

Violenza domestica e di genere. Le delibere del CSM per migliorare la risposta di giustizia



di Ilaria Perinu

Sostituto Procuratore Della Repubblica
Procura presso il Tribunale di Milano

It

Dalla Convenzione di Istanbul agli interventi del Consiglio superiore della magistratura. Al centro di questo approfondimento come l'organo di autogoverno della magistratura abbia prima studiato il tema della violenza domestica di genere e poi suggerito interventi incisivi per far fronte a questo fenomeno sociale.



violenza, donne, Istanbul, csm.

Eng

From the Istanbul Convention to the interventions of the Superior Council of the Judiciary. At the center of this study is how the self-governing body of the judiciary first studied the topic of gender-based domestic violence and then suggested incisive interventions to deal with this social phenomenon.



violence, women, Istanbul, csm.

Sommario

1. La violenza intrafamiliare. Il fenomeno — 2. La Convenzione di Istanbul e gli obblighi per gli Stati — 3. Le risoluzioni e le delibere del CSM sul tema — 4. Conclusioni

1. La violenza intrafamiliare. Il fenomeno

La violenza intrafamiliare si verifica in un sistema di relazioni interpersonali connotate da vincoli di tipo affettivo, a prescindere dalle condizioni socio-economiche.

La direttiva 2012/29/UE¹ del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 recante "Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato" al Considerando n.18 definisce la violenza nelle relazioni strette come quella commessa "dall'attuale o ex coniuge o partner della vittima o da un altro membro della sua famiglia, a prescindere dal fatto che l'autore del reato conviva o abbia convissuto con la vittima".

La condotta violenta può assumere molteplici forme, potendo essere fisica, sessuale, psicologica, economica². Sovente si caratterizza in comportamenti che sono, al contempo, aggressivi, denigranti, tesi a svalORIZZARE l'autostima della vittima o a limitarne la vita sociale e l'accesso alle disponibilità economiche del nucleo familiare. La violenza fisica, perpetrata attraverso qualsiasi atto volto a percuotere o ledere la persona offesa che viene spintonata, afferrata per i capelli, stratonata, trattenuta, schiaffeggiata, morsicata, picchiata con calci e pugni, è quella più immediatamente percepibile. Gli atti di violenza fisica sono sanzionati dal codice penale italiano laddove configurino le fattispecie incriminatrici di percosse ex art. 581 c.p., di lesioni ex art. 582, 583, 585 c.p. fino all'omicidio ex art. 575 c.p.

Non meno grave è la violenza psicologica³ realizzata attraverso offese, denigrazioni, affermazioni svalutanti, minacce, limitazioni della libertà finalizzate all'isolamento della vittima, la trascuratezza fisica e affettiva.

Quando gli atti di violenza, sia fisica che psicologica, hanno carattere abituale e sono compiuti in modo cosciente e volontario realizzando una condotta di sopraffazione sistematica nella persona offesa tale da rendere dolorosa e sofferta la stessa convivenza familiare, è configurabile il delitto di maltrattamenti punito dalla fattispecie incriminatrice di cui all'art. 572⁴ codice penale. A riguardo l'orientamento ormai granitico della Corte di cassazione afferma puntualmente che "Il delitto di cui all'art. 572 cod. proc. pen. richiede, quale elemento costitutivo, una condotta oggettivamente idonea a ledere la persona nella sua integrità psicofisica, consistente nella sottoposizione dei familiari ad una serie di atti di vessazione continui e tali da cagionare sofferenze, privazioni, umiliazioni, le quali costituiscono fonte di un disagio continuo ed incompatibile con normali condizioni di vita".⁵

La tematica della violenza domestica e di genere è oggetto di costante monitoraggio da parte delle istituzioni comunitarie e nazionali. L'acquisizione e l'elaborazione dei dati statistici favorisce l'analisi criminologica della violenza di genere, fornendo la dimensione reale del fenomeno criminale e degli strumenti di contrasto, e contribuisce ad una generale sensibilizzazione sul tema che richiede soprattutto una crescita culturale. A tal fine, negli ultimi anni, soprattutto a seguito della Convenzione di Istanbul che ha sancito l'importanza dei dati statistici per le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, sono stati adottati una serie di strumenti più efficaci. Nel 2017 è stato firmato l'Accordo di collaborazione tra l'Istat e il Dipartimento per le Pari Opportunità con la finalità di realizzare il sistema integrato di raccolta ed elaborazione dati previsto dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere. Nel 2022 inoltre è stata promulgata la legge n. 53/2022 recante "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere" che ha inciso sul coordinamento nella raccolta dei dati sullo specifico tema, perseguendo l'obiettivo di fornire un più puntuale⁶ supporto nell'elaborazione delle strategie di prevenzione e contrasto.

Dall'analisi statistica e criminologica della violenza domestica e di genere effettuata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale della Polizia Criminale⁷, emergono dei dati preoccupanti sebbene nel 2023 si rilevi per tutte le fattispecie un decremento dei reati. In particolare, rispetto al 2022, vi è stata una flessione degli atti persecutori (-10%), dei maltrattamenti contro familiari e conviventi (-9%), delle violenze sessuali (-11%).

