

09 maggio 2018

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

La delibera del 9 maggio 2018 rappresenta uno dei punti culminanti del percorso intrapreso dal Consiglio su una materia che vede una enorme recrudescenza di fatti di reato, che hanno quindi reso necessario un intervento del CSM volto a promuovere le buone prassi organizzative al fine di rendere più efficiente ed efficace la risposta giurisdizionale.

Attraverso un monitoraggio, è stato analizzato l'assetto organizzativo degli uffici giudiziari, al fine di verificare la presenza di gruppi o sezioni specializzate, di protocolli con organismi esterni, di strumenti volti a ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti.

Più specificamente, con riferimento all'organizzazione degli uffici requirenti, il punto di partenza è la constatata necessità di un approccio "specialistico" ai procedimenti per violenza di genere, che consente lo sviluppo di prassi investigative efficaci e il consolidamento di un background di conoscenze non solo giuridiche, così da consentire alle autorità inquirenti un migliore vaglio sulla fondatezza della notizia criminis, anche in funzione preventiva di eventuali escalation, e un più corretto rapporto con la vittima. Si rileva, quindi, che l'assetto organizzativo migliore coincida con la costituzione di dipartimenti/gruppi di lavoro specializzati, valorizzando le specifiche attitudini dei singoli magistrati in fase di assegnazione a tali raggruppamenti. A tal fine, il Consiglio reputa necessaria di una puntuale formazione da parte della Scuola superiore, necessità ancor più marcata per quegli uffici di ridotte dimensioni ove non è possibile la costituzione di gruppi di lavoro specializzati.

Quanto alle tipologie di reato, ferma restando l'autonomia organizzativa dei procuratori, le indicazioni contenute nella delibera vanno nel senso di allargare la sfera dei reati a tutti quelli contro la libertà sessuale e la famiglia, il femminicidio, la prostituzione minorile, i maltrattamenti, la pedopornografia, nonché quelli ex artt. 583 bis, 591, 593 bis e ter, 574 e 574 bis, 609 undecies, 414 bis c.p.

La stessa esigenza di specializzazione si pone per gli uffici giudicanti, per una migliore gestione della delicata fase dibattimentale. Viene quindi auspicata la creazione di sezioni specializzate in materia, o comunque di gruppi di lavoro nell'ambito della sezione o, infine, l'assegnazione ai collegi predeterminati con giudici specializzati.

Inoltre, attesa la complessità e delicatezza di tali procedimenti, si segnala l'opportunità di introdurre strumenti correttivi di riequilibrio rispetto alle pendenze medie sui ruoli.

Ovviamente, il criterio della specializzazione dovrebbe connotare anche la fase in cui è previsto l'intervento del GIP o del GUP, cui sono demandati incumbenti delicati quali l'incidente probatorio per le vittime vulnerabili, o la definizione del giudizio mediante riti speciali.

Per quanto concerne i magistrati onorari, cui spesso sono affidati i procedimenti monocratici, è emersa la necessità di potenziarne la formazione, anche decentrata, e di garantire, ove possibile, una forma di specializzazione anche per costoro.

Altra positiva prassi organizzativa è l'utilizzo dello strumento processuale di cui all'art. 132 bis att. c.p.p., che consente corsie preferenziali per la trattazione dei procedimenti per violenza di genere e domestica.

In questa prospettiva, è auspicabile un'intesa fra gli uffici giudicanti e requirenti per un coordinamento e raccordo nell'individuazione dei criteri di priorità e nella scelta degli incumbenti processuali più adeguati a garantire la protezione della vittima.

In parzialmente diversa ottica, la delibera si concentra sulle prassi virtuose che consentono a magistratura e forze di polizia di riconoscere gli indici sintomatici della violenza di genere e di garantire alla vittima una protezione efficace al di là dell'applicazione di misure cautelari.

In proposito, vanno valorizzati i protocolli operativi che garantiscono la specializzazione delle forze di polizia, un efficace coordinamento delle stesse con l'autorità giudiziaria, onde prevenire i rischi per la vittima, un'accurata attività di raccolta delle notizie di reato, la previsione – nelle Procure – di un c.d. “turno violenza”; l'adozione di strumenti ed accorgimenti – in fase investigativa e dibattimentale – tali da evitare danni emotivi alle vittime (si pensi alle modalità di ascolto della vittima, che – per il trauma psicologico subito – può avere bisogno della presenza di esperti in psicologia o psichiatria che supportino gli inquirenti). Sotto il profilo della protezione della vittima, si auspica poi la diffusione di informazioni complete, comprensibili e chiare alle potenziali vittime di violenza.

Ulteriori profili rilevanti riguardano l'opportunità di un coordinamento con la magistratura minorile, i giudici civili, le reti antiviolenza, i presidi sanitari e i servizi sociali, onde mettere a disposizione della magistratura tutti gli strumenti utili a prevenire i reati o, comunque, a fornire protezione e supporto alle vittime.

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.

(delibera 9 maggio 2018)

1. La delibera del 20 luglio 2017.

Al fenomeno dei reati in materia di violenza di genere contro le donne e di violenza domestica è stata riservata, da tempo, particolare attenzione da parte del Consiglio che, con precedenti delibere (dell'8 luglio 2009, del 30 luglio 2010 e del 12 marzo 2014), muovendo nel solco tracciato da fonti sovranazionali, nell'ottica di potenziare l'efficacia della risposta giudiziaria in questo settore in una prospettiva non solo repressiva, ma di tutela preventiva delle vittime, sul versante organizzativo, ha formulato criteri di indirizzo in materia di specializzazione dei magistrati addetti alla trattazione degli affari e di criteri di priorità nella definizione dei procedimenti, mentre sul piano dell'esercizio concreto delle attività giurisdizionali, ha sollecitato l'adesione alle prassi più virtuose censite nel settore.

La drammatica recrudescenza dei fenomeni delittuosi riconducibili a quest'area, ormai costituenti una vera emergenza nazionale, la sempre più marcata centralità che va assumendo nella legislazione internazionale, eurounitaria e nazionale il profilo della tutela delle vittime di detti reati, le decisioni più recenti della Corte EDU (Talpis c. Italia, 2 marzo 2017, ric. n. 41237/14) hanno interpellato nuovamente il Consiglio a farsi promotore, nel ruolo di garante del buon funzionamento del sistema giustizia, di soluzioni organizzative e di modalità operative idonee a implementare l'efficacia l'intervento giurisdizionale e a conformarlo alle indicazioni provenienti dalla normativa di settore.

Proprio a seguito della sentenza della Corte EDU Talpis c. Italia, il Consiglio ha avviato presso la Settima Commissione una pratica volta ad elaborare linee guida e diffondere le buone prassi relative ai procedimenti in materia di reati di violenza di genere e domestica, anche allo scopo di allineare l'intervento giurisdizionale in questo settore agli standard sopranazionali. Il Consiglio, quindi, con delibera del 20 luglio 2017, ha disposto un nuovo monitoraggio in ordine agli assetti organizzativi degli uffici non solo per verificare il grado di conformazione di questi

alle raccomandazioni di cui alle precedenti delibere, ma anche per effettuare una rinnovata ricognizione delle buone prassi esistenti e promuovere la conoscenza e diffusione di quelle risultate più virtuose sotto il profilo della tempestività dell'intervento giurisdizionale, della specializzazione dei magistrati e delle forze dell'ordine, delle collaborazioni interistituzionali.

2. L'istruttoria svolta dalla Settima Commissione

Nell'ambito dell'istruttoria svolta dalla Settima Commissione, innanzitutto, sono stati interpellati, a mezzo dell'invio di un articolato questionario, i Presidenti dei Tribunali e i Procuratori della Repubblica al fine di acquisire informazioni più aggiornate in ordine all'istituzione di *dipartimenti* o *gruppi* specializzati presso le Procure o di sezioni specializzate presso i Tribunali, all'adozione di circolari o protocolli specifici interni, anche di natura investigativa, all'individuazione di altre soluzioni organizzative e di buone prassi volte a ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti e a coordinare con gli altri attori istituzionali l'intervento giudiziario.

I dati così acquisiti sono stati elaborati dall'Ufficio statistico del Consiglio nella relazione allegata.

Inoltre, sono stati auditi magistrati di uffici giudicanti e requirenti, anche con ruoli direttivi e semidirettivi, specializzati nel settore di interesse e selezionati tenendo conto delle dimensioni degli uffici di provenienza, con l'intento di individuare soluzioni organizzative meglio calibrate sulle varie tipologie di ufficio.

E' stata infine, acquisita documentazione costituita da circolari, direttive, protocolli.

Le indicazioni che provengono dall'istruttoria sotto il profilo organizzativo e delle buone prassi saranno analizzate in seguito.

Quanto invece alle strategie di intervento a tutela delle vittime di questi reati, è necessario muovere dalla consapevolezza che il fenomeno della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica interseca una molteplicità di piani - culturale, sociologico, delle politiche assistenziali, repressivo-, dal che consegue che una risposta statutale che ambisca ad essere realmente efficace, in una necessaria ottica preventiva, richiede misure multisettoriali, in assenza delle quali l'intervento giurisdizionale, che pur continua a rivestire un ruolo centrale, può risultare non risolutivo.

Gli strumenti processuali "tipici" attraverso i quali la giurisdizione può fornire protezione alla vittima sono, infatti, prevalentemente orientati sulla persona dell'indagato/imputato e risultano funzionali a contenere il rischio di recidiva (così le misure cautelari); ciò evidentemente presuppone che la violenza sia dichiarata e che, all'esito delle indagini, i fatti siano accertati con l'elevato grado di probabilità o certezza richiesto in relazione alle varie fasi processuali.

Nel sistema descritto è, quindi, insito il rischio, in concreto avveratosi, che le violenze, siccome non denunciate, giungano a tragici epiloghi in assenza dell'intervento giurisdizionale o che questo, pur a fronte di denunce, per i tempi fisiologici che richiede il vaglio investigativo della notizia di reato, risulti tardivo.

L'esperienza giudiziaria e i drammatici resoconti della cronaca giudiziaria quotidiana dimostrano, in definitiva, che un efficace contrasto al fenomeno delittuoso di interesse è possibile solo attraverso la responsabilizzazione di tutti gli altri attori, istituzionali e non, in grado di contribuire a svelare, in tempo utile, forme sommerse di violenza, chiamati a effettuare una tempestiva valutazione prognostica del rischio reale cui la vittima è esposta, coinvolti in quel percorso di sostegno e di protezione di quest'ultima, in affiancamento all'intervento giurisdizionale.

Deve anticiparsi che i magistrati auditi, la documentazione da questi prodotta e quella ulteriore acquisita hanno restituito l'immagine di una magistratura almeno in parte culturalmente avanzata nell'approccio al fenomeno della violenza di genere e domestica, da tempo impegnata nel sensibilizzare le istituzioni pubbliche, soprattutto locali, nell'ottica di promuovere un

sinergico intervento nel contrasto al fenomeno delittuoso, attivatasi spontaneamente per supplire a carenze normative e finanziarie, per promuovere utili forme di collaborazione interne al sistema giustizia, nonché un lavoro di rete sul versante esterno, ricercando alleanze e raccordi con tutti gli altri operatori, pubblici e del Terzo settore, con l'obiettivo di promuovere la cooperazione necessaria per fornire effettiva protezione alle vittime dei reati e rafforzare la tempestività ed efficacia della risposta giudiziaria.

Dalle fonti sopra indicate emerge che analogo impegno la dirigenza di alcuni uffici giudiziari, soprattutto requirenti, ha profuso per rafforzare la tempestività e il carattere qualificato della risposta giurisdizionale, agendo sulle leve della specializzazione, come criterio di attribuzione ai magistrati degli affari ricompresi nella materia di interesse, della formazione "specialistica" della magistratura onoraria e delle forze dell'ordine delegate alle indagini o agli interventi d'urgenza, della inclusione dei procedimenti di interesse tra quelli a corsia preferenziale, delle intese interne agli uffici (giudicanti e requirenti, nonché tra questi ultimi e quelli civili e minorili) per la trattazione in tempi brevi dei procedimenti e la realizzazione di interventi coordinati a tutela delle vittime.

L'esito del monitoraggio documenta tuttavia una persistente disomogeneità tra gli uffici in ordine all'adozione dei suindicati modelli organizzativi.

Gli uffici requirenti, per affrontare il fenomeno della violenza di genere o domestica, risultano aver adottato, in percentuali elevate, quasi tutte le misure sondate.

Tali percentuali risultano invece ridotte o talora invertite con riferimento agli uffici giudicanti. In particolare, quanto al criterio della specializzazione, mentre gli uffici requirenti hanno approntato moduli organizzativi più idonei alla trattazione specializzata del fenomeno della violenza di genere, con tendenziale diffusa adesione agli orientamenti sulle buone prassi elaborati dal C.S.M. a partire dal 2009, diversamente, la specializzazione costituisce un criterio ancora residuale nell'organizzazione degli uffici giudicanti, in specie quelli piccoli e medio-piccoli, che presentano un minor tasso di conformazione della propria organizzazione anche in relazione alla finalità di assicurare una trattazione prioritaria ai procedimenti, mediante l'inclusione nel novero di quelli con "corsia preferenziale".

Dunque, sul versante dell'organizzazione, le direttive del Consiglio non possono che essere quelle di richiedere alla dirigenza di ottimizzare l'organizzazione degli uffici in vista del conseguimento del miglior risultato possibile sotto il profilo del contenimento dei tempi di trattazione dei procedimenti e della specializzazione dei magistrati assegnatari degli stessi, e a intraprendere e a proseguire, sulla scia di quanto già sperimentato con successo nell'ambito delle buone prassi dagli uffici giudiziari più virtuosi, quello sforzo aggiuntivo, per alcuni aspetti surrogatorio e di supplenza, volto a favorire l'interazione e il coordinamento dell'intervento giurisdizionale con le altre iniziative atte a renderlo più efficace.

D'altra parte, l'organizzazione degli uffici giudiziari secondo ai criteri direttivi indicati e l'adesione ai modelli operativi che saranno raccomandati come buone prassi costituiscono misure di adeguamento del sistema giurisdizionale agli standard richieste dalla normativa sovranazionale, la cui *ratio* ispiratrice riposa sulla consapevolezza della necessità di un approccio specialistico alla materia e di una risposta giudiziaria tempestiva, ma nella cornice di un'azione statale globale, quindi, operante sui diversi livelli di interazione, razionalmente coordinati.

