



Violenza di genere

Gli orientamenti della Procura generale presso la Corte di Cassazione in materia di violenza di genere

di Redazione

5 maggio 2023

La Procura generale presso la Corte di Cassazione, nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, in tema di uniforme esercizio dell'azione penale, ha emanato il 3 maggio 2023 gli orientamenti in materia di violenza di genere che costituiscono il punto finale di un percorso avviato con l'istituzione di un gruppo di lavoro per l'analisi dei vari aspetti del fenomeno e proseguito con plurime interlocuzioni con le Procure generali presso le Corti di appello, i cui esiti sono confluiti, in modo organizzato e sistematico, nel documento pubblicato.

Gli orientamenti, partendo dal quadro normativo e dalle criticità emerse nella pratica, esaminano le buone prassi emerse dal confronto con le Procure generali, analizzando, tra l'altro, la necessità di adeguata specializzazione, il problema dell'individuazione e definizione dei cd. "criteri di rischio" utili per comprendere quando un rischio debba essere ritenuto effettivamente reale ed immediato, il tema delle dichiarazioni della vittima nel processo e della raccolta delle fonti di prova, le problematiche dell'incidente probatorio, le misure di protezione delle vittime di violenza in sede cautelare, l'esigenza di trattazione unitaria dei procedimenti in tema di violenza di genere, la fase esecutiva, il ruolo del Pubblico Ministero in sede civile e di quello minorile.

Da segnalare le conclusioni finali, in cui si sintetizzano le numerose regole di buone prassi per il pubblico ministero penale, civile e minorile risultanti dal confronto con gli uffici territoriali

PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Roma, 3 maggio 2023

Oggetto: *Orientamenti in materia di violenza di genere*

Sommario : 1. [L'evoluzione normativa](#) – 2. [Le persistenti criticità normative](#) – 3. [Il ruolo delle Procure generali](#) – 4. [La necessità di specializzazione](#) – 5. [Le buone prassi emerse dal confronto con le Procure generali](#) – 5.1. [I c.d. criteri di rischio](#) – 5.2. [Le dichiarazioni della vittima nel processo e la raccolta delle fonti di prova](#) – 5.3. [L'incidente probatorio](#) – 5.4. [Le misure di protezione delle vittime di violenza in sede cautelare](#) – 5.5. [La trattazione unitaria dei procedimenti in tema di violenza di genere](#) – 5.6. [La fase esecutiva](#) – 5.7. [Il Pubblico Ministero in sede civile](#) – 5.8. [Il Pubblico Ministero minorile](#) – 6. [Conclusioni](#) – 6.1. [Il versante penale](#) – 6.2. [Il versante civile](#) – 6.3. [Il coordinamento PM ordinario e PM Minorile](#)

1. L'evoluzione normativa

Dopo un triennio dall'entrata in vigore della L. 19.07.2019 n. 69 – cd. Codice Rosso – è avvertita da più parti, all'interno della Magistratura, la necessità di tracciare un bilancio per “portare a sistema” una serie di procedure e di buone prassi che si sono sviluppate negli Uffici giudiziari e che si sono rivelate in grado di fornire una più decisa risposta istituzionale ai reati in materia di violenza di genere^[1], garantendo innanzitutto la fondamentale ed imprescindibile esigenza dell'immediatezza degli interventi delle forze dell'ordine, del pubblico ministero e del giudice della misura.

A tal fine, in data 3 maggio 2021, è stato istituito presso l'Ufficio un gruppo di lavoro per l'analisi dei vari aspetti del fenomeno e sono state attivate plurime interlocuzioni con le Procure generali presso le Corti di appello, da ultimo in data 15 marzo 2023, i cui esiti hanno rappresentato la base per gli orientamenti che seguono.

Richiamando brevemente il quadro normativo di riferimento, va rilevato che con la citata legge 19 luglio 2019, n. 69 il legislatore italiano è intervenuto allo scopo di rafforzare la risposta ad un fenomeno di violenza di estrema gravità e di dare pieno adempimento alla cd. Convenzione di

Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica) – la quale dedica il capitolo VI (articoli da 49 a 58) agli aspetti processuali penali connessi ai reati di violenza di genere ed individua le misure («legislative o di altro tipo») che gli Stati devono adottare per garantire il pieno rispetto dell'accordo internazionale – apportando modifiche ad alcune norme del codice penale e di procedura penale, al fine di meglio reprimere i reati di violenza di genere e domestica e di offrire una più significativa tutela alle donne ed ai minori vittime di tali violenze.

In particolare, è stata stabilita l'obbligatoria tempestività dell'intervento sia della polizia giudiziaria che dell'autorità inquirente, anche mediante l'audizione della persona offesa o denunciante, nel termine di tre giorni dalla data di iscrizione della notizia di reato: ciò al fine di prevenire situazioni di stallo nell'avvio delle indagini dopo la denuncia della violenza e considerato che proprio in ragione di tali ritardi, e della connessa sottovalutazione del rischio e della mancata adozione di misure di protezione, il nostro Paese è stato condannato da parte della Corte EDU nel caso *Talpis v. Italia* (2.3.2017, ricorso 41237/14)[\[2\]](#).

Sul versante legislativo ulteriori positive disposizioni sono state introdotte dalla legge-delega n. 134/2021 che all'art. 2, co. 11-13, integra quelle introdotte dalla n. 69 del 2019, estendendone la portata applicativa – originariamente limitata alle fattispecie delittuose di cui agli artt. 572 c.p., artt. 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* c.p., art. 609-*quater* c.p., art. 609-*quinquies* c.p., art. 612-*bis* c.p., art. 582 e art. 583-*bis* aggravati ai sensi dell'art. 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1 e ai sensi dell'art. 577, primo e secondo comma – anche alle vittime dei reati in forma tentata, nonché all'ipotesi di tentato omicidio; e prevedendo anche che a tali fattispecie si applichino tutte le disposizioni introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 69 del 2019, ed, in specie: l'art. 90-*ter*, co. 1-*bis*, c.p.[\[3\]](#); l'art. 362, co. 1-*ter*, c.p.p.[\[4\]](#); l'art. 659, co. 2-*bis*, c.p.[\[5\]](#); l'art. 64-*bis*, disp. att. c.p.p.[\[6\]](#).

Sempre sul versante legislativo va, altresì, positivamente segnalata la recente approvazione della [legge n. 53 del 2022](#), che ha potenziato la raccolta di dati statistici sulla violenza di genere, raccogliendo il monito della Convenzione di Istanbul che attribuisce peculiare importanza al monitoraggio ed alla rilevazione dei dati.

Al riguardo, va ricordato che l'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente verso le donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima; per il nostro diritto penale, se si esclude il delitto di mutilazioni genitali femminili, il genere della persona offesa dal reato non assume uno specifico rilievo e, conseguentemente, non è stato fino a pochi anni fa censito nelle statistiche giudiziarie. Alla carenza di dati sull'incidenza dei reati che vedono vittime le donne

hanno finora avviato l'Istituto nazionale di statistica e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio – che hanno reso disponibile, sul sito dell'ISTAT, un apposito [portale internet](#), che fornisce un quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia, indicando i dati più aggiornati sulla violenza di genere, anche in prospettiva europea e internazionale – e il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno -che sul sito web pubblica report settimanali e semestrali di monitoraggio dei più diffusi reati contro le donne, svolgendo un'accurata analisi dei delitti riconducibili al fenomeno della violenza maschile contro le donne.

Nell'ottica del potenziamento e del coordinamento nella raccolta dei dati statistici si pone, oggi, dunque, la legge 53/2022 con cui il Parlamento ha disciplinato la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo^[7].

Un ulteriore potenziamento allo studio della materia della violenza di genere, e in specie dei femminicidi, potrebbe venire anche dall'auspicabile istituzione nel nostro ordinamento, al pari di quanto avviene in altri Paesi Europei, di forme di *domestic homicide review* (DHR) volte allo studio e all'analisi scientifica, attraverso una commissione di esperti, dei casi di femminicidio già avvenuti, con l'intento di trarre, dall'analisi di tali casi, esperienze utili per la gestione dei casi futuri, nella convinzione che sia fondamentale capire, con approccio scientifico, cosa sia successo e quali possano essere i miglioramenti nell'azione delle Istituzioni coinvolte nella prevenzione, gestione e repressione del fenomeno.

2. Le persistenti criticità normative

Quanto alle criticità ancora ravvisabili dal punto di vista normativo, la prima è legata alla fattispecie di cui all'art. 387-*bis* c.p. ('Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa') che, pur imponendo l'arresto obbligatorio in flagranza, non consente l'emissione di misura cautelare (se non in caso di contestazione dell'aggravante dell'art. 61 n. 5, c.p.), il che determina una fase temporale di "scopertura" di tutela della persona offesa che, allo stato, può essere assicurata – con tutti i limiti di tempo connessi a tale soluzione – solo dall'accoglimento di una richiesta di aggravamento della misura emessa nell'ambito del procedimento originario.

La seconda criticità è legata alla concreta applicazione dell'art. 380 c. 2 lett. 1-ter c.p.p. che, com'è noto, prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti di cui agli art. 572 e 612-bis c.p. Accade, infatti, con una certa frequenza che la polizia giudiziaria, intervenuta per fatti avvenuti poco tempo prima, non possa o non ritenga di adottare provvedimenti d'urgenza non essendovi lo stato di flagranza e non sussistendo in casi del genere i presupposti per il fermo, difettando quanto meno il requisito del pericolo di fuga. In relazione a tale criticità potrebbe essere opportuno prevedere la possibilità, come in altre fattispecie di reato, dell'arresto "differito" da eseguire entro un certo termine, prescindendo dallo stato di flagranza descritto dall'art. 382 c.p.p.; ed in tale direzione si muoveva il disegno di legge presentato nel febbraio 2022 dai Ministri Bonetti, Lamorgese e Cartabia, che prevedeva l'introduzione del comma 1 -bis all'art. 384 c.p.p. nei seguenti termini: *"anche fuori dei casi di cui al comma 1 e di quelli di flagranza il pubblico ministero dispone, con decreto motivato, il fermo di persona gravemente indiziata di uno dei delitti previsti dagli art. 572, 582 e 612-bis del codice penale o di delitto, consumato o tentato, commesso con minaccia o violenza alla persona per il quale la legge prevede la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni, quando sussistono specifici elementi per ritenere grave e imminente il pericolo che la persona indiziata commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale, quando non è possibile per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del Giudice"*.

Altra criticità riguarda l'assenza di previsione normativa circa gli effetti del mancato consenso dell'indagato/imputato all'applicazione dello strumento di controllo elettronico previsto dagli artt. 282-bis e -ter c.p.p. Onde evitare di lasciare all'interessato la scelta sull'applicazione di un dispositivo a tutela della persona offesa, potrebbe prevedersi nel caso in esame una modalità analoga a quella di cui all'art. 275 -bis c.p.p. che, qualora l'imputato neghi il consenso, consente al Giudice di applicare misura più afflittiva.

Ulteriore criticità è legata alla mancata previsione di un termine per la decisione sull'istanza cautelare; il che rischia di determinare un 'vuoto di tutela' per la persona offesa tra la data di deposito della richiesta e la data di adozione del provvedimento da parte del Gip. Vuoto di tutela che sussiste anche nell'ipotesi di appello ex art. 310 c.p.p. avverso le ordinanze di rigetto o di adozione di misura meno grave – atteso che pure in tal caso non è normativamente previsto un termine perentorio entro il quale il Tribunale del Riesame deve provvedere e considerato che, nell'ipotesi in cui l'appello cautelare sia accolto, tale decisione non è immediatamente esecutiva e ne è sospesa l'efficacia fino alla sua definitività, il più delle volte coincidente con l'esaurimento del giudizio di Cassazione.

Se in quest'ultimo caso dirimente sarebbe solo un intervento legislativo, nell'altra ipotesi prospettata la possibile soluzione potrebbe venire da un coordinamento organizzativo tra il Tribunale e la Procura della Repubblica, attraverso la redazione di accordi e protocolli operativi aventi ad oggetto direttive condivise sui termini entro i quali il Gip debba pronunciarsi sulle richieste di misure cautelari; il che potrebbe valere anche per il Tribunale del Riesame in sede di appello. Altra ipotesi operativa potrebbe essere rappresentata dall'istituzione, presso l'Ufficio Gip, di un '*turno fasce deboli*' idoneo ad assicurare, in tempi brevissimi, la valutazione e la decisione delle richieste cautelari, nonché dall'istituzione, presso il Tribunale del Riesame, di un 'collegio dedicato' per la trattazione dei reati del Codice Rosso di competenza collegiale.

Non può sfuggire, del resto, che il ruolo del Gip è, anche in tale materia, di fondamentale importanza; sicché, pur esulando il tema dalle specifiche competenze proprie di questa sede, non può non essere sottolineato che la generalizzata mancanza di specializzazione dei Gip^[8] – che fin dall'avvio delle indagini svolge un ruolo determinante nel contrasto tempestivo alla violenza di genere – è uno dei temi centrali da affrontare.