Per quanto attiene alle vittime delle fattispecie di reato monitorate nel periodo intercorrente tra l'anno 2020 e l'anno 2023, l'incidenza di quelle di genere femminile risulta pressoché costante, attestandosi tra il 73 ed il 75% per gli atti persecutori, tra l'81 e l'82% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e tra il 91 e il 93% per le violenze

sessuali.

Il dato più allarmante riguarda i cd. "femminicidi". Nel periodo 2019-2023 i dati purtroppo si palesano costanti nel valore complessivo. Le vittime di sesso femminile nel 2019 sono state 113 su 320 omicidi; nel 2020 sono state 122 su 287 omicidi; nel 2021 sempre 122 su 308 omicidi; nel 2022 ben 128 su 325 omicidi; infine nel 2023 su 330 omicidi ci sono stati 120 femminicidi.

2. La Convenzione di Istanbul e gli obblighi per gli stati

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la repressione della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁸, adottata nel 2011 ed entrata in vigore nel 2014 (cd. Convenzione di Istanbul) è un trattato internazionale finalizzato al contrasto della violenza di genere quale forma di discriminazione nei confronti delle donne. È il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza e per la prima volta la violenza sulle donne viene definita come violazione dei diritti umani.

L'art. 3 offre la definizione di violenza sulle donne e di violenza domestica.

Con l'espressione violenza nei confronti delle donne si intende "una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata".

La violenza domestica invece è definita da "tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima".

La Convenzione è stata ratificata da 38 parti⁹ vincolate alle sue disposizioni che le obbliga ad emanare norme per prevenire la violenza di genere, proteggere le vittime e punire i responsabili, sulla base di quattro pilastri: prevenzione, protezione e sostegno delle vittime, perseguimento dei colpevoli e politiche integrate da adottare.

Il testo si compone di un Preambolo, di 81 articoli raggruppati in dodici Capitoli, e di un Allegato.

Il Preambolo ricorda innanzitutto i principali strumenti che, nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sono collegati al tema oggetto della Convenzione e sui quali quest'ultima si basa. Nel Preambolo, la Convenzione riconosce che "il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne".

I primi a dover rispettare gli obblighi imposti dalla Convenzione sono proprio gli Stati i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne.

L'art. 5 che gli stati adottino "le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione"

La prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica è uno degli obiettivi principali da raggiungere secondo la Convenzione impegnando le parti firmatarie ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, e avviare la promozione di campagne di sensibilizzazione, e programmi educativi e formativi delle figure professionali. L'altro obiettivo fondamentale è la protezione delle vittime da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica da realizzare mediante strutture atte all'accoglienza delle vittime destinate di un'attività informativa adeguata da parte di tutti gli operatori con cui entrano in contatto (i servizi sociali, le forze di polizia, personale medico).

Per realizzare tali obiettivi la Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare normative che permettano alle vittime di ottenere giustizia, nel campo civile, e com-

pensazioni, in primo luogo dall'offensore, ma anche dalle autorità statali se queste non hanno messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire la violenza. Inoltre vi è l'obbligo¹⁰ per le Parti di adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire la celerità delle indagini e dei processi penali.

Il carattere vincolante di tali obblighi per gli stati che hanno ratificato la Convenzione di Istanbul e i principi affermati dagli articoli 2 e 3 della Cedu sono stati posti a fondamento della responsabilità dello Stato italiano nel caso Talpis e nel caso Landi.

Il caso Talpis riguardava la vicenda di maltrattamenti e soprusi subiti da una signora moldava ad opera del coniuge che nella notte del 26 novembre 2013 uccideva il figlio. La Corte EDU dopo aver analizzato il diritto italiano ed in particolare gli artt. 572 e 582 c.p., la legge n. 38/2009 di conversione del d.l. 11/2009 che ha introdotto il reato di atti persecutori, il d.l. 14 agosto 2013 n.936 convertito in legge n.119/2013 che ha ampliato i diritti procedurali delle vittime di violenza domestica¹¹, fino alle norme del codice civile e di procedura civile che disciplinano l'ordine di protezione contro gli abusi familiari, ha valutato il ricorso della vittima con riferimento agli artt. 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti umani.

Gli artt. 2¹² e 3 Cedu sanciscono principi fondamentali delle società democratiche del Consiglio d'Europa e, contrariamente alle altre disposizioni della Convenzione, non soffrono eccezioni, né limitazioni, né deroghe. Tali norme, in combinato disposto con l'art. 8, sono il fondamento per cui la Corte ha affermato che i minori e le altre vittime vulnerabili, specie di violenza intrafamiliare, hanno diritto alla protezione delle autorità statali attraverso l'adozione di misure di prevenzione, ordini di protezione e attraverso indagini investigative efficaci che identifichino gli autori dei reati e li sottopongano al processo. In virtù di tali norme, pertanto, gli Stati hanno il dovere di "istituire e applicare un quadro normativo adeguato che offra una protezione contro gli atti di violenza che possono essere commessi da privati". Tali obblighi positivi possono essere fonte di responsabilità per gli Stati qualora si accerti che le autorità pubbliche erano a conoscenza o avrebbero dovuto conoscere del rischio per l'incolumità di un cittadino, e ciononostante non hanno adottato le misure e gli ordini di protezione che avrebbero dovuto adottare fin dalla fase delle indagini investigative e giudiziarie, che devono essere condotte in modo diligente e tempestivo!

