



P19040 - VIOLENZA DOMESTICA E VIOLENZA DI GENERE: UFFICI GIUDIZIARI A CONFRONTO

Scandicci 13 – 15 Maggio 2019
Villa di Castel Pulci – Scandicci (Firenze)

PROPOSTE DI COORDINAMENTO E BUONE PRASSI TRA GLI UFFICI

—

REPORT DEI GRUPPI DI LAVORO

Con la sentenza del 2 marzo 2017 lo Stato italiano è stato condannato dalla Corte EDU (Talpis vs. Italia) per violazione degli art. 2 (diritto alla vita) 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) della Convenzione nonché dell'art. 14 (trattamenti discriminatori). Ivi emerge che:

- ✓ il difetto di tutela non è dipeso da una carenza legislativa bensì da comportamenti inadeguati delle autorità: sottovalutazione del rischio, inerzia e lentezza dell'intervento;
- ✓ la tutela penale, sia pure attivata, non ha avuto effetto dissuasivo;
- ✓ si censura la lentezza dell'intervento e la sottovalutazione del rischio;
- ✓ per adeguarci, come è obbligatorio ai fini di prevenire casi simili, non solo la tutela penale va resa più efficiente ma che deve essere integrata con altre forme di tutela, opportunamente potenziate e rese anch'esse più efficienti.

Dopo il caso Talpis il Consiglio Superiore della Magistratura del 9 maggio 2018 ha emanato importanti linee guida che espressamente evidenziano - al fine di evitare l'escalation di violenza - l'esigenza di specializzazione, di un coordinamento anche tra magistratura civile e penale, di una maggiore conoscenza dei procedimenti spesso paralleli relativi ad una stessa situazione di fatto, di coordinamento istruttorio anche per evitare "vittimizzazione processuale" secondaria, di

maggiore coerenza nell'esito dei procedimenti penali e di quelli relativi all'affido dei figli minori.

Durante il corso i magistrati presenti - portatori delle esperienze dei diversi uffici di provenienza di Procure ordinarie, Procure per i Minorenni, Tribunali civili ordinari, Tribunali per i Minorenni, Tribunali penali e Tribunali di sorveglianza – hanno ampiamente discusso in tre diversi gruppi le indicazioni delle linee guida del CSM alla luce delle diverse esperienze locali, condividendo le seguenti idee di coordinamento fra gli uffici.

SOMMARIO CONDIVISO ALL'ESITO DEL CORSO:

- 1) Nozione condivisa della differenza tra violenza e conflitto: simmetria e asimmetria tra le parti.
- 2) Potenziamento del ruolo del giudice civile; rapidità e specializzazione nella trattazione ordini protezione; armonizzazione di soluzioni con gli ordini di protezione minorili. L'ordine di protezione – concedibile anche all'interno dei diversi procedimenti separativi - è individuato come strumento privilegiato a tutela dalla violenza domestica per interrompere tempestivamente la spirale di violenza, con previsione nelle sezioni civili dei tribunali di un turno dei giudici specializzati per l'esame delle relative richieste nelle 48 ore.
- 3) Potenziamento del ruolo del PM: specializzazione; trattazione prioritaria dei procedimenti; adozione di Direttive alla polizia giudiziaria anche al fine di prevedere anche la redazione di annotazioni di polizia giudiziaria attestanti tutte le circostanze di fatto accertate che consentano il pieno utilizzo innanzi al giudice civile quale atto pubblico; valorizzazione dell'incidente probatorio, incentivazione dell'ascolto diretto della persona offesa;
- 4) Intervento del P.M. nei giudizi civili ove si discute di violenza, scambio di atti e di informazioni.
- 5) Riunioni periodiche (analoghe a art 47 quater o.g) tra giudici civili, minorili, P.M. e P.M.M.
- 6) Condivisione registri informatici.
- 7) Le allegazioni di violenza domestica vanno prioritariamente istruite nei procedimenti separativi, anche coi poteri ufficiosi del giudice, e se ne deve tenere conto nelle decisioni relative ai minori ai sensi dell'art. 31 convenzione Istanbul.

I GRUPPI DI LAVORO

Proseguendo nel solco tracciato dalle Linee Guida del CSM 2018, i gruppi di lavoro costituiti tra i partecipanti al corso, coordinati dai dott.ri Maria Monteleone, Simonetta Bellaviti, Fabio Roia, Francesco Menditto, Matilde Betti, Monica Velletti, Rita Russo e Luca Villa, composti da magistrati addetti alle funzioni di Pubblico Ministero ordinario, Pubblico Ministero minorile, Giudice civile, Giudice penale e Giudice minorile provenienti da diversi distretti di Corti d'Appello d'Italia, hanno elaborato proposte concrete di coordinamento tra diversi uffici che, occupandosi a vario titolo di abusi e violenze di genere e domestiche, possano tempestivamente ed efficacemente coordinarsi (operare secondo criteri sinergici, dialoganti tutti funzionalizzati ad apprestare, nella maniera più rapida ed efficace possibile, strumenti di protezione e tutela), al fine di scongiurare pericolose disfunzioni produttive di eventi drammatici (rischi incommensurabili) (si veda quanto indicato nella sentenza della 2.3.2017 CEDU Talpis c Italia).

Le proposte sono state elaborate raccogliendo le buone prassi esistenti su tutto il territorio nazionale e, quanto emerso dal confronto e dagli interventi degli oltre cento tra i colleghi e le colleghe provenienti da tutti i distretti del Paese, è stato esposto, in modo sintetico, nel corso dell'ultimo giorno dei lavori.

