

Esiti del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull'applicazione delle “Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica”.

(delibera 7 maggio 2025)

" INDICE

1. Riferimenti normativi.....	1
2. L'attività del Consiglio Superiore della Magistratura.....	3
3. Il monitoraggio 2023.....	3
4. Considerazioni sull'esito del monitoraggio per gli Uffici requirenti.....	4
4.1 Uffici requirenti di primo grado.....	4
4.1.1. Specializzazione e formazione.....	4
4.1.2. La personalizzazione del fascicolo.....	4
4.1.3 Tempestività.....	5
4.1.4. La valutazione del rischio e protezione della vittima: buone prassi organizzative.....	6
4.1.5 La magistratura onoraria.....	7
4.2. Uffici requirenti di secondo grado.....	7
4.3. Uffici requirenti minorili.....	8
5. Considerazioni sull'esito del monitoraggio per gli uffici giudicanti. Settore penale.....	8
5.1. Uffici giudicanti di primo grado.....	8
5.1.1 La specializzazione.....	8
5.1.2. Specializzazione nelle sezioni GIP/GUP.....	9
5.1.3 La trattazione prioritaria dei procedimenti ed i riflessi sulla tenuta delle misure cautelari personali.....	10
5.1.4. Modalità di assunzione della prova – la protezione della vittima nel percorso giudiziario.....	11
5.2. Uffici giudicanti di secondo grado.....	12
5.2.1. Specializzazione e perequazione.....	12
5.2.2. Modalità di assunzione della prova – la protezione della vittima nel percorso giudiziario.....	20
5.2.3. Le misure a tutela della vittima nel processo penale: misure cautelari, misure di sicurezza e misure di prevenzione. Comunicazione alla persona offesa.....	13

5.3. Uffici giudiziari di Sorveglianza.....	14
5.4. Percorsi trattamentali per autori di violenza	14
5.5. Tribunale per i minorenni	25
6. Buone prassi sulla rilevazione dei dati statistici nel settore penale	15
7. Considerazioni sull'esito del monitoraggio per gli uffici giudicanti. Settore civile.	16
7.1. Tribunale Ordinario e Corte d'Appello – Tribunale per i minorenni	16
7.2. Modalità di trattazione	17
7.3. Ascolto del minore	17
7.4. Affidamento dei minori, sostegno delle vittime e rieducazione del maltrattante	18
8. Coordinamento tra uffici giudiziari –Reti interistituzionali.....	19
9. Conclusioni	20

La presente delibera costituisce la sintesi dei risultati di un ampio monitoraggio, sottoposto a tutti gli Uffici giudiziari del territorio nazionale, con il quale si è inteso dare corso alla verifica dell'attuazione delle Linee guida del 9.5.2018 e del 3.11.2021 e dell'adeguatezza degli strumenti normativi e organizzativi a disposizione degli Uffici per l'efficace contrasto alla violenza contro le donne.

I rilevanti interventi del Legislatore succedutisi dall'epoca della somministrazione dei questionari hanno modificato il quadro normativo relativamente ad alcuni degli aspetti affrontati, che si erano posti (nelle domande) e sono stati confermati (nelle risposte) come particolarmente critici e sui quali sarà particolarmente importante il futuro monitoraggio.

Con il presente documento si vogliono fornire un estratto sintetico dell'elaborazione dei risultati e alcune indicazioni generali, che potranno essere approfondite, nell'esame specifico degli aspetti di maggior rilievo per i diversi Uffici interpellati, nel documento stilato dal Gruppo di studio, alla cui lettura si fa rinvio.

1. Riferimenti normativi

Il tema della violenza contro le donne sta assumendo sempre più i caratteri di una drammatica emergenza sociale, sulla quale il legislatore, sia nazionale sia sovranazionale, ha da tempo concentrato la propria attenzione.

A livello sovranazionale, vanno ricordate, oltre alle fondamentali Convenzioni di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica firmata a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata con legge 27 giugno 2013, n. 77) e di Lanzarote (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali del 2007), anche, tra le altre, la Convenzione ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), ratificata con legge 14 marzo 1985 n. 132, che si propone di promuovere la parità tra donne e uomini, nonché la Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne del 1993¹.

Quanto alle decisioni degli organismi sovranazionali che hanno censurato lo Stato italiano per la modalità con cui sono stati affrontati alcuni casi in cui era emersa violenza di genere, si è aggiunta di recente, quella della Corte europea dei diritti dell'uomo nella **CAUSA P.P. c. ITALIA** (*Ricorso n. 64066/19*) che, richiamando la sentenza *M.S. c. Italia*, ha ricordato che lo scopo di una protezione efficace contro i maltrattamenti, comprese le violenze domestiche, non si può considerare raggiunto quando un procedimento penale è chiuso in quanto i fatti sono prescritti (*Valiulienė*, sopra citata, § 85).

A livello nazionale², successivamente alla legge 19 luglio 2019, n. 69, cd. *Codice Rosso*, che ha introdotto importanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale al fine di

¹ In ambito comunitario merita ricordare la Direttiva 2011/99/UE e il regolamento (UE) n. 606/2013 sugli ordini di protezione europei, strumenti che consentono il riconoscimento transfrontaliero degli ordini di protezione emessi a norma del diritto nazionale, nonché la proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12.07.2023 recante modifica della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Di rilievo, infine, è la Direttiva 2024/1385/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 14.06.2027 e che rappresenta il primo atto legislativo organico dell'UE in materia. La Direttiva trova la propria collocazione nell'ambito della Strategia per la parità di genere 2020 – 2025 elaborata dalla Commissione, che si prefigura di realizzare «un'Europa garante della parità di genere» in tutti i settori di competenza dell'Unione, con obblighi per gli Stati membri, tra gli altri, di assicurare che le persone, le unità o i servizi incaricati dell'indagine e dell'azione penale per i reati di violenza contro le donne o di violenza domestica dispongano di competenze sufficienti in materia e di efficaci strumenti investigativi per indagare e perseguire efficacemente detti atti.

² Molteplici sono stati gli interventi del legislatore nazionale, a partire dalla legge n. 172/2012 che ha introdotto significative novità in relazione all'esame delle vittime minorenni, sulla scorta di quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa firmata a Lanzarote il 25 ottobre del 2007. Vanno, poi, ricordate la legge n. 212 del 15 dicembre 2015,

rafforzare la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, molteplici sono stati gli interventi legislativi volti ad introdurre forme di tutela sempre più incisive a tutela delle vittime di violenza. Basti pensare alla legge 27 settembre 2021 n. 134 (delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) che, all'art. 2, ha dettato disposizioni a tutela delle vittime di violenza di genere, estendendo la portata applicativa di alcune modifiche introdotte con legge 19 luglio 2019 n. 69 (c.d. Codice Rosso) alle vittime dei delitti ivi previsti in forma tentata nonché alle vittime del delitto di tentato omicidio. La legge 5 maggio 2022 n. 53 ha potenziato la raccolta dei dati statistici sulla violenza di genere allo scopo di monitorare costantemente il fenomeno e di elaborare politiche idonee a prevenirlo e contrastarlo.

Il d. lgs. 149/2022 (attuativo della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie), innovando in maniera significativa la materia civile, ha previsto, all'interno del capo III del nuovo titolo "norme per il procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie" di cui agli artt. 473 bis e ssgg. del codice di procedura civile, la sezione I dedicata alla violenza domestica o di genere e la sezione VII, che regola gli ordini di protezione contro gli abusi familiari", disciplinando specifiche misure di salvaguardia e di tutela della vittima e introducendo specifiche disposizioni processuali agli artt. 473 bis 42 e sgg. c.p.c., volte ad evitare la vittimizzazione secondaria, introducendo anche poteri istruttori d'Ufficio. È stata inoltre prevista l'istituzione del Tribunale unico per persone, minori e famiglie, con attribuzione ad un unico organo giudiziario delle materie precedentemente ripartite fra il Tribunale per i minorenni, Tribunale Ordinario e Giudice Tutelare. Il d. lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 (attuativo della richiamata legge delega 27 settembre 2021 n. 134) ha, tra l'altro, previsto la riorganizzazione dell'Ufficio del pubblico ministero, stabilendo che il Procuratore della Repubblica individui i Procuratori aggiunti o i magistrati destinati alla trattazione dei procedimenti in materia di violenza contro le donne e domestica e possa revocare l'assegnazione del procedimento nel caso di mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 362 c.1 ter c.p.p. per l'escussione della persona offesa.

La legge 8 settembre 2023 n. 122 è poi intervenuta sull'obbligo per il pubblico ministero di assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato. La legge 24 novembre 2023 n. 168 ha ampliato la nozione di violenza domestica aggiungendo alla definizione di "uno o più atti gravi ovvero non episodici" anche quelli "commessi in presenza di minorenni" e ha introdotto diverse modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla normativa in materia di misure di prevenzione e di ammonimento, nonché di informazione alle vittime.

È seguito, ancora, il DECRETO-LEGGE 29 novembre 2024, n. 178 recante "Misure urgenti in materia di giustizia"³ che, con l'art. 7, ha introdotto modifiche ai presupposti per l'applicazione dei dispositivi elettronici di controllo (cd. braccialetto elettronico) e previsto verifiche a opera della polizia giudiziaria delle condizioni di applicabilità dei medesimi (**art. 97-ter disp. att. c.p.p.**)

Va, infine, segnalata la recente proposta contenuta nello schema di disegno di legge relativo all'"Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime"⁴.

attuativa della Direttiva 2012/29 e la legge 15 ottobre 2013, n. 119, (di conversione con modificazioni del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93) recante "*disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere*", che ha previsto, sia sul piano sostanziale sia sul piano processuale, gli strumenti di repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e di atti persecutori.

³ Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 23 gennaio 2025, n. 4 (in G.U. 24/01/2025, n. 19), entrato in vigore il 30/11/2024.

⁴ Schema di disegno di legge approvato in data 7 marzo 2025 dal Consiglio dei Ministri con il quale si intende introdurre il reato di femminicidio, descritto come fatto commesso come atto di discriminazione o di odio verso la persona offesa in quanto donna, individuata quale bersaglio in quanto appartenente a quello specifico sesso, dandosi atto della maggiore gravità degli omicidi che maturano nell'ambito delle relazioni diseguali di potere tra uomini e donne. Sono rafforzati,

2. L'attività del Consiglio Superiore della Magistratura

Il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto ripetutamente in tema di violenza di genere e domestica, già con le delibere dell'8 luglio 2009, del 30 luglio 2010, del 12 marzo 2014 e del 20 luglio 2017, tese a promuovere la specializzazione dei magistrati operanti nel settore e l'utilizzo di prassi virtuose al fine di garantire una risposta efficace e tempestiva dell'autorità giudiziaria.