Nel caso Talpis lo Stato italiano è stato condannato poiché nel procedimento penale, che si era concluso con la parziale archiviazione, le autorità inquirenti non avevano adottato misure di protezione a tutela della persona offesa sebbene ella le avesse richieste e soprattutto la persona offesa era stata sentita a distanza di molti mesi dalla querela che aveva sporto per violenze domestiche, senza, quindi, valutare i rischi che la stessa e i suoi figli correvano.

L'aver sottostimato, con inerzia e scarsa diligenza, i rischi connessi alla violenza intrafamiliare commesso nel tempo da Talpis, e l'averlo condannato per il reato di lesioni aggravate dopo molto tempo rispetto alla querela, secondo la Corte non solo hanno reso privo di efficacia il processo penale e la sanzione comminata, ma hanno altresì costituito una violazione dell'art. 14 della Convenzione, poiché il diritto alla vita della persona offesa e dei suoi figli era stato lesa per discriminazione basata sul sesso della ricorrente, discriminata dalle autorità in quanto donna.

Nel solco della sentenza Talpis si è posta la sentenza della Cedu del caso Landi contro Italia¹³. Anche in questo caso l'Italia è stata condannata per la violazione dell'art. 2 della Convenzione europea dei diritti umani per non aver adottato tutte le misure a protezione della vita della signora Landi e di suo figlio ucciso dal compagno della donna.

La Corte ha ritenuto che le autorità nazionali italiane erano venute meno al loro dovere di effettuare una valutazione immediata del rischio di reiterazione degli atti violenti commessi contro la signora Landi e i suoi figli, e di adottare misure operative e preventive per mitigare il rischio e proteggere gli interessati, nonché di censurare la condotta dell'indagato. I pubblici ministeri, in particolare, erano rimasti passivi di fronte al grave rischio di maltrattamento della signora Landi, e la loro inerzia aveva permesso al compagno della ricorrente di continuare a minacciarla, molestarla e aggredirla. Le autorità nazionali, pertanto, sapevano, o avrebbero dovuto sapere, del rischio reale e imminente per la vita della signora Landi e dei suoi figli e avrebbero adottato misure

appropriate e adeguate per proteggere la ricorrente e i suoi figli. Per questa ragione la Corte ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 2 Cedu.

Nel caso di specie, in maniera differente rispetto al caso Talpis, la circostanza che le forze di polizia avessero segnalato con assiduità il rischio per l'incolumità della persona offesa ha indotto la Corte a non ritenere sussistente la violazione dell'art 14 Cedu¹⁴ che richiede invece un atteggiamento discriminatorio delle autorità investigative, giudiziarie, tale da sfociare in sistematiche e diffuse inadempienze rispetto all'obbligo di agire celermente e diligentemente nei casi di violenza domestica.

3. Le risoluzioni e le delibere del Csm

Il Consiglio superiore della magistratura ha manifestato costante attenzione per la violenza domestica e di genere fin dal 2009¹⁵, al fine di favorire la specializzazione dei magistrati ed una rapida ed efficace risposta da parte dell'autorità giudiziaria nonché la necessità di promuovere e condividere tra gli uffici giudiziari l'utilizzo di prassi virtuose. Nel 2009 il Consiglio superiore aveva approvato una risoluzione di indirizzo, raccogliendo i risultati dello studio effettuato dall'Associazione "Donne in Rete contro la violenza onlus", che aveva messo in luce alcuni profili critici nella trattazione dei casi di violenza domestica da parte degli uffici giudiziari di primo grado, esaminati a campione sul territorio nazionale.

Il deficit più evidente riguardava la mancanza di una effettiva specializzazione dei magistrati in ordine al fenomeno della violenza familiare, con l'eccezione di pochi uffici di Procura in cui si era previsto un dipartimento specifico e di un paio di Tribunali in cui esistevano sezioni specializzate per la trattazione dei reati di maltrattamenti e violenze sessuali.

La risoluzione di indirizzo, seppur nell'ambito della discrezionalità di organizzazione riconosciuta ai dirigenti degli uffici giudiziari, al fine di imprimere un ulteriore impulso formativo ed organizzativo all'intervento giudiziario nella materia della violenza intra familiare, concludeva con una serie di indicazioni sul piano della formazione dei magistrati e degli operatori del settore e sul piano dell'organizzazione:

- Sul piano della formazione veniva rivolto ai magistrati l'invito a dar luogo a momenti formativi centrali e decentrati seguendo un approccio concreto, multidisciplinare e inter-istituzionale, a cura della Rete dei formatori decentrati dei distretti di corte d'appello o degli stessi dirigenti degli uffici giudiziari, anche nell'ambito di eventuali reti di collaborazione locali, al fine di coinvolgere anche l'avvocatura, i servizi sociali e la polizia giudiziaria.
- Nell'ambito dell'organizzazione, veniva affermata la necessità di una specializzazione dei magistrati sia requirenti che giudicanti civili e penali, nonché dei magistrati onorari e della polizia giudiziaria per la trattazione dei procedimenti afferenti questa materia. Si suggeriva inoltre, l'ideazione di moduli organizzativi che favorissero una ragionevole durata delle diverse procedure.

