



Rivista di

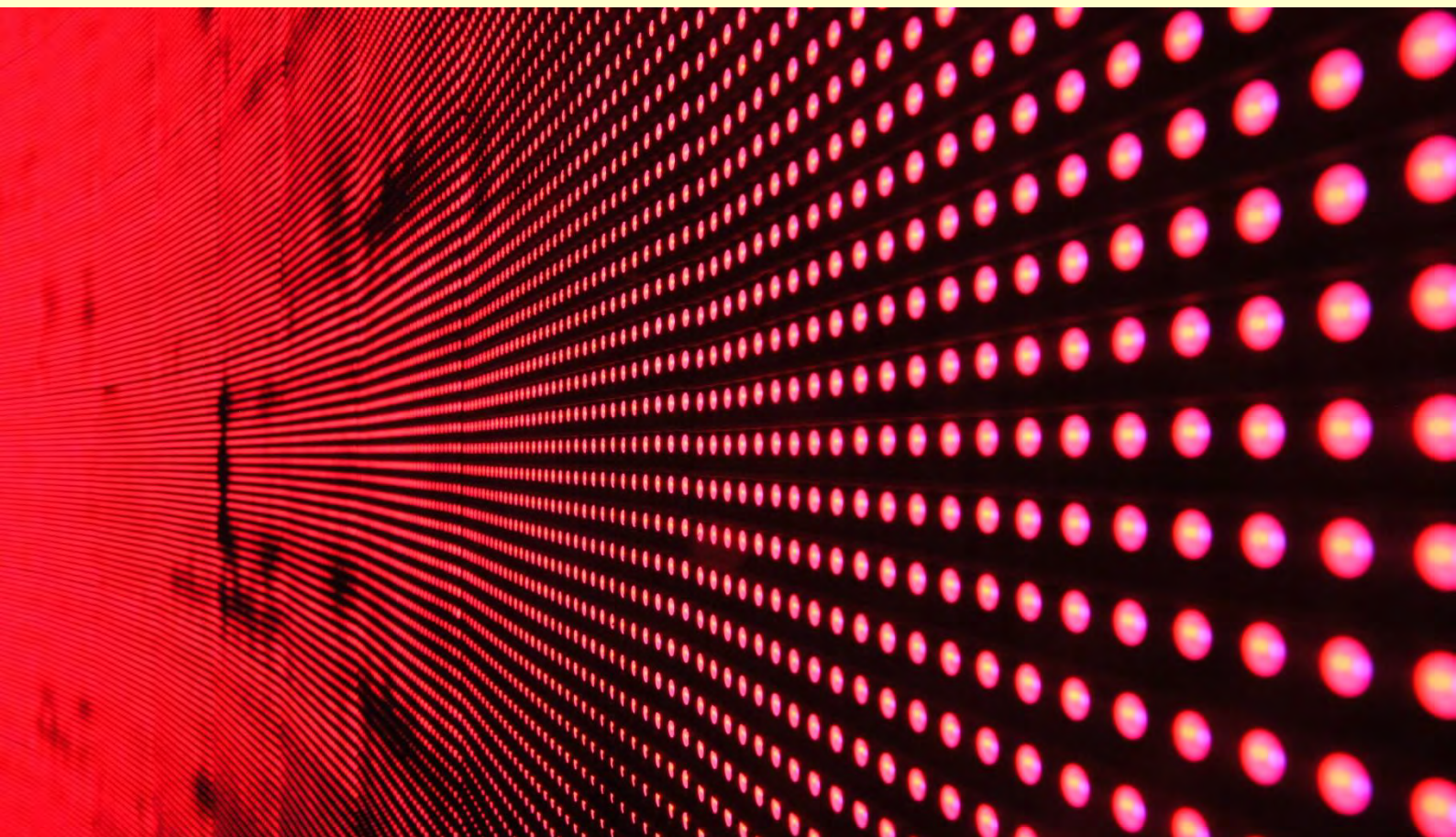
Psicodinamica

Criminale

Registro Stampa del Tribunale di Padova n° 2135 del 30 aprile 2008

ISSN 2037-1195

**Codice rosso:**  
**sospensione condizionale della pena**  
**e percorso di recupero psico-criminologico**  
**dell'autore di reato**



**CODICE ROSSO: SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA E PERCORSO DI RECUPERO PSICO-CRIMINOLOGICO DELL'AUTORE DI REATO TRA DIFFICOLTÀ E RESPONSABILITÀ. ....5**

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| DANIELE GALLO .....             | 5  |
| EDMONDO CAPECELATRO .....       | 6  |
| LAURA BACCARO.....              | 10 |
| <i>Modalità operative</i> ..... | 14 |
| <i>Criticità</i> .....          | 16 |
| DANIELE GALLO .....             | 17 |
| LAURA BACCARO.....              | 17 |
| DANIELE GALLO .....             | 18 |
| EDMONDO CAPECELATRO .....       | 18 |

**AUDIZIONE DI UN ESPERTO CRIMINOLOGO CLINICO DEL TRATTAMENTO DI UOMINI CHE HANNO AGITO VIOLENZA SULLE DONNE .....20**

**VIOLENZA CONTRO LE DONNE.....34**

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DOMESTICA E DI GENERE NELLA LEGGE N. 69 DEL 2019 ..... | 34 |
| L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE NELLA XVIII LEGISLATURA .....                                      | 38 |

**IL RAPPORTO: UN ANNO DI "CODICE ROSSO" .....46**

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA VIOLENZA DI GENERE IN AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO. I RICONOSCIMENTI ALL'IMPEGNO ITALIANO .....                         | 46 |
| <i>L'ambito ONU</i> .....                                                                                                      | 46 |
| <i>L'ambito del Consiglio d'Europa: azioni del Consiglio d'Europa e Convenzione di Istanbul</i> .....                          | 48 |
| <i>L'ambito dell'Unione Europea</i> .....                                                                                      | 50 |
| <i>Le Raccomandazioni del GREVIO. Luci ed ombre del sistema italiano</i> .....                                                 | 51 |
| <i>La legge n. 69 del 19 luglio 2019 (c.d. Codice Rosso): gli obiettivi dell'intervento normativo</i> .....                    | 53 |
| <i>Le misure acceleratorie del procedimento</i> .....                                                                          | 54 |
| <i>I nuovi delitti introdotti</i> .....                                                                                        | 54 |
| <i>Gli interventi sulle fattispecie preesistenti</i> .....                                                                     | 56 |
| <i>Misure di carattere processuale ed organizzativo</i> .....                                                                  | 58 |
| <i>Misure finalizzate ad aumentare la sicurezza della vittima</i> .....                                                        | 58 |
| <i>Misure incidenti sul trattamento penitenziario</i> .....                                                                    | 59 |
| <i>Misure sulla formazione</i> .....                                                                                           | 60 |
| <i>L'ampliamento delle misure di prevenzione già previste nel D.L. n. 159/2011</i> .....                                       | 60 |
| <i>L'indennizzo per le vittime di reato</i> .....                                                                              | 61 |
| <i>Tutela delle vittime di reato e della violenza domestica e di genere: le iniziative del Ministero della Giustizia</i> ..... | 64 |
| <i>Il metodo e i risultati applicativi del nuovo assetto normativo</i> .....                                                   | 65 |
| <i>I dati relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal Codice Rosso</i> .....                                       | 67 |
| <i>(01.08.2019-31.07.2020)</i> .....                                                                                           | 67 |
| <i>I dati relativi alle fattispecie di reato modificate dal Codice Rosso</i> .....                                             | 71 |
| IL CODICE ROSSO NEGLI UFFICI DI PROCURA: I PROFILI ORGANIZZATIVI .....                                                         | 71 |
| LE PRASSI NEL DETTAGLIO .....                                                                                                  | 73 |
| CODICE ROSSO, VIOLENZE E COVID-19 .....                                                                                        | 76 |
| GLI ESITI DELLA CONSULTAZIONE DEGLI UFFICI NEL PERIODO DI EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA. ....                                       | 78 |
| <i>Lo studio del Consiglio Nazionale delle Ricerche</i> .....                                                                  | 79 |

|                                                                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Uffici di Procura</i> .....                                                                                                                                               | 80        |
| <i>Tribunali settore civile</i> .....                                                                                                                                        | 81        |
| <i>Tribunali settore penale</i> .....                                                                                                                                        | 82        |
| IL CODICE ROSSO TRA PREVENZIONE E RIEDUCAZIONE:IL TRATTAMENTO PENITENZIARIO DEL SOGGETTO CONDANNATO ED IL TRATTAMENTO PREVENTIVO DEL SOGGETTO MALTRATTANTE OD ABUSANTE ..... | 82        |
| <i>Il trattamento penitenziario</i> .....                                                                                                                                    | 82        |
| <i>La partecipazione del detenuto al trattamento</i> .....                                                                                                                   | 83        |
| <i>Esperienze del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità</i> .....                                                                                             | 86        |
| LA FORMAZIONE PROFESSIONALE .....                                                                                                                                            | 87        |
| <i>La formazione delle Forze dell'Ordine</i> .....                                                                                                                           | 87        |
| <i>La formazione dei magistrati</i> .....                                                                                                                                    | 89        |
| LINEE DI AZIONE .....                                                                                                                                                        | 89        |
| <b>UN ANNO DI CODICE ROSSO. REATI SPIA E FEMMINICIDI</b> .....                                                                                                               | <b>91</b> |
| IL CODICE ROSSO .....                                                                                                                                                        | 91        |
| BILANCIO DI UN ANNO .....                                                                                                                                                    | 92        |

## Editoriale

In questo numero riportiamo i contributi dei relatori intervenuti al webinar **dal titolo: Codice rosso: sospensione condizionale della pena e percorso di recupero psico-criminologico dell'autore di reato tra difficoltà e responsabilità.**

L'associazione Psicologo di strada di Padova con la partecipazione della Scuola Superiore per Mediatori Linguistici "P. M. Loria" della Società *Umanitaria Milano* ha promosso un webinar su queste tematiche molto urgenti e che rispecchiano parte delle attività associative.

L'incontro online si è tenuto il 10 maggio.

Sono intervenuti:

Edmondo Capecelatro, avvocato penalista. Docente di Criminologia e Vittimologia presso Università P.M. Loria-Umanitaria di Milano. Già Vice Questore 1° Dirigente della Polizia di Stato.

Laura Baccaro, psicologa, criminologa, docente di Psicologia criminale presso l'Università P.M. Loria-Umanitaria di Milano, presidente associazione Psicologo di Strada

Ha coordinato l'evento il prof. Daniele Gallo, Giornalista, saggista. Direttore didattico della Scuola Superiore per Mediatori Linguistici P.M. Loria della Società Umanitaria di Milano.

Si è posta una riflessione interdisciplinare sul c.d. trattamento, sulle modalità d'intervento e sulle tutele per gli operatori e per le vittime.

Nella seconda parte del numero della Rivista sono riportati articoli ad integrazione e aggiornamento degli interventi dei relatori.

Segnaliamo la pubblicazione, sul sito del Ministero della Giustizia, del rapporto sull'applicazione della Legge 69/2019 (*«Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere»*) che contiene i dati giudiziari relativi alle **nuove fattispecie di reato** introdotte dal "**Codice Rosso**".

Come si legge sul sito del Ministero, dal documento – che comprende una **rilevazione statistica** dei dati raccolti presso gli uffici giudiziari fra il **1° agosto 2019 e il 31 luglio 2020** – emergono cifre molto significative, specie per ciò che concerne i reati di nuova introduzione.

**– Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa:**

sono state aperte **2.735 indagini;**

vi sono state **527 richieste di rinvio a giudizio;**

**350 le richieste di archiviazione;**

sono state pronunciate **74 sentenze** (di cui **30 condanne con rito abbreviato, 21**

**patteggiamenti, 18 condanne in Tribunale, 2 decreti penali di condanna, 2 assoluzioni, un proscioglimento);**

**20 processi conclusi in Tribunale;**

**104 processi ancora in corso.**

– ***Revenge porn:***

sono state avviati **1.083 procedimenti penali**;

sono state formulate **121 richieste di rinvio a giudizio**;

**226 le richieste di archiviazione**;

**8 le sentenze emesse** (di cui **2 condanne con rito abbreviato, 3 patteggiamenti, una condanna in Tribunale e 2 proscioglimenti**);

**3 processi conclusi in Tribunale**;

**13 processi ancora in corso.**

– *Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni al viso:*

**82 le inchieste aperte**;

**35 le richieste di rinvio a giudizio**;

**6 richieste di archiviazione**;

**5 le sentenze emesse** (di cui **2 condanne con rito abbreviato, una condanna in Tribunale e 2 assoluzioni**);

**2 processi in Tribunale**;

**un processo ancora in corso.**

– ***Costrizione o induzione al matrimonio:***

**32 le iscrizioni di nuovi casi**;

**3 richieste di rinvio a giudizio**;

**7 richieste di archiviazione**;

**2 i processi in corso in Tribunale.**

Nel periodo considerato dal rapporto, che tiene conto anche del periodo di *lockdown*, è aumentata dell'**11%** la percentuale dei procedimenti iscritti per il **reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi**: un sensibile incremento delle denunce è avvenuto tra il 1° gennaio e il 31 maggio 2020. Dal 1° agosto 2019 al 31 luglio 2020 si è, invece, registrata una diminuzione dei reati di **violenza sessuale, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo e stalking**.

Il testo della l. 69/2019 è consultabile a questo [link](#).



**LUNEDÌ 10 MAGGIO 2021 (ore 17)**



L'associazione **Psicologo di Strada** di Padova,  
con la partecipazione della Scuola Superiore per Mediatori Linguistici "P. M. Loria" della Società  
Umanitaria di Milano, organizza **lunedì 10 maggio** (ore **17**) un incontro sul tema:

## **CODICE ROSSO:**

**sospensione condizionale della pena e percorso di recupero  
psico-criminologico dell'autore di reato tra difficoltà e responsabilità.**

*Partecipano*

### **EDMONDO CAPECELATRO**

Avvocato penalista, docente di Criminologia e Vittimologia  
presso l'Università P. M. Loria - Umanitaria di Milano. Già Vice  
Questore 1° Dirigente della Polizia di Stato.

### **LAURA BACCARO**

Psicologa, criminologa, docente di Psicologia criminale  
presso l'Università P. M. Loria-Umanitaria di Milano, presi-  
dente dell'associazione Psicologo di Strada.

Coordina **DANIELE GALLO**, Giornalista, saggista, direttore didat-  
tico della Scuola Superiore per Mediatori Linguistici P. M. Loria  
della Società Umanitaria di Milano.

Su piattaforma **Zoom** (su prenotazione)  
e ad ingresso libero sul gruppo Facebook **Psicologo di Strada**  
Per prenotazioni all'incontro Zoom e informazioni scrivere a  
**segreteria@psicologodistrada@gmail.com** o **Whatsapp al 3475220363**

## **Codice rosso: sospensione condizionale della pena e percorso di recupero psico-criminologico dell'autore di reato tra difficoltà e responsabilità.**

**Daniele Gallo**

Benvenuti a tutti i numerosi intervenuti a questo nuovo appuntamento organizzato dall'associazione Psicologo di strada. Un ringraziamento particolare a Laura che ha stimolato questo appuntamento attraverso la proposizione di questo interessantissimo tema che ho l'onore di introdurre.

Ci occuperemo oggi della legge 69/19 promulgata il 9 agosto 2019 e conosciuta anche come Codice Rosso. È una legge che è nata con l'obiettivo di introdurre nuove fattispecie di reato, inasprire le pene e garantire una risposta istituzionale pronta, energica contro la violenza di genere. Questa è un problema, un dramma, un fenomeno che si è manifestato in tutta la sua trasversalità sociale, culturale, economica nel nostro Paese e non solo nel nostro Paese.

I dati ISTAT evidenziano che in Italia il 31.5 % delle donne ha subito nel corso della propria vita una qualsiasi forma di violenza fisica o sessuale. Le donne subiscono minacce per il 12.3% e sono oggetto di schiaffi, calci, pungi, morsi per il 7.3% o spintonate e strattonate per l'11.5%. Tra le donne che hanno subito violenza sessuali le più diffuse sono quelle fisiche cioè essere toccate, abbracciate, bacciate contro la propria volontà per il 15.6%, i rapporti indesiderati vissuti come violenza il 4.7%. Infine, gli stupri o i tentati stupri il 3.5%. Si rileva che le forme più gravi di violenza sono esercitate dai partner, da parenti o amici. Il 43.9% degli omicidi di donne sono commessi dai partner. Sono numeri agghiaccianti che certamente hanno meritato una risposta istituzionale energica, convinta.

Ed ecco che questa legge (la legge 69/19 del 9 agosto 2019, conosciuta come Codice Rosso) ha avuto proprio questa finalità, questo obbiettivo: rendere più sentita la risposta delle istituzioni rispetto a questa piaga.

C'è una frase per inquadrare la portata di questo problema, racchiude perfettamente l'essenza del problema. È una riflessione di una drammaturga americana, Ensler<sup>1</sup>, che scrive: *"Quando si violentano, picchiano, storpiano, mutilano, bruciano, seppelliscono e terrorizzano le donne in realtà si distrugge l'energia essenziale della vita su questo pianeta. Si forza quanto è nato per essere aperto, fiducioso, caloroso, creativo e vivo ad essere piegato, sterile e domato"*.

Ecco, pensate a quanto disequilibrio, ferocia, barbarie e a quanta rinuncia di aderire ad un progetto collettivo del genere umano andiamo incontro quando assistiamo alla violenza di genere. Ecco, per entrare nei meandri, per rovistare nei meccanismi giudiziari e sociologici di questa legge, ci sono due grandi personalità nelle rispettive competenze che sono il professor

---

<sup>1</sup> Eve Ensler, drammaturga, scrittrice, attivista americana e celebre nel mondo per i suoi *Monologhi della vagina* (ed. Il Saggiatore). È grazie a lei che il 14 febbraio si celebra la giornata One Billion Rising, il movimento internazionale contro la violenza sulle donne fondato nel 2013. V-Day sta per Victory (vittoria), Valentine (il giorno di San Valentino, l'amore dunque) e Vagina.

Edmondo Capecelatro, avvocato penalista, docente di criminologia e vittimologia all'Università per mediazione linguistica, già primo dirigente della polizia di stato, vicequestore: un'esperienza a tutto tondo. Insieme ad Edmondo sarà chiamata a dare il proprio contributo di alto livello Laura Baccaro che gioca in casa grazie alla sua direzione di questa associazione. Psicologa, criminologa e docente di psicologia criminale all'Università di Milano.

Due grandi personalità che ci aiuteranno a rovistare in questa legge per vedere se ha funzionato, se funziona, se ha criticità o se è stata una risposta completa, appagante per questa necessità sociale. Si ragionerà intorno a questa legge, alla sospensione condizionale della pena, al percorso di recupero psico-criminologico dell'autore di reato tra difficoltà e responsabilità. La prima valutazione sarà giuridica, legale e quindi nessuno meglio di Edmondo Capecelatro potrà aiutarci a capire la portata di questa legge. E se ha funzionato, se sta funzionando o se invece abbia bisogno di alcuni correttivi. Ecco, il prof. Capecelatro ci aiuta nella dimensione giuridica, nell'analisi giuridica di comprensione di questa legge, la legge chiamata codice rosso.

## Edmondo Capecelatro

Grazie al prof. Gallo per la presentazione. Voglio iniziare con un brevissimo riferimento di natura storica. Se qualcuno di voi dovesse per caso trovarsi a visitare la necropoli romana di Fiumicino potrebbe ad un certo punto imbattersi in una iscrizione funebre sulla quale è scritto: *"Restuto piscinese e prima resto posero a prima Fiorenza figlia carissima che fu gettata nel Tevere dal marito Orfeo"*<sup>2</sup>. In un'altra necropoli di Lione troviamo un'altra iscrizione che ci dice: *"A Giulia maiana donna specchiatissima uccisa dalla mano di un marito crudelissimo"*.

È triste constatare che dopo 2000 anni stiamo ancora a parlare di violenza sulle donne, stiamo ancora parlare di un fenomeno che dovrebbe essere mai esistito ma, siccome è esistito, dovrebbe essere comunque risolto. Diciamo che in questi 2000 anni fortunatamente dei passi in avanti sono stati fatti. Sono stati fatti dei passi in avanti sia a livello di progresso sociale e anche a livello di civiltà giuridica, anche se anche in questo settore fa un po' impressione vedere come la riforma giuridica difficilmente riesca a precedere la maturità delle persone. È il nostro cosiddetto diritto naturale, le nostre coscienze, il nostro modo di affrontare una società e nella società, i rapporti tra i due generi quello maschile quello femminile. Poi vediamo che il diritto viene dietro, viene qualche modo a ratificare da un punto di vista positivo di diritto positivo quello che la società in qualche modo ha già accettato. Il problema ad oggi sicuramente è meno grave dei tempi passati. Pensiamo che fino a 50 anni fa, quindi non parliamo più dell'Impero Romano ma parliamo della nostra civiltà, esisteva il delitto d'onore ricordiamoci che esisteva l'adulterio. Tutti reati tra virgolette al femminile: era punibile la donna che avesse tradito il marito non era punibile il marito che avesse tradito la donna. A mano a mano siamo andati avanti e l'ultimo passo che è stato fatto è quello appunto della legge entrata in vigore il 9 agosto del 2019 e conosciuta come codice rosso.

---

<sup>2</sup> Si registrano anche nel mondo romano femminicidi di personaggi noti e meno noti perpetrati in famiglia. Leggiamo l'epitaffio (H. ThylanDeR, *Inscriptions du Port d'Ostie*, Lund 1951-1952, i, p.155 A 210) di una povera giovane gettata nel Tevere dal marito Orfeo: «*Restuto Piscinese e Prima Restuta posero a Prima Florenzia, figlia carissima, che fu gettata nel Tevere dal marito Orfeo. Il cognato Dicembre pose. Ella visse sedici anni e mezzo*».



Il **codice rosso** che sicuramente ci dà delle nuove possibilità di combattere il fenomeno della violenza. Ma guardiamo un attimo questa legge da due punti di vista. Perché una legge può essere perfetta, sicuramente perfettibile, ma l'applicabilità della legge è sempre possibile o la legge resta descrizione di belle parole elencate in alcuni articoli ma che poi da un punto di vista pratico non sempre trova rispecchio nella realtà?

Il codice rosso prevalentemente prevede l'aggravamento di una serie di pene già previste dal Codice penale, da leggi precedenti. Per carità, ben venga l'aggravamento delle pene in questo settore: non solo la violenza sessuale che era punibile da 5 a 10 anni è oggi punibile da 6 a 12 anni. Sono state tenute in considerazione nel codice rosso quelle che, a volte, sono effettive necessità della donna. Ad esempio, senza voler fare polemica alcuna, solitamente delitti punibili a querela in base al nostro codice prevedono un termine massimo per la presentazione della querela di tre mesi. La violenza sessuale prevedeva un termine di sei mesi che è stato portato ad un anno con l'introduzione del codice rosso. Quindi il comprendere come la donna molte volte prima di procedere ad una denuncia abbia la necessità di chiarirsi con sé stessa, di capire cosa effettivamente stia succedendo. Per cui anche tre mesi possono essere talvolta pochi per prendere una decisione del genere.

Ancora, il codice rosso ha altri meriti, ad esempio, quello di avere introdotto delle nuove fattispecie di reato che prima non esistevano e che la giurisprudenza doveva comunque in qualche modo inquadrare in altri reati che fossero simili o applicabili a fattispecie concreta. Oggi abbiamo una precisa norma del codice rosso, per esempio, che prevede la punibilità del cosiddetto Revenge porno della diffusione telematica di immagini a contenuto pornografico o comunque a contenuto erotico che il soggetto ripreso non ha mai concesso l'autorizzazione a diffondere. Questo perché chiaramente la telematica è un qualcosa di relativamente recente per cui è chiaro che una volta il Revenge porn così come le intendiamo noi non sarebbe potuto esistere ed è giusto che il legislatore inseguia in qualche modo lo sviluppo dei tempi perché la legge sia davanti allo sviluppo.

Ancora abbiamo un'altra norma che, se prima si cercava in qualche modo di punire il fatto adattandolo a fattispecie simili, oggi prevede chiaramente quella che è la induzione o la costrizione al matrimonio o l'induzione al matrimonio. Anche qui è facile capire che cosa abbia indotto il legislatore a prevedere questo tipo di reato perché una volta forse anche nel nostro mondo esisteva l'induzione al matrimonio la costrizione al matrimonio. Esisteva a qualsiasi livello: dalle case reali al contadino che in qualche modo cercava attraverso il matrimonio di stabilire o alleanze o convenienze di carattere economico. Oggi da noi diciamo che questa situazione è abbastanza superata, però oggi si affacciano alla sfera dei delitti dei nuovi reati i cosiddetti delitti culturalmente orientati.

Cosa intendiamo per delitti culturalmente orientati? Quei delitti che, in base a una cultura, non sempre simile alla nostra ma che va rispettata secondo me in quella che è la sua esternazione, ma va soprattutto poi integrata. Quindi questa forma di cultura che vada integrarsi viviamo in un mondo globalizzato viviamo in un momento di fusione tra culture diverse e chiaramente questa fusione come ogni comportamento umano va anche disciplinata giuridicamente. Ecco che quelle che potrebbero essere delle abitudini di alcune culture non di altri nel momento in cui vengono a contatto con culture diverse dovrebbero essere disciplinate. Anche in questo modo il codice rosso ha introdotto appunto la nuova norma sulla induzione o costrizione al matrimonio.

Diciamo che fortunatamente vediamo che non è poi, almeno a calcolare quelli che sono i risultati statistici dei procedimenti, un fenomeno così allarmante così diffuso perché nel primo anno di monitoraggio del codice rosso abbiamo avuto undici procedimenti in tutta Italia per induzione o costrizione al matrimonio. Quindi una percentuale veramente bassa e alquanto insignificante.

Un altro reato che è stato introdotto dal codice rosso è quello dello sfregio permanente al viso della persona. Prima lo si faceva rientrare tra le lesioni gravi o gravissime, oggi invece costituisce un caso a sé stante quindi un titolo di reato al sé stante. Anche qui vediamo una diversità forse da quanto ci si aspetterebbe. Perché sempre in questo primo anno di monitoraggio processuale dell'applicazione della legge del codice rosso abbiamo che sono state denunciate, si sono instaurati processi per 56 episodi di lesioni permanenti o sfregio al volto. Di questi 56 episodi 43 sono a danno di maschi e 13 a danno di donne. Quindi non possiamo fortunatamente iscrivere questo tipo di reato in quello che è il reato di violenza di genere o violenza da possesso che si voglia del genere maschile nei confronti del genere femminile.

Il tema dell'incontro di oggi, così come voluto e organizzato dalla prof. Baccaro, secondo me batte essenzialmente su un altro tema. Più che sullo studio e sulla valutazione della legge, sulla valutazione dell'efficacia della legge nel momento in cui Laura ci dice: codice rosso e sospensione condizionale della pena.

Cos'è la sospensione condizionale della pena? Ovviamente vedo che ci sono degli avvocati per cui sarebbe completamente inutile spiegare cosa sia. Ma per chi avvocato non lo è, la sospensione condizionale della pena diciamo che è un beneficio che viene riconosciuto a quelle persone che dovessero riportare una condanna ad una pena non superiore a due anni. Pena che può godere di una sospensione nel tempo e che dopo cinque anni solitamente finisce totalmente per essere cancellata o per scomparire. Il magistrato può talvolta subordinare la concessione della sospensione della pena a determinati adempimenti da parte del reo. Ad esempio, per farne uno, al risarcimento del danno alla vittima. Diciamo un può comunque subordinare.

Mentre, nel caso del codice rosso, la sospensione condizionale della pena ha un aspetto totalmente diverso perché vediamo che il giudice nel concedere eventualmente la sospensione della pena deve subordinare. Per cui gli è preclusa ogni possibilità di diversa valutazione, ma deve subordinare la sospensione della pena ad un percorso terapeutico di rieducazione che il reo deve comunque compiere.

Qui incontriamo però forse uno dei primi **limiti** che il codice rosso comincia presentare. Perché diciamo che tra i reati previsti dal codice rosso innanzitutto la possibilità di arrivare a una sospensione condizionale della pena è una possibilità molto remota. Le pene che sono previste sono pene che difficilmente riescono ad arrivare sotto la soglia dei due anni (fatta eccezione forse per due reati in particolari: maltrattamenti in famiglia che se non sbaglio sono punibili con una pena minima di tre anni e quindi, con determinati benefici o scelta di rito speciali, possono facilmente scendere a 24 mesi e probabilmente quella del 612 bis e quindi il reato comunemente detto di stalking, cioè reato di atti persecutori). In tutti gli altri reati vedo difficilmente applicabile una sospensione condizionale della pena.

A ciò aggiungersi altre fattispecie: la legge prevede che il costo di quello che è il programma terapeutico debba essere a carico del condannato. Per carità giustissimo, non è giusto che un condannato debba in qualche modo pesare sul bilancio pubblico, però è pur vero che non tutti condannati possono comunque concedersi la possibilità di pagare un programma terapeutico. Allora cosa facciamo? Abbiamo i condannati di serie a che, avendo la possibilità, vanno a seguire

un corso sperando che sia un corso reale e non uno di quei corsi che prendono le presenze e un altro che invece non potrà fruire della sospensione condizionale della pena perché non ha la possibilità economica di sostenere le spese del corso. La famosa frase: "la legge è uguale per tutti" che leggiamo quotidianamente nelle aule di giustizia forse in questo caso potrebbe non essere proprio uguale per tutti.

Ancora, la legge prevede una serie di misure anche abbastanza severe per quanto riguarda gli atti violenti verso le fasce deboli, essenzialmente verso il sesso femminile che poi è quello maggiormente esposto a questo tipo di problematiche.

Ma cosa prevede per la tutela della donna che denuncia il maltrattamento?

Facciamo un attimo un piccolo filmato di una donna che a un certo punto dopo l'ennesimo maltrattamento da parte del compagno decide di andare in un ufficio di polizia, dei carabinieri a denunciare il compagno. Benissimo, denuncia il compagno e poi cosa fa? Torna a casa? Non so cosa potrebbe succedere a casa.

Lo stato è in grado di offrire alla donna realmente quelle che sono le soluzioni alternative che ci prospetta? Cioè in grado di avere queste case di accoglienza laddove la donna possa, sia pur per un periodo di tempo temporaneo e per un periodo di tempo che sia il più breve possibile, avere in qualche modo un'immediata sicurezza per la sua incolumità? Dubito, non voglio dire né sì né no. Dubito che siamo pronti ad accogliere una donna.

Tutto questo fa parte veramente della lotta alla **violenza di genere o di possesso**.

Parlo di generi possesso perché, è una mia visione personale, io criminologicamente non faccio rientrare la violenza sulle donne nella violenza di genere, ma nella violenza da possesso. Però è una mia visione particolare non sto più a parlarle perché usciremo fuori tema.

Innanzitutto, prima di fare una legge, sicuramente efficace, utile, sicuramente che possa dare un contributo a combattere il sistema di violenza, bisogna far sì che questa legge abbia un'applicabilità.

La legge prevede che le forze di polizia giudiziaria, quindi polizia, carabinieri, guardia di finanza, eccetera, preparino, attraverso appositi corsi, il personale specializzato affinché la donna quando va in un commissariato di polizia o in una stazione dei carabinieri abbia quale interlocutore una persona esperta. Che non abbia il vecchio maresciallo che, in buona fede, dica: " *Sì va bene signora, ma sopporti, stia tranquilla, vedrà che passerà*". Quindi tutto questo lo abbiamo creato? Non mi risulta che nessuno delle attuali forze di polizia abbia dato già corso alla specializzazione di personale appositamente formato. Si fanno dei corsi, si fanno degli aggiornamenti di carattere generico ma il formare una fascia di una forza di polizia esclusivamente per un settore così delicato non credo che ci sia.

Allora tutto questo contribuisce effettivamente a far sì che possiamo sperare che in un domani non lontanissimo tutto di quello di cui stiamo oggi parlando sia storia e non più cronaca quotidiana.

Anche perché vedete, il fenomeno della violenza sulle donne, abbiamo prima fatto un breve riferimento alle necropoli romane, è un fenomeno che è sempre esistito. Anche andando indietro di migliaia di anni. È un fenomeno che esiste nonostante, per carità, di leggi a proposito ne siano state fatte tante.

Allora forse questo significa un'altra cosa, significa che per combattere efficacemente il fenomeno della violenza dobbiamo vederlo come problema culturale: esistono ancora sacche di sottocultura laddove si vanno a esprimere istinti bestiali, istinti primordiali, che ritengono la superiorità di

qualcuno su un altro a qualunque livello, che ritengono che la superiorità vada comunque spiegata e imposta con la violenza. Questo è una forma di cultura, di educazione a cui dovremmo in qualche modo far sì che ricorrano tutti: sia il sesso femminile che quello maschile. Quello maschile perché purtroppo è il protagonista di questo segno di violenza, di intemperanza. Il sesso femminile perché sempre in più impari a non sottostare alla violenza a non credere alla redenzione improvvisa di qualcuno, a non dire: " *sì va bene mi ha picchiato però in fondo si è pentito perché poi mi ha portato dei fiori*".

Ricordate che di solito in questi casi, lo dico alle donne, gli ultimi fiori che si ricevono sono quelli dal giorno del funerale perché è difficile che dove si instauri una spirale di violenza, una spirale di sopraffazione, basti una legge a cambiarla o basti una sopportazione a cambiare.

Alla violenza si reagisce, alla violenza si combatte, si combatte con la cultura e quindi ben vengano le leggi ma soprattutto quello che mi auguro ben venga una formazione culturale che faccia sì che finalmente dopo migliaia di anni possiamo mettere uno stop alla violenza di genere. Grazie e passo la parola alla prof.ssa Laura Baccaro.

## Laura Baccaro

Grazie Edmondo e ringrazio tutti di essere qua.

Riconoscere la necessità di interventi strutturati e documentabili ai fini della prevenzione della recidiva e della sicurezza della vittima è stato un passo importante compiuto con la legge n. 69/2019, c.d. codice rosso.

Siamo ben consapevoli che gli interventi psicologici e trattamentali con gli autori o autrici sono operazioni strutturate e complesse, che richiedono modalità multidisciplinari di presa in carico e gestione.

Sappiamo che la violenza agita nelle relazioni affettive, la violenza intrafamiliare e nei legami è parte di un percorso strutturato, sia culturalmente che personologicamente, di dominanza e di controllo. Spesso è accompagnata da comportamenti di abuso e di potere che vanno al là degli stereotipi di genere, a fronte anche dei cambiamenti del concetto di famiglia, delle unioni civili e delle diverse modalità dei legami.

Come Associazione psicologo di strada ci occupiamo di stalking dal 2010 e dal 2014 di violenza nelle relazioni.

Io, come associazione che rappresento, parlerò proprio delle difficoltà della presa in carico delle persone in sospensione condizionale della pena.

La **legge n. 69/2019** indica gli interventi per un percorso di recupero e di assistenza psicologica. Nello specifico:

– **l'art. 6** prevede che con riguardo ai reati di violenza domestica e di genere la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati. Gli oneri derivanti dalla partecipazione a tali corsi di recupero sono a carico del condannato.

– **l'art. 17** modifica l'ordinamento penitenziario tale che prevede la possibilità per i condannati per delitti sessuali in danno di minori, per reati con i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 del Cp) e stalking (art. 612-bis del Cp) di sottoporsi a un trattamento



psicologico con finalità di recupero e di sostegno, suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari.

Come dice la normativa, possono essere anche associazioni ma non precisa le caratteristiche e le competenze che queste associazioni dovrebbero avere. Non sono definite in alcun modo e in alcuna parte del testo di legge le competenze e le professionalità degli operatori necessarie per prendersi in carico persone e, in un'ottica di sospensione condizionale della pena, non sono stabiliti i capisaldi del trattamento ovvero i punti-chiave e gli obbiettivi trattamentali ma soprattutto le modalità di verifica e di "adesione positiva".

Questo tipo di approccio, appunto come diceva il prof. Capecelatro prima, è rivolto soprattutto ai cosiddetti "reati relazionali" e in questo intervento mi riferirò soprattutto al reato di maltrattamento e al reato di stalking.

Come associazione ci occupiamo di queste tematiche come attività di sportello, di consulenza e presa in carico, e per attività di formazione. Per cui vi racconto un po' anche le osservazioni che nel tempo abbiamo fatto e come poi, dopo questo tipo di osservazioni, come abbiamo iniziato ad operare nei confronti dell'autore di reato, sia uomo che donna. Noi seguiamo, dal punto di vista psico-criminologico, anche persone in sospensione condizionale della pena, anche donne autrici di reato di stalking e di maltrattamento, cosa abbastanza rara poiché non sembrano esistere percorsi strutturati per le donne autrici dei c.d "reati relazionali".

Nel tempo, a fronte dell'esperienza maturata, siamo andati da una parte a modificare e dall'altra a strutturare gli interventi in modo autonomo, a partire dalle indicazioni delle linee guida europee (<http://www.psicologodistrada.it/sportello-stalking/centro-trattamento-autori-reato-l-69-2019/>)

Specifico che, per scelta metodologica e per tipologia delle richieste, nostri sono **interventi di tipo individuale**.

Alcuni cambiamenti dal 2010 che noi abbiamo visto riguardano proprio il tipo di approccio al reato e alla vittima e anche come è cambiata la tipologia del reato e in conseguenza anche la risposta giudiziaria. Mi spiego meglio, allora noi sappiamo che dal punto di vista giudiziario c'è una lettura dell'evento-reato, della dinamica e delle cause, viene così a costituirsi la verità giudiziaria. Dal punto di vista criminologico e psicologico dalle narrazioni e dai colloqui con gli autori di reato abbiamo altre verità, le "loro" verità che spesso sono-sembrano altro rispetto a quanto ricostruito nelle aule giudiziarie.

In questi anni di colloqui, incontri e trattamento abbiamo notato come è cambiata, e ci tengo a sottolinearlo, la percezione del concetto di devianza e del concetto che l'autore o autrice di reato ha di sé stesso inteso come responsabile del reato di tipo relazionale. E le persone **non si percepiscono come "devianti"** perché è cambiato questo aspetto di devianza, cioè loro agiscono dei comportamenti "normali" (cioè che nella relazione di coppia erano soliti e quotidiani agire) che a un certo punto, secondo loro non si sa perché, cominciano ad essere sanzionati. A volte alcune relazioni durano nel tempo o perché c'è una dipendenza reciproca tra le parti o perché c'è un agire di controllo reciproco.

Quindi dobbiamo aggiornare un po' le nostre teorie di tipo sociologico e di approccio di sociologia della devianza e di psicologia criminale rispetto gli autori di reati relazionali. Dobbiamo uscire anche dallo stereotipo che ci è stato consegnato ormai da cinquant'anni per quanto riguarda il cosiddetto autore di reato di genere. Quindi dobbiamo aggiornarci anche in virtù di questo cambiamento sociale, culturale ma anche delle relazioni di coppia e di conseguenza

adeguare anche gli interventi che noi andremo a fare. Perché altrimenti rischiamo di affidarci a dei modelli bellissimi ma che andavano bene 50 anni fa e che erano stati creati su degli stereotipi di coppia di uomini e di donna, ma di 50 anni fa. Quindi dobbiamo anche pensare a cosa è cambiato, come sono cambiate le relazioni, come si sono disgregate al fine di progettare e attuare un efficace intervento.

