'articolo 283 del codice di procedura penale, che dispone il divieto di dimora, strumento che risulta poco utilizzato, ma che potrebbe rivelarsi assai utile a tutela della vittima dell'abuso nei casi più gravi, tenendo lonta-

no l'autore della violenza non solo dall'ambito della famiglia ma anche dal luogo di dimora della famiglia.

Per quanto concerne i giudici minorili, la doppia competenza si verificherà in ogni caso di abuso familiare che colpisca sia l'adulto che i figli minori, con inevitabili problemi di interferenze e sovrapposizioni. Non sembra peraltro che siano ipotizzabili soluzioni diverse, apparendo ben remota e problematica la realizzazione di auspiccate riforme, che eliminerebbero tutti gli inconvenienti che la doppia competenza oggi comporta.

Per un'esigenza, comunque, di coordinamento, l'articolo 2 prevede una modifica all'articolo 333 del codice civile, che, nel caso di condotta del genitore pregiudizievole ai figli, contempla la possibilità per il giudice minorile di «adottare i provvedimenti convenienti» nell'interesse del minore, disponendo anche l'allontanamento di questi dalla residenza familiare. Si è ritenuto di integrare la norma con la specifica previsione della possibilità di allontanamento dalla residenza familiare non del minore, ma del genitore che ha tenuto la condotta pregiudizievole, tenendo così lontano dall'ambito familiare l'autore della violenza ed evitando, invece, di penalizzare ulteriormente la vittima dell'abuso, analogamente a quanto previsto con l'ordine di protezione.

Il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge prevede la possibilità della parte di proporre personalmente l'istanza per ottenere l'ordine di protezione, senza ricorrere al ministero di un difensore: si è voluto così rendere il più agevole possibile la denuncia del fenomeno della violenza domestica, eliminando la necessità di affrontare il costo dell'assistenza legale, del resto non indispensabile data la semplicità della procedura, che si risolve in una semplice istanza della parte, lasciando poi al giudice di determinare il contenuto del provvedimento richiesto.

Anche la procedura (vedi comma 3), si ispira ad esigenze di semplicità e celerità, prevedendosi, senza vincolo di formalità, la possibilità di assumere informazioni, procedere ad atti di istruzione sommaria, dispor-

re indagini sui redditi e sul patrimonio personale e comune delle parti, avvalendosi anche della polizia tributaria.

La possibilità di procedere senza vincolo di formalità non comporta, tuttavia, menomata tutela per il resistente o violazione del diritto del contraddittorio, poichè il giudice provvede dopo aver sentito le parti e solo in caso di urgenza *inaudita altera parte*, se vi sia immediato pericolo di danno o pericolo dell'iniziativa giudiziaria da questa intrapresa.

Il provvedimento *inaudita altera parte* (vedi comma 5) è poi più limitato nel contenuto rispetto al provvedimento adottato nel contraddittorio ed esso va notificato al resistente, che avrà possibilità di intervenire alla successiva udienza di comparizione, alla quale l'ordine di protezione potrà essere modificato, revocato o integrato. Il comma 8 prevede la possibilità di impugnare l'ordine di protezione (ovvero il suo rigetto) mediante reclamo al tribunale, con l'avvertenza che del collegio non potrà far parte il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.

Il contenuto dell'ordine di protezione consisterà innanzi tutto nell'inibitoria, l'ordine cioè di cessazione della condotta pregiudizievole. Non si tratta di una pronuncia meramente formale, posto che l'ordine di protezione - ed è questo un altro punto significativo del disegno di legge - è assistito da specifica tutela penale: configurata infatti la violazione dell'ordine di protezione come reato punibile nei casi più gravi anche con la reclusione allo scopo di dare forza reale ed efficacia deterrente al provvedimento.

L'ordine di allontanamento dell'autore della violenza dalla casa familiare è il provvedimento più incisivo per realizzare concretamente e prontamente la tutela della vittima e nello stesso tempo può essere utilizzato per estenderla a casi in cui - come nell'ipotesi della famiglia di fatto - siano carenti gli strumenti legali per consentire alla convivente l'assegnazione della casa di abitazione.

La possibilità di disporre l'intervento dei servizi sociali del territorio e di centri di mediazione familiare, per realizzare una strategia di aiuto e sostegno ed indirizzare la famiglia in crisi verso un assestamento, una ricomposizione del conflitto nel caso più auspicabile, o verso una separazione il meno traumatica possibile nel caso di crisi irreversibile, è stabilita all'articolo 1, comma 4, lettera c).