Tali criteri di indirizzo, volti a incentivare una maggior specializzazione di tutti gli operatori chiamati ad interloquire nelle fasi dei procedimenti con vittima vulnerabile, e l'adozione di moduli e buone prassi tese a realizzare una celere ed efficace risposta da parte dell'autorità giudiziaria seppur in rapporto alle risorse disponibili, sono stati poi ripresi dal Consiglio superiore nelle delibere e nelle risoluzioni successive.

Già nel 2010 il Consiglio superiore verificava il persistere di una situazione disomogenea presso tutti gli uffici giudiziari, sia con riguardo alla presenza di gruppi di lavoro specializzati, sia con riguardo all'adozione di metodi organizzativi volti ad assegnare la trattazione, in via esclusiva o comunque prevalente, di tutti gli affari riguardanti la famiglia a sezioni o settori di magistrati specializzati nel rispetto, peraltro, della indicazione contenuta nella circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti.

La disomogeneità sotto il profilo organizzativo dei moduli adottati dagli uffici, giudicanti e requirenti, di primo grado, permaneva anche nel 2014 quando il Consiglio delibera-

va di svolgere un monitoraggio tra gli uffici.

Le principali differenze si registravano tra gli uffici requirenti e quelli giudicanti laddove, in questi ultimi, non era ancora diffusa l'adozione di moduli organizzativi e di protocolli volti alla trattazione tempestiva ed efficace dei procedimenti penali in materia di violenza familiare, sebbene si cominciasse a prevedere una "corsia preferenziale" compatibilmente con lo stato dei ruoli.

Negli uffici requirenti invece risultavano istituiti dipartimenti o gruppi di lavoro specializzati con trattazione prioritaria di tali affari, sia nella fase delle indagini, sia nell'esercizio dell'azione penale anche per effetto di protocolli specifici, anche investigativi. Cominciavano a diffondersi anche forme di collaborazione con i servizi sociali attraverso la predisposizione di protocolli d'intesa e soprattutto si cominciavano ad adottare modalità di assunzione protetta delle dichiarazioni dei minori.

Nella risoluzione del 2014 pertanto si ribadiva la necessità di formare e specializzare anche la magistratura onoraria e la polizia giudiziaria, di potenziare la cooperazione fra magistratura inquirente e giudicante nella fissazione dei ruoli d'udienza, privilegiando la partecipazione personalizzata del Pubblico Ministero titolare dell'attività di indagine. Una maggiore incisività della normazione secondaria del Csm si ravvisa nelle delibere e risoluzioni adottate dopo la sentenza della Corte Edu, Talpis c. Italia del 2 marzo 2017, con la quale la Corte di Strasburgo aveva condannato l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

La VII Commissione del Consiglio superiore avviava una pratica volta a elaborare delle linee guida e diffondere le buone prassi relative ai procedimenti in materia di violenza di genere e domestica, al fine di promuovere soluzioni organizzative e modalità operative tese a realizzare un efficace intervento giurisdizionale anche alla luce delle normative nazionali e internazionali.

Il Csm mosso 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 statutaria 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" approvava, con delibera 9 maggio 2018¹⁶, le linee guida in tema di modelli organizzativi e di buone prassi per la trattazione dei procedimenti in materia di violenza di genere volte soprattutto a:

- 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 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 sul territorio.

Le linee guida intervenivano in materia di criteri di priorità nella trattazione degli affari, di intese e protocolli tra gli uffici per la fissazione e la trattazione prioritaria dei procedimenti, di buone prassi nei rapporti tra gli uffici requirenti e la polizia giudiziaria, presidi sanitari e servizi sociali, nella predisposizione nel c.d. "turno violenza" nelle procure, nella divulgazione chiara ed esaustiva delle informazioni a favore delle persone vittime di violenza, nell'ascolto della persona offesa attraverso forme di audizione protetta, nella valutazione del rischio, nel coordinamento tra uffici requirenti, uffici minorili e uffici giudicanti anche civili.

Veniva pertanto riaffermata la valenza irrinunciabile della specializzazione degli uffici, requirenti e giudicanti, che trattano i procedimenti relativi ai reati di violenza di genere, e la necessità di assicurare una trattazione prioritaria a questi procedimenti, anche attraverso una costante coordinazione tra i dirigenti degli uffici di procura e di tribunale, e l'adozione di protocolli di cooperazione tra l'autorità giudiziaria e gli operatori

socio-sanitari dei territori locali: “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, 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”.

Al fine di “verificare la concreta applicazione delle Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica (delibera del 9/5/2018) negli uffici di merito e le conseguenti ricadute in termini di efficienza ed effettività del servizio giustizia nel settore”, con la delibera successiva del 4 dicembre 2019, il Consiglio costituiva un gruppo di lavoro composto da magistrati rappresentativi di tutte le aree geografiche del Paese e delle varie tipologie di uffici giudiziari.

