



FPFP22015
24-25 ottobre 2022
Napoli Castel Capuano

Report del corso: La prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica. Progetto “Laboratori Strasburgo”

A cura di: Gianluca Grasso, *Componente del comitato direttivo della scuola superiore della magistratura* -
Cesare Parodi, *Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torino* - Rossana
Taverna, *Ufficio II - Direzione generale degli affari giuridici e legali - Dipartimento per gli affari di giustizia*
- Livia Locci, *Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torino* - Maria Laura
Aversano, *Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa* - Lorenzo D'Ascia, *Avvocato dello Stato*
- Maria Monteleone, *già procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Roma*

Roma 2022

Sommario

1. Valutazione di sintesi.....	3
2. Report del gruppo a).....	4
3. Report del gruppo b).....	11
4. Report del gruppo c).....	24
5. Programma.....	24
6. Documenti pubblicati.....	27

1. Valutazione di sintesi

Il corso, di impostazione seminariale, ha conseguito valutazioni di assoluta eccellenza, sia con riferimento ai singoli docenti sia nell'apprezzamento dell'intero corso, conseguendo il massimo dei punteggi attribuibili da parte di tutti i partecipanti che hanno espresso una valutazione.

Sono stati particolarmente apprezzati i momenti di discussione e di confronto. Valutazioni molto positive hanno conseguito anche i gruppi di lavoro, impostati su casi pratici e lo scambio di buone prassi.

È stato confermato il successo dell'format (partecipanti selezionati in base alle specifiche funzioni su tutto il territorio nazionale per un coinvolgimento di ogni distretto; laboratorio di discussione), già sperimentato nel seminario di maggio sui minori.

Il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo ha pubblicato una nota ufficiale per segnalare l'evento e la sua riuscita:

[Execution by Italy of ECHR judgments concerning domestic violence and secondary victimisation](#)

[Exécution par l'Italie des arrêts de la CEDH concernant la violence interne et la victimisation secondaire](#)

Di seguito vengono riportati i report dei gruppi di lavoro, il programma del corso e la documentazione pubblicata sul sito della scuola.

Sulla formazione della SSM in tema di diritti umani si veda il rapporto di sintesi:

[La Scuola superiore della magistratura e la formazione sui diritti umani](#)

Il format del progetto - considerato buona prassi dal Consiglio d'Europa - può essere letto su:

[Il progetto "Laboratori di Strasburgo" della Scuola superiore della magistratura DEF.pdf](#)

Numerose sono le buone prassi e le possibili soluzioni funzionali al superamento di criticità o, in ogni caso, al rafforzamento degli strumenti di contrasto, emerse dalla discussione ed evidenziate in questo report.

2. Report del gruppo a)

Coordinatori:

Cesare Parodi, *Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torino* - Rossana Taverna, Ufficio II - *Direzione generale degli affari giuridici e legali - Dipartimento per gli affari di giustizia*

In primo luogo, Rossana Taverna ha illustrato le principali decisioni della Corte EDU con oggetto la violenza casi di violenza di genere e di violenza domestica; in particolare sono stati trattati i temi affrontati dalle sentenze Talpis e Landi, che rappresentano due momenti fondamentali nell'evoluzione della giurisprudenza sul tema. La prima ha evidenziato una serie di criticità di “sistema”, che sono state sostanzialmente risolte a livello normativo, mentre la seconda, recente, ha evidenziato come criticità permangano sul piano dell'effettiva tutela dei diritti che possono essere “aggredditi” da condotte di violenza di genere o domestica.

Il Consiglio d'Europa ha intrapreso una serie di iniziative per promuovere la protezione delle donne contro la violenza già a partire dal 1990. In particolare, queste iniziative hanno portato all'approvazione, nel 2002, da parte del Consiglio d'Europa della raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza,[3] e la realizzazione di una campagna a livello europeo negli anni 2006-2008 per combattere la violenza contro le donne, compresa la violenza domestica.[4]

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha anche preso una posizione politica ferma contro ogni forma di violenza contro le donne. Ha adottato una serie di risoluzioni e raccomandazioni che chiedono norme giuridicamente vincolanti in materia di prevenzione, protezione contro la repressione delle forme più gravi e diffuse di violenza di genere.

Ne sono derivate varie iniziative internazionali, tra cui la Convenzione di Istanbul.

Tra le norme su cui opera direttamente la Corte europea occorre ricordare la Convenzione EDU:

l'art. 1 che sancisce non solo l'obbligo dello Stato di assicurare i diritti ivi garantiti attraverso le fonti normative nazionali, ma anche di assicurare l'azionabilità (in senso generico) degli stessi direttamente da parte del singolo davanti alle autorità nazionali, sia amministrative che giurisdizionali

l'art. 13 della Convenzione (che il Protocollo n. 11 ha intitolato “diritto ad un ricorso effettivo”), che sancisce che “ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

La particolare sensibilità della Corte sui temi del diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti si rinvia anche nella prassi ormai consolidata di concentrare l'esame di alcune delle doglianze proposte dai ricorrenti:

“1. La Corte rammenta che non è vincolata dai motivi di ricorso proposti da un ricorrente ai sensi della Convenzione e dei suoi Protocolli, e che può decidere la qualificazione giuridica da attribuire ai fatti lamentati esaminando questi ultimi in base ad articoli o a disposizioni della Convenzione diversi da quelli invocati dal ricorrente (Radomilja e altri c. Croazia [GC], n. 37685/10 e 22768/12, § 126, 20 marzo 2018)”.

Va inoltre sottolineato l'importante ruolo degli uffici del Ministero che lavorano sulla connessione stretta tra fase ascendente (proposizione del ricorso e fase istruttoria di predisposizione delle difese del Governo) e fase discendente o esecutiva (che si apre dopo la condanna dell'Italia).

Per quanto attiene alla fase discendente, vanno sottolineate le norme vincolanti.

L'efficacia delle decisioni della Corte EDU dipende infatti dagli articoli 41 e 46 della CEDU ed il Protocollo n. 14 reso esecutivo in Italia con legge n. 280 del 15 dicembre 2005, che ha come obiettivo il potenziamento dei poteri del Comitato dei Ministri in caso di inottemperanza dello Stato (avvio di un'azione giudiziaria davanti alla Corte e possibilità di richiedere alla stessa l'interpretazione della sentenza). L'art. 41 della Convenzione stabilisce che "se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa."

Una sentenza di condanna fa nascere, dunque, in capo allo Stato anzitutto l'obbligo di rimuovere le cause della violazione, ripristinando la situazione anteriore alla stessa (obbligo di restitutio in integrum); solo in seconda battuta la violazione darà diritto al risarcimento eventualmente riconosciuto dal giudice europeo a titolo di equa soddisfazione: sembra realizzarsi così una sorta di sussidiarietà differita, sul piano delle conseguenze della sentenza della giurisdizione sovranazionale.

Che cosa chiede la condanna: la restitutio in integrum costituisce elemento primario e naturale dell'obbligazione che incombe sullo Stato in caso di illecito internazionale secondo la giurisprudenza e la prassi diplomatica, e secondo quanto emerge (decisione separata del 1995 sull'equa soddisfazione nel caso Papamichalopoulos e altri c. Grecia, seguita al mancato accordo transattivo tra ricorrenti e Governo greco: la Corte ingiungeva allo Stato di restituire i terreni e le costruzioni esistenti sugli stessi e, solo "faute d'une telle restitution", di pagare una somma a titolo di indennizzo). Inoltre dalla sentenza Broniowsky c. Polonia del 22 giugno 2004, la Corte europea ha inaugurato un nuovo modello di sentenza di condanna, che contiene nel dispositivo la formula della violazione strutturale e che obbliga pertanto lo Stato membro ad adottare tutti i provvedimenti necessari, eventualmente anche di natura legislativa, per rimuovere le cause dalle quali discende la violazione della Convenzione. Anche l'Italia ha subito questo genere di condanne per la prima volta nel caso Sejdovic c. Italia.

Dopo l'esame delle principali sentenze di condanna in tema di violenza di genere e domestica Talpis, Landi, M.S. e De Giorgi, con l'ausilio delle slides, si è fatto riferimento, richiamando quanto detto dal giudice della Corte Raffaele Sabato, al test di Osman

TEST DI OSMAN – inaugurato nella decisione Osman c. Regno Unito e, successivamente, nella causa Opuz c. Turchia, è prospettato dalla Corte come metodo per individuare gli obblighi positivi incombenti sullo Stato: "laddove si affermi che le autorità hanno violato il loro obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita nell'ambito del loro sopra menzionato dovere di prevenire e reprimere i reati contro la persona, si deve stabilire in modo convincente che le autorità fossero a conoscenza, o avrebbero dovuto essere a conoscenza in quel momento, dell'esistenza di un pericolo reale e immediato per la vita di uno o più soggetti identificati a causa degli atti criminali di terzi e che esse non abbiano adottato le misure nell'ambito delle loro competenze che, considerate ragionevolmente, avrebbero potuto probabilmente evitare tale rischio" (si vedano Osman, § 116, e Opuz, § 130).

Pertanto, e fermo restando che l'immediatezza e la realtà del pericolo derivano dalla misura in cui esse erano ragionevolmente prevedibili dalle forze dell'ordine, per l'individuazione e la eventuale cristallizzazione dei criteri di rischio per la vita, da parte dell'autorità giudiziaria, si apre il dibattito, ricordando quanto stabilito dalla Convenzione di Istanbul, il cui rapporto esplicativo stabilisce che il termine "pericolo immediato" si riferisce a ogni situazione di violenza domestica nella quale il pericolo sia imminente o si sia già materializzato ed è probabile che si presenti in futuro, pertanto occorre, per individuare la realtà del pericolo, oltre alla loro stretta connessione temporale, anche verificare la misura e la regolarità delle condotte violente e la diretta conoscenza che le autorità avevano all'epoca dei fatti.

In un secondo momento sono stati enucleati e discussi una serie di problematiche specifiche. Il presupposto del dibattito su tali aspetti può essere sintetizzato con una valutazione, ampiamente condivisa dai partecipanti sull'astratta idoneità sul piano normativo del sistema.