ESITI DEI LAVORI DEI GRUPPI

❖ **I° Gruppo di lavoro - Coordinamento tra Pubblico Ministero Ordinario e Pubblico Ministero Minorile**

Il tema dei rapporti tra le due procure, quella ordinaria e quella minorile, deve essere affrontato nel solco della vigente legislazione, ma sempre risolto alla luce dei principi fondamentali della Convenzione di Istanbul e di quella di Lanzarote che indicano le linee direttive nelle quali operare quando si condivide la responsabilità della tutela e protezione dei minorenni.

L'importanza del tema che ci occupa è confermata dalla circostanza che, nel volgere di poco tempo, due sono le convenzioni internazionali adottate riguardo ai minori e che, anche quella di Istanbul, che pure riguarda *“la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”*, riserva ai bambini norme di rilievo, a cominciare dal “Preambolo” nel quale si indicano espressamente le bambine come vittime di violenza di genere e sessuale, e si riconosce espressamente che *“i bambini sono vittime di violenza domestica anche in quanto testimoni di violenze all'interno della famiglia”*.

Appare utile, al riguardo, ricordare alcuni principi fondamentali della Convenzione:

- (Art. 7) *“I diritti della vittima devono essere al centro di tutte le misure ed attuate attraverso una collaborazione efficace tra tutti gli enti, le istituzioni e le organizzazioni pertinenti”;*
- (Art.15) *“Deve essere fornita o rafforzata un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano delle vittime o degli autori di tutti gli atti di violenza, incoraggiando corsi di formazione in materia di cooperazione coordinata interistituzionale, al fine di consentire una gestione globale e adeguata degli orientamenti da seguire nei casi di violenza”;*
- (Art. 18) *“Vanno garantiti adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge,al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza”;*
- (Art. 26) *“Siano debitamente presi in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle vittime, i diritti e i bisogni dei bambini testimoni di ogni forma di violenza, comprese la consulenze psicosociali adattate all'età dei bambini e tengono debitamente conto dell'interesse superiore del minore;*
- (Art. 31) *“Occorre garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza e che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini”;*
- (Art. 49) *“Garantire che le indagini e i procedimenti penali siano avviati senza indugio ingiustificato, prendendo in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale.per garantire indagini e procedimenti efficaci”;*
- (Art.50) *“Garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge affrontino in modo tempestivo e appropriato tutte le forme di violenza offrendo una protezione adeguata e immediata alle vittime, nonché garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge operino in modo tempestivo e adeguato in materia di prevenzione e protezione contro ogni forma di violenza, anche utilizzando misure operative di prevenzione e la raccolta delle prove”;*
- (Art. 51) *“Consentire alle autorità competenti di valutare il rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti, al fine di gestire i rischi e garantire, se necessario, un quadro coordinato di sicurezza e di sostegno.”*

Il principio fondamentale al quale si deve ispirare tutta l'azione, anche della magistratura, e non solo più di quella minorile, è chiaramente espresso nell'art. 56 comma 2 nel quale si afferma che: *“Un bambino vittima e testimone di violenza contro le donne e di violenza domestica, deve, se necessario, usufruire di misure di protezione specifiche, che prendano in considerazione il suo interesse superiore”*.

D'altra parte si deve evidenziare anche che gli Stati firmatari della Convenzione di Istanbul hanno assunto l'obbligo di sostenere le organizzazioni e le autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza di genere e domestica, che è anche previsto che debba essere incoraggiata la *“cooperazione coordinata interistituzionale”* per garantire che esistano adeguate forme di cooperazione efficace anche tra le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge, al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza.

La disposizione normativa centrale, ad oggi, è quella contenuta nell'art. 609 *decies* c.p.

Si tratta, all'evidenza, di una disposizione che presenta molti profili critici, che ha tradito l'intento di creare un efficace coordinamento fra gli uffici giudiziari competenti (a vario titolo) nei casi di violenza domestica e, soprattutto, quello di assicurare tutela alle vittime minorenni.

Tant'è che, di fatto, è sostanzialmente disapplicata nella sua disposizione principale, laddove prevede un incondizionato e generico obbligo per il P.M. ordinario, quando “si procede” per uno dei delitti indicati nella medesima disposizione, di “notiziare” il Tribunale per i minorenni.

Non è, quindi, un caso che il gruppo di studio abbia come tema quello del *“coordinamento tra pubblico ministero ordinario e pubblico ministero minorile”*, e non quello generico tra P.M. ordinario e Tribunale per i Minori, come indica la norma citata.

Un effettivo ed efficace coordinamento tra le due Procure non può che trovare fondamento nella corretta individuazione dei casi di rispettiva competenza e, quindi, della reciproca sfera di competenze, di modo che si possano valutare gli ambiti che rendono necessario un coordinamento e, quindi, l'adozione di linee guida operative adeguate.

Disciplina vigente.

Il rapporto tra le due autorità inquirenti (PMO-Pubblico Ministero Ordinario - e PMM-Pubblico Ministero Minorile) ha assunto rilievo particolare a seguito di tre importanti modifiche legislative :

- ✓ la legge n.172 /2012,- esecuzione alla Convenzione di Lanzarote - che ha modificato il primo comma dell'art. 609 decies c.p.
- ✓ la legge n. 219 del 2012 che ha modificato l'art. 38 disp.att.ne del codice civile con il trasferimento di alcune competenze sui minori dal Tribunale per i minorenni al giudice civile della separazione;
- ✓ la legge n. 119 del 2013 di esecuzione della Convenzione di Istanbul che ha introdotto il comma 2 all'art. 609 decies c.p..