3. Sintetica ricognizione delle linee criteri di indirizzo provenienti dalle fonti sovranazionali e nazionali.

La normativa sovranazionaleⁱⁱⁱ e nazionale^{iv} (nonché la decisione della Corte Edu del 2 marzo 2017, Sez. I, n. 41237/14, ric. Talpis c. Italia con la quale è stato affermato che dagli artt. 2 e 3 della CEDU scaturisce, a carico degli Stati, sia l'obbligo positivo di proteggere le persone vulnerabili, fra cui rientrano le vittime di violenze domestiche, attraverso misure idonee a evitare aggressioni alla vita e all'integrità fisica delle stesse, sia il dovere, per le autorità

pubbliche, di instaurare un procedimento penale effettivo e tempestivo) richiedono, infatti, di:

- a) riservare la trattazione dei procedimenti relativi all'area della violenza di genere e domestica a magistrati specializzati e, per le attività di indagine, a personale di polizia giudiziaria in possesso di analoga specializzazione;
- b) includere gli stessi procedimenti tra quelli a trattazione prioritaria, con riduzione al minimo dei tempi di esaurimento delle varie fasi processuali;
- c) realizzare forme di intervento integrato con gli enti locali, le strutture sanitarie, i servizi sociali, i centri antiviolenza e i soggetti del Terzo settore attivi sui territori.

Di seguito saranno, quindi, indicati i criteri organizzativi da osservare e le buone prassi raccomandate nel settore di interesse.

4. I criteri organizzativi.

4.1. Gli uffici requirenti

Oltre alla normativa di settore, è l'esperienza giudiziaria a richiedere sempre più competenze di specialistiche per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica e un bagaglio di conoscenze, non solo di natura strettamente giuridica, necessarie per individuare l'approccio processuale più rispettoso della sensibilità delle vittime e, al contempo, idoneo a saggiarne l'attendibilità, consentendo un efficace e tempestivo intervento giurisdizionale nei casi di fondatezza della *notitia criminis*.

La continuità dell'impegno del magistrato inquirente in specifico settore presenta, inoltre, gli ulteriori vantaggi di favorire l'instaurarsi di prassi investigative collaudate con la polizia giudiziaria, in tal modo contribuendo anche alla specializzazione di questa, nonché di consolidare quelle rete di rapporti con gli organismi e gli operatori di settore che sono di necessario supporto all'intervento giudiziario nel sostegno alla vittima.

L'attuale assetto organizzativo degli altri uffici requirenti è valutabile sulla base della relazione redatta dall'Ufficio Statisticovi.

Dei 138 uffici monitorati, solo in due uffici grandi, due uffici medio piccoli, 24 uffici piccoli non risultano costituiti dipartimenti e gruppi specializzati.

Il processo di specializzazione degli uffici requirenti, quindi, pur se notevolmente cresciuto rispetto al passato, non si è, ad oggi, ancora completato.

A fronte di questo, le direttive del Consiglio non possono che essere nel senso di dare piena attuazione al principio della specializzazione.

Come premesso, indicazioni specifiche in ordine alla necessità di un'organizzazione del lavoro giudiziario fondato, in questo specifico settore, sul criterio della specializzazione sono contenute nella normativa sovranazionale sopra richiamata.

Inoltre, la nuova Circolare in materia di organizzazione degli uffici di Procura esprime una chiara opzione per una strutturazione interna degli stessi che valga a favorire la specializzazione dei magistrati.

Può, anzi, affermarsi che, sulla base delle previsioni della nuova Circolare, la specializzazione costituisce un obiettivo con valenza conformativa dell'assetto organizzativo delle Procure, il cui rispetto è, quindi, valutabile dal Consiglio nell'ambito dell'esame del progetto organizzativo che gli è rimesso ai sensi dell'art. 8, e ciò tanto più quando, come per il settore che interessa, la specifica professionalità dei magistrati sia raccomandata dalla normativa sovranazionale e costituisca una necessità riscontrata dalla concreta pratica applicativa.

Pertanto, nel rispetto dell'autonomia dei singoli dirigenti, cui competono le valutazioni circa la sostenibilità in concreto delle scelte organizzative, deve formularsi il criterio di indirizzo generale della necessaria costituzione, ove le dimensioni dell'ufficio lo consentano, di dipartimenti o gruppi specializzati nel settore di interesse.

Questa opzione appare senz'altro praticabile negli uffici di Procura dei Tribunali metropolitani, grandi, medio grandi e medio piccoli (secondo la classificazione sopra riportata, tutti con procuratori aggiunti)ix.

Il coordinamento potrà essere affidato a un Procuratore Aggiunto ovvero, espressamente motivando, a un magistrato coordinatore (art. 4 comma I, lett. b) della Circolare), il quale potrà indire riunioni periodiche di coordinamento tra i sostituti e con la polizia giudiziaria, nonché curare il costante confronto tra i magistrati, finalizzato all'omogeneità delle soluzioni investigative e interpretative, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma IX.

Nelle Procure piccole, in cui non è presente la figura del procuratore aggiunto e che, quindi, sono prive di sezioni o dipartimenti, sempre che le dotazioni di organico lo consentano, appare ipotizzabile la costituzione di gruppi e la nomina di un coordinatore, in ossequio a quanto previsto dall'art. 4, co. I, della Circolare.

Nell'assegnazione dei singoli magistrati ai gruppi di lavoro, pur nel rispetto delle scelte decisionali dei dirigenti, va rimarcata l'importanza del criterio della valorizzazione delle specifiche attitudini dei sostituti (art. 4 lett. f), richiedendo la delicatezza degli affari, principalmente connessa alle particolari condizioni delle vittime, spesso minorenni o vulnerabili, e alla necessità di un sapiente apprezzamento del rischio di reiterazione di reati, peculiari doti esperenziali e personali.

Se le specificità dell'Ufficio non rendessero praticabile neppure l'opzione della costituzione di gruppi, la specializzazione dei magistrati dovrà essere attuata dai dirigenti con l'assegnazione dei procedimenti relativi al settore di interesse a un numero, anche assai limitato, di sostituti preventivamente individuati in base alle previsioni della recente Circolare in materia di organizzazione degli uffici di Procura, se del caso adottando correttivi, in termini di esonero o di riduzioni delle assegnazioni relative agli altri affari, laddove si rendesse necessario un riequilibrio dei ruoli per il maggiore aggravio derivante dalle attribuzioni specialistiche.

Alternativamente, soprattutto negli uffici piccoli e con un frequente ricambio, se ragioni di buon andamento dell'attività rendessero imprescindibile l'assegnazione di affari promiscui a tutti i sostituti, la specializzazione dovrà essere attuata attraverso un'adeguata formazione dei magistrati, non solo per mezzo della partecipazione ai corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura, ma con iniziative interne all'ufficio, in particolare riservando particolare spazio all'approfondimento delle questioni connesse alla materia nelle riunioni periodiche di cui all'art. 4, lett. d), della nuova Circolare, eventualmente elaborando specifici protocolli investigativi interni e, se del caso, inserendoli nel progetto organizzativo (art. 7, co. V, lett. o) della Circolare).

Con riguardo alle tipologie di reato di competenza dei "gruppi specializzati", ferma restando l'autonomia organizzativa dei dirigenti dei singoli uffici giudiziari, tenuto conto della normativa vigente, appare tuttavia opportuno includere nella materia specializzata, oltre ai delitti contro la libertà sessuale e la famiglia (compresi i reati di cui all'art. 570 e 570 bis, 388 II c.p.x), anche quelli di prostituzione minorile, pedopornografia, i reati di cui agli artt. 583 bis c.p. (pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili), 591 c.p. (abbandono di persone minori o incapaci), 593 bis c.p. (interruzione colposa di gravidanza), 593 ter c.p. (interruzione di gravidanza non consensuale), 574 e 574 bis c.p. (sottrazione di minori, anche internazionale), 609 undecies c.p. (adescamento di minori), 414 bis c.p. (istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia), i reati di femminicidio (omicidio in danno di una donna motivato da ragioni di genere), anche nella forma tentata.

Potrà, inoltre, essere valutata l'opportunità di attribuire al medesimo gruppo la competenza in ordine ai delitti, comunemente ritenuti reati spia di condotte maltrattanti più gravi, di lesioni dolose (quando di competenza del Tribunale), in particolare nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576, co. I n. 2, 5, 5.1, 577, co. I e II c.p. e di minacce gravi (art. 612 cpv. c.p.).

Nelle Procure distrettuali, sarebbe opportuna la costituzione, nell'ambito dello stesso gruppo specializzato, di un sottogruppo, composto da un numero più ristretto di magistrati dotati di particolari competenze informatiche, cui assegnare, in via esclusiva, le indagini relative ai delitti di pedopornografia (artt. 600 *ter*/600 *quinques* c.p.), nonché ai delitti di cui agli artt. 609

undecies (adescamento di minorenni) e 414 bis c.p. (istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia), tutti di competenza distrettuale, commessi con strumenti informatici e telematici. Siffatta scelta favorisce, infatti, un raccordo diretto e qualificato con strutture investigative specializzate sia nel contrasto a detti fenomeni, sia nello svolgimento di investigazioni tecniche altamente specialistiche, anche in ambito internazionale, ivi comprese le attività "sotto copertura".

L'esigenza di specializzazione ricorre, infine, anche in relazione a reati di competenza della DDA, quali quelli di cui all'art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), art. 601 c.p. (tratta di persone), art. 601 bis c.p. (traffico di organi prelevati da persona vivente), 602 c.p. (acquisito e alienazione di schiavi) qualora le vittime siano minorenni o donne.

In questo caso potrebbe costituire una scelta organizzativa idonea a coniugare le necessarie professionalità richieste la coassegnazione di detti procedimenti a magistrati del gruppo specializzato e magistrati appartenenti alla DDA.

4.2 Gli uffici giudicanti.

La specializzazione costituisce un valore irrinunciabile anche per gli uffici giudicanti.

L'esperienza giudiziaria e il sapere scientifico specialistico di questo settore insegnano che, per le vittime di reati di violenza di genere o maturati nell'ambito delle relazioni familiari strette, la fase della deposizione dibattimentale è quella più delicata poiché i traumi indotti dai fatti determinano, sul versante processuale, ricadute in termini di ridotte capacità mnestiche ed espositive, se non, addirittura di tenuta delle iniziali dichiarazioni accusatorie.

In relazione a fatti maturati nell'ambito delle relazioni domestiche, problematicità emergono, di norma, anche nell'assunzione delle dichiarazioni dei testimoni, spesso appartenenti allo stesso nucleo familiare o alla cerchia dei conoscenti stretti.

Da ciò discende che la fase dibattimentale, prevalentemente fondata su prove orali, presenta un elevato grado di problematicità e richiede necessariamente al giudice un sapere specialistico.

Dal monitoraggio svolto è emerso che negli uffici giudicanti il tasso di conformazione ai criteri di indirizzo già elaborati dal Consiglio sul versante della specializzazione è ancora bassissimo.

Da quanto premesso deriva un quadro in cui la specializzazione costituisce ancora un criterio residuale nell'organizzazione degli uffici giudicanti, in specie in quelli piccoli e medio-piccoli, che mostrano, inoltre, un minor tasso di conformazione della propria organizzazione anche alle finalità di assicurare una trattazione prioritaria ai procedimenti relativi al fenomeno della violenza di genere o domestica.

Significativo è risultato, altresì, l'impiego della magistratura onoraria per la trattazione, in fase dibattimentale, dei procedimenti relativi a reati di violenza domestica o di genere a citazione diretta.

A fronte dell'esito del monitoraggio il Consiglio non può che ribadire il criterio di indirizzo dell'attribuzione a giudici specializzati della trattazione dei procedimenti relativi allo specifico settore di interesse, valendo le più volte evidenziate peculiarità di questi a rimarcare l'importanza di quel fattore esperienziale sotteso alla specializzazione, che ha, peraltro, positive ricadute anche in termini di omogeneità e rapidità della risposta giudiziaria.

Questa scelta è, d'altra parte, coerente con lo spirito della recente Circolare n. 1318 in materia di formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019, adottata con delibera del 26 gennaio 2017 e modificata il 19 luglio 2017.

La circolare, come spiegato nella relazione introduttiva, ha inteso confermare e rafforzare l'opzione culturale di privilegiare la specializzazione come paradigma organizzativo idoneo ad evitare dispersioni di energie professionali e ad assicurare la migliore risposta giudiziaria.

In questa direzione è stato riaffermato il principio generale secondo cui nell'organizzazione degli uffici va favorito, oltre alla naturale ripartizione tra il settore civile e penale, l'affinamento delle competenze specialistiche per materie omogenee e predeterminate, anche all'interno delle singole sezioni.

E' stata quindi ribadita la regola secondo cui "i Tribunali organizzati in più sezioni civili e/o in più sezioni penali devono prevedere modelli di specializzazione che accorpino materie in base ad aree omogenee (ad esempio, avuto riguardo, nel settore penale alla trattazione di materie quali i delitti commessi in danno dei soggetti deboli, i delitti di femminicidio, i reati di criminalità ambientale, economica e in materia di pubblica amministrazione)". Si è poi ulteriormente precisato che nei Tribunali nei quali il numero di sezioni presenti per ciascun settore non consente l'accorpamento in base ad aree omogenee, deve essere non solo, comunque, attuata la specializzazione per gruppi di materie, ma favorita la creazione di gruppi di lavoro all'interno della sezione, cui devolvere contenzioso omogeneo per oggetto, qualità e quantità.

I criteri contenuti nella normativa secondaria, diversificati in ragione delle dimensioni e della conseguente struttura degli uffici, dovranno evidentemente costituire parametri di riferimento per i Dirigenti degli Uffici giudicanti per assicurare, nello specifico settore di interesse, la formazione di professionalità specifiche.

In virtù del richiamo operato dall'art. 58 della Circolare all'art. 57, i principi indicati valgono anche per gli uffici giudicanti di secondo grado.