Le indicazioni del legislatore e della Corte europea hanno portato a una serie di interventi i- tra i quali indubbiamente la l 69/2019 (cd codice rosso) e per vari aspetti anche la recente riforma del diritto di famiglia - che hanno posto a disposizione dell'a.g. e della p.g. ipotesi di reato (completato da un pannello di specifiche aggravanti) e di tipologia di strumenti particolarmente ampia.

La specificità e la delicatezza degli interessi tutelati nel settore in analisi ha imposto al legislatore una serie di interventi progressivi per rendere efficace la salvaguardia degli stessi. Strumenti che sono stati progressivamente modulati in termini ampi- verosimilmente più ampi e articolati rispetto a quelli individuati in altri settori. Una scelta del tutto condivisibile, ove si consideri la varietà di situazioni – delle persone offese così come degli autori dei fatti- si possono presentare e che – nondimeno - pone il problema del coordinamento tra le specifiche iniziative che possono essere prese e che – non infrequentemente- rispondono a una esigenza di “rafforzamento” della tutela dei soggetti coinvolti.

L'impressione generale che ne deriva non può che essere positiva, con riguardo agli oneri sostanziali e procedurali desumibili dagli artt. 2 e 3 CEDU. Sul piano sostanziale, per le pene previste (si pensi al reato di cui all'art. 572 c.p. e 612 bis c.p.) tali da essere caratterizzate da una potenzialità dissuasoria. Sul piano procedurale, proprio per graduare e diversificare l'impatto delle misure, la gamma di soluzione è 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 nonché possibilità di applicare specifiche misure di prevenzione, di disporre sul piano amministrativo l'ammonizione e, in sede civile, un ordine di protezione.

Non solo: a prescindere dall'arresto (atto ontologicamente destinato a intervenire per risolvere un'emergenza, identificabile con la flagranza del reato) le misure cautelari sono strutturate in modo tale da potere essere richieste e emesse – volendo e soprattutto potendo - in un tempo breve, senza che ciò pregiudichi la completezza dell'atto. E il sistema prevede, a fronte dell'inefficacia di una misura, la possibilità, con altrettanta rapidità- di chiedere un aggravamento idoneo a rispondere a maggiori esigenze di tutela. Permane verosimilmente, sul piano normativo un'unica evidente criticità legate 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 allo stato impone l'arresto obbligatorio ma non consente emissione di misure cautelare, determinando una fase temporale di “ scopertura “ di tutela della persone per la cui tutela il provvedimento è stato emesso, che non può che essere garantita da una richiesta di aggravamento della misura stessa nell'ambito del procedimento originario.

Anche ai sensi dell'art. 14 CEDU, il sistema non presenta in astratto – quantomeno – profili di criticità. Il quadro normativo non è caratterizzato da problemi di discriminazione nelle modalità di tutela; diversa - verosimilmente, come vedremo- in relazione all'applicazione pratica di tali principi.

In sostanza: gli strumenti esistono e sono astrattamente variegati, duttili ed efficaci. Occorre, pertanto comprendere come applicarli e capire quando ciò è possibile.

Il dibattito si è incentrato, conseguentemente, su quella che è stata definita con formula oltremodo calzante il “diritto della realtà”: valutazione improntate tutte all'esigenza di fronteggiare e ridurre le criticità organizzative del sistema derivanti, in amplissima misura- dall'inadeguatezza sul piano numerico della magistratura requirente, giudicante e della stessa p.g. : inutile poter fruire di strumenti ottimali se non vi è modo di utilizzarli utilmente.

Un primo aspetto ha avuto per oggetto il ruolo della p.g. e- in qualche misura dei servizi sociali. E' emersa unanimemente la rilevanza sia di una formazione specifica della forze di polizia giudiziaria chiamata a raccogliere le denunce della p.o. o comunque approfondire le tematiche derivanti da tali denunce-querelle. Capacità di porsi correttamente sul piano psicologico rispetto vittima del reato, coniugando empatia e professionalità. Capacità di raccogliere tutti gli elementi essenziali non solo del fatto ma anche una del contesto familiare e relazionale dei soggetti coinvolti nella vicenda. Per tale ragione, in molti uffici sono stati organizzati momenti di formazioni e emanate circolari e protocolli diretti ad assicurare un omogeneo, efficiente e tempestivo svolgimento delle indagini. In questa prospettiva è stata ipotizzata l'utilità di acquisire dai servizi sociali relazione pertinenti al nucleo familiare nell'ambito del quale la violenza si è manifestata.

Il tema della specializzazione è stato menzionato più volte anche sotto un differente profilo. Mentre presso gli uffici requirenti, di grandi dimensioni ma non solo- sono stati formati gruppi di lavoro che abitualmente si occupano (anche in via esclusiva) di maltrattamenti, atti persecutorie reati analoghi, raramente tale specializzazione è riscontrata presso l'ufficio G.I.P.; laddove, in ambito dibattimentale non mancano le sezioni specializzate al riguardo. Ove si consideri la delicatezza della materia (sia in relazione alla valutazione delle richieste di misure cautelari, sia dello svolgimento di incidenti probatori, sui quali infra torneremo) l'assenza di specializzazione de l G.I.P. può assumere la natura di criticità strutturale del sistema. Per altro, la medesima rilevanza del tema imporrebbe verosimilmente valutazione di carattere generale da parte degli organi apicali dei Tribunali in ordine alla "distribuzione" delle forze tra sezione GIP e dibattimento, considerando che una capacità qualitativamente e quantitativamente elevata di smaltimento da parte dell'ufficio GIP non può che riflettersi favorevolmente sui carichi e gli impegni delle sezioni dibattimentali.

Fortemente connesso con questo primo profilo risulta quello dell'adempimento dell'obbligo di assunzione a sit della p.o. entro tre giorni dalla denuncia previsto dalla l 69/2019. Un obbligo che indubbiamente risponde alle esigenze alle quali il legislatore italiano ha dovuto fare fronte sulla base delle indicazioni della Corte EDU ma che si scontra, almeno sotto due profili, con la pratica giudiziaria. Ancora una volta si deve rilevare come la maggior parte degli uffici non abbiano a disposizione personale di p.g. sufficiente per procedere all'audizione in tutti i casi nei quali la stessa si presenta come astrattamente necessaria. Inoltre, laddove la querela o denuncia si presenti completa e puntuale, la ripetizione a distanza di pochi giorni della narrazione dei fatti può presentarsi come una dolorosa forma di vittimizzazione secondaria.

Per dare una risposta a queste criticità, in molti uffici si è deciso di formalizzare la mancata convocazione della p.o. entro tre giorni con provvedimenti specifici che illustrano le ragioni dell'omissione, o con formulari che sintetizzano le ragioni di tale scelta. Si è evidenziato che si tratta comunque di un atto tanto oggettivamente necessario quanto potenzialmente foriero di rischio, laddove si dà atto di una scelta almeno in astratto non sintonica con le indicazioni della Corte di Strasburgo.

Le tematiche affrontato confluiscono, poi, tutte, in quello che può essere considerato il problema di maggior momento che il gruppo di lavoro ha dovuto affrontare. Ma si è trattato di definire i criteri attraverso i quali l'intervento delle autorità giudiziarie può ritenersi immediato e inoltre per comprendere quando un rischio debba essere ritenuto reale solo in base alla individuazione di tali criteri sarà possibile calibrare la risposta del sistema e quindi adottare misure adeguate proporzionali al rischio ritenuto elevato. Tutto ciò in sintonia con le indicazioni della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. al proposito sono state prospettate differenti soluzioni da un lato si è ritenuto potenzialmente utile l'individuazione di una

serie di criteri formalizzati in un protocollo diretti ad evidenziare le caratteristiche e il grado del rischio non un limite alla valutazione del PME in seguito a quella del giudice ma una base di lavoro sulla quale effettuare le successive valutazioni altri hanno ritenuto che questo modo di procedere potesse limitare la discrezionalità del pubblico ministero sottolineando come ogni situazione debba essere specificamente e autonomamente valutata punto si ritiene che le due posizioni possono trovare un punto di incontro laddove i criteri individuati vengano considerati una semplice ipotesi di valutazione globale e non siano in alcun modo vincolanti rispetto a quelle che sono le conseguenti scelte del pubblico ministero

In relazione all'individuazione dei criteri sono stati citati quelli della valutazione SARA, da tempo selezionati in funzione delle esigenze di valutazione del rischio nel settore, che indubbiamente rappresentano una buona base di partenza laddove si ritenga di perseguire tale ipotesi operativa. In relazione alla valutazione dell'immediatezza del rischio e alla concretezza dello stesso, grande rilievo deve essere attribuito alla variabile temporale. È necessario comprendere in quali termini la scansione degli eventi configurabili espressione di violenza debba essere elemento fondamentale di valutazione nella individuazione della tipologia di rischio. Anche in questo senso, tuttavia, non è possibile giungere a conclusioni determinate, in quanto non necessariamente un gesto violento e recente può essere indicativo di pericolo immediato e concreto, così come gesti di violenza risalenti nel tempo possono portare a escludere la sussistenza del pericolo stesso. È fondamentale operare una lettura dei singoli comportamenti all'interno del contesto familiare, delle caratteristiche dello stesso e delle relazioni interpersonali fra i soggetti senza trascurare la sussistenza di eventuali patologie psichiatriche o malattie che possono condizionare la valutazione prognostica sulle condotte dell'autore del reato.

E' stato, inoltre, correttamente sottolineato il fatto che la scelta della misura e l'applicazione stessa – in una qualsiasi forma- è atto che viene a incidere sulla libertà personale e che quindi la individuazione degli elementi sui quali fondare la misura è un'attività assolutamente indispensabile, che non può, in molti casi, limitarsi all'assunzione delle dichiarazioni della p.o. Ciò non vuol dire che le semplici dichiarazioni della persona offesa debbano essere ritenute non sufficienti ma altrettanto certamente che la presenza di riscontri testimoniali e documentali (quali ad esempio le relazioni dei servizi sociali, certificati medici o comunque documentazione pertinente alla situazione familiare) devono essere rapidamente acquisite e verificate. Si è voluto sottolineare la difficoltà del settore di specie, che pone a confronto la tutela del bene vita integrità fisica rispetto alla privazione della libertà personale.