Va peraltro segnalato, al riguardo, che per ovviare ai rischi di incolumità della vittima nei tempi di attesa della misura cautelare taluni Uffici di Procura hanno adottato la prassi di sollecitare l'effettuazione, da parte della Polizia Giudiziaria, soprattutto nei casi più gravi di violenza di genere, di monitoraggi protettivi della vittima anche con appostamenti presso la sua abitazione; quale diversa possibile soluzione, sia pure di più difficile attuazione pratica, è stata altresì prospettata l'accoglienza della vittima in una casa rifugio.

Nell'ipotesi in cui, invece, non sia applicata alcuna misura cautelare, si è rappresentata quale valida alternativa la possibilità del ricorso alle misure di prevenzione, la cui sfera di operatività è stata significativamente ampliata dalla L. n. 69 del 2019 anche al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi.

In punto di criticità normative, ulteriore aspetto da evidenziare riguarda il regime delle notificazioni alla persona offesa querelante, tema su cui è intervenuta la cd. Riforma Cartabia con l'introduzione dell'art. 153-bis c.p.p. avente ad oggetto la disciplina del domicilio del querelante e delle relative notificazioni. In particolare, si renderebbe necessario un esplicito intervento normativo nel caso in cui la persona offesa sia domiciliata in località protetta e, dunque, in luogo non conosciuto né conoscibile da parte dell'indagato: il citato art. 153 -bis c.p.p. non si coordina con tale evenienza e, quindi, al fine di consentire alla parte offesa dimorante in luogo protetto di 'partecipare' al procedimento di sostituzione o revoca delle misure cautelari ex artt. 299 commi 3 e 4 -bis c.p.p., si rende necessario un apposito intervento normativo (la

soluzione potrebbe essere rappresentata dalla messa a disposizione della parte offesa vittima di violenza di genere di un domicilio informatico a spese dello Stato).

Da ultimo, non possono non essere rappresentate le possibili conseguenze derivanti, nella materia della violenza di genere, dalla procedibilità a querela di nuovi reati^[9], circostanza questa che potrebbe arretrare i confini della tutela dei soggetti deboli. Così come deve essere evidenziato che la riforma delle pene sostitutive delle pene detentive, attuata con l'introduzione dell'art. 545-bis c.p.p., non esclude i delitti previsti dagli artt. 572 e 612-bis c.p., quando in concreto sanzionati con pene detentive inferiori ai quattro anni di reclusione, tra quelli per i quali è possibile la sostituzione; il che appare incongruo anche rispetto alla previsione dell'art. 656, co. 9, c.p.p. che individua come ostativi alla cd. sospensione automatica i reati di cui agli artt. 572, co. 2, c.p. (maltrattamenti in presenza od in danno di minori od in danno di donna in stato di gravidanza e soggetto disabile) e 612-bis, co. 3, c.p. (atti persecutori in danno di minore, donna in stato di gravidanza o soggetto disabile); anche per questi delitti andrebbe, inoltre, previsto il regime della ostatività c.d. temperata di cui all'art. 4-bis dell'Ordinamento penitenziario.

3. Il ruolo delle Procure generali

Un ruolo importante nella diffusione e nell'affinamento delle buone prassi e delle possibili soluzioni funzionali al superamento delle perduranti criticità^[10] e al rafforzamento degli strumenti di contrasto alla violenza di genere può essere svolto anche dai responsabili delle Procure Generali, che devono assumere un ruolo propulsivo di nuove iniziative ed essere veicolo essenziale di raccolta delle buone prassi, contribuendo alla diffusione sul territorio di quanto sperimentato in singoli uffici del distretto. Tutte le iniziative virtuose, infatti, non devono essere patrimonio dei singoli uffici periferici ma vanno diffuse e rese operative, innanzi tutto, nel medesimo territorio.

Le interlocuzioni avute in materia con gli Uffici di Procura Generale, sia in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari 2022 e 2023 sia in vista della redazione dei presenti 'orientamenti', hanno fatto emergere innanzitutto, quale primo dato positivo, la *idoneità sul piano normativo* degli interventi posti in essere dal legislatore, *pur permanendo alcune criticità*.

Ed infatti, sul piano sostanziale le pene previste (si pensi, in particolare, ai reati di cui agli artt. 572 c.p. e 612-bis c.p.) sono caratterizzate da una indiscutibile potenzialità dissuasoria e, sul

piano procedurale, è assicurata una gamma di soluzioni particolarmente ampia: arresto in caso di flagranza di reato; misure cautelari quali custodia in carcere, arresti domiciliari, obbligo/divieto di dimora, divieto di avvicinamento e comunicazione alla persona offesa, allontanamento dell'abitazione familiare; specifiche misure di prevenzione; possibilità di applicare sul piano amministrativo l'ammonimento e l'ordine di protezione in sede civile.

4. La necessità di specializzazione

Dalle interlocuzioni con le Procure Generali è emerso, dunque, che gli strumenti di tutela esistono e sono duttili ed efficaci.

Occorre, però, comprendere come applicarli al meglio superando le criticità organizzative del sistema, derivanti sia dall'inadeguatezza sul piano numerico della magistratura requirente (oltre che giudicante) e della stessa polizia giudiziaria preposta allo specifico settore sia, soprattutto, dalla carenza di formazione specifica degli operatori del settore, a partire dalla polizia giudiziaria e dai servizi sociali.

È emersa, infatti, unanimemente la rilevanza:

della *specializzazione* degli uffici requirenti, non solo di grandi dimensioni, mediante la previsione di gruppi di lavoro che si occupino abitualmente dei reati in tema di violenza di genere^[11]; nonché della formazione specialistica dei magistrati che trattano la materia, il cui aggiornamento va costantemente curato attraverso la partecipazione a corsi, da organizzare in sede centrale e distrettuale e attraverso periodiche riunioni finalizzate ad affinare gli strumenti applicativi e le modalità condivise di azione e dirette anche al confronto su casi specifici ricorrenti;

di una *formazione specifica* delle forze di polizia giudiziaria chiamate a raccogliere le denunce della p.o., che deve tradursi nell'acquisizione della capacità sia di porsi correttamente sul piano psicologico rispetto alla vittima del reato sia di raccogliere tutti gli elementi essenziali non solo del fatto ma anche del contesto familiare e relazionale dei soggetti coinvolti. Non può sfuggire, infatti, che un operatore non specializzato rischia di trovarsi nella difficoltà di non saper discernere i casi di “violenza” da quelli di mera “conflittualità familiare”, tema centrale e di fondamentale importanza nel contrasto alla violenza di genere, più volte emerso nelle ripetute sentenze di violazione della Convenzione emesse nel 2022 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anche nei confronti dell'Italia^[12].

La polizia giudiziaria assume un ruolo centrale nella ricerca degli elementi di approfondimento investigativo e nel rilevare i profili di rischio per la vittima e, perciò, è indispensabile che abbia una adeguata formazione e professionalità, anche nel procedere in modo tale che la persona

indagata non sia messa nella condizione di conoscere l'attività investigativa in corso.

Ciò che va, *in primis*, evitato è la sottovalutazione della violenza riferita o denunciata dalla donna ed è perciò necessario che gli operatori non indulgano in meccanismi di composizione dei conflitti o di negazione o di minimizzazione della violenza, attuando interventi che risultino poco tempestivi in relazione alle esigenze di protezione della donna. Risultano perciò fondamentali gli aspetti legati alla formazione per quanto riguarda non solo l'attività prettamente investigativa, ma anche in riferimento alle caratteristiche del maltrattante e della stessa vittima.

La promozione di un elevato standard professionale di tutte le forze di Polizia deve essere assicurata mediante specifiche direttive e organizzazione di appositi incontri di studio, oltre che attraverso il rapporto costante e diretto con magistrati.

Al riguardo va dato atto che in molti uffici di Procura si è sviluppata la prassi – che va indubbiamente implementata e diffusa in via generalizzata – di organizzare periodici momenti di formazione allo scopo di creare una rete di soggetti di polizia giudiziaria che possano fungere da referenti stabili sul territorio: in quest'ottica si sono rivelati fondamentali, da un lato, l'adozione di protocolli operativi finalizzati ad orientare le modalità di primo intervento ed a predisporre specifiche modalità per l'ascolto delle vittime, anche per evitare forme di vittimizzazione secondaria; dall'altro, la costituzione all'interno delle Procure di strutture di supporto (ad esempio le Unità Codice Rosso, composte da addetti alla sezione di PG, da VPO e da tirocinanti) e di nuclei interforze specializzati a disposizione dei pubblici ministeri addetti al settore. In particolare, in diverse Procure è stata prevista la creazione, in ogni articolazione territoriale di PG, di una “rete dei punti qualificati di ascolto”, ossia di un certo numero di unità di PG appositamente formate e aggiornate, che operano sulla base di precisi protocolli investigativi, sotto la stretta supervisione del PM specializzato, assicurando uno standard qualitativo elevato ad ogni persona offesa che si rechi a denunciare.

Sotto altro profilo, anche la formalizzazione di protocolli interistituzionali si è rivelata importante perché ha consentito di facilitare il lavoro in rete tra servizi sanitari, sociosanitari, forze dell'ordine ed enti locali. I servizi sanitari, ad esempio, assumono un ruolo centrale ed il Pronto Soccorso è il luogo dove si intercetta la violenza: per questo è fondamentale sensibilizzare gli operatori sanitari sulla necessità di un'adeguata professionalità nella gestione dei casi di violenza di genere e favorire una specifica formazione. È indispensabile, infatti, per evitare la contaminazione, la degradazione e la perdita di tracce biologiche, ed ottenere risultati fruibili per successivi ed eventuali procedimenti giudiziari, che siano attuate una corretta repertazione, una successiva corretta conservazione e la predisposizione della catena di custodia dei reperti.

I Procuratori Generali potranno farsi promotori di protocolli, nelle realtà in cui ancora non sono stati adottati.

Sotto tale profilo, e per ciò che concerne la ravvisata esigenza di lavorare “in rete”, una buona prassi già adottata da varie Procure consiste nella realizzazione della cd. ‘Carta dei Servizi’, ovvero nella creazione di costanti raccordi con istituzioni ed enti, pubblici e privati, coinvolti nella gestione del fenomeno, sino a giungere ad una mappatura completa dei servizi offerti in quel determinato territorio per affrontare ogni problematica connessa alla violenza di genere, dai vari punti di vista: tale mappatura, ove sperimentata, si è rivelata importante per consentire a ciascun operatore della rete (magistrati, polizia giudiziaria, personale dei servizi sanitari, centri antiviolenza, etc.) di conoscere e sfruttare per intero l’offerta esistente per il contrasto del fenomeno della violenza di genere.

Altra buona prassi è rappresentata dall’istituzione presso le Procure della Repubblica di ‘Sportelli ascolto e accoglienza vittime’, che offrono una prima azione informativa e di raccordo anche con i Centri Anti Violenza e con le altre istituzioni della rete; si tratta in molti casi di Sportelli istituiti nell’ambito di protocolli anche con Regione e ASL, che consentono di ottenere il distacco funzionale di personale specializzato e formato (in particolare, psicologhe specializzate in materia di violenza di genere).

Infine, il rapporto con le Istituzioni si rivela di fondamentale importanza nei casi di femmicidio in cui esistono i cd. ‘orfani speciali’, così denominati coloro che hanno perduto entrambe le figure genitoriali contemporaneamente, l’una perché uccisa dal padre e quest’ultimo perché detenuto o suicida. Tali situazioni, intuibilmente drammatiche, richiedono immediati interventi di supporto psicologico, da attivare e coordinare con le esigenze delle indagini penali. Al riguardo va ricordato che la legge n. 4/2018, all’articolo 3, prevede l’obbligo del pubblico ministero procedente di verificare la presenza di figli (minorenni o maggiorenni non autosufficienti) e di richiedere, in ogni stato e grado del procedimento, il sequestro conservativo dei beni dell’indagato a garanzia del diritto al risarcimento dei danni civili subiti dai figli della vittima, mentre l’articolo 4 stabilisce che *“Il giudice, rilevata la presenza di figli minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti, costituiti come parte civile, provvede, anche d’ufficio, all’assegnazione di una provvisionale in loro favore, in misura non inferiore al 50% del presumibile danno”*. L’art. 9 della legge si occupa, poi, dell’assistenza sanitaria e psicologica degli orfani speciali, garantendo che a costoro sia *“assicurata un’assistenza gratuita di tipo medico-psicologico, a cura del Servizio sanitario nazionale, per tutto il tempo occorrente al pieno recupero*

del loro equilibrio psicologico, con esenzione dei beneficiari dalla partecipazione alla relativa spesa sanitaria e farmaceutica". Non mancano poi nella legge ulteriori misure di sostegno economico, sia in favore degli orfani speciali, che in favore delle famiglie affidatarie. È fondamentale, dunque, che in casi del genere il Pubblico Ministero e la polizia giudiziaria siano in condizioni di rapportarsi con le istituzioni preposte alla cura degli orfani speciali, per un'immediata presa in carico e per l'attivazione delle conseguenti procedure a tutela di tali vittime indirette.