La considerazione del Consiglio superiore verso le problematiche della violenza domestica e di genere non è venuta meno durante il periodo di emergenza sanitaria derivante dal virus COVID-19.

La VII Commissione, atteso il pericolo che si aggravasse il rischio per le vittime vulnerabili di una maggiore esposizione alla violenza domestica per effetto della riduzione dei contatti esterni e della prolungata e forzata condivisione degli spazi domestici con il partner maltrattante, con nota del 10 aprile 2020 chiedeva al Gruppo di lavoro sull’applicazione delle Linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica di procedere al “monitoraggio della concreta applicazione delle linee guida di cui alla Risoluzione del 9/5/2018, in termini di efficienza ed effettività del servizio giustizia nel settore in esame in questo periodo d’emergenza sanitaria e del loro aggiornamento in relazione alla necessità di tutela connesse alla specifica contingenza, anche in funzione dell’emanazione il più tempestivamente possibile da parte del Consiglio di indicazioni aggiornate ed uniformi agli uffici circa le buone prassi adottabili nel settore per la miglior garanzia dei diritti delle donne maltrattate e dei loro figli minori, nonché dei diritti dei minori coinvolti nella crisi del nucleo familiare nel contesto di procedimenti di separazione e divorzio”.

Con la delibera 4 giugno 2020 pertanto venivano date alcune importanti indicazioni agli uffici giudiziari:

- con riferimento all’attività degli uffici requirenti, il Consiglio ha considerato prassi virtuosa l’audizione da remoto della persona offesa nel rispetto delle cautele imposte dalla pandemia; così come la prassi di creare nei singoli uffici presidi, sportelli, dedicati alla presentazione delle denunce con possibilità di trasmettere in-

tegrazioni, documenti e istanze anche in via telematica; la prassi di promuovere accordi e intese con le strutture territoriali competenti per assicurare una concreta disponibilità all'accoglienza nei casi di urgenza e necessità ovvero l'inserimento dei casi urgenti tra quelli per i quali fosse previsto lo screening sanitario con apposito tampone;

- con riferimento all'attività degli uffici GIP si raccomandava in sede di applicazione delle misure ex artt. 282 bis, 282 ter e 284 c.p.p., la prassi di prediligere sempre l'allontanamento dall'abitazione familiare dell'autore della violenza e non della vittima, utilizzando il dispositivo del "braccialetto elettronico" con gps;

- con riferimento alla fase dibattimentale, al fine di contenere il più possibile gli effetti di vittimizzazione secondaria delle persone offese che subiscono violenza di genere e domestica, si sollecitava lo svolgimento dell'attività istruttoria connessa alla loro escussione ricorrendo ad una udienza dedicata con l'adozione di modalità protette, valutando attentamente la conciliazione delle esigenze di tipo "logistico" (imposte per lo svolgimento dell'atto con il necessario distanziamento anche tramite il collegamento da remoto) con la delicatezza dell'atto istruttorio che implica un approccio, da parte del Giudice, empatico e naturale;

- con riferimento ai giudici civili e minorili, si indicava la necessità di una tempestiva trattazione delle istanze relative al contenzioso di famiglia, specie per l'adozione di ordini di protezione, ovvero di provvedimenti sulla responsabilità genitoriale, anche inaudita altera parte, prevedendo l'instaurazione del contraddittorio nella fase successiva all'esecuzione dei provvedimenti, nel processo civile anche attraverso il ricorso alle modalità cartolari; si suggeriva il mantenimento del contatto e della vigilanza sulle comunità del territorio da parte dell'Autorità Giudiziaria minorile anche tramite il sistema della video-conferenza nonché la prosecuzione effettiva da parte dei servizi sociali, delle attività di sostegno e controllo delle condizioni dei minori, al fine di evitare effetti severi ed irreversibili sulla loro salute psicofisica, anche attraverso un potenziamento dei servizi di ascolto telefonico o telematico.

4. Conclusioni

Con la delibera 3 novembre 2021 il Consiglio ha effettuato una ricognizione del contesto normativo e ordinamentale, con particolare riferimento ai risultati del monitoraggio effettuato presso gli uffici giudicanti e requirenti di merito. All'esito dell'analisi, la delibera rilevava che gli obiettivi di specializzazione erano in parte raggiunti, seppur "a macchia di leopardo" sul territorio nazionale e comunque necessitavano di ulteriori interventi sugli organici e sulle strutture degli uffici giudiziari.

Se nel settore requirente, l'obiettivo di costituire gruppi di lavoro specializzati, indicato nella risoluzione del 2018, risultava sostanzialmente raggiunto, altre misure come l'attuazione la personalizzazione del procedimento in udienza, l'assegnazione degli affari civili ed i collegamenti tra uffici, necessitavano di essere ulteriormente implementate. Nel settore giudicante vi era ancora la necessità di verificare l'effettiva attuazione dei criteri di indirizzo delineati con la delibera del 2018 con approfondimento dedicato ai collegamenti con il settore civile nella trattazione dei procedimenti in materia di famiglia e con il settore minorile.