Sul piano della valutazione sulla tempestività dell'intervento del sistema è stato rilevato che se esiste un termine specifico per l'intervento della polizia giudiziaria e del pubblico ministero - e se l'indicazione è per il pubblico ministero di provvedere a una richiesta di misura a fronte di un rischio specifico immediatamente - non esiste purtroppo alcun termine per il giudice per le indagini preliminari per procedere in concreto alla valutazione sulla richiesta di misura. Anche in questo caso si deve rilevare che in moltissimi casi eventuali ritardi siano dovuti non certamente a negligenza, quanto al carico di lavoro. Resta il fatto che in molte vicende un'attività di ricerca della prova completa e tempestiva da parte dell'organo requirente non può portare una altrettanto tempestiva risposta in termini di misura cautelare, tale da impedire che il reato sia portato a ulteriori conseguenze.

In relazione alla valutazione sulla formazione della prova uno dei temi principali che sono stati trattati riguarda l'incidente probatorio. Molti hanno sostenuto come lo svolgimento dell'incidente probatorio rappresenti un momento decisivo dell'indagine e quindi del procedimento, in quanto ove tempestivamente svolto consente di cristallizzare la prova in termini efficaci. Una cristallizzazione che a sua volta consente di richiedere misure cautelari in grado di reggere vari gradi di giudizio. Giudici del dibattimento hanno rilevato come la presenza negli atti di un incidente probatorio correttamente

effettuato rappresenti un valore aggiunto notevole rispetto all'impianto accusatorio portato da loro attenzione; nondimeno, laddove l'incidente probatorio sia stato effettuato con modalità non corrette - specie con riguardo alla tipologia di domande poste alla persona offesa - lo stesso può rappresentare un serio problema in relazione alla richiesta di affermazione della penale responsabilità. Di rilievo anche la valutazione sulla scelta di procedere con il rito immediato rispetto all'esigenza di disporre l'incidente probatorio, trattandosi di valutazione che coinvolge interessi contrastanti. La scelta dell'immediato privilegia la tempestività di una potenziale condanna, laddove la seconda invece è funzionale alla completezza della ricostruzione delle condotte sulle quali si fonda la potenziale responsabilità

Altro tema di straordinario rilievo che è stato affrontato è quello della valutazione della prova in particolare della prova dichiarativa. Un tema emerso non soltanto con riguardo alla valutazione in sé e quindi in relazione alla verifica sulla coerenza o incoerenza del racconto della persona offesa ma anche con riguardo al problema della ritrattazione, che frequentemente si presenta nella tipologia di procedimenti oggetto della discussione. Sul primo aspetto si sono scontrati due tesi contrapposte: una che vede nella necessità di coerenza del racconto un elemento imprescindibile per la valutazione sulla attendibilità e quindi sulla significatività della prova testimoniale; una seconda che al contrario vede nella parziale incoerenza un elemento di genuinità, che lungi dall'indebolire tale forma di prova ne rappresenterebbe una indiretta conferma. Il tema della ritrattazione è stato particolarmente dibattuto. Al proposito vi è da dire che le indicazioni della giurisprudenza di Strasburgo appaiono particolarmente chiare e stringenti nelle richiedere, a fronte di ritrattazioni evidentemente motivate dallo sviluppo del rapporto interpersonale o anche dal timore della persona offesa o delle necessità di non interrompere definitivamente il rapporto con l'imputato, un'attenta verifica su quelle che erano state le precedenti dichiarazioni e quindi sulla possibilità di arrivare a un giudizio di condanna anche a fronte di elementi forniti in sede di dichiarazioni finali del dibattimento disegno completamente opposto. Sul punto va ricordato come un corretto utilizzo delle contestazioni ai sensi dell'articolo 503 comma 4 c.p.p. possa costituire un elemento importante per un recupero globale delle dichiarazioni precedentemente arrese dalla persona offesa laddove la stessa si sia determinata a modificare radicalmente il proprio atteggiamento rispetto all'imputato.

Ancora nell'ottica dibattimentale è stata prospettata la possibilità di concentrare le udienze nelle quali vengono sentite le persone offese per ridurre i tempi di attesa delle persone offese rispetto alla presenza dell'imputato o di altri testi e per fare in modo che tali udienze si svolgano con la presenza di un p.m. specializzato, così da garantire un'attenzione particolare nella formazione della prova che rappresenta frequentemente il principale elemento di accusa.

Non sono mancate osservazioni con riferimento alla fase esecutiva e terminale del dibattimento. Certamente molto interessante è stata una ipotesi di lavoro attuata presso gli uffici giudiziari di Trento nella quale la Procura della Repubblica ha ritenuto di anticipare la fase di verifica degli esiti dei corsi di recupero dell'autore del reato al alle indagini preliminari, di modo che il procedimento arrivi all'attenzione del giudice avendo già degli elementi di valutazione specifica sul grado di adesione del soggetto al corso di recupero, per consentire una corretta e completa valutazione sulla personalità e sulla pericolosità di tale soggetto. In termini generali poi è stato posto il problema che si pone in moltissime sedi con riguardo alle caratteristiche che gli enti deputati allo svolgimento di questi corsi. Si pone l'esigenza di forme di controllo e di verifica preventiva sulla idoneità di tali enti, anche attraverso la stipula di protocolli.

Importante può risultare anche l'atteggiamento che il pubblico ministero dovrebbe avere rispetto alle richieste di frequentazione di questi; è vero che la legge l'articolo 165 comma quinto c.p. parla soltanto di un obbligo di assunzione di frequentazione del corso ma è altrettanto vero che nulla vieta al pubblico ministero di verificare concretamente che questo quest'obbligo sia assunto e avviato, per fare in modo che il giudice sia portato a conoscenza non soltanto di una mera intenzione - seppure

formalizzata - dell'imputato quanto proprio di un percorso già concretamente avviato. Altro aspetto di rilievo riguarda la possibilità di predisporre strutture per uomini maltrattanti che consentirebbero di non allontanare per finalità di sicurezza le vittime del reato, così da procedere all'allontanamento del maltrattante e che potrebbero essere un primo passo verso l'avviamento di un percorso di recupero quale quello richiesto appunto dell'articolo 165 comma quinto citato.

È stato affrontato il tema delle modalità di redazione del capo di imputazione per il delitto di cui all'art 572 c.p., che per condotte assolutamente non caratterizzate da tipicità come nel caso dei maltrattamenti, può presentarsi in termini profondamente differenti. Anche in questo senso sono state prospettate diverse soluzioni: a fronte di capi di imputazione particolarmente dettagliati si è ipotizzata anche la possibilità di contestazioni che descrivono in termini generali, ferma restando l'esigenza poi di precisare le ipotesi specifiche di condotta che possono essersi concretizzate in danno alla vittima. Indubbiamente la violenza fisica risulta essere più semplice da descrivere, rispetto alle forme di violenza psicologica, di sopraffazione e di violenza economica che non necessariamente però sono meno gravi meno afflittive per la persona offesa.

Un aspetto fondamentale su cui si è convenuti convenuto è quello della necessità di una maggiore collaborazione e scambio di informazioni tra i vari uffici, sia a livello culturale - è auspicabile come i criteri di valutazione che utilizza la procura l'organo giudicante di primo grado e anche la Corte di appello possono essere discussi condivisi eventualmente in qualche modo- sia sul piano pratico/organizzativo.

Sarebbe molto importante che le informazioni relative ai singoli nuclei familiari coinvolti in vicende penali come civili potessero essere in qualche modo facilmente correttamente e tempestivamente condivise, di modo che gli organi giudicanti che nei vari settori potessero “contare” contare su un materiale cognitivo assolutamente completo. Questo anche al fine di ridurre la vittimizzazione secondaria del minore e dell'adulto vulnerabile e quindi di ridurre per quanto possibile i casi in cui gli stessi devono essere chiamati a ripetere e a raccontare esperienze dolorose che hanno appunto caratterizzato la loro vita. In questo senso può essere utile anche un coordinamento con gli uffici minorili: nulla vieta che incidenti probatori possano essere svolti congiuntamente su richiesta di uffici minorili e uffici invece del tribunale ordinario. Lo scambio di informazioni presuppone - come è stato rilevato da alcuni dei partecipanti - un sistema informatico adeguato a tali esigenze; sistema che in alcuni sedi è sorto grazie a protocolli stipulati fra i vari uffici e che in altri distretti sia stato avviato su base informale ma non per questo meno efficace, ma che in generale - per opinione condivisa - dovrebbe essere oggetto di una indicazione precisa e globale da parte del ministero, tale da garantire un trattamento uniforme rispetto a questa esigenza.

3. Report del gruppo b)

Coordinatori:

Livia Locci, *Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torino* - Maria Laura Aversano, *Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa*

1. OBBLIGHI POSITIVI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLA PROSPETTIVA DELLA CORTE EDU

In via preliminare, si è fatto riferimento ad una sintesi di principi generali sanciti nella Convenzione ad agli obblighi positivi che ne conseguono per le Autorità nazionali secondo l'interpretazione giurisprudenziale della Corte EDU.

Gli articoli della Convenzione che normalmente entrano in gioco nella disamina di episodi di violenza domestica sono l'**art. 2** sul diritto alla vita, in particolare quando vi è stato un esito letale, e l'**art. 3** sul divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

In generale, ai fini **dell'art.2 della Convenzione**, gli oneri di tutela del diritto alla vita dell'individuo e di azione dello Stato, non solo rispetto all'operato delle autorità, ma anche in caso di *condotte poste in essere da soggetti privati*, sorgono in presenza delle seguenti condizioni:

- **Rischio certo ed immediato** per la vita di un individuo;
- **Prevedibilità di atti lesivi da parte delle autorità**, che conoscevano o avrebbero dovuto conoscere;
- **Ragionevolezza delle misure da adottare per impedire la materializzazione del rischio**
- **Limite alle azioni attese ad opera delle autorità** è nella sostanziale sproporzione ed irragionevolezza e, dunque, nella loro sostanzialmente inesigibilità.

