



**Violenza di genere**" class="voce">

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

di [Giovanni Negri](#)

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<sup>[1]</sup>, 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 ovviato 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 escludendo 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 della 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:

- a) 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;
- b) 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 maltratta