Il Consiglio¹⁷ pertanto decideva di proseguire, con cadenza annuale, nella verifica dell'evoluzione della situazione degli uffici giudiziari nella materia in esame, attraverso ulteriori questionari per raccogliere ed aggiornare "buone prassi" degli uffici e individuare le più efficaci soluzioni organizzative per garantire la massima specializzazione possibile. A tal fine ribadiva altresì l'importanza della collaborazione con la Scuola superiore della magistratura per realizzare un'offerta formativa adeguata e con il Ministero della giustizia, nell'assicurare la copertura degli organici e la predisposizione di strutture idonee per l'audizione della vittima in tutti gli uffici.

L'analisi delle delibere e delle risoluzioni adottate dal Csm dal 2009 ad oggi dimostra

che la violenza domestica e di genere è stata al centro dell'attenzione del Consiglio superiore della magistratura al fine di favorire la specializzazione e cooperazione tra tutti gli organismi istituzionali operanti nel settore, e adottare linee guida concretamente ed efficacemente incidenti sull'organizzazione, dell'attività dei magistrati giudicanti e requirenti, per consentire una rapida trattazione dei procedimenti.

Le disfunzioni¹⁸ evidenziate nella delibera nel 2009, che rischiavano di vanificare l'intervento dell'autorità giudiziaria sia sotto il profilo dell'accertamento dei fatti che della protezione della vittima della violenza, dagli esiti degli ultimi monitoraggi effettuati presso gli uffici appaiono in netto ridimensionamento.

Soprattutto gli uffici giudiziari requirenti hanno scelto, attraverso la predisposizione di modelli d'intesa con gli altri soggetti istituzionali che interagiscono a diverso titolo nella vicenda processuale, di realizzare una risposta giudiziaria che dialoghi, nel rispettoso riconoscimento del proprio ruolo, con le altre competenze al fine di predisporre un piano di intervento articolato.

Nell'ambito di quest'approccio che richiede una elevata specializzazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, numerosi uffici di Procura — specie laddove esiste un dipartimento o comunque un gruppo di lavoro che tratta in via prevalente i reati commessi in danno di vittime vulnerabili — curano la formazione delle forze di polizia giudiziaria sia attraverso corsi appositamente predisposti, sia mediante la partecipazione ad incontri organizzati dalla prefettura e dagli altri enti, privilegiando la cooperazione inter-istituzionale tramite una rete di coordinamento.

Dall'analisi delle buone prassi promosse negli anni dal Csm emerge la necessità di privilegiare, laddove possibile, secondo le risorse disponibili e secondo le peculiarità territoriali, la filosofia di un lavoro di rete inter-istituzionale, tra soggetti specializzati, al fine di offrire una risposta qualificata ed immediata a tutela delle vittime vulnerabili, con la consapevolezza che la violenza domestica e di genere interseca una molteplicità di piani — culturale, sociologico, preventivo e repressivo.

Ciò comporta che la risposta alle esigenze di tutela delle vittime vulnerabili, anche da parte della magistratura, per essere realmente efficace ed incisiva, richieda una sempre più elevata specializzazione, una implementazione delle risorse disponibili presso gli uffici giudiziari sotto il profilo dell'organico dei magistrati e del personale amministrativo e per quanto riguarda le problematiche logistiche, che ad oggi non consentono di avere in tutti i Tribunali aule e spazi dedicati specificatamente alle audizioni protette. In assenza di sinergia tra tutte le istituzioni (uffici giudiziari, ministero della Giustizia, Ssm., prefetture, comuni) l'intervento giurisdizionale può risultare non risolutivo, come attestano i tragici epiloghi di molte vicende processuali note alle cronache giudiziarie.