Perché la legge, il cosiddetto codice rosso, chiede dei percorsi di recupero però attenzione chiede anche che agli operatori, che hanno seguito ed effettuato materialmente il percorso, una sorta di valutazione prognostica. Quindi una valutazione della recidiva, del rischio di aggressione, del rischio di stalking.

Quindi ci troviamo di fronte veramente ad una complessità della quale nel trattamento si deve tener conto: ecco il perché della scelta di agire dei trattamenti di tipo individuale proprio a fronte della difficoltà delle situazioni e a fronte della valutazione del rischio che poi dopo viene richiesto nella relazione da inviare al tribunale.

E te lo chiedono! Perché a me è capitato di essere chiamata a deporre in tribunale dal PM che mi chiede: "Ma adesso mi racconti rispetto quanto lei ha scritto del percorso di trattamento dell'accusato e mi spieghi come è arrivata a queste conclusioni e se, secondo lei la vittima è a rischio di recidiva". Quindi un'assunzione di responsabilità per un operatore che va ad effettuare il trattamento non da poco. Quindi qua abbiamo due tipi di problemi. Uno che riguarda la tutela della privacy del cliente l'altro che riguarda l'obbligo di dire la verità clinica e di fare una prognosi. Quindi il trattamento a volte si colloca in una logica di "simil perizia" per cui si va a camminare su un terreno molto molto fragile dove c'è una difficoltà che rispecchia anche il patto che devi fare con il cliente-paziente-autore di reato: che è un patto da un punto di vista giudiziario, ma devi fare un patto di cura anche.

Noi ci collochiamo in un tipo di lavoro criminologico, psicologico e sostanzialmente educativo perché degli aspetti psicologici noi ne teniamo conto ma, dalle statistiche, dall'esperienza che abbiamo sul campo, le persone con problematiche di tipo psichiatrico sono molto molto poche e lì però ne dobbiamo tener conto perché si apre un altro scenario. Attenzione se nel momento in cui il PM dice che l'accusato devi sottoporsi ad un trattamento e si valuta che c'è un problema di tipo psichiatrico e quindi potrebbe esserci una modalità di somministrazione della pena diversa che facciamo? Chiaramente se ne parla con il difensore di fiducia ma...Chi si prende la responsabilità? Dove lo mandiamo? Sicuramente ai Centri di salute mentale delle ASL ma ....la confusione tra trattamento per la sospensione della pena e trattamento di cura per patologia diventa tutt'uno e poco tutelante per la persona. Questo è un'altra delle criticità importanti per quanto riguarda il codice rosso e la sospensione condizionale della pena e non è un problema da poco.

Il rapporto tra i generi sta alla base di questi reati chiamati relazionali, ci riferiamo al concetto di maschilità così come al concetto di femminilità.

Il concetto di maschio, come quello della donna d'altra parte, si basa su uno stereotipo che deve essere aggiornato, perché il maschio non è più quello di 50 anni fa, purtroppo o per fortuna, il bello e dannato adesso è solo in vecchi spot pubblicitari. Adesso la **maschilità è cambiata**, il concetto di maschilità. Si è modificato anche di violenza e di aggressività. Sono cambiate le relazioni, la famiglia stessa è cambiata, la donna è cambiata, è trasformata la percezione culturale del maschio, per cui è da rivedere, non in ottica stereotipata ma criminologicamente corretta, il concetto della "ruota della violenza" che oggi cambia ritmo perché sono mutate le modalità e i

ruoli di coppia, è variata la velocità con cui si consumano le relazioni. A fronte di queste trasformazioni culturali e sociologici delle relazioni di coppia noi ne dobbiamo tenere in conto in una logica di valutazione del rischio che la vittima corre o può correre nel momento in cui si inizia il percorso di trattamento.

I maschi che arrivano ai colloqui non ti portano: "io volevo che lei facesse", cioè non ti portano un gioco di potere o un esercizio di potere di tipo patriarcale ma portano spesso un "noi" identitario e di riconoscimento di sé stessi dentro a quel noi che non ha funzionato. Questo perché non sono identità autonome, indipendenti e solide.

L'altro aspetto sul quale volevo ragionare, e di cui è necessario tenere conto nel momento in cui si va di impostare un percorso trattamentale, è che le persone, che siamo uomini o donne poco cambia, e che arrivano in sospensione condizionale della pena per i reati di maltrattamento e/o reato di stalking, **non si percepisco come un "io"**, soggetto singolo, autonomo ed indipendente. In realtà questo perché sono degli "io" molto frammentati, molto fratturati, e nei colloqui di trattamento richiesti per sospensione pena di un reato da loro commesso verso il/la partner, ti portano un "noi" cioè ti portano ancora nei colloqui l'idea della coppia o della "famiglia". Questo accade anche dopo che c'è stata una separazione, si sono pestati, sono andati al pronto soccorso, è successo di tutto. Continuano a sentirsi parte di un "noi" o meglio a definire se stessi all'interno di quel concetto di coppia fusionale, il "noi" idealizzato. Oltre la verità giudiziaria, altre ogni logica, oltre anche una sentenza di separazione! Spesso nel percorso, soprattutto con i maschi, viene affrontata l'**elaborazione del lutto**, lutto di una rottura di una coppia che non esiste più e forse mai è esistita ma che però rimanda una fragilità relazionale e rimanda ad un concetto di maschilità che è cambiato.

Teoricamente e "politicamente corretto" possiamo essere tutti concordi su come "dovrebbe essere" e "cosa dovrebbero fare", ma la realtà quotidiana della vita di coppia, il vissuto psicologico e affettivo sono realtà ben diverse da quella giudiziaria, da quella politicamente corretta. A volte ci sono dei legami di dipendenza, ossessioni, legami con personalità narcisistiche e manipolative dove c'è questo tipo di legame e non è certo una condanna che ferma questo tipo di legame. Abbiamo tutti in mente in carcere persone condannate per maltrattamento, per violenza sessuale e la vittima-partner che va colloquio e porta la biancheria. A me è capitato di seguire alcuni casi in sospensione condizionale della pena per reato di maltrattamento oppure con divieto di avvicinamento, e la parte mi dice: "Ma dottoressa cosa dice se le porto anche la mia compagna che così ne parliamo insieme?", "Ecco.... ma state continuando a vedervi?", Eh beh sì certo". Nei casi di sospensione condizionale della pena noi dobbiamo tenere conto, per esempio, anche di questa tipologia di coppia. Noi dobbiamo avere bene in mente che ci sono coppie di questo tipo, non possiamo nasconderci e dire che non esistono.

Altro punto d'impostazione degli interventi riguarda la netta distinzione del soggetto o del maschio c.d. violento e del comportamento aggressivo, ovvero **distinguere la persona dal comportamento**. Sono concetti strutturalmente diversi, parliamo di aspetti personologici assolutamente diversi e parliamo di una capacità di gestione e riconoscimento delle emozioni negative sul quale noi dobbiamo assolutamente lavorare. Distinguere se intervenire sull'aggressività oppure se si lavora sulla scelta consapevole del soggetto di agire un comportamento violento. Il trattamento lo debbo tarare su tutti questi e altri aspetti ancora.

Altro aspetto che noi ci troviamo, e sempre più spesso dopo il Covid, ad affrontare è la coesistenza di **assunzione di cocaina** non dichiarata ma presente nella vita dell'autore di reato e

spesso nella coppia. Quindi non di tossicodipendenza conclamata e seguita dai servizi ma di consumatori abituali "normali" di cocaina e con quindi con effetto, dal punto di vista della relazione, esplosivo sia per quanto riguarda gli episodi di aggressività che possono esserci di aggressività di tutti tipi verbale, fisico sessuale a episodi di ossessività che la cocaina amplifica.

Altro aspetto che dobbiamo tener conto sempre nella presa in carico degli utenti sono gli **aspetti interculturali** e parlo delle cosiddette coppie miste e delle coppie di persone straniere. In queste situazioni gli aspetti culturali sono importanti però bisogna prenderle in carico, anche qua in modo individuale. Specie se sono persone dell'islam, si lavora sul concetto del matrimonio, sul concetto delle relazioni della coppia e della famiglia in un'ottica interculturale. Dobbiamo assolutamente tenerne conto perché l'aspetto interculturale dà il significato della quotidianità e dei ruoli sociali e familiari e quindi dobbiamo nel nostro lavoro avere questo tipo di valutazione e dobbiamo conoscere la cultura di provenienza della persona. Gli scarti socio-culturali tra il mondo cosiddetto occidentale italiano e una cultura magrebina sono fondamentali e se in più nel percorso trattamentale applichiamo il modello della ruota di Duluth capite bene che è come se parlassimo in aramaico antico a questi soggetti. È difficile poi capirsi, capire di cosa stiamo parlando tant'è che noi seguiamo anche gli aspetti della criminologia narrativa proprio per cercare di dare uno spazio di comprensione.

### **Modalità operative**

Noi chiediamo ai nostri clienti/pazienti sempre l'autorizzazione, nel consenso informato, alla somministrazione di un test di personalità, alla valutazione di disturbi ossessivi compulsivi, DOC relazionali e disturbi ossessivo compulsivi delle relazioni, ad una eventuale assunzione di sostanza, uso di cocaina, alla valutazione della gestione dell'aggressività e della rabbia e altre misurazioni qualora necessarie per adeguare e intervenire in modo efficace. Quindi cerchiamo di "leggere e capire" la persona e il contesto psico-criminologico che ha determinato la criminogenesi e la criminodinamica.

È una valutazione che tiene conto anche di questi aspetti in virtù che sia un trattamento utile che non sia proprio quel corso, come diceva il prof. Capecelatro, nel quale si prendano le presenze, ma che sia un qualcosa che realmente crea uno spazio di riflessione, di crescita personale e di cambiamento. Anche perché la sospensione condizionale della pena rimanda a degli aspetti del modello anglosassone quindi una modalità operativa che diventa anche un'offerta di crescita personale. Però ci deve essere un lavoro effettivamente faticoso e "vero", concreto che è stato fatto.

### **Altro aspetto, come si lavora praticamente?**

Si comincia con un patto con l'autore o con l'autrice è uguale, tranne che le donne hanno meno opportunità rispetto agli uomini per essere seguite in questi percorsi. Un patto rispetto al concetto di trattamento, su "cosa è successo" e la disponibilità a ragionare, a lavorare su un cambiamento della gestione delle relazioni. Sono due livelli d'intervento: perché il percorso deve essere fatto per un motivo giudiziario però non è sufficiente se non c'è un patto sul cambiamento delle relazioni, questo anche ai fini della **valutazione del rischio di recidiva**.

Le **motivazioni al cambiamento** devono essere assolutamente valutate sia in ottica criminogenetica che in ottica criminodinamica. Qua entra la parte proprio criminologica della

modalità di lavoro: viene fatta una valutazione del tipo di personalità, es. distinguere un istrione da una persona con aspetti narcisistici è necessario per la gestione dei colloqui. Quindi dobbiamo aver presente anche se c'è un uso di sostanze perché va ad incidere sull'aggressività e sulla gestione/riconoscimento delle emozioni negative.

Si adatta il contenuto, cioè l'obiettivo ce l'abbiamo chiaro, si adatta alla persona il contenuto e la consegna del trattamento per tempistica, per step e in base alle fragilità del soggetto e della relazione, in base alla reattività e anche agli stili cognitivi e alla cultura che incide sullo stile di coppia.

Io personalmente faccio sempre un **patto** con il/la cliente rispetto quanto e cosa si può dire e scrivere nella relazione dei suoi aspetti più intimi e personologici, lei sceglie e mi autorizza ed è una presa in cura fiduciaria perché poi il tribunale vuole l'informazione della presa in carico e poi vuole la relazione dopo 6/8 mesi di tempo che viene stabilito in base alla sentenza o alla tipologia di reato. Quindi viene fatto un patto proprio perché si cammina fra la **cura e la responsabilità della recidiva** e si deve anche tutelare l'intimità della persona.

Secondo me è molto importante, se voglio ottenere un cambiamento, lavorare sulla creazione di una fiducia, su una **fiducia che implica responsabilità** poi da entrambe le parti. Quindi ecco il perché parlo delle criticità delle difficoltà ma fa parte del trattamento sottoscrivere questo patto. Non è più il "noi" ma sei tu che fai questo patto, sei tu che ci metti la faccia e quindi diventa uno dei momenti in cui le persone pensano e fanno un'analisi di come si è arrivato a porre in atto quel comportamento di aggressione, o di lesione.

Si lavora anche sulla **vergogna** che è un termine che non piace poi nella nostra società la parola vergogna è stata abolita. Dall'esperienza vedi che se non c'è una grande rabbia le persone si vergognano subito. La vergogna però attenzione non è quell'indicatore di successo del trattamento, ma molto spesso si riconduce agli aspetti narcisistici della persona. La vergogna è verso l'immagine di sé. Non verso il danno alla vittima. Vediamo che non sia un istrione, vediamo che non ci siano aspetti manipolativi, vediamo che non ci siano aspetti narcisistici dove questo comportamento di aggressione lede l'immagine che la persona ha di sé oppure l'immagine di coppia che credevano di avere. Per cui la vergogna diventa una chiave per entrare in un altro tipo di percorso molto più legato alla criminogenesi del reato, del comportamento-reato e quindi invito a tenerne il conto. Parlo per esperienza, ecco la mia esperienza mi porta a dire a dire questo.

Un altro punto importante che, come tipologia di approccio, è funzionale e che viene integrato con i soliti e classici approcci al trattamento dell'autore di reato, è il **modello teorico di cambiamento Prochaska e Di Clemente**. È integrato naturalmente con altri modelli teorici a seconda delle esigenze e tiene conto degli step di cambiamento che è l'obiettivo del trattamento. Cambiamento non solo culturale, deve essere un cambiamento anche di sé all'interno di quella coppia, all'interno di quel "noi". Un cambiamento, una riflessione almeno su un'identità che può esistere anche senza quel noi fusionale che ti portano nei colloqui per queste tipologie di reati. Questo modello lavora sulle tipologie di reati di violenza di tipo sessuale, sulle dipendenze, sulla violenza domestica, sui reati di stalking. Ci sono in corso studi internazionali sull'applicazione di questa tipologia di approccio, che deve essere integrato con alleanza, molto molto interessanti.

Durante questo percorso di trattamento vengono insegnati dei metodi per superare i loro particolari deficit e difficoltà all'interno di un contesto di riferimento. Vi faccio un esempio un po' ridicolo, ma avevo un signore che non riusciva a capire come controllare le emozioni negative (lui



partiva andava sotto la casa della ex e faceva un casino) perché aveva necessità di agirle, di "fare". Mi è venuto in mente che nel suo lavoro precedente faceva l'autista di autobus, al che abbiamo inserito la modalità "tirare il freno a mano". Allora dal punto di vista dell'immaginazione e di cosa poteva fare lui e cosa era in grado di fare è stato un aspetto trattamentale che teneva conto delle capacità della persona che avevo di fronte. Quindi invece di stare lì a spiegargli la gestione delle emozioni negative, la ruminazione, l'aggressività gli ho detto: "Quando stai facendo x, ti senti y e vedi che sta succedendo xxy, tira il freno a mano che vuol dire che ti fermi". Una serie di indicazioni precise, concrete. Significa anche adattare il linguaggio e adattare per gli interventi e avere un linguaggio comune, comprensibile e facile alle persone.

Dobbiamo farci capire in tutti i modi e inserendoci nella loro quotidianità, il trattamento deve essere qualcosa di quotidiano, che rispecchia e risponde agli stimoli e a quello che c'è nella vita di tutti i giorni, non qualcosa di astratto perché altrimenti il rischio di recidiva o di rimugino che mantiene alta l'aggressività c'è. E quindi il rischio di recidiva resta alto.

Altre tecniche che vengono insegnate dal punto di vista educativo proprio per la rabbia che abbiamo visto che alimenta e mantiene comportamenti di stalking è la gestione dei conflitti e insegnare anche la comunicazione assertiva. Proprio le modalità di riconoscimento e di risoluzione dei conflitti: cosa dire, come dire, come esprimo la mia rabbia, come la posso esprimere in modo diverso quindi anche arrivare a lavorare sulle capacità sociali e di comunicazione.

### Criticità

Vado a chiudere parlando delle **criticità**.

Sono d'accordo assolutamente con Edmondo sul fatto che il codice rosso sia discriminatorio per chi non ha le capacità economiche per poterlo affrontare, specie se non sono interventi di gruppo. È discriminatoria assolutamente e magari lì dove c'è più povertà economica c'è anche più bisogno, quindi, sarebbe lì proprio da incrementare le possibilità di intervento in modo congiunto.

Mancano dei protocolli di lavoro condivisi e validati delle associazioni o di chi si occupa di questo tipo di intervento.

Poi altro punto la legge dice che viene valutata la **positiva partecipazione**. Bene, non c'è un protocollo, non c'è nulla che ci dica quali sono i criteri per identificare, quali sono gli indicatori tali da dire che la partecipazione è positiva. O è solo la partecipazione che è positiva o la positiva partecipazione sono un gioco di parole però non è da poco. Quali sono gli indicatori sui quali noi valutiamo che è stato positivo il lavoro che abbiamo fatto al di là di quello che ci raccontano. Come lo vediamo? Cosa facciamo per dare degli indicatori sul fatto che abbiamo lavorato bene?

L'aspetto poi che ci tengo a sottolineare quando c'è un **problema di tipo psichiatrico**. Cosa succede in queste situazioni non è chiaro, la legge non lo spiega. È vero che sono in percentuale inferiore rispetto ai casi cosiddetti "soliti" però sarebbe da prevedere e da tenere conto proprio per la fragilità di queste persone.

Altro punto dove secondo me sarebbe da fare dei protocolli e stilare una sorta di buone prassi sostanzialmente è per la tutela degli operatori. Cosa possiamo dire, quanto possiamo dire per la tutela del trattamento? C'è un equilibrio tra la riservatezza e l'obbligo di formazione.

Altra criticità per l'operatore è la responsabilità di rispondere da una parte della serietà del lavoro fatto ma anche dell'efficacia del suo lavoro, ma non solo ma anche dell'intenzionalità del suo cliente rispetto alla recidiva.

Ultimo punto, vado a chiudere, sembra che l'intervento per la recidiva sia demandato tutto a questi percorsi che sembrano un po' salvifici. Allora anche no, perché il percorso dovrebbe essere inserito in un percorso e in una tutela più complessa sociale e anche, ma non solo, sanitaria. Ad oggi dove sono i servizi? Dove sono le tutele per i minori eventualmente presenti? Dov'è la formazione come diceva Edmondo.

Quindi in più il rischio di demandare alla psicologia e alla psichiatria un intervento che è giudiziario perché non sono malate queste persone ma hanno problematiche di disfunzioni nelle relazioni questo sì ma non può essere solo un intervento di tipo psicologico o di tipo psichiatrico. Non mi è mai capitato, e spero non mi capiti, però è un rischio ed è un dubbio: quando noi vediamo che il soggetto non interagisce, viene agli incontri ed è puntuale e preciso perché magari ha un disturbo ossessivo, per cui figuriamoci se perde una seduta o arriva in ritardo. Nonostante questo, noi sentiamo e sappiamo che c'è ancora rabbia, voglia di vendetta, di "fargliela pagare". Al che, come operatore, chiamo l'avvocato e dico: "avvocato guardi che questo suo cliente non sta rispondendo al percorso, e secondo noi la vittima è a rischio, ma non solo è a rischio anche la sospensione condizionale". Ancora non mi è successo, però che si fa? cosa succede? come ci si deve comportare? Ecco, quando parlo di buone pratiche e di condivisione di linee guida minime, basilari mi riferisco a questi episodi.

Vi ringrazio della pazienza, io ho detto un po' di cose che avevo in mente di dire.

### **Daniele Gallo**

Grazie Laura per la tua analisi così esaustiva, ricca. In chat mi dicono: "approfondimenti rari perciò preziosi". Ecco, che sono esattamente così sono approfondimenti rari utilissimi per tutti gli operatori del settore. Grazie anche ad Edmondo per il suo approfondimento a livello giuridico. A questo punto c'è lo spazio per gli ospiti perché vengano fatte domande ai due relatori sia per approfondimenti giuridici sia invece esperienziali sociologici psicologici. Quindi adesso la parola a chi vuole intervenire per fare appunto domande, richieste di approfondimento, richieste di precisazioni.

### **Laura Baccaro**

Ho visto nella chat alcuni punti che mi riguardano ai quali risponderai volentieri se Edmondo è d'accordo. Quanto esposto è relativo ai soggetti già in sospensione condizionale della pena o anche detenuti? Molto spesso con gli avvocati si lavora prima di arrivare a chiedere la sospensione condizionale della pena, si arriva in tribunale già con l'adesione al trattamento e per quanto riguarda i detenuti il lavoro di tipo trattamentale è diverso. Intanto perché in carcere le persone hanno già un trattamento, sono seguiti dagli educatori, sarebbe un percorso diverso che viene fatto e quindi alcuni punti sono diversi. Si lavora sulla percezione diversa del detenuto rispetto alla persona in sospensione condizionale. Le faccio un esempio, cambia la ritualità del rito

giudiziario, cosa non da poco, perché si apre un altro scenario, altre modalità. Le attività psicologiche che come associazione poniamo in essere non sono interventi di psicoterapia, sono interventi di tipo psicologico, nel senso che teniamo conto della cultura psicologica, delle teorie di tipo psicologico, di sociologia della devianza e di criminologia. Sono interventi integrati, ma non di psicoterapia anche perché psicoterapia prevedrebbe una patologia sottostante che sappiamo essere presente solo nel 15% dei casi totali. Quindi in questi casi c'è un grosso dubbio e criticità tale che si invia direttamente ai servizi psichiatrici del territorio.

Ritengo poi che la presa in carico psicoterapica per alcuni reati non sia la terapia più efficace e può essere fatta in un secondo momento qualora la persona scelga/riconosca di aver bisogno di un percorso di crescita personale di sviluppo, ma sarà proprio magari il risultato del cambiamento trattamentale a cui facevamo riferimento prima. Un'altra cosa, per i testi di approfondimento trova molto in una letteratura straniera perché da noi c'è pochissimo. Perché il codice rosso da poco è stato strutturato e c'è ancora molto da fare.

### **Daniele Gallo**

Se non ci sono domande ho una domanda per Edmondo. Il dispositivo della legge e tutta l'attività esperienziale sono stati esposti molto bene da Laura quindi possiamo esondare un filino l'argomento, ma questo è un argomento comunque coerente. Hai parlato non tanto di violenza di genere, ma più di violenza di possesso: questo presuppone comportamenti di violenza di genere e comportamenti di violenza di possesso. Perché sei più affezionato al termine comportamenti e devianze di possesso che non di genere?

### **Edmondo Capecelatro**

Dunque, in criminologia faccio questa distinzione, ma ripeto è una distinzione assolutamente criticabile perché proviene da me, quindi, non proviene da una grossa scuola criminologica. Cosa vuol dire violenza di genere? Vuol dire che persone che ritengano esistano generi diversi dal nostro si pongono in una situazione di contrapposizione al fine di attaccare, contrastare quel determinato genere. Prendiamo degli esempi, violenza verso gli omosessuali oppure violenza verso le persone che riteniamo di etnia diversa. In quel caso la violenza di genere non si estrinseca verso un soggetto predeterminato, ma solitamente si estrinseca verso uno qualsiasi dei soggetti che appartengono a quel genere. Se io ritengo di voler usare violenza nei confronti degli omosessuali perché odio il genere omosessuale o nei confronti della persona di colore o del clochard o di chi sia, solitamente esercitare una violenza nei confronti dell'uno dell'altro pur che appartenga a quel genere per me è indifferente.

La violenza verso la donna invece è diversa: io non attacco una donna qualunque essa sia, ma la violenza si esplicita verso la donna della quale sto per perdere o ritengo di stare per prendere il possesso. Io esercito un possesso sulla donna per un giorno, un anno, 30 anni improvvisamente mi accorgo che questo mio possesso sta per venir perché mi ha lasciato, perché tra virgolette non ubbidisce più a quelli che erano i miei canoni di convivenza. Allora cosa faccio? Il giocattolo che non mi risponde lo butto via lo rompo. Tant'è vero che statisticamente noi vediamo che il

cosiddetto femminicidio si sviluppa essenzialmente tra il terzo e il quarto mese dopo la fine di un rapporto. Perché il terzo il quarto mese? Perché il rapporto finisce, nel momento in cui finisce il rapporto io perdo il possesso dell'oggetto che avevo accanto perché quel tipo di subcultura tale è la donna un oggetto che ho accanto. Però forse la possibilità ancora di rientrarne in possesso di riconquistare la mia leadership su quella donna e allora ci provo. Quando mi rendo conto che il possesso è perso irrimediabilmente e allora la distruggo, l'anniento, la elimino, non mi serve più. Difficilmente, tranne che non sia conseguenza di una violenza per altri motivi, l'omicidio premeditato della donna quindi quello organizzato e finalizzato a volerne la morte solitamente si ha sempre o nel momento in cui il rapporto sentimentale entra profondamente in crisi e quindi io prevedo che si stia evolvendo verso il termine oppure ripeto dopo la fine del rapporto ancora più facilmente dopo la fine del rapporto. Difficilmente assistiamo ad atti di violenza del genere maschile nei confronti di una qualsiasi appartenente, chiunque essa sia, al genere femminile. Assistiamo ad atti di violenza del maschio verso la donna, ma di un determinato maschio verso la sua donna, quella che lui considera essere la sua donna. Perciò parlo non di violenza di genere che ripeto dovrebbe riguardare una fascia generica come dicevamo prima un omosessuale o l'altro io colpisco il genere omosessuale ma colpisco quella donna e quindi colpisco colei la quale mi sta togliendo il potere del possesso. Chiaramente è una teoria pienamente contestabile.

### **Daniele Gallo**

A prima vista assolutamente ragionevole e circostanziato quello che stai evidenziando sarebbe utile e interessante aprire un dibattito su questo io non sono un giurista quindi la mia la mia è una rilevazione di buon senso.

### **Edmondo Capecelatro**

Mi affido a te per l'apertura di un dibattito futuro. Grazie come sempre e grazie a Laura per l'organizzazione di quest'oggi e per avermi invitato.

### **Daniele Gallo**

Se non ci sono altre domande, ci salutiamo ringraziando ancora sia gli oratori per la loro qualità, la loro competenza, sia tutti gli intervenuti che così numerosi così attentamente hanno seguito questa riflessione sul codice rosso. Grazie, alla prossima volta, al prossimo appuntamento che Laura organizzerà all'interno della sua associazione.

## **Audizione di un esperto criminologo clinico del trattamento di uomini che hanno agito violenza sulle donne**

11 giugno 2020- 50 esima seduta

### **Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere**

AUDIZIONE DI UN ESPERTO CRIMINOLOGO CLINICO DEL TRATTAMENTO DI UOMINI CHE HANNO AGITO VIOLENZA SULLE DONNE, DOTTOR PAOLO GUGLIELMO GIULINI<sup>3</sup>  
RESOCONTO STENOGRAFICO BOZZE NON CORRETTE

**GIULINI.** Signora Presidente, ringrazio la presidente Valente e tutti i senatori membri della Commissione per l'invito a questa audizione che mi dà l'opportunità di presentare alcune prassi operative che abbiamo sviluppato nel Milanese e che poi abbiamo diffuso anche in altre realtà nazionali grazie alla collaborazione tra la nostra cooperativa e le entità organizzative attive in altri territori.

In questi anni ci si è fondamentalmente concentrati sulla prevenzione primaria e secondaria della violenza, in particolare di quella che si sviluppa nelle relazioni strette; pertanto, gli interventi che si sono prefigurati sotto il profilo criminologico si sono incentrati su una precisa direzione di prevenzione anche attraverso, ad esempio, la gestione del trattamento delle vicende conflittuali, fino ad arrivare alla presa in carico degli autori, con una prospettiva di fondo che è quella della difesa avanzata delle vittime di tali condotte.

La nostra cooperativa, il Centro Italiano per la Promozione della Mediazione (CIPM), fa riferimento a strumenti di giustizia riparativa e, cioè, a quel paradigma dell'intervento giuridico che sposta la centralità dell'attenzione dall'autore del reato (e quindi dagli interventi previsti dal sistema penale) alla messa in sicurezza della vittima. Tale paradigma fa leva su un sistema penale efficace che, attraverso interventi sia processuali che di esecuzione della pena, eviti i rischi di nuova vittimizzazione e di vittimizzazione secondaria. È questa la prospettiva da cui siamo partiti.

Nella relazione che ho fornito alla segreteria della vostra onorevole Commissione ho descritto i vertici osservativi, ma proverò comunque a riassumere le note che ho stilato (ora reperibili nel vostro archivio) e che sono state accompagnate anche da materiale di produzione saggistica, articoli dei miei colleghi e del sottoscritto e slide di appoggio che riportano dati specifici relativi alle nostre prassi.

Sono prassi che partono fondamentalmente dalla considerazione che il sistema penale, anche allorquando interviene con aggravii delle pene massime edittali previste per tali reati, rivela una bassa efficacia della sua operatività.

Conoscete molto bene la questione del numero oscuro, così come le difficoltà che le vittime incontrano nello sporgere denuncia. Quello che però abbiamo maggiormente riscontrato nel nostro lavoro di criminologi clinici nel settore penitenziario che tentano di contrastare la bassa

---

<sup>3</sup> <http://www.senato.it/4732?seduta=122201>



efficienza del sistema è che per questo tipo di autori di reato, imputati o condannati, gli interventi trattamentali previsti sia dalla Costituzione sia anche dalla massiccia costruzione dell'ordinamento penitenziario sono particolarmente ardui da comporre.

Inoltre, la sensazione che abbiamo avuto durante questi anni di lavoro con questo tipo di soggetti nel settore penitenziario è che il sistema in sé, anche quando incrementa la risposta retributiva, rischia di generare un soggetto che noi definiamo detenuto ibernato, cioè una persona che fa molta fatica ad accedere alla complessità della propria condizione e all'empatia nei confronti di chi ha sofferto a causa delle condotte messe in atto, ma soprattutto fatica ad accedere ad una domanda di presa in carico, anche in presenza di un intervento punitivo importante come previsto dalle evoluzioni legislative del nostro Paese.

Il rischio è quindi quello di lavorare con detenuti che rimangono ibernati nei loro meccanismi protettivo-difensivi, spesso legati ad una minimizzazione dei dati generanti e alla negazione totale delle responsabilità che gli vengono attribuite per le loro condotte.

La sensazione che abbiamo è che, una volta terminato l'intervento penale, queste persone mantengano una carica aggressiva, violenta e vendicativa nei confronti di chi li ha puniti e diventino ancora più pericolosi rispetto a quando sono stati intercettati nella fase iniziale della condanna.

Spesso e volentieri il sistema penale non restituisce a questi soggetti la consapevolezza della rischiosità del loro modo di funzionare e dei loro riferimenti subculturali. L'esperienza di questi anni ci ha fatto quindi toccare con mano la necessità di modellare gli interventi di pena in maniera molto complessa e adeguata con l'obiettivo di proporre dei trattamenti specifici per questo tipo di persone.

È da questa considerazione che siamo partiti quando abbiamo deciso di centrare gli interventi trattamentali previsti in alcuni importanti progetti sulla presa in carico degli autori di violenza sessuale. Uno di questi progetti, conosciuto solo in un secondo momento, è stato avviato nel 2005 nella casa di reclusione di Bollate, un carcere che costruiva prospettive riparative e rieducative centrate proprio sull'efficacia della pena. Il programma di trattamento avviato in quella struttura è stato definito sulla base dell'articolo 115 del DPR 230/2000 relativo al regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e, sulla scorta delle buone esperienze scaturite dalle sezioni attenuate per il trattamento dei detenuti tossicodipendenti, è stata prevista la possibilità di strutturare negli istituti di pena italiani alcune unità di trattamento intensificato. Noi, quindi, non abbiamo fatto altro che definire la nostra sezione «Unità di Trattamento Intensificato» ex articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, in modo tale da farla diventare una sorta di comunità trattamentale detentiva che caratterizzava il proprio intervento anche con la multidisciplinarietà degli operatori, operatori che, peraltro, non erano dipendenti del Ministero ma di una cooperativa del privato sociale che portava le proprie competenze all'interno di quel programma.

La specificità di questo lavoro condotto dal 2005 fino ad oggi ha fatto sì che il provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria della Lombardia ci riservasse un'ala del carcere per attivare l'unità di trattamento intensificato. Tale unità, lo ricordo, accoglieva autori di violenza condannati per reati sessuali; successivamente, le modifiche legislative ci hanno permesso di lavorare non solamente con i condannati in via definitiva ma anche con quelli condannati in primo grado e, addirittura, con gli imputati che chiedevano di accedere all'unità. Al momento, nel quattordicesimo anno di attività, in una casa di reclusione un terzo dei detenuti in trattamento

sono imputati: si tratta di soggetti che riconoscono la problematica e chiedono di essere aiutati e accompagnati da un'équipe multidisciplinare che nelle ipotesi trattamentali si rifà a tutte le costruzioni della letteratura scientifica internazionale - che noi consultiamo continuamente e costantemente - che hanno modellato la qualità e l'operatività del nostro intervento.

L'intervento clinico criminologico si basa soprattutto sulla considerazione che queste persone, così come i maltrattanti e coloro che commettono atti persecutori, mettono in atto condotte definite molto chiaramente dal punto di vista legislativo «criminose». Questi soggetti sono dunque dei "criminali" e non persone malate, sono cioè individui che non presentano patologie ma che attuano condotte oggi riconosciute dalla letteratura internazionale e dal sistema giuridico come altamente nocive e lesive nei confronti di chi le subisce e che quindi richiedono un impianto normativo punitivo che dia, da una parte, una risposta importante alle loro condotte disfunzionali e lesive e, dall'altra, la possibilità di seguire un percorso approfondito di rivisitazione delle loro condizioni, delle loro problematiche, delle loro vulnerabilità psichiche, ma soprattutto di quei modelli subculturali di riferimento che mettono in crisi questi soggetti. Ciò vale per il pedopornografo, per il pedofilo, per l'autore di violenze sessuali sulle donne, per il maltrattante e per lo stalker. Sono tutte situazioni che, pur avendo costanti cliniche differenti (sul piano psicopatologico o psicologico possono essere riferite in modo diverso), presentano sicuramente un analogo quadro di riferimento criminologico, cioè attuano condotte devianti.

Questo quadro criminologico di riferimento deve essere supportato da una competenza giuridica: i nostri operatori multidisciplinari che eseguono il trattamento devono sapersi riferire agli accompagnamenti e agli sviluppi del sistema di tutela dalla violenza e dalla lesività nelle relazioni strette che sempre di più il nostro impianto giuridico, tra convenzioni internazionali e produzione legislativa nazionale, sta generando.

Questa esperienza ci ha portato ad avere oggi numeri molto importanti ma, nonostante continui ad essere incoraggiata dall'amministrazione penitenziaria, attualmente in Italia viene attuata in una sola realtà specifica relativa ad un istituto di detenzione ovvero quello della casa di reclusione di Bollate. Il nostro desiderio è, chiaramente, quello di estenderla ad altre strutture e per questo motivo abbiamo elaborato un modello di progetto che diffonderemo a partire da settembre in sei carceri del territorio italiano.

Gli autori di reato disposti a partecipare a un percorso di trattamento intensificato di circa un anno, un anno e mezzo (dipende dai finanziamenti) sono stati, fino ad ora, 317. Tra questi, i casi di recidiva sono stati 11 con un tasso di recidiva del 3%; si tratta di un dato estremamente interessante perché, rispetto a quanto riportato dalla letteratura internazionale in merito al trattamento degli autori di violenza sessuale, rileviamo un abbattimento del numero che indica un raddoppiamento in pochi anni dell'efficacia raggiunta in Nord America dai migliori programmi trattamentali canadesi e statunitensi applicati ormai da quarantacinque anni dai nostri colleghi criminologi. Noi, però, abbiamo un problema: mentre in Canada e negli Stati Uniti si è a conoscenza e si è consapevoli del cammino percorso dai soggetti trattati una volta scontata la pena, perché questi sono seguiti da sistemi di controllo longitudinali basati su banche dati incrociate che verificano continuamente i loro comportamenti sul territorio, in Italia queste banche dati non esistono. Pertanto, il nostro dato può anche essere molto positivo perché indica un 3 per cento di incidenza dei casi di recidiva, a fronte del 9-10 per cento della media internazionale, ma è comunque viziato dal fatto che in Italia vi è un'assenza di adeguati metodi di monitoraggio e verifica dei rei dopo la pena: sono dati che ci devono essere forniti dai magistrati

che li conoscono e che hanno interfacciato il nostro lavoro o dagli operatori penitenziari che ci informano che un soggetto già trattato è tornato in carcere per recidiva.

Il primo importante punto è, dunque, l'incidenza dell'abbattimento del numero dei casi di recidiva per condotte a rischio.

L'altro aspetto da sottolineare è poi la necessità di diffondere questo tipo di interventi in altre strutture detentive.

Nel 2014 e nel 2018 abbiamo avviato presso la casa circondariale di Pavia e la casa circondariale di Monza alcuni progetti di interventi trattamentali meno ambiziosi - anche dal punto di vista economico - di quello che ruota intorno all'unità di trattamento intensificato: si tratta di gruppi che, nel complesso, hanno trattato fino ad oggi 120 detenuti resisi disponibili a seguire un percorso di trattamento intensificato (tre gruppi trattamentali settimanali a Pavia, un solo gruppo trattamentale a Monza).

L'altro aspetto che nell'ambito della nostra esperienza, della nostra prassi e della nostra operatività abbiamo rilevato - e che ho anche riportato nella relazione a voi consegnata e inserito tra i vertici osservativi sui quali fare alcune riflessioni da condividere con voi - è l'importanza della detenzione con risorse trattamentali degli autori dei reati di maltrattamento, di atti persecutori e di femminicidio. È questa l'altra sfida cui ci siamo dedicati in questi anni ed è una sfida che ci ha portato a lavorare, dal 2009, nella casa circondariale di San Vittore con un progetto europeo che, quando fu approvato, fu riconosciuto dall'Unione europea come il migliore progetto criminologico dell'anno. Quel progetto ci ha permesso di aprire nel Comune di Milano non solo uno sportello per lo stalking ma anche uno sportello specifico presso la casa circondariale di San Vittore per trattare gli autori di reati ex articoli 572 e 612-bis del codice penale che si fossero presentati nella casa circondariale come imputati.

Il progetto rappresenta una innovazione che coinvolge anche il legislatore. Gli sportelli, infatti, ci hanno permesso di contattare persone imputate per reati di violenza di genere immediatamente dopo l'arresto, "a caldo", cioè in un momento in cui solitamente non si è ancora organizzata né strutturata tutta una serie di fattori difensivi, spesso coriacei, sui quali è sempre difficile lavorare ma che invece nella fase iniziale si riescono a trattare con maggiore efficacia. Intervenire nella prima fase su soggetti imputati di reato genera la possibilità di motivarli a problematizzare le proprie condotte e le conseguenze generate. Tenete presente - sicuramente ve lo avranno già detto gli esperti che avete ascoltato prima di me ed è un aspetto che affronto anche nella relazione che vi ho consegnato - che parliamo di soggetti che non sono gli analfabeti del borgo: spesso, infatti, sono persone con una buona carriera professionale, che hanno successo nelle relazioni sociali o lavorative, che spesso però presentano strutture scisse, ma che soprattutto hanno comunque dei riferimenti subculturali molto prepotenti che influenzano la loro violenza.