5. Le buone prassi emerse dal confronto con le Procure generali

5.1. I c.d. criteri di rischio

Dalle interlocuzioni intercorse con le Procure Generali in questo primo triennio di attuazione ed operatività del cd. Codice Rosso è emerso che uno dei problemi di maggior momento è rappresentato dall'individuazione e definizione dei cd. *'criteri di rischio'* utili per comprendere quando un rischio debba essere ritenuto effettivamente reale ed immediato[\[13\]](#).

Sebbene non sia possibile predeterminare in termini generalizzati le conclusioni da assumere di fronte a manifestazioni di violenza – in quanto non necessariamente un gesto violento recente può essere indicativo di pericolo immediato e concreto, così come gesti di violenza risalenti nel tempo non possono portare ad escludere tout court la sussistenza del pericolo stesso – nondimeno è fondamentale saper operare una lettura del singolo comportamento violento, tenendo conto delle caratteristiche del contesto familiare e delle relazioni interpersonali fra i soggetti coinvolti e verificando la misura, la regolarità e la stretta connessione temporale delle condotte violente, senza trascurare la sussistenza di eventuali patologie psichiatriche o malattie che possono condizionare la valutazione prognostica sulle condotte dell'autore del gesto violento.

E, nella lettura del comportamento violento, la predefinizione di *'criteri di rischio'* può agevolare l'individuazione della realtà del pericolo e la conseguente prognosi di ragionevole prevedibilità (o meno) della sua immediatezza, sia da parte delle forze dell'ordine operanti che del pubblico ministero procedente.

In quest'ottica alcuni Uffici di Procura hanno ritenuto potenzialmente utile l'individuazione di una serie di criteri, formalizzati in apposito protocollo, diretti ad evidenziare le caratteristiche e il grado del rischio. Si tratta, ovviamente, di criteri non vincolanti rispetto a quelle che saranno le scelte del pubblico ministero e che non ne limitano la discrezionalità valutativa, ma che possono

costituire una base di lavoro idonea a facilitare la valutazione dell'immediatezza e della concretezza del rischio, attribuendo il giusto rilievo alla variabile temporale.

Tra i possibili criteri di rischio da adottare vanno ricordate le cd. SARA (*spousal assault risk assessment*): si tratta di linee guida di valutazione dei cd. fattori di rischio di violenza elaborate nel 1996 e validate dalla comunità internazionale, che prendono in considerazione 10 fattori di rischio che possono consentire di valutare, ai fini dell'adozione della misura più appropriata, il grado di pericolosità del soggetto maltrattante ed il rischio di recidiva.

Alcuni uffici di Procura, nel condividere tale ipotesi operativa, la stanno portando avanti attraverso l'adozione di un 'questionario di valutazione', ad uso degli operatori, basato su questi dieci fattori di rischio.

Al riguardo, va peraltro sottolineato che anche la "Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica", adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera 9 maggio 2018 – nel sottolineare la "drammatica recrudescenza" dei fenomeni delittuosi di violenza domestica e di genere e nell'evidenziare che l'efficace tutela delle vittime richiede la tempestività dell'intervento giudiziario e, prima ancora, la capacità di cogliere gli indicatori della violenza da parte dell'autorità giudiziaria – al paragrafo 7.5. ha specificamente affrontato la questione della valutazione del rischio, affermando che *"il magistrato requirente e quello giudicante debbono prestare un'attenzione prioritaria al rischio che le violenze subite dalla vittima si ripetano nel tempo e/o degenerino"*, ed ha suggerito l'individuazione di criteri in grado di riconoscere e valutare tale rischio e l'utilizzazione degli stessi in alcuni momenti del procedimento che, ex ante, possono ritenersi più rilevanti di altri (es. nelle ore immediatamente successive all'intervento/soccorso delle forze di polizia o alla presentazione della denuncia; in prossimità o nelle ore successive ad un'udienza giudiziaria di un procedimento civile di separazione o divorzio o di un procedimento penale; in prossimità della cessazione di misure cautelari o dell'esecuzione della pena): ciò al fine di supportare l'iniziativa del p.m. e la decisione del giudice in ordine all'adozione di misure cautelari, di misure di sicurezza provvisorie o di altri provvedimenti di protezione ovvero, ancor prima, al fine di determinare la polizia giudiziaria nell'adozione delle misure pre-cautelari di sua competenza"[\[14\]](#).

Non sfugge che il tema della *valutazione del rischio immediato e reale* per la vita dei soggetti coinvolti è assai delicato, stante l'obiettivo difficoltà di individuazione di indici attendibili di predittività di azioni violente. Tuttavia, la drammatica persistenza dei fenomeni di violenza domestica e di genere richiede, primariamente, che l'intervento giudiziario sia tempestivo e la

tempestività si misura sulla capacità di cogliere gli indicatori della violenza da parte dell'autorità giudiziaria e dei suoi ausiliari. E, sotto tale profilo, certamente l'attività della polizia giudiziaria può essere agevolata dall'impiego di linee guida e direttive che evidenzino i fattori di rischio, le cui indicazioni di tenore orientativo dovranno, evidentemente, non essere usate in maniera acritica ma essere precisate dalla vittima in sede di denuncia attraverso una dettagliata ricostruzione dei fatti, poiché proprio dalle dichiarazioni della vittima, accompagnate dai riscontri del caso, si può desumere con certezza la gravità del pericolo.

L'attività di valutazione e la conseguente adozione di misure ragionevolmente idonee ad impedire la materializzazione del rischio deve tenere conto, in particolar modo, della misura e della "regolarità" degli episodi di violenza e, quindi, dell'aspetto cronologico della sequenza temporale delle condotte violente, per poterne ricavare che effettivamente l'escalation è tale per cui il rischio di una reiterazione è imminente, avendo particolare cura di valorizzare alcune situazioni di pericolo derivanti dall'autore, quali lo stato di alcool-dipendenza, tossicodipendenza, ludopatia ovvero situazioni di rischio quali una separazione giudiziale in corso, o, ancora, gli eventuali precedenti dell'autore anche nei confronti di altre vittime, pur se conclusi con archiviazioni per infondatezza della notizia di reato o improcedibilità. In tale contesto, e in determinati casi, potrebbe rivelarsi utile, in via preliminare rispetto all'adozione di misure cautelari o di sicurezza provvisoria, la sottoposizione a visita psichiatrica (nelle forme della c.t o di una visita in forma amministrativa) del soggetto denunciato onde valutarne, almeno nei casi più gravi, la pericolosità sociale e specifica rispetto alla vittima.

La compilazione, immediata e contestuale alla ricezione della denuncia, dei questionari di valutazione del rischio da parte dell'operatore di P.G. potrebbe avere, inoltre, quale ulteriore positivo aspetto, quello di consentire un preliminare triage utile per assegnare un criterio di priorità diverso alle varie notizie di reato, in ragione proprio del profilo di rischio valutato in relazione a ciascuna specifica notizia di reato; in tal modo il pubblico ministero che riceverà la c.nr., nel procedere all'iscrizione, sulla base delle risposte fornite al questionario potrà assegnare a ciascun fascicolo di codice rosso un opportuno criterio di priorità (urgenza massima, media e minima) anche al fine di agevolare l'eventuale diverso collega assegnatario del fascicolo nello stabilire un iniziale ordine di trattazione.

5.2. Le dichiarazioni della vittima nel processo e la raccolta delle fonti di prova

In relazione al tema delle possibili linee di azione investigative per la valutazione del '*rischio reale*', si colloca -primariamente- il ruolo delle *dichiarazioni della vittima* e della loro incidenza

sul quadro investigativo nel suo complesso.

Le dichiarazioni della vittima, però, non di rado si rivelano “fluide”, come mostra il significativo tasso di ritrattazioni e ridimensionamenti dei fatti che intervengono nel corso dell’indagine o nel processo. Occorre, pertanto, affinare l’adozione di strategie investigative che consentano di ricostruire i fatti anche quando la vittima rivede le proprie dichiarazioni, il che -come detto- si verifica non infrequentemente, il più delle volte a causa delle condizioni di isolamento sociale, familiare e culturale della donna, della sua dipendenza economica dall’autore del reato, dei disagi conseguenti all’inserimento in casa familiare o in struttura protetta, specie in presenza di figli.

Da qui, dunque, l’esigenza di un approccio investigativo ad ampio spettro, in grado di sottrarre alla prova dichiarativa della p.o. la posizione di esclusiva centralità tradizionalmente assegnatale, affiancando ad essa risultati di indagini che abbiano, se non pari dignità probatoria, quantomeno valore di riscontri. Si pensi, ad esempio, all’estrazione di copia forense del telefono della vittima, (in modo da verificare il tenore delle comunicazioni scambiate, eventuali minacce o sollecitazioni subite, eccetera); alla documentazione del traffico telefonico registrato dai tabulati, utile a corroborare o smentire le dichiarazioni della vittima circa le comunicazioni e i contatti con l’indagato; alle intercettazioni telefoniche e ambientali, tra le quali possono rivelarsi assai utili quelle negli uffici di Procura o nelle sedi della PG in occasione della convocazione di persone coinvolte o a conoscenza della vicenda; all’acquisizione delle precedenti denunce e dei referti di pronto soccorso, in uno all’escussione dei medici di base; all’acquisizione – anche attraverso interlocuzioni con il giudice civile o per i minorenni – delle relazioni dei servizi sociali, degli atti del giudizio civile/minorile, degli eventuali diari delle case rifugio, insomma di tutta la documentazione possibile relativa alla situazione familiare.

L’attività di valutazione e la conseguente adozione di misure ragionevolmente idonee ad impedire la materializzazione del rischio, dunque, deve essere autonoma, proattiva e completa, vale a dire approfondita e non esclusivamente appoggiata sulle dichiarazioni della vittima, alle quali deve fare seguito la rapida acquisizione di riscontri testimoniali e documentali

E, del resto, la prospettiva della giurisprudenza di legittimità – secondo cui la ritrattazione non è necessariamente prova contraria e, a fronte di quadro probatorio di contorno solido, non necessariamente pregiudica l’esito del giudizio^[15] – offre ulteriore supporto alla necessità di un approccio investigativo ad ampio spettro.

Dunque, alla raccolta delle fonti di prova deve essere rivolta particolare attenzione.

Si ribadisce, dunque, l'opportunità, per evitare il rischio di dispersione e deterioramento della prova, che nel corso delle indagini preliminari siano sentite il prima possibile a sommarie informazioni tutte le persone informate sui fatti, oltre alla persona offesa, per la cui audizione la normativa introdotta dal Codice rosso ha previsto un termine assai stringente. Al fine di avere subito un quadro più completo possibile del caso è altresì importante acquisire immediatamente la documentazione medica riferita a lesioni subite dalla vittima o relativa alla persona sottoposta ad indagini (quali relazioni su interventi psichiatrici, abuso di alcool o sostanze stupefacenti, ecc.), la documentazione eventualmente in possesso dei servizi sociali o del Tribunale civile o del Tribunale per i Minorenni, la documentazione scolastica relativa ai minori componenti il nucleo familiare, la documentazione relativa a precedenti denunce ed anche, eventualmente, la documentazione relativa ad eventuali assenze dal lavoro della persona offesa .

La possibilità che la vittima sia indotta a rivedere le proprie precedenti dichiarazioni rende altresì opportuno che, in presenza di un livello di rischio che si percepisce come elevato, la p.o. venga sentita dal pubblico ministero personalmente attraverso un esame accurato e idoneo a far emergere i dettagli della vicenda, ivi compresi gli eventuali precedenti episodi aggressivi, dettagli che potranno tornare utili sia a fini di orientamento delle indagini sia, eventualmente, per le contestazioni alla persona offesa qualora intenda ritrattare o ridimensionare i fatti accaduti. Un corretto utilizzo delle contestazioni ai sensi dell'articolo 503 comma 4 c.p.p. può, infatti, costituire un elemento importante per un recupero globale delle dichiarazioni precedentemente rese laddove la persona offesa si sia determinata a modificare radicalmente il proprio atteggiamento rispetto all'imputato.

In ogni caso, a fronte del rilevante tasso di ritrattazioni sinora registrato va anche segnalata la necessità che la vittima sia accompagnata da un percorso di supporto che la sostenga per l'intero procedimento per fare fronte ai propri bisogni: infatti, la ritrattazione spesso non è dovuta a paura, ma a condizionamenti e colpevolizzazioni della donna denunciante, talvolta provenienti dagli stessi familiari, che la inducono al ridimensionamento del contenuto delle dichiarazioni originariamente rese; non è un caso, del resto, che altrettanto spesso l'imputato scelga il rito dibattimentale anziché quello abbreviato, evidentemente confidando nel ripensamento della donna. Da questo punto di vista spetta alla magistratura inquirente l'ulteriore compito di operare "in rete", coinvolgendo i centri antiviolenza che sul territorio possono svolgere un ruolo fondamentale aiutando le vittime ad assumere consapevolezza della loro condizione.