La normativa vigente, in sintesi, è la seguente:

Secondo l'art. 609 decies c.p. "*Comunicazione al tribunale per i minorenni*"

- c.1:** se si procede per i delitti indicati (art. 600, 600 bis, 600 ter, 600 quinquies, 601,602, 609 bis, 609 ter, 609 quinquies, 609 octies e 609 undecies c.p.), ovvero, per quelli di cui agli artt. 572 e 612 bis c.p., se commessi in danno di minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, il P.M. ne dà notizia al Tribunale per i minorenni;
- c. 2:** qualora riguardi uno dei delitti di cui all'art. 572, 609 ter, 612 bis c.p., commessi in danno di minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, la comunicazione si considera effettuata anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 155 e segg., nonché 330 e 333 del codice civile".

La prima importante osservazione è che il legislatore ha ritenuto di esplicitare che qualora il PM ordinario procede per il delitto di cui all'art. 572 c.p. (maltrattamenti contro familiari e conviventi), 609 ter c.p. (violenza sessuale aggravata), 612 bis c.p. (atti persecutori), la comunicazione si considera effettuata anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 155 e segg. c.c. (cioè ai fini dei provvedimenti del giudice in casi di separazione, divorzio, etc.) nonché 330 c.c. (decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli) e 333 c.c (condotta del genitore pregiudizievole ai figli).

Indi, a seguito di quanto previsto nella Convenzione di Lanzarote, nella quale (come si è sopra rilevato) è centrale il tema della protezione del minore, il legislatore ha previsto espressamente che lo scambio di notizie tra le diverse autorità giudiziarie debba essere finalizzato anche a consentire l'attivazione delle iniziative a tutela del minore anche in sede civile.

A questo punto, tuttavia, deve darsi atto degli effetti conseguenti al nuovo disposto dell'art. 38 disp. att. c.c., che ha trasferito la competenza proprio all'adozione dei provvedimenti a tutela del minore, dal tribunale minorile a quello civile ordinario, quando è pendente il procedimento di separazione e divorzio, e, di conseguenza alla procura ordinaria, che è divenuta

competente nell'ambito di quei procedimenti ad attivarsi al fine di rendere celere ed efficace la tutela dei figli minori formulando tutte le richieste necessarie anche in sede civile.

Ciò significa, in concreto, che la sfera di operatività dell'art. 609 decies c.p., nella regolamentazione del rapporto tra Procura Ordinaria e Giudice Minorile, deve essere ridefinita, ovvero "circoscritta", essendo più limitata rispetto a quanto previsto precedentemente, nel senso che: qualora sia iscritto alla Procura ordinaria a carico di un maggiorenne, uno dei procedimenti indicati nel comma 1 dell'art. 609 decies c.p. in cui vi sia un minore persona offesa, il P.M. ordinario sarà tenuto ad applicare il disposto del comma 1 dell'art. 609 decies c.p., notiziando il giudice (Tribunale) minorile solo nei casi in cui non risulti già pendente una causa di separazione e divorzio.

La realtà giudiziaria, l'attribuzione di ulteriori e specializzate (civili) competenze in capo al P.M. ordinario ha notevolmente complicato la già difficile situazione, rendendo ancora più importante il coordinamento tra i diversi uffici giudiziari, e non rinviabile l'adozione di disposizioni organizzative più adeguate ad affrontare la complessa situazione, anche all'interno delle stesse procure ordinarie.

Infatti, la situazione rappresentata, richiede, che sia reso operativo ed efficace il coordinamento tra PMO e P.M.M. (di frequente destinatario di notizie ed informazioni su minori in condizione di pregiudizio) sì da garantire il tempestivo scambio di informazioni tra i due inquirenti che è indispensabile, dapprima, per accertare chi sia il giudice competente all'adozione dei provvedimenti urgenti per la tutela del minore, e di conseguenza il P.M. che deve promuoverne l'adozione.

Al riguardo una delle più complesse problematiche riguarda anche l'adozione dei provvedimenti ex art. 403 c.c. e la relativa competenza del Giudice.

Il gruppo di lavoro, nel solco tracciato dalla norma richiamata, in primo luogo ha definito la nozione di **conflittualità** rispetto a quella di **violenza**, condivisa anche dagli altri gruppi di lavoro:

“la conflittualità presuppone sempre una situazione interpersonale basata su posizioni di forza (economica, sociale, relazionale, culturale) simmetriche e che l'assenza di simmetria, determinando uno squilibrio di relazione tra le parti, è indice di violenza.