Con la delibera del 9 maggio 2018 e con la successiva delibera del 3 novembre 2021 sono state approvate le Linee Guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica, con cui il Consiglio ha fornito agli Uffici giudicanti e requirenti indicazioni sui criteri organizzativi da osservare, sui criteri di priorità nella valutazione degli affari e sulle buone prassi concernenti i rapporti tra Procure e polizia giudiziaria, la turnazione dei magistrati requirenti (c.d. "turno violenza"), l'attività informativa a favore delle vittime e i rapporti con i media, l'ascolto della persona offesa, la valutazione del rischio, i rapporti tra Procura Ordinaria, Uffici minorili e giudici civili, rapporti tra autorità giudiziaria e reti territoriali antiviolenza, presidi sanitari, servizi sociali ed enti locali.

L'analisi svolta sui dati raccolti ha portato all'emanazione della delibera del 4 giugno 2020 contenente gli "Esiti del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull'applicazione delle Linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica negli Uffici di merito nel periodo d'emergenza sanitaria" e, successivamente, è stato effettuato un nuovo monitoraggio, i cui esiti sono stati analizzati con la delibera del 3 novembre 2021, con la quale il C.S.M. ha preso atto anche delle innovazioni sostanziali e processuali introdotte dalla legge 19 luglio 2019 n. 69, il cd "Codice Rosso".

In tale contesto il Consiglio superiore ha inteso proseguire nell'attività di monitoraggio e, con delibera del 26 aprile 2023, ha nominato un nuovo Gruppo di lavoro, composto da magistrati esperti di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica, al fine di *<<proseguire l'attività di monitoraggio anche con riferimento alle diverse modalità organizzative assunte negli Uffici giudiziari, in ragione della loro dimensione e della interazione o meno con interventi giurisdizionali assunti nell'ambito dei procedimenti civili e nei procedimenti previsti a tutela dei minori vittime di violenza>>*.

3. Il monitoraggio 2023

Nello svolgimento dell'incarico, il Gruppo di lavoro ha predisposto una serie di questionari differenziati per Uffici giudiziari, tesi non soltanto alla verifica dell'applicazione delle delibere del CSM in tema di contrasto alla violenza di genere negli Uffici Giudiziari, ma anche a far emergere ulteriori aspetti critici, oltre che le prassi seguite nella trattazione dei procedimenti in questione e finalizzati all'indicazione di ulteriori criteri di indirizzo da parte del Consiglio.

In proposito, va evidenziato il numero elevato degli Uffici giudiziari che hanno risposto alle numerose domande contenute nel questionario, il che rende particolarmente attendibile l'esito della rilevazione.

I dati acquisiti sono stati esaminati e valutati sulla base delle caratteristiche degli Uffici, in ragione delle loro dimensioni, con l'intento di individuare soluzioni organizzative meglio calibrate sulle varie tipologie di ufficio, di cui si darà conto nei singoli paragrafi della presente delibera.

È necessario evidenziare come, dalla data in cui i questionari sono stati sottoposti agli Uffici giudiziari (novembre 2023), siano intervenute le modifiche indicate al paragrafo 1. Alcuni degli interventi del legislatore hanno inciso proprio sugli aspetti che, ritenuti problematici, erano stati oggetto delle domande rivolte agli Uffici e che, dalle risposte fornite, si sono confermati come tali

inoltre, gli obblighi formativi dei magistrati, previsti dall'art. 6, comma 2, della legge n. 168 del 2023, con l'estensione alla formazione estesa alla dimensione culturale del fenomeno.

(tra questi, nel settore penale, lo scarso utilizzo dei dispositivi elettronici di controllo all'atto dell'applicazione di misure cautelari, l'inadeguata tutela della vittima del reato a fronte di decisioni dell'autorità giudiziaria incidenti sullo *status libertatis* dell'autore del reato, l'insufficiente coordinamento tra i provvedimenti del giudice civile e quelli del giudice penale, la criticità nei percorsi per autori di reati previsti dall'art. 165 cod. Pen. cui deve essere subordinata la sospensione condizionale della pena, l'inadeguata previsione di obblighi formativi per i magistrati, anche relativamente alla prospettiva di genere). Su tali punti i risultati del questionario hanno evidenziato la necessità di un intervento normativo, nonché della successiva verifica della corretta attuazione delle nuove disposizioni.

4. Considerazioni sull'esito del monitoraggio per gli Uffici requirenti

4.1 Uffici requirenti di primo grado

4.1.1. Specializzazione e formazione

Il monitoraggio ha confermato che il processo di specializzazione degli uffici requirenti di primo grado può considerarsi sostanzialmente completato in quanto circa il 90 % degli uffici ha previsto un gruppo specializzato per la trattazione degli affari in materia⁵. Nei 15 Uffici ove non è previsto, le ragioni sono individuate principalmente nel numero esiguo di magistrati in pianta organica.

In tali uffici la specializzazione andrà realizzata curando la formazione specializzata generalizzata da parte di tutti i sostituti non solo nelle forme della partecipazione ai corsi organizzati dalla SSM, ma soprattutto con riunioni periodiche particolarmente valorizzate dalla recente Circolare sulla organizzazione delle Procure.

Bassa è risultata, invece, la percentuale di adozione di accorgimenti per garantire l'efficace funzionamento dei gruppi specializzati, in quanto solo 29 uffici hanno adottato criteri di pesatura dei procedimenti in modo da realizzare una effettiva perequazione dei carichi di lavoro. Le conseguenze negative di tale situazione sono state un'adesione su base non volontaria ai gruppi specializzati ed un elevato turn over.

Sotto tale profilo va ribadita l'importanza della attuazione della perequazione sostanziale da parte dei dirigenti degli uffici da attuare attraverso verifiche periodiche, quantomeno annuali, dei ruoli dei singoli sostituti dell'ufficio e l'adozione di misure di compensazione e riequilibrio dei carichi di lavoro quali, ad esempio, l'esonero dei sostituti dall'assegnazione, anche in parte, dei fascicoli cosiddetti "generici" o l'assegnazione al gruppo specializzato sulle violenze di genere di un numero di magistrati superiore a quello degli altri gruppi.

Appare evidente, infatti, che solo una perequazione non meramente numerica, ma anche ponderata rispetto al carico di lavoro gravante sul numero dei magistrati del gruppo specializzato, possa consentire una effettività della risposta di giustizia in questa materia.

Quanto alle competenze del pubblico ministero nel settore civile connesse alla materia della violenza di genere, è emerso che solo una parte degli Uffici ha attribuito anche la materia civile specializzata. Inoltre, solo in 13 Procure distrettuali (su 21) è prevista l'assegnazione ai componenti del gruppo specializzato anche dei procedimenti di competenza distrettuale dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o di tratta di persone e sono, inoltre, predisposti specifici protocolli di indagine per la trattazione dei reati consumati attraverso strumenti informatici o telematici in danno di soggetti vulnerabili.

4.1.2. La personalizzazione del fascicolo

All'esito del monitoraggio deve ampliarsi il concetto di *personalizzazione del fascicolo* valorizzando quelle pratiche organizzative, adottate dalla maggior parte degli Uffici giudiziari, di

⁵ Sulla preferenza di un criterio organizzativo che valorizza la specializzazione si veda la recente circolare di organizzazione delle procure all'art. 3 lett. a) - delibera del 3.7.2024 così come modificata con le delibere del 9.10.2024 e del 23.10.2024.

assegnare le nuove notizie di reato - sia a carico di noti che a carico di ignoti - seguendo la regola del precedente, includendo i casi in cui il procedimento sia stato definito con sentenza, anche se non passata in giudicato, e con decreto di archiviazione. È invece elevata la partecipazione del Pubblico Ministero titolare delle indagini allo svolgimento degli incidenti probatori.

Per quanto riguarda, invece, la personalizzazione nella fase dibattimentale, solo 75 Uffici Requirenti hanno risposto positivamente. La percentuale, pertanto, appare identica a quella del precedente monitoraggio.

Vanno, pertanto, ulteriormente diffuse le prassi organizzative volte a consentire che a sostenere l'accusa nel dibattimento, soprattutto dinanzi al giudice collegiale e nel caso di imputato sottoposto a misura cautelare personale, sia lo stesso pubblico ministero che ha svolto le indagini, obiettivo questo perseguibile concretamente attraverso il ricorso ad una proficua collaborazione tra i dirigenti degli uffici requiranti e quelli degli uffici giudicanti nella formazione dei calendari di udienza.

4.1.3 Tempestività

Il tema della tempestività è di fondamentale importanza per un'efficace prevenzione dei fenomeni di violenza di genere e domestica, tanto da essere stata "garantita" dai recenti interventi legislativi che hanno posto termini stringenti per l'esame della persona offesa e per l'emissione delle misure cautelari personali.

Tra le buone prassi era già stata evidenziata dal Consiglio superiore quella dell'istituzione presso le Procure di maggiori dimensioni del cd. turno violenza, svolto in via esclusiva dai magistrati del gruppo specializzato e, nelle Procure di minori dimensioni, la previsione di disposizioni per le quali, nei reati che rientrano nella materia della violenza di genere e domestica, il magistrato di turno esterno fosse tenuto al solo compimento degli atti urgenti con immediato e tempestivo intervento del magistrato specializzato.

Il monitoraggio ha restituito la capacità degli Uffici di Procura di procedere con urgenza, in modo da garantire una tempestiva e prioritaria iscrizione delle notizie di reato attuata con direttive alla P.G. e, in alcuni uffici, anche con l'istituzione di un'articolazione interna di polizia giudiziaria dell'Ufficio.

Rispetto al monitoraggio precedente, si è ampliato il numero delle Procure della Repubblica che hanno istituito un turno atti urgenti di reperibilità del magistrato specializzato nella materia di violenza di genere e domestica (per lo più negli Uffici giudiziari di medio - grandi dimensioni).

Appare necessario proseguire in questo sforzo, sollecitando l'adozione delle prassi più virtuose sia in termini di instaurazione di Uffici dedicati alle ricezione delle notizie di reato di competenza del gruppo c.d. Codice Rosso e alla loro iscrizione e prima trattazione, sia privilegiando una organizzazione dei turni che consenta una reperibilità da parte dei sostituti specializzati, così da assicurare una immediata interlocuzione con le forze dell'ordine, che consenta l'adozione dei provvedimenti più opportuni con riferimento all'immediata escussione della persona offesa.

La tempestiva escussione della vittima, prevista dall'art. 362 comma 1- ter c.p.p. nel termine ordinario di tre giorni decorrenti dall'iscrizione della notizia di reato, viene attuata prevalentemente tramite l'iscrizione prioritaria dei procedimenti a cui vengono associate diverse modalità organizzative - a seconda anche della dimensione degli Uffici - finalizzate ad una valutazione immediata della necessità o meno di sentire la persona offesa (nelle Procure più grandi sono stati istituiti degli appositi "Uffici codici rosso" delegati a tale attività, mentre negli Uffici più piccoli la valutazione viene affidata ai pubblici ministeri di turno posta o di turno urgenze).