In relazione alle dichiarazioni della vittima va, peraltro, segnalato che il nuovo art. 357 comma 3-ter c.p.p. relativo alla documentazione dell'attività di polizia giudiziaria (come modificato dal

D.lgs. n. 150/22) impone ora, a pena di inutilizzabilità, la *videoregistrazione obbligatoria* nel caso di dichiarazione rese da *persona che si trovi in stato di particolare vulnerabilità*. Anche al di fuori di tale connotazione soggettiva potrebbe, comunque, risultare di grande utilità la videoregistrazione, in ogni caso, delle dichiarazioni delle persone offese dei delitti da Codice rosso per cristallizzare in modo univoco quanto riferito. L'utilizzo, in via pressoché sistematica, degli strumenti che consentono tale forma di documentazione renderà più “stabile” la prova dichiarativa e, verosimilmente, ridurrà il numero delle tante ritrattazioni che ad oggi si registrano.

Sotto tale profilo, le Procure generali, compatibilmente con quelle che saranno le dotazioni ministeriali, dovranno esercitare adeguata attività di vigilanza in ordine al rispetto della nuova normativa, agevolando l'avvio di prassi investigative che consentano di rendere più diffusa possibile l'applicazione della nuova regola di documentazione dell'attività di indagine, propugnando anche presso gli uffici requirenti l'adozione di adeguate direttive da dare alle forze dell'ordine in ordine alle modalità di verbalizzazione delle prime dichiarazioni delle persone offese, che dovranno essere quanto più ampie possibili e fedeli all'ascolto e alla visione dell'intero supporto.

Rimane altresì indispensabile, nella fase delle indagini, porre la massima attenzione sulla scelta del consulente, ausilio fondamentale nei casi più complessi, affinché avvenga sulla base dell'accertamento di una effettiva specializzazione nella materia della violenza di genere. Ed è importante, anche, promuovere l'adozione di quesiti *standards* nel conferire incarichi ai consulenti, perché ciò garantisce l'omogeneità nell'azione giudiziaria (il che è particolarmente negli uffici di medie e grandi dimensioni) e 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 (c'è sempre, infatti, il possibile rischio di uno sconfinamento dal ruolo assegnato dalla legge alla consulenza tecnica a scapito del corretto esercizio della funzione giurisdizionale).

5.3. L'incidente probatorio

In relazione alla valutazione sulla formazione della prova, altro tema di rilievo riguarda l'incidente probatorio, il cui svolgimento rappresenta un momento decisivo dell'indagine perché consente di cristallizzare la prova. Si tratta di una misura estremamente efficace per evitare il rischio di ritrattazioni, idonea anche a consentire l'introduzione tempestiva delle dichiarazioni cristallizzate nel procedimento civile per la custodia della prole.

L'incidente probatorio, dunque, può rappresentare un valore aggiunto notevole rispetto all'impianto accusatorio portato all'attenzione del giudicante: è necessario, però, che sia effettuato con assoluta tempestività e con modalità operative che, avuto riguardo alla tipologia di domande poste alla persona offesa, siano in grado di garantire l'acquisizione di una prova "blindata" senza esporre la vittima a forme di vittimizzazione secondaria.

Ritorna, sotto tale profilo, il tema della necessità di specializzazione del gip chiamato a raccogliere la prova nel corso dell'incidente probatorio che, ancora una volta, si rivela essenziale, tanto più a fronte di una lacuna normativa della legge di ratifica del trattato di Lanzarote che – a differenza di quanto disposto per il pubblico ministero e la polizia giudiziaria – non prevede che il giudice debba avvalersi dell'ausilio di un esperto per l'ascolto della persona offesa maggiorenne in condizioni di particolare vulnerabilità.

In concreto, dunque, quando si dovesse ricorrere all'istituto dell'incidente probatorio, dovrebbero essere attivati meccanismi – concordati con l'ufficio Gip attraverso appositi protocolli – che consentano di contenere la tempistica dell'incidente probatorio in pochi giorni, mai in settimane o mesi; parallelamente, ove non si dovesse procedere all'incidente probatorio, bisognerebbe concertare con il Tribunale – sempre attraverso appositi protocolli – un canale che, al di là degli ordinari criteri di priorità, consenta di arrivare all'escussione dibattimentale della persona offesa nel più breve tempo possibile.

Non sfugge che la scelta dell'incidente probatorio si rivela particolarmente delicata anche in rapporto alla eventuale contrapposta valutazione di procedere con il rito immediato, opzione questa che privilegia la tempestività di una potenziale condanna, laddove l'incidente probatorio è funzionale alla completezza della ricostruzione delle condotte sulle quali si fonda la potenziale responsabilità. Si tratta, ovviamente, di una scelta investigativa/processuale rimessa al singolo Pubblico Ministero rispetto alla quale, però, è doveroso segnalare le implicazioni che ne conseguono, osservando al contempo che, sotto tale versante, è stata registrata una diffusa tendenza a richiedere il giudizio immediato subito dopo l'emissione della misura cautelare, sul presupposto della completezza delle indagini: a tale specifico riguardo va, peraltro, ricordato che gli elementi accusatori sufficienti per la misura cautelare, nell'ottica dei gravi indizi di colpevolezza, possono non essere tali ai fini del riconoscimento della colpevolezza oltre ogni ragionevole dubbio, il che può rendere preferibile in taluni casi, anche al fine di scongiurare i rischi connessi alla "ritrattazione", la prosecuzione delle indagini finalizzate alla ricostruzione di un quadro probatorio più incisivo.

Da ultimo, sul tema, va dato atto della positiva prassi riscontrata in vari Uffici di Procura in merito al cd. “incidente probatorio congiunto” attuato nei casi in cui un minore risulti vittima di reati commessi da minorenni e da maggiorenni in concorso, ovvero da parte dello stesso soggetto prima e dopo il compimento della maggiore età (fatti salvi casi eccezionali in cui esigenze divergenti di segreto istruttorio non dovessero consentirlo).

5.4. Le misure di protezione delle vittime di violenza in sede cautelare

Alcune riflessioni si impongono sulle misure di protezione delle vittime di violenza nella fase cautelare del procedimento penale, tema centrale nell'azione di contrasto.

La protezione della vittima è il primo obiettivo da conseguire^[16] e le relative misure devono essere prese sulla base di considerazioni legate agli indicatori di rischio cui si è fatto riferimento.

È fondamentale valutare immediatamente l'opportunità di ricorrere a misure coercitive a carico dell'indagato, quando esse siano necessarie per evitare la reiterazione e per proteggere efficacemente le vittime del reato. Tutto questo richiede, come già detto, un pubblico ministero altamente specializzato – capace, quindi, di procedere tempestivamente ad una corretta valutazione di tutti gli elementi del caso – e, del pari, un giudice parimenti specializzato, anche in sede cautelare.

Nella fase cautelare un mezzo determinante nel contrasto al «rischio di letalità» cui sono esposte molte donne vittime di violenza di genere e domestica si è rivelato il braccialetto elettronico ^[17], nei casi in cui sia stata ritenuta non indispensabile la misura più afflittiva della custodia cautelare in carcere. L'opportunità di utilizzo di questo dispositivo di monitoraggio e sorveglianza dell'indagato è particolarmente ampia se si ha riguardo al numero dei reati previsti nel comma 6 dell'articolo 282-*bis* del codice di procedura penale.

Particolare efficacia riveste il cd braccialetto Antistalking che, oltre alla cavigliera applicata all'indagato, prevede la dotazione in favore della parte offesa, previo consenso, di un apparecchio che consente, nel caso di violazione, l'immediato avvio dell'allarme sull'apparecchio in possesso della parte offesa e presso la centrale operativa della polizia giudiziaria preposta al controllo. Tale sistema, oltre a dare sicurezza alla persona offesa, riduce le violazioni per la certezza della loro scoperta e consente di verificare anche i tentativi di incontro da parte del denunciato, risultando monitorato l'intero spostamento dell'indagato/imputato (si rammenta che, per essere efficace, il divieto di avvicinamento deve essere richiesto a una distanza non minore di 500 metri tale da consentire l'intervento della polizia giudiziaria).

L'auspicato potenziamento dell'utilizzo del braccialetto elettronico non sembra, oggi, trovare limiti in problematiche operative connesse ai tempi ed alle formalità indispensabili per la sua attivazione[18]; su questi aspetti, in ogni caso, dovrà indirizzarsi l'attenzione dei Procuratori Generali, atteso che il ricorso alle modalità di controllo mediante mezzi elettronici può risultare fondamentale per la tutela e la protezione della vittima.

In fase cautelare particolare rilievo assume il momento della comunicazione alla persona offesa, ai sensi dell'art. 282-*quater* c.p.p., dell'applicazione della misura ex artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p., potendo in quel momento ribadirsi i diritti previsti dall'art. 90-*bis*, a partire dal diritto al gratuito patrocinio che è garantito in ogni caso per i delitti in esame. Va anche sottolineato che l'art. 282-*quater* c.p. prevede la comunicazione ai servizi socio-assistenziali, rappresentati dai Servizi Sociali del Comune: assicurare tale effettiva comunicazione, almeno delle imputazioni e del dispositivo dell'ordinanza, è importante perché ciò consente ai servizi sociali di attivare le proprie funzioni di ascolto e assistenza alla vittima in una fase particolarmente delicata, connotata spesso da forme di vittimizzazione secondaria rappresentate dal timore della donna di subire, a seguito della denuncia, procedimenti finalizzati a provvedimenti punitivi (ad esempio, ritenere che non sia una buona madre, con affidamento dei figli minorenni ai servizi sociali).

Aspetto delicato è costituito anche dai colloqui con la persona offesa nel caso di custodia cautelare in carcere: la valutazione in ordine alla relativa autorizzazione deve, infatti, tenere conto del fatto che essi possono prestare a forme di pressione verso il ridimensionamento delle accuse.

Sempre in tema di misure cautelari, particolare attenzione va posta in relazione alla disposizione di cui all'articolo 282-*quater* del codice di procedura penale, come modificato dal Codice rosso [19]. Tale disposizione potrebbe incidere positivamente su una prassi, che si è talvolta rivelata rischiosa, in base alla quale, trascorso un primo periodo in custodia cautelare in carcere, all'indagato vengono concessi gli arresti domiciliari o altra misura meno afflittiva, realizzando così una situazione a rischio di recidiva: la frequentazione del programma con valutazione «positiva» è finalizzata, appunto, a scongiurare tale rischio.

Anche per coloro che sono condannati ad una pena relativamente bassa, astrattamente idonea a consentire la sospensione condizionale della pena, in base al quinto comma dell'articolo 165 del codice penale[20] (come modificato dall'articolo 6 del Codice rosso) la concessione del beneficio è subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero: tale nuova norma, dunque, ha reso esplicita e obbligatoria la possibilità, già prevista dal comma 1 dell'articolo 165 del codice penale

ma affidata alla sensibilità del singolo giudice, di subordinare la concessione della sospensione «all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato».

Subordinare la sospensione condizionale della pena alla partecipazione a specifici percorsi di recupero costituisce una novità importante, che potrà certamente stimolare un maggior ricorso a tale strumento e una maggiore diffusione su tutto il territorio nazionale di percorsi di cura per uomini autori di violenza.

Al riguardo, va anche segnalata la prassi, adottata in taluni Uffici, di anticipare la verifica degli esiti dei corsi di recupero dell'autore del reato alla fase delle indagini preliminari, in modo tale da sottoporre all'attenzione del giudice concreti elementi di valutazione specifica sul grado di adesione del soggetto al corso di recupero, tali da consentire una corretta e completa valutazione sulla personalità e sulla pericolosità del soggetto maltrattante.

Sul punto va, peraltro, segnalato che la legge n. 69 del 2019 non ha previsto una disciplina per il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni che possono fornire tali «percorsi di recupero». Oggi, in attesa di accreditamento e di linee guida nazionali, dovrà quindi essere attentamente verificata la serietà professionalità di chi organizza tali percorsi di recupero, al fine di garantire uno *standard* elevato di qualità dei servizi. A tal fine si possono rivelare utili forme di controllo e di verifica preventiva, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di idoneità.

5.5. La trattazione unitaria dei procedimenti in tema di violenza di genere

Sotto il profilo più strettamente organizzativo, di particolare rilievo si è rivelata la trattazione unitaria dei procedimenti di violenza di genere, in riferimento alla medesima persona offesa/medesimo autore: l'assegnazione dei procedimenti allo stesso pubblico ministero (in base al criterio del c.d. precedente) costituisce un accorgimento organizzativo assolutamente indispensabile perché consente di evitare la perdita di visione complessiva che può pregiudicare l'effettività della risposta giudiziaria.

Tale organizzazione è già vigente in tutti gli uffici di requirenti, ma può essere ulteriormente perfezionata prevedendo che la regola del precedente operi in ogni caso, anche qualora il procedimento sia definito con archiviazione, con rinvio a giudizio, con sentenza (ciò con la precisazione che naturalmente, la regola del precedente non comporta la necessaria riunione di procedimenti che richiedono diverse tempistiche e valutazioni, pur se unitarie).

Sarebbe opportuno anche, laddove possibile, assicurare la costante disponibilità di un pubblico ministero appartenente al gruppo che si occupa di casi di violenza di genere (oltre al PM di turno

per gli affari urgenti) per i casi di maggiore gravità.