Si è, quindi, ritenuto importante non confondere “il conflitto familiare” con “la violenza domestica”, atteso che, nel primo caso (c.d. liti in famiglia), le parti sono su posizioni paritarie, mentre nel secondo (violenza domestica) c'è la sopraffazione di una parte sull'altra,

che può essere evidenziata non solo da comportamenti di violenza fisica ma anche attraverso condotte “sintomatiche” tra le quali anche:

- *isolamento del partner dalle relazioni con altri familiari e con l’ambiente esterno; (familiari amici);*
- *gelosia eccessiva;*
- *denigrazione e svilimento della donna nelle scelte familiari;*
- *gestione tirannica delle risorse economiche;*
- *ludopatìa;*
- *alcooldipendenza e tossicodipendenza;*
- *non responsabilizzazione rispetto alla famiglia, non collaborazione all’interno della famiglia;*
- *rifiuto alla richiesta di separazione;*
- *la persona offesa non si presenta a rendere dichiarazioni anche se citata;*
- *valutazione della cronologia degli episodi riferiti.*

Proposte di Coordinamento e buone prassi tra Pubblico Ministero Ordinario e Pubblico Ministero Minorile elaborate dal gruppo di lavoro

1) Il PM, fin dai primi atti di indagine, ove il PMM non risulti già a conoscenza dei fatti, qualora proceda a carico di soggetti maggiorenni, ovvero di ignoti, per uno dei reati indicati nell’art. 609 decies c.p., ovvero tutti gli altri reati nei quali vi siano minori che possono subire pregiudizio, informa tempestivamente la Procura per i Minorenni, compatibilmente con le esigenze investigative, e rilascia nulla osta al PMM di procedere all’indagine socio familiare anche ai fini delle iniziative di sua competenza, trasmettendo, non appena possibile, copia degli atti, ai fini dell’adozione dei provvedimenti di competenza, ivi compresi quelli previsti dal comma 2 dell’art. 609 decies c.p.

2) In tali casi, il PMO ed il PMM si coordinano nelle attività di rispettiva competenza, con scambio di atti e di informazioni, in modo da garantire la tempestiva ed efficace tutela del minore che si trovi in una situazione di pregiudizio, contemperando le esigenze investigative con il superiore interesse del minore, anche al fine di impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze;

<p>3) Il PMO ed il PMM, al fine di scongiurare il rischio concreto di vittimizzazione secondaria, coordinano le attività di rispettiva competenza, eventualmente procedendo al compimento di atti congiunti; assicurano inoltre il coordinamento degli interventi di rispettiva competenza quando si debba dare esecuzione a misure cautelari personali o interdittive nei confronti di uno dei genitori di un minore o, comunque, di adulti di riferimento dello stesso minore;</p>
<p>4) Il PM provvede ad informare dello stato delle investigazioni il PMM e, previo accertamento della pendenza di un procedimento a tutela del minore, anche il TM, e non appena viene effettuata la “discovery” di atti per l’indagato, trasmette copia di quelli ritenuti rilevanti (ad es. ordinanze di misure cautelari e interdittive e relative richieste, verbali di dichiarazioni del minore, eventuali consulenze tecniche, relazioni sociali aggiornate ecc.), ovvero all’atto dell’emissione del provvedimento ex art. 415 bis c.p.p. (avviso di conclusione delle indagini), trasmette l’atto con il quale esercita l’azione penale (richiesta di rinvio a giudizio, richiesta di rito immediato, richiesta di patteggiamento, decreto che dispone il giudizio), richiesta di archiviazione;</p>
<p>5) Qualora il TM ovvero il TO procedano alla nomina di un curatore speciale per il minore, trasmettono il provvedimento alle altre autorità giudiziarie affinché queste ove debbano procedere alla nomina di curatore speciale per il medesimo minore, valutino di confermare lo stesso curatore.</p>

❖ **II° gruppo di lavoro - Coordinamento tra Pubblico Ministero Ordinario, Giudice Civile e Giudice Penale.**

Premesse:

L’articolo 31 della Convenzione di Istanbul prevede che nei provvedimenti afferenti ai minorenni “*devono essere oggetto di necessaria valutazione le eventuali pregresse azioni violente ad opera del soggetto maltrattante sia nei casi di violenza diretta o assistita dai minori sia nel caso di violenza esclusiva sull’altro genitore*” e che pertanto il giudice civile deve essere in grado, anche nell’ambito dei suoi poteri di direzione funzionale dei servizi sociali del territorio e di controllo sull’operato del consulente tecnico eventualmente nominato, di conoscere e quindi di valutare le condotte violente poste in essere nell’ambito delle relazioni familiari al fine di esprimere un compiuto giudizio in merito alla responsabilità genitoriale degli adulti.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio istituita con delibera 18/1/2017, la cui relazione finale è stata approvata all’unanimità

(<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/35737.htm>), ha sottolineato come debba trovare rigorosa applicazione l'art. 31 della Convenzione di Istanbul secondo cui nei provvedimenti afferenti ai minorenni devono essere oggetto di necessaria valutazione le eventuali pregresse azioni violente ad opera del soggetto maltrattante sia nei casi di violenza diretta o assistita dai minorenni sia nel caso di violenza esclusiva sull'altro genitore prevedendo addirittura una sorta di motivazione aggravata per il giudice civile che intenda disporre un affido condiviso in presenza di una situazione a rischio di violenza anche incidentalmente accertata.

Il Consiglio Superiore della Magistratura con la risoluzione numero 214/VV/2017 del 9 maggio 2018 relativa a *“linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica”* ha, fra le altre indicazioni fornite, sollecitato i dirigenti degli uffici giudiziari a *“rafforzare la cooperazione interna al sistema giudiziario”* soprattutto quando sia pendente un giudizio di separazione o divorzio fra i genitori quando occorra la necessità di adottare misure a tutela di un minorenne e ciò al fine principale di mettere a conoscenza il giudice civile dell'esistenza di un procedimento penale riguardante la violenza domestica in tutte le sue forme di manifestazione.