Le soluzioni organizzative idonee ad attuare la specializzazione appaiono di facile adozione nei Tribunali in cui sono esistenti più sezioni.

Nei Tribunali con una sola sezione potrebbe essere praticata la scelta di assegnare la trattazione della materia specialistica a collegi predeterminati con giudici specializzati.

Per il settore monocratico, invece, la soluzione potrebbe essere quella di istituire ruoli specializzati, laddove, in relazione all'analisi dei flussi, ciò sia possibile.

Se, per particolari esigenze organizzative degli uffici, nessuna di queste opzioni risultasse praticabile, sarà necessario operare con particolare impegno sul versante della formazione dei magistrati.

In questo senso la Scuola Superiore della Magistratura dovrà essere adeguatamente sensibilizzata in ordine alla necessità di adottare, quale criterio prioritario di ammissione ai corsi, anche l'assenza di sezioni specializzate nella materia di interesse nella sede di lavoro del magistrato che ha presentato domanda, nonché a incrementare la proposta formativa in sede di formazione decentrata.

Altro momento formativo importante potrà essere costituito dalle riunioni periodiche indette, ai sensi dell'art. 47 *quater* Ordinamento Giudiziario, dal Dirigente, il quale dovrà assumere ogni altra forma di iniziativa idonea a favorire lo scambio di esperienze interne all'ufficio, secondo quanto previsto dall'art. 90 della circolare 1318 del 26 gennaio 2017, nonché creare occasioni per uno scambio interdisciplinare con gli altri operatori di settore e, in particolare, con le figure professionali che svolgono un ruolo ausiliario del giudice nell'esame delle vittime dei reati.

Per alcuni Tribunali e limitatamente al settore monocratico, è stato segnalato che, pur a fronte dell'elevato numero dei giudici assegnati alle sezioni specializzate e dell'attribuzione ai procedimenti di interesse di un valore ponderale, in fase di "pesatura", tra i più alti, comunque, a causa dei tempi lunghi richiesti per l'assunzione delle prove (prevalentemente di carattere orale) e il carattere generalmente complesso dell'istruttoria, i carichi di lavoro dei giudici "specializzati" hanno progressivamente registrato un notevole aggravio rispetto alle pendenze medie degli altri ruoli, con conseguente impossibilità di concludere e talvolta anche di iniziare il dibattimento in tempi utili a evitare l'estinzione della misura cautelare applicata all'imputato per il decorso del termine massimo di fase.

Tali criticità dovranno essere fronteggiate dai dirigenti degli uffici con interventi modulati secondo le risorse disponibili e le necessità organizzative.

A titolo esemplificativo e senza pretesa di completezza, detti interventi potrebbero essere attuati riconoscendo esoneri più consistenti ai giudici specializzati con riguardo agli affari relativi al settore generico, incrementando il numero delle sezioni specializzate o dei magistrati a esse addetti, ovvero autorizzando i singoli magistrati, previa documentazione delle pendenze

e dei prevedibili tempi di trattazione dei procedimenti, ad attenersi a un programma di lavoro che preveda come prioritaria la trattazione dei procedimenti relativi al settore di interesse. Tali misure organizzative potrebbero essere adottate con il supporto di applicativi informatici, già in uso presso alcuni uffici giudiziari, di ausilio ad una razionale distribuzione dei carichi di lavoro. Nel senso della praticabilità di questa soluzione pone, d'altra parte, una chiara indicazione l'art. 132 bis disp. att. c.p.p., che, in tema di formazione dei ruoli di udienza, annovera tra i processi cui deve essere assicurata la priorità assoluta anche quelli relativi " *ai delitti previsti dagli articoli 572 e da 609 bis a 609 octies e 612 bis del codice penale*", rimettendo ai dirigenti degli uffici giudicanti l'adozione dei provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria.

L'alternativa di un'indifferenziata distribuzione degli affari a tutti i giudici, salvo che questa non sia resa obbligata da particolari e comprovate esigenze organizzative, è da escludere, ostando una siffatta soluzione all'accrescimento di un sapere specifico nelle materie di interesse, nonché all'omogeneità degli orientamenti, costituenti i valori sottesi alla specializzazione.

Il valore aggiunto derivante dalla specializzazione del giudice nelle materie di interesse non esaurisce la sua importanza nella fase dibattimentale e, anzi, si proietta anche a quella delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare.

La richiesta di incidente probatorio per l'assunzione anticipata, nel contraddittorio delle parti, delle dichiarazioni della vittima - minorenni o maggiorenne - dei reati attraverso i quali più frequentemente viene attuata la violenza di genere o domestica, nonché delle vittime in condizioni di particolare vulnerabilità, qualunque sia la tipologia di reato per cui si procede, cade, infatti, con prevalenza, nella fase delle indagini preliminari. Peraltro, in tutte queste ipotesi, l'incidente probatorio potrà essere richiesto dal P.M. e dalla persona offesa, ovvero dell'indagato (se la vittima versa in condizioni di particolare vulnerabilità), pur in mancanza delle particolari condizioni di norma richieste per la sua ammissione, a conferma di un favore del legislatore per l'acquisizione della prova dichiarativa in un frangente processuale prossimo ai fatti e antecedente la fase dibattimentale, allo scopo di preservare le dichiarazioni da possibili condizionamenti e di evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria.

Quanto all'udienza preliminare, deve invece evidenziarsi, non solo che l'incidente probatorio potrebbe essere richiesto anche nel corso di quest'ultima, ma che non infrequente è il passaggio a una forma di giudizio pieno, con richiesta di giudizio abbreviato, eventualmente condizionato all'assunzione delle dichiarazioni delle persone offese, con conseguente devoluzione al GUP di attività istruttorie e valutative del tutto identiche a quelle proprie del giudice del dibattimento. Gli incombenzi processuali di competenza del GIP/GUP appaiono, pertanto, connotati da una delicatezza pari a quella delle attività tipiche dei giudici del dibattimento e non giustificano differenziazioni tra le due funzioni in relazione all'aspetto della specializzazione.

A ciò aggiungasi che i giudici del dibattimento auditi hanno segnalato come la scarsa specializzazione del GIP spesso determina un approccio processuale alla vittima, in sede di esame svolto nelle forme dell'incidente probatorio, non adeguato alle cautele richieste per indurla al ricordo e alla narrazione spontanea, con conseguenti negative ricadute, spesso non più emendabili, sulla valenza probatoria della testimonianza in sede dibattimentale.

Pertanto, tendenzialmente, la specializzazione dovrebbe essere attuata anche all'interno delle Sezioni GIP/GUP, con la previsione di ruoli specializzati.

Ciò, in particolare, negli uffici con significativa dotazione organica perché questa, da un canto, osta a quella sistematicità nella trattazione degli affari che favorisce la formazione di uno specifico bagaglio di esperienza del giudice, dall'altro, rende più agevole l'individuazione di un numero adeguato di giudici con ruoli specializzati, senza eccessivi aggravii per i restanti magistrati dell'ufficio nel necessario riequilibrio dei carichi di lavoro.

La sostenibilità organizzativa di questa soluzione dovrà, nondimeno, essere vagliata in considerazione dell'impatto che potrebbe presentare in relazione al complessivo buon andamento dell'ufficio.

La specificità delle attività GIP/GUP, correlata al carattere urgente di almeno una parte di queste (a titolo meramente esemplificativo si considerino le convalide degli arresti e dei fermi, nonché la convalide di intercettazioni), rende necessaria l'adozione di criteri di attribuzione degli affari sulla base di turni nei quali devono necessariamente essere compresi tutti i giudici della sezione, mentre il sistema delle incompatibilità delle funzioni GIP con le funzioni GUP implica una duplicazione del numero dei magistrati addetti ad ogni procedimento.

A ciò aggiungasi che, ai sensi dell'art. 171, I co. della Circolare 1318 adottata con delibera del 25 gennaio 2017 e succ. modifiche, la ripartizione del lavoro all'interno degli uffici GIP/GUP deve mirare ad assicurare un giusto equilibrio tra le esigenze di specializzazione e di rotazione degli affari, allo scopo di assicurare l'acquisizione di una professionalità comune a tutti i magistrati, essenziale per l'espletamento delle funzioni in oggetto, tra le più complesse per la varietà delle attività e il carattere multidisciplinare del sapere giuridico richiesto al giudice.

L'attuazione della specializzazione nelle sezioni GIP/GUP prevedibilmente sarà, dunque, possibile solo in uffici con una rilevante dotazione organica e, anche in questi, la praticabilità organizzativa di questa scelta dovrà in concreto essere attentamente valutata, avendo riguardo alla possibilità di un'agevole distribuzione degli affari ai giudici specializzati e soprattutto alle ricadute che l'eventuale istituzione di ruoli specialistici presentano sui criteri di assegnazione e sulla conseguente distribuzione agli altri giudici delle ulteriori attività dell'ufficio. Se non fosse possibile l'istituzione di ruoli specializzati, dovrà essere massimamente curata la formazione di tutti i magistrati, attivando sia gli strumenti interni agli uffici, che quelli rimessi alla formazione centrale e decentrata e privilegiando, anche in questo caso, scambi interdisciplinari con altri operatori di settore.

5. Criteri di priorità nella trattazione degli affari.

Sempre in relazione al profilo organizzativo degli uffici, da tutta la legislazione sopranazionale passata in rassegna, nonché dalla sentenza n. 41237/14 della Corte EDU Talpis c. Italia, provengono inequivoche indicazioni nel senso della necessità di riconoscere carattere prioritario alla trattazione dei procedimenti relativi al settore di interesse.

Per gli uffici giudicanti, l'attribuzione di una corsia preferenziale ai procedimenti relativi ai principali reati attraverso i quali è consumata la violenza di genere e domestica (art. 572, 612 *bis* c.p., 609 *bis* e 609 *octies* c.p.) è di carattere normativo, essendo questi inclusi tra quelli cui, ai sensi dell'art. 132 *bis* disp. att. c.p.p., deve essere riconosciuta una trattazione prioritaria, ancor più nel caso in cui l'imputato sia stato sottoposto a misura cautelare personale, compresa quella di cui all'art. 384 *bis* c.p.p., pur se revocata o dichiarata inefficace (art. 132 *bis* co. I lett. d).

A ciò aggiungasi che la drammatica casistica della più recente cronaca giudiziaria rende indubbio che tutti i fenomeni criminali riconducibili all'area della violenza di genere e domestica rappresentino ormai una vera emergenza nazionale, sicché rispetto ad essi è ravvisabile quel connotato concreto di offensività che, alla luce delle risoluzioni consiliari del 9 luglio 2014 e dell'11 maggio 2016, li rende riconducibili nell'alveo delle c.d. priorità "ultralegali".

Pertanto, per gli uffici di Procura tutti i procedimenti relativi ai reati menzionati da quest'ultima norma devono ritenersi a trattazione prioritaria, anche in considerazione dell'espresso richiamo all'art. 132 *bis* disp. c.p.p. operato dall'art. 3 della Circolare P. n. 20458 del 17 novembre 2017.

Se ne deduce che detti reati risultano destinati ad essere inclusi nel progetto organizzativo ove questo, ai sensi dell'art. 7 della nuova Circolare in materia di organizzazione degli uffici di Procura, contenga l'indicazione di quelli a trattazione

prioritaria e che l'eventuale esclusione degli stessi da tale categoria sarà valutabile da parte dell'organo di autogoverno, nei limiti della cognizione che gli è rimessa in ordine a detto documento.

Ove il progetto organizzativo fosse privo dell'indicazione dei reati a trattazione prioritaria, rimane, comunque, fermo l'impegno dei Dirigenti degli uffici di Procura ad assicurare una rapida risposta giudiziaria in questo settore per le raccomandazioni vincolanti che, in questo senso, provengono da parte del legislatore eurounitario, dalle decisioni delle Corti Internazionali, nonché dalle ormai allarmanti dimensioni che il fenomeno criminale ha assunto. Quanto al settore giudicante, i provvedimenti in materia di priorità, come già previsto nella risoluzione dell'11 maggio 2016, potranno essere contenuti sia nelle tabelle sia nei programmi di gestione o, infine, in provvedimenti *ad hoc*, secondo quanto già previsto nella risoluzione dell'11 maggio 2016.

In relazione a questo profilo deve evidenziarsi l'opportunità che siano ritenuti reati a trattazione prioritaria anche i procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 582, aggravato ai sensi dell'art. 576, n. 5 e 5.1 e 577, 2 co. e 612 cpv. c.p., 574 e 574 *bis* c.p., nonché i reati di cui all'art. 570 c.p., soprattutto nei casi in cui sia contestato nella forma aggravata di cui al comma 2, n.2 c.p. e quelli previsti dall'art. 570 *bis* c.p. e dall'art. 388, 2 co. c.p..

Indicazioni in tal senso provengono dalla Convenzione di Istanbul, che qualifica dette condotte come forme di *"violenza economica"* (costituente una declinazione della *"violenza di genere"* ovvero *"familiare"*) e che riconosce alle persone offese, ai sensi dell'art. 90 quater c.p.p., la qualifica di soggetti *"particolarmente vulnerabili"*, in quanto *"economicamente dipendenti dall'autore del reato"*.

5.1 Intese tra gli Uffici per la fissazione e la trattazione dei procedimenti.

L'obiettivo di assicurare una trattazione celere e prioritaria a questi procedimenti richiede un impegno sinergico e coordinato dei Dirigenti degli uffici di Procura e di Tribunale nella programmazione delle attività, in linea con l'idea, che da tempo il Consiglio persegue, di una condivisione organizzativa, che deve coinvolgere gli uffici giudicanti e requirenti dello stesso territorio e che è stata ribadita anche di recente nella Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura.

In ossequio alle direttive contenute nelle linee guida *"in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti"* di cui alla delibera dell'11 maggio 2016 deve quindi essere ribadita la raccomandazione di un necessario raccordo tra il Presidente del Tribunale e il Procuratore della Repubblica nell'individuazione delle priorità e nella gestione degli affari a queste relativi, con il comune obiettivo di assicurarne la trattazione in tempi brevi.

In quest'ottica e avendo riguardo anche alla necessità di evitare una vittimizzazione secondaria della parte lesa, meritano di essere valorizzati quegli strumenti, quali l'incidente probatorio, per i quali il legislatore ha espresso un'opzione di favore come modalità di assunzione delle dichiarazioni.