Ed anche durante la fase del dibattimento è quantomai opportuno che nei processi per i reati di violenza e/o maltrattamenti la pubblica accusa nell'udienza, sia preliminare che dibattimentale, venga sostenuta dal pubblico ministero titolare dell'indagine, perlomeno nei casi di particolare gravità, in modo di assicurare una partecipazione qualificata da parte del rappresentante dell'accusa.

Nella materia in esame assume, come detto, particolare rilievo la celerità della trattazione che deve riguardare non solo la fase delle indagini ma anche le fasi successive, in quanto il fattore tempo incide pesantemente sulla "tenuta" della persona offesa. In quest'ottica, pertanto, vanno incentivate le buone prassi di opportuno raccordo tra Pubblico Ministero di primo grado e Procura Generale presso la Corte d'appello sia nel segnalare i procedimenti che richiedono una maggiore celerità nella trattazione da parte della Corte sia ai fini della migliore gestione dell'udienza di trattazione dell'appello.

E va altresì incentivata la buona prassi che nei casi di maltrattamenti e atti persecutori vede la formulazione di contestazioni aperte, che consentono al Giudice di valutare le eventuali ulteriori condotte portate alla sua attenzione fino al momento della condanna di primo grado. In questo modo si potranno evitare plurimi processi e ottenere un'effettiva trattazione unitaria, con richieste di misura cautelare e/o di aggravamento nell'ambito dello stesso processo avanzate al Giudice che procede (anche al Giudice del dibattimento) e inserimento dei nuovi atti fino alla conclusione dell'udienza preliminare ovvero con contestazione nel corso del dibattimento (previo inserimento degli atti nel fascicolo del PM).

5.6. La fase esecutiva

La specificità dei reati caratterizzati dalla violenza di genere non può non rilevare anche nella fase della esecuzione della pena, per la finalità imposta dall'art. 27, comma 3, c.p. di recupero alla società del reo, che prepotentemente fronteggia l'esigenza di tutela delle persone offese dal reato.

In relazione a tali reati, e comunque quelli in cui una donna è oggetto di violenza, sotto il profilo criminologico dell'autore del reato si pongono tre obiettivi ineluttabili: a) interrompere l'*escalation* di violenza già dai primi «comportamenti spia» di violenza; b) sanzionare in modo conforme al principio costituzionale di tendenziale rieducazione del condannato; c) ridurre l'alto tasso di recidiva tra gli autori di comportamenti violenti. Se il primo obiettivo, nella prospettiva dell'azione giudiziaria, appare di pertinenza dell'autorità che si occupa delle investigazioni, ovvero del giudice civile innanzi al quale sono instaurati procedimenti in materia di famiglia, gli

altri due obiettivi acquistano particolare rilevanza proprio nella fase esecutiva della sanzione penale ed il loro perseguimento richiede particolare attenzione da parte di tutti i soggetti istituzionali che si occupano di tale momento procedurale.

Il trattamento degli uomini autori di violenza, soprattutto al fine di prevenire nuove violenze e di modificare la propensione a comportamenti violenti, è espressamente previsto dall'articolo 16 della Convenzione di Istanbul^[21], che individua nell'attuazione di percorsi di rieducazione uno degli interventi fondamentali nella strategia di contrasto alla violenza domestica e di genere, nel presupposto che il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime. L'intervento trattamentale sugli uomini autori di violenza, in sede di esecuzione della pena, deve essere visto anche come parte di un processo più ampio di cambiamento culturale per il superamento degli stereotipi di genere che portano alla discriminazione e alla violenza.

In tal senso è orientato il quadro normativo internazionale, costituito primariamente dalla Convenzione di Istanbul, che pone l'accento (art. 12) sulla adozione delle misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini.

Quanto alla normativa interna, l'art. 17 della Legge 19 luglio 2019, n. 69 ha modificato l'art. 13-*bis* della L. n. 354/75 (ordinamento penitenziario) inserendo anche i delitti di cui agli articoli [572](#), [583 quinquies](#), [609-bis](#), [609-octies](#) e [612-bis](#) c.p. tra quelli per cui gli autori possono sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno; e la partecipazione a tale trattamento è valutata ai sensi dell'articolo [4-bis](#), comma 1-*quinquies* L. n. 354/1975 ai fini della concessione dei benefici penitenziari.

La traiettoria del percorso trattamentale del condannato per violenza di genere non può quindi prescindere da tali coordinate, ed i relativi momenti di attuazione non possono sfuggire al controllo dell'autorità giudiziaria che si occupa dell'esecuzione penale. Se la figura del pubblico ministero resta estranea alla fase prodromica di progettazione del trattamento, interamente affidato alle aree specializzate dell'amministrazione penitenziaria, il suo ruolo diventa più pregnante nel momento applicativo delle stesse, in fase procedurale, attraverso l'intervento all'udienza di sorveglianza e la proposizione di atti di impugnazione.

Il momento dell'ingresso del soggetto, autore di violenza di genere, ai benefici penitenziari, non potrà prescindere da una attenta valutazione, da parte dell'autorità giudiziaria, dei risultati

conseguiti nel corso ed all'esito del percorso trattamentale. Alla magistratura di sorveglianza competerà la valutazione circa i risultati conseguiti e quindi l'effettiva possibilità di concedere il beneficio più adeguato, sia al fine del recupero sociale del soggetto che in relazione al contenimento del pericolo recidivante; al pubblico ministero il compito di vigilare sulla completezza e adeguatezza dell'istruttoria sul caso, anche sotto il profilo contenutistico, attraverso l'esercizio delle proprie richieste e l'esperimento dei mezzi di impugnazione.

Al riguardo non può, però, non essere segnalato che nella prassi il settore della prevenzione e del recupero è del tutto insufficiente rispetto alle richieste di trattamento: le liste di attesa sono assai lunghe dato il numero esiguo di enti che si occupano strettamente della materia e ciò, di fatto, comporta l'impossibilità di sottoporsi a trattamento, con ricadute sia sul piano processuale sia, soprattutto, sul piano rieducativo. Dunque, in assenza di un rafforzamento operativo di tali enti, il pregevole intento normativo rischia di essere frustrato.

Quanto al pericolo recidivante, che in questa sede maggiormente rileva, particolare attenzione va posta in merito al contenuto prescrittivo del beneficio concesso. L'Autorità giudiziaria può imporre, nell'ambito della parte prescrittiva del provvedimento di concessione, disposizioni specifiche, quali il divieto di avvicinamento o di comunicazione con la vittima e suoi familiari o altre persone, il divieto di avvicinamento a determinati luoghi, il divieto di lasciare l'abitazione se non debitamente autorizzato in determinati orari, l'obbligo di seguire attività socialmente utili o lavori di pubblica; all'ufficio del pubblico ministero spetta il compito di vigilare su tali aspetti contenutistici, esercitando a seconda del caso i propri mezzi di impugnazione.

Sotto il profilo organizzativo, è auspicabile che anche i magistrati del pubblico ministero che partecipano alle procedure di sorveglianza siano dotati di adeguata specializzazione, al fine di procedere ad una più accurata e competente valutazione dei programmi trattamentali elaborati per l'interessato con diretto riferimento ai percorsi di revisione critica dei modelli comportamentali che hanno condotto alla consumazione dei reati di violenza di genere.

Da ultimo, va ricordato che le misure di prevenzione possono trovare applicazione anche nel caso di scarcerazione all'esito della detenzione quando, all'esito di opportuni accertamenti sulla condotta carceraria, la pericolosità sociale risulti attuale.

5.7. Il Pubblico Ministero in sede civile

Un ruolo importante nel rafforzamento degli strumenti di contrasto alla violenza di genere deve essere svolto anche dal Pubblico Ministero in sede civile.

Nell'ultimo decennio il confronto sulle reciproche interferenze del diritto civile e del diritto penale rispetto all'unica vicenda familiare, in cui si agisce violenza, si è fatto più serrato. Tradizionalmente si riteneva che il diritto penale si occupasse della "violenza" e il diritto civile del "conflitto" e che, dunque, i procedimenti viaggiassero su binari paralleli, avendo oggetto e finalità diverse. Da più parti era stato, però, evidenziato come non di rado gli interventi giudiziari non coordinati creassero cortocircuiti per l'incompatibilità delle statuizioni del giudice penale e di quello civile, e, quindi, non solo disorientamento, ma vero e proprio pericolo per l'incolumità psicofisica delle vittime di violenza domestica e assistita. È capitato, infatti, che il giudice penale applicasse una misura cautelare al padre per agiti violenti all'interno della famiglia e il giudice civile disponesse l'affidamento "condiviso" dei figli. Ancora è accaduto che, in sede civile, fossero disposte consulenze tecniche che richiedessero incontri tra le parti in costanza di misure cautelari protettive o che le madri dovessero accompagnare i figli per le visite dai padri colpiti da una misura, ignorando il giudice civile la vicenda penale[22].

Peraltro, questa non è neppure la conseguenza più critica a livello di sistema. Infatti, la *Relazione su La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze nel biennio 2017 2018- redatta dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta del Senato sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*, ha verificato che l'85% delle donne uccise in quel biennio non aveva mai fatto alcuna denuncia ed ha, al contempo, accertato che molte allegazioni di violenza in sede civile non avevano avuto alcun seguito. Si è così compreso come sia fondamentale per prevenire l'escalation della violenza tentare di intercettarla in sede civile, considerato che solo una percentuale minima delle donne vittime di violenza trova il coraggio di denunciare.

Da questo punto di vista gli ultimi 10 anni hanno segnato una formidabile evoluzione legislativa e culturale, oltre ad una importante presa di coscienza delle più insidiose criticità di questo fenomeno criminale da parte degli operatori di Giustizia specializzati.

Fondamentali sono stati i principi consacrati nella cd. Convenzione di Istanbul e, in specie, dall'art. 31[23], che ha fornito al giudice nazionale un'indicazione chiara: la violenza, che fino a quel momento era misconosciuta dal giudice civile, deve essere accertata nella sua esatta portata anche nel *momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli*.

Su questa scia, anche il Consiglio Superiore della Magistratura, in una apposita *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di violenza di genere e domestica (delibera 9 maggio 2018)*, ha raccomandato il coordinamento tra Autorità giudiziarie, nel caso di indagini della Procura ordinaria per abusi

intrafamiliari riguardanti i medesimi soggetti, parti di giudizi civili o minorili.

Peraltro, lo stesso Legislatore nel varare il “Codice Rosso”, all’art. 64-*bis* disp. att. c.p.p. ha previsto la trasmissione obbligatoria dei provvedimenti penali al giudice civile *“ai fini della decisione dei procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all’esercizio della responsabilità genitoriale”*.

E, del resto, la prassi dei Tribunali civili e minorili di ignorare la violenza o i maltrattamenti nei confronti dei figli è stata severamente stigmatizzata anche nel rapporto adottato il 15 novembre 2019, pubblicato il 13 gennaio 2020, dal Grevio, gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza domestica del Consiglio di Europa, proprio con riferimento al nostro Paese[24].

Numerose, come già detto, sono state anche le condanne dell’Italia, per la intempestività dell’azione giudiziaria e la mancata protezione delle vittime (Causa Talpis c. Italia, 2 marzo 2017, ric. n. 41237/14; Causa J.L. c. Italia, 27 maggio 2021, ric. n. 5671/16).

Infine, dando un chiaro segnale di discontinuità con il passato, è intervenuta la cd. Riforma Cartabia (d.lgs.149/22) con disposizioni estremamente innovative, che rappresentano una importante sfida per l’interprete. Ha evocato per la prima volta la “violenza” nel processo civile (Capo III Disposizioni speciali -Sezione I- *Della violenza domestica e di genere*), così affermando il principio per il quale il contrasto a questo fenomeno criminale va esercitato anche in sede civile [25]. Ha, quindi, assicurato una corsia preferenziale ai procedimenti che contengono allegazioni di violenza, accorciandone i tempi processuali, implementando i poteri istruttori officiosi del giudice, nonché i collegamenti con il giudice penale, e riconoscendo al pubblico ministero non solo poteri d’intervento, ma anche ampi poteri di iniziativa (*art. 473-bis.3, Poteri del pubblico ministero; Art. 473-bis.13, Ricorso del pubblico ministero*).

Il legislatore ha così mostrato di condividere la prospettiva che assegna un ruolo chiave al pubblico ministero, soprattutto come *trait d’union* tra i procedimenti civili e penali, perché ne può assicurare il coordinamento e la speditezza (*art. 473-bis.42 c.p.c., Procedimento; art. 473-bis.38 c.p.c., Attuazione dei provvedimenti sull’affidamento*).

Diventa, dunque, cruciale ridisegnare il ruolo del PM ordinario “affari civili” per il contrasto alla violenza su donne e bambini; e a tal fine l’attività di vigilanza ex art. 6 d.lgs.106/2006 può rivelarsi assai importante, assicurando uniformità di prassi negli uffici di Procura, attraverso l’adozione condivisa di modelli organizzativi idonei a garantire competenza e tempestività nella trattazione dei procedimenti, che possono essere assicurate solo da magistrati specializzati e costantemente formati.