In particolare il C.S.M. ha richiesto:

Per gli uffici requirenti

- Piena attuazione al principio di specializzazione (solo in 2 uffici grandi, 2 medio-piccoli e 24 piccoli assenza di gruppi specializzati);
- Necessaria costituzione di gruppi o dipartimenti specializzati;
- Assegnazione di P.M. basata sulle specifiche attitudini dei sostituti (rapporto con vittime, apprezzamento rischio reiterazione di reati).

Per gli uffici giudicanti

- La necessità di un sapere specialistico per il giudice a fronte di un basso tasso di specializzazione accertato (13% uffici penali);
- La vincolatività della disposizione anche per gli uffici di secondo grado;
- La formazione necessaria a cura della S.S.M. sia in sede centrale che decentrata: con un incremento dei corsi. Una formazione non solo tecnica ma di conoscenza del fenomeno e delle ragioni della violenza;
- Riunioni periodiche ex art 47 quater Ordinamento Giudiziario anche con operatori del settore ed in particolare con le figure che svolgono il ruolo di ausiliari nell'audizione delle vittime.

Proposte di Coordinamento e buone prassi tra Pubblico Ministero Ordinario, Giudice Civile e Giudice Penale elaborate dal gruppo di lavoro

□ Organizzazione delle Procure della Repubblica – tutela vittime vulnerabili

- 1) Creazione obbligatoria di gruppi specializzati competenti in ordine ai reati di violenza di genere, violenza sessuale, violenza ai danni dei minorenni. Nelle Procure di medie e piccole dimensioni la specializzazione potrà essere garantita attribuendo anche i cd. “reati restanti” (materia non specializzata), ma evitando rigorosamente l’assegnazione dei magistrati anche ad altri Gruppi specializzati;
- 2) Trattazione prioritaria dei procedimenti, anche con assegnazione di adeguate risorse;
- 3) Adozione di Direttive alla polizia giudiziaria al fine di prevedere (tra l’altro):
 - a) le migliori e più tempestive modalità di acquisizione della notizia di reato e di svolgimento delle indagini in modo tale da assicurare una rapida valutazioni sulla possibile adozione di misure cautelari a protezione delle vittime e, comunque, una tempestiva conclusione delle indagini preliminari;
 - b) la redazione di specifiche annotazioni di polizia giudiziaria attestanti tutte le circostanze di fatto accertate, anche al fine di consentirne il pieno utilizzo innanzi al giudice civile quale atto pubblico;
 - c) la specializzazione della polizia giudiziaria, con attività di formazione continua;
 - d) l’acquisizione delle notizie di reato per i delitti di violenza sessuale ai danni delle donne tendenzialmente da parte di polizia giudiziaria femminile;
- 4) Valorizzazione dell’incidente probatorio per evitare la vittimizzazione secondaria e assicurare una rapida definizione dell’eventuale dibattimento;
- 5) Incentivazione dell’ascolto della persona offesa da parte del pubblico ministero;
- 6) Personalizzazione del processo innanzi al giudice collegiale, con la presenza dello stesso P.M. che ha svolto le indagini ed istruito il procedimento;
- 7) Formazione dei VPO per i processi innanzi al giudice monocratico.

□ Ruolo attivo del Pubblico Ministero – esercizio dell’azione ed intervento ex art. 69 e 70 c.p.c. nei giudizi civili – rapporti con il Giudice civile - Proposte

- 1) Il ruolo assegnato al Pubblico Ministero nel processo civile ex artt. 69 e 70 c.p.c. dovrà essere attivamente valorizzato soprattutto quando ci si trovi in presenza di situazioni di

violenza domestica (con specifico riferimento alle fattispecie ex artt. 572, 612 bis, 609 bis ss c.p.p. nonché – ove possibile – per reati comunque a questi collegati quali l’art. 582 c.p. aggravato ai sensi dell’art. 576, co. 1, nn. 2, 5, 5.1, c.p.p. e 577, co. 1, n. 1) e co. 2, c.p.) che coinvolgano o meno minorenni.

2) Al fine di valorizzare il patrimonio di conoscenza probatoria del giudice civile nei processi indicati per quanto esposto in premessa e solo in caso di situazioni di violenza domestica commessa in danno o alla presenza di minori o che comunque riguardino coppie con figli minori il Pubblico Ministero trasmetterà – attraverso deposito e previa, se del caso, interlocuzione con il giudice civile giudice istruttore o con il Presidente della sezione civile del Tribunale addetta alla famiglia - anche su richiesta delle parti del processo, tutti gli atti definitivi del procedimento penale (richiesta di archiviazione, richiesta di rinvio a giudizio), le misure cautelari personali eventualmente adottate (dopo l’esecuzione) e comunque, compatibilmente con il segreto di indagine, anche su richiesta delle parti, tutti gli atti ritenuti rilevanti per favorire una maggiore comprensione della vicenda da parte del giudice della separazione o del divorzio.

3) Il giudice civile della separazione o del divorzio o anche dei procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio e delle modifiche delle separazioni e divorzi, qualora dagli atti della causa emergano notizie di un procedimento penale in corso, solleciterà il Pubblico Ministero per acquisire gli atti o comunque per avere informazioni in merito alla vicenda penale.

4) Il giudice civile della separazione o del divorzio, qualora dagli atti di causa emergano notizie di un reato procedibile d’ufficio per il quale non risulti pendente un procedimento penale, effettuerà la segnalazione d’ufficio al Pubblico Ministero addetto agli affari civili che assumerà le determinazioni di competenza.