Con questo tipo di soggetti il trattamento comincia all'inizio della detenzione e si prova a motivarli ad interrogarsi sul perché all'improvviso sono costretti a lasciare una carriera lavorativa brillante o una buona situazione sociale. Spesso ho sentito i nostri utenti meravigliarsi del fatto che, pur non avendo mai preso una multa in vita loro, si ritrovano a parlare con un criminologo. Questo è il contesto in cui questi soggetti lavorano.

I progetti che abbiamo avviato con queste persone nella casa circondariale ci hanno permesso di far nascere dalle buone prassi un intervento del legislatore, cosa che ho indicato anche nella relazione. Infatti, nel 2013, poco prima del varo della legge n. 119, la dottoressa Kustermann - che conoscete tutti molto bene - fu audita dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia

della Camera, nel corso di una indagine conoscitiva relativa all'esame del disegno di legge di conversione del decreto: l'intento era quello di confrontarsi sulle prassi e le novità concernenti l'azione di contrasto della violenza di genere per dare al legislatore la possibilità di integrare dal punto di vista normativo quanto già si stava facendo nella pratica. La prassi riguardante il trattamento del reo era già abbondantemente operativa, soprattutto perché molti avvocati difensori si rendevano conto che, nell'interesse stesso dei loro imputati, era possibile rivolgersi al nostro centro per ottenere la disposizione di una misura cautelare meno afflittiva rispetto alla custodia in carcere - laddove fosse stato possibile garantire la messa in sicurezza della vittima - a condizione che il soggetto cominciasse il percorso trattamentale già nella fase di imputazione e non dunque a seguito di una sentenza definitiva. Questa prassi ha così portato alla modifica dell'articolo 282-quater del codice di procedura penale, disposizione fondamentale perché stabilisce l'obbligo per il responsabile del servizio socio-assistenziale del territorio che riceve da parte di un imputato di violenza la richiesta di presa in carico di comunicare immediatamente al pubblico ministero il fatto che l'imputato si sottoponga ad un programma di prevenzione della violenza, ai fini della definizione della misura cautelare. Tale norma valorizza gli eventuali interventi trattamentali in carcere anche prima della definitività della condanna.

Faccio presente che prima non era possibile trattare queste persone in quella fase processuale. Era infatti necessario aspettare la definitività della condanna perché potesse essere avviato un intervento trattamentale, così come previsto dall'articolo 13 dell'Ordinamento Penitenziario (legge. n.172/2012) che appunto, all'interno di questa struttura normativa, prevede "l'attività di osservazione e trattamento": se non sei un condannato in via definitiva, non vieni né osservato né trattato, proprio perché sei imputato. Peraltro, molto spesso accadeva che gli imputati per questo tipo di reati trascorrevano parte della misura cautelare in carcere e poi, senza alcun tipo di previsione trattamentale, venivano posti agli arresti domiciliari. Ora, invece, misure cautelari diverse dal carcere sono condizionate al trattamento.

Una norma di questo tipo, inoltre, se ci pensiamo bene, non solo dà importanza al trattamento prima della definitività della sentenza, ma permette anche di creare una sorta di eccezione al principio della presunzione d'innocenza: infatti, se il violento riconosce in fase di indagine il bisogno di una presa in carico, è chiaro che compie un passaggio analogo al principio di una confessione. In queste situazioni, quindi, è come se con la richiesta di trattamento l'imputato assuma una quota di presunta responsabilità dei suoi modi violenti prima ancora di essere presunto innocente. Questa norma, quindi, è estremamente importante perché, attraverso gli interventi trattamentali di tipo criminologico, ci permette di associare la qualità dell'esecuzione della pena e la messa in sicurezza delle vittime.

Sulla scorta dell'esperienza iniziata nel 2005, abbiamo chiesto al Comune di Milano di creare il primo servizio di giustizia riparativa attraverso il trattamento della conflittualità in senso securitario (perché il conflitto può degenerare e provocare insicurezza). Se una comunità si assume la responsabilità di gestire il conflitto, in un certo senso questo incide sulla produzione di sicurezza. Detto questo, la produzione di insicurezza deriva anche dall'inefficacia del sistema penale. Abbiamo così creato un presidio criminologico territoriale che è diventato un modello di riferimento per noi ed altri territori. Si tratta di un servizio pubblico di una municipalità importante come quella di Milano afferente alle competenze del settore sicurezza, quindi non a quelle dei servizi sociali. Dal 2009, anno in cui è stato istituito, permette di disporre di un'équipe multidisciplinare di operatori che lavorano sia sulla valutazione psicodiagnostica del rischio di

recidiva delle condotte di chi ha ricevuto un'imputazione o una condanna per reati intrafamiliari o reati violenti nelle relazioni strette, sia sulla modulazione degli interventi trattamentali specifici di gruppo a spese del Comune di Milano, perché il cittadino accede liberamente a questa struttura. Chiaramente il servizio viene messo a bando; dunque, il privato sociale può intervenire nella gestione solo se vincitore di un bando. L'aggiudicazione dell'appalto del servizio tiene conto delle competenze del soggetto privato sociale, delle riflessioni fatte, delle sue capacità di costruire un progetto e di trattare queste persone. Noi stiamo lavorando con questo servizio dal 2009 con numeri estremamente incoraggianti che abbiamo inserito nelle slide allegate alla relazione.

Purtroppo il presidio criminologico territoriale del Comune di Milano è stato chiuso due mesi e mezzo fa a causa dell'emergenza coronavirus e questa situazione non ha permesso di mantenere attivi questi servizi; finora, però, secondo i dati dello scorso anno il presidio ha trattato 332 utenti di cui 117 nuovi accessi del 2019. Questo è un dato estremamente importante perché sta a significare che il lavoro svolto nell'ambito di questo tipo di servizio è continuamente incrementato da nuove prese in carico. La gran parte di questi nuovi accessi è rappresentata da soggetti imputati o condannati per reati di maltrattamento, stalking e violenza sessuale ai danni di donne. Al momento il presidio è attivo da remoto e attraverso questa modalità vengono gestiti sette gruppi trattamentali settimanali: quattro dedicati ad autori di reati sessuali, due a maltrattanti e stalker, uno a parenti e mogli di autori di reati sessuali condannati o imputati. Lavoriamo contemporaneamente con il reo e con la vittima indiretta delle azioni lesive. Anche in questo caso l'aspetto della recidiva è estremamente interessante. Su 332 utenti nel 2019 c'è stato purtroppo un caso di recidiva; dico purtroppo perché sappiamo che le recidive in questo campo indicano una distruttività grave e molto forte per chi subisce le condotte illecite.

Stiamo conducendo un lavoro analogo attraverso le convenzioni che abbiamo stipulato a partire dal 2014 con il settore sanitario. Il nostro vertice osservativo coinvolge infatti anche i rinvii operati dai consultori e dai servizi sanitari territoriali. Questi soggetti vengono inseriti nei nostri gruppi, che però non sono gestiti all'interno del presidio ma sono attivi presso l'attuale sede della nostra cooperativa.

La gran parte dei rinvii al presidio criminologico - ripeto, 332 nel 2019 - viene effettuata dagli avvocati, ma anche in modo rilevante dalla magistratura inquirente, giudicante e di sorveglianza; procedono al rinvio anche gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, le Forze dell'ordine e gli uffici territoriali della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena.

I dati sono incoraggianti, nonostante la confusione che c'è in ordine alla presa in carico degli utenti dovuta al fatto che in questa fase, in mancanza del servizio pubblico, che attualmente non è aperto, la raccolta dati viene effettuata dalla cooperativa. Questo ci dimostra che i risultati si ottengono anche se sul territorio si crea un servizio affidato al privato sociale dotato di competenze specifiche riferite alla prospettiva criminologica e, dunque, sul fatto che siamo di fronte a soggetti che non sono malati ma responsabili di un atto totalmente compos sui. Certo, avranno anche le loro vulnerabilità, che sono anche di natura psichica e lo vediamo: molti di questi individui sono stati a loro volta vittime di violenza assistita o hanno subito violenze dirette in fase evolutiva. Ad ogni modo, però, la gran parte di questi soggetti è caratterizzata da distorsioni cognitive che hanno sede proprio nella pressione delle subculture patriarcali e machiste di cui è impresso il nostro Paese e, quindi, gli autori di tali condotte.

Per tutti questi motivi, lavorare con queste persone richiede una prospettiva che deve essere integrata con competenze diverse: non solo quella del criminologo o del clinico, ma anche quelle

di tipo olistico, come, ad esempio, l'arteterapia, lo yoga, la meditazione, pratiche che aumentano la capacità di concentrazione, la gestione della collera e dello stress. Servono dunque competenze differenti in un quadro integrato e multidisciplinare, proprio perché abbiamo a che fare con autori di reato e non con persone che necessitano una valutazione sul piano della loro efficienza psichica. La nostra esperienza ci dice che questo aspetto è molto importante: il rischio, infatti, è che, diversamente, si vada verso certe derive del sistema sanitario - come già sta accadendo in alcuni Paesi - che prende in carico gli autori di reato come se fossero dei malati o persone con problematiche di tipo psichico. Va detto chiaramente: un certo psichismo viene comunque rilevato in questi soggetti, ma il motore che attiva queste problematiche psichiche è fondamentalmente l'approccio subculturale del machismo che influenza queste persone già di per sé vulnerabili.

Immaginiamo poi quale potrebbe essere la deriva di un approccio basato su una patologizzazione di queste condotte, per esempio, nella fase cognitiva processuale (lo dico caldamente a voi che siete i legislatori): se si comincia a patologizzare questi individui e ad affidarli all'approccio sanitario, un avvocato in futuro potrà sempre avvalersi di una relazione di qualche psicologo, psicanalista o psichiatra ben disposto a fare una valutazione del maltrattante e a quel punto il giudice dovrà giudicare se il soggetto mente o meno o se deve essere presa in considerazione una incapacità di intendere e di volere.

Questa è la deriva dell'approccio sanitario: si rischia di confondere le condotte criminose con quelle che sono frutto di problematiche psichiatriche o psicologiche. Poi, è anche vero che nei soggetti psichiatrici possono essere rilevati comportamenti di questo tipo, ma questo è un altro discorso e tali soggetti, giustamente, devono essere gestiti dalle REMS, le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, che sono attrezzate per fare degli interventi mirati. Noi invece stiamo parlando di soggetti colpevoli compos sui a cui il nostro ordinamento legislativo attribuisce la responsabilità piena degli atti commessi, riconoscendone però la vulnerabilità.

Noi lavoriamo su questo fronte, su queste vulnerabilità, e lo facciamo da anni anche in termini di prevenzione primaria, come vi ho meglio e più dettagliatamente illustrato nella relazione consegnata agli Uffici. In questo senso il CIPM di Milano, primo a livello nazionale, ha definito insieme alla questura di Milano il protocollo Zeus. Sulla scorta di questi accordi, le questure sono incaricate di individuare dei punti di contatto sui territori: ad esempio, domani in Sardegna il nostro CIPM firmerà un protocollo con il questore di Cagliari e lo stesso accadrà a Piacenza, a Pavia e a Mantova il mese prossimo. Sono protocolli basati su un concetto fondamentale che noi abbiamo condiviso con la questura di Milano ma, soprattutto, sul lavoro di prevenzione della violenza che abbiamo svolto sul territorio e che la questura conosce bene: mi riferisco alla possibilità di agganciare una persona colpevole di certi reati e di ottenere una sorta di risposta di giustizia riparativa per alcune condotte lesive che potrebbero essere qualificabili come reati sentinella nell'ambito delle relazioni familiari (ad

esempio, gli atti persecutori), attraverso un provvedimento amministrativo che può essere vestito di un contenuto trattamentale. Tutto questo è reso possibile dalla normativa italiana che il nostro legislatore ci sta fornendo mettendoci a disposizione leggi straordinarie che non sono nemmeno conosciute in Europa e che potrebbero diventare un volano anche per gli altri Paesi.

Il 5 aprile 2018 - lo ripeto - abbiamo firmato a Milano il protocollo Zeus. Sulla base di tale intesa, la Polizia di Stato emette un ammonimento, praticamente un cartellino giallo, nei confronti del cittadino che ha commesso atti lesivi ai danni di un congiunto o di una persona con cui ha



relazioni affettive e se questo cittadino reitera tale condotta il cartellino diventa rosso e parte il procedimento penale che può prevedere anche l'arresto e la custodia cautelare in carcere.

Abbiamo già detto che è possibile prevenire questa fase attraverso il nostro lavoro di prevenzione primaria. Stiamo trovando grande soddisfazione nel lavoro precoce che stiamo conducendo presso la casa circondariale di San Vittore con alcuni imputati che sono stati contattati al momento dell'arresto. I numeri parlano da soli e sono orgoglioso di mostrarveli perché sono frutto di un grande impegno sia nostro che della questura di Milano. Siamo cinque operatori specializzati nell'area della criminologia clinica; la questura ha i nostri numeri di telefono e ci contatta ogni volta che emette un provvedimento di ammonimento nei confronti di un soggetto colpevole di reati di violenza di genere, al fine di inviarlo alla nostra sede.

Dalla firma del protocollo nel 2018 all'11 maggio di quest'anno - i dati sono riportati nelle slide allegate alla relazione - sono stati ammoniti 292 soggetti, 162 per stalking, 129 per violenza domestica e uno per cyberbullismo; 265 ammoniti sono stati inviati alla nostra cooperativa per i colloqui di presa in carico; di questi si sono presentati in 215 (non sono obbligati a farlo), numero che corrisponde all'81,13 per cento; i recidivi sono stati 18 su 215. Se poi, per caratterizzare meglio l'efficacia statistica di questo intervento e la sua rappresentatività numerica, andiamo ad osservare i dati dell'anno 2019, prendendo in considerazione questo periodo sono stati inviati alla cooperativa 119 soggetti, se ne sono presentati 101 e i casi di recidiva sono stati 6 su 101, cioè il 5,94 per cento, mentre tra coloro che non hanno ottemperato a questo invito i casi di recidiva ammontano al 16,6 per cento. Questo significa che l'intervento trattamentale in fase di prevenzione primaria ha abbattuto del 10 per cento il rischio di recidiva. Anche questo dato purtroppo è poco conosciuto nel Paese. So che la Questura e la direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato stanno puntando molto su questo tipo di intervento, proprio perché lo considerano molto importante in termini di prevenzione.

C'è poi un altro contesto e un altro vertice osservativo a cui stiamo lavorando che vi voglio illustrare solo per farvi comprendere da dove partono le nostre riflessioni, e poi su questo fronte mi taccio, per affrontare invece la parte problematica con cui mi confronto. Si tratta delle misure di prevenzione previste dal nuovo codice antimafia (in particolare, la legge n.161 del 2017) che vengono adottate sulla base di semplici indizi di condotte qualificabili come atti persecutori; mi riferisco in particolare al regime di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ex decreto legislativo n. 159 del 2011 che è stato esteso ai maltrattanti dalla legge n. 69 del 2019, il cosiddetto "Codice rosso".

L'iniziativa è nata presso il Tribunale di Milano. Sul territorio noi siamo conosciuti e ci interfacciamo in maniera continuativa con la magistratura, ma è stato proprio il dottor Fabio Roia, presidente della Sezione autonoma delle misure di prevenzione del tribunale di Milano, che ha avuto per primo l'idea di valorizzare questa procedura. I primi casi di soggetti sottoposti a sorveglianza speciale dal tribunale di Milano ci sono stati inviati proprio ex legge n. 161 del 2017. Si trattava di persone che non necessariamente avevano commesso un reato: bastavano dei semplici indizi perché il pubblico ministero chiedesse l'applicazione di una misura di prevenzione; stava poi al giudice valutare se fosse il caso o meno di applicare il regime di sorveglianza. L'aspetto interessante è che dal 2017 in poi nel territorio del Milanese il contenuto prescrittivo delle misure di sorveglianza si arricchisce con l'idea innovativa avuta dal dottor Roia di inserirvi anche l'ingiunzione trattamentale. L'ingiunzione trattamentale si concretizza nella partecipazione a gruppi trattamentali attivi sul territorio presso la cooperativa CIPM o il Presidio criminologico

del Comune di Milano. Attualmente sono sette le persone sorvegliate speciali sulle quali stiamo effettuando un intervento regolare.

Vorrei accennare a un ultimo aspetto importante riguardante i femminicidi.

Alla Regione Lombardia abbiamo proposto un progetto assai specifico, già avviato nel carcere di Opera, che prevede l'attivazione di gruppi trattamentali rivolti agli autori di femminicidio guidati da una criminologa e da una psicologa. Abbiamo costruito una rete con tutte le agenzie del territorio per prevenire i rischi di vittimizzazione secondaria e di rivittimizzazione che possono comportare una condotta femminicida all'interno di una relazione parentale. Stiamo lavorando con le vittime indirette degli atti di femminicidio, cioè gli orfani, spesso minori, rimasti all'interno dei nuclei familiari: l'intento è quello di evitare che la gestione del ricompattamento del senso del dramma vissuto rimanga improvvisata e non accompagnata, in modo tale da intercettare la vittimizzazione secondaria.

Sono tre al momento i nuclei familiari colpiti da femminicidio che stiamo coinvolgendo, in maniera integrata con i servizi territoriali, nell'accompagnamento delle vittime indirette di questo drammatico fenomeno delittuoso.

Questo è un altro panorama che ci apre alla consapevolezza del fatto che l'esecuzione della pena è un'occasione straordinaria sia per il trattamento della pericolosità di questi soggetti sia per dare sicurezza alle vittime: se non diamo sicurezza alle vittime partendo dall'esecuzione della pena, perdiamo un pezzo importante del lavoro di prevenzione che dobbiamo fare nei confronti della violenza, soprattutto della violenza nelle relazioni strette. Chi oggi viene punito, anche in maniera dura, prima o poi troverà sempre il modo di contattare la vittima. Magari lo fa già dal carcere: quante lettere indirizzate alle vittime non controllate né verificate partono dagli istituti di detenzione? Quante vittime subiscono gli effetti delle relazioni perverse attivate dai parenti del reo? Tutto questo è di una gravità incredibile. L'esecuzione della pena nell'ambito di questi reati comporta assolutamente il rischio che si determini una vittimizzazione secondaria continua nei confronti delle vittime coinvolte. Pertanto noi dobbiamo lavorare sul piano criminologico per la messa in sicurezza delle vittime, non solo di quelle dirette, ma anche dei sistemi familiari intaccati da questi interventi traumatici.

In Italia, purtroppo, non si è ancora arrivati alla consapevolezza della necessità di costruire interventi sistemici (non solo sui territori) che tengano conto del fatto che fondamentalmente si deve modificare l'approccio alla fase di esecuzione della pena per i reati cosiddetti speciali (li definisco tali perché hanno a che fare con le relazioni strette). Noi crediamo che oggi sia importante a livello criminologico, ma anche giuridico, un modello di pena che affianchi ai contenuti fondati sull'emenda riabilitativa, quelli fondati sulla spinta motivazionale perché queste persone mettano in atto un comportamento responsabile e, parallelamente, sulla messa in sicurezza delle vittime.

Questo è il nostro vertice osservativo e questo nostro modo di operare ci ha offerto la possibilità di attivarci anche in altri territori: stiamo costruendo delle realtà operative in Sardegna, in Toscana, in Liguria, in Veneto e in Emilia-Romagna, dove i nostri colleghi, con questa Impostazione criminologica di riferimento, stanno creando progetti analoghi a quelli che vi ho descritto e su cui stiamo continuando a lavorare.

L'ingiunzione trattamentale non è solamente un contenuto della sorveglianza speciale ma è oggi un modello di lavoro che noi abbiamo realizzato grazie alla collaborazione della magistratura di sorveglianza che, quando decide di applicare dei benefici nell'ambito dell'esecuzione della pena

(quali l'affidamento in prova o la detenzione domiciliare), tende ad inviarci con sempre maggiore frequenza gli autori di questi reati affinché ricevano un trattamento. È molto raro nel territorio milanese che una persona colpevole di un reato sessuale o che stia scontando una condanna per reati di maltrattamento verso una donna benefici di una misura alternativa alla detenzione in carcere senza che sia prevista un'ingiunzione al trattamento.

La questione dell'ingiunzione trattamentale è molto interessante non solo nell'ambito delle misure alternative al carcere ma, in un certo senso, anche con riferimento alle misure di custodia cautelare. Come vi ho già detto, l'articolo 282-quater del codice di procedura penale non riguarda altro che la previsione di un trattamento ingiunto. Se si vuole uscire dal carcere e ottenere una misura cautelare meno afflittiva, è necessario essere disposti a cominciare a lavorare con la mente e a confrontarsi con gli altri.

Perché dico confrontarsi? Perché il dispositivo trattamentale che noi prediligiamo nel trattamento criminologico è quello gruppale, cioè quello volto a mettere a confronto le persone, a costringerle a controidentificarsi e a pensare di fare sempre riferimento a un sapere consolidato. Noi osserviamo che il dispositivo gruppale è il più efficace nella gestione di questi soggetti, ma soprattutto nella costruzione di un'alleanza di lavoro trattamentale che altrimenti con questi soggetti è molto difficile ottenere. Spesso sono persone che di base hanno importanti disturbi della fiducia, che hanno vissuto storie evolutive in cui non sono stati capaci di chiedere aiuto o di fare affidamento e che non hanno un grande contatto con il proprio mondo emotivo. Pensano poco e feriscono molto e quando agiscono, lo fanno in direzione della violenza ai danni di soggetti vulnerabili. Chiaramente, le vittime che fanno le spese di queste loro modalità subculturali da psichismo vulnerabile sono le donne e i minori.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, dottor Giulini.

Lascio ora la parola ai colleghi che intendono porre delle domande.

**RIZZOTTI(FIBP-UDC).** Dottor Giulini, le faccio i miei complimenti per il lavoro che svolgete e per i numeri che ci avete presentato. È molto importante, infatti, potersi fare un'idea della concretizzazione del vostro impegno, al di là dei progetti.

Le chiedo se è previsto uno sconto di pena per i condannati e per i detenuti in attesa di giudizio che accettano di seguire il percorso trattamentale.

**CONZATTI (IV-PSI).** Saluto il dottor Giulini, che ho avuto il piacere di conoscere e di ascoltare in Sardegna a un convegno di Relive.

In ordine alla prevenzione primaria, le chiedo se giudica positivamente un intervento legislativo che introduca l'obbligatorietà del trattamento.

Per quanto riguarda invece la replicabilità del sistema particolarmente virtuoso attivato in Lombardia, quali sono le difficoltà che si incontrano? Mi è sembrato di capire che il sistema lombardo si basa molto su accordi e protocolli. Vorrei sapere se è possibile per il legislatore spingere in fase normativa perché alcuni automatismi che avete creato con i protocolli diventino norma e siano più facilmente replicabili a livello nazionale.

**PRESIDENTE.** Io le chiedo invece se c'è sinergia tra il vostro operato e i funzionari giuridico-pedagogici all'interno delle case penitenziarie.

**GIULINI.** Grazie per le vostre domande e per la vostra attenzione.

Noi diciamo molto chiaramente alle persone che abbiamo in trattamento che il fatto di seguire un percorso trattamentale non incide sull'eventuale definizione di percorsi di esecuzione della pena alternativi al carcere. A questi soggetti che si presentano a noi anche nella fase primaria, cioè in qualità di imputati e non ancora condannati in via definitiva (li ritroveremo poi in carcere nelle nostre unità o nei nostri gruppi trattamentali) diciamo sempre che il trattamento non è per noi un aspetto che influisce sulla questione della pena. Noi, infatti, concepiamo il trattamento al fine della messa in sicurezza delle persone che hanno subito quelle condotte; siamo cioè quella parte di comunità che si è sentita offesa e che recupera la dignità della propria integrità psichica e fisica lavorando con le persone che hanno provocato questo tipo di lesioni, cercando di far capire loro la gravità delle loro condotte. Che poi questo aspetto venga preso in considerazione in sede giudiziaria e che gli avvocati possano utilizzarlo per la difesa (vi ho già detto che molti invii al nostro centro vengono effettuati proprio dagli avvocati difensori), attribuendo così anche una funzione strumentale al percorso trattamentale, a noi non interessa: non si tratta di uno scambio tra pena da scontare e misura alternativa. Noi concepiamo il trattamento per un altro scopo. Che poi l'avvocato difensore o il magistrato di riferimento abbiano o meno la sensibilità di cogliere questo aspetto, è una questione che in effetti sta emergendo negli ultimi tempi: in sede di magistratura giudicante o di magistratura di sorveglianza si inizia a prendere atto che il detenuto o l'imputato che cominciano a seguire o che hanno seguito un percorso trattamentale possono diventare persone più facilmente trattabili e più disponibili a cambiare la propria prospettiva culturale e il proprio assetto psichico. Tutto sommato è un vantaggio per entrambe le parti coinvolte: quello strumentale per il maltrattante e quello della sicurezza per la vittima.

Un altro aspetto che è stato posto dalle vostre domande è quello relativo all'obbligo di legge.

Ho parlato di ingiunzione trattamentale. A Milano ci siamo fatti una grande esperienza con la scuola sistemica, in particolare con i tribunali per i minorenni che da anni impongono i trattamenti coatti in ambito familiare per le competenze genitoriali. Anche noi veniamo un po' da quell'esperienza, ma non perché è la legge che deve mettere in trattamento le persone, ma perché è il sistema che deve costruire dei passaggi evolutivi che possano permettere a un magistrato o a una figura giuridica che ha potere decisionale di invitare una persona a seguire un percorso trattamentale.

Noi crediamo nell'ingiunzione trattamentale. Crediamo che in alcuni casi sia una leva necessaria e che sia anche uno strumento che permette di aumentare il controllo sociale su alcuni soggetti, se utilizzato in maniera adeguata e nell'interesse della qualità della vita delle persone coinvolte. Noi infatti lavoriamo anche per la loro qualità della vita e non solamente per la sicurezza delle vittime; pensiamo che se questi soggetti riescono ad ottenere un migliore rapporto con sé stessi ridefinendo i propri modelli culturali, sicuramente miglioreranno la qualità della propria vita e la renderanno più adatta e più adeguata.

In conclusione, noi non riteniamo che ci sia necessità di prevedere un obbligo di legge. Il nostro Paese si è dotato di una normativa molto importante e molto avanzata e ad essa non c'è molto da aggiungere: infatti, non solo il legislatore italiano con l'ultima legge varata ha dimostrato di avere la consapevolezza della necessità di inasprire le pene per questi reati, ma il nostro Paese può fare affidamento anche su tutta l'articolazione delle misure di sorveglianza speciale, che pure

sono molto importanti. Su queste basi le procedure di prevenzione primaria che prendono avvio dall'ammonimento daranno sicuramente dei risultati concreti in tutti i territori.

Per rispondere alla domanda della senatrice Conzatti, credo che lo Stato (e non gli enti territoriali) possa davvero incentivare l'apertura di tavoli a livello locale per la sottoscrizione di accordi e protocolli operativi con il privato sociale convenzionato, affinché questo possa realizzare interventi analoghi a quelli che stiamo attuando in Lombardia (nel Milanese) e che stiamo conducendo anche a Piacenza, Cagliari e in altre città. Credo che questa sia una linea da sostenere sul piano finanziario e anche sul piano organizzativo. Parlo di privato sociale convenzionato innanzitutto perché le persone trattate non sono malate e poi perché l'intervento deve essere duttile e flessibile. Non dobbiamo affidare interventi di questo tipo a servizi sanitari che devono occuparsi di ben altro, che hanno personale destinato a ben altro e che comunque, anche se avessero personale specificamente qualificato, non devono necessariamente occuparsi del maltrattante o del violento ma devono effettuare un altro tipo di intervento: infatti, anche in base all'esperienza internazionale, il maltrattante e il violento devono essere trattati da chi ha competenze professionali specifiche e appartiene a una cultura che nasce da una comunità. Ebbene, noi siamo una risorsa della comunità, siamo una risorsa che non proviene da un servizio di welfare generalizzato ma da una cultura di produzione di sicurezza che la comunità è in grado di garantire.

Rispondo infine alla domanda posta dalla Presidente, anch'essa molto importante. Va da sé che lavoriamo a strettissimo contatto con le aree educative; il lavoro che facciamo con il condannato - chiaramente l'area educativa che ci compete è interessata alla presa in carico del condannato - ci impone di articolarci sempre con i funzionari giuridico-pedagogici degli istituti di pena, nonché con l'ufficio per l'esecuzione penale esterna, che si deve occupare dell'esecuzione della misura alternativa e che deve fornire dei riferimenti precisi quando intervengono anche delle prescrizioni trattamentali. Credo che questo sia un aspetto centrale. Tra l'altro, per quanto riguarda la formazione, noi siamo criminologi esperti ex articolo 80 della legge n. 354 del 1975 e il nostro punto di riferimento è l'ordinamento penitenziario; abbiamo cominciato a lavorare in carcere dal 1993 e continuiamo a lavorarci anche oggi. Dunque, siamo cresciuti in un clima di esecuzione della pena.

Concludo invitandovi gentilmente ad approfondire, se possibile, alcune considerazioni contenute nella relazione che vi ho consegnato perché credo siano il frutto dell'esperienza di anni (lo dico in maniera un po' accalorata). Prima di tutto, è possibile intervenire subito per rendere il sistema più efficace attraverso quanto già previsto dall'ordinamento penitenziario all'articolo 64 della legge n. 354 del 1975 che prescrive un'organizzazione rigorosa dei singoli istituti con caratteristiche differenziate a seconda della posizione giuridica e alle necessità di trattamento individuale o di gruppo dei detenuti. Non possiamo mettere i borseggiatori e i rapinatori insieme ai maltrattanti, con la subcultura machista da questi prodotta che, tra l'altro, assolve tutto e tutti. In carcere il maltrattante viene sempre assolto; è la donna che ha sempre torto. Questa assoluzione è operata addirittura dagli agenti di Polizia penitenziaria che trattano questi detenuti con i guanti bianchi perché, tutto sommato, si identificano con certi modelli subculturali.

Quando creeremo, quindi, delle sezioni differenziate? Io addirittura suggerisco di creare istituti detentivi dedicati, sul modello di quanto stiamo facendo con la nostra Unità. Sapete quant'è efficace dare alle persone dei luoghi simbolici, non soltanto per le caratteristiche degli operatori

che ci lavorano ma anche per il carattere stesso di quegli spazi? Queste persone hanno bisogno di sapere che quei luoghi rappresentano simbolicamente una possibilità di cambiamento e che la legge non li stia punendo e basta, ma li stia mettendo nella condizione di aprirsi a tale possibilità.

Insisto sul fatto che l'organizzazione differenziata degli istituti penitenziari è già prevista dalla normativa e non c'è da fare altro sotto il profilo legislativo: la questione è solo di natura amministrativa. Ricordate le case mandamentali di una volta, ad esempio? Se si finanziasse l'istituzione di sezioni differenziate, sul territorio si verrebbero a creare delle comunità che si scambiano informazioni; in tal modo il funzionario giuridico-pedagogico può metterci al corrente del fatto che un determinato soggetto abbia già trascorso sei mesi di trattamento nella sezione differenziata e che dovrà scontare ancora un anno; ebbene, l'ultimo anno potrà scontarlo in una comunità esterna a detenzione attenuata oppure in una comunità di esecuzione delle misure alternative alla detenzione.

In questo momento stiamo avviando un progetto di una certa rilevanza insieme alla cooperativa sociale La Cordata, un'importante associazione milanese attiva nell'housing sociale, e al Comune di Milano. A settembre prossimo definiremo una Comunità detentiva attenuata per soggetti violenti nelle relazioni domestiche, che ospiterà le persone nei confronti delle quali siano state adottate le misure precautelari di cui agli articoli 384-bis e 282-bis del codice di procedura penale o i soggetti ai quali vengano applicate misure alternative alla detenzione. In questo modo sarà possibile che non venga più allontanata dalla casa familiare la donna perché si allontanerà il violento al quale, al contempo, si daranno delle prospettive per ritornarci.

In merito si è espresso anche con una delibera il Consiglio superiore della magistratura e confesso di essere entusiasta di questa affinità di pensiero. Il CSM ha infatti reso noto che, con riguardo all'applicazione tanto della misura precautelare che di quella cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, è stato rilevato il problema della verifica dell'effettiva disponibilità di un domicilio alternativo per l'indagato, già in fase di applicazione della misura. Bene, noi creiamo questo domicilio alternativo, costruiamo sicurezza e, in questo domicilio alternativo, attiviamo il trattamento.

La delibera del CSM rende noto anche che si reputa raccomandabile, in sede di richiesta di applicazione delle misure cautelari, la prassi di prediligere sempre l'allontanamento dall'abitazione familiare dell'autore della violenza e non della vittima. Il progetto che abbiamo pensato per il nostro territorio andrà proprio in questa direzione: quell'alloggio non ospiterà soltanto i destinatari delle misure cautelari ma anche coloro che scontano una pena e che provengono dalle sezioni differenziate.

La mia relazione tratta poi anche un ultimo aspetto. Nel 1986 il legislatore ha modificato il doppio binario, caratteristico del nostro sistema penale, e lo ha reso più evoluto e democratico eliminando gli automatismi

delle misure di sicurezza. Tutti abbiamo plaudito a questa evoluzione democratica del nostro Paese, tuttavia io credo che in questo caso, per progredire, si debba tornare un po' indietro: siamo infatti tutti concordi nel dire che l'ingiunzione trattamentale sia veramente efficace, ma voi legislatori potreste incidere notevolmente su questo aspetto reintroducendo l'automatismo della libertà vigilata accompagnata dall'ingiunzione trattamentale per tutti gli autori dei reati di cui agli articoli 609-bis, 609-ter, 609-quater, 572 e 612-bis del codice penale. Noi stiamo già lavorando



con alcuni soggetti in libertà vigilata che ci sono stati inviati dai magistrati di sorveglianza con una prescrizione di presa in carico trattamentale. È qualcosa in cui credo fermamente e che ritroverete nella mia relazione scritta.

Vorrei poi parlare anche della sospensione condizionale della pena. È una previsione legislativa meravigliosa e importante, frutto di una evoluzione giuridica del nostro Paese. Peccato che l'attuale normativa del codice rosso le dedichi una piccola parte perché i reati cui fa riferimento hanno una cornice edittale medio-bassa e, soprattutto, è prevista una clausola di invarianza finanziaria che, proprio perché è stata inserita, può consentire agli avvocati di invocare una questione di legittimità costituzionale facendo riferimento al principio di uguaglianza degli interventi. Come si può fare per risolvere questo problema? Da una parte è positivo che la possibilità di una sospensione della pena sia condizionata all'obbligatorietà del trattamento, cosa che rappresenta un nuovo approccio culturale del nostro Paese nei confronti dei maltrattanti e dei violenti. Dato il problema della clausola di invarianza finanziaria, si potrebbe pensare di sottoscrivere nei territori dei protocolli addizionali - come indicava prima la senatrice Conzatti - sulla base dei quali realizzare delle realtà capaci di gestire questo tipo di interventi; in alternativa, si potrebbe utilizzare la remissione del debito per le spese di mantenimento detentivo o, addirittura, il gratuito patrocinio, formule che devono essere pensate per garantire un percorso trattamentale sulla base della sospensione condizionale della pena non solo al maltrattante danaroso ma a tutti i soggetti intercettati dal sistema giudiziario, a prescindere dalle loro condizioni economiche.

Credo che l'Italia abbia delle ottime leggi. State lavorando in maniera straordinaria, ma piccoli supporti come quelli che ho indicato nella relazione migliorerebbero la qualità e - ne siamo assolutamente convinti - garantirebbero una sicurezza maggiore alle vittime di questi terribili reati.

## Violenza contro le donne

Camera dei deputati

Servizio Studi XVIII legislatura - 9 febbraio 2021

Nella XVIII legislatura il Parlamento ha proseguito nell'adozione di misure volte a contrastare la violenza contro le donne (iniziata nella scorsa legislatura con la ratifica della Convenzione di Istanbul, le modifiche al codice penale e di procedura penale volte ad inasprire le pene di alcuni reati più spesso commessi nei confronti di donne, l'emanazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime), attraverso il perseguimento di tre obiettivi: prevenzione dei reati, punizione dei colpevoli e protezione delle vittime.

In quest'ambito si pone, in particolare, l'approvazione della [legge n. 69 del 2019](#) (c.d. codice rosso), volta a rafforzare le tutele processuali delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica.

È stata inoltre istituita, al Senato, la [Commissione d'inchiesta monocamerale sul femminicidio](#).

### La tutela delle vittime di violenza domestica e di genere nella legge n. 69 del 2019

Il Parlamento ha approvato, con numerose modifiche, il disegno di legge del Governo C. 1455, volto a inasprire la repressione penale della violenza domestica e di genere e ad introdurre ulteriori disposizioni di tutela delle vittime. La [legge 19 luglio 2019, n. 69](#), interviene sul codice penale, sul codice di procedura, sul c.d. codice antimafia e sull'ordinamento penitenziario.

In particolare, per quanto riguarda il **diritto penale**, la legge **introduce nel codice quattro nuovi delitti**:

- il delitto di **deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso** (nuovo art. 583-quinquies c.p.), punito con la **reclusione da 8 a 14 anni**. Contestualmente, è stato abrogato il reato di lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 c.p., che puniva con la reclusione da 6 a 12 anni le lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del viso. Quando dalla commissione di tale delitto consegue l'omicidio si prevede la pena dell'ergastolo. La riforma inserisce, inoltre, questo nuovo delitto nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato;
- il delitto di **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti** senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. *Revenge porn*, inserito all'art. 612-ter c.p. dopo il delitto di *stalking*), punito con la **reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro**; la pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta al fine di recare nocumento agli interessati. La fattispecie è aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici;
- il delitto di **costrizione o induzione al matrimonio** (art. 558-bis c.p.), punito con la **reclusione da 1 a 3 anni**. La fattispecie è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori e si

procede anche quando il fatto è commesso all'estero da, o in danno, di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia;

- il delitto di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e del **divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis), punito con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni**.

| Numero dei delitti commessi in Italia                                                                                                                           | 9 agosto 2019<br>8 agosto 2020 | Inc %<br>vittime di<br>genere<br>femminile |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|
| Art. 558 bis C.P. Costrizione o induzione al matrimonio                                                                                                         | 11                             | 63,64%                                     |
| Art. 583 quinquies C.P. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso                                                             | 56                             | 24,07%                                     |
| Art. 612 ter C.P. Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti                                                                                | 718                            | 81,62%                                     |
| Art. 387 bis C.P. Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa | 1.741                          | 79,07%                                     |

Fonte: Ministero dell'Interno, [Un anno di Codice Rosso. Reati spia e femminicidi](#), 25 novembre 2020.