Nello specifico, in tema di “**violenza domestica**”, gli **obblighi positivi** e le azioni conseguentemente attese sono stati compendati e sistematizzati nella recente giurisprudenza della CEDU (. v., inter alia, in particolare sentenza di **Grande Camera Kurt v. Austria del 15.6.2021**), che li ha sostanzialmente declinati nei seguenti termini:

a) L'obbligo di adottare misure operative preventive per proteggere un soggetto, la cui vita è a rischio, è **un'obbligazione di mezzi e non di risultato**.

Ciò significa che il caso ed il possibile rischio immediato e reale deve essere valutato alla luce delle **circostanze note** al momento dei fatti.

b) **Reazione immediata alle allegazioni di violenza domestica**;

c) **Valutazione del rischio quale immediato e reale** per la vita dei soggetti coinvolti, inclusivo anche di ciò che le autorità avrebbero dovuto sapere secondo un'analisi dell'evoluzione dell'escalation della violenza. Per cui anche se luogo e tempo non sono prevedibili, le autorità devono mettere in conto come prevedibile un prossimo episodio di violenza ed adottare le misure conseguenti, tenendo in considerazione le specificità del caso e le possibilità di violenza contro i bambini, normalmente coinvolti in questi gesti come azione estrema da parte del reo.

La valutazione di **rischio “immediato”** (v. Opinione dissenziente Giudice Spano in *Talpis*) deve tener conto anche dell'aspetto cronologico della sequenza temporale degli episodi di violenza per poterne ricavare che effettivamente l'escalation è tale per cui il rischio di una reiterazione è imminente.

La valutazione di **rischio “reale”** fa riferimento alla misura ed alla “regolarità” negli episodi di violenza e la diretta conoscenza che le autorità avevano delle stesse.

d) L'**attività di valutazione del rischio** deve essere **autonoma, proattiva e completa**, vale a dire non esclusivamente appoggiata sulle dichiarazioni della vittima, ma approfondita attingendo anche ad altre informazioni, presso altre autorità Statali e acquisendo riscontri a specifici indicatori di violenza e di recidiva riconosciuti dalla comunità internazionale.

L'art. 51 della Convenzione di Istanbul raccomanda agli Stati di dotarsi di apposite misure legislative per consentire alle autorità di valutare il rischio di letalità e di reiterazione della violenza in ogni fase del procedimento.

Le **cd SARA (spousal assault risk assessment)** sono delle linee guida di valutazione di cd. fattori di rischio di violenza che possono consentire di valutare il rischio di recidiva e il grado di pericolosità del soggetto maltrattante ai fini dell'adozione delle misure più appropriate.

Elaborate nel 1996, sono state poi sostanzialmente validate dalla comunità internazionale come criteri di valutazione di riferimento per gli operatori, che prendono in considerazione 10 fattori di rischio.

Al riguardo si è fatto riferimento all'esperienza di un ufficio giudiziario (rappresentata nel corso della sessione plenaria) che ha approntato una sorta di questionario di valutazione basato su questi dieci fattori di rischio ad uso degli operatori.

Le cd SARA non sono le uniche linee-guida stilate nella comunità internazionale (v. anche Dynamic Risk Analysis System (DyRias)) né le uniche utilizzabili, posto che, come si ricava dalla Convenzione di Istanbul, ciascuno Stato parte potrebbe dotarsi delle proprie.

e) Condivisione delle informazioni con tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella vicenda;

f) In caso di accertamento di **rischio immediato e reale**, obbligo delle autorità di adottare le **misure operative più appropriate**, valutando in questa fase:

- il quadro normativo di riferimento;

- il coinvolgimento di altri attori istituzionali, come, nel caso di bambini, il coinvolgimento di insegnanti e scuole;

- programmi trattamentali per l'autore della violenze, suggeriti anche dalla convenzione

di Istanbul proprio al fine di favorire un mutamento di approccio da parte del soggetto maltrattante.

- **bilanciamento con altri diritti coinvolti nell'applicazione delle misure preventive, in particolare ex art. 5 della convenzione (diritto alla libertà personale).**

Una **detenzione cautelare con finalità preventive deve essere necessariamente giustificata ai sensi dell'art. 5 lett. C) della convenzione***¹, secondo il quale il soggetto interessato può essere detenuto a fini preventivi solo qualora fosse praticamente scontata la realizzazione imminente di un reato o altrimenti solo quando un reato sia già stato commesso e ci sia il pericolo di una sua reiterazione.

Nei casi in cui la legislazione nazionale non ammetta una detenzione cautelare solo su base preventiva, le Autorità nazionali non sono esonerate dal ricorso ad altre misure meno invasive ma comunque idonee a contenere il rischio di atti violenti.

2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLA PROSPETTIVA NAZIONALE

Su questo tema si è rammentato come a seguito della sentenza TALPIS e sulla scorta della direttiva vittime, il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera 9 maggio 2018, abbia adottato una

¹ Art. 5 .Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, *quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso*

“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”, dopo avere acquisito gli esiti del monitoraggio in ordine agli assetti organizzativi degli uffici.

Il CSM ha sottolineato la “drammatica recrudescenza” dei fenomeni delittuosi di violenza domestica e di genere, evidenziando 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. della Risoluzione, il Consiglio Superiore ha trattato la questione della valutazione del rischio: *“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.”*

E 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), al fine di supportare l’iniziativa del p.m. e la decisione del giudice in ordine all’adozione di misure cautelari, misure di sicurezza provvisorie o altri provvedimenti di protezione (es. gli ordini di protezione del giudice civile, l’allocazione della vittima presso case rifugio) ovvero, ancor prima, al fine di determinare la polizia giudiziaria nell’adozione delle misure pre-cautelari di sua competenza”.

Discussione nel gruppo. Sul tema della valutazione del rischio vi è stata una riflessione sulla difficoltà di individuazione di indici attendibili di predittività di azioni violente: aperto e controverso resta anche in letteratura il tema degli indici di rischio in tema di stalking e ricorso alla violenza. Non di rado, come è esperienza comune, i femminicidi vengono commessi da soggetti inseriti nel tessuto sociale, non pregiudicati, non tossicodipendenti né psichiatrici.

3. INDAGINE AUTONOMA, PROATTIVA E COMPLETA

In tale ambito, la discussione si è sviluppata sulle **possibili linee di azione investigative**, per la valutazione del rischio e l’acquisizione probatoria, e, in particolare, **sul ruolo delle dichiarazioni della vittima** e sulla loro incidenza sul quadro investigativo nel suo complesso.

Le dichiarazioni della vittima possono risultare, come noto, “fluide”, come mostra il significativo **tasso di ritrattazioni e ridimensionamenti dei fatti** che intervengono nel corso dell’indagine o nel processo.

Si è pertanto riflettuto sull’adozione di strategie investigative che consentano di ricostruire i fatti anche quando la vittima rivede le proprie dichiarazioni sino a “remarsi contro”: situazioni non infrequentemente motivate dalle condizioni di isolamento sociale, familiare, culturale o linguistico in cui è relegata, dalla dipendenza economica rispetto all’autore del reato, dai disagi conseguenti al suo allontanamento dalla casa familiare e all’inserimento in struttura protetta, dalla presenza di figli che si teme possano essere allontanati dai servizi sociali o ai quali non si vuole sottrarre l’altro genitore attraverso l’adozione di misure cautelari che ne impediscano i contatti con i figli.

Si è sottolineata pertanto l’esigenza di un approccio investigativo che sottragga alla prova dichiarativa della p.o. la posizione di centralità tradizionalmente assegnatale, affiancando ad essa i risultati di indagini da condursi a tutto campo, a cui attribuire pari dignità probatoria: al riguardo si è richiamata la rilevanza della estrazione di copia forense del telefono della vittima, previa sua acquisizione o se del caso sequestro (in modo da verificare il tenore delle comunicazioni scambiate, eventuali minacce o sollecitazioni subite, eccetera), la documentazione del traffico telefonico registrata dai tabulati (utili a

corroborare o smentire le dichiarazioni della vittima circa le comunicazioni e i contatti con l'indagato), le intercettazioni telefoniche e ambientali (tra le quali possono rivelarsi assai utili quelle negli uffici di Procura o nelle sedi della PG in occasione di convocazione di persone coinvolte o a conoscenza della vicenda. E' poi stata sottolineata l'utilità delle captazioni condotte in concomitanza con l'applicazione di misura cautelare, allo scopo di registrare le conseguenti reazioni e dinamiche, le acquisizioni – anche attraverso gli scambi di atti con il giudice civile (tribunale ordinario o tribunale e procura per i minorenni) - delle relazioni dei servizi sociali, dei centri di salute mentale e delle dipendenze, degli atti del giudizio civile/minorile (comprensivi dei verbali di udienza), dei diari delle case rifugio e delle comunità mamma-bambino, dei referti che diano conto dei passaggi in pronto soccorso, delle precedenti denunce e sentenze penali, l'escussione dei medici di base.

Un adeguato corredo di indagini può infatti consentire al giudice di affermare la responsabilità dell'autore del fatto pur a fronte di ritrattazioni: si è sottolineato come i giudici di merito oggi affrontino il tema valorizzando una serie di elementi che consentono di superare il dato della ritrattazione e si è rammentato pure come in materia di istanze di revisione su abusi in danno di minori la ritrattazione non venga considerata prova nuova idonea a fondare il giudizio di revisione.

Proprio in considerazione della possibilità che la vittima sia indotta a rivedere dichiarazioni genuine, si è osservato come, in presenza di un livello di rischio che si percepisce come elevato, la p.o. andrebbe **sentita dal PM personalmente e con un esame molto accurato, idoneo a far emergere molti dettagli della vicenda**, come gli eventuali precedenti episodi aggressivi (tra l'altro è stato osservato come in questa sede si dovrebbe pure verificare la presenza di persone presso le quali la p.o. possa rifugiarsi): dettagli che poi potranno tornare utili tanto a fini di orientamento delle indagini quanto per le contestazioni al teste persona offesa, qualora si sia in presenza di ritrattazioni o ridimensionamenti dei fatti ritenuti non credibili.