Occorre, dunque, rafforzare la cooperazione interna al sistema giudiziario, in particolare quella tra procura ordinaria e giudicanti civili e penali, nella consapevolezza che il profilo problematico dell'interlocazione concerne soprattutto la necessità di realizzare un efficace scambio di informazioni tra uffici senza pregiudicare il segreto investigativo. A tale proposito, pur se la Riforma si limita a disporre la trasmissione di *“atti non coperti dal segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale”* (art. 473-bis.42 c.p.c.), possono essere adottati utili accorgimenti organizzativi idonei a facilitare lo scambio comunicativo.

Si impone, dunque, un cambiamento culturale nei rapporti tra uffici requirenti e uffici giudicanti civili che devono coltivare la sinergia auspicata dalla riforma mediante specifici protocolli operativi. Oggi nei casi di violenza di genere il rapporto tra i due uffici è circoscritto alla *‘muta’* trasmissione *‘senza ritardo’* degli atti ostensibili del procedimento penale al Giudice civile della separazione personale o della causa relativa ai figli minori: la prospettiva, invece, deve essere di tutt'altro spessore ed è quella di rendere sistematica la presenza, fisica o mediante memorie, del Pubblico Ministero nelle cause matrimoniali in caso di allegazione di violenze o di abusi, al fine di consentire al Tribunale di avere maggiori cognizioni sulla situazione oggetto del procedimento e di valutare l'emissione dei provvedimenti più urgenti ed opportuni, oltre che salvaguardare l'incolumità fisica delle parti coinvolte. Dunque, il contributo del Pubblico Ministero non deve essere formale ma effettivo e deve consentire di disvelare la natura violenta del rapporto che abbia superato la soglia della lite o del conflitto.

Da questo punto di vista una buona prassi è rappresentata dalla nomina da parte del PM di un proprio Consulente tecnico che segua la consulenza disposta dal Tribunale; il CTU, com'è noto, spesso rappresenta lo snodo principale per le decisioni da adottare e, quindi, il raccordo tra CTP e PM consente a quest'ultimo di essere costantemente informato sulle attività in corso, facilitando la valutazione in ordine all'opportunità di far confluire nel procedimento civile atti ritenuti utili.

Di seguito, quindi, saranno indicati alcuni possibili indirizzi per ridisegnare il ruolo del PM nel senso indicato e per assicurare la massima garanzia di coordinamento tra autorità giudiziaria penale e civile, unanimemente avvertita come necessaria non solo per prevenire l'escalation della violenza, che non di rado culmina nei femminicidi, ma anche per ridurre il rischio di vittimizzazione secondaria (art.18 Convenzione di Istanbul *“Le Parti si accertano che le misure adottate mirino ad evitare la vittimizzazione secondaria”*).

5.8. Il Pubblico Ministero minorile

L'azione dell'Ufficio requirente minorile si rivela anch'essa particolarmente importante nel contrasto alla violenza di genere,

Il Pubblico Ministero minorile ha rappresentato, fin dalla sua istituzione, un presidio formidabile di tutela dell'infanzia violata con il compito di attivare immediatamente gli anticorpi del sistema a sua protezione.

Tali Uffici svolgono, innanzitutto, un'importante azione di prevenzione attraverso l'individuazione di indici di rischio di quei nuclei familiari in cui, dalle relazioni dei Servizi Sociali, possano cogliersi dinamiche relazionali alterate e indicative di situazioni di possibili violenza endofamiliare in tutte le sue molteplici forme (fisica, psicologica, sessuale, assistita).

In questo compito il PMM è in grado di intercettare, in maniera consistente, il fenomeno criminale della violenza maschile sulle donne, che, per quanto riguarda le vittime-minori di età, si declina, spesso, in forme di violenza assistita[26].

E, se è vero che sul versante "penale" tale Ufficio ha un raggio d'azione limitato, nel senso che i minori sono tradizionalmente vittime di violenza domestica e assistita piuttosto che autori di violenza intrafamiliare, nondimeno in tale settore l'azione del PMM assume peculiare rilievo in tema di protezione della vittima minorenni proprio allorché l'agente sia un adulto: in tal caso è, però, indispensabile uno stretto raccordo tra il PM indagante sull'autore del reato ordinario e il PMM, da attuare sin dalla prima fase delle indagini, col precipuo obiettivo di contemperare le esigenze investigative e la piena protezione della persona di età minore, il cui ascolto deve avvenire in tempi celeri, con modalità corrette e con un setting adeguato e in collaborazione con esperti altamente qualificati.

Da tempo si è messa in luce la assoluta necessità del più ampio coordinamento tra Procura ordinaria e minorile.

Oggi l'esigenza di coordinamento è resa ancor più viva dall'entrata in vigore della Riforma Cartabia (d.lgs. n.149/2022), che prevede una specifica disciplina in sede civile dei procedimenti relativi alla violenza domestica (art. 473-bis.40 ss. c.p.c.), il cui successo implica necessariamente prassi virtuose, quanto a raccordo tra autorità giudiziarie e a circolazione di informazioni (non è un caso, infatti, che l'art. 473-bis.41 c.p.c., che disciplina la forma della domanda, indichi espressamente che il PM deve indicare gli eventuali procedimenti, definiti o pendenti, relativi agli abusi e alle violenze e che al ricorso devono essere allegati copia degli accertamenti svolti, dei verbali relativi all'assunzione di sommarie informazioni e di prove testimoniali, nonché dei provvedimenti relativi alle parti e al minore emessi dall'autorità giudiziaria o da altre pubblica

autorità).

Il costante ed efficace coordinamento tra PMM e PM è, innanzitutto, fondamentale ai fini della tempestiva adozione degli ordini di protezione^[27] ex art. 473-bis.69 c.p.c. che il PMM può richiedere al Tribunale per i Minorenni in caso di potenziale pregiudizio per la prole, salvo che penda tra le parti giudizio di separazione, nel qual caso la competenza spetta al PM ordinario.

In tale ambito si segnala la sperimentata buona prassi secondo cui, alla ricezione della segnalazione civile circa il possibile pregiudizio del minore connesso a condotte di violenza intrafamiliare, nelle sue molteplici forme, all'atto dell'iscrizione del fascicolo civile il PMM procede immediatamente a verificare la eventuale pendenza di procedimenti di separazione/divorzio innanzi al giudice ordinario, ciò al fine di risolvere le questioni di competenza tra giudice ordinario e Tribunale per i Minorenni (e relative azioni dei rispettivi Pubblici Ministeri), alla luce dell'art. 38 disp. att. c.c.: accertata la pendenza di procedura innanzi al giudice della separazione, il PMM informa il PM delle notizie acquisite dai Servizi Sociali e della propria incompetenza, così consentendo al PM ordinario civile di assumere con celerità le proprie determinazioni a tutela del minore dinanzi al giudice della separazione.

Il coordinamento PM e PMM si rivela, inoltre, centrale anche nei casi di provvedimenti urgenti di collocamento in protezione del minore con allontanamento da uno o entrambi i genitori ex art. 403 c.c., come modificato dalla legge 206/2021: in tal caso il PMM che provvede ai sensi dell'art. 403, commi secondo e terzo, c.c. deve necessariamente interloquire con il PM ordinario -sia penale che civile- per affrontare insieme i diversi aspetti che ne derivano, sia ai fini penali avuto riguardo, in particolare, alla segretezza del luogo di collocamento in protezione, sia ai fini civili per tutte le determinazioni che il giudice della separazione dovrà assumere.

Il coordinamento tra gli uffici si rivela, poi, indispensabile per individuare il necessario equilibrio tra l'esigenza di acquisizione della prova e la tutela delle vittime di violenza domestica. Troppo spesso, infatti, la tutela tempestiva di queste è avvertita come rischiosa per il segreto investigativo o addirittura incompatibile con l'attività d'indagine; di conseguenza, i PM procedenti tendono a non allegare alcunché alla comunicazione ex art. 609-*decies* c.p.^[28] (né l'anagrafica del minore né gli atti investigativi), con una sterilizzazione di fatto delle finalità di protezione dei soggetti vulnerabili voluta dal legislatore. Deve, dunque, essere raccomandata l'individuazione di tipologie di atti, utilizzabili in sede civile, che non creino danni di una anticipata *discovery* alle indagini penali; e deve anche tenersi presente che la pendenza delle indagini non sempre implica un'esigenza di segretezza *tout court* sicché il PM ordinario, quando oppone il segreto al PMM, dovrebbe indicare le specifiche esigenze investigative, e anche il

termine di presumibile superamento delle stesse, altrimenti paralizzando di fatto la stessa possibilità di tutela delle vittime, che in tal modo rischiano di continuare a dover sopportare maltrattamenti e abusi. Ovviamente, vanno trasmessi immediatamente gli atti relativi all'incidente probatorio e ad eventuali misure cautelari.

Prassi, in ogni caso, da valorizzare è quella per la quale la Procura ordinaria segnala con immediatezza al PMM la cessazione delle esigenze investigative eventualmente opposte, trasmettendo copia degli atti di indagine compiuti. A sua volta la Procura minorile trasmetterà alla Procura ordinaria le relazioni dei servizi socio-sanitari del territorio e informerà tempestivamente il medesimo Ufficio dei provvedimenti eventualmente adottati dall'Autorità amministrativa ex art. 403 c.c., nonché della presentazione di ricorso al TM, specificando le richieste formulate (es. allontanamento del minore dalla casa familiare, nomina di un tutore o curatore speciale, sospensione o decadenza dalla responsabilità genitoriale).

Gli Uffici requirenti devono, inoltre, impegnarsi a evitare la ripetizione di atti processuali (ad es. l'ascolto del minore e/o la perizia sulla sua capacità di discernimento) che possano determinare la vittimizzazione secondaria delle vittime; in questo senso il coordinamento non è solo una risorsa per la migliore gestione dei procedimenti di rispettiva competenza, ma anche un dovere in ossequio ad una precisa disposizione normativa (art. 18 Convenzione di Istanbul).

6. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni esposte possono essere formulati i seguenti indirizzi.

6.1. Il versante penale

1. incrementare e rafforzare la **formazione periodica** e la **specializzazione degli uffici requirenti**; istituire la “personalizzazione del fascicolo”, prevedendo in via tendenziale che a sostenere l'accusa nel dibattimento sia lo stesso pubblico ministero che ha svolto le indagini; garantire la trattazione unitaria dei procedimenti di violenza di genere in riferimento alla medesima persona offesa/medesimo autore applicando la ‘regola del precedente’ anche qualora il procedimento sia definito con archiviazione, con rinvio a giudizio, con sentenza; incentivare le buone prassi di opportuno raccordo tra Pubblico Ministero di primo grado e Procura Generale presso la Corte d'appello;

2. favorire la **formazione specifica delle forze di polizia giudiziaria** e promuovere uno standard professionale elevato, allo scopo di creare una rete di soggetti di polizia giudiziaria che possano fungere da referenti stabili sul territorio: 1. attraverso l'adozione di specifiche direttive e di protocolli operativi finalizzati ad orientare le modalità di primo intervento ed a predisporre specifiche modalità per l'ascolto delle vittime, anche per evitare forme di vittimizzazione secondaria; 2. attraverso l'organizzazione di periodici incontri di formazione; 3. attraverso la creazione, in ogni articolazione territoriale di PG, di una "rete di punti qualificati di ascolto";

3. rafforzare il lavoro 'in rete' tra servizi sociali, sanitari, sociosanitari, forze dell'ordine ed enti locali, in particolare attraverso: 1. la formalizzazione di protocolli interistituzionali, 2. l'istituzione di 'sportelli accoglienza vittime' di carattere informativo presso le Procure della Repubblica; 3. la mappatura completa dei servizi offerti nel territorio per affrontare, dai vari punti di vista, le problematiche connesse alla violenza di genere; 4. l'opportuno raccordo con le istituzioni preposte nel caso dei cd. 'orfani speciali';

3. favorire l'elaborazione di **linee guida di valutazione dei cd. fattori di rischio**, attraverso l'individuazione di criteri – da formalizzare in apposito protocollo – che, seppur non vincolanti, siano diretti ad evidenziare le caratteristiche e il grado del rischio, in termini di immediatezza e concretezza: la drammatica persistenza dei fenomeni di violenza domestica e di genere richiede, infatti, primariamente, che l'intervento giudiziario sia tempestivo e la tempestività si misura sulla capacità di cogliere gli indicatori della violenza da parte dell'autorità giudiziaria e dei suoi ausiliari e sulla conseguente adozione di misure ragionevolmente idonee ad impedire la materializzazione del rischio;

4. rivolgere **particolare attenzione alla raccolta delle fonti di prova**, considerato che le dichiarazioni della vittima non di rado si rivelano "fluide" – come dimostra il significativo tasso di ritrattazioni e ridimensionamenti dei fatti che intervengono nel corso dell'indagine o nel processo – e che, pertanto, diventa indispensabile l'adozione tempestiva di strategie investigative ad **ampio spettro** (in particolare, sommarie informazioni delle persone informate sui fatti; acquisizione della documentazione medica riferita alle lesioni subite dalla vittima o relativa alla persona sottoposta ad indagini, quali relazioni su interventi psichiatrici, abuso di alcool o sostanze stupefacenti, ecc.; acquisizione della documentazione eventualmente in possesso dei servizi sociali o del Tribunale civile o del Tribunale per i Minorenni, della documentazione scolastica relativa ai minori componenti il nucleo familiare, nonché della documentazione relativa a precedenti denunce della persona offesa);