I dati sull'applicazione delle nuove fattispecie penali ad un anno dalla riforma evidenziano, in particolare:

che il 36% delle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio è minorenne; che il 76% delle vittime del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso è di genere maschile; di genere maschile è anche il 92% degli autori del reato. Il dato evidenzia come questa fattispecie non attenga ad una dinamica uomo/donna ma abbia sostanzialmente assorbito il delitto di lesioni personali gravissime con sfregio permanente del viso (v. *sopra*); che una alta percentuale (circa 20%) dei reati di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti sia stata commessa in Lombardia (141 casi su 718 totali); seguono la Sicilia (82 casi) e la Campania (74). Vittime di tal reato sono prevalentemente donne (82%) maggiorenni e di nazionalità italiana.

**Procedimenti penali iscritti e definiti nelle Procure della Repubblica e/o i Tribunali ordinari relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal "codice rosso" (Legge 69/2019). Dato nazionale. Periodo 01.08.2019-31.07.2020**

| Reato                                                                                                                                                           | Iscritti | Definiti | Modalità di definizione    |                      |                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------------------------|----------------------|------------------------|
|                                                                                                                                                                 |          |          | Richieste di archiviazione | Inizio azione penale | Definiti in altro modo |
| Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis cp) | 2.735    | 1.311    | 350                        | 527                  | 434                    |
| Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis cp)                                                                                                         | 32       | 13       | 7                          | 3                    | 3                      |
| Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies cp)                                                             | 82       | 51       | 6                          | 35                   | 10                     |
| Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter cp)                                                                                | 1.083    | 523      | 226                        | 121                  | 176                    |

Fonte: Ministero della Giustizia, *Il Rapporto: un anno di "Codice rosso"*, 24 novembre 2020.

Inoltre, con ulteriori interventi sul codice penale, la [legge n. 69 del 2019](#) prevede modifiche al delitto di **maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.) volte a:

- **inasprire la pena;**
- prevedere una **fattispecie aggravata** speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto è commesso **in presenza o in danno** di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi;
- considerare sempre il minore che assiste ai maltrattamenti come persona offesa dal reato.

Inoltre, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi è inserito nell'elenco dei delitti che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di **misure di prevenzione**, tra le quali è inserita la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

Vengono modificati anche:

- il delitto di **atti persecutori** (art. 612-bis c.p.), con un **inasprimento della pena;**
- i delitti di **violenza sessuale** (artt. 609-bis e ss. c.p.), **inasprendo le pene** e ampliando il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (dagli attuali 6 mesi a 12 mesi). Il provvedimento, inoltre, rimodula e inasprisce le aggravanti quando la violenza sessuale è commessa **in danno di minore**; il delitto di **atti sessuali con minorenne** (art. 609-quater c.p.) con la previsione di un'**aggravante** (pena aumentata fino a un terzo) quando gli atti siano commessi con **minori di anni 14 in cambio di denaro** o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi. Tale delitto diviene inoltre **procedibile d'ufficio**;
- il delitto di omicidio, con l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**.

Infine, con una modifica all'art. 165 c.p., il provvedimento prevede che la concessione della **sospensione condizionale della pena** per i delitti di violenza domestica e di genere sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

Una autorevole analisi delle modifiche al codice penale apportate dalla legge n. 69 del 2019 è contenuta nella [relazione n. 62/2019](#), curata dall'**Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione**.

Per quanto riguarda la **procedura penale**, l'esame parlamentare alla Camera del disegno di legge C. 1455 ha sostanzialmente confermato l'originario impianto del Governo, volto a velocizzare l'instaurazione del procedimento penale per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (c.d. Codice rosso).

A tal fine, la [legge n. 69 del 2019](#) prevede, a fronte di **notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere**:

- che la **polizia giudiziaria**, acquisita la notizia di reato, **riferisca immediatamente al pubblico ministero, anche in forma orale**; alla comunicazione orale seguirà senza ritardo quella scritta.
- che il pubblico **ministero, entro 3 giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, **assuma informazioni dalla persona offesa** o da chi ha denunciato i fatti di reato; tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- che la **polizia giudiziaria** proceda **ritardo** al compimento degli **atti di indagine delegati dal PM** e ponga, sempre senza ritardo, a disposizione del PM la documentazione delle attività svolte.

Notizie dettagliate su come le Procure della Repubblica si siano conformate al dettato legislativo che ha introdotto il termine di 3 giorni per l'assunzione di informazioni dalla persona offesa sono contenute nel Rapporto del Ministero della Giustizia su [Un anno di Codice Rosso](#).

Con ulteriori interventi sul codice di procedura penale, inseriti nel corso dell'esame alla Camera, la legge, tra l'altro:

- introduce l'obbligo per il giudice di penale - se sono in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento di minori o relative alla responsabilità genitoriale - di trasmettere senza ritardo al giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- modifica la misura cautelare del **divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. **braccialetto elettronico**);
- prevede una serie di obblighi di **comunicazione alla persona offesa** da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

Infine, accanto alle modifiche al codice di procedura penale e al codice penale, la [legge n. 69 del 2019](#) prevede ulteriori disposizioni volte:

- a prevedere l'attivazione di specifici **corsi di formazione** per il personale della **Polizia di Stato**, dell'**Arma dei Carabinieri** e della **Polizia penitenziaria** che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere;
- interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere; a **modificare l'ordinamento penitenziario** (legge n. 354 del 1975) per consentire l'applicazione dei **benefici penitenziari** per i condannati per il delitto di

deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo sulla base dei risultati dell'**osservazione scientifica della personalità** condotta collegialmente per almeno un anno e per estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un **trattamento psicologico con finalità di recupero** e di sostegno suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari;

- ad individuare nella procura presso il tribunale, in luogo dell'attuale procura presso la Corte d'appello, l'autorità di assistenza cui rivolgersi quando il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

## L'attività parlamentare nella XVIII legislatura

Anche in questa legislatura, al Senato è stata istituita la **Commissione monocamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere** ([delibera del 16 ottobre 2018](#)). La Commissione, che si avvale degli approfondimenti e delle indagini già svolte dall'omonima Commissione istituita in XVII legislatura, si prefigge il compito di svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, di monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul, nonché di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti, verificando altresì la possibilità di una rivisitazione sotto il profilo penale della fattispecie riferita alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate in luoghi di lavoro.

In esito ai propri lavori la Commissione ha approvato i seguenti documenti:

- Relazione su "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19" ([Doc XXII bis n. 1](#));
- Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19 ([Doc XXII bis n. 2](#));
- Relazione sulla Governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio ([Doc XXII bis n. 3](#)).

### **Il Piano di azione contro la violenza di genere (e le risorse per la sua attuazione)**

In attuazione del decreto-legge n. 93 del 2013 il Governo adotta con **cadenza biennale piani straordinari** per contrastare la violenza contro le donne.

Dopo l'emanazione nel 2015 del primo [Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere](#) è attualmente operativo il [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#).

Il Piano si fonda su quattro linee di intervento: prevenzione, protezione e sostegno, repressione dei reati, assistenza e promozione.

Quanto alla **prevenzione**, le priorità sono il rafforzamento del ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione, la formazione degli operatori del settore pubblico e del privato sociale, l'attivazione di programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza, la sensibilizzazione dei mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo. Sul versante della **protezione**



e del **sostegno alle vittime**, la priorità è la presa in carico; seguono percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa.

Quanto alla **repressione dei reati**, le priorità sono: garantire la tutela delle donne vittime di violenza (compreso lo stalking) attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva; migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne.

Per quanto riguarda le **risorse finanziarie** a sostegno degli interventi previsti dal Piano, occorre fare riferimento alle risorse del **Fondo per le pari opportunità** che sono appostate - unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), per essere successivamente trasferite al **bilancio della Presidenza del Consiglio**, dove il cap. 496 contiene le **somme da destinare al piano contro la violenza alle donne**.

A seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019, art. comma 353), che ha incrementato di 4 milioni di euro, per il triennio 2000-2022, il Fondo per le Pari opportunità, al fine di finanziare il **Piano**, il [bilancio di previsione 2021 della Presidenza del Consiglio](#) reca sul cap. 496 uno stanziamento di **31,5 milioni di euro**.

Stanziamenti per il Piano nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio

| Anno         | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| stanziamento | 18,0 | 21,7 | 35,4 | 33,1 | 27,6 | 31,5 | 31,1 | 27,1 |

Nella nota preliminare di accompagnamento del bilancio 2021 della Presidente si legge che le risorse disponibili per il 2021 (euro 31.475.244,00) saranno in particolare destinate a:

- iniziative connesse alla **predisposizione** e attuazione del **Piano** Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne **2021-2023**;
- iniziative per la prevenzione e il contrasto della violenza maschile contro le donne, comprese quelle di comunicazione e sensibilizzazione;
- riparto a favore delle Regioni nell'ambito della ripartizione delle risorse del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità", annualità 2021, di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 93 del 2013 (v. infra);
- gestione del call center dedicato al numero verde nazionale di pubblica utilità 1522 a sostegno delle vittime di violenza di genere e stalking;
- potenziamento del monitoraggio delle politiche e dei progetti in materia di prevenzione e contrasto della violenza maschile sulle donne.

Inoltre, l'articolo 5-bis del decreto-legge n. 93 del 2013 prevede che annualmente le risorse del Fondo per le pari opportunità siano ripartite alle **Regioni** al fine di **finanziare** le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **Centri antiviolenza** e dei servizi di assistenza (Case rifugio) alle donne vittime di violenza.

Da ultimo, il **D.P.C.M. 13 novembre 2020** ha decretato la ripartizione del Fondo a favore delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano per l'anno **2020**.

Le risorse, nella misura di **22 milioni di euro**, sono state ripartite tra Regioni e Province autonome in base ai seguenti criteri:

- 9,5 milioni per il finanziamento dei centri antiviolenza pubblici e privati già esistenti in ogni regione;

- b) 9,5 milioni per il finanziamento delle case-rifugio pubbliche e private già esistenti in ogni regione;
- c) 3 milioni in favore delle case-rifugio per finanziare interventi connessi alla prevenzione della diffusione del Covid-19.

Infine, le risorse del Fondo Pari Opportunità sono state da ultimo ulteriormente incrementate di un milione di euro, a decorrere dal 2020, per l'istituzione e il potenziamento dei **centri di riabilitazione per uomini maltrattanti**. In questo senso ha disposto l'[art. 26-bis del decreto-legge n. 104 del 2020](#) (c.d. Decreto Rilancio), "al fine di assicurare la tutela dalla violenza di genere e la prevenzione della stessa e specificamente per contrastare tale fenomeno favorendo il recupero degli uomini autori di violenza".

### Il sostegno economico alle vittime

Nel corso della XVII legislatura è stata data piena attuazione alla direttiva 2004/80/CE, relativa all'**indennizzo delle vittime di reato**, che vincola gli Stati membri UE a prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime.

Con la [legge n. 122 del 2016](#) (**Legge europea 2015-2016**), peraltro poi modificata dalla legge europea 2017 ([legge n. 167 del 2017](#)), il legislatore ha riconosciuto il diritto all'indennizzo «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale».

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

Con decreto del **Ministero dell'interno del 22 novembre 2019**, sono stati stabiliti gli **importi dell'indennizzo** riconoscibile alle vittime dei reati intenzionali violenti; il decreto è stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale del 23 gennaio 2020, n. 18.

| Reato                                                                                                                                                                             | Importo indennizzo                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Omicidio                                                                                                                                                                          | 50.000 euro                                                    |
| Omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che e' o e' stata legata da relazione affettiva alla persona offesa                                      | 60.000 euro (esclusivamente in favore dei figli della vittima) |
| Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante del caso di minore gravita' prevista dall'art. 609-bis, terzo comma, c.p.                                          | 25.000 euro                                                    |
| Lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, comma 2, c.p.<br>Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso di cui all'art. 583-quinquies c.p. | 25.000 euro                                                    |

Per i delitti per i quali è previsto l'indennizzo, tale somma può essere incrementata fino a ulteriori 10.000 euro per le spese mediche e assistenziali documentate.

Per ogni altro delitto, l'indennizzo è erogato solo per la rifusione delle spese mediche e assistenziali documentate, fino a un massimo di 15.000 euro.

Si ricorda che le risorse del fondo per l'indennizzo delle vittime di reato sono state incrementate di 3 milioni di euro per l'anno 2020 dall'[art 18-bis del decreto-legge n. 34 del 2020](#), in

considerazione delle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, delle norme di contenimento e della riduzione dei servizi a essa collegate, così da assicurare un maggiore ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva, anche ove cessata. Inoltre, la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019, art. 1 commi 348-352), ha previsto l'obbligo di esposizione di un cartello recante il numero verde di pubblica utilità per **il sostegno alle vittime di violenza e di stalking**, nei locali delle amministrazioni pubbliche dove si erogano servizi diretti all'utenza, negli esercizi pubblici, nelle unità sanitarie locali e nelle farmacie. All'individuazione delle modalità applicative della disposizione ha provveduto il [D.P.C.M. 30 ottobre 2020](#). Per l'attuazione di tali disposizioni è incrementata di 0,1 milioni di euro per l'anno 2020, la dotazione del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

### **Evoluzione del fenomeno e recenti dati statistici**

L'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente verso le donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima. Per il nostro diritto penale, se si esclude il delitto di mutilazioni genitali femminili, il genere della persona offesa dal reato non assume uno specifico rilievo, e conseguentemente non è stato fino a pochi anni fa censito nelle statistiche giudiziarie.

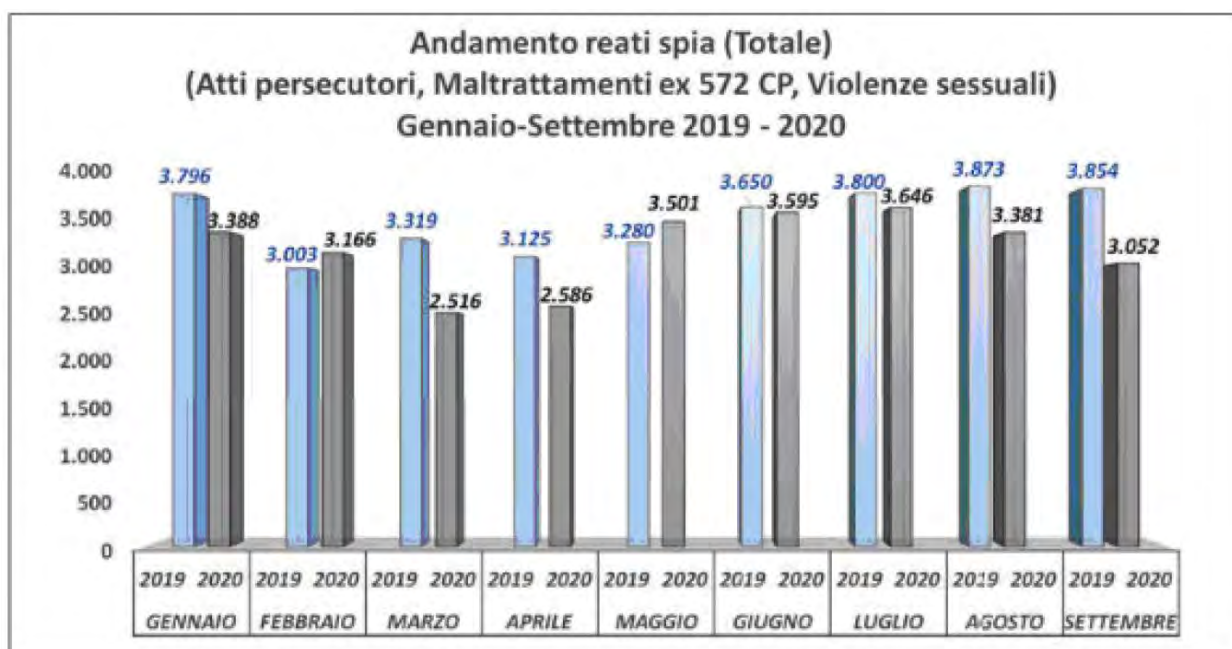
Alla carenza di dati sull'incidenza dei reati che hanno le donne come vittime hanno ora ovviato l'**Istituto nazionale di statistica** e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, che hanno reso disponibile, sul sito dell'ISTAT, un apposito [portale internet](#), che fornisce un **quadro informativo integrato** sulla violenza contro le donne in Italia. È a questo portale che occorre riferirsi per i dati più aggiornati sulla violenza di genere, anche in prospettiva europea e internazionale.

Sull'evoluzione del fenomeno criminale della "violenza di genere" si è espresso recentemente il **Primo Presidente della Corte di cassazione** in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2021; nella [Relazione](#) che fa il punto sullo stato della giustizia nell'anno 2020, il Presidente Pietro Curzio ha rilevato infatti come gli uffici giudiziari di merito segnalino "l'accresciuta consapevolezza da parte dei cittadini e delle istituzioni del fenomeno della violenza ai danni delle donne in ambito familiare o domestico e nella società.

Se, per un verso, non si segnalano particolari disfunzioni derivanti dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere introdotte dalla recente legge n. 69 del 2019 (c.d. codice rosso, in vigore dal 9 agosto 2019), dall'altro lato, si registra un **incremento dei reati spia**, quali i maltrattamenti in famiglia, lo stalking e le altre violenze ai danni delle donne. Viene da più parti segnalato l'incremento delle **denunce di violenze da parte di donne straniere**, ritenuto indice della crescente integrazione sociale cui consegue un'accresciuta consapevolezza da parte delle vittime della possibilità di ottenere tutela e di affrancarsi da pratiche e costumi dei paesi di origine. Del resto, dalle relazioni dei vertici distrettuali, sembra che il sistema giudiziario abbia predisposto adeguati strumenti organizzativi per apprestare una pronta risposta al fenomeno, anche mediante il coinvolgimento delle strutture socioassistenziali pubbliche e private e un qualificato intervento, anche a livello di prevenzione, dell'autorità di pubblica sicurezza, oltre ad assicurare un canale preferenziale nella trattazione dei procedimenti penali".

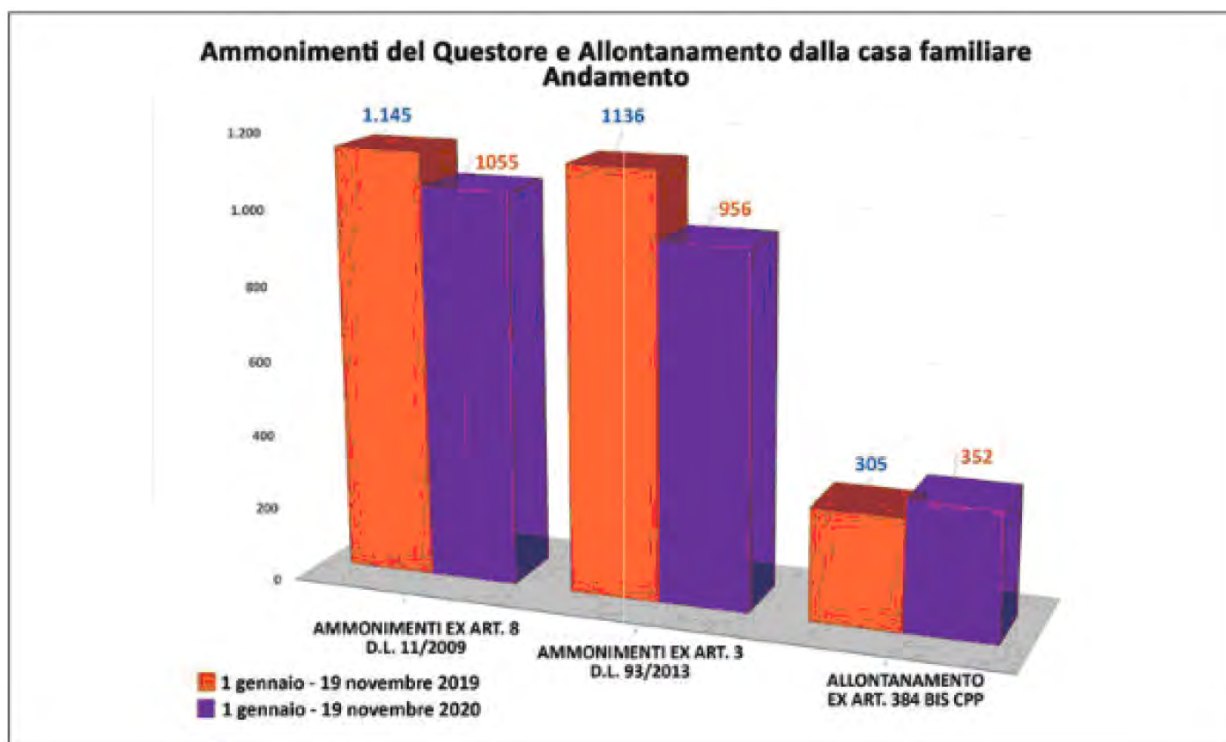
Il Primo Presidente della Cassazione ha rimarcato inoltre "un **aumento dei ricorsi aventi ad oggetto i maltrattamenti in famiglia** (art. 572 cod. pen.). Si tratta di un dato che sembrerebbe confermare quanto registrato dagli organi di informazione circa l'aumento di casi di violenza in ambito familiare, soprattutto ai danni delle donne. Tuttavia, va sottolineato come l'effetto di una tale e immediata impennata dei procedimenti in questa materia trova spiegazione anche nella circostanza che le Corti di appello, a seguito della legge n. 69 del 2019 sulla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso), hanno definito molti procedimenti che, prima della novella, non erano considerati prioritari".

Per una prima analisi degli effetti dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019, si rinvia invece alla pubblicazione "[Un anno di Codice Rosso. Reati spia e femminicidi](#)", edita dal Ministero dell'Interno lo scorso 25 novembre 2020. A parte i già descritti dati relativi ai nuovi delitti introdotti dalla legge (v. *sopra*), il rapporto contiene anche statistiche sui cd reati spia della violenza di genere (atti persecutori, maltrattamenti, violenze sessuali) commessi nel periodo gennaio/settembre 2020 e raffrontati con i dati dell'anno precedente.



La pubblicazione del Ministero dell'Interno contiene poi analisi sulla nazionalità e l'età delle vittime e degli autori dei reati e ulteriori dati sui provvedimenti di ammonimento da parte del questore. In particolare, si evidenzia come nel 2020 siano diminuiti, rispetto agli anni precedenti, i provvedimenti di ammonimento previsti dalla normativa sullo stalking (art. 8, D.L. n. 11/2009) e sulla violenza domestica (art. 3, D.L. n. 93/2013) mentre siano aumentati i provvedimenti di allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-bis c.p.p.).





Con particolare riferimento agli **omicidi volontari di donne**, la prima parte del 2020 evidenzia dati in aumento.

|                                           | 2018       | 2019       | gen - set 2019 | gen - set 2020 |
|-------------------------------------------|------------|------------|----------------|----------------|
| <b>Omicidi commessi</b>                   | <b>358</b> | <b>315</b> | <b>244</b>     | <b>211</b>     |
| ... di cui vittime di sesso femminile     | 141        | 111        | 82             | 88             |
| ... di cui in ambito familiare/affettivo  | 160        | 151        | 110            | 110            |
| ... di cui con vittime di sesso femminile | 111        | 94         | 68             | 77             |
| (... di cui da partner/ex partner)        | 75         | 62         | 50             | 51             |

I dati pubblicati dal Ministero dell'Interno sono stati oggetto di disamina, sempre in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, da parte del **Procuratore generale presso la Corte di cassazione**, Giovanni Salvi, nella sua [relazione](#). Il Procuratore generale li ha definiti preoccupanti e significativi, "prima ancora che di un problema normativo e giudiziario, di una asperità culturale che, appalesando atteggiamenti discriminatori diffusi (prevalentemente di genere) e dinamiche relazionali viziate, rende impellente la concretizzazione degli obiettivi di prevenzione, di protezione delle vittime, di punizione dei colpevoli e di promozione della cultura non discriminatoria".

Si segnala, inoltre, che un [primo bilancio](#) sull'impatto della legge n. 69 del 2019 ad un anno dalla sua entrata in vigore è stato redatto anche dal **Ministero della Giustizia**. Di particolare rilievo in

quel rapporto, oltre alla descrizione delle prassi avviate dagli uffici di procura per gestire velocemente la denunce di violenza di genere, è la statistica sul numero di **detenuti presenti negli istituti penitenziari per reati di violenza domestica e di genere** (dati al 16.10.2020).

| ARTICOLO CP   | rubrica                                                                     | POSIZIONE GIURIDICA |       |        |            |       |        |           |       |        | totale |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------|--------|------------|-------|--------|-----------|-------|--------|--------|
|               |                                                                             | IMPUTATI            |       |        | CONDANNATI |       |        | INTERNATI |       |        |        |
|               |                                                                             | uomini              | donne | totale | uomini     | donne | totale | uomini    | donne | totale |        |
| 572           | Maltrattamenti contro familiari e conviventi                                | 1.450               | 48    | 1.498  | 2.012      | 53    | 2.065  | 22        | -     | 22     | 3.585  |
| 576           | [omicidio] Circostanze aggravanti. Ergastolo                                | 1.087               | 39    | 1.126  | 4.949      | 166   | 5.115  | 35        | 1     | 36     | 6.277  |
| 577           | [omicidio] Circostanze aggravanti. Ergastolo                                | 1.378               | 68    | 1.446  | 5.165      | 127   | 5.292  | 21        | 1     | 22     | 6.760  |
| 581           | Percosse                                                                    | 44                  | -     | 44     | 193        | 1     | 194    | 2         | -     | 2      | 240    |
| 582           | Lesione personale                                                           | 2.095               | 54    | 2.149  | 8.281      | 190   | 8.471  | 67        | 2     | 69     | 10.689 |
| 583-quinquies | Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso | 20                  | -     | 20     | 4          | -     | 4      | 1         | 1     | 2      | 26     |
| 601           | Tratta di persone                                                           | 73                  | 43    | 116    | 40         | 21    | 61     | -         | -     | -      | 177    |
| 602           | Acquisto e alienazione di schiavi                                           | 5                   | 6     | 11     | 9          | 5     | 14     | -         | -     | -      | 25     |
| 609-bis       | Violenza sessuale                                                           | 721                 | 9     | 730    | 2.338      | 42    | 2.380  | 9         | -     | 9      | 3.119  |
| 609-ter       | [violenza sessuale] Circostanze aggravanti                                  | 385                 | 9     | 394    | 1.244      | 40    | 1.284  | 3         | -     | 3      | 1.681  |
| 609-quater    | Atti sessuali con minorenne                                                 | 72                  | 1     | 73     | 510        | 25    | 535    | -         | -     | -      | 608    |
| 609-quinquies | Corruzione di minorenne                                                     | 21                  | 1     | 22     | 81         | 6     | 87     | -         | -     | -      | 109    |
| 609-octies    | Violenza sessuale di gruppo                                                 | 83                  | 3     | 86     | 296        | 10    | 306    | 1         | -     | 1      | 393    |
| 612-bis       | Atti persecutori                                                            | 533                 | 21    | 554    | 744        | 9     | 753    | 13        | 1     | 14     | 1.321  |
| 612-ter       | Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti              | 4                   | -     | 4      | -          | -     | -      | -         | -     | -      | 4      |

(\*) La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti con quella tipologia di reato. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze.

Fonte: Dap - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - SEZIONE STATISTICA

Fonte: Ministero della Giustizia, [Il Rapporto: un anno di "Codice Rosso"](#), 24 novembre 2020.

Infine, si ricorda che l'[art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 93 del 2013](#) ha previsto che il Ministro dell'Interno debba inserire nella Relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata ([DOC XXXVIII](#)) un apposito approfondimento sull'analisi criminologica della violenza di genere. L'[ultima relazione](#), presentata il 27 novembre 2020, contiene dati relativi al 2019.

## Focus

### I provvedimenti approvati nella XVII legislatura (2013-2018)

La XVII legislatura (2013-2018) si è caratterizzata per la ratifica della Convenzione di Istanbul, per



l'introduzione di modifiche al codice penale e di procedura penale per inasprire le pene di alcuni reati, più

Le statistiche sulla violenza contro le donne 2010-2018

<https://temi.camera.it/leg18/post/le-statistiche-sulla-violenza-contro-le-donne-2015-2018.html>

spesso commessi nei confronti di donne, per l'emanazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e per la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime; si segnala, infine, la modifica al codice penale volta ad aumentare la pena ed estendere il campo d'applicazione per il reato di omicidio aggravato da relazioni personali.

### **Focus**

La ratifica della Convenzione di Istanbul e la sua attuazione

[https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_la\\_ratifica\\_della\\_convenzione\\_di\\_istanbul.html](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_la_ratifica_della_convenzione_di_istanbul.html)

Il decreto-legge n. 93 del 2013

[https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_il\\_dereto\\_legge\\_n\\_93\\_del\\_2013.html](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_il_dereto_legge_n_93_del_2013.html)

L'omicidio aggravato dalle relazioni personali

[https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_le\\_aggravanti\\_dell\\_omicidio.html](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_le_aggravanti_dell_omicidio.html)

L'applicabilità delle misure di prevenzione agli indiziati di stalking

[https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_l\\_applicabilit\\_delle\\_misure\\_di\\_prevenzione\\_agli\\_indiziati\\_d\\_i\\_stalking](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_l_applicabilit_delle_misure_di_prevenzione_agli_indiziati_d_i_stalking).

Esclusione delle condotte riparatorie per lo stalking

[https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_esclusione\\_delle\\_conotte\\_riparatorie\\_per\\_lo\\_stalking.html](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_esclusione_delle_conotte_riparatorie_per_lo_stalking.html)

## Il Rapporto: un anno di “Codice Rosso”

*a cura del Dipartimento Affari di giustizia, con il contributo della Direzione generale statistica e analisi organizzativa del Dipartimento organizzazione giudiziaria personale e servizi e delle dottoresse Rizzato e Cardona Albini, addette al Gabinetto del ministro<sup>4</sup>*

*Il presente lavoro costituisce il frutto dell'analisi di impatto della disciplina normativa recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere» ad un anno dalla sua entrata in vigore.*

*Il suo obiettivo, a fronte dell'inquadramento normativo, è fornire un primo dato di conoscenza relativo all'applicazione della disciplina sia con riferimento ai nuovi reati introdotti, che con riguardo ai corrispondenti elementi processuali di rilievo in termini di denunce, pendenze e condanne.*

*Alla base della ricerca vi è essenzialmente la volontà dell'organo d'indirizzo politico di realizzare una verifica sull'efficacia delle riforme, al fine di procedere ad ogni eventuale iniziativa di perfezionamento o intervento.*

*La condivisione dei risultati della ricerca fa parte degli obiettivi che il Ministero si è posto nel perseguire, anche attraverso la diffusione dei dati e l'informazione, un livello di maggiore consapevolezza dei cittadini in merito alla tutela dei loro diritti fondamentali.*

## La violenza di genere in ambito internazionale ed europeo. I riconoscimenti all'impegno italiano

Il contrasto alla violenza di genere si può sicuramente definire un obiettivo “globale” in considerazione dei numerosi strumenti regolativi finalizzati a contrastare il fenomeno adottati in ambito internazionale. Appare importante mettere a fuoco quali attese e necessità abbiano condotto all'adozione del Codice Rosso, per verificare, dopo il primo anno di applicazione, se le stesse siano state soddisfatte.

### L'ambito ONU

La prima sede internazionale nel cui ambito è stato disciplinato il tema della violenza nei confronti delle donne, come aspetto del connesso fenomeno della discriminazione di genere, è costituita dalla **Organizzazione delle Nazioni Unite**, dovendosi ricordare la costituzione sin dal 1946, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, di una apposita Commissione sullo Status delle Donne (United Nations Commission on the Status of Women

- UNCSW), operante nel Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, avente lo scopo di promuovere i diritti delle donne in ambito politico, economico, civile, sociale ed educativo.

<sup>4</sup>

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_15&facetNode\\_2=4\\_140&contentId=SPS306452&previousPage=mg\\_1\\_12#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_15&facetNode_2=4_140&contentId=SPS306452&previousPage=mg_1_12#)

In parallelo alle attività della Commissione, si possono enucleare tre passaggi fondamentali per la tutela dei diritti delle donne contro la violenza di genere nell'attività dell'ONU.

Nel 1967 la Commissione dei Diritti Umani dell'ONU elaborò la Dichiarazione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women), adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 2263 (XXII) del 7 novembre 1967. Come ogni Dichiarazione, essa non costituiva uno strumento giuridicamente vincolante, ma ha avuto il pregio di evidenziare la necessità di attenzione al fenomeno da parte degli Stati membri e l'esigenza di approntare interventi in difesa delle donne.

Nel 1979 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò, con la Risoluzione 34/180 del 18 dicembre 1979, la Convenzione sull'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women - CEDAW)<sup>5</sup>, che rappresenta la pietra miliare di riferimento in materia di tutela dei diritti delle donne. La Convenzione<sup>6</sup> è entrata in vigore il 3 settembre 1981, al raggiungimento delle 20 ratifiche necessarie previste all'articolo 27. L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge del 14 marzo 1985, n. 132.

Il Comitato CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women), organismo indipendente composto da 23 esperti che vigila sull'attuazione della Convenzione, ha emesso poi nel corso degli anni diverse Raccomandazioni Generali (ex art. 21 C.E.D.A.W.) con le quali ha proposto agli Stati misure da adottare o ha approfondito tematiche specifiche. Con riferimento al tema della violenza di genere in particolare vanno citate le seguenti raccomandazioni:

- la Raccomandazione Generale n.19, adottata nel 1992, relativa alla violenza per motivi legati alla differenza di genere, in cui la violenza di genere viene definita come **“una forma di discriminazione che inibisce gravemente la capacità delle donne di godere dei diritti e delle libertà fondamentali su una base di parità con gli uomini”**;

- la Raccomandazione Generale n. 12, adottata nel 1989, relativa alla violenza contro le donne, che ha esortato gli Stati Parti ad includere nei loro rapporti periodici al Comitato informazioni sulla legislazione in vigore volta a proteggere le donne dall'incidenza di ogni tipo di violenza nella vita quotidiana (ivi compresa la violenza sessuale, i maltrattamenti in famiglia, le molestie sessuali sul posto di lavoro ecc.), sulle altre misure adottate per estirpare tale violenza, sull'esistenza di servizi di sostegno alle donne vittime di aggressioni o maltrattamenti, sui dati statistici sull'incidenza della violenza di ogni tipo contro le donne;

- la Raccomandazione Generale n. 28 afferma che la discriminazione basata sul sesso e/o sul genere costituisce una violazione dei diritti umani e un ostacolo al godimento dei diritti e delle libertà fondamentali;

- la Raccomandazione Generale n.35, adottata il 26 luglio 2017, con cui è stata aggiornata la Raccomandazione n.19, riconoscendo il divieto della violenza di genere come norma di diritto consuetudinario internazionale e sottolineando la natura sociale del fenomeno.

Sulla scia della Raccomandazione n. 19 ed in seguito alla Conferenza Mondiale sui diritti umani tenutasi a Vienna del 1993, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha inoltre adottato, con la Risoluzione 48/104 del

---

<sup>5</sup> <https://undocs.org/en/A/RES/34/180> ; per una traduzione in Italiano del testo della Convenzione e delle raccomandazioni emesse dal Comitato:

[http://cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434\\_f\\_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf](http://cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434_f_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf)

<sup>6</sup> Si ricorda che con il Protocollo Opzionale del 1999 (entrato in vigore nel 2000 e ratificato dall'Italia nel 2002) è stata riconosciuta la competenza del Comitato CEDAW a ricevere ed esaminare le denunce provenienti da singoli o gruppi di individui.

20 dicembre 1993, la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (Declaration on the Elimination of Violence Against Women - DEVAW)<sup>7</sup>, espressamente dedicata al tema della violenza di genere.

Passando ad azioni più recenti, dal 2008 è stata lanciata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite la campagna UNiTE to End Violence Against Women; risale invece al luglio del 2010 la creazione dell'Ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women - U.N. Women), nuovo organismo delle Nazioni Unite avente lo scopo, appunto, di favorire l'uguaglianza di genere e l'emancipazione (empowerment) femminile, fornendo sostegno sia agli organismi intergovernativi (a partire dalla Commissione sullo Status delle Donne - C.S.W.)<sup>8</sup> nell'elaborazione di politiche, standard e norme internazionali, che agli Stati membri nell'applicazione di tali misure. Tali politiche sono svolte anche attraverso l'amministrazione del Fondo fiduciario delle Nazioni Unite per porre fine alla violenza contro le donne (**U.N. Trust Fund to End Violence Against Women**) istituito nel 1996 dalla risoluzione 50/166 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel 2017 l'Unione europea e le Nazioni Unite hanno poi lanciato l'iniziativa congiunta denominata Spotlight Initiative, finalizzata al contrasto di tutte le forme di violenza contro donne e ragazze e finanziata con un ulteriore apposito Fondo fiduciario multilaterale che vede l'UE quale principale contributore, aperto ad altri donatori anche attraverso l'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine sia nella sfera privata che in quella pubblica, passando attraverso il raggiungimento della uguaglianza di genere e l'autodeterminazione di tutte le donne e ragazze.

**Quanto all'impegno dell'Italia** rispetto alle raccomandazioni ONU in materia, nell'ultimo **Rapporto di Revisione Periodica Universale (Universal Periodic Review – U.P.R.) dell'Italia<sup>9</sup>, approvato il 12 marzo 2020 dal Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU** nel quadro dei lavori della 43<sup>a</sup> sessione<sup>10</sup>, è stato riconosciuto il significativo contributo alla lotta alla violenza di genere derivato dall'adozione nuova legge sul Codice Rosso. Nella lettera inviata in data 13 maggio 2020 dall'Alto Commissario per i diritti umani Michelle Bachelet al Ministro degli Esteri Luigi di Maio a conclusione della procedura di revisione<sup>11</sup>, **la nuova normativa in materia di contrasto alla violenza domestica ed alla violenza di genere viene salutata come una delle azioni più efficaci e idonee a far avanzare il Paese nella lotta alla discriminazione di genere e alla protezione delle donne.**

## **L'ambito del Consiglio d'Europa: azioni del Consiglio d'Europa e Convenzione di Istanbul**

In ambito europeo vanno ricordate le azioni fondamentali poste in essere con riferimento al tema della violenza di genere e della violenza domestica in seno al Consiglio d'Europa.

---

<sup>7</sup> [https://www.esteri.it/mae/approfondimenti/20090827\\_allegato2\\_it.pdf](https://www.esteri.it/mae/approfondimenti/20090827_allegato2_it.pdf)

<sup>8</sup> UN Women svolge sostanzialmente un ruolo di segretariato rispetto alla Commissione sullo Status delle Donne (CSW)

<sup>9</sup> <https://undocs.org/A/HRC/43/4>

<sup>10</sup> Tutti gli atti riferibili alla Revisione periodica universale sono rinvenibili al sito <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ITIndex.aspx>

<sup>11</sup> <https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session34/IT/Letter-OHCHR-HC-Italy.pdf>

Facendo seguito ai lavori del CAHVIO (Comitato ad hoc per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, nel 2011 il Consiglio d'Europa ha adottato la **Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.), nota come Convenzione di Istanbul, (ovvero la più importante Convenzione sino ad oggi sottoscritta nel mondo sulla violenza di genere e domestica)<sup>12</sup>.