Risulta buona prassi organizzativa adottata da alcuni uffici di Procura quella di predisporre una direttiva generale alla polizia giudiziaria di procedere direttamente all'ascolto della persona offesa al momento dell'acquisizione della denuncia, indicando un format di domande da porre, con successiva trasmissione della comunicazione di reato per l'immediata iscrizione ed esame da parte del pubblico ministero specializzato. Naturalmente, la misura organizzativa risulta particolarmente efficace, laddove esista un gruppo di polizia giudiziaria specializzato.

Sarebbe anche auspicabile la creazione di cartelle condivise in cui vengono caricati i procedimenti di c.d. Codice Rosso, sui quali vengono annotate le date di iscrizione del procedimento, della delega per l'audizione della persona offesa o l'indicazione del decreto di non ascolto, e poi la data di effettiva audizione della persona offesa. Parimenti condivisibile è la previsione per la quale il Pubblico Ministero, appena riceve la notizia di reato, indichi già in fase di iscrizione se procederà all'ascolto, segnalandolo con la lettera A (audizione), o meno, in tal caso segnalandolo con la lettera D (deroga). In tal caso, compila un modulo che indica le ragioni della deroga. L'Ufficio iscrizione annoterà tale indicazione nel SICP/SIGMA (nel caso di procura minorile), onde facilitare l'estrapolazione del dato ai fini statistici e di comunicazioni alla Procura Generale

Quanto alle modalità con cui le Procure comunicano al Procuratore generale i dati del rispetto dei termini di cui all'articolo 362 comma 1-ter c.p.p.,⁶ al di là degli esiti del monitoraggio (per il quale 29 Procure hanno risposto di procedere all'invio solo dell'elenco dei procedimenti per i quali non sia stato rispettato il termine di escussione della persona offesa, 61 Procure hanno risposto indicando, invece, di inviare anche l'elenco dei procedimenti in cui sia stato disposto di non procedere all'ascolto per le motivate ragioni previste dalla disposizione normativa, 5 Procure hanno indicato di inviare esclusivamente l'elenco dei procedimenti per i quali, a seguito del mancato rispetto dei termini per l'acquisizione dell'informazione, sia stata disposta dal Procuratore della Repubblica la revoca dell'assegnazione), va rappresentato che l'acquisizione deve riguardare sia i procedimenti nei quali il termine di tre giorni non sia stato rispettato, sia quello in cui il rispetto del termine sia stato assicurato, specificando in tal caso se l'osservanza della disposizione è stata garantita mediante audizione diretta o delegata o mediante emissione di decreto di non audizione.

Pertanto, allo scopo di consentire alle Procure Generali presso le Corti di Appello di monitorare il rispetto della previsione di cui all'art 6 comma 1 bis del d.lgs. n 106/2006 e, quindi, di valutare la adeguatezza delle scelte organizzative compiute dai dirigenti dei singoli uffici di procura per garantire la tempestiva audizione della persona offesa, va chiarito (così come peraltro fatto dalla Procura Generale della Cassazione negli *“orientamenti in materia di applicazione delle leggi 122 e 168 del 2023 in materia di violenza di genere”* diffusi, da ultimo, il 28 maggio 2024) che il prospetto inviato trimestralmente dai Procuratori dovrà contenere:

- a) il numero dei procedimenti penali iscritti per i delitti indicati dall'art 362 comma 1-ter c.p.p.;
- b) il numero dei procedimenti penali in cui siano state eseguite audizioni nel termine di tre giorni dalla iscrizione della notizia di reato direttamente dal Pubblico Ministero o dalla Polizia Giudiziaria delegata;
- c) il numero dei procedimenti penali nei quali sia stato disposto di non procedere all'audizione della persona offesa;
- d) il numero dei procedimenti penali nei quali l'audizione sia stata effettuata dopo la scadenza del termine di tre giorni con l'indicazione delle ragioni del mancato rispetto del termine.

4.1.4. La valutazione del rischio e protezione della vittima: buone prassi organizzative

Va ribadito che il magistrato requirente e quello giudicante devono prestare prioritaria attenzione alla valutazione del rischio di reiterazione e di escalation delle violenze subite dalla vittima, trattandosi di ipotesi che non di rado si rinvergono alla base degli episodi più gravi⁷.

⁶ Si ricorda che l'art 6 comma 1-bis del d.lgs. n 106 del 2006, aggiunto dall'art 1, comma 1, lett. b) legge 8 settembre 2023, n 122, prevede che *“il procuratore generale presso la Corte di Appello ogni tre mesi acquisisce dalle procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto del termine entro il quale devono essere assunte informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia querela, o istanza nei procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale e invia al procuratore generale presso la corte di Cassazione una relazione almeno semestrale”*.

⁷ Va richiamato che tra le principali criticità ravvisate dal Comitato GREVIO nel primo rapporto sullo stato di applicazione della Convenzione di Istanbul (che all'art 51 espressamente prevede l'obbligo di adottate misure per la *“Valutazione e gestione dei rischi”*) vi è la *“inadeguatezza delle procedure di valutazione del rischio, che non risultano esaustive in quanto non fondate su checklist standardizzate o su best practice”*.

L'esito del monitoraggio ha evidenziato che tutti gli Uffici giudiziari risultano avere attuato misure per assicurare una tempestiva valutazione del rischio, ma solo pochi – contrariamente a quanto già segnalato nella delibera del 2018 - risultano avere adottato il protocollo SARA (Spousal Assault Risk Assessment – Valutazione del rischio di violenza domestica), nelle sue più recenti versioni SARA-PLUS e SURPLUS, che rappresenta lo strumento di valutazione del rischio e, quindi, di prevenzione più accreditato nella comunità internazionale (linee guida elaborate nel 1996 validate dalla comunità internazionale che prendono in considerazione 10 fattori di rischio che possono consentire di valutare il grado di pericolosità dell'autore della violenza ed il rischio di recidiva).

Nella individuazione di criteri di valutazione del rischio, che consentano di comprendere in modo fondato e rapido quando esso possa considerarsi reale ed immediato, appare assolutamente importante il percorso formativo specializzato e interdisciplinare per magistrati requirenti e giudicanti operanti nel settore nonché per le FFOO già dal momento del primo contatto con la persona offesa.

Sotto tale profilo costituisce, pertanto, buona prassi organizzativa la previsione di momenti di formazione comune interdisciplinare, destinati alle FFOO ed ai magistrati requirenti e giudicanti, ivi compresi quelli di sorveglianza, che preveda la partecipazione anche di esperti psicologi che consentano di saper “leggere” il comportamento violento nonché l'adozione generalizzata da parte dei dirigenti degli uffici requirenti di direttive alla P.G. relative alla immediata compilazione, contestualmente alla ricezione della denuncia o all'intervento, e l'immediata trasmissione insieme alla notizia di reato, del questionario di valutazione del rischio elaborato sulla base dei protocolli internazionali, al fine di attuare il cd Triage della violenza.

Sempre nell'ottica di efficace tutela preventiva delle vittime, appare buona prassi ricorrente, ma non ancora completamente diffusa, quella di richiedere alla PG la immediata verifica, all'atto della iscrizione della notizia di reato, delle precedenti iscrizioni, dei carichi pendenti e delle condanne riportate dall'indagato al fine di trasmettere informative complete in modo da agevolare, altresì, l'assegnazione del procedimento secondo la regola del precedente (con riferimento sia ai fascicoli con lo stesso indagato che a quelli con la stessa persona offesa) e quindi consentire di compiere una valutazione più adeguata sulla esistenza ed attualità del rischio.

4.1.5 La magistratura onoraria

L'utilizzo dei Vice-Procuratori Onorari è risultato essere quasi del 50%, per lo più per svolgere le funzioni di pubblico ministero del dibattimento. Solo la metà degli uffici che li utilizza ne cura, poi, la specializzazione e la formazione specifica in materia di violenza di genere e domestica che viene attuata prevalentemente tramite riunioni periodiche con i pubblici ministeri specializzati, tese all'aggiornamento sia giurisprudenziale che legislativo, nonché con la frequenza dei corsi previsti dalla Scuola Superiore della Magistratura.

Va, pertanto, ribadita l'importanza di una adeguata formazione specifica sui temi della violenza di genere per tutti i Vice-Procuratori Onorari da attuare soprattutto mediante la partecipazione alle riunioni periodiche dell'ufficio.

4.2. Uffici requirenti di secondo grado

Il monitoraggio ha evidenziato che solo il 31% delle Procure Generali prevede la specializzazione dei Sostituti Procuratori Generali, realizzata attraverso la concentrazione dei procedimenti solo su alcuni magistrati, sia per le carenze di organico, che per la particolarità dei processi in fase di appello ove le questioni principali hanno ad oggetto mere rivalutazioni del fatto e delle prove (la specializzazione avrebbe ragion d'essere solo in caso di rinnovazione dell'istruttoria, non frequente in appello).

Per quanto riguarda la formazione dei Magistrati, solo la metà degli uffici cura un'attività di formazione specializzata che viene realizzata attraverso la partecipazione a corsi e riunioni periodiche fra i Sostituti; circa la metà degli Uffici partecipa anche alla creazione di tavoli di lavoro e alla redazione di protocolli interistituzionali.

Il dato relativo alla formazione, emergente dal monitoraggio, appare assolutamente insufficiente sicché va auspicata una generale formazione specifica da parte dei sostituti procuratori generali, realizzata in modo costante e periodico, non solo attraverso la partecipazione ai corsi, ma anche attraverso riunioni organizzative interistituzionali effettuate con cadenza periodica.

Anche il dato relativo all'adozione di protocolli con e fra le Procure Ordinarie del Distretto per la trattazione della materia non può ritenersi soddisfacente laddove si consideri che 18 uffici su 29 ha adottato protocolli e che di questi solo 7 hanno stilato protocolli fra le Procure Ordinarie e Procure Minori. Una esigua minoranza ha elaborato protocolli con i Centri Antiviolenza.

4.3. Uffici requirenti minorili

Meritano particolare attenzione le prassi organizzative adottate dagli uffici per la corretta e tempestiva trattazione delle situazioni che potrebbero legittimare l'adozione del provvedimento previsto dal 403 c.c. nei casi di violenza di genere e domestica.

Al riguardo risulta buona prassi organizzativa la stipula di protocolli con le Procure Ordinarie del distretto per la segnalazione di casi di violenza di genere o domestica e per il coordinamento degli interventi a tutela contestuale della donna maltrattata o abusata, dei figli e delle esigenze investigative. Al fine di consentire una rapida tutela delle p.o. va diffusa la realizzazione di una rete interistituzionale tra Procure Ordinarie, Procure minorili, FFOO e Servizi Sociali territoriali che consenta di dare immediata esecuzione al provvedimento previsto dall'art. 403 c.c., subito dopo l'audizione della persona offesa.