Pure si è evidenziato come **la videoregistrazione dell'ascolto della vittima vulnerabile** possa risultare di grande utilità quantomeno a fini di richiesta di applicazione di una misura cautelare.

Il **tema della ritrattazione** è stato indicato come tuttora assai problematico da un giudice dibattimentale che ha voluto evidenziare il senso di impotenza e frustrazione ingenerato dalla frequenza delle ritrattazioni registrate in dibattimento, anche a fronte di misure cautelari adottate da tempo (misure di custodia cautelare in corso, ad esempio, da 7 mesi): ritrattazioni che possono esitare addirittura in ipotesi di falso attribuite alla PG che ha redatto il verbale di dichiarazioni della vittima. E che possono imporre, pur a fronte di un possibile pericolo per la integrità della vittima, l'assoluzione dell'autore del fatto.

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, offre ulteriore supporto alla necessità di un approccio investigativo ad ampio spettro.

Al riguardo sono state avanzate **perplessità sull'utilità del nuovo ascolto della vittima entro tre giorni**, periodo ritenuto da taluni partecipanti al gruppo di lavoro troppo esiguo per poter valutare la tenuta della prova dichiarativa (sul tema dell'ascolto nei tre giorni è stata evidenziata la prassi di una Procura della Repubblica che prevede un sistema di contatto immediato della PG intervenuta nella situazione di “codice rosso” con il PM di turno, onde consentire l'immediata acquisizione da parte della stessa PG della delega alla assunzione della p.o., secondo modalità condivise con la Procura della Repubblica).

Il tema della ritrattazione è evidentemente connesso a quello **dell'assunzione della prova dichiarativa nel corso dell'incidente probatorio**, su cui tutto il gruppo si è confrontato a partire dalla considerazione della frequente “fluidità” delle dichiarazioni della p.o. e del numero imponente di procedimenti iscritti in questa materia, tale da inibire un sistematico ricorso all'assunzione anticipata della prova.

Delicata soprattutto è risultata la questione della scelta dei **tempi dell'incidente probatorio**.

Il modello di assunzione della prova dichiarativa proposto dal nostro ordinamento prevede una contrazione dei tempi e degli ascolti nella prospettiva di impedire che la vittima venga esposta a forme di vittimizzazione secondaria e di garantire l'acquisizione di una prova "blindata". Tuttavia, la considerazione dei possibili - e non sempre prevedibili - condizionamenti che nel tempo la prova dichiarativa può subire per effetto di fattori esterni (già esemplificati), suggerisce cautela sia nella scelta dell'*an* che in quella del *quando*.

Va inoltre rimarcato come la giurisprudenza della Suprema Corte abbia già ampiamente evidenziato il processo di progressione dichiarativa che non di rado connota le dichiarazioni delle vittime dei delitti in questione: processo che sovente va di pari passo con il progressivo affidamento della persona offesa nei confronti dell'autorità giudiziaria. Anche sotto questo profilo la scelta del momento in cui proporre la richiesta di incidente probatorio può rivelarsi decisiva a fini dell'acquisizione di una prova genuina. Senza tralasciare le implicazioni derivanti dall'obbligo di *discovery* che incombe al P.M. quando richiede l'incidente probatorio in relazione ai delitti di cui all'articolo 392 comma 1 *bis* c.p.p.

Altro profilo critico suscettibile di ricadute in termini di vittimizzazione secondaria è quello della frequente mancanza di specializzazione in capo ai gip chiamati a raccogliere la prova nel corso dell'incidente probatorio: difetto che, soprattutto in presenza di vittime particolarmente vulnerabili, può compromettere la genuinità della prova acquisita. Sotto questo profilo non può non sottolinearsi la presenza di una lacuna normativa nella legge di ratifica del trattato di Lanzarote, laddove non prevede che il giudice - al contrario di quanto disposto per il PM e la PG - debba avvalersi dell'ausilio di un esperto per l'ascolto della persona offesa maggiorenne in condizioni di particolare vulnerabilità.

Sempre in tema di incidente probatorio, ne è emerso un limitato ricorso quando oggetto di esame siano le dichiarazioni di **minori vittime di violenza assistita**: in questi casi si privilegiano le comunicazioni/dichiarazioni degli operatori dei servizi deputati alla loro tutela e si attinge eventualmente al patrimonio di conoscenze che può desumersi dalla acquisizione degli atti dei giudici minorili e della separazione/divorzio, ad evitare una vittimizzazione secondaria che per i figli può risultare assai più insidiosa.

La questione della prospettiva del giudice civile, delle ripercussioni del giudizio civile su quello penale (e viceversa) e della necessità di una stretta cooperazione tra magistrati delle aree civile e penale è stata oggetto di un ampio dibattito.

Sul versante culturale, si registra - nelle relazioni che gli operatori dei servizi territoriali indirizzano ai giudici civili/minorili o nel corso delle loro audizioni - la preoccupante tendenza a considerare ciò che è manifestazione o conseguenza di violenza intrafamiliare come mera conflittualità familiare, con ciò orientando gli interventi dei servizi e degli stessi operatori del diritto verso possibili forme di vittimizzazione (primaria e secondaria): approccio che rivela la mancanza di una adeguata e costante formazione in capo agli operatori dei servizi locali (e si è discusso nel gruppo sul ruolo che la magistratura dovrebbe assolvere nei percorsi di formazione degli operatori).

Anzitutto è stata sottolineata **la centralità del ruolo del giudice civile**, su cui si è soffermata anche la commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e sulla violenza di genere. In presenza di una **violazione di diritti - non della relazione ma - della persona, il giudice civile dispone infatti di strumenti immediati di intervento quali gli ordini di protezione**, rispetto ai quali l'a.g. penale può svolgere un importante ruolo propulsivo; del pari, la comunicazione dal giudice civile all'a.g. penale della avvenuta violazione dell'ordine di protezione può consentire alla seconda di ricorrere allo strumento delle misure di prevenzione.

Per altro verso, l'intervento penale può determinare nuovi assetti ed equilibri della famiglia, dei quali il giudice civile potrà giovare nel suo intervento: è stato ad esempio osservato come nel giudizio civile il presunto maltrattante, se non inciso da misura, non mostri di percepire le disfunzioni delle dinamiche familiari.

Per tali ragioni, si è anche rappresentato come **la strada del giudizio civile possa costituire uno strumento agile ed ugualmente efficace per affrontare la violenza domestica ed in tale ottica di rafforzamento degli strumenti di contrasto si potrebbe immaginare un'adeguata formazione dei giudici civili.**

Per quanto si registrino varie iniziative volte a favorire e semplificare la comunicazione tra uffici penali e civili/minorili (è stata ad esempio riferita la prassi di comunicazioni via mail), rare sono risultate le comunicazioni ex art.64 bis disp. att. c.p.p., pur formalmente obbligatorie; ancora difficili i rapporti tra magistrati penali e civili (si sono registrate opposizioni da ambo le parti a che si possa prevedere una forma di vicendevole accesso alle rispettive piattaforme); fisiologicamente diverse le tempistiche (che nel penale devono tenere conto delle esigenze di tutela del segreto e dei tempi di approfondimento investigativo mentre nel civile possono riverberarsi negativamente sulla continuità dei rapporti genitori/figli, ove la denuncia si riveli falsa); necessario il varo di nuovi protocolli tra uffici giudiziari.

Anche sotto il profilo “trattamentale” le risorse a disposizione del giudice civile paiono più adeguate e flessibili rispetto ai programmi trattamentali previsti in ambito penale per i soggetti maltrattanti, ad oggi ipotizzabili solo in coda al giudizio (a proposito della questione della cura ed educazione del maltrattante è stata indicata l'adozione da parte di un ufficio giudiziario di protocolli ad hoc finanziati dalla Regione).

4. CONCLUSIONI E POSSIBILI LINEE DI AZIONE

Alla luce della discussione, incentrata eminentemente sulle possibili strategie di attività di valutazione del rischio di reiterazione di violenza e, al tempo stesso, di acquisizione probatoria, sono emerse molte buone prassi e possibili soluzioni funzionali al superamento di criticità o, in ogni caso, al rafforzamento degli strumenti di contrasto, che potrebbero così sintetizzarsi:

- **Approccio investigativo ad ampio spettro** e che, senza assegnare alla prova dichiarativa della persona offesa il ruolo di prova unica, consenta l'acquisizione di un quadro probatorio a tutto campo che corrobori e sostenga in maniera autonoma e solida l'allegazione di violenza (ad es. con copia forense del telefono della vittima, intercettazioni telefoniche ambientali in specifici passaggi procedurali, documentazione del procedimento civile/minorile, diario della casa rifugio, referti di pronto soccorso, escussione medici di base)

- **Audizione della persona offesa – nei casi più delicati - da parte del Pubblico Ministero**, in maniera accurata e circostanziata, al fine di acquisire più dettagli possibile della vicenda, utili in sede di approfondimenti investigativi e di eventuali contestazioni.

In quest'ottica una prima audizione da parte della PG secondo il protocollo investigativo della Procura già in fase di acquisizione della denuncia della persona offesa potrebbe essere utile ad un'iniziale acquisizione di maggiori elementi.

- La **videoregistrazione dell'ascolto della vittima vulnerabile** può essere di grande utilità quantomeno a fini di richiesta di applicazione di una misura cautelare.

- **Una scelta ponderata dei tempi di acquisizione della prova attraverso l'incidente probatorio per le vittime di violenza di genere**; per i minori vittime di violenza assistita si ritengono preferibili acquisizioni di elementi probatori da altre fonti (es. sommarie informazioni di terzi; relazioni dei servizi sociali; atti di procedimenti civili/minorili)

- **Necessità di collaborazione tra giudici civili e giudici penali nello scambio di informazioni** reciprocamente utili nella conduzione dei relativi procedimenti e nell'adozione delle misure più appropriate.