Si tratta del primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo per prevenire la violenza sulle donne, mediante l'introduzione di reati specifici come lo "Stalking" e l'aumento delle sanzioni penali, proteggere le vittime e punire gli autori dei reati. Essa riconosce che **"il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne" e promuove "il cambiamento dei comportamenti socioculturali delle donne e degli uomini al fine di abolire pregiudizi, consuetudini e tradizioni e ogni altra pratica fondata sulla idea della inferiorità delle donne o su ruoli stereotipati per le donne e per gli uomini"**<sup>13</sup>

Tra le misure finalizzate a garantire effettività della tutela, va segnalata quella di cui all'articolo 30, che contempla la necessità di riconoscere un adeguato risarcimento a coloro che abbiano subito gravi pregiudizi all'integrità fisica o alla salute, se la riparazione del danno non è garantita da altre fonti, in particolare dall'autore del reato.

La Convenzione, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2011, è entrata in vigore nell'agosto del 2014 a seguito del raggiungimento del numero prescritto di dieci ratifiche. L'Italia ha ratificato, senza riserve, la convenzione con Legge 27 giugno 2013, n. 77.

La Convenzione ha istituito uno specifico organo di controllo al fine di monitorare l'attuazione delle sue disposizioni: il GREVIO o Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Di grande importanza, nell'ambito dei principi di matrice europea, quelli contenuti nelle numerose

**Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** in materia di violenza di genere, l'ultima delle quali, la n.1/2019 impone agli Stati di adottare misure atte a punire e contrastare il sessismo e tutte le sue manifestazioni nella sfera pubblica e privata.

Sul tema della trattazione della violenza di genere nel sistema del Consiglio d'Europa non possono essere omessi alcuni cenni alla Giurisprudenza della **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sua giurisprudenza, ha in molteplici occasioni affermato che il conseguimento della parità di genere costituisce un obiettivo importante per gli Stati membri del Consiglio d'Europa e che i riferimenti alle tradizioni, convinzioni di ordine generale o atteggiamenti sociali dominanti e stereotipi di genere non possono mai essere sufficienti a giustificare una disparità di trattamento fondata sul sesso. La norma principale in materia di discriminazione è l'art. 14 che prevede che chiunque debba godere dei propri diritti senza essere discriminato per nessuna ragione, compreso il sesso. Tuttavia non è questa la norma cardine per la tutela della violenza di genere (nella sua forma c.d. indiretta). La maggioranza dei casi che hanno rivelato problemi in questo ambito hanno riguardato infatti le condizioni di accesso alla giustizia in senso lato e dunque le obbligazioni positive (procedurali e sostanziali)

---

<sup>12</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016806b0686>)

<sup>13</sup> La CdI è il terzo trattato contro la violenza di genere dopo la Convenzione inter-americana per la prevenzione, la repressione e l'eliminazione della violenza contro le donne, meglio conosciuta come la Belém do convezione Pará e dopo il Protocollo alla Carta Africana sui diritti della donna noto come il Protocollo Maputo (2003).

degli Stati rispetto agli articoli 2, 3, 4 e 8 della Convenzione in particolare. In molte decisioni la Corte ha accertato l'omessa o inadeguata azione dello Stato a protezione del diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare (artt. 2 e 8) e la violazione del divieto di trattamenti degradanti nel caso di ricorrenti vittime di violenza di genere. In alcuni casi ha ritenuto che potesse sussistere anche una forma di discriminazione indiretta del genere femminile, così ravvisando anche la violazione dell'art.14 della Convenzione in connessione con le altre violazioni di diritti sostanziali.<sup>14</sup>

Ciò è avvenuto anche nella pronuncia **Talpis emessa nel 2017 nei confronti dell'Italia**<sup>15</sup>, decisa in relazione al ricorso presentato da una donna vittima di maltrattamenti da parte del coniuge, tragicamente culminati nella uccisione del figlio, intervenuto per difendere la madre e nel ferimento della ricorrente, nel corso di una violenta lite. La Corte aveva condannato l'Italia per violazione degli artt. 2, 3 e 14 della Convenzione, ritenendo che il comportamento tenuto dalle autorità italiane a fronte della denuncia presentata dalla donna si fosse attestato sotto la soglia della diligenza richiesta nel caso specifico e ciò costituisse anche dimostrazione di un inadeguato impegno dello Stato a favore delle donne. In coerenza con il contenuto delle censure ricevute, l'esigenza *di adeguare il nostro ordinamento agli standard richiesti dalla normativa sovranazionale e dalle recenti decisioni della Corte EDU*<sup>16</sup>, ha rappresentato una delle più forti motivazioni che hanno condotto alla stesura dell'articolato governativo relativo alle "Modifiche al Codice di procedura penale: disposizioni a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" poi confluito nella legge nota come Codice Rosso, in omaggio alla corsia preferenziale del pronto soccorso che consente di prestare aiuto per prima ai casi più gravi.

**Merita, quindi, rilevare che proprio nell'ambito della procedura di monitoraggio della esecuzione da parte dell'Italia della sentenza Talpis, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha nell'ultima decisione adottata, pur valutando ancora non concluso il cammino verso un pieno superamento degli stereotipi di genere, ha espresso soddisfazione per la nuova legge n. 69/19 che "ha ulteriormente consolidato il quadro normativo introdotto a partire dalla ratifica della Convenzione di Istanbul".**

## L'ambito dell'Unione Europea

L'UE, diversamente dall'ONU e dal Consiglio d'Europa, non ha adottato un corpus normativo specificamente rivolto alla tutela dei diritti delle donne e in particolare alla lotta contro la violenza di genere. Nel corso degli anni, tuttavia, la tematica ha costituito oggetto di importanti **Risoluzioni**, anche in occasione della partecipazione ai lavori delle Nazioni Unite. L'Unione ha poi promosso numerosi **programmi** volti a contrastare la discriminazione e la violenza di genere: si ricorda qui in particolare il programma D.A.P.H.N.E. Ha svolto altresì **campagne di prevenzione** sul tema. Nella recentissima **Strategia dell'UE 2020-2025**

<sup>14</sup> Cfr anche le decisioni M.C. c. Bulgaria; Opuz c. Turchia, tra le più importanti adottate dalla Corte sul tema della violenza di genere.

<sup>15</sup> Talpis v. Italy (Application n. 41237/14) Judgment 2 March 2017 in [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:\[%22ITA%22\],%22appno%22:\[%2241237/14%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-172771%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22ITA%22],%22appno%22:[%2241237/14%22],%22documentcollectionid%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-172771%22]})

<sup>16</sup> Cfr l'Analisi di Impatto della Regolamentazione redatta dall'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia (A.I.R.)



**sui diritti delle vittime dei reati**<sup>17</sup>, pubblicata dalla Commissione Europea il 24 giugno 2020, è stato infine preannunciato l'imminente avvio di una campagna di sensibilizzazione dell'UE sui diritti delle vittime e la promozione di attività formative.

Passando all'esame degli strumenti normativi, va segnalata la **Direttiva 2011/99/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011**<sup>18</sup>, introduttiva dell'Ordine di Protezione Europeo (European Protection Order - E.P.O.). Tale strumento è stato integrato successivamente dal **Regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013**<sup>19</sup> relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, che, quale strumento di cooperazione giudiziaria civile, ha introdotto un meccanismo semplice e rapido per il riconoscimento delle misure di protezione disposte in uno Stato membro in materia civile. Di sicuro maggiore impatto è stata la **Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012**<sup>20</sup>, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

La Direttiva 2012/29/UE è stata attuata nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, entrato in vigore il 20 gennaio 2016, al quale si deve l'integrazione e la ristrutturazione ampia ed organica del quadro delle garanzie predisposte dal legislatore a tutela della vittima di reato, con riconoscimento del relativo *status*<sup>21</sup>.

Con riferimento **all'attuazione delle normative unionali** sopra richiamate, è recentissima la pubblicazione da parte della Commissione Europea, in data 24 giugno 2020, della nuova Strategia dell'UE 2020-2025 sui diritti delle vittime dei reati con **particolare attenzione alle vittime dei reati di violenza di genere**, leggendosi al riguardo nel paragrafo introduttivo che l'UE farà tutto il possibile per prevenire e combattere la violenza di genere e per sostenere e proteggere le vittime di tali reati ("The EU will do all it can to prevent and combat gender-based violence and to support and protect victims of such crimes").

## **Le Raccomandazioni del GREVIO. Luci ed ombre del sistema italiano**

Il 13 gennaio 2020 è stato pubblicato il primo rapporto di valutazione del GREVIO sul livello di attuazione della Convenzione di Istanbul<sup>22</sup> da parte dell'Italia, che, aderendo alla stessa, si è assunta l'impegno di combattere ogni forma di violenza di genere.

Come noto, il Gruppo di Esperti è un organismo indipendente che opera secondo una procedura valutativa del livello di ottemperanza della Convenzione che si sviluppa principalmente sulla base di risposte ai questionari somministrati agli Stati e su una visita del Gruppo al Paese in valutazione. Il GREVIO raccoglie altresì informazioni attraverso la consultazione di varie altre fonti tra le quali le associazioni non governative, i rappresentanti della società civile e altri enti anche europei.

---

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/law/2\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/law/2_en_act_part1_v10.pdf)

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0099&from=EN>

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0606&from=LV>

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

<sup>21</sup> Si deve purtuttavia ricordare l'esistenza di un procedimento di infrazione nei confronti dell'Italia, così come per altri venti stati membri, per il ritenuto recepimento incompleto della direttiva.

<sup>22</sup> <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

Il documento, adottato dal Comitato delle Parti della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica il 30 gennaio 2020, contiene anche un giudizio di ampio apprezzamento per alcune delle azioni intraprese e delle misure adottate dalle autorità italiane nell'attuazione della Convenzione.

Quanto alle Raccomandazioni, esse, sottolineando aspetti della tutela non completamente funzionanti o adeguati, pongono ulteriori sfide per accrescere gli standard di protezione e prevenzione della violenza di genere nel nostro sistema paese<sup>23</sup>

Tra le misure apprezzate, sono state segnalate:

- l'ampia serie di norme e meccanismi adottati per combattere la violenza contro le donne attraverso una serie di riforme legislative, tra cui la l. n. 119/13 (che ha formalizzato il dovere delle autorità di sostenere e promuovere una vasta rete di servizi di sostegno alle vittime), la l. n. 38/09 sullo stalking (che ha contribuito a creare una consapevolezza diffusa di questo reato e della necessità di tutelare adeguatamente le vittime), e più recentemente, la legge n. 69/19. Nel Rapporto si legge infatti che varie riforme legislative, come la Legge Codice Rosso<sup>24</sup> hanno contribuito allo sviluppo di un quadro legislativo solido ed in linea con i requisiti della convenzione in termini di rimedi di diritto civile e penale a disposizione delle vittime di violenza<sup>25</sup>;
- gli sforzi compiuti per costruire una risposta globale alla violenza contro le donne, migliorare le loro politiche e riconoscere le competenze della società civile elaborando una strategia nazionale sulla violenza di genere. In particolare è stato apprezzato il lavoro fatto con l'adozione del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne (periodo 2017 – 2020), che abbraccia l'approccio "4 P" della Convenzione di Istanbul (ovvero richiede agli Stati di adottare strumenti di contrasto che passino attraverso i quattro ambiti di intervento proposti nella Convenzione, Prevention, Protection, Prosecution, co-ordinated Policies);
- i progressi significativi compiuti nel modo in cui le autorità di contrasto affrontano la violenza di genere come personale di primo intervento, in seguito alla creazione di unità di polizia specializzate, lo sviluppo di procedure standardizzate e l'offerta di una formazione iniziale e continua per chi entra a contatto con le vittime;
- numerosi esempi di buone e promettenti pratiche, come il D.L. n. 80/15 che prevede per le donne vittime di violenza un congedo speciale retribuito e la L. n. 4/18 contenente diverse misure a favore degli orfani per crimini domestici.

A fronte di tali aspetti positivi, il rapporto evidenzia una lacuna legislativa dovuta all'assenza di rimedi civili nei confronti delle autorità statali che non abbiano rispettato il proprio dovere di adottare misure preventive o protettive adeguate nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri, come previsto dai requisiti dell'Articolo 29, comma 2 della Convenzione di Istanbul.

- Anche le tematiche dell'affidamento dei figli e del diritto di visita sono state prese in considerazione nell'analisi critica del GREVIO, esprimendo preoccupazioni verso la tendenza del sistema italiano ad esporre - a loro avviso - alla vittimizzazione secondaria le madri che, denunciando la violenza, tentano di proteggere la prole. Inoltre, viene sottolineata la necessità di conformare la legislazione alle norme sessuali.
- La necessità di una formazione adeguata e costante di tutti gli addetti ai lavori rimane un altro dei percorsi fondamentali per garantire da parte dello Stato una tutela più qualificata delle vittime nell'ambito dell'intero percorso nel quale si sviluppa la loro presa in carico da parte delle istituzioni. Il

---

<sup>23</sup> <https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations-on-italy/pdfa/16809a46bd>

GREVIO sottolinea infatti l'importanza di mantenere alto il livello della formazione professionale degli operatori così come di implementare il sistema di raccolta dei dati statistici per addivenire ad una sempre più approfondita cognizione del fenomeno della violenza di genere.

Tali raccomandazioni, sulle quali il Governo italiano dovrà riferire entro il 30 gennaio 2023, costituiranno sicuramente uno stimolo per mettere in atto ulteriori misure di adeguamento della Convenzioni e migliorare il sistema di prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza di genere e della violenza domestica, elevando le garanzie di tutela delle vittime.

### **La legge n. 69 del 19 luglio 2019 (c.d. Codice Rosso): gli obiettivi dell'intervento normativo**

La l. n. 69/19 ha ulteriormente rafforzato la tutela delle donne, mediante una più efficace e tempestiva tutela della vittima dei reati di violenza domestica e di genere ovvero "commessi in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza"<sup>24</sup>, *nonché di evitare che eventuali stasi possano creare ulteriori situazioni di pericolo o minaccia dell'incolumità psico-fisica della donna*<sup>25</sup>.

L'intervento legislativo nasce dalla **"necessità di contrastare con la massima efficacia possibile ogni ipotesi di delitto che si caratterizzi quale manifestazione di violenza domestica e di genere, nonché di adeguare il nostro ordinamento ai livelli richiesti dalla normativa sovranazionale e dalle recenti decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, che evidenziano la necessità di riconoscere carattere prioritario alla trattazione dei procedimenti relativi ai predetti reati"**<sup>26</sup>

In questa prospettiva la novella, che incide su più testi normativi, dal punto di vista processual penalistico intende **impedire la permanenza di "spazi di inerzia" nell'avvio, nello svolgimento e nella conduzione delle indagini preliminari relativamente a specifiche fattispecie** (delitti previsti e puniti dagli articoli 572 c.p. (maltrattamenti contro familiari o conviventi), 609-bis c.p. (violenza sessuale), 609-ter c.p.(circostanze aggravanti), 609-quater c.p. (atti sessuali con minorenne), 609-quinquies c.p.(corruzione di minorenne), 609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)e 612-bis c.p.(atti persecutori), 612 ter - di nuova introduzione - del codice penale (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti), nonché dagli artt. 582 c.p. (lesione personale) e 583 quinquies c.p. (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso) - nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 c.p., numeri 2, 5, 5.1, e 577, primo e secondo comma del c.p.), che integrano l'elenco dei **reati individuati dal legislatore nazionale come espressivi della violenza di genere e domestica, in conformità della direttiva 2012/29/UE**.

---

<sup>24</sup> Cfr. relazione tecnica al disegno di legge presentato dal ministro della giustizia , di concerto con il ministro dell'interno , con il ministro della difesa, con il ministro per la pubblica amministrazione e con il ministro dell'economia e delle finanze: "Modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere", presentato il 17 dicembre 2018 (AC 1455), ove si precisa che la riforma "nasce dalla necessità di un intervento che contrasti con maggiore efficacia i reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate commessi in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza": cfr. relazione tecnica.

[https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\\_testo\\_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.1455.18PDL0041](https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.1455.18PDL0041)  
[860&back\\_to=https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1455-e-sede=-e-tipo=#RL](https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1455-e-sede=-e-tipo=#RL860&back_to=https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1455-e-sede=-e-tipo=#RL)

<sup>25</sup> Cfr. relazione tecnica cit

<sup>26</sup> Cfr. analisi di impatto della regolamentazione (AIR) al provvedimento cit in nota.

Innestandosi nel quadro normativo vigente, già connotato da un livello avanzato di tutela per le vittime dei reati in argomento<sup>27</sup> la norma vuole incidere *“sul tema della celere definizione di procedimenti relativi a reati che si caratterizzano per la reiterazione e, spesso, per lo sviluppo delle condotte lesive con modalità tali da portare, ove non efficacemente e tempestivamente arginate, ad una progressione criminosa tale da aggravare le conseguenze dannose, fino a giungere ad esiti letali, per le vittime”*<sup>28</sup>, nel solco delle sollecitazioni delle fonti internazionali, euro unitarie, in particolare, dalla Direttiva 2012/29/UE, nonché della già citata sentenza Talpis (n. 41237/14 emessa il 2 marzo 2017 dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo). Nella consapevolezza che il miglioramento degli assetti normativi non è di per sé solo sufficiente a contrastare il grave fenomeno criminale della violenza di genere e che occorre un approccio multidisciplinare, si è voluto anche favorire il versante formativo e in parallelo il sostegno anche economico della vittima.

## Le misure acceleratorie del procedimento

Il **“Codice Rosso”** reca modifiche al codice di procedura penale volte ad eliminare stasi nello svolgimento delle indagini e ad accelerare la definizione del procedimento quando si tratti di delitti connotati da violenza di genere, prevedendo in particolare:

- **la modifica dell’art. 347 co. 3 c.p.p., relativo alle comunicazioni delle notizie di reato** da parte della Polizia giudiziaria da effettuarsi **“immediatamente”**, anche in forma orale, al pubblico ministero;
- **la modifica dell’art. 362 c.p.p. relativo all’assunzione delle informazioni**, tramite l’aggiunta del nuovo co. 1 ter, che stabilisce un termine di **3 giorni dall’iscrizione della notizia di reato** entro il quale il P.M. senta la persona offesa, chi ha presentato denuncia, querela o istanza (salva la possibilità di proroga per imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell’interesse della persona offesa);
- **la modifica dell’art. 370 c.p.p., relativo agli atti diretti e agli atti delegati**, tramite l’inserimento di due nuovi commi (2 bis e 2 ter), ai sensi dei quali la polizia giudiziaria deve procedere **senza ritardo** al **compimento degli atti di indagine** delegati dal P.M. e porre, sempre senza ritardo, a disposizione del P.M. la documentazione delle attività svolte.

## I nuovi delitti introdotti

La legge ha introdotto quattro nuovi delitti nel codice penale:

### **DIFFUSIONE ILLECITA DI IMMAGINI O VIDEO SESSUALMENTE ESPLICITI (C.D. ‘REVENGE PORN’):**

(612-ter c.p.): *“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate, è punito con la reclusione da **1 a 6 anni e la multa da 5 mila a 15 mila euro**”. La pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta per provocare un danno agli interessati. La fattispecie è*

<sup>27</sup> In particolare con l’adozione del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, attuativo della direttiva 2012/29/UE, di cui si è detto.

<sup>28</sup> Cfr. analisi di impatto della regolamentazione (AIR), già citata.

**aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, ovvero mediante l'impiego di strumenti informatici o telematici. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.**

*Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La remissione della querela può essere soltanto processuale. Si procederà tuttavia d'ufficio nei casi di cui al quarto comma, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio."*

L'intervento del legislatore ha inteso contrastare il fenomeno della divulgazione e della minaccia di divulgazione, di immagini sessualmente esplicite, dopo la loro realizzazione, senza il consenso delle persone ritratte. Spesso tali fatti si sono verificati a seguito dell'interruzione di un rapporto di coppia o a del diniego della persona offesa di riprendere una relazione intima. La diffusione dell'immagine attraverso i social media o via chat diventa quindi una forma di vendetta o di ritorsione con effetti drammatici per la vita privata della vittima.

**Prima dell'introduzione di tale fattispecie alla condotta in questione non era riconosciuto disvalore penale, per cui la difesa attivabile era limitata alle azioni volte alla rimozione delle immagini o video sessualmente espliciti o di tipo risarcitorio per danni non patrimoniali, con esiti non sempre pienamente soddisfacenti per la vittima.**

#### **DEFORMAZIONE DELL'ASPETTO DELLA PERSONA MEDIANTE LESIONI PERMANENTI AL VISO**

**(583 quinques c.p.):** *"Chiunque cagiona ad alcuno lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso è punito con la **reclusione da 8 a 14 anni**. La condanna ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del Codice di procedura penale per il reato di cui al presente articolo comporta l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno".*

La norma prevede che chiunque cagioni lesioni dalle quali derivi la deformazione dell'aspetto della persona o lo sfregio permanente al viso venga punito con la reclusione da 8 a 14 anni.

Con l'introduzione del nuovo delitto è stata apportata una modifica al codice penale. In particolare l'art. 12 della Legge ha inserito nell'art 576 c.p. (*Circostanze aggravanti. Ergastolo*) la previsione della **pena dell'ergastolo quando, per effetto del delitto in questione, si provoca la morte della vittima.**

**Prima dell'intervento della legge n.69/19** lo sfregio permanente al viso **era una delle aggravanti della condotta di lesioni** ex art. 582 c.p., collocata nell'art. 583 del codice penale, che prevedeva l'aumento della pena base fino ad un **massimo di dodici anni**.

Con la novella legislativa si è voluto qualificare la condotta di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso come fattispecie autonoma di reato, aumentando nel massimo la punibilità ad anni quattordici. Di conseguenza, non essendo più considerata una circostanza aggravante del reato, sarà precluso ogni bilanciamento con le circostanze attenuanti del caso.

Tale scelta trova la sua *ratio* nella esigenza di apprestare una più incisiva azione di prevenzione e contrasto a forme particolarmente lesive di violenza contro le donne, vittime di deturpazione da sostanze corrosive (a cui hanno dato ampio risalto i mezzi di informazione), spesso derivanti da situazioni di elevata conflittualità in ambito familiare o di coppia.

**COSTRIZIONE O INDUZIONE AL MATRIMONIO (558 bis c.p.):** *"Chiunque, con violenza o minaccia, costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile è punito con la **reclusione da 1 a 5 anni**. La stessa pena si applica a chiunque, approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di*

*necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile.*

***La pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni diciotto.***

***La pena è da due a sette anni di reclusione se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni quattordici.***

*Le disposizioni del presente articolo si applicano anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia."*

Con l'intervento in questione si è inteso scongiurare pratiche che, sebbene apparentemente anacronistiche, hanno invece dimostrato di avere una certa diffusione. Per questo il legislatore ha voluto creare una tutela particolarmente rafforzata in favore dei soggetti vulnerabili coinvolti.

Si tratta, inoltre, della concreta **attuazione anche di quanto stabilito dall'art. 37 della Convenzione di Istanbul che impone di assicurare la repressione penale delle condotte di tal tipo.**

#### **VIOLAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI ALLONTANAMENTO DALLA CASA FAMILIARE E DEL DIVIETO DI AVVICINAMENTO AI LUOGHI FREQUENTATI DALLA PERSONA OFFESA (387-bis c.p.):**

*"Chiunque, essendovi legalmente sottoposto, violi gli obblighi o i divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari di cui agli articoli 282-bis e 282-ter del codice di procedura penale o dall'ordine di cui all'articolo 384-bis del medesimo codice è punito con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni.**"*

La fattispecie introdotta sanziona la violazione delle prescrizioni imposte con le misure cautelari di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. In questo modo, al reato commesso in danno della persona offesa, si aggiunge la punibilità dell'ulteriore condotta di reato volta a neutralizzare il mancato rispetto delle prescrizioni imposte con le misure adottate ai sensi degli artt. 282-bis c.p.p. (Allontanamento dalla casa familiare), e 282-ter c.p.p. (Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa) e con il provvedimento di allontanamento adottato dalla PG ex art. 384-bis c.p.p. (Allontanamento d'urgenza dalla casa familiare)

**La proliferazione di comportamenti di questo genere ha determinato la necessità di intervenire con una norma autonoma** che procedesse ad inasprire gli effetti della mancata ottemperanza alle indicazioni dell'autorità giudiziaria a tutela della vittima, **potenziando gli effetti della violazione che oggi non si traducono più nel solo ed eventuale aggravamento della misura imposta.**

#### **Gli interventi sulle fattispecie preesistenti**

Si interviene su alcune fattispecie del codice penale nei seguenti termini:

- **il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.)**

La pena prevista della **reclusione da 2 a 6 anni viene aumentata nel minimo e nel massimo edittale: da 3 a 7 anni.** Si introduce inoltre una peculiare fattispecie aggravata, prevedendo che la pena è aumentata fino alla metà quando il delitto di maltrattamenti è commesso in presenza o in danno di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi. Il minore che assiste ai maltrattamenti si considera come persona offesa dal reato.



Nel contempo, l'art. 9 della legge n.69/2019 inserisce, attraverso la modifica dell'art. 4, d. lgs. n. 159 del 2011, il predetto reato all'interno dell'elenco dei **delitti che consentono, nei confronti degli indiziati, l'applicazione di misure di prevenzione;**

**- il delitto di atti persecutori (art. 612 bis c.p.)**

Si sanziona più gravemente la condotta di chi commette tale reato, prevedendo l'aumento della pena già prevista della reclusione **da 6 mesi a 5 anni** in quella della reclusione da **1 anno a 6 anni e 6 mesi;**

**- il delitto di violenza sessuale (artt. 609 bis e ss. c.p.)**

La pena prevista della **reclusione da 5 a 10 anni viene aumentata nel minimo e nel massimo edittale: da 6 a 12 anni.** Inoltre, la legge interviene sull'art. 609-ter c.p., prevedendo per tutte le ipotesi aggravate l'aumento della relativa pena (6-12 anni) di un terzo. Pertanto, ogni fatto di violenza **aggravato è oggi punito con la reclusione da 8 a 16 anni.** In particolare, la legge introduce un significativo inasprimento sanzionatorio per i casi in cui la violenza sessuale è commessa in **danno di minore.** Infatti, nell'ipotesi in cui siano coinvolti **minori fino a 10 anni la pena base (6-12 anni) è raddoppiata;** per la violenza nei confronti dei **minori da 10 a 14 anni la pena base è aumentata della metà;** per la violenza nei confronti di **minori da 14 a 18 anni la pena base è aumentata di un terzo.**

**- il delitto di violenza sessuale di gruppo (609-octies c.p.)**

La pena prevista della **reclusione da 6 a 12 anni viene aumentata nel minimo e nel massimo edittale: da 8 a 14 anni.** Si prevede inoltre che la fattispecie sia aggravata dalle stesse circostanze ravvisabili nei casi di violenza sessuale ai sensi dell'art. 609 bis c.p.

**- il delitto di atti sessuali con minorenne (609-quater c.p.)**

La legge prevede un **aumento della pena quando il compimento degli atti sessuali con il minore che non abbia compiuto gli anni quattordici** avviene in cambio di denaro o altra utilità, anche solo promessi. La differenza di età che scrimina **la condotta del minorenne che compie atti sessuali con un tredicenne viene innalzata da 3 a 4 anni.** Tale delitto diviene inoltre procedibile **d'ufficio.**

**- Le circostanze aggravanti del delitto di omicidio (art 577 c.p.)**

È stato ampliato il campo delle ipotesi di maggiore aggravamento della pena ai casi in cui la vittima sia **persona stabilmente convivente o legata da relazione affettiva con l'autore del reato.** (577 co. 1 n.1 c.p.). Inoltre è stato modificato il secondo comma dell'art. 577 c.p. prevedendosi che la pena della reclusione da 24 a 30 anni, è comminata **anche se l'omicidio è stato commesso nei confronti di una persona che sia legata al colpevole anche da stabile convivenza o da relazione affettiva, ove cessate** e nel caso in cui sia l'adottante o l'adottato nei casi regolati dal titolo VIII del libro primo del Codice Civile.

È stato infine aggiunto un ulteriore comma che, in **deroga agli ordinari criteri di bilanciamento tra circostanze,** prevede che sulle circostanze aggravanti di cui al primo comma n.1) e al secondo comma dell'art. 577 c.p., **possano prevalere solo le seguenti circostanze attenuanti:** art. 62 n.1 c.p., *l'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale;* l'art. 89, *vizio parziale di mente;* art. 98 c.p., *minore di anni 18;* art. 114 c.p. *che prevede la circostanza di minore importanza nella preparazione od esecuzione del reato ed ipotesi di coercizione esterna o di altrui determinazione a commettere il reato.*

Da ciò discende che altre **circostanze attenuanti** come ad es. la c.d. provocazione (art. 62 n.2) c.p.) **non potranno più essere valutate come prevalenti su circostanze aggravanti e quindi condurre ad una riduzione della pena.**

### Misure di carattere processuale ed organizzativo

Dal punto di vista processuale si segnalano:

1. **l'inserimento del nuovo delitto** di cui all'art. 612-ter c.p. (Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti) tra i delitti di cui all'art. 275 co. 2-bis c.p.p. per i quali non si applica la disposizione ivi prevista (ovvero **la custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari può essere applicata a prescindere dalla prognosi sulla concessione della sospensione condizionale della pena** e dalla previsione che con la sentenza possa essere concessa, oppure che la pena detentiva irrogata non sarà superiore ai tre anni).
2. l'innalzamento – **da 16 a 18 anni** – della soglia di età del testimone per procedere al suo esame con le **modalità particolari** previste dall'art. 190-bis co. 1-bis c.p.p.
3. **Il raddoppio del termine per la proposizione della querela da sei a dodici mesi, il doppio rispetto a quello già previsto.** Un atto importante che ora può essere adottato anche in un momento successivo alla violenza, ciò al fine di consentire alla vittima una più ponderata e serena valutazione della scelta da compiere.

Infine, di grande rilievo sotto il profilo organizzativo e sistematico, risulta la previsione della **“Trasmissione obbligatoria di provvedimenti al giudice civile”** che impone, in tutta evidenza, il coordinamento tra autorità giudiziaria penale e autorità giudiziaria civile incaricata dei procedimenti aventi ad oggetto l'affidamento dei figli minori, attraverso l'introduzione della disposizione di cui al nuovo art 64 bis disp. att. c.p.p.

La disposizione offre così una soluzione omogenea in tutto il territorio nazionale all'esigenza di piena conoscenza delle emergenze di fatto da parte del giudice civile e alla necessità di evitare decisioni incoerenti nei diversi settori della giurisdizione.

### Misure finalizzate ad aumentare la sicurezza della vittima

L'obiettivo di innalzare il livello di protezione della persona offesa si è valorizzato attraverso le seguenti disposizioni:

- È stata modificato l'art. 282-ter c.p.p., concernente la misura cautelare **del divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa, per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici di cui all'art. 275-bis c.p.p. (c.d. braccialetto elettronico);
- Sono stati introdotti agli artt. 90-ter c.p.p. e 659 co. 1 bis c.p.p., **obblighi di comunicazione alla persona offesa** e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o di sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato;

- l'introduzione dell'art. 387-bis c.p. che prevede il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento.

-la modifica dell'art. 190-bis co. 1 bis c.p.p., con innalzamento **da 16 a 18 anni della soglia di età prevista per la non ripetibilità, salvo casi particolari, dell'esame di chi abbia già reso dichiarazioni** in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma dell'articolo 238 (tale aggiunta integra la già ricordata fondamentale modifica apportata dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 con riferimento all'estensione della limitazione alle persone offese in condizione di particolare vulnerabilità).

L'assetto normativo introdotto con la legge n.69/19 ha aggiunto, quindi, tasselli fondamentali anche sul versante della tutela della vittima di violenza di genere contro il rischio di **vittimizzazione secondaria**, sia sostanziale che procedurale.

Secondo la nozione corrente, ormai consolidata nella classificazione giuridica, per vittimizzazione secondaria s'intende la sottoposizione della vittima di un reato non solo alle conseguenze direttamente connesse allo stesso e dipendenti da elementi intrinseci della fattispecie criminosa (la cosiddetta vittimizzazione primaria), bensì anche alle conseguenze indirettamente collegate al reato e discendenti dall'impatto della vittima con le istituzioni di supporto e, più specificamente, con l'apparato giudiziario. **Un tipico esempio di vittimizzazione secondaria è rappresentato dalla sottoposizione della vittima a plurime narrazioni del fatto denunciato, su richiesta del personale sanitario, delle forze dell'ordine, dei servizi di assistenza, dell'autorità giudiziaria.**

Il rischio di vittimizzazione secondaria diventa più elevato al cospetto di vittime particolarmente deboli, tra cui possono sicuramente essere annoverate le vittime di violenza di genere ed i figli minori esposti a violenza assistita. Il patimento di un nuovo trauma indotto dal processo e connesso alla riedizione del ricordo, trova il proprio riferimento giuridico nella Decisione quadro del 15 marzo 2001 (Decisione quadro del consiglio d'Europa sulla posizione della vittima nel procedimento penale, Documenti ufficiali, [www.europa.eu.it](http://www.europa.eu.it).) relativa alla posizione della vittima nel processo penale e in numerosi atti internazionali.

Vengono in rilievo, **su tale fronte**, innanzitutto le novità procedurali contemplate dalla nuova legge volte principalmente a **velocizzare le indagini e l'instaurazione dei procedimenti penali** per i reati di violenza di genere, dovendosi ricordare che il fattore tempo e l'eccessiva durata dei procedimenti possono costituire essi stessi fattori di vittimizzazione secondaria, sia per la tutela materiale della vittima, che per il senso di abbandono e frustrazione che sono suscettibili di ingenerare nella persona offesa.

### Misure incidenti sul trattamento penitenziario

Al fine di contenere i tassi di recidiva e favorire il distanziamento degli autori di reato dalle dinamiche violente nonché il recupero dei condannati, importanti modifiche riguardano l'art. 165 c.p., con **la previsione che la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena per i delitti di violenza domestica e di genere sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero** e le modifiche in tema di ordinamento penitenziario.

Queste ultime prevedono che in relazione ai reati di cui agli artt. 572 c.p. (maltrattamenti contro familiari e conviventi) 583-quinquies c.p. (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso) e 612-bis c.p. (atti persecutori), i condannati possano essere ammessi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno, positivamente valutabile ai fini dell'ammissione ai benefici penitenziari, ed inoltre a percorsi per il reinserimento nella società o di recupero presso enti ed associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati.

## Misure sulla formazione

Con l'intento di scongiurare l'aggravamento di condotte di violenza di genere denunciate dalle donne, potenzialmente idonee a "deflagrare" con esiti spesso tragici, la legge ha inteso investire sulla **specializzazione degli addetti ai lavori** per migliorare le competenze e impedire sottovalutazioni di situazioni a rischio.

**È l'art. 5 della l. n. 69/19**, infatti a prevedere che sia assicurata la necessaria specializzazione alle forze dell'ordine e a chi comunque eserciti funzioni di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere o che intervenga nel trattamento penitenziario delle persone che per essi abbiano riportato condanna. La norma dispone che siano attivati – presso i rispettivi istituti di formazione – specifici corsi di formazione per il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia penitenziaria (come si dirà più diffusamente nel capitolo sulla formazione).

## L'ampliamento delle misure di prevenzione già previste nel D.L. n. 159/2011

L'art. 9, comma 4, della l. n. 69/19 interviene sull'elenco di cui all'art. 4, comma 1, lett. i ter) del Decreto Legislativo n. 159/11 (c.d. Codice Antimafia), **inserendo tra i potenziali destinatari delle misure di prevenzione anche gli indiziati del reato** di cui all'art. 572 c.p. (maltrattamenti contro familiari e conviventi). In particolare, viene estesa anche all'indiziato del delitto di maltrattamenti in famiglia l'applicabilità della misura di prevenzione della **sorveglianza speciale di pubblica sicurezza**. A detta misura può essere aggiunto, se necessario, anche il **divieto di soggiorno** in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o dimora abituale, o in una o più province.

Quando dette misure non siano ritenute idonee ai fini di prevenzione, può essere imposto anche **l'obbligo di soggiorno** nel comune di residenza o di dimora abituale. Infine, ai sensi dell'art. 6 comma 3 bis D.L. cit., con il consenso dell'indiziato ed accertata la disponibilità dei dispositivi, potranno essere applicati gli strumenti di controllo di cui all'art. 275 bis c.p.p. (c.d. braccialetti elettronici).

In linea generale, potranno inoltre essere disposte **nei confronti dell'indiziato per maltrattamenti anche le misure di prevenzione patrimoniali**.

Infine, l'art. 9 comma 5 della L. n. 69 del 2019 ha incluso nell'art. 8 comma 5 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159, il riferimento ai reati previsti nell'art. 4 comma 1 lett. i-ter dello stesso d.lgs. Anche per tali reati, pertanto, è divenuto possibile applicare la misura del **divieto di avvicinarsi a determinati luoghi frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione** o da minori.

## Il "Codice Rosso" nel sistema delle tutele vigenti

Il "Codice Rosso" si inserisce in modo coerente e funzionale nel sistema delle tutele già esistenti nel nostro ordinamento in favore delle vittime vulnerabili. Infatti, l'accento posto dal legislatore sulla necessità di assicurare maggiore speditezza ai procedimenti per tali reati non può che incidere efficacemente sugli altri istituti di riferimento. Si pensi a quanto sia importante giungere nel più breve tempo possibile all'adozione di provvedimenti "protettivi o di non avvicinamento" così da scongiurare pericoli più gravi per la vita e l'incolumità fisica delle vittime di violenza domestica e di genere.

Tra questi vanno in primo luogo menzionati:

- gli ordini di protezione contro gli abusi familiari - provvedimenti adottati dal giudice civile quando la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente - disciplinati dagli artt. 342-bis e ss c.c., artt. 736-bis e ss c.p.c., artt. 5, 8 legge 4 aprile 2001 n. 154; art. 1 comma 14, legge n. 76 del 2016 (quanto all'unione civile).
- Quanto alle misure di natura amministrativa, per lo più riferibili agli interventi inseriti dal d.l. 11/09, convertito in legge dalla l. 38/09, si ricorda il cd. "ammonimento" (v. art. 8). L'art. 11 prevede inoltre che le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche che ricevono dalla vittima notizia di un reato rientrante nel novero dei reati di violenza di genere (maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale e gli altri elencati nella norma), hanno l'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti, in particolare, nella zona di residenza della vittima, curando la presa di contatto. Sempre sul piano amministrativo, si inquadra anche l'assetto di misure, di matrice euro-unitaria, introdotto dalla l. 122/16, con cui è stato istituito il diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della direttiva 2004/80/CE.

## L'indennizzo per le vittime di reato

L'**art. 19 della l. n. 69/19** ha apportato modifiche al d.lgs. 9 novembre 2007 n. 204 di attuazione della direttiva 2004/80/CE **relativa all'indennizzo delle vittime di reato**.