Ugualmente risulta buona prassi l'emanazione di direttive alla P.G. e la stipula di protocolli per la realizzazione di un coordinamento urgente tra PM ordinario e P.M. minorile nei casi di procedimenti penali a carico di indagati maggiorenni o di indagati minorenni per delitti di violenza di genere e domestica che abbiano ad oggetto la valutazione della necessità di richiedere in via di urgenza un ordine di protezione ai sensi dell'art. 473 bis 69 c.p.c.

5. Considerazioni sull'esito del monitoraggio per gli uffici giudicanti. Settore penale.

5.1. Uffici giudicanti di primo grado

5.1.1 La specializzazione

I dati raccolti evidenziano la persistente difficoltà nella realizzazione di sezioni specializzate o di giudici specializzati nella trattazione della materia, sia nei Tribunali (sezioni dibattimentali e sezioni Gip – Gup), sia nelle Corti d'Appello e ciò a causa delle croniche carenze di organico e dell'elevato numero di procedimenti nella materia che, di fatto, comporterebbe, in caso di specializzazione, un rallentamento nella trattazione dei procedimenti oltre che la sperequazione nella distribuzione dei carichi di lavoro.

In particolare, per quel che concerne il dibattimento, il 78% delle Sezioni Penali non ha un gruppo specializzato o, comunque, magistrati specializzati per la trattazione dei reati in esame. Il dato è fortemente influenzato dalle dimensioni degli Uffici: risulta, infatti, che ha attuato la specializzazione l'83% degli Uffici di grandi dimensioni e metropolitani (tutti tranne uno), il 58% degli uffici medio grandi, il 16% degli Uffici medio piccoli, il 9% degli Uffici di piccole dimensioni.

Le difficoltà di attuare la specializzazione risultano, pertanto, insuperabili solo per gli Uffici con organico inferiore a 6 giudici.

Valutando, invece, i dati avendo riguardo, non al numero degli Uffici, ma al bacino di utenza e, quindi al numero dei procedimenti trattati, emerge che la maggioranza dei procedimenti relativi al tema della violenza di genere riceve una trattazione da parte di giudici specializzati.

Tra gli uffici che hanno attuato la specializzazione, la maggior parte ha previsto la trattazione da parte di giudici specializzati sia dei reati di competenza monocratica che di quelli di competenza collegiale.

Ancora basso risulta il ricorso a misure organizzative tese alla perequazione non solo quantitativa, ma anche qualitativa dei procedimenti in tali materie: solo il 29% degli Uffici ha adottato misure fondate sull'attribuzione di punteggi maggiori ai reati in questione rispetto a quelli "generici".

Alla luce degli esiti del monitoraggio, va ribadito il valore irrinunciabile della specializzazione, da perseguire, nelle ipotesi in cui le dimensioni degli uffici non lo consentano, attraverso la formazione diffusa e continua di tutti i magistrati dell'Ufficio, in modo da ottenere che tutti siano egualmente specializzati nella materia.

Nella distribuzione delle risorse i Dirigenti devono tenere conto del notevole carico derivante dalla trattazione della materia, (in ragione del numero elevato di soggetti sottoposti a misure cautelari, del rilevante impegno nell'assunzione della prova e della conseguente significativa durata delle udienze), in modo da ottenere il duplice risultato della trattazione prioritaria e di una equa distribuzione del carico di lavoro.

Vanno, pertanto, adottati strumenti di "pesatura" adeguati ad operare una corretta perequazione dei carichi: a tale scopo i Dirigenti degli uffici con l'ausilio dei RID e dei locali CISIA dovrebbero adottare il sistema GIADA (Gestione Informatica Automatizzata Assegnazioni Dibattimento), sistema, che dagli esiti del monitoraggio effettuato dalla STO, nel marzo del 2024, su tutti gli uffici giudiziari del Paese risulta impiegato attualmente in poco meno della metà dei tribunali⁸.

Va, inoltre, rammentato che anche nella distribuzione del personale amministrativo alle sezioni dibattimentali dovrà tenersi conto del reale carico di lavoro e del maggiore impegno connesso agli adempimenti relativi alle misure cautelari e alla durata delle udienze.

Il tema della specializzazione e della adeguata distribuzione del personale di magistratura e amministrativo è strettamente correlato a quello dei tempi di definizione dei procedimenti ed alla necessaria celerità degli stessi in tale materia. Dal monitoraggio è emerso, infatti, come la specializzazione abbia inciso positivamente sui tempi di trattazione e di definizione dei procedimenti solo allorché il numero di giudici e di unità di personale amministrativo è stato adeguato al carico, determinando, invece, un ingolfamento delle sezioni ed un rallentamento della definizione dei procedimenti nelle ipotesi opposte.

5.1.2. Specializzazione nelle sezioni GIP/GUP

È stato confermato il dato emerso nel precedente monitoraggio, circa la mancata previsione, negli Uffici Gip/Gup, di giudici specializzati nella materia in esame.

Insufficiente è risultato inoltre il tasso di conformazione alla indicazione contenuta nella precedente delibera di questo Consiglio relativa alla formazione diffusa e costante, in quanto solo il 52% degli Uffici effettua riunioni per la formazione, e di questi quelli grandi e metropolitani e quelli medio grandi nella percentuale del 67%, quelli medio piccoli del 57% e quelli piccoli del 37%.

Quanto alla cadenza temporale in cui si svolgono tali riunioni, solo il 37% degli Uffici le effettua più di una volta ogni trimestre.

Peraltro, tali riunioni sono limitate ai giudici degli Uffici, contrariamente a quanto già auspicato nelle precedenti delibere: solo il 29% degli Uffici GIP effettua riunioni allargate anche ai colleghi del dibattimento e della Procura e, appena il 4%, include anche operatori di settore.

Va auspicata la costituzione di sezioni specializzate o semi specializzate quanto meno negli Uffici metropolitani e di maggiori dimensioni, contemporaneamente prevedendo sistemi di pesatura dei procedimenti che consentano di realizzare una equa distribuzione del carico di lavoro.

A tale riguardo va evidenziato che nessun mutamento risulta intervenuto rispetto alla situazione esistente al momento della precedente delibera dell'8.11.2021 con riferimento alla

⁸ Il sistema è stato elaborato per assolvere ad una funzione organizzativa di distribuzione delle risorse e dei ruoli per garantire: ragionevole durata nel rispetto della qualità ed efficace organizzazione del lavoro dell'ufficio e del singolo magistrato. È un modulo integrato nell'applicativo CONSOLLE di SICP che provvede all'assegnazione automatica, sulla base di criteri predeterminati, della prima udienza (collegiale o monocratica) delle sezioni penali del dibattimento. La configurazione dei parametri di valutazione dei procedimenti, e tra questi, la selezione dei parametri di pesatura, la loro consistenza, la scelta del numero e dell'ampiezza delle classi di peso, resta affidata al capo dell'ufficio in modo da consentire la organizzazione dell'ufficio in base alle esigenze peculiari della realtà giudiziaria.

inesistenza di applicativi informatici Ministeriali che consentano negli uffici GIP di procedere all'assegnazione automatica degli affari che tenga conto della tipologia del reato e del peso del procedimento⁹.

A tale scopo, parimenti a quanto indicato per il settore dibattimentale, costituisce buona prassi la previsione di riunioni di aggiornamento e confronto con cadenza almeno bimestrale che dovranno prevedere anche la partecipazione di magistrati addetti ad altri settori e della Procura della Repubblica, nonché soggetti operanti nella "rete" della violenza per affinare ed aggiornare costantemente nel reciproco confronto, i rispettivi saperi operativi in punto di tecniche di indagine, raccolta e valutazione della prova, protocolli di valutazione del rischio, tutela adeguata della persona offesa.

Strettamente connesso al tema della specializzazione e della equa ripartizione del carico di lavoro è quello dei tempi di trattazione e di definizione dei procedimenti.

Il monitoraggio, sottoposto agli uffici in un momento precedente alle riforme intervenute nel novembre 2023 relative ai tempi imposti al P.M. e al Giudice rispettivamente per la richiesta e per l'evasione di tali richieste, ha restituito un quadro particolarmente positivo relativamente ai tempi di evasione delle richieste di misure cautelari personali, essendo emerso, dalle risposte degli Uffici, che i termini di evasione delle richieste sono inferiori ai venti giorni: l'80% ha indicato termini inferiori a una settimana e solo per i casi particolarmente complessi viene impiegato un tempo superiore (sempre comunque inferiore ai venti giorni), sebbene solo il 55% degli Uffici abbia adottato provvedimenti per promuovere una trattazione prioritaria delle richieste (il 26% con accordo con la Procura, il 6% con la predisposizione di turni ad hoc e il 21% con l'inserimento della richiesta nei turni ordinari per gli affari urgenti).

Pertanto con riferimento alla tempestività nell'emissione delle misure cautelari, appare auspicabile l'adozione di direttive da parte del dirigente dell'ufficio che raccomandino una valutazione dell'urgenza riferita al caso specifico, legata alla gravità dei fatti e al grado di pericolosità dell'indagato, provvedendo, ove necessario, in un tempo minore di quello fissato dal legislatore, al fine di scongiurare il rischio che il termine introdotto - di venti giorni -, superiore, quindi, rispetto a quello entro il quale la maggioranza degli Uffici (80%) provvede, determini un effetto contrario rispetto a quello che il legislatore ha perseguito.

5.1.3 La trattazione prioritaria dei procedimenti ed i riflessi sulla tenuta delle misure cautelari personali

Se il dato relativo ai tempi di evasione delle richieste di misure cautelari personali è soddisfacente, non altrettanto può dirsi con riferimento agli esiti del monitoraggio relativamente alla "tenuta" delle misure cautelari rispetto al tempo necessario per definire i procedimenti, in quanto è stato registrato un numero basso di casi, ma ancora consistente, in cui le misure cautelari perdono efficacia nel corso del dibattimento di primo grado.

Tale dato, estremamente critico, trova la sua principale causa nel numero insufficiente di giudici dedicati alla trattazione della materia e nella inadeguata attuazione dei criteri di priorità nella fissazione degli affari.

Ed infatti, solo il 45% degli Uffici ha adottato provvedimenti per la trattazione prioritaria di tali procedimenti in fase GUP (udienza preliminare e riti alternativi) relativi ai reati di cui all'art. 392 bis, c. 1, lett. a) bis disp. att. c.p.p.: il 25% per tutti i reati di violenza di genere e domestica, tutti gli altri solo nei casi in cui siano state applicate misure cautelari.

Nel settore dibattimentale circa il 75% ha adottato provvedimenti per assicurare la priorità di trattazione, ma tali tipi di provvedimenti sono quasi assenti nei tribunali piccoli e medio piccoli.