5) I giudici penali addetti alla trattazione di processi in danno di vittime di violenza domestica, vittime vulnerabili e vittime minorenni ed i giudici addetti alle misure di prevenzione, qualora dal materiale di giudizio in loro possesso risulti la presenza di una situazione di violenza domestica fra adulti in fase di separazione o divorzio o nella quale risulti comunque coinvolto un minorenne, trasmetteranno le decisioni assunte al giudice civile della separazione o del divorzio attraverso il Pubblico Ministero addetto agli affari civili.

6) Il Presidente della Sezione civile addetta alla famiglia, d’intesa con i giudici della sezione, organizzeranno momenti di confronto di natura formativa con i CTU iscritti all’albo al fine di sensibilizzare i professionisti sulla necessità di valutare le dinamiche di violenza domestica nell’ambito delle indagini sulle relazioni familiari loro mandate.

- 7) Qualora pendano dinanzi al Tribunale ordinario procedimenti di separazione, divorzio o giudizi di cui all'art. 316 c.c., il pubblico ministero valuterà l'eventuale iniziativa ex art. 336 c.c. in ordine alla decadenza o limitazione dalla capacità genitoriale (330 e 333 c.c.), ove pendente procedimento civile di separazione, divorzio, modifica.
- 8) Ove ritenuto opportuno, il pubblico ministero potrà richiedere la trattazione in via d'urgenza della causa civile. A tali fini il difensore che rappresenta una parte della causa civile che assuma essere vittima di violenza di domestica, dopo la iscrizione a ruolo del ricorso può presentare istanza al pubblico ministero, allegando copia del ricorso o della citazione, unitamente agli altri documenti sollecitando tali poteri. In tali casi il Giudice civile procederà, ove possibile, all'anticipazione dell'udienza.

Ruolo del Giudice civile

- 1) Il Presidente della Sezione civile addetto alla famiglia, d'intesa con i giudici della sezione, organizzeranno momenti di confronto di natura formativa con i CTU iscritti all'albo al fine di sensibilizzare i professionisti sulla necessità di valutare le dinamiche di violenza domestica nell'ambito delle indagini sulle relazioni familiari loro mandate.
- 2) Il Giudice civile della famiglia curerà ogni attività istruttoria complessa anche d'ufficio, se del caso ricorrendo a prove atipiche ed acquisizione: di atti del processo penale, nel contraddittorio delle parti; di annotazione di servizio ad opera di un p.u. da valutare quale atto pubblico; procederà all'ascolto del minore.

3) Procederà all'istruttoria anche d'ufficio sui fatti di violenza, compresa l'udienza presidenziale valorizzando i forti poteri ufficiosi di cui gode il Giudice della famiglia e assumerà in ogni caso le prove orali prima di disporre ctu psicologica sull'accertamento delle competenze genitoriali.

L'accertamento delle competenze genitoriali appartiene al Giudice civile che procede a CTU solo se strettamente necessario, consapevole dell'importanza della scelta atteso che l'orientamento scientifico del CT potrebbe influenzare l'esito della stessa. In considerazione di ciò il CT indicherà l'orientamento seguito e le ragioni per cui non ritiene affidabili diversi eventuali orientamenti.

Il CTU, come sarà specificato nel quesito, ha l'onere di esaminare tutti gli atti, ivi compresi quelli da cui risultino fatti di violenza. Il CTU ha il dovere di tenere conto delle eventuali misure cautelari che impongano il divieto di avvicinamento, evitando in questo caso incontri congiunti che costituirebbero violazione della misura cautelare. Se assolutamente necessari tali incontri congiunti sarà avanzata motivata richiesta al giudice Istruttore che valuterà se richiedere l'autorizzazione al Giudice penale.

Nel caso di incarico ai servizi sociali il Giudice civile procederà all'indicazione specifica degli elementi di violenza. Infine, curerà il coordinamento e le riunioni con assistenti sociali e ctu.

4) L'Ordine di protezione, ai sensi dell'art. 342bis c.c. viene individuato come strumento privilegiato a tutela della violenza domestica, concedibile all'interno dei procedimenti di separazione, divorzio e 337-bis c.c. Gli ordini di protezione verranno trasmessi al PM solo qualora emergano fatti di reato rilevabili d'ufficio.

□ Ruolo del Giudice Penale

1) Il Giudice penale deve curare la formazione e la specializzazione nella prospettiva di una conoscenza di quelle nozioni complementari alla scienza giuridica (quali, ad esempio, il ciclo della violenza, le caratteristiche della donna vittima di violenza-testimone, la genesi della sindrome post traumatica, gli indicatori dell'abuso sessuale) che servono per una migliore gestione del processo e valutazione delle prove. Dovrà applicare direttamente, qualora sussistano le condizioni, le fonti normative sovranazionali. La formazione dovrà essere curata anche attraverso incontri con tutti gli operatori della Rete di accoglienza della vittima prevista dall'art. 18 della Convenzione di Istanbul

2) Il Giudice penale, qualora emergano fatti di violenza trasmette i provvedimenti decisori al giudice civile. E' assolutamente indispensabile la specializzazione anche per l'Ufficio

GIP/GUP, con la previsione di ruoli specializzati, scambio culturale con altri operatori del settore e valorizzazione dell'incidente probatorio.
3) Deve dare la priorità alla trattazione dei procedimenti, in piena attuazione dell'art 132 att. C.p.p. Il processo celebrato tardivamente aumenta il rischio di dispersione della prova.
4) Deve valorizzare l'applicazione di misure di sicurezza, misure di prevenzione e pene accessorie a carico del soggetto condannato per fatti di violenza.
5) Deve evitare un contatto visivo tra le vittime vulnerabili e l'autore del reato – paravento, specchio unidirezionale e video-conferenza «diritto alla protezione» (art. 56 Convenzione Istanbul, art. 23 Direttiva 2012/29UE).
6) Deve assicurare che non vi siano contatti tra la parte offesa e l'autore del reato nelle fasi preliminari al dibattimento.