Per sopperire alle immediate esigenze del soggetto leso che, con l'allontanamento dell'autore della violenza dalla casa familiare, resti privo di adeguati mezzi per il mantenimento proprio e dei figli, con l'ordine di protezione potrà disporsi il pagamento di un assegno periodico a favore della parte lesa e dei figli stessi, con la possibilità, sempre nell'ottica tendente a realizzare la massima efficacia concreta del provvedimento, di ordinarne la diretta corresponsione a carico del datore di lavoro dell'obbligato, (articolo 1, comma 4, lettera d).

Il periodo massimo previsto (articolo 1, comma 7) per l'efficacia dell'ordine di protezione è di sei mesi, che si è considerato, per la maggioranza dei casi, un periodo sufficiente per fare effettivamente cessare gli abusi ed impostare verso la soluzione i problemi familiari all'origine della crisi; il giudice potrà fissare anche un periodo minore, se lo riterrà nel caso concreto sufficiente, ma all'atto dell'emanazione, l'ordine di protezione non potrà superare il periodo massimo di sei mesi. All'atto dell'emanazione, si è detto, perchè è prevista la possibilità di una proroga per un ulteriore periodo di tre mesi, su richiesta della parte istante e sentito il parere del servizio sociale e del centro di mediazione interessato.

Onorevoli senatori, è urgente che questa proposta sia approvata: essa è frutto di uno studio elaborato dalle donne magistrato utilizzando le relazioni svolte al Convegno internazionale sulla «Violenza domestica: un fenomeno sommerso», tenutosi a Roma nel 1994 ed organizzato dall'ADMI - Associazione donne magistrato italiane e dallo *International association of women judge* (IA-WJ).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Quando la condotta del coniuge o del convivente sia pregiudizievole all'integrità o alla libertà fisica o morale dell'altro coniuge o convivente, il giudice, su istanza di parte, può adottare gli ordini di protezione di cui al comma 4.

2. L'istanza di cui al comma 1 è proposta con ricorso depositato, anche personalmente, dalla parte presso la cancelleria del tribunale di residenza dell'istante. Il presidente del tribunale designa il magistrato cui è affidata la trattazione del ricorso.

3. Il giudice, sentite le parti, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione sommaria; può disporre indagini sui redditi e sul patrimonio personale e comune delle parti, avvalendosi, se del caso, della polizia tributaria.

4. Con l'ordine di protezione adottato ai sensi del comma 1 ed immediatamente esecutivo, il giudice può:

a) ordinare la cessazione della condotta pregiudizievole;

b) ordinare l'allontanamento dalla casa familiare del coniuge o del convivente che ha tenuto la condotta pregiudizievole;

c) disporre l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare;

d) determinare, ove occorra, il pagamento di un assegno a favore del soggetto che resti privo di mezzi adeguati, nonché a favore dei figli minori o maggiorenni conviventi e non autosufficienti, fissando modalità e termini del versamento e ordinando, se del caso, che l'assegno sia direttamente versato all'avente diritto da parte del datore di lavoro dell'obbligato, detraendolo dalla retribuzione allo stesso spettante.

5. Nel caso di urgenza il giudice, assunte, ove occorra, sommarie informazioni, può adottare immediatamente l'ordine di protezione, con i provvedimenti di cui alle lettere

a), b) e c) del comma 4, fissando l'udienza per la comparizione delle parti entro un termine non superiore a trenta giorni ed assegnando al ricorrente un termine non superiore a quindici giorni per la notificazione del ricorso e del provvedimento emesso.

6. All'udienza di comparizione il giudice può confermare, modificare o revocare l'ordine di protezione, ed integrarlo con i provvedimenti di cui alla lettera d) del comma 4.

7. Con il provvedimento di adozione dell'ordine di protezione, il giudice ne stabilisce anche la durata, che non può comunque essere superiore a sei mesi, salvo proroga per ulteriori tre mesi su istanza di parte, sentito il servizio sociale o il centro di mediazione familiare designato ai sensi del comma 4.

8. Contro l'ordine di protezione o il provvedimento di rigetto del ricorso ai sensi del comma 6, è ammesso reclamo al tribunale competente nei termini previsti dall'articolo 739, secondo comma, del codice di procedura civile. Del collegio non può fare parte il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato.

9. Il reclamo non sospende l'esecutività dell'ordine di protezione.

10. Il tribunale provvede in camera di consiglio. A tale fine può sentire le parti ed assumere informazioni.

11. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche in caso di condotta pregiudizievole tenuta da altro componente del nucleo familiare.

12. La violazione dell'ordine di protezione, qualora non costituisca più grave reato, è punita con la reclusione fino a un anno ovvero con la multa da lire 200.000 a lire 2 milioni.

13. Per il procedimento di cui al presente articolo non si applica la sospensione dei termini nel periodo feriale.

Art. 2.

1. Al primo comma dell'articolo 333 del codice civile, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero l'allontanamento del genitore che ha tenuto la condotta pregiudizievole».