Ferma restando l'insindacabilità della discrezionalità rimessa ai magistrati giudicanti e requirenti in ordine alle scelte processuali del caso singolo, appare in linea con l'indicazione consiliare di ricercare modalità organizzative condivise, utili ad assicurare la trattazione prioritaria dei procedimenti e protezione alla vittima anche in ambito processuale, l'ipotesi che le dirigenze degli uffici possano concordare previsioni generali relative ai casi in cui detta modalità di assunzione della prova si renda particolarmente opportuna.

Ancora, nel corso delle audizioni sono state evidenziate esigenze specifiche della fase del giudizio, connesse alla specialità della materia, relative non solo alla complessità delle istruttorie dibattimentali, ma anche alle modalità corrette nell'acquisizione e valutazione della prova dichiarativa della vittima, spesso unica fonte di prova di fatti criminosi che si svolgono in ambiti riservati ed esclusivi.

Costituisce un dato di esperienza acquisito che la partecipazione al giudizio di P.M. specializzati, meglio ancora se assegnatari del procedimento, assicuri quell'apporto di conoscenze e competenze specifiche che si richiede nella delicata fase dell'assunzione della prova per l'accertamento della responsabilità dell'autore del fatto, potendo, peraltro, controbilanciare, negli uffici giudicanti in cui sia assente il criterio della specializzazione, il *deficit* di esperienza della magistratura giudicante.

Appare quindi opportuno che a sostenere l'accusa nel dibattimento, soprattutto dinanzi al giudice collegiale, sia lo stesso P.M. che ha svolto le indagini (secondo la buona prassi c.d. della "personalizzazione del fascicolo"), il che impone di raccomandare che, nella formazione dei calendari di udienza, vi sia quella proficua collaborazione tra i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti, in ossequio alla previsione di cui all'art. 3 della nuova Circolare in materia di organizzazione degli uffici requirenti, che ha attribuito valenza generale alla regola dell'interlocuzione.

6. Magistratura Onoraria.

Il monitoraggio ha fotografato una situazione in cui la trattazione dei procedimenti nella fase del dibattimento monocratico è ancora affidata alla magistratura onoraria, impegnata sia nelle funzioni giudicanti, sia in quelle di P.M. di udienza.

Pur se il dato rilevato dall'ultimo monitoraggio è indicativo di un *trend* in diminuzione, la delicatezza di questi procedimenti richiederebbe una trattazione riservata, in via esclusiva, ai magistrati togati.

Tuttavia, se per esigenze organizzative o di complessivo buon andamento dell'ufficio l'apporto della magistratura onoraria dovesse risultare irrinunciabile, nel rispetto delle competenze che le sono attribuite dal D.Lvo n. 116/17 e nell'attesa che il Consiglio adotti la normativa secondaria di dettaglio, è necessario che questa riceva un'adeguata formazione professionale. In questa direzione devono convergere le iniziative della formazione decentrata, che dovrà incrementare la proposta formativa, nonché quelle dei dirigenti dell'ufficio.

Nella fase del tirocinio, i formatori dovranno curare, laddove l'organizzazione degli uffici preveda magistrati specializzati nel settore, un periodo di formazione presso questi ultimi.

La prosecuzione dell'attività formativa potrebbe essere attuata, presso gli uffici di Procura, in maniera articolata e flessibile, a seconda delle dimensioni e dell'organizzazione degli stessi e dell'organico dei magistrati onorari.

Rimettendo alle discrezionali valutazioni dei dirigenti le concrete scelte organizzative, appaiono, comunque, ipotizzabili più opzioni, la cui concreta praticabilità è ovviamente condizionata dalle variabili sopra indicate: costituire, se l'organico lo permette, un gruppo di magistrati onorari "*specializzato*" che operi in costante affiancamento ai P.M. assegnati ai gruppi o ai dipartimenti specializzati e che partecipi costantemente alle attività di aggiornamento professionale; designare un coordinatore *ad hoc*, anche alternativamente al Procuratore Aggiunto, ove questa figura sia prevista; in tutti i casi assicurare un costante raccordo tra il magistrato onorario delegato per il dibattimento e il titolare del procedimento.

Per la fase delle indagini, in relazione alle nuove previsioni del D.Lvo n. 116/17 e, segnatamente, alla strutturazione dell'ufficio di collaborazione del Procuratore, previsto dall'art. 15 di detto decreto, appare ipotizzabile un impiego della magistratura onoraria, opportunamente formata, che operi in affiancamento con i magistrati del gruppo specializzato per istruire e adottare gli altri provvedimenti previsti dall'art. 17 del D.Lvo cit. nei procedimenti meno complessi, quali, ad esempio, quelli relativi ai reati di cui agli artt. 570 co., 570 *bis* e 388 comma II c.p., i quali richiedono, di norma, un'istruttoria semplice e non presentano profili di particolare offensività per l'incolumità fisica della persona offesa.

Viceversa, con riguardo alle altre fattispecie con connotazioni violente o minacciose (art. 582, aggravato ai sensi degli artt. 576 e 577, 574, 612, cpv. c.p.) e che, peraltro, possono costituire reati spia di condotte maltrattanti abituali appare consigliabile che l'attribuzione dell'attività

istruttoria alla magistratura onoraria non sia disposta sulla base di previsioni generali, ma sia rimessa caso per caso alla prudente valutazione del magistrato professionale.

Analogo impegno formativo si impone ai dirigenti dei tribunali ovvero dei presidenti di sezione nei confronti della magistratura onoraria giudicante, ferma restando la necessità di una rigorosa valutazione della ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 10 del D.L.vo n. 116/17, quanto alla scelta dei giudici inseriti nell'ufficio del processo da destinare a sezioni specializzate nel settore di interesse (art. 11, 4 co. D.Lvo n. 116/17).

A questo scopo potranno essere adottate soluzioni articolate e consone in relazione alla concreta organizzazione dell'ufficio, pur potendo indicarsi come utili iniziative: la designazione di un coordinatore, da individuarsi tra i giudici dell'ufficio con specializzazione nel settore; la partecipazione alle riunioni indette ai sensi dell'art. 47 *quater* O.G. per il periodo di approfondimento della materia di interesse; un costante confronto con i giudici togati specializzati dell'ufficio, anche appartenenti a sezioni diverse da quelle cui il magistrato onorario sia assegnato laddove la sezione di appartenenza sia priva di giudici specializzati nella materia di interesse.

7. Le buone prassi.

Perché l'intervento giudiziario possa risultare efficace sotto il profilo della tutela preventiva della vittima è necessaria una realistica e tempestiva valutazione dei rischi cui questa è esposta al fine della immediata adozione di idonee misure di protezione in suo favore.

Ciò richiede innanzitutto che, sin dal primo intervento, la trattazione del procedimento sia assegnata a magistrati e ad agenti di p.g. formati e capaci di riconoscere, anche attraverso procedure operative appropriate, gli indici sintomatici della violenza di genere, nonché di valutare l'effettiva gravità dei fatti, anche a fronte della loro apparente tenuità.

Detta esigenza sollecita ancora la necessità di esplorare misure di protezione della vittima ulteriori rispetto alle misure cautelari, volte specificamente a prevenire la reiterazione di condotte violente da parte dell'agente, il che rimanda alla necessità di attivare opportune collaborazioni con i servizi sanitari, sociali e con il terzo settore al fine sia di acquisire informazioni più complete, utili all'apprezzamento dei fatti in sede penale e all'attivazione di forme di sostegno morale e materiale in favore della persona offesa.

Le iniziative da ultimo richiamate vanno nella direzione di adottare un approccio integrato alla protezione della vittima della violenza di genere, al cui interno il sistema giudiziario sia consapevole di rappresentare un attore fondamentale, ma non isolato nel contrasto al fenomeno.

Tale approccio, richiesto dalla stessa Convenzione di Istanbul (es. artt. 1, 18, 20-26, 56) e dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, e sollecitato dal piano nazionale anti-violenza adottato ex art. 5, comma 1, D.L. 93/2013, conv. in L. 119/2013 (v. edd. 2015-2017 e 2017-2020), può sostanziarsi nella promozione e nella effettiva implementazione, da parte delle Procure e dei Tribunali, di forme di raccordo e collaborazione sia interne al sistema giudiziario (favorendo in particolare l'interazione tra il settore penale, quello civile e quello minorile), sia esterne, in particolare, con istituzioni pubbliche (forze dell'ordine, enti locali, strutture sanitarie, servizi sociali, centri anti-violenza) e con soggetti del terzo settore attivi nella protezione della vittima e nel recupero dei maltrattanti (centri anti-violenza privati, case rifugio, associazioni professionali).

In relazione a tutti questi profili, risulta che alcuni uffici giudiziari abbiano già sperimentato modelli operativi virtuosi che possono costituire, quali buone prassi, criteri di orientamento per tutti gli uffici giudiziari.

7.1. Buone prassi nei rapporti tra Procure e polizia giudiziaria

Nella gran parte dei casi è la polizia giudiziaria che, per prima, riceve la notizia di reato come destinataria della denuncia o responsabile di interventi in situazioni di urgenza (si dirà in seguito degli obblighi che incombono sul personale sanitario).

Per potenziare la tempestività e l'utilità, sotto il profilo della tutela preventiva della vittima e della qualità delle indagini, della risposta giurisdizionale è necessario anzitutto che gli interventi in questo specifico settore siano riservati a personale di p.g. quanto più possibile specializzato e formato ai fini di una adeguata raccolta degli elementi probatori e di una tempestiva valutazione dei rischi cui può essere esposta la persona offesa.

In secondo luogo occorre che vi sia un immediato raccordo tra la polizia giudiziaria e il P.M. specializzato, non solo perché questo è richiesto da disposizioni di più recente introduzione (dall'art. 384 *bis* c.p.p. in tema di misure precautelari e dagli artt. 351 comma 1 *ter*, 362 e 391 *bis* c.p.p. in tema di modalità di ascolto delle vittime di una determinata tipologia criminosa)^{xv}, ma per la necessità di rimettere alla valutazione di un organo qualificato quegli aspetti relativi alla condotta e alla qualificazione giuridica di questa che possono incidere sulla legittimità di misure precautelari (si consideri la difficoltà di valutare l'abitudine richiesta dal reato di maltrattamenti al fine di procedere all'arresto obbligatorio del familiare maltrattante).

In questa duplice direzione, costituisce una buona prassi quella, già operativa presso alcuni uffici e recepita in disposizioni organizzative, di dettare direttive alla polizia giudiziaria per la trasmissione, in tempo reale, al P.M. delle notizie di reato riguardanti reati di violenza di genere che rivestono carattere di assoluta urgenza, specialmente nei casi in cui può porsi un problema di protezione della persona offesa (es. art. 572, 582 tra familiari e conviventi, 612 *bis*, 609 *bis*, 600 *bis*). Ove presso l'ufficio di Procura sia istituito un gruppo specializzato, tali direttive possono utilmente prevedere anche la successiva pronta sottoposizione della stessa persona offesa all'esame preliminare del magistrato che coordina il gruppo o, in alternativa, di altro magistrato del gruppo perché le valuti, con successiva immediata assegnazione, evidenziandone l'*urgenza* ove si prospetti, *prima facie*, l'esigenza di proteggere la vittima e/o di adottare misure cautelari a carico dell'indagato.

L'attività di direzione della polizia giudiziaria può altresì tradursi nella buona prassi di predisporre per essa linee guida contenenti l'elencazione di tutti gli avvisi da fornire, con immediatezza, alle persone offese, nonché articolate deleghe di indagine recanti istruzioni sulle modalità di intervento, anche per la fase in cui il P.M. non ha ancora assunto la direzione delle indagini (così nei casi di chiamate alla sala operativa o di arresto in flagranza). In dette deleghe, anche alla luce di quanto previsto nei protocolli investigativi in via di diffusione presso le forze dell'ordine con specifico riferimento a questa materia (es. protocollo EVA), è di particolare importanza: che sia raccomandato alla p.g. che, al momento della raccolta della denuncia, della redazione delle annotazioni di servizio o dei verbali di assunzione delle informazioni, siano riportate informazioni il più possibile dettagliate, corredate eventualmente da documentazione fotografica; che la persona offesa sia sollecitata a riferire fatti circostanziati e utili alla ricostruzione delle condotte e al loro corretto inquadramento giuridico, evitando, soprattutto nei casi di violenza in famiglia, impropri interventi di mediazione mirati alla "*riconciliazione*" dei coniugi/conviventi; che siano accuratamente descritte le condizioni fisiche e psicologiche della parte offesa; che sia dato atto della presenza di eventuali testimoni; che lo stato dei luoghi sia attentamente documentato, anche a mezzo di ripresa fotografica; che sia acquisito il materiale utile ai fini della prova dei fatti, segnalando la necessità di procedere al prelievo di campioni biologici per la ricerca del DNA, al sequestro di tutto quanto sia utile ai fini della prova dei fatti, compresi gli indumenti indossati dalla persona offesa, se questi possano presentare utilità ai fini della prova scientifica o riscontrare, sotto altro profilo, le sue dichiarazioni. Attese le caratteristiche di abitudine che devono presentare le condotte nel delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi e la tendenziale necessità che siano ripetitivi anche i fatti persecutori, al fine specifico di rendere possibile la valutazione, in concreto, di eventuali rischi per la persona offesa, è imprescindibile che si accertino, documentandoli, eventuali ulteriori interventi delle forze dell'ordine che abbiano riguardato le stesse parti, le precedenti segnalazioni, gli accessi delle vittime a strutture sanitarie di pronto soccorso. Nell'ottica di

agevolare la conformità dell'attività della polizia giudiziaria alle direttive impartite può rivelarsi utile anche la predisposizione e diffusione di moduli relativi agli atti più comuni e di maggiore rilievo investigativo e probatorio.