❖ **III° gruppo di lavoro - Coordinamento tra Giudice Civile e Giudice Minorile.**

Premesse

Il ruolo del giudice civile/minorile nella prevenzione della escalation della violenza

Pur nella consapevolezza che anche il sistema di tutela penale è provvisto di misure idonee alla prevenzione dei fatti reato (misura cautelare), si deve però notare che il sistema penale, insieme ai suoi indubbi punti di forza, ha però un limite: il giudice penale si muove sulla *notitia criminis*, e cioè sulla denuncia di un fatto tipico; il giudice civile/minorile invece si muove da un fatto atipico che è il comportamento pregiudizievole; inoltre il giudice minorile può muoversi ex officio grazie alla iniziativa del PM minorile a fronte dell'inerzia della parte lesa.

Il comportamento pregiudizievole non è solo la lesione di un bene della vita ma anche la esposizione a rischio dello stesso e dunque il giudice civile/minorile può svolgere un ruolo molto importante sulla individuazione del rischio e sulla prevenzione del fatto lesivo.

Inoltre, il giudice civile/ minorile ha strumenti diversi di cognizione (compresa la valutazione della personalità dell'aggressore, per lo più preclusa al giudice penale) e di valutazione e modalità di intervento più flessibili: il secondo è peraltro un giudice specializzato per sua costituzione e in molti TO si sta lavorando per incrementare la specializzazione del giudice della famiglia.

In sostanza il giudice civile/minorile può:

- a) intervenire prima del giudice penale, e in ambiti in cui questo intervento non è consentito al giudice penale;

- b) intervenire contemporaneamente al giudice penale e da un lato arricchire le indagini del giudice penale con gli esiti la propria istruttoria, dall'altro esser arricchito dalla istruttoria penale o quantomeno informato della presenza di un procedimento (questo anche per non vanificare le iniziative assunte in sede penale);

In quest'ottica appare importante

- a) la specializzazione;
- b) la tempestività dell'intervento;
- c) la circolazione delle informazioni tra autorità civile/penale e tra tribunale ordinario e tribunale minorile; il raccordo tra TM e TO presuppone un quadro chiaro di definizione delle competenze, per rispettare il principio di concentrazione delle tutele, ma anche per impiegare al meglio le maggiori risorse - primo tra tutti il PM specializzato - di cui dispone il TM;
- d) l'immediata segnalazione al PM minorile da parte di tutti i soggetti istituzionali (ospedali assistenti sociali, polizia) che rilevino indizi di un rischio di esposizione di un minore a violenza, anche nella forma della violenza assistita;
- e) l'immediata valutazione del rischio al fine di prevenire la c.d. escalation della violenza
- f) la valutazione dell'attendibilità: pur se la persona offesa nel processo civile non è testimone, nelle vicende familiari è sempre centrale il racconto della persona offesa e talora è sulla sua credibilità, pur quando si chiedono dei riscontri, che si fonda il provvedimento di tutela;
- g) la armonizzazione dei provvedimenti, qualora non sia possibile evitare che due giudici diversi emettano nello stesso periodo due provvedimenti sulla stessa vicenda familiare;
- h) una chiara intesa sulle cose da evitare in un contesto di violenza (quali la mediazione, vietata in tali casi dalla Convenzione di Istanbul) o da valutare con molta prudenza (mediazione, affido condiviso, visite protette, sì no, quando).

Le misure organizzative e la specializzazione: un possibile potenziamento del ruolo del giudice tutelare.

Si riferisce una prassi virtuosa volta a potenziare il ruolo del giudice monocratico specializzato (giudice tutelare).

Dal 2009 il Tribunale di Messina ha istituito il Giudice Tutelare e della Persona (in acronimo GTP) titolare di un ruolo specializzato, ma che può ulteriormente essere esteso alle altre forme di tutela monocratica della persona (primo fra tutti gli ordini di protezione) e delegato alle comparazioni presidenziali nei giudizi di separazione/divorzio; abituato a lavorare sulle urgenze (in particolare per le convalide TSO, ma non solo) e con una cancelleria che è

organizzata per turni di lavoro fondati sulle urgenze; già abituato alla interlocuzione con il PM nell'ambito delle procedure di ADS e delle tutele.

Il Giudice Tutelare e le funzioni di sorveglianza (art. 337 c.c.)

Le funzioni di vigilanza del G.T. sono circolari, nel senso che possono esplicitarsi sia sui provvedimenti del TO che sui provvedimenti del TM. Inserire in questi provvedimenti la formula della vigilanza può avere da un lato un effetto deterrente, dall'altro consente ai servizi di individuare un interlocutore immediato e territorialmente prossimo.

Il ruolo dei servizi: effetto dissuasivo, sostegno alle vittime, e recupero dell'aggressore

Il ruolo dei servizi/volontariato è essenziale nel contrasto alla violenza di genere. Si avverte l'esigenza di una formazione comune e di condivisione delle nozioni essenziali, quali lo spazio neutro, la visita protetta

Si può anche pensare di formare una rete di interventi coordinata al fine di aiutare non solo la vittima ma anche l'aggressore, in particolare quando c'è tossicodipendenza, ludopatia, alcoldipendenza disagio sociale ed in generale sofferenza psichiatrica. Il recupero dell'aggressore è in fondo esso stesso una misura di prevenzione.