La l. n. 69/19 individua quindi ora nella **Procura presso il Tribunale**, in luogo della previgente disposizione che incardinava la competenza nella Procura generale presso la Corte d'appello, l'autorità di assistenza cui rivolgersi quando il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

La *ratio* sottesa alla modifica della competenza è da rinvenirsi, come si legge nella relazione illustrativa alla proposta di correttivo riguardante il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 204, nella considerazione *"del numero esiguo delle autorità di assistenza (meno di 30) e della loro stessa configurazione che le rendeva poco adatte ad un contatto diretto con il cittadino ed anche alla distanza delle stesse, elemento quest'ultimo che provocava una linea di frattura con il principio di "prossimità" della tutela"*.

Le autorità di assistenza sono uno snodo fondamentale per l'attuazione della normativa europea costituendo le stesse il primo punto di contatto con la vittima del reato.

Dal confronto attivato con gli Uffici giudiziari sullo stato di attuazione dell'art. 19 al fine di verificare quale prassi e moduli organizzativi siano stati eventualmente a tale scopo adottati dagli Uffici di Procura è emerso che alcuni Uffici hanno messo a punto le modalità di

declinazione pratica del servizio nei seguenti modi: *"la Segreteria consegna alle presunte persone offese da reato un modulo contenente i diritti. Rimane a disposizione per ulteriori eventuali informazioni"* (Procura Sassari) ovvero è stato *"predisposto apposito avviso sul sito web della Procura ed è stato individuato il Procuratore Aggiunto per l'istruttoria delle domande nonché per il ricevimento dell'utenza che necessita informazioni in merito"* (così Potenza; nel senso della predisposizione di apposita area informativa sul sito *web* anche Catania, L'Aquila).

L'art. 20 della l. n. 69/19 è intervenuto invece sulla disciplina del **fondo per l'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti** di cui alla L. 7 luglio 2016 n. 122 **inserendo** al comma 2 dell'art. 11 **anche il richiamo al nuovo reato di deformazione dell'aspetto della persona** mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies c.p.).

Successivamente con **decreto interministeriale del 22.11.2019 (Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia e delle Finanze)** si è proceduto alla **rideterminazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali aumentando le somme in precedenza stabilite. All'art. 1 del richiamato decreto vengono infatti rimodulati gli importi come segue**

**Vittime di violenza sessuale**

| Prima | Oggi                                                       |
|-------|------------------------------------------------------------|
| 4.800 | 25.000 (oltre spese mediche per un importo di euro 10.000) |

**Lesioni personali gravissime**

| Prima                   | Oggi                                                       |
|-------------------------|------------------------------------------------------------|
| indennizzo non previsto | 25.000 (oltre spese mediche per un importo di euro 10.000) |

**Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso**

| Prima                   | Oggi                                                       |
|-------------------------|------------------------------------------------------------|
| indennizzo non previsto | 25.000 (oltre spese mediche per un importo di euro 10.000) |

**Orfani delle vittime di omicidio (commesso dal coniuge separato o divorziato o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa)**

| Prima | Oggi                                                       |
|-------|------------------------------------------------------------|
| 8.200 | 60.000 (oltre spese mediche per un importo di euro 10.000) |



**Vittime di altri delitti intenzionali violenti**

| Prima                      | Oggi                                             |
|----------------------------|--------------------------------------------------|
| spese mediche fino a 3.000 | spese mediche per un importo fino ad euro 15.000 |

Infine, il 7 luglio 2020 il governo ha pubblicato il decreto del Ministro dell'Economia 21 maggio 2020, n. 71, *Regolamento recante l'erogazione di **misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie***, che è entrato in vigore il 16 luglio <sup>29</sup>.

Il regolamento, dopo aver individuato i beneficiari delle misure (art. 2), provvede alla ripartizione delle risorse:

- per le iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento nell'attività lavorativa;
- per le spese mediche e assistenziali;
- per le famiglie affidatarie.
- per il sostegno al diritto allo studio prevedendo borse di studio e gratuità o semi-gratuità della frequenza presso convitti, educandati o istituzioni educative in generale;

È noto che con la legge di bilancio per il 2018 vennero introdotte risorse per gli orfani di femminicidio; le misure sono state incrementate con la legge n 4 dell'11 gennaio 2018 a tutela degli orfani di crimini domestici e poi con la legge di bilancio per il 2019.

Va senz'altro evidenziata l'importanza e il valore dell'impegno, di recente portato avanti con il citato regolamento, volto a farsi carico dei problemi degli orfani della violenza di genere e domestica per l'assistenza medica e psicologica nonché per la formazione e il sostegno nel percorso scolastico e lavorativo di coloro che hanno subito dolori, sofferenze e danni incalcolabili in esito all'assassinio dei genitori, in linea con la normativa e le raccomandazioni internazionali tra cui, in primis l'art. 19 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza del 1989, "ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza".

Proprio tale attenzione, ormai un anno fa, è stata raccolta nella stesura **della legge del Codice Rosso che, all'art. 8, ha aumentato le risorse dedicate agli orfani per crimini domestici e delle famiglie affidatarie**<sup>30</sup>

<sup>29</sup> <https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15-56044/pubblicato-regolamento-sulle-misure-sostegno-orfani-crimini-domestici.html>

<sup>30</sup> Art. 8 L.69/2019 Modifica all'articolo 11 della legge 11 gennaio 2018, n. 4, in materia di misure in favore degli orfani per crimini domestici e delle famiglie affidatarie. 1. All'articolo 11 della legge 11 gennaio 2018, n. 4, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. La dotazione del Fondo di cui all'articolo 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, come modificato dall'articolo 14 della legge 7 luglio 2016, n. 122, è incrementata di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, di 5 milioni di euro per l'anno 2019 e di 7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, per le seguenti finalità a valere su tale incremento:

Con il citato decreto ministeriale sono destinati a finalità relative al **diritto allo studio** (Artt. 3-7) del citato decreto: per l'anno 2017, euro 2.000.000; per l'anno 2018, euro 4.000.000; per l'anno 2019 euro 5.960.256; per l'anno 2020, euro 3.500.000; e per l'anno 2021 euro 2.000.000; a decorrere dall'anno 2022 euro 1.500.000.

Alle iniziative di **orientamento e formazione** (Artt. 8-14), invece, sono destinati per l'anno 2020 euro 2.000.000 e, a decorrere dall'anno 2021, euro 1.000.000.

Altre risorse specifiche sono destinate a incentivi per i **datori di lavoro che assumono orfani di crimini domestici** e a spese mediche nonché a misure di sostegno e di **aiuto economico alle famiglie affidatarie** (artt. 18-23).

## **Tutela delle vittime di reato e della violenza domestica e di genere: le iniziative del Ministero della Giustizia**

Il Ministero della Giustizia ha assegnato priorità al tema della tutela delle vittime di reato, anche mediante l'attività del Dipartimento per gli affari di giustizia, volta a conseguire progressivi approfondimenti conoscitivi e vigilanza sul fenomeno, attraverso studi, monitoraggi e analisi di impatto delle norme vigenti e della loro uniforme applicazione da parte dell'autorità giudiziaria.

A tal fine il D.A.G. svolge con periodicità:

- attività volte a diffondere la conoscenza delle direttive che governano la materia (direttiva 2012/29 UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 e Direttiva 2004/80 / CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al risarcimento alle vittime di reato), nonché attività che mirano ad assicurare l'adeguata e uniforme attuazione delle misure introdotte dal d. lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 in tema di salvaguardia dei diritti processuali delle vittime e a promuovere e migliorare i servizi di assistenza alle vittime;
- predisposizione di contributi per la partecipazione alle riunioni della Rete per i diritti delle vittime istituita a livello UE (E.N.V.R.) e agli altri incontri a livello nazionale e internazionale;
- attività di monitoraggio permanente sull'implementazione delle misure di tutela processuale delle vittime di reato e di mappatura dei servizi di assistenza presenti sul territorio nazionale.

---

a) una quota pari a 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017 e' destinata all'erogazione di borse di studio in favore degli orfani per crimini domestici e al finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento dei medesimi nell'attività lavorativa ai sensi delle disposizioni della presente legge, assicurando che almeno il 70 per cento di tale somma sia destinato agli interventi in favore dei minori e che la quota restante, ove ne ricorrano i presupposti, sia destinata agli interventi in favore dei soggetti maggiorenni economicamente non autosufficienti; b) una quota pari a 3 milioni di euro per l'anno 2019 e a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 è destinata, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 5, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, a misure di sostegno e di aiuto economico in favore delle famiglie affidatarie, secondo criteri di equità fissati con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».

2. Alla copertura dei maggiori oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2019 e a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Ha inoltre:

- promosso la costituzione del Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato insediatosi il 29 novembre 2018;
- instaurato una collaborazione con l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali nell'ambito del progetto "PRO.VI – Protecting Victims' Rights", finanziato dalla Commissione Europea – DG Giustizia, coordinato dall'I.P.R.S. volto a contribuire alla piena attuazione della Direttiva Europea a sostegno delle vittime di reato;

Il GREVIO, nel rapporto già citato, ha sottolineato che "non esistono dati che indichino quante vittime di violenza contro le donne abbiano beneficiato del risarcimento nell'ambito dei procedimenti civili o penali e quali siano gli importi riconosciuti". Tuttavia, viene positivamente valutata l'adozione della L. 4/2018, che ha introdotto specifiche misure volte a garantire il risarcimento agli orfani delle vittime di femminicidio "come misura che va oltre i rigidi requisiti dell'Articolo 30 della Convenzione". La legge introduce infatti il dovere da parte dell'autorità inquirente di richiedere il sequestro dei beni del trasgressore a partire dall'inizio del procedimento, il pagamento provvisorio del 50 % dei danni stimati, dal momento in cui viene pronunciata una condanna e l'estensione agli orfani di vittime di femminicidio del diritto al summenzionato regime di risarcimento da parte dello Stato.

Si segnala infine, nel quadro delle azioni positive intraprese in favore delle vittime di reato che il Ministero della Giustizia, ha visto l'assegnazione al Dipartimento per gli Affari di Giustizia nel bilancio relativo all'anno 2020 dello stanziamento di una somma pari ad 1 milione di Euro per l'anno 2020 (e di 2 milioni di Euro per l'anno 2021).

Ciò è stato ottenuto al fine di rafforzare la rete volta all'assistenza delle vittime di reato, e in particolare la tutela sociale e assistenziale delle stesse, assicurando i diritti di informazione, sostegno emotivo e psicologico, protezione e consigli anche per prevenire forme di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazioni e di ritorsioni, nonché al fine di favorire un coordinamento nazionale dei servizi di assistenza alle vittime, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 (così come previsto dall'art.9).

## **Il metodo e i risultati applicativi del nuovo assetto normativo**

La lettura degli indicatori della portata operativa della legge del cd. "Codice Rosso" è stata realizzata principalmente attraverso i dati acquisiti dal Ministero della Giustizia presso gli Uffici Giudiziari.

Nell'attività in questione si è, inoltre, ravvisata l'utilità di procedere al confronto con alcune realtà distrettuali ed Uffici di Procura per verificare la concreta portata della norma attraverso l'esperienza maturata, nei casi riportati, nel periodo esaminato.

In concreto, ai fini della predisposizione del presente Rapporto sono state svolte attività di acquisizione di dati informativi attraverso:

- la raccolta di dati statistici da parte della competente articolazione ministeriale e la consultazione di alcuni uffici giudiziari;
- la verifica di modelli organizzativi adottati dagli uffici;

- la somministrazione di interviste ai centri antiviolenza ed alle vittime attraverso lo studio condotto dal CNR;
- l'acquisizione di elementi conoscitivi presso i diversi soggetti istituzionali interessati.

In particolare, gli uffici giudiziari sono stati consultati al fine di verificare l'adeguatezza, l'omogeneità e le modalità di attuazione da parte degli uffici giudiziari di alcune delle più importanti innovazioni normative portate dalla Legge 19 luglio 2019, n. 69 - c.d. Codice rosso, sul piano procedimentale e sostanziale. Sono stati contattati, in particolare, gli uffici di Procura e i Tribunali dei capoluoghi di distretto.

Le interlocuzioni attivate con gli Uffici giudiziari hanno restituito l'impatto pratico, quanto alla l. n. 69/19, dell'*intentio legis*, nonché l'attenzione prestata per limitare al massimo la vittimizzazione secondaria.

Si sono anche analizzate: 1) le modifiche normative per procedimentalizzare, in maniera uniforme a livello nazionale, il necessario canale di comunicazione tra il procedimento penale e l'eventuale causa di separazione o affidamento della prole; 2) gli strumenti acceleratori affinché il P.M. abbia immediata contezza del fatto reato ed il procedimento proceda nella forma più spedita; 3) l'ampliamento – già dal 2013 – delle ipotesi di reato per le quali va data notizia alla Procura della Repubblica minorile. L'analisi è stata arricchita dall'acquisizione di informazioni ulteriori ed integrative, sulla percezione del sistema da parte degli utenti e dei beneficiari delle tutele, dai servizi sociali specialistici delle città metropolitane e/o dei Comuni di maggiori dimensioni nonché dalle associazioni di settore, in collaborazione con l'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari (IGSG) del Consiglio nazionale delle Ricerche di Bologna.

Il punto di vista delle principali **Associazioni del settore** ha preso in considerazione alcuni aspetti che necessitano di un adeguato momento di riflessione e di eventuale revisione.

Infine, sono stati acquisiti ulteriori elementi conoscitivi da altri soggetti Istituzionali coinvolti nel circuito della tutela (Ministero dell'Interno, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità).

La l. n. 69/19, nelle sue 21 norme, ha seguito una strategia di sistema, coprendo aree tematiche anche molto diverse tra loro, ma tutte appartenenti ad un modello integrato e multilivello di contrasto.

Il fenomeno della violenza di genere passa, in larga parte, sottotraccia, per diverse ragioni di natura sociale, psicologica, culturale ed anche giuridica. L'ISTAT, nella relazione presentata in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, il 19 novembre 2019, ha parlato di un "fenomeno di complessa misurazione", che presenta "una enorme quota di sommerso" a fronte degli "ostacoli che ancora rimangono da superare per arrivare a una conoscenza completa del fenomeno".

Questo cono d'ombra e la cifra nera della violenza domestica, devono essere costantemente e pervicacemente combattuti, in quanto incidono sull'efficacia delle politiche di prevenzione e contrasto.

A fronte di ciò, e pur nella consapevolezza delle difficoltà ulteriori di dovere svolgere attività di monitoraggio presso gli uffici giudiziari proprio durante il periodo dell'emergenza epidemiologica, si è voluto portare avanti il progetto, con la consapevolezza che si tratta di un primo sforzo di ricognizione immediata della realtà incisa dal Codice Rosso.

Al fine di intercettare adeguatamente dati d'interesse e di tradurli in un ragionamento organizzato, si è pensato comunque di consultare gli uffici giudiziari su alcune tematiche di particolare rilevanza e di utilizzare le risposte ricevute per arricchire il quadro informativo di tipo statistico con esperienze operative e prassi virtuose emerse nel corso della ricerca. Ciò detto, il percorso del monitoraggio avviato è ancora all'inizio e necessita di una approfondita e costante prosecuzione.

Infine, si è positivamente collaborato con altri soggetti istituzionali, investiti di funzioni complementari, che hanno fornito ogni possibile elemento di riscontro e conoscenza (tra questi *in primis* il Ministero dell'Interno).

## I dati relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal Codice Rosso

(01.08.2019-31.07.2020)

Nel periodo considerato è stata effettuata una rilevazione statistica sul territorio nazionale mediante estrazioni con l'applicativo SIRIS presso tutti i Tribunali ordinari.

L'indagine svolta ha consentito di conoscere il numero dei procedimenti riguardanti i reati in questione, iscritti e definiti, indipendentemente dal numero di imputati/indagati a cui è stato il reato.

**Procedimenti penali iscritti e definiti nelle Procure della Repubblica c/o i Tribunali ordinari relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal "codice rosso" (Legge 69/2019). Dato nazionale. Periodo 01.08.2019-31.07.2020**

| Reato                                                                                                                                                           | Iscritti | Definiti | Modalità di definizione    |                      |                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------------------------|----------------------|------------------------|
|                                                                                                                                                                 |          |          | Richieste di archiviazione | Inizio azione penale | Definiti in altro modo |
| Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis cp) | 2.735    | 1.311    | 350                        | 527                  | 434                    |
| Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis cp)                                                                                                         | 32       | 13       | 7                          | 3                    | 3                      |
| Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies cp)                                                             | 82       | 51       | 6                          | 35                   | 10                     |
| Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter cp)                                                                                | 1.083    | 523      | 226                        | 121                  | 176                    |

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Nel periodo indicato, per le nuove fattispecie, risultano essere stati **iscritti** i seguenti **procedimenti penali**:

**2.735** per il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.); **32** per il reato di costrizione o induzione al matrimonio (558-bis c.p.); **82** per deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art.583-quinquies c.p.); **1083** per il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art.612-ter c.p.).

Risulta inoltre essere stata **esercitata l'azione penale** nei seguenti casi:

**527** procedimenti penali iscritti per il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; **3** procedimenti penali iscritti per il reato di costrizione o induzione al matrimonio; **35** procedimenti penali iscritti per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; **121** procedimenti penali iscritti per il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti.

Le richieste di **archiviazione** riguardano invece:

**350** procedimenti penali iscritti per il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; **7** procedimenti penali iscritti per il reato di costrizione o induzione al matrimonio; **6** procedimenti

penali iscritti per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; **226** procedimenti penali iscritti per il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti.

Nella colonna "definiti in altro modo" sono considerate tutte le altre modalità di definizione dei procedimenti non conteggiate nei precedenti gruppi (riuniti, trasmessi per competenza, etc).

Modalità di definizione nei tribunali italiani - sezioni gip gup - dei procedimenti penali <sup>(a)</sup> relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal "codice rosso" (legge 69/2019). Periodo 01.08.2019-31.07.2020 (a) I dati sono riferiti ai tribunali rispondenti alla rilevazione (126 su 140)

|                                                                                                                                                                 | Condanne | Patteggiam. | Absoluzioni | Non doversi procedere | Altre sentenze | totale sentenze | Decreti penali di condanna esecutivi | Decreti di archiviazione | Decreti che dispongono al giudizio | totale decreti |    |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|-------------|-----------------------|----------------|-----------------|--------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|----------------|----|-----|
| Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis cp) | 30       | 21          | 0           | 1                     | 2              | 54              | 2                                    | 121                      | 75                                 | 198            | 15 | 267 |
| Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis cp)                                                                                                         | 0        | 0           | 0           | 0                     | 0              | 0               | 0                                    | 5                        | 2                                  | 7              | 0  | 7   |
| Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies cp)                                                             | 2        | 0           | 1           | 0                     | 0              | 3               | 0                                    | 0                        | 3                                  | 3              | 0  | 6   |
| Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter cp)                                                                                | 2        | 3           | 0           | 1                     | 0              | 6               | 0                                    | 40                       | 14                                 | 54             | 2  | 62  |

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Quanto ai procedimenti penali definiti in fase di udienza preliminare, si registrano in particolare:

per il reato di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa: **30** condanne, **21** patteggiamenti, **1** proscioglimento, **2** decreti penali di condanna;

per il reato di **deformazione dell'aspetto della persona** mediante lesioni permanenti al viso: **2** condanne, **1** assoluzione;

per il reato di **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti**: **2** condanne, **3** patteggiamenti, **1** proscioglimento;

per il reato di **costrizione o induzione al matrimonio**, invece, al 31 luglio u.s. non risultavano procedimenti penali conclusi con sentenza di fronte alla sezione gip/gup.



**Modalità di definizione nei tribunali italiani - sezioni dibattimento - dei procedimenti penali <sup>(a)</sup> relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal "codice rosso" (legge 69/2019). Periodo 01.08.2019-31.07.2020 <sup>(a)</sup>** I dati sono riferiti ai tribunali rispondenti alla rilevazione (126 su 140)

| Reato                                                                                                                                                           | Sentenze |             |             |                       |                |                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|-------------|-----------------------|----------------|-----------------|
|                                                                                                                                                                 | Condanne | Patteggiam. | Absoluzioni | Non doversi procedere | Altre sentenze | totale sentenze |
| Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis cp) | 18       | 0           | 2           | 0                     | 0              | 20              |
| Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis cp)                                                                                                         | 0        | 0           | 0           | 0                     | 0              | 0               |
| Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies cp)                                                             | 1        | 0           | 1           | 0                     | 0              | 2               |
| Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter cp)                                                                                | 1        | 0           | 0           | 1                     | 1              | 3               |

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Nel periodo, sono stati definiti **dinanzi al Tribunale in sede dibattimentale:**

**20** procedimenti per violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (18 condanne e 2 assoluzioni);

**2** per deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (1 condanna, 1 assoluzione); **3** per diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (1 condanna, 1 proscioglimento, 1 altre sentenze).

**Procedimenti penali iscritti e definiti nei tribunali italiani <sup>(a)</sup> relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal "codice rosso" (legge 69/2019). Periodo 01.08.2019-31.07.2020 <sup>(a)</sup> I**  
dati sono riferiti ai tribunali rispondenti alla rilevazione (126 sezioni dibattimento su 140)

| Reato                                                                                                                                                           | Sezione Dibattimento |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------|
|                                                                                                                                                                 | Iscritti             | Definiti |
| Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis cp) | 124                  | 20       |
| Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis cp)                                                                                                         | 2                    | 0        |
| Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies cp)                                                             | 3                    | 2        |
| Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter cp)                                                                                | 16                   | 3        |

*Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa*

Al 31 luglio u.s. risultano invece **in corso in fase dibattimentale:**

**104** procedimenti penali per violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; **2** procedimenti penali per costrizione o induzione al matrimonio; **1** procedimento penale per deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; **13** procedimenti penali per diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti.

\*\*\*\*\*

Dai flussi procedimentali appena descritti emerge, in tutta evidenza, che **le nuove fattispecie introdotte dalla legge n.69/2019 rispondono ad una reale esigenza sociale se si considera l'elevato numero di procedimenti iscritti rilevati.**

In particolare, il **dato corposo delle iscrizioni e quello dei procedimenti già approdati alla condanna in primo grado, consentono di rilevare l'utilità concreta dell'approccio procedimentale basato sulla corsia preferenziale** dell'ascolto e della introduzione dei nuovi reati perché capaci di descrivere tecnicamente e punire comportamenti diffusi e connotati da particolare disvalore.

Il dato complessivo delle richieste di rinvio a giudizio riguardanti i nuovi reati appare, infatti, significativo dell'**opportunità dell'intervento normativo del cd. Codice Rosso, in mancanza del quale le gravi condotte ivi tipizzate non avrebbero avuto risposta adeguata.**

L'arco temporale esaminato ha permesso di fornire una prima fotografia degli effetti concreti prodotti dall'introduzione delle nuove fattispecie di reato, ma per sondare le complessive ricadute sul sistema della corsia preferenziale sulla quale il legislatore ha puntato occorre una valutazione di lungo periodo e a largo raggio.

## I dati relativi alle fattispecie di reato modificate dal Codice Rosso

Procedimenti penali iscritti nelle Procure della Repubblica c/o i Tribunali ordinari relativi alle fattispecie di reato artt 572, 609 bis, 609 quater, 609 octies, 612 bis C. P. - Dato nazionale - Periodi (01.08.2018 - 31.07.2019), (01.08.2019 - 31.07.2020).

I dati sono riferiti alle procure rispondenti alla rilevazione (140 su 140)

| Reato                                                      | 01.08.2018 - 31.7.2019 | 01.08.2019 - 31.7.2020 | Var % Iscritti |
|------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|----------------|
|                                                            | Iscritti               | Iscritti               |                |
| Maltrattamenti contro familiari o conviventi (CP art. 572) | 36539                  | 40726                  | 11%            |
| Violenza sessuale (CP art. 609_bis)                        | 7878                   | 7586                   | -4%            |
| Corruzione di minorenne (CP art. 609_quater)               | 1176                   | 1061                   | -10%           |
| Violenza sessuale di gruppo (CP art. 609_octies)           | 228                    | 190                    | -17%           |
| Atti persecutori (CP art. 612_bis)                         | 23898                  | 22880                  | -4%            |

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Una prima comparazione è stata fatta tra i dati statistici raccolti nell'anno antecedente e l'anno successivo all'entrata in vigore del Codice Rosso, con riguardo al delitto di **maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.). Rispetto ad esso si rileva un **notevole aumento (+11%) del numero dei procedimenti iscritti, passato da 36.539 a 40.726**. Sebbene risulti prematura una valutazione esaustiva di tale dato, da un lato esso evidenzia l'oggettivo incremento di casi denunciati e dall'altro potrebbe essere identificato con l'emersione del fenomeno sulla spinta di una maggiore fiducia nel sistema giustizia da parte delle vittime di situazioni violente e conflittuali in ambito familiare. In relazione al possibile impatto della pandemia sui dati raccolti si rinvia a quanto si dirà in seguito nel presente rapporto.

## Il Codice Rosso negli uffici di Procura: i profili organizzativi

Considerata la rilevanza del fattore "tempo" per l'ascolto della vittima, occorre verificare se nella realtà il risultato atteso è stato raggiunto appurando **se e come gli uffici giudiziari si siano organizzati** per riuscire a garantire il rispetto del modulo organizzativo e procedimentale del cd. "Codice Rosso". **In linea generale tutti gli Uffici si sono conformati al dettato legislativo che ha introdotto il termine dei tre giorni per assumere informazioni dalla persona offesa.**

### L'impatto del Codice Rosso sull'organizzazione: le nuove linee guida adottate post l. n. 69/19

Un primo screening esemplificativo sulla base delle interlocuzioni attivate con gli uffici giudiziari interpellati, ha consentito di verificare la ricorrenza di previsioni comuni ai provvedimenti organizzativi, i quali peraltro, **in taluni casi**, rappresentano **l'evoluzione migliorativa di protocolli operativi nelle cosiddette aree "fasce deboli"**.

Alcuni dei **modelli organizzativi/best practice** adottati riguardano:

- **la creazione di gruppi specializzati nella materia;**
- **la priorità nell'iscrizione delle predette notizie di reato;**
- **Utilizzazione di protocolli di indagine;**
- **adozione di linee guida e questionari per l'ascolto della persona offesa;**
- **delega alla polizia giudiziaria a contenuto particolarmente specifico;**
- **la predisposizione di un set di domande da porre alla persona offesa per categorie di reati;**
- **Creazione all'interno degli Uffici di spazi dedicati all'accoglienza ed all'ascolto delle vittime;**
- **l'approccio integrato tra i soggetti istituzionalmente deputati alla cura ed alla tutela delle vittime di tale tipologia di reati ovvero tra Procura, Tribunali, Centri Antiviolenza, Consigli dell'Ordine degli Avvocati, associazioni del settore;**
- **la promozione e svolgimento di attività formative specifiche, rivolte sia al personale di magistratura sia alle forze di polizia;**
- **Procedura di comunicazione della avvenuta scarcerazione dell'autore del reato alla vittima.**
- **l'attenzione (anche sotto il profilo grafico) alla sezione riguardante la violenza di genere**, attraverso la strutturazione di apposite sezioni dedicate e ben caratterizzate visibili dalla stessa **home page** dei siti; all'interno delle sezioni dedicate sono indicate anche orari e luoghi ove si trovano eventuali sportelli di ascolto attivati di concerto con gli Uffici.

Un altro accorgimento pratico adottato è il **sistema di etichettatura del fascicolo visibile sul frontespizio**, così da rendere immediatamente percepibile che si tratta di fascicolo riguardante violenza di genere e consentire l'immediato intervento del Pubblico Ministero.

Sotto altro profilo, viene dato rilievo all'**obbligo di trasmissione immediata** della notizia di reato da parte della P.G., ma fornita di quel corredo informativo e documentale necessario a dare contezza al magistrato inquirente dei fatti rappresentati nella notizia di reato: ad esempio con riferimento alla modalità del fatto, alla pendenza di processi di separazione e divorzio, alla reiterazione delle condotte, alla documentazione clinica, a precedenti segnalazioni, alla eventuale disponibilità di armi.

Inoltre, per fare un ulteriore esempio, secondo le direttive assunte dalla **Procura di Tivoli**, una volta acquisita la notizia di reato occorre in primo luogo verificare se si versi in una situazione di **immediato pericolo per la vittima**. In caso positivo, se non sia possibile l'arresto in flagranza, occorrerà metterla in sicurezza, favorendo la sua eventuale decisione di trasferirsi da amici o parenti o di essere inserita in una struttura protetta. Si dovrà sempre valutare attentamente la necessità di provvedere, ex art. 39 Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza, al ritiro cautelare di eventuali armi detenute dalla persona denunciata.

## Le prassi nel dettaglio

### - **Sull'assunzione di informazioni (art. 2 l. n. 69/19, modifica all'art. 362 c.p.p.)**

L'obiettivo dichiarato dal legislatore nella scrittura della norma in questione è quello di garantire un intervento tempestivo e qualificato dello Stato nel momento in cui la vittima di violenza di genere trova il coraggio di rivolgersi alle autorità competenti.

In altre parole, la legge attribuisce particolare importanza alla possibilità di tracciare una corsia preferenziale di emergenza che offra protezione alla vittima denunciante.

Da un lato si è ritenuto fosse fondamentale apprestare una serie di interventi per **tutelare la vittima di violenza** sotto il profilo psicologico; dall'altro lato, è stata valorizzata l'esigenza di adottare tutte quelle misure che potessero salvaguardare la persona offesa rispetto al rischio che la violenza si ripettesse in futuro.

Dai rilevamenti effettuati emerge che le procure della Repubblica hanno cercato, nei limiti del possibile, di implementare prassi e metodi che consentissero, eliminando automatismi possibilmente dannosi, di costruire percorsi che si attagliassero alle peculiarità del singolo caso concreto. In generale, è avvertita l'esigenza di interlocuzione immediata della vittima con il Pubblico Ministero.

Al contempo, risulta altrettanto sentita la necessità di evitare il rischio di **vittimizzazione secondaria** insito nel racconto reiterato a distanza ravvicinata dell'esperienza traumatica nonché di garantire, come esplicitamente previsto dalla norma, la riservatezza delle indagini nell'interesse della persona offesa e dei minori coinvolti<sup>31</sup>.

Alcuni Uffici (ad es. Procura di Varese, Enna, Vercelli, Oristano), nell'applicazione della deroga prevista dalla legge circa il rispetto del termine di tre giorni per l'assunzione di informazioni, hanno individuato **una casistica dettagliata**, richiedendo al P.M. di trasfondere la sua valutazione in provvedimento scritto da inserire in atti nei seguenti casi:

- abuso e violenza in **danno di minore** (in relazione alla particolare vulnerabilità della vittima, alle modalità di escussione, che richiedono la presenza di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile, alla necessità di procedere con cautela nell'individuazione del luogo e dei tempi dell'audizione protetta);
- minori vittime di **violenza assistita** (per le stesse ragioni sopra esposte);
- persona offesa **convivente** o comunque legata da relazione affettiva all'autore del reato, e quest'ultimo non sia a conoscenza della denuncia;
- ipotesi in cui si ritenga di procedere con **attività di indagine** che implicano che la persona offesa non venga informata dell'esistenza del procedimento penale (intercettazioni, perquisizioni, ecc.);
- in presenza di **indicazioni medico-sanitarie** che sconsigliano l'audizione o si tratti di persona maggiorenne particolarmente vulnerabile;
- vittima già ricoverata in **struttura protetta**;

---

<sup>31</sup> Nelle linee guida adottate dalla Procura di Lodi si prescrive una particolare attenzione nel disporre (e addirittura vietare ove occorra) lo svolgimento della procedura di identificazione dell'indagato (elezione di domicilio) posto che potrebbe nuocere al successivo compimento di atti a sorpresa ovvero a esporre a pericolo la vittima delle denunciate violenze. Anche le Procure di Enna, Civitavecchia, Mantova manifestano particolare attenzione a questo aspetto.

- fattispecie in cui **si sia proceduto con arresto**, fermo o allontanamento dalla casa familiare della persona sottoposta a indagini, attesa l'evidenza probatoria e la non necessità di ulteriori immediati provvedimenti;
- ipotesi in cui la **vittima non abbia notizia del procedimento** o abbia dimostrato di non essere collaborativa (ad esempio nel caso di maltrattamenti in famiglia denunciati da terzi) e si renda necessario acquisire ulteriori elementi di riscontro.

Al fine di ottenere un inquadramento immediato e qualificato dei singoli casi che permetta di avviare efficacemente tutti i passaggi successivi con la massima celerità prevista dalla legge, le procure applicano **disposizioni organizzative e linee guida**.

Si registra, per esempio, il ricorso a **format predefiniti di domande** (ad es. Procure di Chieti e Tivoli) allorché l'incombente viene delegato alla polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 370 c.p.p.<sup>32</sup>, così come l'onere di motivare per iscritto il ricorso alla clausola di deroga. Sostanzialmente, tutti gli uffici hanno impartito disposizioni e/o predisposto **linee guida** (interne ed esterne) al fine di garantire l'applicazione della norma e la tempestività dell'adempimento curando altresì di fornire alla polizia giudiziaria utili **direttive**, anche sulle modalità di audizione della persona offesa, nonché predisponendo una periodica attività di **formazione** degli operatori (ad es. Procura di Tivoli).

Nei casi in cui gli Uffici hanno inteso procedere, formulando direttive, con la delega a mezzo della Polizia Giudiziaria, si è optato, come già detto, per la predisposizione di un *set* prefissato di domande da porre alla persona offesa<sup>33</sup>, anche al fine di poter ravvisare l'eventuale infondatezza della notizia di reato.

Qualche procura ha ritenuto preferibile che l'ascolto della vittima venisse effettuato, in prima battuta, da agenti di polizia giudiziaria di sesso femminile.

È stata data indicazione di precisare in **sede di ascolto** l'eventuale pendenza di **procedimenti civili di separazione**, ai fini di cui all'art. 64-bis disp. att. c.p.p.; o, comunque dettagliate indicazioni **sulle modalità di audizione** (ambiente della audizione, casi con registrazione ed eventuale videoregistrazione, cautele per evitare la vittimizzazione e la suggestività della

---

<sup>32</sup> L'esecuzione delle attività delegate deve essere "immediata" con raccolta delle dichiarazioni nel termine indicato dal PM (così Procura di Parma la quale prescrive l'individuazione di temi da approfondire nel corso dell'assunzione delegata onde evitare una delega meramente formale. In questo senso, cfr. Procura Chieti, Varese, Mantova che richiede che la delega sia il più completa possibile (così anche Oristano).

<sup>33</sup> In allegato alle linee guida adottate dalla procura di Tivoli sono presenti diversi modelli a beneficio della polizia giudiziaria sia per le attività tipo da compiere sia per le domande da porre alla vittima per tipologia di reato ipotizzata. Sono in particolare presenti:

- sommarie linee guida di intervento per operatori che intervengono nei casi di violenza di genere a seguito di: 1) contatto telefonico, 2) sul luogo, 3) presso il comando di polizia giudiziaria;
- valutazione del rischio: serie di domande da porre alla persona offesa al momento della redazione della denuncia per avere un quadro il più completo possibile circa la situazione denunciata;
- schema di domande per la P.G.: serie di domande, oltre a quelle dell'allegato B), da rivolgere alla persona offesa relativamente al delitto denunciato al momento della redazione della denuncia in modo tale da raccogliere il maggior numero di informazioni possibili (1) maltrattamenti, 2) violenza sessuale, 3) stalking);
- schema di annotazione di servizio: documento che deve essere compilato dagli agenti di P.G. che effettuano il sopralluogo di iniziativa, in modo tale da dare conto delle attività svolte sino a quel momento;
- schema di attività della polizia giudiziaria nella flagranza o quasi flagranza del reato
- procedure per l'intervento sul posto delle pattuglie: documento riepilogativo e sintetico dell'attività da svolgere;
- scheda di accompagnamento della C.N.R., redatta e firmata dall'Ufficiale di P.G. che riceve la notizia di Reato o dal Responsabile dell'Ufficio di P.G.



audizione, richiesta di allegazione o acquisizione di documentazione sanitaria specifica, indicazione di fattori e circostanze predittive della pericolosità dell'autore secondo codice SARA).

- **Sulla comunicazione della scarcerazione**

In seno all'art. 90-ter c.p.p. è stato inserito un nuovo comma 1-*bis* per prevedere la comunicazione obbligatoria alla persona offesa da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore dell'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione.

Dall'esame delle linee guida attuate negli Uffici con i quali si è attivato il confronto, si osserva che **in molti uffici sono previste disposizioni specifiche** su detto aspetto col coinvolgimento dell'Ufficio di Sorveglianza, dell'Ufficio Esecuzione e della Polizia Giudiziaria (ad es. Procura di Salerno).

- **Sugli spazi di ascolto delle vittime creati all'interno degli Uffici**

In talune realtà sono stati creati, qualora non fossero preesistenti all'emanazione della l. n. 69/19, appositi spazi dedicati all'incontro con le persone colpite da violenza (ad es. Procura Tivoli, Tribunale Milano, Procura Bologna, Uffici di Benevento, Nola e Frosinone).

In tal senso, ad esempio la Procura di Tivoli ha creato, in locali istituzionali anche se in uno **spazio separato rispetto all'ambiente giudiziario**, uno "Spazio Ascolto vittime" la cui finalità è quella di "informare, orientare e sostenere tutte le vittime di reato (...) e le loro famiglie fornendo loro una prima accoglienza psicologica e, se necessaria anche legale, per la definizione di un progetto di presa in carico a medio-lungo termine, in rete con servizi socio-territoriali, forze dell'ordine e centri antiviolenza" (cfr. Scheda sintetica con analisi casistica relativa allo Spazio Ascolto e Accoglienza vittime reperibile sul sito istituzionale della Procura di Tivoli). Nel presidio sono presenti per tre giorni alla settimana psicologhe volontarie, con reperibilità di personale delle sezioni di polizia giudiziaria della Procura (se è necessario raccogliere la denuncia) e avvocati di genere femminile dell'Ordine e della Camera penale (per i primi consigli legali, pur se non potranno, poi, assumere la difesa), con contatti col personale dei Servizi sociali e della A.S.L.

Anche il Tribunale di Milano<sup>34</sup> ha adottato sia un "Protocollo accoglienza delle vittime vulnerabili", che mira a garantire l'accesso al Tribunale ed all'udienza con **modalità che assicurino alla vittima vulnerabile di non incontrare l'imputato** ed i suoi familiari e di essere trattenuta per gli adempimenti relativi al suo ascolto per il minor tempo possibile, sia un "Protocollo per l'ascolto dei minori e delle vittime vulnerabili".

- **Sul coordinamento tra autorità giudiziaria penale e autorità giudiziaria civile**

La nuova norma impositiva di un rapido coordinamento tra autorità giudiziaria penale e civile incaricata dei procedimenti aventi ad oggetto l'affidamento dei figli minori, ha dato

---

<sup>34</sup> Il quale ha riferito altresì che in data 28.2.2020 è stato sottoscritto un Protocollo dal Presidente del Tribunale di Milano, dal Presidente del Tribunale per i minorenni, dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore minorile con il quale, tenuto conto della recente l. n. 69/19, si è inteso valorizzare il ruolo del PM nei giudizi civili nei casi di violenza domestica e facilitare la trasmissione di informazioni e degli atti del giudizio penale al giudice della famiglia.

l'avvio alla istituzione presso numerosi uffici giudiziari di **protocolli** per "il coordinamento delle attività di prevenzione e contrasto in materia di violenza di genere e domestica per assicurare la cooperazione interna tra procure ordinarie, tribunale civile e magistratura minorile per attuare ed assicurare un efficace scambio di informazioni tra i vari uffici senza pregiudicare il segreto investigativo che connota l'attività della Procura ordinaria nella fase delle indagini".