⁹ Il monitoraggio eseguito dalla STO nel marzo del 2024 ha consentito di verificare che risultano ancora in uso in alcuni uffici metropolitani sistemi sussidiari di assegnazione (ASPEN), non ministeriali, che, oltre ad essere obsoleti e non suscettibili di evoluzioni, non effettuano alcuna pesatura dell'intero procedimento, ma solo del singolo affare e per la sola funzione GIP e non anche per quella GUP).

Sotto tale profilo va auspicato che tutti gli uffici giudicanti adottino provvedimenti organizzativi che garantiscano effettiva priorità di trattazione a tutte le richieste di udienza preliminare e di riti alternativi che riguardano i reati previsti all'art. 392 bis, c. 1, lett. a) bis disp. att. c.p.p.¹⁰

5.1.4. Modalità di assunzione della prova – la protezione della vittima nel percorso giudiziario.

Particolare attenzione va data alla tutela delle esigenze di protezione della vittima nei procedimenti penali, sia per scongiurare ulteriori danni alla persona offesa, nel suo contatto con l'ambiente giudiziario (cd. vittimizzazione secondaria), sia per ottenere una prova più affidabile perché proveniente da un testimone posto, nel rendere la deposizione, nelle migliori condizioni possibili. Tali esigenze ricorrono sia nei casi di vulnerabilità "*tipica*", conseguente all'essere il dichiarante persona offesa di determinati reati, ovvero testimone minorenne, nell'ambito dei relativi procedimenti, sia in quelli di vulnerabilità "*atipica*", relativa alle vittime di altri reati che si trovino nella condizione di vulnerabilità prevista dall'art. 90 quater c.p.p.¹¹

Il monitoraggio ha posto in evidenza che la maggior parte degli uffici giudiziari, sia per il settore dibattimentale che per l'ufficio GIP/GUP (circa l'88%) non ha individuato prassi o orientamenti comuni per l'accertamento o la dichiarazione della particolare vulnerabilità del testimone/persona offesa e che la valutazione viene effettuata sulla base del caso specifico, talvolta indicando, come segnale di particolare vulnerabilità, una condizione di accertata patologia medico legale.

Solo il 62% degli Uffici dibattimentali utilizza modalità organizzative volte a proteggere la persona offesa o il testimone minorenne nel percorso giudiziario finalizzato all'assunzione della prova, in particolare nelle fasi di accesso ai locali giudiziari, nell'attesa, nell'accesso all'aula del dibattimento e nel corso dell'udienza per garantire che la persona da ascoltare non abbia incontri con l'imputato o suoi familiari in occasioni del suo esame. La stessa percentuale di Uffici prevede fasce orarie o udienze dedicate all'esame delle persone offese o dei testimoni minorenni.

Nettamente superiore è invece la percentuale relativa agli uffici GIP, laddove circa 82% prevede misure organizzative volte a tutelare l'accesso delle persone offese.

Da segnalare inoltre, quale criticità, che quasi nessuno degli Uffici (il 93%) dispone di un albo di periti specializzati nell'assistenza a testimoni/vittime minorenni o persone offese di violenza domestica e di genere, né di interpreti specializzati con i conseguenti rischi sia per la protezione della vittima dalla cd. vittimizzazione secondaria, sia per la qualità della prova assunta.

Quanto all'incidente probatorio, che sicuramente costituisce uno strumento che favorisce la tutela della vittima, evitando la necessità che la stessa venga ascoltata più volte e a notevole distanza di tempo dai fatti, e assicurando, al contempo, la qualità della prova stessa e scongiurando gli effetti di vittimizzazione secondaria e ripetuta, si auspica un maggior ricorso allo stesso.

Il monitoraggio ha evidenziato che l'incidente probatorio risulta essere sempre richiesto e ammesso da tutti gli Uffici quando la persona da ascoltare sia minorenne, e frequentemente anche per le persone offese dei reati di cui art. 392, c. 1 bis, c.p.p.; non tutti gli Uffici, invece, sono dotati di una sala separata, con collegamento con l'aula di udienza in audio videoconferenza o con il vetro specchio, essendovi ancora 52 Uffici che utilizzano solo la protezione costituita dal "paravento".

¹⁰ Norma, anche questa, modificata dall'art. 3, comma 1 della L. 24 novembre 2023, n. 168.

¹¹ L'art. 90 quater c.p.p. dispone: Agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.

La maggior parte degli uffici, a prescindere dalle dimensioni, si avvale di un esperto per l'audizione del minorenne di età inferiore ai dodici anni. Negli altri casi e nei casi di vittima particolarmente vulnerabile, l'esame è condotto dal Giudice che tuttavia, solo nel 30 % degli Uffici ha seguito corsi in materia di ascolto del minore o della vittima particolarmente vulnerabile. Trattasi di criticità significativa rispetto alla quale va ribadita la necessità che venga curata la formazione specifica, anche con incontri con esperti della materia.

5.2. Uffici giudicanti di secondo grado

5.2.1. Specializzazione e perequazione

Nelle Corti d'Appello, la specializzazione è attualmente realizzata dal 50% degli Uffici che hanno risposto al questionario (13 su 26), in misura quindi maggiore rispetto alla precedente rilevazione (solo 9 uffici). Laddove la specializzazione non è applicata (i restanti 13 su 26), le ragioni vengono individuate, in modo sovrapponibile rispetto a quanto risultato dal precedente monitoraggio, nell'insufficienza del numero dei giudici (54% delle risposte), oppure nella scelta operata nel progetto tabellare di non prevedere la specializzazione per materia tra le diverse sezioni, o, ancora, nel numero elevato di procedimenti in materia, che rende opportuna la distribuzione tra le diverse sezioni.

Quanto alla perequazione dei carichi di lavoro – realizzata soltanto nel 34,62% degli uffici - risultano adottate misure organizzative fondate esclusivamente sul numero dei procedimenti e non anche sul maggiore peso da attribuire a tale categoria di reati, in circa la metà degli uffici giudiziari.

Le ragioni della mancata perequazione effettiva, nella maggior parte dei casi, sono attribuite all'esiguo numero di magistrati (70,59%) e, in numero ridotto di Uffici (17,65%), alle difficoltà derivanti dall'inesistenza a tutt'oggi di sistemi operativi di assegnazione automatica che consentano una pesatura dei procedimenti.

Quanto agli uffici di ridotte dimensioni, l'esistenza di un'unica sezione, comporta la necessità di realizzare concretamente una specializzazione diffusa, prevedendo una formazione continua tra tutti i magistrati dell'Ufficio, mediante la convocazione di riunioni, con cadenza almeno bimestrale, aperte anche a magistrati requiranti, giudicanti di primo grado e operatori esterni.

Tutte le Corti di Appello, ad eccezione di due, hanno assunto provvedimenti per assicurare la trattazione prioritaria dei procedimenti in esame, cui corrisponde una percentuale minima di perdita di efficacia delle misure cautelari (circa il 10%).

5.2.2. Modalità di assunzione della prova – la protezione della vittima nel percorso giudiziario

Nelle Corti di Appello l'audizione della persona offesa o del soggetto minorenne, anche tenuto conto del disposto di cui all'art. 190 bis c.p.p., rappresenta un'eventualità eccezionale. Bassa è la percentuale di uffici che adotta misure di protezione della persona offesa nell'accesso alle aule di udienza (soltanto il 19%).

Non sono state individuate prassi per l'accertamento o la dichiarazione della condizione di particolare vulnerabilità del testimone/persona offesa.

La metà degli uffici interpellati ha adottato modalità particolari nell'assunzione della prova testimoniale proveniente dalla persona offesa o testimone minorenne soltanto laddove se ne ravvisi la necessità: l'esame avviene con l'ausilio di un esperto in neuropsichiatria infantile o psicologia, in considerazione dell'età e delle condizioni soggettive del minore emergenti dagli atti. Gli esperti sono scelti prevalentemente nell'albo dei periti della Corte d'Appello la cui specializzazione in materia viene indicata soltanto nel 54% dei casi.

In generale, non sono istituiti albi degli interpreti specializzati nell'assistenza a vittime minorenni o di violenza domestica o di genere ad eccezione di due Uffici.

La maggior parte degli Uffici giudiziari applica nell'esame del minore le indicazioni della Carta di Noto.

Alla luce degli esiti del monitoraggio, pertanto, si ritiene che vada incrementato ulteriormente il ricorso all'incidente probatorio estendendolo anche ai testimoni minorenni ultraquattordicenni,

nonché alle persone offese maggiorenni: un'assunzione della prova precoce rispetto all'epoca in cui sono avvenuti i fatti assicura la qualità della prova stessa e, al contempo, scongiura gli effetti di vittimizzazione secondaria e ripetuta.

Risulta poi necessario, sempre al fine di garantire la genuinità della prova ed evitare ulteriori danni alla persona offesa, prevedere, anche negli Uffici più piccoli, misure organizzative per l'accesso ai locali del Tribunale e all'aula del testimone, nonché per l'attesa dell'audizione, quali l'arrivo in tempi diversi, rispetto all'indagato/imputato, e un percorso prestabilito con l'accompagnamento da parte di personale amministrativo appositamente formato o tirocinanti ex art. 73 decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98 e successive modificazioni, che dovrebbero attendere il testimone sia prima che durante l'escussione per poi accompagnarlo all'uscita.

Allo stesso scopo appare buona prassi riservare alla trattazione dei procedimenti in esame fasce orarie dedicate, in cui sia comunque minore l'afflusso di pubblico.

Va ulteriormente diffusa l'audizione del minore e del maggiorenne vulnerabile nelle forme dell'audizione protetta, destinando una sala separata con collegamento in audio-videoconferenza.

Ogni ufficio giudiziario, inoltre, dovrebbe istituire una sezione dell'albo dei consulenti e periti che indichi la specializzazione relativamente alla neuropsichiatria o psicologia infantile con indicazione anche della impostazione terapeutica, oltre che una sezione dell'albo degli interpreti con l'indicazione della specializzazione relativa ai reati di cui si tratta.

5.2.3. Le misure a tutela della vittima nel processo penale: misure cautelari, misure di sicurezza e misure di prevenzione. Comunicazione alla persona offesa.

L'intervento tempestivo e adeguato sulla valutazione del rischio per la persona offesa e, quindi, per l'emanazione tempestiva di provvedimenti urgenti costituisce un aspetto decisivo nella tutela delle vittime di violenza. Si richiama quanto esposto sopra in merito ai risultati del monitoraggio relativamente alla tempestività dei provvedimenti e alle modifiche normative intervenute.

In un'ottica di massima tutela della vittima, sarebbe auspicabile dare comunicazione alla persona offesa nei casi in cui la misura cautelare potrebbe venir meno in relazione a decisioni del giudice: ad esempio condanna o applicazione della pena con sospensione condizionale.