1. In Italia ha avuto attuazione con il d.lgs. n. 212/2015. La normativa ha rafforzato lo statuto processuale della vittima nel corso del procedimento penale e del processo, garantendo il diritto all'informazione, assistenza e protezione adeguate. Il d.lgs. 212/2015 ha modificato gli artt. 90, 134, 190-bis, 351, 362, 392, 398, e 498 del codice di procedura penale ed ha introdotto gli artt. 90-bis, 90ter, 90-quater e 143-bis c.p.p. Di particolare importanza è l'art. 90-quater c.p.p. che indica i criteri da cui desumere che la persona offesa versa in condizione di particolare vulnerabilità.
2. Per una analisi delle sentenze di merito in materia di maltrattamenti C. Pecorella e M. Dova, "La violenza nelle relazioni affettive: uno sguardo sulle prassi giudiziarie" in Lombardia, in Donne e violenza. Stereotipi culturali e prassi giudiziarie, a cura di C. Pecorella, Torino, 2021.
3. P. Di Martino, "Abuso psicologico: profili giuridici e criminologici". in AA.VV. I Diritti della Persona, Collana di Giurisprudenza critica, a cura di P. Cendon, Utet, 2005, Vol. III.; Cass. pen. sez 6 sentenza n. 19847 del 22/04/2022, depositata il 19 maggio 2022 "...la violenza domestica, la cui definizione e descrizione non compare nel codice penale, sia intesa, in linea con le norme convenzionali ratificate, come l'insieme di comportamenti vessatori che, pur singolarmente considerati, possono anche non costituire reato, senza dunque richiedere la reiterazione di atti di violenza (tra le altre Sez. 6, n. 13422 del 10/03/2016, O., Rv. 267270; Sez. 6, n. 44700 del 08/10/2013, P., Rv. 256962). Infatti, ciò che qualifica la condotta come maltrattante, in una quadro di insieme e non parcellizzato della relazione tra autore e vittima, è che gli atti coercitivi, anche solo minacciati, operanti a diversi livelli (fisico, sessuale, psicologico o economico), siano volti a ledere la dignità della persona offesa, ad annientarne pensieri ed azioni indipendenti, a limitarne la sfera di libertà ed autodeterminazione, anche rispetto a scelte minimali del vivere quotidiano, fino a ridurla ad essere, anche solo in parte, non più una persona, ma uno strumento di soddisfacimento di desideri e bisogni, di qualsiasi natura, del maltrattante."
4. Tra le tante: Cass. pen. sez.6 sentenza n. 37978 del 03/07/2023 "In tema di maltrattamenti in famiglia, il reato è integrato da comportamenti reiterati, ancorché non sistematici, che, valutati complessivamente, siano volti a ledere, con violenza fisica o psicologica, la dignità e identità della persona offesa, limitandone la sfera di autodeterminazione"; Cass., Sez. III, sent. 25 maggio 2021 (dep. 31 agosto 2021), n. 32380, Pres. Marini, est. Di Nicola sull'ammissibilità del concorso fra il delitto di maltrattamenti previsto dall'articolo 572 c.p. e il delitto di tortura punito dall'articolo 613 comma primo c.p.: "Più delicati sono i rapporti tra il delitto di tortura e quello di maltrattamenti, rientrando entrambi nello schema dei reati di durata: eventualmente abituale, il reato di tortura; necessariamente abituale quello di maltrattamenti. Avuto riguardo ai principi che regolano il concorso di reati, va ricordato che, ai fini della individuazione della disposizione prevalente, il presupposto della convergenza di norme può ritenersi integrato solo in presenza di un rapporto di continenza tra le norme stesse, alla cui verifica deve procedersi mediante il confronto strutturale tra le fattispecie astratte configurate e la comparazione degli elementi costitutivi che concorrono a definirle (Sez. U, n. 1235 del 28/10/2010, dep. 2011, Giordano, Rv. 248864 - 01), cosicché il confronto strutturale delle fattispecie depone, nel caso in esame, per la configurabilità del concorso materiale di reati posto che, in linea astratta, per l'integrazione dell'articolo 572 del codice penale possono assumere rilievo anche fatti non penalmente rilevanti, o comunque non gravi, mentre ai fini della configurabilità dell'articolo 613-bis del codice penale dovranno invece necessariamente considerarsi solo fatti che costituiscano di per sé reato (a seconda dei casi, minaccia, percosse, lesioni, violenza privata), e che si caratterizzino per la loro gravità e per la loro idoneità a produrre acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico, con la conseguenza che ciascuno dei singoli atti che concorrono ad integrare la fattispecie di tortura deve necessariamente superare una soglia minima di gravità che non è richiesta, invece, per i maltrattamenti."
5. Corte di cassazione penale Sez.6, n.7192 del 04/12/2003, dep. 2004. Rv. 228461; Una recente pronuncia della Corte di legittimità ha chiarito che la sottoposizione ad atti vessatori abituali non necessariamente deve sfociare in uno stato di sudditanza psicologica della vittima. In particolare Cass. pen. sez. 6 n.809 del 12/01/2023 "L'abitualità della condotta, pertanto, deve essere idonea a determinare uno stato di sofferenza e di umiliazione nella vittima senza che, tuttavia, ciò debba necessariamente comportare la riduzione della stessa in uno stato di sudditanza psicologica" la Corte di cassazione inoltre ha precisato che "È del tutto irrilevante, pertanto, che la persona offesa dimostri una maggiore o minore capacità di resistenza, come pure il mantenimento di un'autonomia decisionale, posto che tali dati attengono essenzialmente ad un profilo strettamente soggettivo che, tuttavia, non inficiano l'idoneità della condotta illecita a determinare uno stato di sofferenza nella persona che la subisce".
6. La Direzione Centrale della Polizia Criminale ha sviluppato le attività propedeutiche a dotare la Banca dati SDI di funzionalità che consentano la raccolta di specifici dati utili a definire la relazione autore-vittima (l'età e il genere degli autori e delle vittime, la relazione che intercorre tra loro, le informazioni sul luogo dove è avvenuto il fatto, la tipologia di arma eventualmente utilizzata, la consumazione del reato in presenza sul luogo del fatto dei figli degli autori o delle vittime e se la violenza è commessa unitamente ad atti persecutori).
7. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-02/elaborato_analisi_viol_gen.pdf
8. Il testo della Convenzione è disponibile online sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa, (www.coe.int); https://www.criminaljusticenetwork.eu/contenuti_img/Rapporto%20GREVIO.pdf;
9. 37 Stati e l'Unione Europea. La Convenzione è entrata in vigore per l'Unione Europea dal 1 ottobre 2023

a seguito della ratifica avvenuta nel giugno 2023. Nel marzo 2021 la Turchia ha denunciato il trattato ritirandosi dalla Convenzione. A riguardo si segnala S. Toniolo, "Istanbul senza Turchia, ovvero il recesso della Turchia dalla convenzione di Istanbul: quali prospettive nel diritto internazionale per le donne vittime di violenza?" in L'Osservatorio sul diritto di famiglia. fascicolo 2, maggio-agosto 2021; Il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica della Convenzione di Istanbul, approvando la legge 27 giugno 2013, n. 77.