In tale ottica, appare necessario **rinforzare l'applicazione delle comunicazioni obbligatorie ex art. 64 bis disp. att. C.p.p.** (su cui infatti interviene la riforma Cartabia) e stabilire **protocolli di collaborazione all'interno degli uffici giudiziari (area civile e area penale)**.

- **Specializzazione e formazione delle varie figure professionali coinvolte** in casi di violenza domestica.

- **Valorizzazione del ricorso al procedimento civile per la prevenzione e la gestione di casi di violenza intra-familiare** e, a tal fine, specifica **formazione dei giudici civili** sugli strumenti offerti dal processo civile e sulle loro potenzialità preventive.

4. Report del gruppo c)

Coordinatori:

Maria Monteleone, *già procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Roma* -
Lorenzo D'Ascia, *Avvocato dello Stato*

I lavori del gruppo sono stati introdotti da una illustrazione sintetica dell'Avv.to D'Ascia delle pronunce della Corte EDU che si è soffermato, in particolare, sulla importanza del test di valutazione del rispetto degli obblighi convenzionali desumibile dalla giurisprudenza della Corte EDU (v. da ultimo quello contenuto nella sentenza di Grande Camera Kurt c. Austria del 2021),

Sono stati quindi ricordati i principali aspetti "critici" evidenziati dai giudici nel contrasto alla violenza di genere e domestica ed in particolare:

- la necessità di valutare, nei singoli casi, se esiste per la vittima un rischio concreto ed immediato;
- l'esigenza di procedere ad una analisi "proattiva": misure contro il violento, valutazione di una eventuale escalation nelle condotte violente, se vi è richiesta di aiuto ripetuta da parte della vittima;
- la necessità che, ove sia rilevato un rischio per la vittima, siano adottate misure preventive adeguate e proporzionate;

Dopo avere ricordato che l'analisi delle situazioni all'attenzione dei giudici viene fatta sul contesto in questione e non in astratto, l'Avv.to D'Ascia ha sottolineato come nei casi che hanno riguardato il nostro Paese uno dei punti più critici è stato certamente quello della "non tempestività" dell'intervento giudiziario, atteso che sono stati rilevati non giustificati ritardi da parte della polizia giudiziaria o dei magistrati.

La Dott.ssa Monteleone ha richiamato l'attenzione del gruppo sulla particolarità del "laboratorio Strasburgo" che, come ha evidenziato anche il Cons. Gianluca Grasso, del comitato direttivo della scuola superiore della magistratura, si caratterizza per il ruolo "attivo" dei partecipanti, per la finalità di favorire una "osmosi tra dimensione nazionale ed internazionale" nel contrasto alla violenza di genere e domestica.

In questa prospettiva assume particolare rilievo il confronto tra i magistrati dei diversi uffici nella prospettiva di fare emergere le principali criticità che sono emerse nella applicazione concreta della normativa ma anche le "buone prassi" sperimentate negli uffici.

E' stata, quindi, sottolineata l'esigenza di porre al centro dell'attenzione le problematiche relative alla protezione della vittima di reati di violenza di genere e domestica, che deve essere tempestiva ed efficace, in adempimento degli obblighi positivi dello Stato desumibili dagli articoli 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nello stesso tempo si è richiamata l'attenzione sulla fondamentale esigenza che i principi della Convenzione di Istanbul orientino sempre l'operatore nell'interpretazione ed applicazione delle leggi nazionali, ed anche sulla necessità che siano conosciute ed applicate, al meglio, nei singoli uffici giudiziari le delibere del CSM in materia.

Al riguardo è stata ricordata la prima importante delibera del 2018 sulle "linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica", ispirata proprio dalla esigenza di dare una prima risposta alle gravi criticità evidenziate nella sentenza *Talpis c. Italia* della Corte EDU e che contiene linee guida importanti per la organizzazione degli uffici giudiziari, sia requirenti che giudicanti, e nello stesso tempo l'esposizione delle più significative buone prassi adottate in alcuni uffici giudiziari.

Con il secondo provvedimento del 4/6/2020 (prot. 8063/2020) sono stati diffusi gli esiti del monitoraggio del Gruppo di lavoro sull'applicazione delle "linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica" negli uffici giudiziari di merito nel periodo

di emergenza sanitaria”, e contiene l’analisi delle principali problematiche giuridiche affrontate negli uffici giudiziari nel periodo della pandemia da Covid 19.

Di non minore rilievo, soprattutto per l’esame delle disposizioni organizzative negli uffici giudiziari, la più recente Delibera (8 novembre 2021 prot. 20227/2021) con la quale il CSM, dopo avere riportato i “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”, indica anche possibili soluzioni alle principali problematiche emerse nel settore.

I partecipanti al gruppo hanno dimostrato grande interesse per i temi posti apprezzando particolarmente le modalità del confronto, quasi tutti sono intervenuti nel dibattito affrontando i temi più importanti emersi negli interventi del giorno precedente.

Sulla tempestività delle misure protettive.

Il Gruppo si è confrontato su alcune problematiche emergenti dall’attuale assetto normativo, rafforzato dalle recenti novelle, e in particolare dalla legge n. 69/2019 (c.d. sul codice rosso) ma forse non ancora esaustivo per quanto riguarda i tempi per l’adozione delle misure cautelari e, quindi la tempestività nella protezione della vittima.

La legge sul c.d. “codice rosso” prevede il termine di tre giorni per sentire la persona offesa: questo primo termine spesso è difficilmente rispettabile, dal momento che negli uffici di maggiori dimensioni i tempi in cui il fascicolo perviene al pubblico ministero incaricato possono non essere brevissimi. Il problema, in alcuni uffici, è stato superato attraverso disposizioni di carattere generale alla polizia giudiziaria per le quali fino dall’atto dell’acquisizione della *notitia criminis*, prima di trasmettere l’informativa di reato al pubblico ministero, le informazioni assunte dalla persona offesa devono essere le più complete ed approfondite possibile.

In questo contesto in diversi interventi è stato sottolineato il problema dell’assenza di termini nei quali in Gip deve provvedere sulla richiesta di misura cautelare avanzata dal P.M., con riguardo alla esigenza di protezione della vittima.

Molti magistrati dell’Ufficio GIP hanno però evidenziato che, nella prassi dei loro uffici, è stato stabilito che le richieste di misure cautelari (purché complete di tutti gli elementi necessari) abbiano la priorità assoluta e vengano evase nel termine di una settimana al massimo, o anche *ad horas* se vi siano ragioni di particolari di urgenza, che, opportunamente, possono anche essere segnalate per le vie brevi dalla stessa Procura.

Vi è chi ha poi ricordato che comunque l’art. 121, c.p.p. prevede un termine generale (ancorché non “sanzionato”) di 15 giorni per l’evasione di qualsiasi domanda. Inoltre, si è evidenziato, da parte di alcuni componenti del Gruppo, come la previsione di un termine di legge fisso potrebbe risultare problematico negli uffici di maggiori dimensioni.

Riguardo alla tempestività dei provvedimenti a tutela della persona offesa è stato altresì evidenziato che problemi rilevanti riguardano anche altre fasi successive del procedimento volto all’applicazione di una misura cautelare.

Infatti, secondo l’attuale assetto normativo, nel caso in cui il Gip rigetta la richiesta di misura cautelare, se il PM propone appello, innanzi tutto non è previsto alcun termine per la decisione del tribunale del riesame, ma, soprattutto ancora più critico appare il fatto che, ove l’appello sia accolto dal tribunale, la legge stabilisce che la misura cautelare non sia immediatamente esecutiva, perché la sua esecutività è sospesa finché la decisione non sia definitiva, quindi fino a quando non sia esaurito l’eventuale giudizio di Cassazione.

La criticità sta nel fatto che anche per impedirne l’esecutività viene sempre proposto ricorso per cassazione dall’indagato e dal suo difensore, ed i tempi perché intervenga la decisione dei giudici di legittimità sono di circa sei mesi.

Questo appare inconciliabile con l'esigenza di tutela della vittima, e nello stesso tempo irragionevole considerato che la misura cautelare disposta dal GIP (organo monocratico) è provvisoriamente esecutiva, mentre non lo è quella frutto del vaglio di un organo collegiale (il Tribunale del riesame). In proposito, peraltro, occorre considerare che il GIP non è quasi mai un giudice specializzato, per cui il rigetto della richiesta di misura cautelare è una ipotesi tutt'altro che remota.

È questo un aspetto molto problematico perché, nel frattempo, ci si chiede "chi" e "come" si debba fare carico della protezione della P.O. ed al riguardo sarebbe quanto mai auspicabile un intervento del legislatore.

Per ovviare ai rischi per l'incolumità della vittima, dati dai tempi di attesa della misura cautelare, nel Gruppo è stato osservato come l'offerta di accoglienza in una casa rifugio, si prospetta come una delle possibili soluzioni, tuttavia si è anche ricordato come è spesso respinta dalla donna, per varie ragioni. Al riguardo, si è ritenuto che sia necessario fare tutto il possibile per convincere le vittime ad accettare le soluzioni protettive delle case rifugio, nelle quali, peraltro, possono beneficiare anche di assistenza psicologica. Diverse Procure per queste ragioni hanno stipulato protocolli con diverse associazioni e Centri Antiviolenza.

Alcune Procure, in queste ipotesi, soprattutto nei casi più gravi di violenza di genere, sensibilizzano gli organi di polizia giudiziaria a ritenere prioritarie queste ipotesi ritenendo che non possono essere pretermesse nel bilanciamento tra varie esigenze pure a fronte di risorse limitate, e dispongono che, nella pendenza della richiesta di misura cautelare, si provveda ad effettuare monitoraggi protettivi anche con appostamenti presso l'abitazione della vittima. Detta soluzione il più delle volte ha portato all'arresto in flagranza dell'autore della violenza, colto nell'atto di mettere in atto una delle condotte maltrattanti o persecutorie.

Nella ipotesi in cui, per diverse motivazioni, non siano applicate le misure cautelari, si è rappresentata la possibilità del ricorso alle misure di prevenzione, la cui sfera di operatività, come è noto, è stata significativamente ampliata dalla L. n. 69 del 2019 anche al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi, che potrebbero costituire una valida alternativa alla misura cautelare, data anche la flessibilità delle prescrizioni che consente di adattare al caso concreto.