5. calibrare opportunamente l'opzione tra la **scelta dell'incidente probatorio**, funzionale alla completezza della ricostruzione delle condotte sulle quali si fonda la potenziale responsabilità, e l'eventuale contrapposta valutazione di procedere con il **rito immediato**, opzione questa che privilegia la tempestività di una potenziale condanna;
6. porre la massima attenzione nella **scelta del consulente**, ausilio fondamentale nei casi più complessi, che deve avvenire sulla base dell'accertamento di una effettiva specializzazione nella materia della violenza di genere;
7. nella fase cautelare **potenziare il ricorso al braccialetto elettronico**, che può rivelarsi un mezzo determinante nel contrasto al «rischio di letalità» nei casi in cui sia stata ritenuta non indispensabile la misura custodiale, richiedendolo con una distanza adeguata e interpellando la donna al fine di consentirle di avere l'apparecchio antistalking; ed assicurare il rispetto delle informative spettanti alla persona offesa e delle comunicazioni rivolte ai servizi sociali;
8. rafforzare il **coordinamento organizzativo tra il Tribunale ordinario e la Procura** della Repubblica attraverso la redazione di protocolli aventi ad oggetto direttive condivise sui termini entro i quali il Gip e il TdR debbano pronunciarsi, rispettivamente, sulle richieste di misure cautelari e di incidente probatorio e sugli appelli cautelari proposti dal Pubblico Ministero;
9. sollecitare gli **operatori di PG** ad adottare **misure idonee ad ovviare ai rischi di incolumità della vittima nei tempi di attesa della misura cautelare**, soprattutto nei casi più gravi di violenza di genere (ad esempio, monitoraggi protettivi con appostamenti presso l'abitazione della vittima);
10. incrementare il ricorso alle **misure di prevenzione quale valida alternativa** alla mancata applicazione della misura cautelare ovvero alla loro declaratoria di inefficacia, nonché all'atto della scarcerazione qualora la pericolosità risulti attuale;
11. prestare particolare **attenzione agli esiti dei corsi di recupero dell'autore del reato** ai fini e per gli effetti di cui agli articoli 165, comma quinto, del codice penale e 282-*quater* del codice di procedura penale: non avendo la legge n. 69 del 2019 previsto una disciplina per il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni che possono fornire tali «percorsi di recupero», in attesa di accreditamento e di linee guida nazionali dovrà essere attentamente verificata la serietà professionalità di chi organizza tali percorsi di recupero, al fine di garantire uno *standard* elevato di qualità dei servizi; e a tal fine si possono rivelare utili forme di controllo e di verifica preventiva, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di idoneità;

12. ***favorire l'intervento trattamentale*** sugli uomini autori di violenza ***in sede di esecuzione della pena***, quale parte di un processo più ampio di cambiamento culturale per il superamento degli stereotipi di genere che portano alla discriminazione e alla violenza: in quest'ottica va rafforzato il ruolo del pubblico ministero cui spetta il compito di vigilare sulla traiettoria del percorso trattamentale del condannato per violenza di genere e sugli aspetti contenutistici e prescrittivi del beneficio concesso, prevedendo, sotto il profilo organizzativo, che anche i magistrati del pubblico ministero che partecipano alle procedure di sorveglianza siano dotati di adeguata specializzazione in materia.

6.2. Il versante civile

1. occorre assicurare il ***coordinamento tra PM civile e PM penale***: ottimale sarebbe se la stessa persona "fisica" si occupasse di entrambi i versanti, il che consentirebbe di modulare meglio l'attività investigativa/istruttoria e la circolazione di informazioni civile/penale, curando anche che gli accertamenti vengano effettuati una sola volta, magari attraverso l'uso della videoregistrazione, per evitare la vittimizzazione secondaria delle persone offese;

2. il PM, nella sua doppia veste, ***qualora riscontri, nell'ambito del procedimento penale, "reati spia"*** o comunque fatti che possano far temere per l'incolumità psico-fisica della donna o del minore deve immediatamente verificare la pendenza di un procedimento civile ed intervenire. Qualora appurasse che non pende procedimento civile potrebbe assumere l'iniziativa ex art. 473-bis.13 c.p.c.;

3. nel caso in cui in sede penale emergano fatti che, seppure non sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio, siano ***comunque significativi di relazioni familiari improntate alla aggressività***, al controllo, all'isolamento, allo svilimento o al ricatto economico, occorre "vestire" la eventuale richiesta di archiviazione. In tal modo il PM, veicolando l'atto nel procedimento civile, potrebbe offrire utili elementi di riscontro alle allegazioni di violenza (l'esperienza insegna, infatti, come i provvedimenti di archiviazione vengano non di rado utilizzati per fondare accuse di falsità nei confronti delle madri, con conseguente automatico affidamento condiviso dei figli). Qualora, invece, il procedimento civile non sia pendente, lo stesso PM che ha chiesto l'archiviazione potrebbe assumere l'iniziativa ex art. 473-bis.13 c.p.c., chiedendo l'apertura di un procedimento di potestà. L'esatta ricostruzione dei fatti nella richiesta di archiviazione è, in ogni caso, essenziale per consentirne la valutazione in sede civile ed anche nella stessa sede penale nel caso di presentazione di successive denunce o querele;

4. in caso di ricorso ***all'incidente probatorio***, le dichiarazioni così cristallizzate devono essere tempestivamente ***introdotte nel procedimento civile per la custodia della prole***;

5. il PM deve presenziare alle udienze civili o, almeno, redigere “note” d’udienza, partecipando attivamente all’istruttoria, producendo documenti, indicando testi, partecipando all’ascolto del minore e avanzando richieste autonome (es. sospensione dalla responsabilità genitoriale, nomina del curatore speciale, richiesta di affidamento super esclusivo o di incontri protetti);

6. ***il PM deve avere dimestichezza con il processo civile telematico e con la consolle***: ciò al fine di avere costantemente contezza degli sviluppi del procedimento. Per facilitare la consultazione sarebbe opportuno prevedere un “*alert*” sulla consolle, con il quale il giudice civile segnala al PM i procedimenti maggiormente problematici. In alternativa, il PM potrebbe chiedere alla Polizia Giudiziaria di verificare se pende procedimento civile in modo da poter intervenire;

7. è opportuna la ***previsione di una sorta di ufficio spoglio***, in cui la Polizia Giudiziaria verifica gli atti civili comunicati dalla cancelleria civile alla Procura per il visto al fine di individuare e segnalare al Pubblico Ministero quelli che contengono elementi significativi di relazioni familiari caratterizzate da conflittualità, aggressività, mortificazione/isolamento/svilimento della partner, comportamenti pregiudizievoli ai figli; l’emersione di questi fatti consentirebbe di accendere un faro sugli abusi intrafamiliari a prescindere dalla denuncia in sede penale che, come detto, avviene in una minima parte dei casi;

8. l’obiettivo ***limite alle comunicazioni del PM al giudice civile*** derivante dal segreto istruttorio potrebbe essere ***superato inviando al giudice civile una nota scritta*** in cui si indicano i soli fatti, dati o informazioni non riservati. In ogni caso il PM dovrebbe bilanciare i danni di una eventuale desecretazione anticipata in sede penale con i vantaggi derivanti in sede civile dal tempestivo affidamento esclusivo del minore alla madre e dal divieto di incontri con il genitore violento. Resta fermo che, nel momento in cui gli atti sono ostensibili all’indagato, essi devono essere immediatamente comunicati al giudice civile;

9. va sempre valutata ***l’opportunità della nomina di un CTP del PM in caso di CTU*** sulla responsabilità genitoriale;

6.3. Il coordinamento PM ordinario e PM Minorile

1. appare necessario individuare ***modalità efficaci di coordinamento*** tra PM ordinario e PM minorile;

2. il PM minorile, quale titolare dell'azione civile davanti al Tribunale per i minorenni, ***prima di inoltrare un ricorso ex art. 473-bis.13 c.p.c. è tenuto a verificare la pendenza di eventuale procedimento civile davanti al Tribunale ordinario*** (tramite collegamento al Sicid) nel qual caso, non essendo competente, deve trasmettere gli atti al PM civile della Procura ordinaria per l'eventuale intervento nel giudizio civile; al contrario, se non pende procedimento davanti al Tribunale ordinario, l'eventuale ricorso va inoltrato al Tribunale per i minorenni a cura del PM minorile, che dovrà essere messo in condizioni di utilizzare gli atti rilevanti del procedimento penale pendente davanti alla Procura ordinaria;

3. ***se non pende*** un procedimento civile davanti al TO, ***il PM ordinario deve trasmettere prontamente*** gli atti al PM minorile perché proceda davanti al TM, oppure direttamente al TM se gli risulti già la pendenza di un procedimento civile a tutela del minore;

4. ***in caso di incidente probatorio***, come anche di emissione di misura cautelare, occorre trasmettere con tempestività gli atti all'Ufficio minorile;

5. nel rispetto della tutela del segreto istruttorio, occorre più efficacemente perseguire la tutela dei minori vittime di violenza domestica, quantomeno ***individuando tipologie di atti che possono essere utilizzati in sede civile, in quanto non creano danni di anticipata discovery alle indagini penali***, ma al contempo garantiscono una tempestiva ed efficace tutela delle vittime;

6. occorre rafforzare anche presso gli Uffici requirenti minorili la ***formazione e la specializzazione del personale di polizia giudiziaria***, implementandone altresì il dimensionamento, che allo stato si rivela insufficiente;

7. va infine ***implementato, anche nel settore minorile, il processo telematico***, anche al fine di rafforzare il raccordo con le altre Autorità Giudiziarie.

* * * [\[29\]](#)

L'Avvocato generale

Pasquale Fimiani

Il Procuratore generale

Luigi Salvato

[1] I reati in materia di genere mantengono un andamento statistico elevato e pressoché costante. In particolare, nel periodo 2019-2022 si sono registrati in Italia, rispettivamente, 112, 118, 119 e 125 femminicidi a fronte, rispettivamente, di complessivi 319, 285, 304 e 319 omicidi. Quanto ai cd. reati spia, l'andamento generale di detti reati commessi nel medesimo periodo attesta, quanto agli *atti persecutori* ed ai *maltrattamenti contro familiari e conviventi*, un trend in progressivo e costante incremento fino al 2022, anno in cui tali delitti hanno subito un significativo decremento, diversamente dalle *violenze sessuali* che, a fronte di un decremento nel 2020 rispetto all'anno precedente, mostrano un incremento nel biennio successivo (numericamente, nel periodo in esame, gli atti persecutori accertati vanno da un minimo annuo di 16.065 ad un massimo di 18.724; i maltrattamenti da un minimo di 20.850 ad un massimo di 23.728; le violenze sessuali da un minimo di 4.497 ad un massimo di 5.991). Ciò che più rileva è che, nel periodo in esame, l'incidenza delle donne sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante, attestandosi intorno al 75% per gli *atti persecutori*, tra l'81 e l'83% per i *maltrattamenti contro familiari e conviventi* e con valori che oscillano tra il 91 e il 93% per le *violenze sessuali*. Quanto ai delitti introdotti dal 'Codice rosso', nel periodo in esame sono andati progressivamente aumentando sia il reato di *deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso* (art. 583-*quinquies* c.p.) che le *violazioni ai provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa* (387-bis c.p.); mentre per la *costrizione o induzione al matrimonio* (art.558-bis c.p.) e la *diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti* (art.612-ter c.p.) si registra un decremento nell'ultimo anno.

[2] In tema di violenza di genere vanno segnalate anche tre recenti decisioni della Corte EDU che si pongono nel solco della sentenza 2.03.2017 Talpis c. Italia:

1. Landi c Italia, 7.04.2022 – La Corte Edu ha esortato le autorità italiane a colmare la lacuna legislativa riguardante la mancanza di rimedi civili efficaci esperibili avverso qualsivoglia autorità statale che non adotti misure preventive o protettive necessarie in relazione alla fattispecie di violenza domestica;

2. De Giorgi c. Italia, 16.06.2022 – La Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 2 CEDU per l'inerzia delle autorità italiane nel proteggere una donna e i suoi figli dalle violenze e dai maltrattamenti inflitti dal compagno la cui escalation di soprusi e violenze continui ha trovato il culmine nell'uccisione del figlio di un anno della donna e nel tentato omicidio della stessa;

3. M.S. c. Italia, 7.07.2022 – La Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia: a) per violazione dell'art. 3 (materiale) per mancanza di diligenza, in un primo periodo, delle autorità nazionali intervenute tardivamente nell'applicazione di una misura cautelare, ossia 22 mesi dopo che la ricorrente era stata aggredita da suo marito con un coltello; e per mancanza di valutazione immediata e proattiva dell'esistenza di un rischio reale e immediato di violenze domestiche contro l'interessata. Ha affermato, invece, la diligenza delle autorità nazionali, in un secondo periodo, nella loro valutazione dei rischi autonoma, proattiva ed esaustiva, che le ha portati ad adottare una misura cautelare e ad ammonire il marito; b) per violazione dell'art 3 (procedurale) per mancanza di diligenza e di rapidità da parte dei giudici nazionali, con il risultato che il marito violento ha goduto di un'impunità quasi totale in ragione della prescrizione; e per il mantenimento di un sistema, sulla base dei meccanismi di prescrizione dei reati, propri del quadro nazionale, in cui la prescrizione è strettamente legata all'azione giudiziaria, anche dopo l'avvio di un procedimento.