Ai fini dell'implementazione delle predette buone prassi è senz'altro da incoraggiare il sostegno e la promozione da parte degli uffici requirenti di attività di formazione, anche mediante incontri *ad hoc*, a beneficio del personale delle forze dell'ordine assegnato agli uffici e, se istituito, ai magistrati del gruppo specializzato. Naturalmente, è opportuno che la stessa scelta degli agenti e degli ufficiali di p.g. da assegnare all'assistenza del gruppo specializzato sia svolta in considerazione di eventuali pregresse attività di formazione svolta dai medesimi presso i rispettivi corpi di provenienza. In alcune Procure il personale delle sezioni di p.g. e quello delle strutture esterne di riferimento per le attività investigative di settore partecipa agli incontri tra i magistrati aventi ad oggetto l'aggiornamento legislativo e giurisprudenziale (secondo le indicazioni della normativa convenzionale è auspicabile la presenza, all'interno del personale di p.g. assegnato ai P.M. specializzati, di una donna, particolarmente indicata nel compimento di atti di indagine che richiedono l'ascolto delle vittime di violenza sessuale, specie se minori). Laddove non sia possibile l'assegnazione di personale specializzato ai magistrati del relativo gruppo è auspicabile che nella sezione di p.g. sia costituito un apposito nucleo, eventualmente interforze, con personale formato *ad hoc*, che operi in diretto raccordo con i magistrati, assicurando uniformità e tempestività nell'espletamento delle deleghe ricevute.

Sempre in relazione a questo profilo costituisce una buona prassi la preventiva individuazione, per ciascuna forza di polizia operante sul territorio, di "referenti" in possesso di particolare specializzazione e di specifiche capacità tecniche-investigative, con attribuzione a questi del compito di curare, nei singoli casi, un raccordo diretto ed efficace con il P.M., onde garantire l'osservanza, in ciascun intervento, di modelli investigativi condivisi e preventivamente concordati. Ciò per l'inderogabile esigenza di coniugare le migliori pratiche investigative con l'effettiva protezione delle vittime (ad es. nelle modalità di ascolto), particolarmente se minori o in condizione di particolare vulnerabilità.

7.2. Buone prassi concernenti la turnazione dei magistrati requirenti (c.d. "turno violenza").

Presso alcuni uffici giudiziari di maggiori dimensioni vige la buona prassi dell'istituzione del cd. *turno violenza*, svolto, in via esclusiva, dai magistrati del gruppo specializzato che intervengono nei casi di urgenza relativamente ai delitti di competenza, con il costante coordinamento dell'Aggiunto di riferimento, sempre reperibile. Il P.M. del *turno violenza* costituisce il referente di tutte le forze di polizia del circondario (nonché del distretto per i delitti di competenza distrettuale) per delitti di competenza del gruppo specializzato, compresi i delitti di "femminicidio", anche nella forma tentata, e ciò particolarmente nei casi in cui sia necessario procedere al fermo, all'arresto o all'allontanamento urgente dall'abitazione familiare.

Nelle Procure di minori dimensioni, nelle quali non sia possibile l'istituzione del turno specializzato, deve ritenersi una buona prassi quella di impartire disposizioni affinché il magistrato di turno, nel caso di arresto, di fermo o di adozione della misura dell'allontanamento urgente dall'abitazione familiare per reati di competenza specializzata, sia tenuto al solo compimento degli atti urgenti, con immediato e tempestivo intervento del magistrato specializzato assegnatario del procedimento. Nell'ottica di agevolare le attività del magistrato di turno e rendere omogenee le modalità operative dei magistrati addetti alla trattazione delle urgenze anche nei rapporti con la polizia giudiziaria, appare utile la predisposizione e la diffusione di moduli e di indicazioni operative relativi agli atti più frequenti di maggiore rilevanza investigativa e probatoria (ad es. modalità di redazione verbale in forma sintetica del minore ascoltato con modalità protette, verbali di allontanamento urgente dall'abitazione familiare).

7.3. Buone prassi concernenti l'attività informativa a favore delle persone vittima di violenza e i rapporti con i media.

Gli uffici giudiziari possono contribuire anche ad una generale azione di informazione e sensibilizzazione della collettività, la quale è decisiva per promuovere l'emersione del fenomeno, che statisticamente resta spesso confinato tra le mura domestiche.

Tale azione può dirigersi anzitutto a rendere accessibili e facilmente consultabili per la vittima informazioni utili a orientarla nella scelta di sporgere denuncia.

Va in questa direzione la buona prassi di alcuni uffici requirenti di predisporre *vademecum* o linee guida di semplice comprensione, che illustrino quali siano le possibilità offerte dal sistema giudiziario alle vittime di violenza per ricevere tutela legale e protezione materiale. Questi materiali possono utilmente essere pubblicati all'interno di una apposita sezione del sito web della Procura, dedicata alle persone offese, che contenga informazioni, anche di tipo logistico, sui servizi istituiti dall'ufficio stesso e sulle principali iniziative previste in loro favore e a loro tutela (ad esempio: l'eventuale presenza di un gruppo specializzato "antiviolenza", la normativa di settore, le informazioni dovute alle persone offese anche straniere, con traduzione nelle principali lingue straniere ai sensi dell'art. 90 *bis* c.p.p., modalità di presentazione delle denunce-querelle, riferimenti utili per contattare Enti e Associazioni presenti sul territorio per ricevere assistenza e protezione, anche in via di urgenza).

La prassi evidenzia anche l'utilità di una più generale attività di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno che, spesso nell'ambito della collaborazione con altre istituzioni e con il terzo settore, i magistrati specializzati nella trattazione della materia svolgono presso scuole o altre sedi pubbliche.

Quanto al diverso aspetto dei rapporti con gli operatori dell'informazione in ordine a singoli procedimenti, attesa la delicatezza della materia particolarmente nei casi in cui le indagini riguardino delitti che hanno come vittime soggetti minorenni, per i quali è prioritaria l'esigenza di assicurarne la massima protezione, è senz'altro opportuno che presso gli uffici requirenti le relazioni con i *mass media* siano riservate al procuratore o al magistrato coordinatore del gruppo specializzato.

Il Consiglio ritiene in proposito opportuno segnalare alla attenzione dei Capi degli uffici e degli organi dell'informazione la necessità che la comunicazione degli atti d'indagine sia rispettosa non solo delle previsioni di legge (in particolare le disposizioni dell'art. 5 del D. lgs. n. 106/2006 per gli uffici del pubblico ministero e le norme in tema di tutela dell'identità dei minori), ma anche delle ragioni di garanzia e tutela della dignità delle persone coinvolte in reati di violenza di genere.

7.4. Buone prassi concernenti l'ascolto della persona offesa e l'intervento di consulenti ai fini di un ottimale svolgimento dell'audizione della medesima.

Costituisce patrimonio condiviso da tutti coloro che operano nel contrasto alla violenza di genere e domestica la consapevolezza che detti fenomeni criminali cagionano spesso alle vittime traumi di natura psicologica che assumono specifico rilievo, non solo in funzione dell'apprestamento di specifiche modalità di protezione, ma soprattutto nell'ambito dello svolgimento delle investigazioni e, in particolare, dell'acquisizione delle loro dichiarazioni nella veste di persone offese, spesso uniche testimoni del fatto denunciato.

Non a caso, le disposizioni di cui agli artt. 351 comma 1 *ter*, 362 e 391 bis comma 5 *bis*, c.p.p., così come integrati anche dal D.L.vo 212/2015 (che istituisce norme minime in materia di diritti, di assistenza e di protezione delle vittime di reato) prevedono che l'ascolto del minorenne, vittima di determinati reati (e del maggiorenne in condizioni di particolare vulnerabilità), debba svolgersi con l'ausilio di un esperto in psicologia o psichiatria infantile nominato dal P.M.

Molti uffici di Procura hanno adottato soluzioni organizzative mirate a un adeguato, tempestivo e specializzato intervento di detti consulenti, fin dal momento dell'acquisizione della *notitia*

criminis, al fine di assicurare alla P.G. l'ausilio necessario per una corretta assunzione di informazioni dal minore e dalle vittime particolarmente vulnerabili, prevedendo turni di reperibilità dei consulenti operando, talvolta, attraverso il diretto coinvolgimento degli esperti-consulenti, talaltra, attraverso accordi con gli Ordini professionali di riferimento. Attraverso circolari sono state, inoltre, impartite disposizioni ai magistrati e direttive alla P.G. sul ruolo che le citate disposizioni assegnano all'esperto e sul significato dell'incarico loro conferito di "*prestare ausilio*". A questo proposito, va ricordato che la presenza dell'esperto in psicologia o psichiatria è espressamente prevista dall'art. 351, c. 1-ter) quando la polizia giudiziaria assuma sommarie informazioni da persona minore o, se in condizioni di particolare vulnerabilità, adulta nelle ipotesi di violenza sessuale o atti persecutori (tale presenza non è però ritenuta obbligatoria dalla giurisprudenza di legittimità: v. per es. Cass. pen., sez. IV, n. 16981/2013). A beneficio di modalità operative uniformi all'interno degli uffici, merita di essere menzionata la buona prassi di predisporre moduli standard per il conferimento dell'incarico e per la liquidazione dei compensi. L'acquisizione tempestiva delle dichiarazioni del minore – ma lo stesso può valere per la persona offesa adulta particolarmente vulnerabile – secondo le procedure più adeguate al caso (ausilio del consulente e modalità protette), documentata attraverso la videoregistrazione dell'atto, consente non solo di soddisfare esigenze investigative urgenti, ma anche di scongiurare il rischio di vittimizzazione secondaria della persona offesa, nonché di acquisire elementi utili per le tempestive determinazioni circa l'adozione di misure cautelari a carico dell'indagato.

La prova dichiarativa cristallizzata con tali adeguate procedure, espressamente richiamate nell'art. 35 nella Convenzione di Lanzarote (in questa si auspica che le "*registrazioni possano essere accettate come prova durante il procedimento penale*"), è resa attualmente possibile dal disposto dell'art. 134, co. 4 c.p.p. (come novellato dal D.L.vo n. 212/2015 sulla protezione delle vittime del reato) e garantisce non solo le finalità tipiche dell'"*immediatezza*", consentendo l'osservazione diretta del teste, ma anche una valutazione "*postuma*" delle modalità di espletamento dell'atto, nonché di altre circostanze rilevanti ai fini dell'attendibilità del dichiarante.

In tal modo, al giudice e a tutte le parti processuali sarà consentito, anche nelle fasi e nei gradi successivi del procedimento, di valutare l'atto nei suoi reali contenuti, limitando al massimo i rischi connessi alla sua ripetizione a distanza di tempo dal fatto e al contempo evitando inammissibili compressioni del diritto di difesa dell'imputato, in linea con quanto affermato in recenti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Cassazione in tema di valutazione e di rinnovazione della prova nel giudizio di appello.

Per quanto specificamente attiene alla fase del dibattimento, è opportuno rammentare che le normative sovranazionali, nello specifico la Convenzione di Istanbul (art. 56) e la Direttiva 2012/29/UE ("*Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato*"), pur nel rigoroso rispetto dei diritti della difesa, riconoscono alle vittime il "*diritto alla protezione*" anche in quanto testimoni, indicando quali "*speciali misure*" adottabili (art.23 della Direttiva) nella fase del giudizio, anche quelle volte:

- a evitare un contatto visivo con l'autore del reato;
- a consentirne l'esame in aula anche senza la presenza fisica, utilizzando, quindi, mezzi adeguati e, tra questi, particolari tecnologie di comunicazione;
- a permettere che il processo si svolga a porte chiuse.

Nel solco di queste indicazioni e di quelle ulteriori che raccomandano l'adozione di misure finalizzate a evitare il rischio di danni emotivi e psicologici e l'osservanza di modalità di assunzione delle dichiarazioni rispettose della dignità personale delle vittime, particolarmente nel corso delle testimonianze, anche per far fronte all'esigenza di protezione dal pericolo di intimidazioni e ritorsioni (estese ai familiari), si inseriscono iniziative, qualificabili come buone prassi che, pur nel rigoroso rispetto del principio del contraddittorio e delle garanzie di difesa

dell'imputato, mirano a garantire che la deposizione avvenga in condizioni di serenità e genuinità, preservandola da eventuali condizionamenti connessi alla contestuale presenza dell'imputato. In questo ambito deve segnalarsi come buona prassi quella di fissare, nei dibattimenti per i reati di maltrattamenti e di atti persecutori, l'udienza per l'escussione della testimonianza della vittima in orario tardo, onde limitare attese delle parti coinvolte nell'assunzione della prova. Inoltre, nell'intento di scongiurare rischi di possibili "condizionamenti" della persona offesa-teste, potenzialmente idonei a incidere sulla genuinità della deposizione, se non addirittura a indurla alla ritrattazione delle precedenti dichiarazioni accusatorie, derivanti dall'incontro (e spesso dalla permanenza per tempi considerevoli davanti all'aula) con l'imputato o con testi non indifferenti alla sua posizione, è opportuno, nei casi in cui detto rischio sussiste, che la stessa sia citata e accolta, sino al momento della deposizione, in una "sala" posta lontano da quella di udienza.

Fermo restando che le modalità concrete con cui procedere all'esame del testimone devono essere stabilite dal giudice, ove, sulla base delle specifiche e soggettive esigenze rappresentate dalla stessa difesa della persona offesa, si apprezzano le ricorrenze di situazioni che rendano opportune cautele, va sempre rammentata la possibilità di assumere la deposizione senza che il teste sia rivolto verso l'imputato eventualmente presente in aula, oppure con l'uso di un "paravento" o ancora facendo ricorso alla "videoconferenza", così come auspicato nella normativa sovranazionale sopra richiamata.

7.5. 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. La reiterazione e l'*escalation* costituiscono infatti sviluppi fattuali comuni nel fenomeno della violenza di genere, che non di rado possono rinvenirsi alla base degli episodi più gravi e dall'esito infausto. Un'adeguata risposta del sistema giudiziario in termini di efficacia e tempestività della protezione verso la vittima passa anche per 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'allocatione della vittima presso case rifugio) ovvero, ancor prima, al fine di determinare la polizia giudiziaria nell'adozione delle misure pre-cautelari di sua competenza.