La disposizione in questione di cui all' art. 64-bis disp. att. c.p.p. ha inteso all'evidenza migliorare il coordinamento già introdotto dal d.l. 93/13, con l'ampliamento del novero di reati per cui è prevista la comunicazione, attraverso l'estensione di essa ad ogni provvedimento rilevante, introducendo l'obbligo di comunicazione ad ogni autorità giudiziaria civile investita dei procedimenti in materia di affido.

In materia, le modalità operative degli Uffici interpellati hanno consentito di verificare che sul territorio non esiste una prassi univoca sul punto.

Nella maggior parte degli Uffici con i quali si è aperto il confronto i protocolli adottati con riferimento al set di domande da porre alla vittima prevedono anche l'interlocuzione relativa all'esistenza di cause civili tra le parti, specie in relazione all'affidamento di figli minori.

In alcuni di essi **l'attuazione della disposizione è operativamente favorita dalla concentrazione in capo allo stesso Pubblico Ministero persona fisica delle competenze per procedimenti penali per reati di violenza domestica e di genere e procedimenti civili concernenti l'affidamento di minori.**

## Codice Rosso, violenze e COVID-19

Il Legislatore ha dovuto affrontare l'emergenza epidemiologica trovando il necessario bilanciamento tra la sospensione delle attività giudiziarie e la individuazione di ambiti – civili e penali – nei quali le esigenze di giustizia non consentivano rinvii. All'interno di un'articolata produzione normativa<sup>35</sup>, la disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 83 del D.L. 18/2020 del 17.3.2020.

---

<sup>35</sup> Il D.L. 9/2020 sospende l'attività giudiziaria non urgente nelle cd. "zone rosse".

A livello nazionale il D.L. n. 11/2020, 8 marzo 2020, sospende dal 9.3.2020 al 22.3.2020 le udienze civili e penali ed individua le ipotesi non soggette alla sospensione.

Quanto alla durata della sospensione, l'art. 1, D.L. n. 11/20, è abrogato dall'art. 83 c. 22 del D.L. n. 18/20, e sostituito dall'art. 83 c. 1 "Dal 9 marzo

al 15 aprile 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviare d'ufficio a data successiva al 15 aprile 2020"; successivamente l'art. 36, c. 1, D.L. 23/2020 dell'8.4.2020 prevede che "Il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'articolo 83, commi

1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 è prorogato all'11 maggio 2020".

La L. 27/2020, del 24.4.2020, nel convertire il D.L. 18/2020, abroga i DD.LL. nn. 9/2020 ed 11/2020. Si entra dunque nella c.d. seconda fase, quella di ripresa graduale dell'attività giudiziaria organizzata secondo le linee guida dei capi degli Uffici. Il D.L. 28/2020, del 30.4.2020, modificando la L. n. 27/2020, posticipa al 31.7.2020 la c.d. seconda fase. La L. 70/2020, del 25.6.2020, convertendo il D.L. 28/2020, riporta al 30.6.2020 il termine originariamente individuato al 31.7.2020. Da ultimo la L. 77/2020, del 17.7.2020, di conversione del D.L. 34/2020, stabilisce che "Tenuto conto delle esigenze sanitarie derivanti dalla diffusione del COVID-19, fino al 31 ottobre 2020 si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 10" dell'art. 83 del D.L. 18/2020. Questa proroga può essere intesa come necessaria a dare copertura ai provvedimenti organizzativi dei capi degli Uffici giudiziari, dal momento che il regime di sospensione e rinvio dell'attività giudiziaria non è più in vigore.

A questo proposito si rileva che il legislatore facendo riferimento a criteri di rilevanza dei diritti in questione, **ha escluso dalla regola generale<sup>36</sup> della "sospensione" i ricorsi aventi ad oggetto gli ordini di protezione contro gli abusi familiari** ex art. 342-bis e ss c.c. e 736 c.p.c., al fine di non compromettere la funzionalità di un importante strumento a garanzia delle vittime di violenza di genere e domestica. Medesima esclusione ha riguardato anche i procedimenti minorili e i trattamenti sanitari obbligatori.

Quanto al settore penale il legislatore, informandosi ai criteri che attengono allo *status libertatis*, ha, inoltre, ricompreso **tra le eccezioni alla regola generale della sospensione, i procedimenti relativi alla convalida dell'arresto o del fermo e "dell'ordine di allontanamento immediato dalla casa familiare"**<sup>37</sup>, misura interdittiva assai efficace nell'ambito dei conflitti di natura familiare.

Inoltre, si è previsto che le parti potessero chiedere espressamente la trattazione del procedimento nel caso di persone detenute o sottoposte a misure di sicurezza o cautelari in corso, nel procedimento per le misure di prevenzione e quando vi siano caratteri di urgenza, per la necessità di assumere prove indifferibili, nei casi di cui all'articolo 392 del codice di procedura penale. Infine, nel periodo di sospensione dei termini e limitatamente all'attività giudiziaria non sospesa, il D.L. 18/2020 ha consentito ai capi degli uffici giudiziari di adottare delle misure organizzative, specificamente individuate nel testo.

**A tutela delle vittime di reato, specie di quelle di violenza domestica e di genere, che maggiormente possono essere state pregiudicate nel percorso di accesso alla giustizia nella fase di lockdown, l'art. 221 del D.L. 34/2020, modificando l'art. 83 del D.L. 18/2020, ha previsto la sospensione del termine per proporre querela nel periodo dal 9.3.2020 all'11.5.2020.**

Nel quadro delle **azioni** messe in campo a livello europeo e mondiale **per rafforzare la tutela delle vittime e consentire il ricorso allo strumento della denuncia anche nella drammatica fase del lockdown** dovuto alla pandemia, sono state ritenute particolarmente efficaci le misure tese a rinforzare l'accesso, anche telefonico o telematico, ai canali che assicurano il supporto immediato nella fase emersione della violenza.

Per il nostro Paese, deve essere menzionata l'**applicazione Youpol**, realizzata e messa gratuitamente a disposizione dei cittadini dalla Polizia di Stato. A partire dal 27/3/2020, essa **è stata estesa anche ai reati di violenza domestica**, benché inizialmente concepita per segnalare episodi di spaccio e bullismo. Tale strumento è stato attivato e sperimentato nel periodo dell'emergenza COVID-19 e attraverso tale canale, a partire dal 9/3/2020, sono state ricevute un numero molto significativo di segnalazioni, rivelandosi dunque essa una forma di aiuto riconosciuta come valida dalle vittime nel periodo dell'emergenza COVID-19. L'occasione di testare tale strumento nel periodo di maggiore emergenza sanitaria ha valorizzato l'efficacia del canale sperimentato tanto da costituire esperienza da mantenere nel momento del ritorno alla normalità.

Di notevole rilevanza, anche per gli aspetti mediatici di diffusione dell'iniziativa **promossa dal Dipartimento per le Pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, si è rivelato lo strumento del **1522 (Help line violenza e stalking)**. Si tratta di un numero

<sup>36</sup> Individuati al comma 3, lettera a) per il civile e lettera b) per il penale.

<sup>37</sup> Ipotesi inserita con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27.

completamente gratuito che ha consentito, nella fase più critica della pandemia, di mettere in relazione l'utenza con i servizi mediante una semplice telefonata. Le richieste di aiuto e sostegno vengono accolte da operatrici specializzate che forniscono alle vittime un sostegno psicologico, giuridico, nonché l'indicazione di strutture pubbliche e private presenti sul territorio alle quali rivolgersi.

Per un utile approfondimento del tema si rimanda alla **relazione sui "Dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19" approvata dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, il 1° luglio 2020**<sup>38</sup>.

## **Gli esiti della consultazione degli uffici nel periodo di emergenza epidemiologica.**

La consultazione di alcuni uffici sul territorio ha consentito di effettuare uno screening degli accorgimenti organizzativi sperimentati durante il periodo più critico dell'emergenza sanitaria in atto.

Diversi Uffici (quali ad esempio GIP Messina, GIP e Tribunale penale Roma, GIP Bologna)<sup>39</sup> hanno adottato misure specifiche per il periodo di emergenza per assicurare continuità nella tempestività dell'intervento tra cui:

- **audizione della persona offesa da remoto;**
- **priorità di trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza familiare**
- **regolare svolgimento delle udienze relative a reati di violenza familiare.**

Una volta arrivata la segnalazione, vi sono stati interventi anche significativi a tutela della vittima: basti pensare alla Procura di Catania che ha richiesto e ottenuto 20 misure cautelari (n. 4 divieti di avvicinamento; n. 3 arresti domiciliari con braccialetto elettronico; n. 2 obblighi di dimora; n. 2 arresti domiciliari; n. 9 misure di custodia in carcere).

La maggior parte delle Procure coinvolte nelle interviste ha comunicato di avere interpretato la normativa di urgenza nel senso **di non considerare sospeso il termine di cui all'art. 362 comma 1 ter c.p.p., ovvero il limite temporale dei tre giorni previsto per l'escussione della persona offesa.**

Il dato della diminuzione di nuovi procedimenti nei mesi di emergenza epidemiologica è confermato da quasi tutti gli Uffici di Procura consultati nel periodo in esame. Le ragioni sottese a questa flessione sono state ricondotte alla difficoltà di avere occasioni di accesso ai centri antiviolenza, di poter interloquire con le forze dell'ordine ovvero con un legale. L'aumento dei

---

<sup>38</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/352661.pdf>

<sup>39</sup> Dalle risposte fornite dagli uffici non è sempre chiaro se le misure siano state adottate ad hoc esclusivamente in riferimento all'emergenza sanitaria in atto, oppure se esse preesistessero quale buoni prassi ancor prima del periodo oggetto di analisi (ad es. il Tribunale di Cagliari afferma che *"Non c'è stata necessità di alcun provvedimento organizzativo perché con provvedimento del Presidente del Tribunale era già prevista la trattazione delle udienze per i processi previsti dalla legge c.d. Codice Rosso e l'organizzazione esistente dell'ufficio GIP/GUP consente di per sé la rapida emissione di provvedimenti per applicazione delle misure cautelari per tali reati."*)

termini per la proposizione della querela ha quindi giocato un ruolo fondamentale nel periodo in questione permettendo alla vittima di denunciare non appena terminato il lockdown, tenuto conto altresì della sospensione di tale termine dal 09.03.2020 all'11.05.2020.

## Lo studio del Consiglio Nazionale delle Ricerche

L'attuazione delle politiche di isolamento e distanziamento sociale ha fatto nascere l'esigenza di verificare l'impatto che le stesse hanno avuto sulla **capacità delle reti di supporto di fornire assistenza e di aiutare la vittima di violenza a chiedere aiuto, denunciare e cercare vie di fuga da situazioni drammatiche.**

Per tale motivo, lo studio di ricerca compiuto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche ha valutato aspetti della emersione del fenomeno della violenza di genere riguardanti diversi fattori capaci di condizionare la volontà di denunciare così come la tutela della vittima durante il procedimento. Le questioni sollevate dagli esperti, come espressamente dichiarato nel rapporto, costituiscono il punto di vista derivante dalle esperienze territoriali dei **Centri Anti Violenza con i quali si è aperto il dialogo sul tema della violenza di genere nel particolare periodo del lockdown.**

Gli esperti intervistati hanno, in linea generale, considerato la legge Codice Rosso un passo in avanti nella tutela delle donne, sebbene risultino ancora esistenti molteplici **criticità relative al coordinamento territoriale di tutti gli attori del sistema.**

L'approfondimento relativo all'attività dei centri antiviolenza ha riguardato, come detto, il periodo di maggiore emergenza sanitaria, momento nel quale appariva verosimile temere una difficoltà oggettiva di mantenimento degli standard di protezione delle vittime offerti con l'attività di sostegno funzionalmente svolta.

Dall'indagine compiuta si è potuto rilevare che, al contrario, **non vi sono state interruzioni nel lavoro dei centri in questione che hanno continuato a garantire i colloqui protetti.** Il collocamento della vittima e di figli minori, qualora presenti, ha fatto riscontrare maggiori problemi operativi per il rispetto delle norme sul distanziamento sociale e per il trasferimento presso strutture specializzate non sempre agevole nei territori sprovvisti di tali centri.

Gli intervistati hanno **apprezzato lo sforzo profuso**, nel periodo in questione, **dalle forze dell'ordine e dagli uffici requirenti che si sono attivati per mantenere adeguati livelli di coordinamento e comunicazione** in un momento nel quale appariva fisiologico un rallentamento delle attività, sebbene abbiano concluso nel senso della **necessità di una sempre maggiore specializzazione delle forze di polizia e di tutti coloro che operano nel settore.**

Sono stati offerti, inoltre, spunti di riflessione sulle problematiche concernenti la **tutela della sicurezza della vittima anche dopo la chiusura del procedimento giudiziario** ed in tutte le fasi in cui ci sia bisogno del supporto di una rete integrata dei servizi territoriali. Servizi che, allo stato, non risultano adeguatamente sviluppati sull'intero territorio e soprattutto non in modo omogeneo nelle diverse realtà locali con evidenti riflessi negativi in termini di tutela.

La mancanza di un approccio nazionale coordinato e coerente nel settore, secondo lo studio in questione, è la causa delle difficoltà di coordinamento dei servizi in questione che non consentirebbe una forma capillare ed organizzata di intervento a sostegno delle vittime di

violenza. La prospettiva di valutazione e gli elementi offerti dai centri antiviolenza costituiscono certamente occasione per pensare ad ulteriori interventi volti ad implementare l'efficienza del sistema e il coordinamento inter-istituzionale con investimento di risorse materiali ed organizzative adeguate a migliorare la risposta dello Stato<sup>40</sup>.

## Uffici di Procura

Dal confronto con gli uffici requirenti che hanno risposto alla domanda sui flussi dei procedimenti iscritti e definiti in relazione ai reati di violenza di genere<sup>41</sup> nei periodi marzo e aprile 2019 e marzo e aprile 2020, emerge che nella maggior parte dei casi **è stato registrato un calo dei flussi dei procedimenti oggetto di indagine**, mentre in altri casi è stata riferita l'invarianza del dato.

Di quest'ultimo avviso la Procura di Roma, che sulla base dei dati statistici rilevati nei periodi di riferimento (marzo-aprile 2019 e marzo-aprile 2020), per i procedimenti iscritti per i delitti in questione ha rilevato che i dati sono rimasti pressoché invariati. La stabilità - sostanziale - dei flussi relativi al fenomeno della violenza di genere, nonostante il lockdown, conferma, secondo la Procura, che *"a fronte di una caduta verticale delle altre notizie di reato, qui si tratta di forme di violenza che si consumano nella cerchia intrafamiliare, come tali di difficile controllo e contenimento, sulle quali - molto verosimilmente - il lockdown, ha inciso in termini assolutamente negativi"* come dimostrato dal fatto che nel periodo del lockdown **"sono aumentati i procedimenti per lesioni volontarie aggravate dalla relazione parentale, si è registrato n. 1 femminicidio (all'interno di un nucleo familiare), sono rimasti invariati i procedimenti per maltrattamenti in famiglia"**.

A fronte di una drastica diminuzione iniziale, si è in seguito registrato un **aumento** dell'afflusso di notizie di reato che riguardano principalmente **il delitto di maltrattamenti in famiglia** (art. 572 c.p.) (come registrato dalle **Procure di Bologna e di Genova**). **Alcuni uffici hanno evidenziato anche una diminuzione** del delitto di atti persecutori (art. 612-bis c.p.), ad es. la **Procura di Trieste e la Procura di Genova** sulla quale hanno influito, verosimilmente, le restrizioni di movimento legate all'emergenza COVID.

Dalla ricerca effettuata emerge, infatti, un sensibile **aumento dei procedimenti iscritti** per il delitto di cui all'art. 572 c.p. (Maltrattamenti contro familiari e conviventi) catalogabili come violenza di genere nel **periodo 1° gennaio- 31 maggio 2020 rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2019. Vi sono evidenze per ritenere che il trend di aumento possa essere imputabile alle misure di contenimento da lockdown che hanno determinato una convivenza forzata**. Tra gli uffici di Procura oggetto di monitoraggio si segnala un sensibile **aumento delle iscrizioni per il delitto di cui all'art. 582 c.p. (Lesione personale)**

<sup>40</sup> Cfr sul tema la relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio approvata il 14 luglio 2020 sulla Governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio

<sup>41</sup> 612-bis c.p.(atti persecutori), 612 ter – di nuova introduzione- del codice penale (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti), 583 quinquies c.p. (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso), 572 c.p.(maltrattamenti contro familiari o conviventi), 575 c.p. (omicidio), 582 c.p. lesione personale (anche nelle ipotesi aggravate di cui all'art. 583 c.p.), 609-bis c.p. (violenza sessuale), 609-ter c.p.(circostanze aggravanti), 609-quater c.p.(atti sessuali con minorenne), 609-quinquies c.p.(corruzione di minorenne), 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)



**catalogabile come delitto “spia” della violenza domestica** delle iscrizioni nella Procura Roma: da 248 iscrizioni del periodo 1° gennaio-31 maggio 2019 alle 448 del periodo 1° gennaio-31 maggio 2020)

Si nota inoltre una **diminuzione dei procedimenti iscritti per il delitto di violenza sessuale** di cui all’art. 609-bis c.p., verosimilmente imputabile agli effetti del confinamento.

## **Tribunali settore civile**

Con riguardo agli elementi informativi assunti sui flussi procedimentali relativi ai **ricorsi volti ad ottenere l’adozione di ordini di protezione** (artt. 342-bis e ss. c.c.; art. 726 c.p.c.) e le relative variazioni nei periodi oggetto di valutazione (marzo-aprile 2019 e marzo-aprile 2020), nonché l’effettiva esecuzione di tali ordini nei medesimi periodi di riferimento, si è potuto rilevare che solo nella minima parte dei casi le risposte acquisite fanno riferimento ad una riscontrata diminuzione dei ricorsi per ordini di protezione e/o ad un diminuito numero di provvedimenti eseguiti; mentre nella maggior parte dei casi le risposte riportano l’assenza di variazione del dato o l’aumento del medesimo.

Il Tribunale civile di Milano ha riferito di un effetto depressivo della domanda di giustizia, dovuto non solo al momento di disorientamento ma anche al diffuso sentimento di angoscia per l’epidemia. Successivamente il quadro si è via via normalizzato, grazie anche alle campagne di informazione e sensibilizzazione. Il ricorso a misure civilistiche ha fatto emergere aspetti di criticità: la **“non adeguata conoscenza degli strumenti processuali a disposizione, da parte della vittime, anche in ragione della carenza di reti di assistenza e tutela efficaci sul territorio”** (Tribunale civile Messina). Alcuni Tribunali hanno evidenziato che **“le misure legislative risultano adeguate”, mentre ciò che occorre implementare è “il supporto alle situazioni di fragilità da parte dei Servizi socio-sanitari territoriali, che soffrono di grave scarsità di risorse”** (Tribunale civile Lecce).

Tra i Tribunali (ad es. Cagliari, Lecce, Messina, Tribunale Trieste Tribunale Ancona) che hanno riferito della stabilità dei flussi procedimentali, vi sono state segnalazioni riguardanti in particolare:

- le difficoltà di esecuzione dei provvedimenti (ordini di protezione) nei mesi di marzo ed aprile 2020. Le ragioni evidenziate hanno fatto riferimento alla drastica chiusura degli accessi alle comunità di accoglienza ed istituti simili per evitare i contagi (Tribunale Cagliari);
- l’incremento di richieste di misure cautelari penali, correlate alla violenza domestica, segnale evidente di una “scelta” da parte della vittima di tutela “penale” piuttosto che “civile”, probabilmente motivata dal fatto che le condotte di violenza e/o sopraffazione non sono correlate, per la gran parte, alla crisi del matrimonio o dell’unione di fatto degli interessati. (Tribunale Messina). Si è altresì collegata la stabilità dei flussi alla circostanza che la vittima di violenza in famiglia abbia presentato denuncia penale e/o si sia rivolta alla forza pubblica o direttamente alla Procura della Repubblica.

## Tribunali settore penale

I Tribunali di Ancona, Cagliari, L'Aquila, Milano, Roma, Trieste, Venezia sui flussi di nuovi procedimenti e dei provvedimenti relativi a misure cautelari ex art. artt. 282 *bis* e 282 *ter* c.p.p. e misure pre-cautelari (arresto/fermo) per i reati in questione, hanno segnalato una diminuzione del numero dei procedimenti iscritti. Essa è stata collegata alla minore possibilità da parte della vittima di presentare denuncia o segnalazione alle competenti autorità in ragione delle misure di contenimento COVID; in altri casi si è fatto riferimento alle difficoltà comunque connesse al lockdown economico-sociali, logistiche o di altra natura.

La maggior parte degli uffici interessati ha ritenuto invariato il numero di provvedimenti di accoglimento delle misure nei periodi di riferimento.

Sulla questione di esecuzione delle misure, il Tribunale di Milano ha segnalato problemi nell'individuazione di luoghi idonei alla *"limitazione della libertà personale dell'autore del reato"* e ha riferito della possibile realizzazione di *"progetti che consentano il reperimento di luoghi da destinare agli autori di violenza di genere" in regime di arresti domiciliari (con applicazione eventuale di dispositivo di controllo)"*.

## Il Codice Rosso tra prevenzione e rieducazione: il trattamento penitenziario del soggetto condannato ed il trattamento preventivo del soggetto maltrattante od abusante

### Il trattamento penitenziario

La L. n. 69/2019 persegue anche l'obiettivo di incardinare una cultura multidisciplinare per il contrasto alla violenza di genere realizzando un sistema integrato, diretto ad attivare contemporaneamente più strategie di azione.

Declinando il suddetto obiettivo nella fase dell'esecuzione penale, l'impianto del Codice Rosso si occupa anche del trattamento dell'autore del reato.

**L'art. 17 della legge** ha, infatti, modificato in modo sostanziale l'articolo 13-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, **in materia di trattamento psicologico per i condannati prevedendo la possibilità di percorsi di recupero e sostegno sia in funzione dell'ottenimento dei benefici penitenziari che in funzione di reale riabilitazione** educativa con risvolti etici e securitari per la collettività.

La definizione di trattamento penitenziario in senso lato è declinata nell'art. 1 della legge n. 354/75, mentre l'art. 1 del regolamento di esecuzione (D.P.R. 230/00) ne dà una descrizione più specifica. Le due norme operano una distinzione piuttosto chiara tra ciò che deve essere inteso in senso lato come **trattamento penitenziario**, e ciò che invece riguarda il trattamento rieducativo: il primo riguarda tutto il complesso di attività realizzate all'interno degli istituti penitenziari finalizzate a regolamentare le regole generali di vita della popolazione detentiva, così come anche i diritti che devono essere garantiti ai detenuti. Tale trattamento deve essere applicato a tutti i ristretti, a prescindere dalla posizione giuridica.

Il **trattamento rieducativo**, invece, attiene alla parte della popolazione detentiva già raggiunta da una condanna definitiva, e consiste in un complesso di interventi che hanno, per obiettivo, quello di attuare il principio costituzionale di cui all'art. 27 Cost., a mente del quale le pene devono tendere alla rieducazione del condannato. Esso deve inoltre essere quanto più possibile calibrato secondo un criterio di individualizzazione, in rapporto alle specifiche esigenze dei singoli soggetti ai quali è diretto, così come previsto nell'art. 13 ordinamento penitenziario<sup>42</sup>.

Anche al fine di giungere all'elaborazione di un programma di **trattamento individualizzato**, l'amministrazione penitenziaria nel corso del tempo ha provveduto a differenziare i detenuti secondo particolari "caratteristiche", in ossequio a quanto previsto dall'art. 14, 2 co., o.p. Sono state così create apposite sezioni dedicate ai tossicodipendenti, collaboratori di giustizia, appartenenti alla criminalità organizzata, sex offenders e così via.

### La partecipazione del detenuto al trattamento

Tra l'osservazione scientifica della personalità e l'ordinario trattamento rieducativo del condannato, si pone il trattamento psicologico per i condannati per reati sessuali, per maltrattamenti contro familiari o conviventi e per atti persecutori (art. 13-bis ord. pen.), trattamento che appare particolarmente condizionante del percorso rieducativo dei detenuti, laddove si consideri che il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza deve valutare la "positiva partecipazione" allo stesso ai fini della eventuale concessione di benefici penitenziari (art. 4 bis comma 1-*quinquies* o.p.).

L'attenzione scientifica sul rischio di recidiva ed i conseguenziali bisogni rieducativi nel trattamento penitenziario, si siano concentrati soprattutto sugli autori dei reati a sfondo sessuale, comunemente indicati come sex offenders. Parallelamente alla custodia detentiva nel corso dell'esecuzione della pena, l'introduzione di percorsi di cura e trattamento viene considerata la via per offrire risposte efficaci al fenomeno della violenza di genere, in grado **di diminuire il rischio di recidiva**, viceversa non arginabile con la sola privazione della libertà personale<sup>43</sup>.

In buona sostanza, è fondamentale che il detenuto aderisca ad un **doppio "patto trattamentale"**: uno con l'**amministrazione penitenziaria** e relativo al profilo rieducativo generico, l'altro con gli **operatori del trattamento** psicologico e terapeutico. Vi potranno pertanto essere punti di contatti ed obiettivi comuni, e necessariamente anche momenti di sintesi, pur rimanendo gli approcci e gli strumenti distinti.

Considerazioni almeno parzialmente sovrapponibili, possono essere svolte in ordine al **rischio di recidiva** da parte dei **soggetti autori di violenze nelle relazioni intime** (c.d. I.P.V., Intimate partner Violence), queste ultime intese come serie continua di maltrattamenti fisici, sessuali, psicologici ed economici agiti all'interno di una relazione intima da uno dei partner ai danni dell'altro, allo scopo di ottenere e mantenere una posizione di potere e controllo<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale, di Magnanesi e Rispoli, cortecostituzionale.it.

<sup>43</sup> Nuove forme di prevenzione e trattamento delle devianze, Giuffrè, 2010.

<sup>44</sup> La violenza nelle relazioni intime. La trasmissione intergenerazionale degli abusi contro le donne, di Santangelo, ed. Franco Angeli, 2017

Le statistiche giudiziarie e gli studi scientifici in materia hanno da tempo evidenziato l'alto tasso di recidiva nelle fattispecie delittuose appartenenti alla categoria della violenza di genere.

Alcuni episodi particolarmente drammatici, anche resi noti dai media e dalla stampa, sono stati caratterizzati anche da una crescente spirale di violenza, spesso culminata nell'omicidio della persona offesa.

Analizzate come fenomeno scientifico, le violenze nelle relazioni intime possono costituire il dato di partenza per individuare possibili strategie di intervento per individuare, limitare e gestire la possibilità di recidiva nel comportamento violento.

Con specifico riferimento a tale aspetto, la Direzione generale della Formazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha avviato, già dal 2016, una ricerca/azione sugli autori di violenza nelle relazioni intime, a seguito dell'Accordo di collaborazione con l'Ordine Psicologi del Lazio. Lo strumento diagnostico prescelto, in esecuzione dell'accordo, è l'HCR-20, e cioè uno *standard* internazionale che applica un modello di **valutazione per l'assessment del rischio di comportamento violento e di recidiva nel reato**.

Tale strumento diagnostico è stato utilizzato dall'Amministrazione Penitenziaria per **individuare ed organizzare le informazioni sui soggetti violenti in modo tale da ottenere un quadro completo riguardo al rischio di recidiva ed alle misure utili da adottare per ridurlo**. Nelle ulteriori fasi è stato previsto, poi, l'utilizzo di altri strumenti: colloqui, *test*, questionari ed analisi della documentazione ufficiale fornita dall'Istituto penitenziario e dall'UEPE. La ricerca è stata realizzata nei seguenti istituti e UEPE: casa Circondariale di Terni Frosinone, Chieti, Teramo, Casa di Reclusione di Roma Rebibbia e UEPE di Frosinone, Pescara e Spoleto. I soggetti interessati dalla ricerca sono stati circa 70. Il profilo completo dei soggetti è stato poi condiviso con gli operatori penitenziari e le informazioni utilizzate in sede di equipe.

Il progetto ha permesso di sperimentare il **protocollo HCR-20** quale strumento di risk assesment, e si è dimostrato particolarmente adeguato come supporto alla osservazione scientifica della personalità prevista dall'ordinamento penitenziario e per formulare ipotesi trattamentali anche alla luce della prevenzione della recidiva.

**I percorsi trattamentali** strutturati avviati dall'Amministrazione penitenziaria e destinati ai sex offenders, sono organizzati e promossi dalle direzioni penitenziarie in collaborazione con enti ed associazioni specializzate.

Nel primo semestre del 2019 tali **percorsi risultavano avviati in 27 istituti penitenziari, mentre presso altre 52 sedi detentive, nello stesso periodo, risultavano avviati progetti specifici rivolti ai detenuti maltrattanti**.

Per completezza di informazione, si riportano i dati statistici trasmessi dal DAP relativi ai detenuti ristretti negli II.PP per reati di violenza di genere e domestica, aggiornati al 16/10/2020.

(\*) La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti con quella tipologia di reato. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze.

Fonte: Dap - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - SEZIONE STATISTICA

| ARTICOLO<br>CP    | rubrica                                                                                       | POSIZIONE GIURIDICA |       |        |            |       |        |           |       |        |        |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------|--------|------------|-------|--------|-----------|-------|--------|--------|
|                   |                                                                                               | IIMPUTATI           |       |        | CONDANNATI |       |        | INTERNATI |       |        |        |
|                   |                                                                                               | uomini              | donne | totale | uomini     | donne | totale | uomini    | donne | totale |        |
| 572               | Maltrattamenti<br>contro familiari<br>e conviventi                                            | 1.450               | 48    | 1.498  | 2.012      | 53    | 2.065  | 22        | -     | 22     | 3.585  |
| 576               | [omicidio]<br>Circostanze<br>aggravanti.<br>Ergastolo                                         | 1.087               | 39    | 1.126  | 4.949      | 166   | 5.115  | 35        | 1     | 36     | 6.277  |
| 577               | [omicidio]<br>Circostanze<br>aggravanti.<br>Ergastolo                                         | 1.378               | 68    | 1.446  | 5.165      | 127   | 5.292  | 21        | 1     | 22     | 6.760  |
| 581               | Percosse                                                                                      | 44                  | -     | 44     | 193        | 1     | 194    | 2         | -     | 2      | 240    |
| 582               | Lesione<br>personale                                                                          | 2.095               | 54    | 2.149  | 8.281      | 190   | 8.471  | 67        | 2     | 69     | 10.689 |
| 583-<br>quinquies | Deformazione<br>dell'aspetto<br>della persona<br>mediante<br>lesioni<br>permanenti al<br>viso | 20                  | -     | 20     | 4          | -     | 4      | 1         | 1     | 2      | 26     |
| 601               | Tratta di<br>persone                                                                          | 73                  | 43    | 116    | 40         | 21    | 61     | -         | -     | -      | 177    |
| 602               | Acquisto e<br>alienazione di<br>schiavi                                                       | 5                   | 6     | 11     | 9          | 5     | 14     | -         | -     | -      | 25     |
| 609-<br>bis       | Violenza<br>sessuale                                                                          | 721                 | 9     | 730    | 2.338      | 42    | 2.380  | 9         | -     | 9      | 3.119  |
| 609-<br>ter       | [violenza<br>sessuale]<br>Circostanze<br>aggravanti                                           | 385                 | 9     | 394    | 1.244      | 40    | 1.284  | 3         | -     | 3      | 1.681  |
| 609-<br>quater    | Atti sessuali con<br>minorenne                                                                | 72                  | 1     | 73     | 510        | 25    | 535    | -         | -     | -      | 608    |
| 609-<br>quinquies | Corruzione di<br>minorenne                                                                    | 21                  | 1     | 22     | 81         | 6     | 87     | -         | -     | -      | 109    |
| 609-<br>octies    | Violenza<br>sessuale di<br>gruppo                                                             | 83                  | 3     | 86     | 296        | 10    | 306    | 1         | -     | 1      | 393    |
| 612-<br>bis       | Atti persecutori                                                                              | 533                 | 21    | 554    | 744        | 9     | 753    | 13        | 1     | 14     | 1.321  |
| 612-<br>ter       | Diffusione<br>illecita di<br>immagini o<br>video<br>sessualmente<br>espliciti                 | 4                   | -     | 4      | -          | -     | -      | -         | -     | -      | 4      |

## Esperienze del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità

Nell'ambito della partecipazione ad iniziative progettuali nazionali ed internazionali, il Ministero è coinvolto, in qualità di partner, nel progetto “*Violenza zero*”, finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità con capofila l'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS).

L'obiettivo del progetto è quello di rafforzare l'agire del sistema di Giustizia Minorile nei confronti di questa tipologia di minori contestualizzando gli interventi a loro tutela all'interno del panorama sociale, culturale e giuridico attuale.

Il progetto, avviato nel 2018, ha preso in considerazione **i reati di abuso sessuale commessi da soggetti minorenni**. Il campione considerato era costituito **da 350 casi di minorenni e giovani adulti in carico agli USSM nell'anno 2018** (in carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti e presi in carico nell'anno), per reati a sfondo sessuale, **su universo complessivo di riferimento di 1340 casi dell'anno di riferimento**. Sono stati coinvolti tutti i 29 Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni del territorio nazionale.

I reati sessuali presi in esame sono i seguenti: violenza sessuale (art.609-bis c.p.), atti sessuali con minorenne (art.609-quater c.p.), corruzione di minorenne (art.609-quinquies c.p.), violenza sessuale di gruppo (art.609 octies c.p.).

Altri reati a sfondo sessuale considerati sono: prostituzione minorile (art.600-bis c.p.), pornografia minorile (art.600-ter c.p.), detenzione materiale pornografico attraverso sfruttamento minori (art.600-quater c.p.), pornografia virtuale (art. 600-quater1 c.p.), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art.600-quinquies c.p.), adescamento di minorenni (art.609-undecies c.p.), istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia (art.414-bis c.p.). Infine, sono stati esaminati anche i reati di tratta: riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.); tratta di persone (art. 601 c.p.).

Il progetto ha perseguito un duplice obiettivo:

- *di tipo conoscitivo*: indagare da un punto di vista qualitativo il fenomeno a livello nazionale (come viene letto il fenomeno dei giovani sex offenders in Italia);
- *di tipo operativo*, rilevare le criticità esistenti e definire strategie di intervento tali da risultare più coerenti con le complessità presenti.

Da quanto emerso fino ad oggi si può evidenziare che gli **autori di questa tipologia di reati sono minorenni maschi italiani tra i 16 e i 17 anni**; non presentano profili specifici; entrano in contatto col sistema penale per la prima e spesso unica volta, in seguito ad un reato relazionale, che vede coinvolta **una vittima coetanea**; per la maggior parte, **non sono legati a contesti criminali**. In alcuni casi si sono riscontrate evidenze psichiatriche, un ritardo mentale lieve, che comunque vengono diagnosticate quasi sempre solo in seguito alla commissione del reato.

Le tipicità che si sono riscontrate riguardano: la prevalenza di una cultura di sopraffazione in base al genere; l'azione violenta si esplica spesso all'interno di una relazione (fidanzati, amici) o all'interno dei nuclei familiari (nucleare e allargata).



Quanto alle fattispecie introdotte dal Codice rosso, alla data del 27 ottobre u.s. risultavano **5 minori** presi in carico dagli USSM (Uffici del Servizio Sociale per i Minorenni) per il reato di revenge porn, uno dei quali già dal 2019.

## La formazione professionale

### La formazione delle Forze dell'Ordine

La formazione specialistica di tutti gli operatori che, a diverso titolo, prendono parte al sistema di prevenzione e contrasto della violenza di genere è sicuramente uno snodo fondamentale per l'efficacia reale di qualsivoglia strumento giuridico esistente.

Il ciclo della violenza di genere si manifesta, infatti, sul piano fenomenico, con delle caratteristiche sue proprie, che richiedono, per essere adeguatamente e tempestivamente comprese e gestite, conoscenze tecniche specialistiche e multidisciplinari.

Inoltre, la **primaria finalità di prevenzione degli effetti collaterali di cd. vittimizzazione secondaria, impone un approccio alla condotta violenta particolarmente attento, attraverso cautele e modalità operative, scrupolosamente conformate alle singolarità di questa fattispecie.**

Si aggiunga infine che, quel momento essenziale che è la valutazione del rischio di ripetizione o progressione della violenza interpersonale tra *partner*, invoca per tutte le figure professionali coinvolte un modello scientifico di riferimento fondato su indicazioni il più possibile standardizzate e sistematiche. Consapevole di ciò, il Codice Rosso è intervenuto con l'art. 5 a disciplinare la formazione degli operatori di polizia, con l'intenzione non solo di sancire l'**obbligatorietà dei corsi** dedicati a questo tema per il personale interessato, ma soprattutto di assicurare l'**omogeneità della formazione.**

**L'attuazione del disposto normativo sarà assicurata attraverso l'attività del tavolo interministeriale di recente istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri essendo la formazione in questo specifico settore un tema trasversale che coinvolge più istituzioni ciascuna per il suo ambito di competenza (Ministero Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della Salute ed altri).**

In linea generale, tale disposizione normativa si inserisce, implementandola, nel solco di attività formative e di aggiornamento professionale già collaudate.

Sia la Polizia di Stato che l'Arma dei Carabinieri, così come la Polizia Penitenziaria, hanno sempre curato l'aggiornamento professionale dei loro appartenenti.

Per quanto concerne la **Polizia penitenziaria**, è già da tempo prevista la formazione sulle seguenti tematiche:

- 1) Violenza di genere:
  - Analisi e casistica dei comportamenti violenti tra generi diversi
  - La violenza nei confronti delle donne
  - Le molestie nei luoghi di lavoro
  - Misure di prevenzione e promozione di una cultura di rispetto
- 2) Le pari opportunità:
  - Differenze di genere: opportunità e discriminazioni

- Cenni alle convenzioni internazionali ed alle direttive nazionali
- Strumenti di promozione delle pari opportunità
- Strumenti di tutela
- Le pari opportunità nelle Forze dell'Ordine

Secondo i dati forniti dall'**Arma dei Carabinieri**, i provvedimenti adottati a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 69/19 sono coerenti con numerose altre iniziative istituzionali sviluppate a tutela delle vittime vulnerabili.

Nel tempo, l'Arma ha infatti realizzato specifiche progettualità dedicate alla prevenzione e alla repressione della violenza di genere. Ha, ad esempio, istituito la **Sezione Atti Persecutori** - collocata nell'ambito del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche - per svolgere attività di studio e analisi del fenomeno, elaborare valutazioni sui "fattori di rischio" in favore dei reparti operanti, nonché sviluppare mirati programmi di formazione del personale.

Sul piano delle collaborazioni inter-istituzionali, sul territorio nazionale sono state siglate numerose intese tra Procure della Repubblica, Prefetture, Forze di polizia, Ospedali e Centri antiviolenza, che vedono tutte la partecipazione dell'Arma.