In tali casi e nei casi in cui siano accordate, in fase esecutiva, e ove possibile, le misure alternative alla detenzione, la recente normativa ha previsto l'immediata comunicazione al Questore ed al Prefetto delle decisioni giurisdizionali al fine di consentire l'attivazione di adeguate misure di protezione. Poiché non è stata prevista la comunicazione alla persona offesa di tali provvedimenti, né delle udienze fissate per le decisioni, sarebbe auspicabile l'adozione di strumenti di comunicazione da parte degli Uffici, in modo analogo a quanto avviene per le richieste di modifica delle misure cautelari ai sensi dell'art. 299 c.p.p.

Quanto all'applicazione delle misure di sicurezza, il monitoraggio ha evidenziato che la maggior parte degli Uffici, a prescindere dalle dimensioni, applica le misure di sicurezza di cui all'art. 609 *nonies* c.p. (87% dei Tribunali ed il 58% delle Corti di Appello) e le pene accessorie di cui all'art. 34 c.p. (84%).

Ulteriore efficace strumento di tutela e prevenzione è rappresentato dalle misure di prevenzione personale, la cui disciplina è stata al pari interessata dalle innovazioni introdotte dalla legge 168 del 2023 (con riferimento al ricorso alla modalità di controllo con il braccialetto elettronico).

Gli esiti del monitoraggio indicano come tale strumento non sia ancora acquisito tra quelli funzionali alla piena tutela della vittima, con una prevalenza di risposte positive alle domande relative all'adozione di tale strumento restituita solo nel caso di uffici di grandi dimensioni (pari al 23%). Il dato è molto basso e costituisce una criticità, nonostante già nella delibera adottata il 3 novembre 2021 questo Consiglio abbia segnalato la opportunità di ricorrere a tale misura al fine di ampliare e rendere efficace la strategia preventiva.

5.3. Uffici giudiziari di Sorveglianza

Dal monitoraggio è emerso che non sempre è tempestiva e adeguata l'istruttoria che consente la valutazione circa le misure alternative, ovvero la concessione dei permessi premio per i detenuti.

Solo in alcuni casi gli Uffici ritengono necessaria l'acquisizione, a tali fini, della sentenza di condanna, che viene richiesta soltanto qualora sia ritenuto necessario in relazione all'entità della pena inflitta ovvero quando dall'istruttoria precedentemente espletata emerga la necessità di evitare il contatto con le vittime del reato.

Si rileva che nella maggior parte dei casi le informazioni richieste pervengono in tempo utile per la decisione (66%). Per il 34% degli Uffici che hanno dato risposta negativa, le ragioni sono da ravvisarsi, verosimilmente, nel notorio carico di lavoro degli UEPE o degli Uffici di P.S. territorialmente competenti investiti.

Pertanto, gli Uffici dovrebbero individuare prassi comuni che favoriscano la disponibilità, da parte dei soggetti che devono valutare il percorso del detenuto, ovvero la situazione del condannato "sospeso" che chiede una misura alternativa, degli atti necessari per una più completa istruttoria.

In considerazione della emanazione di una recente circolare del Dipartimento di Comunità 7/2023, rappresenta una buona prassi da diffondere la richiesta diretta, da parte dell'Ufficio di Sorveglianza e del Tribunale di Sorveglianza competenti, di trasmissione della sentenza.

Risulta inoltre necessario, in attesa di un intervento legislativo in tal senso, impartire direttive che prevedano la priorità di trattazione dei procedimenti relativi ai reati in esame, potendo i tempi lunghi di decisione delle posizioni dei soggetti per i quali l'ordine di esecuzione è stato sospeso, determinare un significativo ritardo nella tutela della vittima.

Anche in tale settore è auspicabile l'incremento dell'offerta formativa della magistratura da parte della Scuola Superiore della Magistratura sugli aspetti specifici della materia, nonché l'incentivo all'adozione di protocolli con la Procura della Repubblica per la trasmissione delle informazioni e degli atti utili, con l'UEPE, con le forze dell'ordine.

5.4. Percorsi trattamentali per autori di violenza

L'esigenza, già più volte evidenziata, di affrontare il fenomeno della violenza contro le donne anche sotto l'aspetto culturale e le stringenti necessità di scongiurare il pericolo di recidiva pongono in rilievo l'importanza del lavoro da compiere sugli autori di reato, già sottolineata dalle diverse fonti e dichiarazioni di impegno sovranazionali.¹²

Il ricorso ai percorsi di trattamento è attualmente previsto, nel settore penale, relativamente all'ammonizione¹³, alle misure cautelari,¹⁴ alla sospensione condizionale della pena,¹⁵ alle misure di prevenzione, alla fase dell'esecuzione della pena. Acquista pertanto rilievo la positiva sottoposizione dell'autore del reato a un programma di prevenzione della violenza¹⁶.

¹² Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne del 1993, Risoluzione del 5 aprile 2011 del PARLAMENTO EUROPEO e del CONSIGLIO sulle priorità e definizione di un nuovo quadro in materia di lotta alla violenza alle donne, la CONVENZIONE DI LANZAROTE, Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa Rec (2002) sulla protezione delle donne dalla violenza; CM/Rec (2007) sulle norme e meccanismi per la parità tra le donne e gli uomini; CM/Rec (2010) sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione e soluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace; Raccomandazione Rec (2014) relativa ai detenuti pericolosi.

¹³ Art. 1 legge 24 novembre 2023 n. 168, che ha modificato l'articolo 3 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla .

¹⁴ Art. 282 quater con riferimento all'art. 299 c.p..

¹⁵ Art. 165 c.p..

¹⁶ Appare utile riportare una sintesi della procedura introdotta: per i reati di cui all'articolo 575, nella forma tentata, o per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 612 -bis, nonché articoli 582 e 583-quinquies nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma del codice penale, la sospensione condizionale della pena è sempre subordinata alla partecipazione, con cadenza almeno bisettimanale, e al superamento con esito favorevole, di specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati, accertati e valutati dal giudice, anche in relazione alle circostanze poste a

Il monitoraggio aveva indicato come aspetto critico le difficoltà degli Uffici nell'individuazione degli enti e nel ruolo del Giudice nella determinazione del programma e delle prescrizioni da imporre. Alla luce della recente modifica normativa introdotta dalla legge n. 168 del 2023, è stata individuata come buona prassi per ciascuno ufficio elaborare, anche con la collaborazione dello UEPE, un elenco degli enti che, tramite la stipula di protocolli, garantiscono percorsi validi e gratuiti per l'autore del reato in modo da consentire al Giudice, già al momento della pronuncia della sentenza, di indicare, contestualmente alla lettura del dispositivo, l'ente e il tipo di percorso da svolgere nonché di determinare i criteri minimi per la valutazione dell'esito "favorevole" del percorso e per la "validazione" del percorso eventualmente intrapreso prima della sentenza definitiva¹⁷.

L'inizio di un percorso di trattamento concreto e adeguato – valutato alla stregua delle indicazioni predeterminate sopra indicate – potrebbe, quindi, costituire un presupposto per le valutazioni in ordine alla concessione della sospensione della pena.

Rappresenta, inoltre, buona prassi adottata da taluni uffici la stipula di accordi con enti territoriali e associazioni al fine di rendere fruibili gratuitamente i percorsi trattamentali a prescindere dalla disponibilità economica e dalle capacità reddituali del soggetto.

5.5. Tribunale per i minorenni

Il monitoraggio è stato esteso al settore penale minorile al fine di verificare l'entità del fenomeno relativo alla commissione di reati di violenza di genere o domestica da parte di minorenni. Si è accertato che non vi sono sistemi di rilevazione statistica dei flussi relativi a tali procedimenti con la conseguenza che non si è potuto effettuare una piena ricognizione del fenomeno, che appare comunque di portata contenuta.¹⁸

La commissione di tale tipo di reati da parte di soggetti minorenni è manifestazione di disfunzionalità nella relazione genitori/figli (dovute a carenze genitoriali, fragilità e povertà educativa del contesto di vita del minore, a situazioni di violenze domestiche perpetrate da uno o da entrambi i genitori, a fallimento di un progetto adottivo...) o di problematiche sanitarie/discontrollo della condotta o di dipendenza o immaturità degli interessati, non adeguatamente e tempestivamente riconosciute e fronteggiate dalle istituzioni.

È, pertanto, necessario che venga svolta in primo luogo un'attività di prevenzione sia da parte dei servizi sociosanitari che da parte dei Tribunali per i minorenni in sede civile e/o amministrativa allo scopo di riconoscere e rimuovere quei fattori che, all'interno di un nucleo familiare, possono degenerare portando alla commissione di condotte penalmente rilevanti da parte dei figli minorenni.

Nel caso di mancata attivazione o di fallimento dell'attività di prevenzione delle situazioni di disagio, con conseguente commissione dei reati in esame, l'intervento del giudice minorile in sede penale si pone la finalità di contemperare l'esigenza di tutelare la vittima con quella di rieducare l'imputato, facendo ampio ricorso agli istituti tipici del processo minorile.

6. Buone prassi sulla rilevazione dei dati statistici nel settore penale

fondamento del giudizio formulato ai sensi dell'articolo 165 c.p.; la cancelleria del giudice che ha emesso la sentenza la trasmette, al passaggio in giudicato, all'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE), che accerta l'effettiva partecipazione del condannato al percorso di recupero e ne comunica l'esito al Pubblico Ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza; gli enti o le associazioni presso cui il condannato svolge il percorso di recupero danno immediata comunicazione di qualsiasi violazione ingiustificata degli obblighi connessi allo svolgimento del percorso di recupero all'Ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà a sua volta immediata comunicazione al pubblico ministero, ai fini della revoca della sospensione ai sensi dell'art. 168, I c., n. 1), c.p.

¹⁷ Recentemente (pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 28 marzo 2025) è stato pubblicato il Decreto Interministeriale (Giustizia e Famiglia- Pari opportunità) previsto dall'articolo 18 della l. 168/2023 con il quale sono stati individuati i criteri per l'accreditamento dei CUAV, i centri per il recupero degli uomini maltrattanti.

¹⁸ Nei pochi Tribunali dotati di sistemi di rilevazione, le pendenze annuali sono risultate inferiori a 100 procedimenti.

Il monitoraggio effettuato presso gli uffici di Procura (ordinaria e minorile) ha evidenziato notevoli difficoltà di estrapolazione, dagli applicativi ministeriali, di dati statistici affidabili ai fini della ricostruzione del numero e tipo di misure cautelari applicate in materia di violenza di genere.

Il monitoraggio effettuato presso gli uffici giudicanti ha evidenziato come l'inserimento dei dati non sia generalizzato e, soprattutto, abbia ad oggetto per lo più il genere dell'imputato e della persona offesa (in una percentuale del 75%), il tipo di formula assolutoria o la prima applicazione di misura cautelare personale, mentre appare ancora carente l'inserimento e l'estraibilità del dato relativo all'aggravamento della misura cautelare per inosservanza della stessa.