Dall'istruttoria sono emerse alcune indicazioni significative, come ad esempio la necessità da parte della polizia giudiziaria e del magistrato di valutare con estrema attenzione le parole pronunciate e gli atteggiamenti tenuti dalla persona violenta in presenza della vittima, allo scopo di intimidirla o minacciarla. In generale è stata rilevata l'opportunità di agire in ottica precauzionale e, nell'incertezza, di assumere iniziative e decisioni che, anche quando non vi siano le condizioni di fatto e di diritto per adottare misure cautelari nei confronti della persona violenta, si indirizzino alla protezione della vittima, ad esempio attraverso il suo trasferimento in luoghi protetti o l'attivazione di altre reti di supporto.

A questo proposito, merita di essere segnalata l'esistenza ormai consolidata di protocolli di valutazione del rischio sviluppati nell'ambito degli studi e delle ricerche sulla violenza di genere, la cui conoscenza si è diffusa nell'ultimo decennio anche presso le forze di polizia attraverso programmi di formazione *ad hoc*. Il più accreditato di tali strumenti, il c.d. *protocollo SARA* (Spousal Assault Risk Assessment – Valutazione del rischio di violenza domestica) è espressamente contemplato, insieme alle sue più recenti versioni SARA-PLUS e SURPLUS, dal

Piano nazionale antiviolenza 2015-2017 che lo considera uno strumento (orientativo e non vincolante) adatto alla sperimentazione da parte di tutti i soggetti destinatari delle linee guida sulla valutazione del rischio che il Piano stesso reca al proprio allegato "D". Tra i destinatari di tali linee guida è inclusa anche l'autorità giudiziaria, nella cui attività, sia in sede di indagini preliminari che in sede di esecuzione, le indicazioni dei protocolli potranno assumere il valore di un contributo ulteriore, necessariamente non vincolante, per la lettura del quadro probatorio a disposizione.

Così, in particolare, deve dirsi anche con riguardo alle specifiche raccomandazioni per la valutazione del rischio di recidiva del detenuto rivolte alla magistratura di sorveglianza e all'amministrazione penitenziaria.

Il predetto protocollo va, invece, maggiormente valorizzato, quale idoneo strumento per una efficace tutela preventiva delle vittime, così come ampiamente argomentato dalla Commissione d'inchiesta del Senato sul femminicidio nella sua recente relazione finale (pp. 291-293), ove si rammenta la rilevanza di tale strategia preventiva ai sensi dell'art. 51 della Convenzione di Istanbul.

Si segnala, inoltre, che presso alcuni uffici giudiziari è in uso la buona prassi di adottare un criterio di assegnazione "*per precedente*" allo stesso magistrato di tutte le notizie di reato a carico del medesimo indagato, ovvero riguardanti il medesimo gruppo familiare o la stessa persona offesa, così da favorire, in tempi brevi, valutazioni più adeguate in ordine alla "*personalità*"/"*qualità*" dell'indagato, nonché la rilevazione di rischi per l'incolumità della persona offesa; ciò tenuto conto

del fatto che gli autori dei reati di interesse presentano, di regola, un'elevata "*recidiva specifica*" e trasmodano sovente da iniziali condotte genericamente minacciose e aggressive a forme ingravescenti di violenza, che potrebbero rivelarsi esiziali per l'incolumità della vittima. Utile all'identificazione degli autori seriali di reati è la buona prassi che prevede l'assegnazione a un unico o a pochi magistrati delle c.d. violenze consumate in luogo pubblico, avendo questo criterio di assegnazione l'ulteriore vantaggio di velocizzare le indagini, eseguite secondo metodologie collaudate.

7.6. Buone prassi nei rapporti tra Procure Ordinarie, Uffici Minorili e Giudici Civili.

La centralità del tema della tutela delle vittime di violenza di genere e domestica, ancor più se minorenni, tanto nella veste di vittime che di testimoni, rende ineludibile l'esigenza di rafforzare la cooperazione interna al sistema giudiziario, in particolare quella tra procure ordinarie, tribunale civile e magistratura minorile. Il profilo problematico di questa interlocuzione, anche a causa della lacunosa normativa, concerne il contemperamento dell'esigenza di realizzare un efficace scambio di informazioni tra gli uffici senza pregiudicare il segreto investigativo che connota le attività della Procura ordinaria nella fase delle indagini preliminari. L'art. 609 *decies* c.p. individua, infatti, l'interlocutore della Procura ordinaria nel Tribunale per i minorenni il cui intervento richiederebbe, tuttavia, il necessario deposito, nel relativo fascicolo, degli atti di indagine (intercettazioni telefoniche o altre forme di investigazioni) dai quali emergono condotte illecite in danno dei minori. Le audizioni disposte hanno evidenziato come la soluzione del problema è di fatto affidata alla collaborazione spontanea e virtuosa tra magistrati dei diversi uffici giudiziari, che, sebbene meritoria, muove su un tracciato diverso da quello indicato dal legislatore all'art. 609 *decies* c.p. Il rispetto sostanziale della disposizione, pur nella sua incerta formulazione, è, infatti, attuato dalla buona prassi di una interlocuzione tempestiva e diretta tra magistrati della procura ordinaria e quelli della procura minorile, potendo quest'ultima garantire il rispetto delle esigenze di segretezza e, al contempo, attivare, ove ritenuto opportuno e non in contrasto con le investigazioni in corso, un'autonoma indagine/attività informativa, mediante l'utilizzo della polizia giudiziaria specializzata e degli organi territoriali competenti (servizi sociali di riferimento per una verifica del contesto ambientale e familiare in cui il minore è inserito), acquisendo *aliunde* le informazioni idonee a consentire un eventuale necessario intervento a tutela del minore.

Alla luce dell'attuale assetto normativo, appare utile proseguire queste forme di collaborazione, da attuarsi anche attraverso accordi e l'adozione di protocolli che disciplinino le comunicazioni tra i diversi uffici di Procura, l'eventuale trasmissione degli atti, le modalità della loro utilizzazione per l'attivazione, da parte dei magistrati minorili, di altri canali di conoscenza funzionali a monitorare le condizioni dei minori presunti vittime di condotte illecite nel rispetto del segreto investigativo, nonché la trasmissione (se non effettuata prima) e l'utilizzazione degli atti del procedimento penale in carico alla Procura ordinaria al momento in cui in questo avvenga la *discovery*. Una virtuosa collaborazione tra detti uffici si impone anche per un coordinamento nella fase dell'esecuzione di misure cautelari disposte nei confronti dell'autore della violenza o dell'abuso per concordare, in occasione dell'esecuzione di misure cautelari nei confronti delle persone cui i minori siano affidati, un intervento concomitante dei servizi sociali per la loro adeguata presa in carico, onde evitare che possano trovarsi in situazioni di abbandono o che si operi con interventi estemporanei, non rispettosi dei superiori interessi dei minorenni.

Di analoga importanza è la cooperazione tra magistratura ordinaria, sia penale che civile, e quella minorile qualora sia pendente un giudizio di separazione o divorzio tra i genitori, sempre che ricorra la necessità di adottare misure a tutela di un minore. A fronte delle competenze concorrenti tra le diverse autorità giudiziarie, civili e minorili xvi e della non facile e sollecita soluzione delle questioni di competenza, è auspicabile, al fine di scongiurare il rischio che nessun giudice intervenga o che l'intervento sia tardivo, che i capi degli uffici si rendano

promotori di accordi e linee guida, meglio se aventi veste formale e recepite in direttive e circolari dei rispettivi uffici, al fine di garantire una tempestiva cooperazione da parte di tutti i magistrati competenti. Forte è l'esigenza di un coordinamento anche tra magistratura civile e penale. Costituisce un'evenienza frequente che al procedimento o processo penale relativo a reati di maltrattamenti, atti persecutori, ovvero abusi sessuali, sia parallelo un procedimento, tra le stesse parti, di separazione o divorzio. Spesso gli atti relativi al processo penale sono sconosciuti ai giudici civili e tale difetto di conoscenza può verificarsi persino nei casi in cui, in sede penale, siano state adottate misure cautelari a carico del coniuge violento anche a tutela dei figli, con la conseguenza che il giudice civile può pervenire ad assumere provvedimenti di affidamento condiviso del minore, in tal modo incolpevolmente vanificando le cautele adottate in sede penale. Ancora, può accadere che, in sede civile, siano disposte CT che richiedono incontri tra le parti in costanza di misure cautelari protettive dei soggetti più deboli della relazione familiare, che i consulenti incaricati di verificare le "*capacità e idoneità genitoriali*" ignorino la realtà familiare che emerge dalle indagini disposte in sede penale, con effetti sia di vittimizzazione "*processuale*" sul coniuge o sui minori vittime, sol che si consideri che gli stessi sono chiamati più volte e in più sedi a rendere dichiarazioni sui medesimi fatti (in contrasto con precise indicazioni contenute nelle citate Convenzioni), sia di adozione, in ambito civile e penale, di provvedimenti inconciliabili tra loro riguardanti le medesime persone. Sebbene costituisca una buona prassi quella di sollecitare la collaborazione dei difensori delle persone offese stimolando il deposito di atti e memorie contenenti le informazioni necessarie, tuttavia, questa non può considerarsi risolutiva e soddisfacente della primaria esigenza di un corretto esercizio della giurisdizione attraverso il coordinamento di tutte le autorità giudiziarie competenti. Allo scopo di evitare che, per il difetto di comunicazione, nelle concomitanti procedure penali, civili e minorili relative agli stessi nuclei familiari, i magistrati possano reciprocamente ignorare utili elementi di conoscenza, ferma restando l'opportunità di un intervento risolutivo del legislatore, appaiono, nel frattempo, auspicabili accordi tra tutti gli uffici giudiziari - penali, civili e minorili - con competenze concorrenti per il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- condividere il rispettivo patrimonio informativo, disciplinando lo scambio in tempi reali delle informazioni e degli atti di reciproco interesse;
- operare nel senso di concentrare l'acquisizione dei contributi dichiarativi delle vittime, condividendo modalità, tempi ed eventualmente prevedendo la partecipazione congiunta dei magistrati ad alcune attività istruttorie.

Questa forma di cooperazione, pur nel rispetto delle rispettive competenze e dell'autonomia delle decisioni dei diversi organi giurisdizionali, presenta l'ulteriore vantaggio di favorire una più adeguata valutazione di eventuali denunce strumentali.

In relazione a questo profilo ulteriori buone prassi risultano sperimentate presso quegli uffici in cui è prevista l'assegnazione della competenza nelle materie della famiglia e della volontaria giurisdizione a magistrati inseriti nel gruppo specializzato dei reati contro la violenza di genere e domestica, con l'attribuzione del coordinamento al medesimo procuratore aggiunto. Attraverso il deposito di richieste, memorie, atti delle indagini preliminari ritenuti utili ai fini della decisione del giudice civile della separazione o del divorzio, risulta valorizzato il ruolo assegnato al pubblico ministero nel processo civile, il cui intervento, peraltro, nelle cause matrimoniali, comprese quelle di separazione personale dei coniugi, è previsto, a pena di nullità, dall'art. 70 c.p.c.

7.7 Buone prassi nei rapporti tra autorità giudiziaria e reti territoriali anti violenza.

Nel corso delle audizioni, pur nella diversità delle esperienze locali, è emersa l'importanza del ruolo svolto dagli altri attori, istituzionali e non, operanti nel contesto territoriale nel quale gli uffici giudiziari sono ubicati.

In relazione a questo profilo il monitoraggio ha permesso di rilevare che, presso numerose Procure, sono state attivate forme di collaborazione con soggetti istituzionali e del Terzo settore esterni al sistema giudiziario impegnati nella prevenzione e nel contrasto della violenza di genere, quali i servizi sociali, i centri antiviolenza presenti sul territorio, i servizi pubblici e privati della rete locale, allo scopo di reperire con immediatezza strutture in grado di accogliere le vittime di violenza, laddove si renda urgente il loro allontanamento dall'abitazione. Dette forme di raccordo appaiono utili e vanno, quindi, particolarmente raccomandate poiché giovano alla tutela preventiva delle vittime, sottraendole ai contesti in cui è maturata la consumazione dei fatti di reato e danno immediata attuazione a quelle forme di accoglienza cui è funzionale l'obbligo di informazione che grava sulla P.G., ai sensi dell'art. 90 *bis*, lett. p), c.p.p., e che, per effetto del DPCM del 24 novembre 2017 (pubblicato sulla G.U. del 30/1/2018), è stato esteso anche sulle strutture sanitarie che siano intervenute a prestare assistenza alle donne.

7.8. Buone prassi nei rapporti con i presidi sanitari.

Un ruolo primario nel contrasto alla violenza di genere è svolto dalle strutture sanitarie, in specie da quelle di pronto soccorso, sotto il profilo sia della concreta possibilità di favorire l'emersione del fenomeno criminale (e della conseguente acquisizione della notizia di reato), sia della imprescindibile esigenza, ove necessario e urgente, di assicurare la messa in protezione della paziente-vittima.

Proprio questa consapevolezza ha indotto, da tempo, molti uffici giudiziari a stabilire forme specifiche di "collaborazione" con tali strutture anche attraverso la sottoscrizione di protocolli finalizzati ad assicurare alle vittime di violenza di genere, particolarmente di quella sessuale e domestica, un "percorso sanitario" di tipo specialistico e personalizzato. Alcune Procure, sia pure con modalità diverse, hanno stabilito intese con specifici presidi sanitari locali, individuati sulla base di criteri di elevata qualificazione professionale, per indirizzare le vittime presso gli stessi, in modo da garantire un'assistenza specializzata dal punto di vista sanitario e favorire percorsi condivisi, finalizzati alla messa in campo di procedure e metodologie di acquisizione di dati particolarmente importanti per il successivo (sia pure talvolta solo eventuale) svolgimento delle indagini, per riservare un percorso ospedaliero, riservato alle donne e ai minori vittime di violenza sessuale e di violenza domestica, per garantire un'accoglienza da parte di personale specializzato, adeguatamente formato per assicurare non solo assistenza sanitaria ma anche psicologica, che si fa carico, nei casi di assoluta urgenza, di accogliere la donna (ed eventualmente i suoi figli) all'interno degli stessi reparti ospedalieri, interdetti all'aggressore per il tempo strettamente necessario all'attivazione dei servizi sociali del territorio.

Una parte delle iniziative assunte dalla magistratura e integranti le buone prassi ha anticipato l'intervento effettuato con il recente D.P.C.M. del 24 novembre 2017 (pubblicato sulla G.U. del 30/1/2018), denominato "linee guida nazionali per le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza".