10. L'articolo 49 della Convenzione stabilisce che "Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le indagini e i procedimenti penali relativi a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione siano avviati senza indugio ingiustificato, prendendo in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale".
11. Gli obblighi informativi in favore delle persone offese dai delitti commessi con violenza alla persona di cui all'art.299 commi 2bis e 3 c.p.p. riguardano l'obbligo di comunicare i provvedimenti di revoca o sostituzione di misure cautelari coercitive ed interdittive applicate nei procedimenti aventi ad oggetto delitti commessi con violenza alla persona - a cura della polizia giudiziaria - ai servizi socio-assistenziali, al difensore della persona offesa, o, in mancanza di questo, alla persona offesa; l'onere, posto a carico del richiedente (P.M. o indagato), di notificare al difensore della persona offesa, o, in mancanza alla persona offesa, la richiesta di revoca o sostituzione delle misure cautelari (salvo che la richiesta sia avanzata in sede di interrogatorio di garanzia).
12. L'articolo 2 sancisce il diritto alla vita: "Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a. per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.
13. Sentenza Landi contro Italia, 7 aprile 2022 in <https://ovd.unimi.it/la-condanna-della-corte-edu-il-caso-landi-c-italia/https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7305378-9961809%22%5D%7D>; Paola De Franceschi, Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo? giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2018/01/DeFranceschi_gp_2018_1.pdf; Paola Mazzina, "La violenza domestica e le azioni positive (di secondo livello) dello Stato: brevi riflessioni costituzionali sulla recente sentenza della Corte Edu Talpis c. Italia". in Archivio Penale <https://archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=9c5a8b49-0cf2-4200-90a8-c90569dd5b0e&idarticolo=15161>
14. S. Carrer, La Corte EDU promuove le riforme dell'Italia in materia di violenza domestica, ma bocchia la grave inerzia delle autorità nell'applicare le misure di protezione (sentenza Landi c. Italia, 7 aprile 2022) in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, 4.
15. Con le delibere dell'8 luglio 2009, del 30 luglio 2010, del 12 marzo 2014, del 20 luglio 2017, del 9 maggio 2018, del 4 giugno 2020, del 3 novembre 2021. <https://csmapp.csm.it/web/csm-internet/-/risoluzione-sulle-linee-guida-in-tema-di-organizzazione-e-buone-prassi-per-la-trattazione-dei-procedimenti-relativi-a-reati-di-violenza-di-genere-e-do>
16. <https://csmapp.csm.it/web/csm-internet/-/risoluzione-sulle-linee-guida-in-tema-di-organizzazione-e-buone-prassi-per-la-trattazione-dei-procedimenti-relativi-a-reati-di-violenza-di-genere-e-do>
17. Da ultimo, nell'agosto 2023, è stata chiesta al Comitato di Presidenza l'apertura di una pratica dedicata in modo specifico al tema dei gruppi di lavoro operanti nelle Procure della Repubblica sulla violenza di genere e domestica, al fine di elaborare opportune e mirate modifiche alle circolari vigenti. In particolare la richiesta di apertura pratica è stata chiesta con riferimento alle competenze delle Commissioni seguenti: III Commissione per punteggi aggiuntivi in sede di mobilità; V Commissione per modifica del tu dirigenza - indicatori attitudinali; VI Commissione per interlocuzione sui pareri della attività normativa del governo e nei rapporti con la SSM; VII Commissione per la circolare sulla organizzazione delle procure. È stata chiesta altresì di valutare l'istituzione di una Commissione permanente mista per il monitoraggio delle problematiche derivanti dai reati contro vittime vulnerabili.
18. Venivano evidenziati l'insufficiente sensibilità e specializzazione da parte delle forze di polizia nel momento di raccolta della denuncia con possibili ricadute negative sul piano della protezione della vittima; la scarsa applicazione da parte della polizia giudiziaria degli arresti in flagranza o degli allontanamenti d'urgenza dalla casa familiare; durata eccessiva della fase delle indagini preliminari; lo scarso ricorso all'audizione della persona offesa effettuata direttamente dal PM; rara applicazione dell'istituto dell'incidente probatorio; assenza di moduli organizzativi o di buone prassi in merito alla testimonianza protetta; scarso numero di dipartimenti di pubblici ministeri destinati alla trattazione in via specialistica dei reati di violenza domestica e di genere e ancor meno sezioni specializzate nei tribunali; la mancanza di una apprezzabile tempestività fra il deposito di una domanda con ordine di protezione e il momento di valutazione da parte del giudice civile.