Sull'efficacia delle misure protettive.

Le misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento sono sicuramente molto importanti, anche perché costituiscono, spesso, la premessa per un aggravamento della misura (trasformabile in custodiale) in caso di sua violazione.

Il Gruppo ha osservato - in chiave problematica - che il reato di cui all'art. 387 bis, c.p. per il quale si procede all'arresto obbligatorio in flagranza, poiché è prevista una pena edittale molto bassa, in assenza dell'aggravante dell'art. 61 n. 5, c.p., non consente alcuna richiesta di misure cautelari e, quindi, il violento deve essere liberato.

Al riguardo un tempestivo intervento del legislatore è quanto mai auspicabile anche perché i tempi per l'aggravamento della misura della quale sono state violate le prescrizioni non sono sempre brevi.

Alcuni GIP hanno altresì osservato che, a volte, il pubblico ministero avanza richieste di misure cautelari "quasi in automatico" sulla base della sola denuncia della persona offesa, e la misura richiesta è quella dell'allontanamento dalla casa familiare. Tuttavia spesso non si tratta della misura più adeguata al caso anche perché si tratta di una misura facilmente violabile, essendo del tutto limitato il ricorso al c.d. "braccialetto elettronico." Non a caso si è registrato come il più delle volte non viene impugnata, ed a volte "scatena" ulteriori violenze da parte dell'indagato.

Si è anche sottolineata, da parte di diversi magistrati, la circostanza di quanto l'adozione di misure cautelari efficaci e tempestive sia importante anche per i figli minorenni che assistono alle violenze, con conseguenze traumatiche pregiudizievoli qualificabili come "violenza assistita. Diversi

giudici hanno riferito di avere registrato correlazioni tra le violenze domestiche e, per i più piccoli, sindromi e disturbi di ansia, e, per gli adolescenti, l'insorgere di dipendenze da alcol o sostanze stupefacenti; in generale i figli che assistono a violenze in famiglia possono diventare da grandi a loro volta maltrattanti.

Per queste ragioni è stata sottolineata l'esigenza forte di un effettivo ed efficace raccordo tra gli uffici giudiziari competenti.

Sul ruolo del Gip e sulla “mancanza” di specializzazione

Uno dei temi centrali affrontato in molti degli intervenuti, e sotto diverse prospettive, è la generalizzata mancanza di specializzazione dei GIP .

In effetti è stato sottolineato come dalla indagine svolta dalla Commissione di inchiesta del Senato sul femminicidio e dai dati resi noti dal Consiglio Superiore della Magistratura in nessun tribunale è previsto , nei piani organizzativi, un Gip specializzato nella violenza di genere e domestica.

Negli uffici di dimensioni più grandi (Roma, Napoli, Napoli Nord, Milano, Torino, Palermo) questa appare sicuramente una criticità ed è in contrasto con quanto richiesto dalla Convenzione di Istanbul, che richiede la specializzazione del giudice.

Si è evidenziato come sia gravemente sottovalutata l'importanza della specializzazione del GIP che fino dall'avvio delle indagini ha un ruolo assolutamente determinante nel contrasto tempestivo alla violenza di genere e domestica; si consideri, tra l'altro, che è competente: alla convalida degli arresti in flagranza e dei fermi, all'adozione di misure cautelari, ad autorizzare le intercettazioni telefoniche, ad ammettere (o negare) l'incidente probatorio ed a svolgerlo. Il medesimo ufficio è poi competente per l'udienza preliminare, per disporre il rito immediato e per definire i processi con i riti alternativi, il più importante dei quali è senz'altro il rito abbreviato.

Pare evidente come la mancanza di specializzazione dei magistrati di questo ufficio giudicante abbia un rilievo fondamentale e possa condizionare lo sviluppo delle indagini con il rischio di comprometterne l'esito.

In particolare, si è rilevato, che un GIP non specializzato può trovarsi spesso nella difficoltà di discernere i casi di “violenza” da quelli di mera “conflittualità familiare”, tema centrale nel contrasto alla violenza di genere. In generale, occorre considerare che nel primo caso non vi è parità di posizione tra le due parti, ma una è vittima della violenza dell'altro, mentre nel caso di conflitto le parti si trovano su un piano di parità.

Si tratta, come è noto di un aspetto di fondamentale importanza, come emerso nelle ripetute sentenze di violazione della Convenzione emesse nel 2022 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anche nei confronti dell'Italia.

Con riguardo anche all'incidente probatorio, si è osservato che se questo non è “gestito” da un Gip specializzato, vi è il rischio di creare una prova “blindata” destinata all'insuccesso. Inoltre, non sempre il Gip, ove non specializzato, ha la sensibilità per valutare tutti i profili di rischio che giustificano una richiesta di misura cautelare.

Si è rilevato da parte di diversi Gip intervenuti che , in effetti, negli uffici piccoli questo problema sia meno grave dal momento che tutti i magistrati , proprio perchè in numero limitato, vengono, prima o poi, chiamati a misurarsi con questo genere di reati, formandosi sul campo.

La soluzione del problema appare quanto mai problematica perché essenzialmente derivante dalla scarsità dell'organico e da problemi organizzativi degli uffici di difficile soluzione, e, soprattutto dalla difficoltà di assicurare che alla specializzazione dei Gip si accompagni sempre una adeguata perequazione dei carichi di lavoro.

Alcuni Gip, nel Gruppo, hanno evidenziato come, proprio con riferimento allo svolgimento dell'incidente probatorio, ed alla esigenza di proteggere sempre la vittima, il Gip nel determinarne le modalità di svolgimento, può vincolare l'interessato a non avvicinare la persona offesa nell'attesa dell'assunzione della testimonianza, e onerare la persona offesa del compito di segnalare al giudice gli eventuali avvicinamenti. È una misura non prevista dalla legge ma neanche vietata e rende più genuina e forte la prova dichiarativa.

Il Gruppo ritiene che la Scuola superiore della Magistratura potrebbe assumere il compito di prevedere percorsi di specializzazione in questa materia riservati ai magistrati degli Uffici Gip.

Sull'importanza di arrivare ad una condanna nel merito.

Nel Gruppo si è rilevata anche una ulteriore grave criticità rilevando che, se il maltrattante è incensurato, il massimo che può temere è un ordine di allontanamento (che - peraltro - può agevolmente violare), seguito da un giudizio spesso molto lungo che si conclude con una sentenza di prescrizione; le poche condanne di primo grado, spesso si prescrivono in appello.

A tal fine, si è osservato - in chiave problematica - che spesso, dopo la misura cautelare, ottenuta sulla base della denuncia e magari di alcuni certificati medici, il Pubblico Ministero ritiene le indagini complete e chiede subito il giudizio immediato. Ma se le prove sono sufficienti per la misura, nell'ottica dei gravi indizi di colpevolezza, ai fini della condanna nel merito occorre la prova della colpevolezza oltre ogni ragionevole dubbio. Può allora essere preferibile completare l'indagine acquisendo, ad esempio, da subito ogni altra documentazione (tabulati telefonici, sommarie informazioni di altri testimoni) per avere un quadro probatorio più forte nel dibattimento, così scongiurando anche i rischi di svuotamento del compendio istruttorio soprattutto nei casi - frequenti - di "ritrattazione" della persona offesa.

Si è evidenziato che la scelta del rito immediato è spesso collegata all'esigenza di non fare scadere i termini della misura cautelare, e che i casi in cui sono necessarie ulteriori indagini sono una minoranza.

In effetti l'esigenza di dare sostegno al quadro probatorio con attività investigative adeguate si pone in alcuni casi nei quali la condizione della vittima vulnerabile è particolare, e vi è l'esigenza non solo di trovare riscontri nelle informazioni assunte da altre persone informate sui fatti ma anche di procedere all'assunzione della testimonianza della vittima con l'incidente probatorio. In tal modo si evita la vittimizzazione secondaria, anche a costo di ritardare -leggermente- il rinvio a giudizio.

Al riguardo si è però anche osservato che negli uffici più grandi, gravati da moltissimi procedimenti, la richiesta di giudizio immediato può essere inevitabile, perché - visti i tempi lunghi di fissazione e celebrazione del dibattimento - la misura cautelare rischia di scadere prima che vi sia una pronuncia del giudice.

Anzi, si è preso atto che in alcuni grandi uffici il più delle volte l'imputato arriva a dibattimento quando la misura cautelare è ormai scaduta.

Sulla necessità di un percorso psicologico per la vittima e per il maltrattante.

Un tema centrale negli interventi, in quanto molto critico nel contrasto alla violenza di genere, è stato quello della "ritrattazione" della persona offesa nel dibattimento e degli effetti conseguenti sulla pronuncia del giudice.

Nel Gruppo si è ragionato sulla necessità che innanzi tutto la vittima sia accompagnata da un percorso di supporto anche psicologico. Spesso la ritrattazione non è dovuta a paura, ma a condizionamenti e colpevolizzazioni della donna denunciante da parte degli stessi familiari, che spesso la accusano di aver "rovinato una famiglia", di aver sottratto i figli al padre.

Su questa “colpevolizzazione” trova ragione, spesso, la pressione che subisce la donna in sede di esame nel corso del dibattimento e che la induce alla “ritrattazione”, al ridimensionamento del contenuto delle dichiarazioni rese.

Ed infatti si è rilevato come, non a caso, spesso l'imputato sceglie il rito dibattimentale e non quello abbreviato, proprio perché “punta” sulle difficoltà della donna-testimone nel dibattimento.

L'importanza di percorsi di supporto anche psicologico, ma non solo, si manifesta anche in un momento successivo al processo, quando – come talvolta accade – la vittima accetta di riprendere la convivenza con il maltrattante, anche dopo che questi è stato in carcere, con effetti a volte catastrofici.

È quindi utile che la magistratura operi “in rete”, coinvolgendo i centri antiviolenza, le strutture sul territorio che possono svolgere al riguardo un ruolo fondamentale aiutando le vittime ad assumere consapevolezza della loro condizione.