Pertanto, i dirigenti degli uffici dovranno monitorare l'effettivo inserimento nei registri informatici di tutte le vicende riguardanti le misure cautelari personali e di prevenzione emesse in materia di codice rosso e, in caso di deficit dei sistemi informatici ministeriali, sia per quel che concerne l'inserimento del dato sia per l'estrazione dello stesso, avvalersi dell'ausilio dei RID e dei locali Cisia.

7. Considerazioni sull'esito del monitoraggio per gli uffici giudicanti. Settore civile.

7.1. Tribunale Ordinario e Corte d'Appello – Tribunale per i minorenni

Quasi la totalità degli uffici giudiziari, Tribunali, ordinari e minorili, e Corti di Appello, ha risposto al questionario; tuttavia in considerazione delle notevoli difficoltà ad estrarre dai registri informatici i dati statistici relativi ai procedimenti in materia di famiglia in cui sia allegata violenza domestica, di genere o, per gli uffici minorili, relativi a minori oggetto di violenza appare, allo stato, impossibile indicare in maniera precisa la portata a livello nazionale del fenomeno.¹⁹ Ciononostante dai dati trasmessi dai Tribunali dei Minori traspare l'importanza e la vasta entità del fenomeno: si consideri, solo per fare un esempio, che in due grandi Tribunali i numeri dei fascicoli pendenti sono superiori a mille.

Il monitoraggio ha evidenziato che la maggior parte dei Tribunali ordinari ha una sezione o un gruppo di magistrati che si occupano della materia, che viene esclusa dalla competenza dei Gop. I tribunali che non hanno una sezione specializzata sono per la quasi totalità piccoli o medio piccoli, con rare eccezioni: in tali casi quasi tutti gli uffici assicurano una formazione specifica.

Non positivo, invece, è l'esito del monitoraggio per le Corti d'Appello, ove la specializzazione non è sempre assicurata, per ragioni legate al numero dei magistrati e ove non viene neppure effettuata una formazione specifica diffusa.

Stesse considerazioni vanno svolte con riferimento ai Tribunali per i minorenni, ove il monitoraggio ha evidenziato il carattere non sempre sufficiente e costante della formazione attuata. Va evidenziato che in tali Tribunali la presenza dei giudici onorari, portatori di uno specifico sapere psicoeducativo, fornisce al giudice togato gli strumenti per una completa comprensione del fenomeno. Nei Tribunali per i minorenni, dunque, l'attività formativa deve necessariamente essere aperta e comprendere sia i giudici onorari, sia gli altri soggetti istituzionali che vengono in contatto con la vittima prima ancora che formalmente inizi un procedimento davanti al Tribunale per i minorenni.

Nello specifico, il Servizio Sociale può costituire un valido collettore delle segnalazioni da parte delle istituzioni o di privati (vittime, familiari o vicini di casa), al fine di vagliare ogni tipo di segnale e di rispondere in maniera efficace e tempestiva alle richieste di aiuto da parte delle vittime, previa specifica formazione del personale e un lavoro in rete fra tutti gli attori istituzionali.

¹⁹ Solo dal marzo 2023 presso i Tribunali ordinari e le Corti d'Appello è possibile individuare i procedimenti in materia di famiglia in cui sia allegata violenza, ma l'estrazione dei dati si riferisce ai soli procedimenti nei quali la parte ricorrente ha indicato il riferimento all'art. 473 bis. 40 e ss. c.p.c., mentre non sono estraibili i dati relativi ai casi in cui sia il resistente o il giudice ad accertare l'esistenza di violenza domestica o di genere nel procedimento già iscritto. Inoltre, per i Tribunali ordinari solo il 25% e per i Tribunali dei Minori una percentuale inferiore hanno sistemi di rilevazione dei procedimenti in tale materia.

Pertanto, come già evidenziato trattando degli uffici di Procura e degli uffici giudicanti penali, rappresenta buona prassi da adottare da parte dei dirigenti degli uffici quella di prevedere, con cadenza regolare, almeno trimestrale, momenti di formazione congiunta tra magistrati, requirenti e giudicanti, ordinari e minorili, ed i soggetti istituzionali coinvolti nei casi di violenza di genere e domestica (FFOO e assistenti sociali, sanitari, psicologi, docenti, ecc.), in modo da realizzare, anche attraverso la stipula di protocolli, un efficace e stabile coordinamento per favorire l'emersione delle violenze, coordinare le azioni dei vari soggetti istituzionali e predisporre il tempestivo intervento giudiziario. Tali protocolli potranno favorire l'istituzione di sportelli di carattere informativo presso gli uffici giudiziari e la mappatura completa dei servizi offerti nel territorio per risolvere le molteplici problematiche connesse alla violenza domestica e di genere.

7.2. Modalità di trattazione

Il dato che emerge dal monitoraggio è che tutti gli uffici giudiziari, di primo e secondo grado, ed i Tribunali per i minorenni generalmente riservano al Collegio le decisioni più complesse.

I riflessi sono positivi per quel che concerne i tempi di trattazione, generalmente inferiori ai tre anni, anche grazie all'adozione dei provvedimenti di riduzione dei termini.

Particolarmente delicato, anche nei procedimenti civili, è il momento dell'ascolto dei genitori e dei minori.

Dal monitoraggio è risultato che nella maggior parte dei casi l'ascolto dei genitori, sia nei tribunali ordinari, ove sono parti del procedimento, che nei tribunali per i minorenni, avviene ricorrendo ad una serie di cautele come la fissazione di orari di comparizione diversi, collegamenti a distanza e accessi separati. Scarso è invece l'utilizzo di esperti o mediatori culturali nell'esame della vittima di violenza straniera, sia nei tribunali ordinari che in quelli per i minori.

La presenza del mediatore culturale si rivela essenziale anche nei casi in cui la vittima straniera sia in grado di comprendere ed esprimersi in lingua italiana, dal momento che per le donne straniere è spesso difficile comprendere i motivi e le finalità dell'intervento delle istituzioni a tutela dei figli.

Rappresenta pertanto buona prassi l'adozione di provvedimenti organizzativi da parte del Dirigente nei quali siano fornite direttive per il ricorso al mediatore culturale anche in ipotesi di comprensione della lingua italiana da parte della vittima, allorquando tale presenza sia giustificata dal contesto culturale di appartenenza.

7.3. Ascolto del minore

Con riferimento all'ascolto del minore presso il Tribunale ordinario, le Corti d'Appello e il Tribunale per i minorenni, il monitoraggio ha consentito di verificare che, quasi sempre, vengono adottate prassi che garantiscono la genuinità dell'ascolto e che viene compiuto in aule dedicate o nella stanza del relatore. Non sempre, tuttavia, è garantita la presenza di uno psicologo o neuropsichiatra infantile a supporto del magistrato che procede all'ascolto e tale dato rappresenta una criticità. Stesse considerazioni vanno svolte con riferimento alla presenza del curatore del minore, che non è sempre prevista. Tale criticità, invece, non si evidenzia nei Tribunali per i minorenni ove sono presenti i Giudici Onorari, che possono affiancare il giudice togato senza che vi sia la necessità di ricorrere alla presenza di esperti esterni.

Rappresenta, pertanto, buona prassi la previsione di un costante coordinamento fra le varie autorità giudiziarie, che preveda delle interlocuzioni già al momento della fissazione dell'audizione del minore nel procedimento penale, in modo da consentire al giudice penale di acquisire notizie rilevanti anche per il procedimento civile e per quello presso il Tribunale per i minorenni, con la conseguenza che il giudice civile/minorile possa acquisire il verbale delle dichiarazioni rese innanzi al giudice penale, al fine di evitare inopportune re-sollecitazioni delle vittime.

A tal fine risulta particolarmente utile la videoregistrazione dell'esame del minore prevista dall'art 473 bis 5 c.p.p., come introdotto dal d.lgs. n. 149/2022,²⁰ e dall'art. 152 quinquies delle disposizioni di attuazione al codice di procedura civile.

7.4. Affidamento dei minori, sostegno delle vittime e rieducazione del maltrattante

Il tema dell'affidamento dei minori nei casi di violenza domestica rende opportuno compiere una serie di accertamenti e, soprattutto, di interlocuzioni tra giudice civile, minorile e penale, che rendono necessario il ricorso a buone prassi organizzative per un'efficace tutela della vittima.

L'affidamento dei minori all'uno o all'altro genitore o a entrambi pone in primo luogo il problema dell'accertamento della capacità genitoriale, accertamento che, soprattutto nei Tribunali ordinari ove non sono presenti i Giudici Onorari, spesso richiede l'ausilio del consulente tecnico, per cui è importante la corretta tenuta dell'albo dei CTU da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari (ordinari e minorili).

Dal monitoraggio è risultato che circa la metà degli uffici, nell'ipotesi di violenza domestica, provvede alla immediata inibizione cautelare dei rapporti tra genitore maltrattante e figli, cui segue un approfondimento (tramite servizi sociali o CTU) e la predisposizione di incontri protetti e di percorsi di recupero.

In quasi tutti i Tribunali ordinari si procede all'affidamento dei minori al genitore vittima di violenza, mentre residuale appare l'affidamento a familiari ed ai servizi sociali, e, in alcuni casi, si ritiene compatibile l'affido condiviso. In tale ultimo caso il mantenimento della responsabilità genitoriale anche in capo al maltrattante comporta la necessità per la vittima di confrontarsi con il partner al fine di assumere le decisioni che riguardano il figlio, con conseguente esposizione della donna a nuovi fattori di rischio. Appare opportuno che nei casi di perdurante affido condiviso dei figli, sia sempre previsto il ricorso alla mediazione dei servizi sociali al fine di favorire uno scambio di comunicazioni circa la situazione dei figli, evitando la vittimizzazione secondaria ed assicurando un ambiente neutro per gli incontri tra genitori e tra maltrattante e figli minori e con modalità particolarmente tutelanti per la vittima.

Nei procedimenti presso il Tribunale per i minorenni nella maggior parte dei casi è assicurato il mantenimento dell'unità della diade madre/figli mediante l'inserimento di entrambi in una struttura comunitaria oppure mediante l'allontanamento del maltrattante dall'abitazione familiare. L'inserimento dei minori da soli in comunità viene adottato solo nelle ipotesi in cui la madre mantenga un atteggiamento non protettivo nei confronti dei figli ed oppositivo nei confronti degli operatori.

E' altresì emerso dal monitoraggio come la misura dell'affidamento del minore all'Ente Locale assume finalità e contenuti di volta in volta diversi a seconda dei singoli casi, potendo avere finalità di vigilanza, supporto ed assistenza a favore delle vittime senza che vi sia contestuale limitazione di responsabilità genitoriale oppure conseguire ad un provvedimento limitativo della responsabilità genitoriale, con conseguente attribuzione ai servizi di alcuni poteri sottratti alla responsabilità genitoriale.