Inoltre è fondamentale avviare percorsi di aiuto per i minori, sia per rendere effettive le tutele in favore degli orfani delle violenze, ma anche per avviare percorsi rieducativi al fine di evitare che i minori vittima di violenza diretta o di violenza assistita diventino a loro volta adulti violenti.

□ Proposte di Coordinamento e buone prassi tra Pubblico Ministero,

Giudice Civile e Giudice Minorile elaborate dal gruppo di lavoro

- 1) Riunioni periodiche, sulla falsariga delle riunioni ex art. 47 quater o.g. tra i magistrati dei tribunali minorili e dei tribunali civili (compreso PM);
- 2) Tavolo di studio e rilevazione dei conflitti positivi e negativi;
- 3) Protocolli di intesa con i servizi sociali e sanitaria; condivisione con i servizi sul significato e contenuto di istituti come affidò all'ente, visite protette, contenuto delle relazioni da trasmettere all'a.g.
- 4) Sensibilizzazione sulla doverosità di segnalare al P.M. minorile anche le situazione di rischio di violenza assistita.
- 5) Acquisizione degli atti istruttori e dei verbali di udienza svolti dall'altra A.G.

6) Condivisione dei registri informatici.
7) Inserimento nel decreto di comparizione dell'invito alle parti a comunicare le eventuali pendenze presso altra a.g..
8) Responsabilizzazione degli avvocati.
9) Inoltro all'altra A.G. delle relazioni ricevute, specie se prodromiche all'emissione di un provvedimento.
10) Ascolto congiunto del minore.
11) CTU congiunta o coordinamento dei quesiti e/o delle operazioni peritali (es. famiglie ricomposte).
12) Inserimento nei provvedimenti ove si può ipotizzare una nuova recrudescenza della situazione della clausola della trasmissione al GT per l'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.
13) Ricorso all'ordine di protezione che, attuando un intervento incisivo che se tempestivo può interrompere la spirale della violenza. Nel caso di emissione di ordine di protezione valorizzare il ruolo del Pubblico Ministero il quale può partecipare in ogni caso in cui ravvisa un "pubblico interesse".
14) Nei casi di sospensione della responsabilità genitoriale procedere alla nomina del Tutore (da parte del TM o del GT a seconda degli orientamenti). In ogni caso interlocuzione con il giudice tutelare per l'individuazione chiara dei rapporti che il tutore deve tenere con il GT e di quelli che deve tenere con il TM.

E' stato infine esaminato il formulario Spousal Assault Risk Assessment Guide: S.A.R.A. - (Screening). Valutazione del Rischio di Recidiva

Si conviene per un utilizzo che preveda una non adesione acritica alla valutazione, ma l'utilizzazione come una sorta di *check list* nell'interrogatorio libero delle parti, anche per valutare eventuali incoerenze tra la denuncia penale e il ricorso civile.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Convenzione dell'ONU per la *repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui* del 2 dicembre 1949, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 23 novembre 1966, n. 1173.
- Convenzione dell'ONU sull'*eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne* (detta CEDAW) del 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 14 marzo 1985, n. 132.

- Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge 27 maggio 1991, n. 176. “*Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori*”, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, entrata in vigore il 1° luglio 2000, ratificata con Legge 20 marzo 2003, n. 77.
- Convenzione del Consiglio d'Europa per la *protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali* firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007 e ratificata dall'Italia con Legge 1° ottobre 2012, n. 172.
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla *prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, firmata ad Istanbul il 1 maggio 2011 e ratificata dall'Italia con Legge 27 giugno 2013, n. 77.
- Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 in materia di *lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia minorile* ratificata dall'Italia col Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n.39.
- Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce *norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato*, ratificata dall'Italia col Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212.
- Legge 15 febbraio 1996, n. 66, "*Norme contro la violenza sessuale*".
- Legge 3 agosto 1998, n. 269, "*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione e pornografia*".
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*".
- Legge 4 aprile 2001, n. 154, "*Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*".
- Legge 11 agosto 2003, n. 238, "*Misure contro la tratta delle persone*".
- Legge 6 febbraio 2006, n. 38, "*Lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, e pedopornografia anche a mezzo internet*".
- Legge 23 aprile 2009, n. 38, "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*".

A cura dei coordinatori dei gruppi:

Maria Monteleone: - *Procura della Repubblica presso Tribunale di Roma. Magistrato Coordinatore gruppo specializzato antiviolenza*

Simonetta Bellaviti – *Procura Generale della Repubblica presso la Procura Generale di Milano*

Fabio Roia – *Presidente Sezione Tribunale di Milano*

Matilde Betti – *Presidente Sezione Tribunale Bologna*

Francesco Menditto – *Procuratore della Repubblica di Tivoli*

Monica Velletti – *Giudice del Tribunale di Roma*

Rita Russo – *Consigliere della Corte di Cassazione*

Luca Villa - *Presidente Tribunale per i minorenni Genova*

Sebastiana Ciardo - Esperta Formatrice - *Giudice del Tribunale di Palermo*

Francesca Ceroni - Responsabile del corso - *Comitato direttivo della SSM*

Scandicci 13 – 15 maggio 2019