[3] Le comunicazioni relative ai provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva, nonché alle condotte di evasione dell'imputato, sono sempre effettuate alla persona offesa e al suo difensore, ove nominato;

[4] Il pubblico ministero assume informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;

[5] Quando a seguito di un provvedimento del giudice di sorveglianza deve essere disposta la scarcerazione del condannato, il pubblico ministero che cura l'esecuzione ne dà immediata comunicazione, a mezzo della polizia giudiziaria, alla persona offesa e, ove nominato, al suo difensore;

[6] Ai fini della decisione dei procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale, copia delle ordinanze che applicano misure cautelari personali o ne dispongono la sostituzione o la revoca, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, del provvedimento con il quale è disposta l'archiviazione e della sentenza emessi nei confronti di una delle parti in relazione a determinati reati è trasmessa senza ritardo al giudice civile procedente.

[7] A tal fine, la legge:

- introduce l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, nonché di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregati per uomini e donne;
- introduce l'obbligo per tutte le strutture sanitarie pubbliche e in particolare le unità operative di pronto soccorso di fornire i dati e le notizie relativi alla violenza contro le donne;
- istituisce un sistema integrato tra i Ministeri dell'interno e della giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza contro le donne, con particolare riguardo a quei dati che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima del reato;
- prevede che alle rilevazioni concernenti specifici reati siano apportate le opportune modifiche affinché vengano registrati i dati riguardanti la relazione tra l'autore e la vittima del reato, la loro età e genere e le circostanze del reato, attraverso l'emanazione di due appositi decreti del Ministro della giustizia;

- perfeziona, arricchendole di ulteriori dati informativi, le rilevazioni annuali condotte da Istat sulle prestazioni e i servizi offerti rispettivamente dai Centri antiviolenza e dalle case rifugio.

[8] Dall'indagine svolta dalla Commissione di inchiesta del Senato sul femminicidio e dai dati resi noti dal Consiglio Superiore della Magistratura emerge che in nessun Tribunale è previsto, nei progetti organizzativi, un Gip specializzato nella violenza di genere e domestica; e negli uffici di dimensioni più grandi (Roma, Napoli, Milano, Torino, Palermo) questa appare sicuramente una criticità, peraltro in contrasto con la Convenzione di Istanbul, che richiede la specializzazione del giudice.

[9] Com'è noto, il sequestro di persona 'base' e la violenza privata 'base' sono divenuti procedibili a querela, sicché la violenza sessuale e gli atti persecutori, anche quando connessi con un sequestro di persona o con una violenza privata, sono anch'essi divenuti perseguibili a querela; del pari, le lesioni personali di durata inferiore a 40 giorni sono state rese perseguibili a querela

[10] La Corte EDU riconosce i progressi compiuti dall'Italia nella lotta alla violenza domestica negli ultimi anni; le sentenze citate in nota 1, tuttavia, danno prova del fatto che la Corte di Strasburgo continua ad imputare all'Italia condotte inosservanti degli obblighi convenzionali. Ciò trova conferma anche nel fatto che lo **stato di esecuzione della sentenza *Talpis***, pronunciata ormai sei anni fa, **non è stato ancora dichiarato concluso**. In particolare, nel corso dell'ultima **riunione di monitoraggio**, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha rilevato l'opportunità di proseguire la supervisione dell'esecuzione della sentenza *Talpis*, in ragione della necessità di garantire che l'Italia dia **effettiva attuazione al quadro giuridico** predisposto a tutela delle donne vittime di violenza domestica. Le **principali criticità** che destano la preoccupazione del Comitato dei Ministri sono peraltro le stesse ravvisate dal Comitato *Grevio* nel primo rapporto sullo stato di applicazione della Convenzione di Istanbul in Italia e trovano emblematico riscontro in tutte le vicende sopra esaminate. Nello specifico, tali criticità consistono in una prassi diffusa fatta di: mancata considerazione degli episodi di violenza domestica nelle decisioni civili concernenti la custodia o i diritti di visita; mancato

coordinamento tra giustizia civile e penale; inadeguatezza delle procedure di valutazione del rischio, che non risultano esaustive in quanto non fondate su *checklist* standardizzate o *best practices*; nonché assenza di formazione specifica degli attori istituzionali coinvolti nei processi valutativo-decisionali. In definitiva, pur a fronte di un quadro giuridico astrattamente idoneo ad assicurare una protezione effettiva delle donne vittime di violenza domestica, l'**inadeguatezza rispetto agli standard convenzionali** della tutela offerta loro dall'Italia si risolve in larga misura in un **problema di valutazione**: valutazione delle specificità del fenomeno della violenza domestica, delle sue ripercussioni nelle dinamiche familiari e del rischio di reiterazione degli episodi violenti.

[11] A tal fine sarebbe auspicabile anche la denominazione dei Gruppi specializzati sulla base della materia trattata, senza il generico riferimento alle cd. fasce deboli.

[12] Anche la Corte di cassazione in più sentenze ha sottolineato l'importanza di non confondere le liti con le violenze (cfr. di recente, Sez. VI, n. 19847/2022 che invita espressamente a non confondere il delitto di maltrattamenti con le liti familiari osservando che *“vi sono i primi quando emerge un rapporto di gerarchia e di potere, dunque di sopraffazione di un soggetto su un altro; mentre vi sono le seconde quando le parti sono in posizione paritaria e simmetrica. Alcuni criteri per cogliere la differenza sono, ad esempio, che vi siano o meno l'accettazione del punto di vista dell'altro; che si ripeta o meno, con modalità prestabilite, la soccombenza sempre dello stesso soggetto; che vi sia la sensazione di paura solo di uno dei due”*.

[13] Si ribadisce che, come già detto in nota 8, tra le **principali criticità** ravvisate dal Comitato Grevio nel primo rapporto sullo stato di applicazione della Convenzione di Istanbul in Italia vi è la “inadeguatezza delle procedure di valutazione del rischio, che non risultano esaustive in quanto non fondate su *checklist* standardizzate o *best practices*”

[14] A tale risoluzione ha fatto, poi seguito, la più recente delibera 8 novembre 2021 con la quale il CSM ha dato conto dei risultati del monitoraggio sull'applicazione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di

genere e domestica.

[15] La Corte di cassazione – nel fare applicazione del principio di diritto sancito dall’art. 55 della Convenzione di Istanbul secondo cui le indagini ed i procedimenti penali dei reati di violenza di genere devono continuare “anche se la vittima dovesse ritrattare l’accusa o ritirare la denuncia” – ha più volte affermato che la ritrattazione non costituisce espressione di volubilità e inattendibilità intrinseca delle persone offese, ma rappresenta un esito possibile, se non addirittura certo, dovuto alle modalità insidiose, circolari e manipolatorie in cui si sviluppa in particolare la violenza domestica; il che “impone un impegno motivazionale al giudice che, nei reati di violenza di genere, a fronte di mancate denunce, ridimensionamenti, supposti riappacificamenti e persino ritrattazioni della persona offesa, anziché qualificare dette condotte come un elemento utile ad escludere il rischio di reiterazione del reato e/o la pericolosità dell’autore, deve accertare che non siano sintomatiche dell’esposizione della persona offesa alla prosecuzione o all’aggravamento della relazione maltrattante attraverso minacce, ricatti, intimidazioni e rappresaglie” (Sez. 6, n. 29688 del 06/06/2022).

[16] Centrale, al riguardo, è la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, recante «Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato», che riconosce a tutte le vittime il «diritto alla protezione» e, pur facendo salvi i diritti della difesa, «richiede agli Stati membri di assicurare che sussistano misure per proteggere la vittima e i suoi familiari da vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazioni e ritorsioni, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici». La Convenzione di Istanbul, dopo aver affermato all’articolo 2, che le Parti «presteranno particolare attenzione alla protezione delle donne vittime di violenza di genere», precisa, al successivo articolo 18, che bisogna «proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza»; e, circa lo svolgimento dell’azione giudiziaria, non solo richiede espressamente una cooperazione «tra le autorità giudiziarie ed i pubblici ministeri», ma sottolinea, anche, che le misure devono «essere basate su una comprensione della violenza di genere, e concentrarsi sulla sicurezza della vittima».

[17] Ed infatti nel 2013 la sua applicabilità è stata estesa (ad opera della legge 15 ottobre 2013 n.119, emanata in attuazione della convenzione di Istanbul) dapprima alla misura cautelare dell'allontanamento dall'abitazione familiare (articolo 282-*bis* del codice di procedura penale) e successivamente, con la legge n. 69 del 2019, al «divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa» (articolo 282-*ter* del codice di procedura penale).

[18] Piuttosto, dai dati forniti dal Ministero dell'interno e dalla risposta ad interpellanze parlamentari, la prima del 13712/2019 (n. 2-00599) e la seconda del 15/1/2021 (n. 2-01022), risulta che vi è un ampio numero di braccialetti elettronici non utilizzati.

[19] «Quando l'imputato si sottopone positivamente ad un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne dà comunicazione al pubblico ministero e al giudice ai fini della valutazione ai sensi dell'articolo 299, comma 2».

[20] «Nei casi di condanna per i delitti di cui agli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis*, nonché agli articoli 582 e 583-*quinquies* nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati».

[21] Articolo 16 – Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento: 1 Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica, per incoraggiarli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire nuove violenze e modificare i modelli comportamentali violenti. 2 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi di trattamento per prevenire la recidiva, in particolare per i reati di natura sessuale. 3 Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi 1 e 2, le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se

del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime.

[22] In proposito l'indagine svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, di cui alla *“Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale”*, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022, ha evidenziato una sostanziale invisibilità e sottovalutazione della violenza di genere e domestica nelle cause civili. Tale sottovalutazione ha come conseguenza, ad esempio, l'alta probabilità dell'affidamento in regime condiviso dei figli, che è infatti il regime ordinario, con il duplice rischio di affidare un bambino a un padre violento e di costringere la donna-vittima ad avere rapporti continui con il medesimo.

[23] *Articolo 31 – Custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza*

1. Le Parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione.

2. 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.

[24] Nel par. 186 si legge:.... *“il Grevio sottolinea come la sicurezza del genitore non violento e del bambino debbano essere un elemento centrale nel decidere del miglior interesse del bambino per quanto riguarda gli accordi sull'affidamento e le visite.... Sebbene il Grevio sostenga il diritto del bambino a mantenere un legame con entrambi i genitori, previsto dall'art.9, comma 3, della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia, l'esposizione alla violenza domestica -come vittima o testimone- richiede delle eccezioni alla regola nel miglior interesse del bambino”*

[25] *Art. 473-bis.40 (Ambito di applicazione). – Le disposizioni previste dalla presente sezione si applicano nei procedimenti in cui siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o*

di genere poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli minori.

[26] Per “violenza assistita” da minori in ambito familiare si intende, come è noto, il fatto che un minorenni “faccia esperienza” di qualsiasi forma di maltrattamento, compiuto attraverso atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica, su figure di riferimento (ad esempio: la madre) o su altre figure affettivamente significative (adulte e minorenni che siano). Il bambino può fare esperienza di tali atti direttamente, quando questi avvengono nel suo campo percettivo, oppure indirettamente quando il minore ne è a conoscenza e/o ne percepisce gli effetti (si ha pertanto violenza assistita non solo quando il minore vede e vive direttamente le percosse, gli insulti, le minacce e le sofferenze cui il genitore è esposto, ma anche se queste violenze, pur non avvenendo direttamente innanzi ai suoi occhi, sono da lui conosciute attraverso la percezione dei suoi effetti).

[27] Gli ordini di protezione disposti dal Tribunale per i Minorenni hanno medesimo contenuto delle misure cautelari dell'ordine di allontanamento dalla casa familiare del coniuge o del convivente, con il vantaggio di non essere soggetti a termini di scadenza e di fase

[28] L'art. 609-*decies* c.p. è la disposizione normativa che traccia il perimetro del coordinamento fra l'azione del pubblico ministero ordinario che procede per le ipotesi di reato e l'autorità giudiziaria minorile. Va segnalato, però, che la disposizione pone per il PM ordinario l'onere di comunicazione dell'esito delle indagini preliminari al Tribunale per i minorenni, mentre, a seguito della riforma dell'art. 111 Cost. e l'entrata in vigore della legge n. 149/01, la comunicazione andrebbe più opportunamente inviata, onde evitare inutili adempimenti amministrativi, al Pubblico Ministero minorile, unico soggetto pubblico legittimato a ricorrere al Tribunale per i minorenni (quest'ultimo, infatti, non può procedere d'ufficio).

[29] Hanno collaborato alla redazione degli orientamenti i sostituti Procuratori generali Giuseppina Casella (coordinatrice del gruppo di lavoro), Francesca Ceroni, Valentina Manuali e Stefano Tocci.