Contemporaneamente alla interruzione dei rapporti viene avviato un percorso di graduale riavvicinamento padre/figli che prevede una previa preparazione psicologica dei minori e del genitore, secondo una tempistica che deve tenere in considerazione l'interesse del minore e che preveda il coinvolgimento dei servizi sociosanitari.

Appare buona prassi quella di prevedere da parte dei Tribunali per i minorenni protocolli con i servizi pubblici specializzati o enti privati specializzati in modo da rendere maggiormente efficaci i percorsi di sostegno della genitorialità e di sostegno psicologico alla vittima e di recupero dell'autore

²⁰ Il d.lgs. n. 149 del 2022, nel disciplinare le modalità di ascolto del minore, ha previsto che "Dell'ascolto del minore è effettuata registrazione audiovisiva. Se per motivi tecnici non è possibile procedere alla registrazione, il processo verbale descrive dettagliatamente il contegno del minore".

maltrattante la cui effettuazione rientra tra i compiti dei servizi socio-sanitari. Tali protocolli dovranno prevedere momenti di formazione specifica comune tra magistrati e operatori e consentire il coordinamento dei vari interventi favorendo un lavoro in rete.

Inoltre, poiché in tali procedimenti si procede quasi sempre alla nomina di curatori speciali del minore, i cui compiti sono particolarmente importanti (trattandosi di procedimenti che possono portare alla decadenza o sospensione della responsabilità genitoriale), appare buona prassi quella della istituzione e della buona tenuta dell'albo di professionisti dotati di formazione specifica per svolgere tale incarico.

Quanto alla fase esecutiva degli ordini di protezione o di altri provvedimenti a tutela del minore, il monitoraggio ha evidenziato che la maggior parte dei Tribunali ha frequentemente disposto l'intervento delle FFOO in ausilio del Servizio Sociale.

Per tale ragione rappresenta buona prassi organizzativa da parte dei dirigenti degli uffici prevedere, attraverso la stipula di appositi protocolli, un costante coordinamento tra FFOO e Servizi sociali, nell'ambito del quale si preveda una formazione specifica delle prime e che i servizi sociali individuino, volta per volta, le modalità più opportune per eseguire il provvedimento del giudice, ricorrendo – se del caso – anche all'ausilio di personale sanitario. Il protocollo consentirà di instaurare una costante rapporto di collaborazione tra soggetti diversi, al fine di contemperare il diritto dei genitori alla difesa con la necessità di preservare il minore da atti pregiudizievoli adottati dagli adulti di riferimento nella fase esecutiva dei provvedimenti.

Quanto alla recidiva nella violenza domestica, all'esito dei percorsi di sostegno e della ripresa della convivenza, si evidenzia come non sempre i Tribunali risultino aver elaborato sistemi di monitoraggio della recidiva.

Appare, pertanto, opportuno introdurre sistemi di rilevazione statistica dei fenomeni di recidiva nella violenza e nell'ambito di questi, quelli verificatisi prima del completamento dei percorsi di sostegno per una ripresa della convivenza con la complicità della vittima, al fine di comprendere i fattori di rischio delle recidive e di lavorare in maniera mirata per eliminarli e rendere il più possibile efficaci i percorsi di rieducazione.

8. Coordinamento tra uffici giudiziari – Reti interistituzionali.

Il tema del coordinamento tra uffici requirenti e giudicanti, tra settore penale e settore civile, tra uffici ordinari e minorili, tra uffici di primo e secondo grado è di fondamentale importanza per consentire un'adeguata attività preventiva e repressiva del fenomeno della violenza di genere da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Il coordinamento rappresenta, infatti, una modalità organizzativa indispensabile per un approccio strategico ed efficace che va realizzato e perseguito da parte di tutti gli Uffici Giudiziari attraverso una costante interlocuzione istituzionale.

Il monitoraggio ha mostrato come non tutti gli Uffici abbiano adottato protocolli o, comunque, codificato modalità di coordinamento delle rispettive attività volte ad assicurare, in primo luogo, il costante scambio di atti e di informazioni sui procedimenti, presupposto indispensabile per attuare un reale coordinamento operativo, ora richiesto anche dalla normativa civile e penale allo scopo di assicurare una adeguata e, soprattutto, completa risposta giurisdizionale.

L'esperienza, infatti, dimostra come le vicende di violenza di genere possano generare diversi procedimenti presso differenti uffici rispetto ai quali è necessario procedere in modo coordinato e non distonico: il procedimento penale; il procedimento dinanzi al Tribunale per i minorenni; il procedimento di separazione/divorzio/regolamentazione dei rapporti tra genitori e figli/ordini di protezione dinanzi al giudice civile. La comunicazione tra gli uffici giudiziari rappresenta uno strumento indispensabile per l'uniformità e la non contraddittorietà della tutela giudiziaria, oltre che per diminuire il rischio di vittimizzazione secondaria.

La maggior parte degli uffici requirenti ha adottato protocolli che prevedono il coordinamento esclusivamente con riferimento all'attuazione del disposto dell'art. 609 decies c.p., coordinamento che consiste per lo più in contatti diretti tra i magistrati titolari dell'attività.

Solo pochi uffici, invece, hanno elaborato protocolli di coordinamento per la condivisione di atti e informazioni in casi di urgenza o in caso di esecuzione di misure cautelari a carico di maggiorenni che siano affidatari di minorenni²¹.

Alla luce degli esiti del monitoraggio va raccomandato a tutti gli uffici di attuare e, quindi, organizzare lo scambio di informazioni tra i diversi uffici, scambio che riguardi anche atti diversi da quelli normativamente previsti (art. 64 bis disp. att. Cod. proc. pen.), al fine di garantire la piena conoscenza delle vicende giudiziarie ed evitare l'emissione di provvedimenti contrastanti o, comunque, non coordinati fra di loro. A tal riguardo è opportuno che vi sia un coordinamento per garantire un'a coerenza fra il contenuto delle misure cautelari limitative del diritto di avvicinamento e il contenuto delle misure di tutela emesse dal giudice civile/minorile.

Tale risultato può essere raggiunto attraverso la stipula di protocolli tra uffici per i quali sia prevista la immediata acquisizione delle informazioni da parte del P.M. o del Giudice nell'ipotesi in cui risulti accertato o probabile che vi sia un procedimento civile pendente e della necessità della tempestiva trasmissione delle informazioni sia da parte del P.M che del Giudice.

Va infine sottolineato che, al fine di consentire al Giudice civile o al Tribunale per i minorenni di essere immediatamente informati della emissione della sentenza di condanna e di adottare i consequenziali adempimenti, è opportuno che i Giudici penali di primo e secondo grado provvedano immediatamente alla trasmissione del dispositivo e successivamente trasmettano le motivazioni.

9. Conclusioni

Tutto quanto sopra premesso,
Il Consiglio,

delibera

di approvare le presenti linee guida.

Per quanto riguarda l'organizzazione di invitare i dirigenti degli Uffici a:

- garantire un'equa distribuzione dei carichi di lavoro tenendo in considerazione le peculiarità della materia;
- attuare la specializzazione dei giudici del dibattimento in tutti gli Uffici di maggiori dimensioni, prescrivendo, a tal fine, che sia operata una valutazione espressa di tale esigenza, nel progetto tabellare; dovranno essere inoltre indicati criteri predeterminati affinché sia rispettata la perequazione del carico di lavoro, tenendo conto del peso maggiore da assegnare ai procedimenti in questione. Ove non sia possibile l'individuazione di sezioni o giudici specializzati, dovrà essere attuata una specializzazione generale e diffusa, con previsione di frequenti riunioni di aggiornamento e confronto, con cadenza bimensile, che siano parte dell'ordinaria attività lavorativa;
- rivalutare concretamente la possibilità, negli Uffici di maggiori dimensioni (quanto meno quelli metropolitani), di introdurre la specializzazione negli Uffici Gip – Gup, con le connesse iniziative relative alla valutazione dei carichi di lavoro e dell'individuazione dei criteri di perequazione; laddove gli Uffici abbiano un numero dei magistrati tale da non rendere possibile la formazione di gruppi specializzati, tenuto anche conto della problematica relativa

²¹ Quanto al compimento di atti di indagine congiunti tra Procure ordinarie e Procure minorili, solo la metà ha organizzato una collaborazione attraverso protocolli che riguardano, per lo più, l'assunzione di testimonianza o l'effettuazione di consulenza tecnica congiunta.

Quanto ai rapporti tra Procura ordinaria e uffici giudicanti del Tribunale settore penale, la maggior parte degli Uffici non ha adottato prassi organizzative per la trattazione di udienze preliminari dedicate alla materia, sì da favorire la trattazione da parte del Pubblico Ministero titolare delle attività di indagine.

Quanto al coordinamento tra uffici giudicanti, vale a dire tra Tribunale Ordinario e Tribunale dei minori, la maggior parte di essi (circa l'82%) non ha protocolli.

Stesse considerazioni valgono per i rapporti interni ai Tribunali, tra settore penale e settore civile.

alle incompatibilità, sono necessarie apposite riunioni di aggiornamento e confronto anche nei Tribunale più piccoli.

Per quanto riguarda la formazione di:

- invitare la SSM ad assicurare un'offerta formativa congrua sia quanto al numero dei corsi organizzati, sia quanto ai contenuti, che dovranno comprendere iniziative formative specifiche sui temi in oggetto, relative alla prospettiva di genere, al superamento di stereotipi e pregiudizi, con una visione trasversale e multiculturale, che curi anche l'aspetto linguistico.
- prevedere che i dirigenti degli Uffici assicurino la formazione dei magistrati che si occupano di violenza di genere e domestica, sia tramite l'invito alla partecipazione a tali corsi, sia favorendo la formazione interna, che si auspica abbia a oggetto anche gli aspetti culturali della radice della violenza e il superamento dei pregiudizi legati al genere.

Per quanto riguarda il coordinamento, di invitare i dirigenti degli Uffici a:

- favorire l'attenzione allo scambio di informazioni da parte di tutti i magistrati penali e civili che si occupano di procedimenti nei quali si trattino situazioni di violenza di genere e domestica anche attraverso una costante e adeguata comune formazione;
- promuovere la sottoscrizione di protocolli fra autorità giudiziarie penali, minorili e civili, volti ad individuare le modalità più efficaci per garantire un costante coordinamento e scambio di informazioni e di atti giudiziari, quanto agli adempimenti di cui all'art. 64 bis disp att. c.p.p. nonché a quelli previsti dagli artt. 299 comma 2 ter e 2 quater, 165 comma 5 seconda parte c.p.p.;
- favorire l'interlocuzione efficace delle autorità giudiziarie sulla esistenza e sul contenuto dei provvedimenti cautelari ed ordini di protezione emessi.

Le risposte degli uffici giudiziari e l'elaborazione delle stesse, compiuta dall'Ufficio statistico del CSM e dal Gruppo di lavoro incaricato, saranno a disposizione durante la seduta di Plenum e successivamente saranno pubblicate sul sito CSM.it."