E' stata, al riguardo, prospettata la opportunità di un intervento del legislatore per “tipizzare” la ritrattazione, perché talvolta può apparire come indicativa di una raggiunta “pace familiare”, che qualche giudice nel corso della discussione ha osservato come non possa non essere valutata.

Nello stesso tempo si è rilevato come il maltrattante, spesso violento ed incapace di gestire la rabbia, riprende le proprie condotte violente al termine della misura cautelare; quindi, è essenziale un percorso di giustizia riparativa obbligatorio almeno per i delitti previsti dalla legge n.69/2019, sul c.d. codice rosso, nei casi in cui sia applicata la misura della custodia cautelare in carcere.

In tutti i casi è importante sostenere sia la vittima che il maltrattante affinché, ove possibile, anche a seguito della partecipazione a specifici programmi finalizzati al superamento della violenza, possano recuperare le funzioni genitoriali, e sempre che sia garantita la protezione dei minori.

Sull'importanza di un raccordo tra le Istituzioni.

Nel corso della discussione ci si è anche soffermati sull'importanza che, ai fini dell'assolvimento degli obblighi positivi di protezione che incombono sullo Stato, tutte le istituzioni si coordinino tra loro, come previsto espressamente anche dalla Convenzione di Istanbul.

I componenti del Gruppo hanno riferito di numerose e proficue esperienze di coordinamento, anche basate su Protocolli d'intesa, tuttavia hanno condiviso che a fronte di un vuoto normativo su alcuni aspetti e dell'impossibilità di norme di dettaglio per tutti gli step del procedimento, occorrono anche misure organizzative di raccordo la cui adozione sia imposta a livello normativo.

Come rilevato da una Collega, che ricopre funzioni direttive in un distretto, un ruolo importante può e deve essere svolto anche dai responsabili delle Corti di Appello e delle procure Generali, che possono avere ruolo propulsivo di nuove iniziative ed essere veicolo essenziale di raccolta e diffusione di molte buone prassi, contribuendo alla diffusione sul territorio di quanto sperimentato in singoli uffici del distretto.

Tutte le iniziative virtuose non devono essere patrimonio dei singoli uffici periferici ma vanno diffuse e rese operative, innanzi tutto, nel medesimo territorio.

Si è convenuto che la principale esigenza di coordinamento riguarda i rapporti tra il tribunale ordinario e la procura.

L'organizzazione dell'attività giudiziaria (ritenuta come massima espressione dell'autogoverno) potrebbe partire da accordi e protocolli tra presidente del tribunale e procuratore capo, in modo da potere, ad esempio, dare direttive sui termini entro i quali i Gip devono pronunciarsi sulle richieste di misure cautelari in materia.

Altro aspetto di rilievo, che richiede accordi ed intese tra gli uffici, riguarda il tema importantissimo dello scambio di informazioni ed atti tra gli uffici di procura ed il giudice civile e tra il giudice penale e quello civile (art. 64 bis disp. att. c.p.p.).

È stato anche sottolineato come l'attuazione dei protocolli andrebbe sempre monitorata, per verificarne l'efficacia e la effettiva applicazione da parte dei singoli magistrati.

Un'altra forma di coordinamento emersa nella discussione è quella sorta - virtuosamente - nei casi di violenza di genere avvenuta in contesti di reati della criminalità organizzata (tratta e riduzione in schiavitù): i componenti della d.d.a (a cui è attribuita la competenza in materia) spesso non hanno le competenze specifiche sul modo di trattare in particolare le vittime vulnerabili di questi delitti, in qualche ufficio il progetto organizzativo prevede un collegamento tra d.d.a e il gruppo specializzato della procura in materia di violenza di genere e sessuale che viene attuato attraverso la coassegnazione del procedimento ad un PM della d.d.a. e ad un PM del gruppo specializzato.

Si è rilevato come detta indicazione sia stata condivisa ed indicata come buona prassi nelle Delibere del C.S.M sopra citate.

Si è anche evidenziato come le esposte problematiche rivestano una importanza ancora più significativa nel caso in cui il coordinamento sia necessario tra uffici ordinari e minorili laddove ricorrano le ipotesi di cui all'art. 609 decies c.p.

Esigenza del monitoraggio.

Alla conclusione del dibattito si è fatta una ultima riflessione anche alla importanza che la Convenzione di Istanbul attribuisce al monitoraggio ed alla rilevazione dei dati non solo dei casi di violenza, ma anche dell'andamento dei relativi processi.

Al riguardo, anche su sollecitazione di una Collega procuratore aggiunto specializzato, è stata posta la delicata questione dei dati statistici sulle sentenze di assoluzione che sono state rilevate sul territorio nazionale e che indicano percentuali molto diverse tra gli uffici giudiziari.

Si è anche rilevato come una completa valutazione dei fenomeni criminali non può prescindere da rilevazioni statistiche serie ed affidabili anche in ordine al numero di procedimenti che sono definiti con decreto di archiviazione.

Le sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte Edu sono indice di un approccio a macchia di leopardo nei vari uffici giudiziari. Un approccio efficace a questa tematica, volto a superare le criticità residue, richiede l'acquisizione, attraverso strumenti informatici, di dati relativi a: i) il numero delle notizie di reato; ii) il numero delle richieste di archiviazione; iii) il numero delle assoluzioni ma anche le ragioni su cui si fondano; iv) il numero delle improcedibilità.

Attualmente il monitoraggio è reso difficoltoso dall'assenza di un codice ad hoc per la ricerca telematica che individui tra i reati violenti (omicidio, lesioni, ecc.) quelli collegati a un caso di violenza di genere.

Ci si auspica che l'applicazione della recente legge n. 53 del 5/6/2022 ("disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere") consenta di disporre dei dati necessari.

4

5. Programma

Presentazione

La Scuola intende porre particolare attenzione al tema della prevenzione e della lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica.

La Scuola da diversi anni organizza un incontro di studio, in coincidenza con la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, per sottolineare la piena adesione ai contenuti ed agli obiettivi degli strumenti internazionali, della Convenzione delle Nazioni Unite sulla eliminazione della discriminazione contro le donne adottata dall'Assemblea generale nel dicembre 1979 e soprattutto della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica, cd Convenzione di Istanbul, aperta alla firma nel maggio 2011. Per rafforzare la risposta ad un fenomeno di violenza di estrema gravità e dar pieno adempimento alla Convenzione di Istanbul - 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- il legislatore è intervenuto con la legge 19 luglio 2019, n. 69 (cosiddetto Codice rosso).

La normativa ha apportato modifiche ad alcune norme del codice penale e di procedura penale, con lo scopo 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'audiizione della persona offesa o denunciante nel termine di tre giorni dalla data di iscrizione della notizia di reato. Si rammenta che proprio i ritardi nell'avvio delle indagini dopo la denuncia della violenza e l'assoluta sottovalutazione del rischio con la mancata adozione di misure di protezione hanno portato alla condanna del nostro Paese da parte della Corte EDU nella sentenza Talpis v. Italia (2.3.2017, ricorso 41237/14).

Al tema vengono dedicati specifici approfondimenti anche nell'ambito della formazione iniziale dei magistrati in tirocinio con relazioni di inquadramento generale ed esercitazioni pratiche mentre a settembre è stato inaugurato un corso e-learning in collaborazione con l'unità HELP del Consiglio d'Europa.

In tale contesto, il seminario intende realizzare un'occasione di conversazione/dialogo in formato di "laboratorio".

Il seminario vede la partecipazione di magistrati dei diversi distretti di Corte di appello, della Corte di cassazione e della Procura generale, rappresentanti del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Ministero giustizia.

L'evento si inserisce nell'ambito del progetto "Laboratori Strasburgo", volto a realizzare approfondimenti tematici di tipo seminariale in relazione alle questioni controverse sull'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della tutela dei diritti fondamentali.

Programma

24 ottobre 2022

14:30 - Indirizzi di saluto e introduzione dei lavori

Giorgio Lattanzi, *Presidente della Scuola superiore della magistratura*

Michele Giacomelli, *Ambasciatore, Rappresentante permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa*

Gianluca Grasso, *Componente del comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura*

14:45 - La giurisprudenza italiana e della Corte di Strasburgo in tema di violenza nei confronti delle donne e violenza domestica

Ne discutono:

Raffaele Sabato, *Giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo*

Elisabetta Rosi, *Presidente di sezione della Corte di cassazione*

Margherita Cardona Albini, *Vice capo del Dipartimento per gli affari di giustizia*

Matteo Fiori, *Giurista del servizio esecuzioni del Segretariato del Consiglio d'Europa*

16:30 - Dibattito guidato: criticità e soluzioni

18:00 - Fine della sessione

25 ottobre 2022

9:00 - Divisione dei partecipanti in tre gruppi (tre coordinatori per ciascun gruppo in modo da comprendere sia il lato giurisdizione nazionale sia Strasburgo):

Gruppo a)

Coordinatori:

Cesare Parodi, *Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torino* -
Rossana Taverna, *Ufficio II - Direzione generale degli affari giuridici e legali - Dipartimento per gli affari di giustizia*

Gruppo b)

Coordinatori:

Livia Locci, *Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torino* - Maria Laura
Aversano, *Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa*

Gruppo c)

Coordinatori:

Maria Monteleone, *già Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Roma* -
Lorenzo D'Ascia, *Avvocato dello Stato* -

11:30 - Resoconto in plenaria e dibattito

12:30 - Conclusione dei lavori

6. Documenti pubblicati

Documenti Pubblici

[factsheet domestic violence.pdf](#)

[FPEP22015 Informazioni logistiche docenti.pdf](#)

[FPEP22015 PROGRAMMA.pdf](#)

[FS Domestic violence ENG.pdf](#)

[Il progetto "Laboratori di Strasburgo" della Scuola superiore della magistratura DEF.pdf](#)

[Matteo Fiori Relazione Esecuzione sentenze CEDU.pdf](#)

[Scuola superiore della magistratura e formazione sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo 2022.pdf](#)

[The 'Strasbourg Workshops' project of the Italian School for the Judiciary Format DEF.pdf](#)