Nell'ottica di contenere la spesa relativa agli accertamenti specialistici disposti sui campioni dei prelievi biologici e di ridurre i tempi occorrenti per tali procedure, si segnala come una buona prassi quella di stipulare accordi con gli ospedali o centri universitari locali, prevedendo corrispettivi *standard* o *a forfait* e termini brevi per gli accertamenti tecnici, particolarmente indicati nei casi di accertamenti sul DNA.

7.9 Buone prassi nei rapporti con i servizi sociali.

Merita di essere segnalata la buona prassi, in uso presso alcune Procure della Repubblica, di prevedere, in base a protocolli di collaborazione con i Comuni, l'apertura presso di esse di un ufficio dei servizi sociali. Nelle esperienze rilevate, tale ufficio presta la propria assistenza al gruppo specializzato competente per i reati contro le "fasce deboli" con riferimento agli affari sia civili sia penali.

Sul primo versante, l'ufficio riceve e valuta le segnalazioni provenienti da privati, servizi del territorio, ospedali, case di cura ecc. ai fini delle procedure di interdizioni e/o amministrazioni di sostegno, secondo i criteri di priorità concordati internamente al gruppo "fasce deboli", su indicazione del quale può altresì svolgere, con l'acquisizione della documentazione medica e sociale, l'istruttoria necessaria per avviare i ricorsi.

Tale soluzione organizzativa può consentire anche in materia penale una più stretta cooperazione tra magistratura requirente, polizia giudiziaria e servizi sociali, favorendo tanto l'attività d'indagine quanto quella di protezione delle vittime. Gli assistenti sociali assegnati all'ufficio operano su delega del sostituto e offrono la propria collaborazione ad esempio supportando l'attività di polizia giudiziaria nei casi in cui si ravvisi la necessità di un parallelo intervento sociale (visite domiciliari, affiancamento nell'assunzione di sommarie informazioni, ecc.). Inoltre, essi costituiscono un'efficace interfaccia con i servizi sociali e sanitari del territorio quando vi è la necessità di avviare tutele giuridiche a favore di soggetti coinvolti nei procedimenti penali; allo stesso modo tale supporto è utile per raccogliere informazioni sui programmi terapeutici e sulle disponibilità di strutture idonee quando sia necessario predisporre richieste di misure di sicurezza provvisorie. Nella prassi questa funzione di raccordo viene valutata positivamente dagli uffici giudiziari che l'hanno sperimentata in quanto consente di individuare con rapidità i servizi sociali o sanitari competenti e di ottenere in breve tempo le risposte necessarie, concorrendo complessivamente alla tempestività dell'azione giurisdizionale.

Presso alcune realtà, funzioni analoghe a quelle di tale ufficio interno vengono svolte da personale dei servizi sociali comandato a tempo parziale presso la Procura al fine di assistere i magistrati specializzati negli affari civili e penali in questa materia.

Va altresì segnalato che presso alcune Procure la presenza dei servizi sociali e una più stretta collaborazione con i medesimi sono garantite attraverso altre forme. Ciò avviene ad esempio nel caso in cui i protocolli di collaborazione con le istituzioni locali prevedano **l'apertura, presso la Procura, di uno sportello informativo e di ascolto rivolto alle vittime (nei quali possono eventualmente operare anche professionalità ulteriori, come psicologi indicati dagli ordini provinciali) e destinato a offrire un supporto fisiologico e di pronta disponibilità alla magistratura requirente e alla polizia giudiziaria. In alcune realtà, il funzionamento dello "sportello" si concentra solo sugli aspetti di ascolto e di accoglienza, anche grazie alla predisposizione di spazi idonei all'interno di locali messi a disposizione dalla Procura; in questi casi, all'interno di tale sportello possono operare ulteriori soggetti, come avvocati indicati dall'Ordine, i quali, unitamente ad assistenti sociali e a psicologi possono fornire alla vittima informazioni utili ad orientarla nelle scelte legali e nei contatti con gli altri servizi territoriali, deputati alla loro presa in carico, a livello sanitario e psicologico.**

7.10 Il ruolo degli enti locali.

Nell'ottica di promuovere un sinergico intervento di tutte le istituzioni nel contrasto al fenomeno delittuoso che interessa, vanno segnalate anche le iniziative di supporto assunte da alcuni enti locali.

A Torino il Comune effettua la fornitura gratuita di kit alla polizia giudiziaria per il prelievo di campioni su donne violentate.

A Milano il Comune ha partecipato all'acquisto di un sistema informatico in uso alle forze dell'ordine per la rapida ricerca di elementi che possano condurre all'individuazione di autori seriali di reati; inoltre, anche su sollecitazione della Procura, ha rafforzato la vigilanza delle zone più a rischio, a mezzo dell'installazione delle telecamere o la migliore manutenzione di quelle già installate nelle zone costituenti spesso teatro dei fatti.

Nel febbraio 2018 la Regione Lazio e la Procura Generale presso la Corte di Appello di Roma hanno sottoscritto un protocollo con l'intento di *"promuovere iniziative condivise finalizzate*

all'assistenza, alla protezione ed all'ascolto... delle vittime di violenza di genere... e vulnerabili"
che verranno attuate dalle Procure del Distretto sulla base di intese con le ASL di riferimento e in coordinamento con le strutture sul territorio di rispettiva competenza. Ciò nell'ottica di favorire la diffusione, nel distretto, di iniziative condivise con l'importante risultato di coinvolgere in esperienze positive tutti gli uffici giudiziari anche quelli nei quali le esperienze operative sono più limitate.

Tanto premesso, il Consiglio
delibera

i L'apertura della pratica è stata disposta dal Comitato di presidenza su richiesta del Cons. Renato Balduzzi (con nota presentata il 23 marzo 2017).

ii In particolare, sono stati auditi i Procuratori Aggiunti della Procura di Napoli, Giuseppe Lucantonio, di Foggia, Pirelli Francesca; il dott. Dionigi Maria Tibone, sostituto procuratore della Repubblica di Torino, coordinatore del gruppo "*fasce deboli*"; i sostituti procuratori della Procura di Napoli, Mario Canale, di Asti, Donatella Masia, di Milano, Gianluca Prisco, assegnati al gruppo specializzato; il Procuratore della Repubblica di Tivoli, Francesco Menditto; Marina Finiti, Presidente di Sezione del Tribunale di Roma; Annamaria Gatto, Presidente del Tribunale di Pavia; Marisa Mosetti, giudice del Tribunale di Roma; Giuseppe Spadaro, Presidente del Tribunale per i Minori di Bologna; la dott.ssa Alessandra Kustermann, dirigente medico, esperta nel settore dell'assistenza delle donne maltrattate.

iii La regolamentazione internazionale in materia include: la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata il 18 dicembre 1979, ratificata dall'Italia il 10.06.1985, con ordine d'esecuzione di cui alla legge 14.03.1985 n. 132, in vigore dal 10. 07.1985; la "Dichiarazione di Vienna" del 25 giugno 1993, adottata dalla Seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani, secondo la quale la violenza di genere concretizza una delle forme di violazioni dei diritti umani; le raccomandazioni e le decisioni del comitato CEDAW; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta in materia di violenza contro le donne e di violenza domestica (Convenzione di Istanbul), adottata il 7 aprile 2011, sottoscritta l'11 maggio 2011, ratificata nel nostro Paese con la legge n. 77 del 27 giugno 2013 ed entrata in vigore il 1° agosto del 2014; la Convenzione di Lanzarote del 25 ottobre 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, ratificata con la legge del 1° ottobre 2012, n. 172. Nell'ambito della legislazione eurounitaria deve essere segnalata innanzitutto la decisione quadro 2001/220/GAI (sostituita dalla direttiva 2012/29/UE), con la quale il Parlamento Europeo ha elaborato una vera e propria "carta dei diritti delle vittime", vincolante per gli Stati membri, e ha sollecitato questi ultimi a migliorare la legislazione e le misure concrete di sostegno per la protezione delle vittime, con particolare attenzione "*all'assistenza e al riconoscimento di tutte le vittime, incluse in via prioritaria, le vittime del terrorismo*". L'opzione culturale sottesa a questa decisione quadro era quella di ritenere che, nei sistemi processuali "con vittima", a questa dovesse essere assicurata una partecipazione al procedimento penale appropriata ed effettiva, declinata nei diritti all'assistenza (Capo 2, artt.8 e 9), alla partecipazione (Capo 3), alla protezione (Capo 4) e, in chiave strumentale, all'informazione (Capo 2, artt. 3-6). Specifica, in tema di violenza contro le donne, è ancora la risoluzione del 26 novembre 2009 con la quale il Parlamento Europeo ha esortato gli Stati Membri "*a migliorare le condizioni normative e le politiche nazionali volte a combattere tutte le forme di violenza contro le donne, ad affrontarne le cause, in particolare mediante misure di prevenzione, e a garantire a tutte le vittime di violenza il diritto all'assistenza e al sostegno*". Con la successiva risoluzione del 5 aprile 2011 il Parlamento Europeo ha proposto una strategia di lotta alla violenza contro le donne, alla violenza di genere e alla mutilazione genitale femminile come base di futuri strumenti legislativi di diritto penale. La più ampia e importante fonte europea in tema di tutela delle vittime è, comunque, la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 (che ha sostituito la decisione quadro 2001/220/GAI). Detta direttiva innanzitutto definisce la violenza di genere e la violenza domestica, mutuando le definizioni dall'art. 3 della Convenzione di Istanbul. Il legislatore europeo, inoltre, secondo l'approccio metodologico già sotteso alla decisione quadro 2001/220/GAI, ha sollecitato gli Stati membri ad adottare, nell'ambito dei sistemi processuali previsti dalle rispettive legislazioni nazionali, misure atte a garantire i diritti con essa riconosciuti alle vittime di questi reati.

Dette misure, in sintesi, si sostanziano:

1) nel fornire, in forma chiara e semplice, una serie di informazioni alla vittima circa i propri diritti, sin dal primo contatto con l'autorità giudiziaria; tanto al fine di garantirle l'effettiva partecipazione al procedimento penale e la conoscenza degli sviluppi di questo, con potere di interloquire con riferimento ad alcune fasi;

2) nel diritto di tutte le vittime a ricevere protezione durante le indagini penali, con anticipazione, per quanto possibile, del momento della loro audizione, riduzione, al minimo, del numero di queste e delle visite mediche, facoltà di essere supportate da un rappresentante legale o da persona di loro fiducia.

Laddove sulla base di una valutazione individuale sia accertato che la vittima richiede specifiche misure di protezione (presunte per i minori), a causa delle caratteristiche personali, del tipo, della natura o ancora delle circostanze del reato, gli strumenti si affinano e le misure speciali variano a seconda che ci si trovi nella fase delle indagini o durante il processo.

Per la fase delle indagini è stato raccomandato che l'audizione della vittima sia svolta in appositi locali, da parte di operatori formati a tale scopo, preferibilmente da uno stesso operatore e, se richiesto dalla vittima, dello stesso sesso di questa; ciò sempre che all'audizione non proceda personalmente il giudice o il P.M. (art. 23, II co.) .

Per la fase del dibattimento è stata, invece, raccomandata l'adozione di misure (fra le altre anche l'uso delle tecnologie di comunicazione) atte a impedire il contatto visivo tra le vittime e gli autori dei reati durante la deposizione, a consentire alla vittima di essere sentita in aula senza essere fisicamente presente, a evitare domande non necessarie sulla sua vita privata e irrilevanti in relazione al reato, a consentire che l'udienza si tenga a porte chiuse (art. 23, co. III).

Di contenuto pressoché identico sono le garanzie e le tutele riconosciute ai minori nella Convenzione di Lanzarote, "per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali", relativa alle vittime di reato di età inferiore a diciotto anni.

In quest'ultima, con riguardo specifico al processo penale, è stato raccomandato agli Stati che le indagini e i processi penali avvengano nell'interesse superiore e nel rispetto dei diritti del bambino, che sia adottato un approccio protettivo nei confronti di questo, che le indagini e i procedimenti penali non aggravino il suo trauma, che la risposta penale si accompagni all'assistenza, che le indagini e i processi penali, nel rispetto dei diritti di difesa e di un processo equo e imparziale, in conformità con quanto previsto dall'articolo 6 della Convenzione sulla salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, siano effettuati secondo criteri di priorità e senza ingiustificati ritardi, che, nell'osservanza delle regole che governano l'autonomia delle professioni di approvare le presenti linee guida.

giudiziarie, venga resa possibile la formazione in materia di diritti del bambino a vantaggio degli attori dei procedimenti giudiziari, in particolare i giudici, i procuratori e gli avvocati.

iv Le politiche di protezione delle vittime dei reati sviluppate dall'Unione Europea e dagli altri organismi internazionali hanno reso necessari interventi di adeguamento da parte del legislatore nazionale, attuati dapprima con la legge 119/2013, con la quale si è inteso dare anticipata esecuzione alla Convenzione di Istanbul (entrata in vigore solo nel 2014), poi con la legge n. 212 del 15 dicembre 2015, attuativa della Direttiva 2012/29 e, prima ancora, con la L. 172/2012 che ha introdotto significative novità in relazione all'esame delle vittime minorenni, sulla scorta di quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa siglata a Lanzarote il 25 ottobre del 2007. Con tali interventi normativi, sul piano strettamente processuale, la tutela della vittima dei reati di interesse, in aderenza alle indicazioni provenienti dalla normativa sovranazionale, è stata modulata attraverso un ampio spettro di misure, le quali, complessivamente considerate, sono funzionali alle finalità di:

- riconoscere alla vittima un ruolo nel processo penale, che non è più solo quello di parte privata, portatrice di un mero interesse risarcitorio, ma di protagonista nell'accertamento della responsabilità dell'autore del reato;
- fornire alla vittima, già al momento del primo contatto con l'autorità procedente, le informazioni idonee a consentirle di esercitare le facoltà processuali che le sono riconosciute e ad ottenere una tutela integrata, anche con il coinvolgimento di strutture estranee al circuito strettamente giudiziario (in particolare, le strutture sanitarie, le case famiglia, i centri anti violenza e le case rifugio);
- assicurare alla vittima, sin dalla fase della denuncia, contatti con personale specializzato, in grado di apprezzare con immediatezza la effettiva gravità dei fatti denunciati e l'eventuale necessità di adottare provvedimenti a tutela della predetta, sollecitando all'uopo gli altri organi competenti a prestarle assistenza e disponendo l'immediata trasmissione della denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- limitare, compatibilmente con le esigenze di acquisizione della prova, i contatti della vittima particolarmente vulnerabile o del minore con le forze dell'ordine e la magistratura inquirente a quelli strettamente indispensabili;
- privilegiare per l'assunzione delle dichiarazioni modalità di documentazione adeguate (fonoregistrazione e videoregistrazione), individuando tempi e mezzi idonei a evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria;
- favorire, nei limiti del possibile, l'assunzione della testimonianza in tempi brevi rispetto alla denuncia e nel contraddittorio delle parti (in tal senso depongono le speciali previsioni in tema di ammissione dell'incidente probatorio);
- evitare, in occasione dei vari incombenti processuali, contatti della vittima con l' indagato e con i familiari di questi;
- preservare la testimonianza dei minori o delle vittime particolarmente vulnerabili da ogni forma di condizionamento, adottando le misure idonee allo scopo e a limitare l'aggravio psicologico derivante dall'incombente processuale;
- prevedere corsie preferenziali, in fase dibattimentale, per la trattazione di questi procedimenti, includendoli tra quelli a trattazione prioritaria (sul punto cfr. art. 132 bis disp. att. c.p.p., in tema di formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi).

v Il procedimento è scaturito dal ricorso di una donna che, invocando gli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione, lamentava che le autorità italiane, benché ripetutamente avvertite delle violenze domestiche perpetrate a suo danno dal marito, non avessero adottato le misure necessarie e appropriate per impedire la reiterazione dei reati e che, a causa dell'indifferenza delle autorità, il marito aveva tentato di ucciderla e aveva ucciso il loro figlio. La Corte EDU, accogliendo il ricorso, ha condannato l'Italia per la violazione degli artt. 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), riconoscendo alla ricorrente di essere stata discriminata sulla base del genere (art. 14) in ordine al godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione: dopo aver rimarcato la gravità della violenza domestica e di genere e sottolineato l'elevato grado di attenzione che essa richiede, ha ritenuto responsabili le autorità italiane per aver reso inefficaci le norme, presenti nel nostro ordinamento, utili al contrasto di detto fenomeno criminoso, non avendole applicate in modo tempestivo e adeguato, con ciò dimostrando un'insufficiente competenza professionale nell'apprezzare la natura e il potenziale lesivo di tali forme di violenza. In questa decisione la Corte EDU ha fatto applicazione di principi già espressi in precedenti pronunce, in particolare, nella sentenza della Sez. II del 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, nonché nella sentenza della Sez. II del 26 marzo 2013, Valiulienė c. Lituania.

vi Il monitoraggio è stato condotto in relazione a 138 uffici. Sono costituiti dipartimenti o gruppi specializzati:

- • nella totalità degli uffici metropolitani (3);

- in 10 su 12 uffici di grandi dimensioni;

- nella totalità degli uffici medio- grandi;

- in 30 su 32 uffici medio piccoli;

- in 62 su 86 uffici piccoli.

Sono stati adottati protocolli investigativi interni nel 68% degli uffici, nel 69% degli uffici sono state impartite direttive alla PG concernenti la tempistica delle indagini e, in particolare, i tempi di esame della persona offesa.

Nel 36% degli uffici risulta l'impiego della magistratura onoraria a mezzo di vice procuratori onorari per la trattazione in dibattimento dei reati di violenza domestica/di genere.

Nel 93% degli uffici sono state adottate modalità di assunzione protetta delle dichiarazioni dei minori.

Nell'81% degli uffici non risulta l'adozione di criteri di valutazione prognostica del rischio per prevenire la recidiva e l'escalation della violenza di genere, nel 71% degli uffici esistono forme di collaborazione con i servizi sociali comunali, nel 77% degli uffici sono stati adottati o sono in corso di adozione protocolli organizzativi per la collaborazione con le reti territoriali di contrasto alla violenza sulle donne.

Nell'11% degli uffici esistono forme di raccordo stabile e organizzato con i mass media al fine di rafforzare la correttezza delle comunicazioni in materia.

La valutazione dell'insieme dei dati analitici illustrati, limitatamente agli aspetti di maggiore interesse, evidenzia che la gran parte degli uffici di procura ha adottato moduli organizzativi improntati al criterio della specializzazione, attraverso la costituzione di dipartimenti o gruppi. Il dato percentuale relativo all'impiego della magistratura onoraria risulta inferiore a quello rilevato in occasione del monitoraggio riportato nella delibera del 12 marzo 2014.

Le modalità di assunzione delle dichiarazioni del minore sono nella quasi totalità degli uffici quelle dell'audizione protetta.

Oltre i due terzi degli uffici ha adottato protocolli investigativi, concernenti anche la tempistica di indagine e, in particolare, l'esame della persona offesa da parte della P.G..

Risulta altresì valorizzata, in un elevato numero di uffici, la collaborazione con i soggetti istituzionali e non, impegnati o, comunque, competenti nella prevenzione e nel contrasto alla violenza o nel sostegno alla vittima.

vii Ai fini di una migliore comprensione dell'esito del monitoraggio, occorre evidenziare che la catalogazione degli uffici non è corrispondente a quella contenuta, con riferimento ai Tribunali, nel D.M. del Ministero Giustizia del 1 dicembre 2016, bensì alla diversa catalogazione, rinvenibile nella delibera del 7 luglio 2016, valida nell'ambito della rilevazione delle buone prassi e formulata sulla base del numero degli aggiunti. Sono dunque stati classificati come:

- • uffici piccoli: i Tribunali con organico sino a 20 unità e le Procure della Repubblica senza in organico la funzione del procuratore aggiunto;
- • uffici medio-piccoli: i Tribunali con organico da 21 a 50 unità e le Procure della Repubblica con un procuratore aggiunto;
- • uffici medio-grandi: i Tribunali con organico da 51 a 100 unità e le Procure della Repubblica con 2 procuratori aggiunti;
- • uffici grandi: i Tribunali con organico da 101 a 200 unità e le Procure della Repubblica con più di 2 procuratori aggiunti;
- • uffici metropolitani: le sedi di Milano, Roma e Napoli.

viii In particolare, all'art. 4, I co, lett. a) della Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura adottata dal Consiglio con Delibera del 16 novembre 2017, è previsto che il Procuratore della Repubblica, ove le dimensioni dell'ufficio lo consentano, cura la costituzione di dipartimenti, sezioni o gruppi di lavoro, modulati alla stregua degli obiettivi individuati sulla base dell'analisi della realtà criminale, nel rispetto della normativa secondaria in materia di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio, nonché secondo criteri che favoriscano la specializzazione.

ix Ciò anche in considerazione delle previsioni dell'art. 7, co. II, della Circolare relativa all'organizzazione degli uffici requirenti, che, nel disciplinare il progetto organizzativo, pone una chiara indicazione per un'articolazione interna in gruppi di lavoro con l'assegnazione a questi di affari specifici, preventivamente determinati

x Il D.Lvo 21/2018 ha abrogato sia l'art. 12 sexies, L. n. 898 1° dicembre 1970 e le relative condotte sono confluite nell'art. 570 bis c.p., sia l'art. 3, L. 54/ 2006 la cui condotta è ora sanzionata dall'art. 388, II co c.p..

xi Detta esigenza assume particolare rilievo a seguito dell'entrata in vigore del D.Lvo n. 108 del 2017, recante norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa all'Ordine europeo di indagine penale.

xii Gli uffici interpellati sono stati 139. Solo in 23 sedi, pari al 17% del campione, sono stati costituiti sezioni o collegi per la trattazione della materia specialistica.

I Tribunali privi di una sezione specializzata (116 sedi) nel 90% dei casi (104 sedi) hanno una sola sezione penale ordinaria.

Criteri di trattazione prioritari risultano adottati nel 73% degli uffici.

Nel 49% degli uffici risulta l'impiego della magistratura onoraria nei procedimenti a citazione diretta.

Nel 90% degli uffici sono state adottate modalità di assunzione protetta delle dichiarazioni dei minori.

Nel 92% non risultano adottati criteri di valutazione prognostica del rischio per prevenire la recidiva e l'*escalation* della violenza di genere, nel 25% degli uffici esistono forme di collaborazione con i servizi sociali comunali, nel 40% degli uffici sono stati predisposti o sono in corso di adozione protocolli organizzativi per la collaborazione con le reti territoriali di contrasto alla violenza sulle donne.

Nel 4% degli uffici esistono forme di raccordo stabile e organizzato con i mass media al fine di rafforzare la correttezza delle comunicazioni in materia.

Nel 6% degli uffici (9 sedi) sono stati adottati moduli organizzativi per la gestione dei casi di violenza domestica e/o di violenza contro le donne (v. pagg. 10-11 della relazione dell'ufficio statistico).

xiii Sulla base del monitoraggio, i tribunali risultati privi di una sezione specializzata (116 sedi), nel 90% dei casi (104 sedi), risultano infatti avere una sola sezione penale ordinaria.

xiv Tali principi sono puntualmente espressi nell'articolato, nel quale i criteri di indirizzo prevedono che nei Tribunali con più sezioni i modelli di specializzazione consistono nell'accorpamento delle materie in base ad aree omogenee e, se il numero delle sezioni presenti non lo consente, la specializzazione dovrà essere attuata per gruppi di materie. Per tale tipo di ufficio va, inoltre, favorita la creazione, all'interno della stessa sezione, di gruppi di lavoro cui devolvere un contenzioso omogeneo per oggetto, distribuito in modo equilibrato per quantità e qualità (art. 57). Infine, nei Tribunali con una sola sezione, laddove l'analisi dei flussi lo consenta, è possibile istituire ruoli specializzati con assegnazione a questi dei procedimenti relativi a specifiche materie (art. 60).

xv L'adozione della misura dell'allontanamento urgente dall'abitazione familiare è subordinata alla previa *"autorizzazione scritta oppure resa oralmente e confermata per iscritto o per via telematica"* del P.M. e l'eventuale ascolto del minore o del soggetto particolarmente vulnerabile deve svolgersi con l'ausilio di un consulente nominato dal P.M. che, dunque, deve assumere da subito la direzione delle investigazioni.

xvi La L. n. 219/12 ha trasferito dal Tribunale dei minori a quello ordinario la competenza in ordine ai provvedimenti ex art. 330 e 333 c.c., relativi alla sospensione e alla revoca della responsabilità genitoriale, ove sia in corso un giudizio civile di separazione o divorzio, con speculare trasferimento, sul versante della magistratura requirente, della competenza a intervenire dall'organo inquirente specializzato in favore del pubblico ministero ordinario. Essendo la Procura presso il Tribunale dei minorenni la naturale destinataria delle comunicazioni relative a minori bisognevoli di urgenti interventi protettivi, nelle situazioni descritte, può accadere che detto organo, prima di provvedere, sia costretto a effettuare accertamenti finalizzati a verificare la sua competenza, accertamenti che spesso si appalesano complessi e che richiedono tempi non conciliabili con l'urgenza di provvedere, anche per la mancanza di collegamenti informatici tra uffici.

xvii In questo ambito è stato conferito speciale rilievo alle modalità per una corretta repertazione dei campioni biologici, la creazione archivi *ad hoc*, con il ricorso a programmi e sistemi informatici che consentono di acquisire, in tempo reale, tutti i dati relativi agli accessi effettuati dalla medesima persona fisica, la predisposizione di “*schede cliniche*”, costituenti una sorta di “*cartella di rilevazione dei dati*” utili ai fini delle indagini e contenente elementi acquisiti in sede ospedaliera, che, per il tramite della persona offesa, è poi consegnata agli organi inquirenti.

xviii I contenuti più significativi riguardano:

- l’istituzione in sede ospedaliera di un percorso denominato “percorso per le donne che subiscono violenza”, in base al quale il *triage* deve essere effettuato da personale infermieristico con adeguata formazione professionale, in grado di rilevare tempestivamente ogni segnale di violenza, anche non dichiarata, se del caso avvalendosi delle informazioni relative a eventuali precedenti accessi al Pronto Soccorso del territorio di tutela della donna. A questo fine è stato raccomandato alle Regioni di adeguare i sistemi informativi aziendali e regionali, nel rispetto del codice della *privacy*, per consentire all’azienda sanitaria o all’ospedale di riferimento di essere in rete con tutte le altre strutture della regione;
- la predisposizione di un’area protetta dove alla donna, ed eventualmente ai figli con i quali abbia fatto accesso al Pronto soccorso, è assicurata protezione, sicurezza, riservatezza e assistenza da parte di personale sanitario, secondo un approccio “*empatico e non giudicante*”;
- la previsione di specifici obblighi di informazione a favore della donna, da effettuarsi con la consegna di materiale informativo (cartaceo o multimediale) relativo alla tipologia della violenza e degli effetti di questa, della normativa di riferimento, delle logistiche sui servizi pubblici e privati dedicati, presenti sul territorio, dei servizi per il sostegno a figli e minori, nonché con la diretta indicazione dei centri antiviolenza, dei servizi pubblici e privati dedicati;
- la previsione dell’obbligo di avviare, qualora la donna ne faccia richiesta, le procedure di contatto con i centri antiviolenza o con gli altri attori della rete antiviolenza territoriale;
- l’obbligo di rilevare, al termine del trattamento diagnostico e per mezzo dello strumento di rilevazione “*Brief Risk Assessment For Emergency Department*”, il rischio di recidiva e letalità, classificandolo secondo una graduazione che va dal rischio basso al rischio medio-alto e prevedendo, in caso di mancate possibili soluzioni immediate e sempre che sia previsto da accordi con la Direzione Sanitaria, che alla donna sia prospettata la possibilità di rimanere in osservazione breve intensiva (OBI) o, comunque, in ambiente ospedaliero per un tempo non superiore a 36/72 ore, al fine di garantire la sua protezione e messa in sicurezza;
- la predisposizione di linee guida per la repertazione di tracce biologiche e per le analisi di genetica forense.