Vale la pena menzionare che nel 2019 è stata avviata la sperimentazione - nella provincia di Napoli - del sistema "Mobile Angel". Il progetto prevede la consegna alle vittime di violenza di genere di un dispositivo di allarme da polso del tipo "smart watch", connesso con la rete telefonica tramite l'apparato cellulare dell'utente su cui è installata un'applicazione dedicata, che consente di inviare richieste di intervento alla Centrale Operativa dell'Arma in caso di necessità.

Notevole è il complesso di attività ed iniziative messe in campo dalla **Polizia di Stato e dal Ministero dell'Interno**, cui ha dato impulso l'entrata in vigore del Codice Rosso.

Erano già in atto per il personale della Polizia di Stato alcune procedure codificate per interventi operativi per reati domestici e contro le donne: ad esempio, il **protocollo E.V.A.** (acronimo di esame violenze agite) messo a punto dalla Questura di Milano ed esportato in tutta Italia dal gennaio 2017; e l'uso del **sistema S.A.R.A.** (dall'inglese spousal assault risk assessment) per valutare il rischio del ripetersi di abusi, in situazioni concrete.

In particolare, il **Protocollo E.V.A.** è una modalità operativa di primo intervento per la violenza di genere e si sostanzia in uno strumento che codifica le modalità di intervento nei casi di liti in famiglia e che permette di inserire nella banca dati delle forze di Polizia (S.D.I.), indipendentemente dalla presenza una denuncia o querela da parte della vittima, una serie di informazioni (raccolta di tracce attraverso una *processing card*) utili a ricostruire tutti gli episodi di violenza domestica che hanno coinvolto un nucleo familiare<sup>45</sup>.

Presso l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza è stato inoltre attivato un **Tavolo tecnico per la condivisione delle procedure di primo intervento e di allarme**, prevedendo anche la costituzione di una banca dati interforze per garantire, in ambito nazionale, l'immediata disponibilità delle informazioni concernenti le vittime di violenza (**Progetto "SCUDO"**). Tale progetto è finalizzato a riconoscere, già in fase di risposta al Numero Unico di Emergenza da parte degli operatori di Polizia, la vittima di violenza di genere già censita.

---

<sup>45</sup> Rivista Polizia Moderna, novembre 2019.

Presso le Sale operative delle 105 Questure, **le richieste pervenute per liti in famiglia sono state pari a 16.381 nel periodo 1/1/2020 – 1/6/2020, rispetto alle 14.760 registrate nell'anno precedente, con un incremento pari al 10,9%**

La legge si riferisce alla formazione degli operatori di polizia, ma ovviamente la questione formativa si pone per tutte le figure professionali coinvolte in questo circuito di protezione, ovvero forze dell'ordine, magistrati, avvocati, assistenti sociali, medici, psicologi, psichiatri, operatori dei centri antiviolenza.

## La formazione dei magistrati

La violenza di genere appartiene certamente al novero delle tematiche oggetto di costante e scrupolosa attenzione da parte della Scuola Superiore della Magistratura, in coerenza con le linee programmatiche espresse dal C.S.M. e dal Ministro della Giustizia.

Il Ministero, pur non avendo competenza diretta in ambito formativo, indica le aree tematiche di interesse in previsione delle linee guida per la formazione del programma annuale dell'attività didattica della Scuola. In relazione all'anno 2020 ha indicato le tematiche della violenza di genere, alla luce della legge n. 69/19, come meritevoli di peculiare attenzione in relazione sia ai profili di diritto sostanziale che processuale.

Tale indicazione è stata recepita dalla Scuola, tenuto conto che per l'anno 2020, come formazione permanente, svolta in sede centrale, sono stati organizzati due corsi, uno a gennaio presso la sede di Scandicci ed uno a Roma, a novembre, presso la Corte di Cassazione.

Significativa appare in ogni caso anche la formazione specialistica offerta in sede decentrata, la quale, a parte gli inevitabili effetti scaturiti dall'emergenza epidemiologica, rivela un crescente aumento dell'attività didattica sul tema, soprattutto nelle regioni meridionali del Paese.

In ogni caso, rispetto al percorso formativo già da tempo avviato, potrà essere valutato il **potenziamento dei contenuti formativi extra-giuridici**, con l'erogazione di un **servizio didattico alle altre discipline scientifiche interessate dal fenomeno della violenza domestica e di genere**. Dalle risposte acquisite dalle Procure emerge inoltre che attività formative specifiche, risultano organizzata presso la maggior parte degli uffici giudiziari richiedenti coinvolgendo anche le forze dell'ordine o altri Enti/Ordini quali avvocati, A.p.s.s. (Azienda provinciale per i servizi sanitari), servizi sociali.

Deve inoltre osservarsi negli uffici giudiziari è prevista l'istituzione di **sezioni specializzate o gruppi specialistici composti da pubblici ministeri esperti nei reati di violenza di genere**, cosa che dovrebbe garantire pertanto un continuo aggiornamento sia tecnico che "casistico" alla loro preparazione professionale e competenza.

## Linee di azione

Il Ministero della Giustizia, in coerenza con gli obiettivi del Codice Rosso e sulla base degli esiti del presente lavoro, sta considerando la possibilità di svolgere:

- **un costante monitoraggio dell'operatività in concreto del dettato normativo per mettere in campo interventi volti a rendere sempre più effettiva l'applicazione della legge**

**n.69/19 con particolare attenzione all'audizione della persona offesa da parte del Pubblico Ministero;**

- una ulteriore **verifica circa il funzionamento e gli esiti del coordinamento disposto dall'art. 64-bis disp. att. c.p.p.** (*Trasmissione obbligatoria di provvedimenti al giudice civile*) e la **proposizione di accorgimenti** finalizzati a migliorare l'applicazione ed il funzionamento della norma;
- un'attività di **formazione e sensibilizzazione** sul tema della vittimizzazione secondaria e del rapporto tra violenza di genere e giudizi in materia di responsabilità genitoriale, dedicata agli operatori specializzati;
- l'elaborazione di **linee guida nazionali** relative alle varie procedure in cui vengano in discussione ipotesi di violenza di genere, comprensive anche di **format "tipo" di quesiti ed incarichi per i consulenti tecnici d'ufficio ed i servizi sociali**, in linea con i principi convenzionali di matrice internazionale;
- la promozione di **Protocolli inter-istituzionali di collaborazione e di condivisione di esperienze e iniziative.**

Tali attività potranno essere svolte in **raccordo con le altre istituzioni competenti e i vari stakeholders interessati.**

L'esito di tali attività potrà condurre, oltre all'elaborazione di linee guida, alla diramazione di apposite circolari da parte delle articolazioni ministeriali competenti e alla formulazione di proposte normative. Per ciascuna di queste opzioni sarà fondamentale realizzare un approccio multidisciplinare per favorire la creazione di un modello integrato e multilivello di tutela della vittima dei reati di violenza domestica e di genere.

## Un anno di codice rosso. Reati spia e femminicidi

La pubblicazione vuole offrire, nella sua dimensione interforze, il senso dell'azione comune contro un fenomeno odioso, espressione del crimine più vile, quello contro le donne. A cura del Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale. Ministero dell'Interno - 25 novembre 2020<sup>46</sup>

### Il codice rosso

#### Le novità introdotte

#### Legge 19 luglio 2019 n. 69

##### Nuovi reati

1. Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.);
2. Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-bis c.p.), volto a contrastare il fenomeno dei cosiddetti matrimoni forzati e delle spose bambine;
3. Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, cosiddetto revenge porn (art. 612-ter c.p.), che punisce, chi "dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde, immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate". La stessa pena si applica anche nei confronti degli eventuali condivisori che, avendo ricevuto o acquisito le immagini, le diffondano al fine di creare danno alle vittime. Aggravanti specifiche sono previste se il reato viene commesso all'interno di una relazione affettiva, se vengono usati strumenti informatici e se i fatti vengono commessi nei confronti di soggetti in stato di inferiorità fisica o psichica.
4. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies c.p.), per cui è previsto l'ergastolo se dal fatto consegua un omicidio<sup>47</sup>.

##### Aggravamenti di pena

1. Previsione dell'ergastolo in caso di omicidio avvenuto nell'ambito di una relazione affettiva anche senza una stabile convivenza (art. 577 c.p.);
2. Inasprimento delle sanzioni per la violenza sessuale (artt. da 609-bis a 609-opties c.p.);
3. Inasprimento delle pene per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e di atti persecutori (art. 612-bis c.p.).

---

<sup>46</sup> <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/pubblicazioni/dossier-anno-codice-rosso-reati-spia-e-femminicidi>

<sup>47</sup> È abrogata l'attuale corrispondente ipotesi di lesioni personali gravissime (comma 3) che, all'art. 583, comma secondo n. 4) c.p., puniva con la reclusione da 6 a 12 anni le lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del viso. Sono previste le pene accessorie dell'interdizione perpetua dagli uffici attinenti alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno (secondo comma).

### Modifiche procedurali

1. La Polizia Giudiziaria riferisce immediatamente al Pubblico Ministero, anche in forma orale, la notizia di reato (art. 347 c.p.p.);
2. Il Pubblico Ministero assume informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato (art. 362 c.p.p.);
3. La Polizia Giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal Pubblico Ministero e pone, sempre senza ritardo, a disposizione del Pubblico Ministero la documentazione dell'attività svolta (art. 370 c.p.p.);
4. La sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica o recupero (art. 165 c.p.);
5. Il Giudice Penale trasmette al Giudice civile copia dei provvedimenti emanati nel caso in cui siano in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative a figli minori di età (art. 64-bis c.p.p.);
6. Introduzione di obblighi di comunicazione alla persona offesa e al suo difensore sull'adozione di provvedimenti di reimmersione in libertà dell'imputato e sull'applicazione di misure cautelari (art. 282-ter c.p.p.);
7. Possibilità di applicare la misura cautelare in carcere per il revenge porn (art. 275 c.p.p.);
8. Possibilità di sottoporre i condannati per reati di maltrattamenti, di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso e di stalking ad un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno ai fini della concessione dei benefici penitenziari (art.13-bis Ordinamento Penitenziario);

### Bilancio di un anno

| Numero dei delitti commessi in Italia                                                                                                                           | 9 agosto 2019<br>8 agosto 2020 | Inc %<br>vittime di<br>genere<br>femminile |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|
| Art. 558 bis C.P. Costrizione o induzione al matrimonio                                                                                                         | 11                             | 63,64%                                     |
| Art. 583 quinquies C.P. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso                                                             | 56                             | 24,07%                                     |
| Art. 612 ter C.P. Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti                                                                                | 718                            | 81,62%                                     |
| Art. 387 bis C.P. Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa | 1.741                          | 79,07%                                     |

### Costrizione o induzione al matrimonio

La nuova fattispecie prevista all'art. 558-bis c.p., punisce da uno a cinque anni chiunque, con violenza o minaccia, costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile, e, approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile.

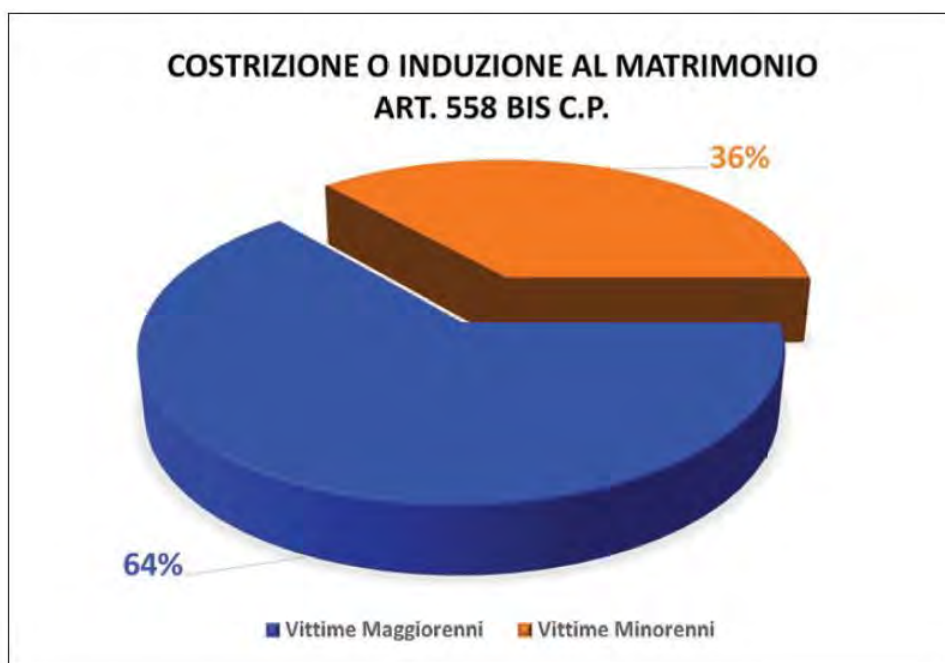


Data la possibile dimensione ultranazionale del fenomeno, il reato è punito anche quando è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia, e la pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni diciotto, con un ulteriore inasprimento se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni quattordici.

La condotta incriminata consiste nel costringere "altri" a sposarsi o a contrarre un'unione civile. La ratio della norma è quella di tutelare il libero consenso delle parti all'unione, evitando pressioni fisiche e/o psicologiche.

Per tale fattispecie delittuosa si sono registrati, nel primo anno dall'entrata in vigore della legge, **11 episodi**.

Una puntuale analisi delle circostanze che hanno connotato i delitti in esame consente di evidenziare la contestuale commissione di altri reati, anche reiterati, quali violenze, maltrattamenti, lesioni e segregazione. Il **36% delle vittime è minorenni**.

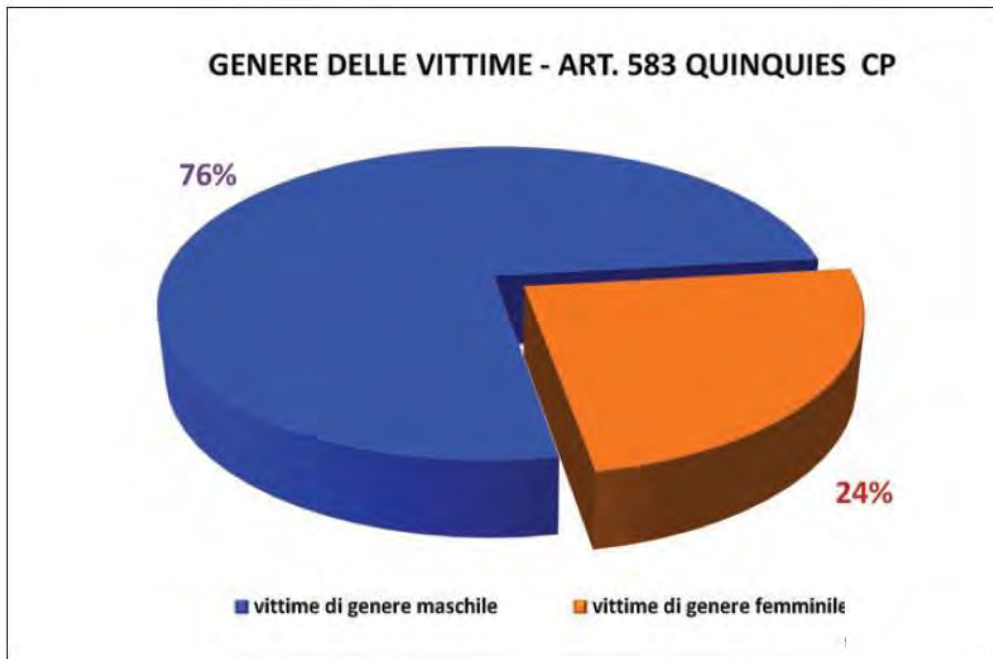


### **Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso**

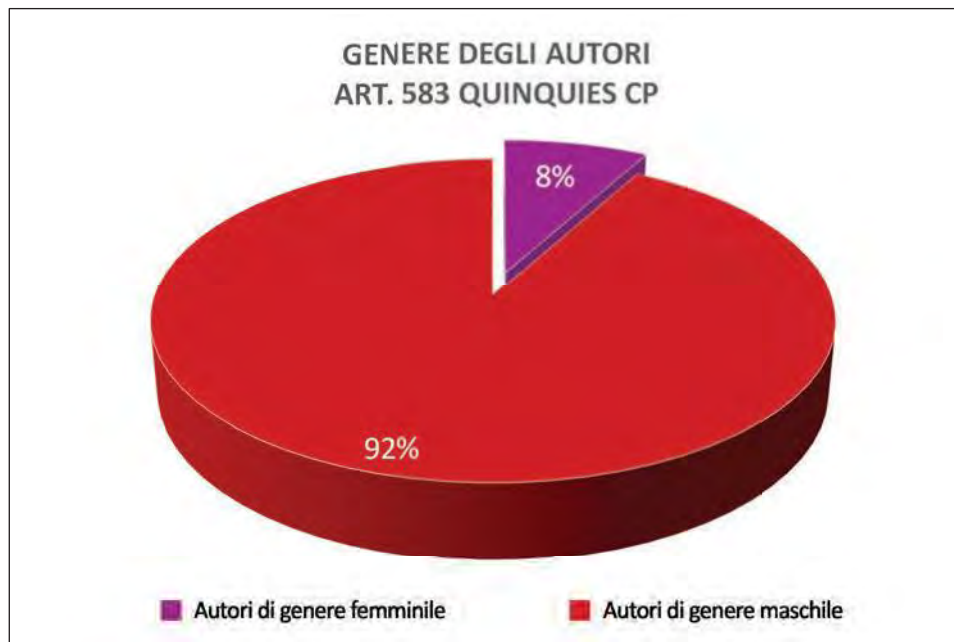
Attraverso l'introduzione di questa nuova fattispecie criminosa, è stata prevista la reclusione da otto a quattordici anni, per "chiunque cagioni ad alcuno lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso".

La norma riconosce alla deformazione dell'aspetto attraverso lesioni permanenti al viso, un più grave disvalore rispetto alle altre lesioni.

Le vittime di genere maschile risultano più numerose nel primo anno dall'entrata in vigore della nuova legge: su 56 casi denunciati 43 hanno riguardato vittime di sesso maschile e 13 di sesso femminile.



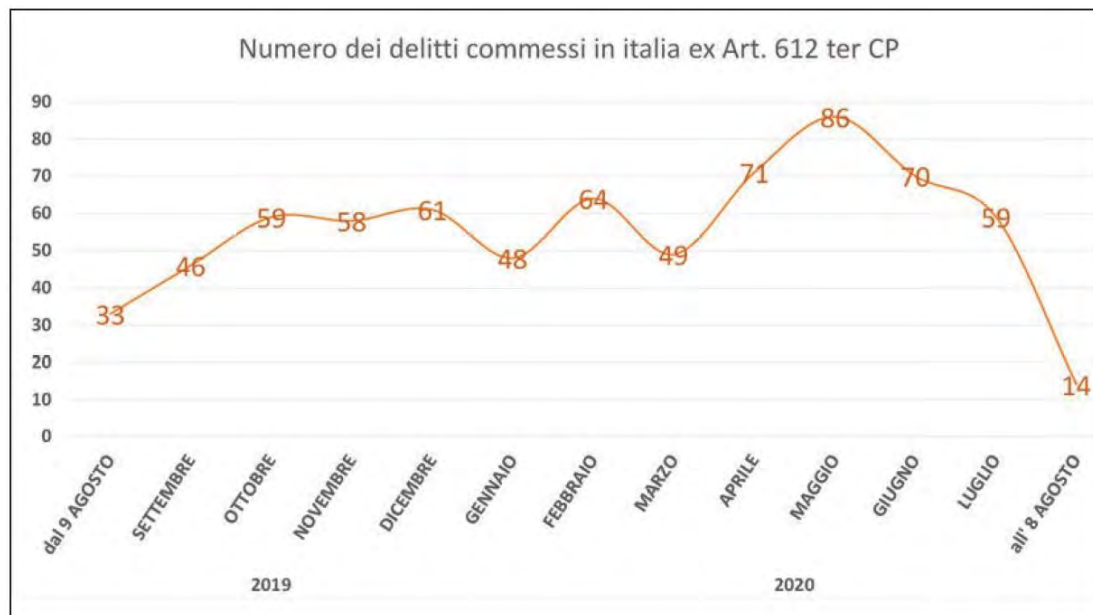
Analizzando ulteriormente il dato per individuare gli autori di queste violenze che vedono vittime gli uomini, emerge però che il 92% sono uomini. Non si tratta, dunque, di reati riconducibili alle dinamiche uomo/donna, ma è la conseguenza del fatto che con l'introduzione del delitto in questione è stato corrispondentemente abrogato il reato di lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente al viso.



## Revenge porn

È stato analizzato, sempre per il periodo di riferimento, il delitto di cui all'art. 612-ter c.p., diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, disaggregato a livello mensile e per regioni, che evidenzia un andamento altalenante, con un picco a maggio (86).

Durante il periodo di lockdown si è registrato un decremento di tali reati, in particolare nel mese di marzo. Diminuzione tuttavia in linea con i valori di gennaio 2020.



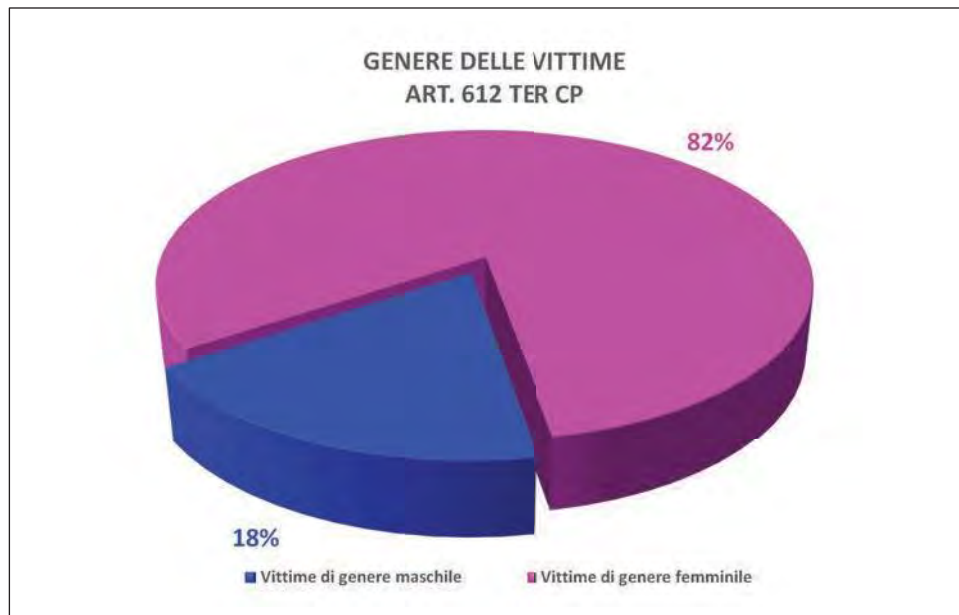
Nella tabella viene rappresentata la suddivisione su base regionale degli eventi delittuosi e la relativa incidenza delle vittime di sesso femminile sul totale delle persone offese.

Appare evidente come la Lombardia detenga il primato dei reati commessi, facendo registrare 141 delitti, con un'incidenza delle vittime di sesso femminile dell'82%.

Numero dei delitti commessi in Italia  
ex art. 612 ter C.P.

| REGIONI               | 9 agosto 2019<br>8 agosto 2020 | Inc. %<br>vittime di sesso<br>femminile |
|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|
| LOMBARDIA             | 141                            | 82%                                     |
| SICILIA               | 82                             | 75%                                     |
| CAMPANIA              | 74                             | 79%                                     |
| EMILIA ROMAGNA        | 67                             | 86%                                     |
| LAZIO                 | 46                             | 73%                                     |
| PIEMONTE              | 39                             | 86%                                     |
| VENETO                | 39                             | 81%                                     |
| PUGLIA                | 37                             | 91%                                     |
| LIGURIA               | 33                             | 87%                                     |
| TOSCANA               | 30                             | 74%                                     |
| CALABRIA              | 26                             | 87%                                     |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 19                             | 76%                                     |
| SARDEGNA              | 17                             | 80%                                     |
| MOLISE                | 14                             | 83%                                     |
| ABRUZZO               | 13                             | 80%                                     |
| TRENTINO ALTO ADIGE   | 13                             | 85%                                     |
| UMBRIA                | 12                             | 100%                                    |
| MARCHE                | 10                             | 89%                                     |
| BASILICATA            | 5                              | 100%                                    |
| VALLE D'AOSTA         | 1                              | 100%                                    |

Per quanto attiene specificatamente alle vittime, sono predominanti quelle di sesso femminile. Di queste, l'83% risulta maggiorenne, l'89% è di nazionalità italiana.



### **Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa**

L'articolo 387 bis del codice penale, che ha introdotto il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, risulta la fattispecie più frequentemente commessa tra quelle di nuova introduzione.

La norma prevede che, chi, essendovi legalmente sottoposto, violi gli obblighi o i divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-bis c.p.p.) o del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-ter c.p.p.) o la misura precautelare dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-bis c.p.p.), venga punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La fattispecie in esame risulta di particolare rilievo per il numero elevato di trasgressioni alla medesima, a volte sfociate in condotte violente nei confronti delle vittime.

Le regioni in cui si sono registrate più violazioni sono la Sicilia, il Lazio e il Piemonte. Quelle, invece, in cui se ne sono verificate meno sono la Valle d'Aosta, l'Umbria e il Molise.

**Numero dei delitti commessi in Italia**

| <b>REGIONI</b>        | <b>9 agosto 2019<br/>8 agosto 2020</b> |
|-----------------------|----------------------------------------|
| SICILIA               | 231                                    |
| LAZIO                 | 209                                    |
| PIEMONTE              | 173                                    |
| CAMPANIA              | 161                                    |
| LOMBARDIA             | 149                                    |
| EMILIA ROMAGNA        | 142                                    |
| TOSCANA               | 111                                    |
| PUGLIA                | 106                                    |
| VENETO                | 94                                     |
| CALABRIA              | 70                                     |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 58                                     |
| LIGURIA               | 58                                     |
| SARDEGNA              | 41                                     |
| ABRUZZO               | 37                                     |
| TRENTINO ALTO ADIGE   | 31                                     |
| MARCHE                | 28                                     |
| BASILICATA            | 16                                     |
| MOLISE                | 13                                     |
| UMBRIA                | 10                                     |
| VALLE D'AOSTA         | 3                                      |

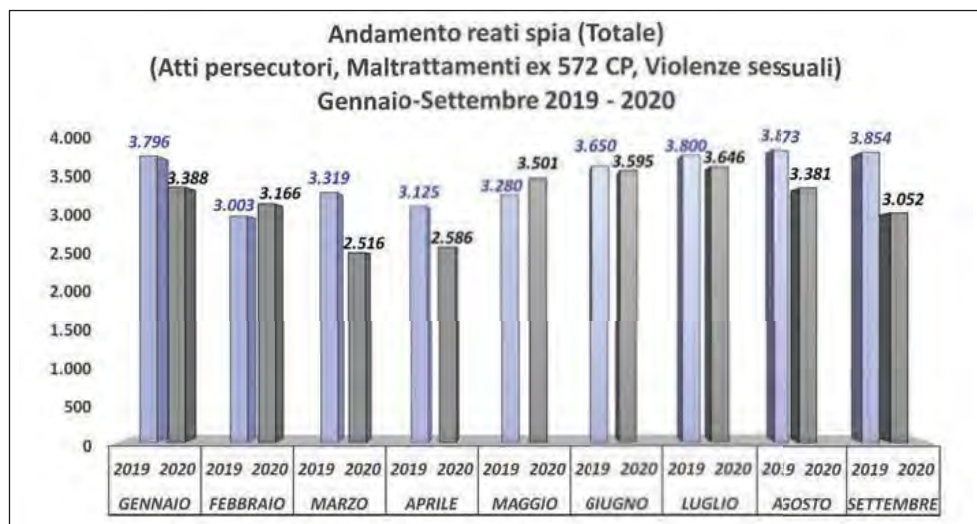
**Reati spia della violenza di genere**

In occasione della giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, un'analisi particolare deve essere dedicata ai cosiddetti reati spia, vale a dire tutti quei delitti che sono indicatori di violenza di genere, espressione dunque di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica diretta contro una donna in quanto tale: gli atti persecutori o stalking (art. 612-bis c.p.), i maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e le violenze sessuali (art. 609-bis, 609-ter, e 609-octies c.p.).

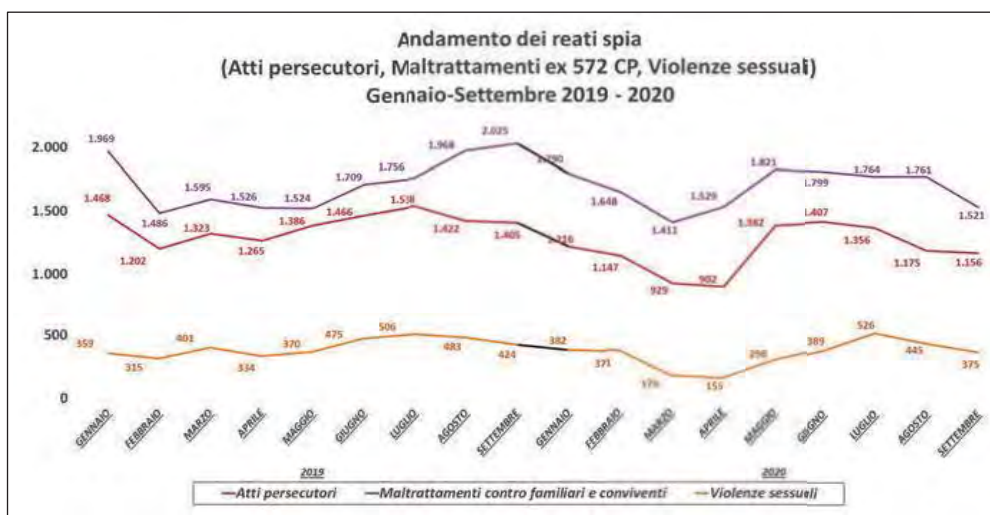


Analizzando i reati commessi<sup>48</sup> nel periodo gennaio-settembre 2020 confrontato con l'analogo arco temporale del 2019, è emerso che, nel periodo 2020, l'andamento è altalenante, con numeri comunque inferiori rispetto a quelli dello scorso anno. Durante il lockdown, conseguente alla pandemia da Covid-19, si registra il minor numero dei reati in esame (a marzo 2.516 a fronte dei 3.319 di marzo 2019 e ad aprile 2.586 contro i 3.125 di aprile 2019).

A maggio, invece, si evidenzia un nuovo aumento delle tre fattispecie, che si mantengono pressoché costanti fino a luglio, quando si raggiunge il picco massimo (3.646).



Il numero dei reati, per il periodo 2020, si mantiene in generale inferiore rispetto all'anno precedente, ad eccezione dei mesi di febbraio e maggio, quando risulta superiore rispetto a quello dell'anno precedente. Analizzando i tre reati singolarmente emerge che le tre le fattispecie durante il lockdown fanno registrare un calo, ad eccezione dei maltrattamenti, con un aumento a partire dal mese di maggio.

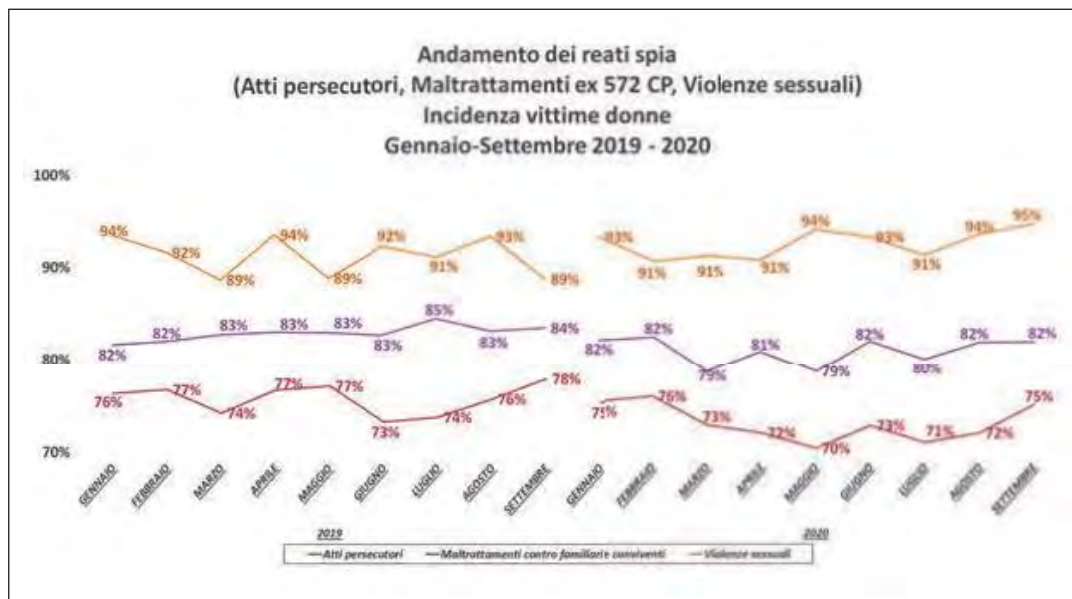


<sup>48</sup> Dati fonte SDI-SSD non consolidati per il 2020 estratti il 26 ottobre 2020.

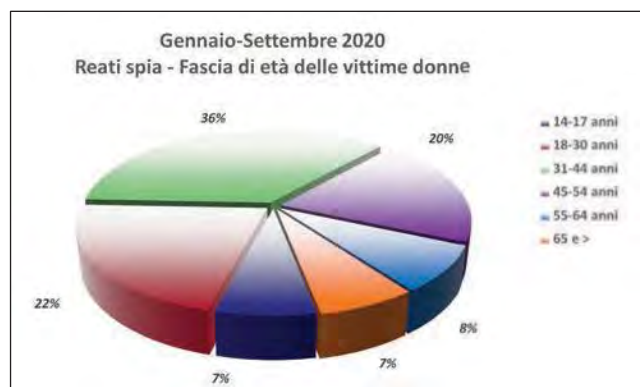
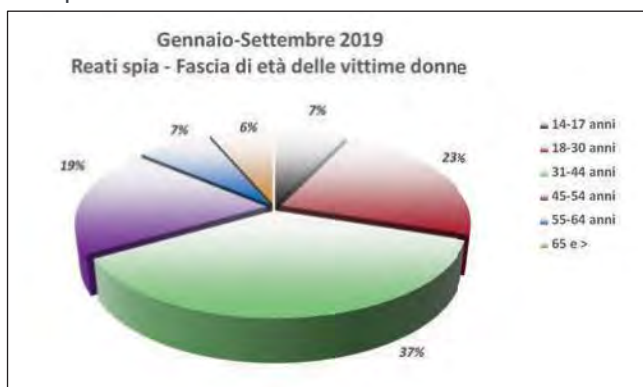


## Le vittime

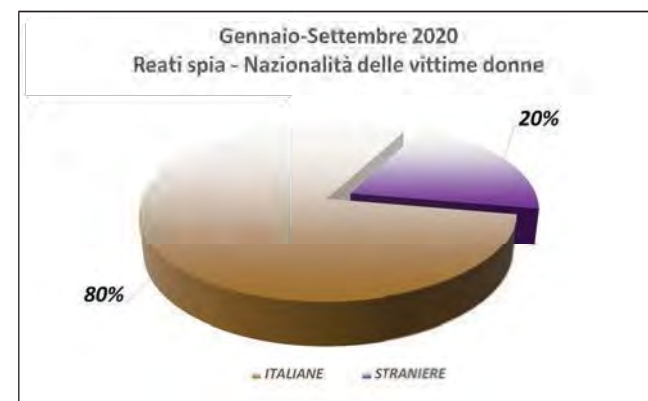
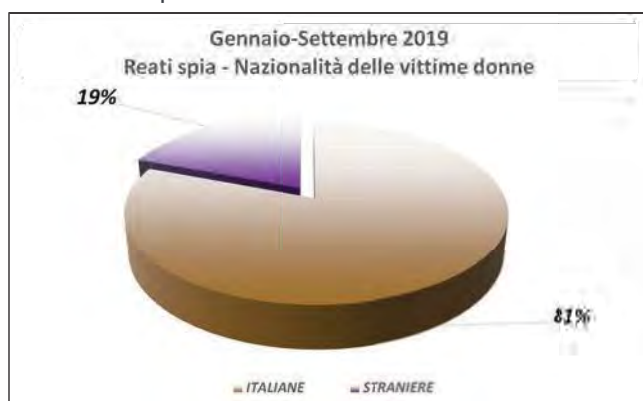
L'incidenza delle vittime di genere femminile degli atti persecutori, maltrattamenti contro familiari e conviventi e violenze sessuali, per il periodo gennaio-settembre 2020 si attesta su valori simili a quelli del periodo del 2019.



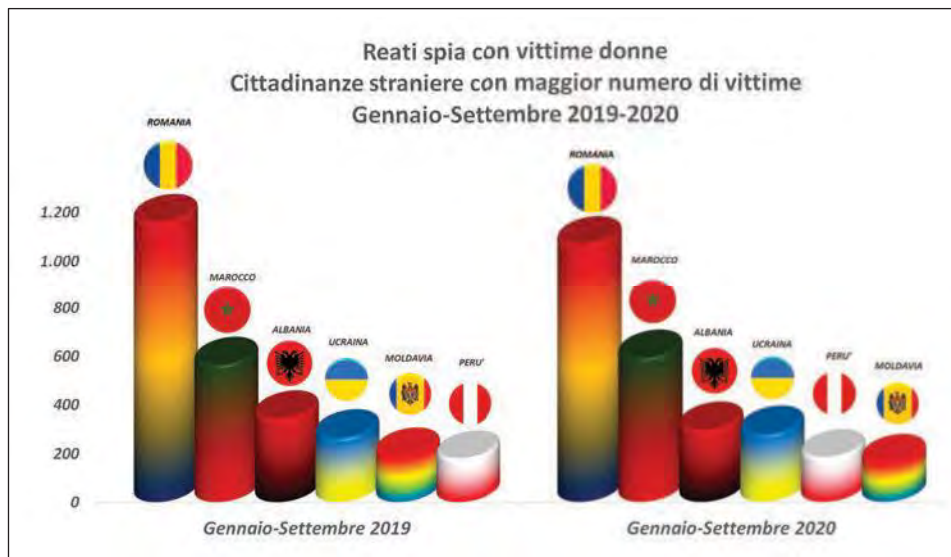
Un approfondimento sull'età delle vittime dei reati di specie, evidenzia come la maggior parte abbia un'età compresa tra 31 e 44 anni (37% nel periodo 2019 e 36% in quello 2020), seguono quelle tra i 18 e 30 anni (23% nel 2019 e 22% nel 2020). Nei primi nove mesi del 2019 e del 2020, la percentuale di vittime minorenni si attesta al 7%.



In merito alla nazionalità, la percentuale di vittime italiane oscilla tra l'81% del periodo 2019 e l'80% del periodo 2020.



Analizzando la nazionalità delle vittime straniere, emerge che sia nel periodo gennaio-settembre 2019 che in quello 2020 predominano quelle di nazionalità romena, seguite da quelle di nazionalità marocchina, albanese e ucraina.

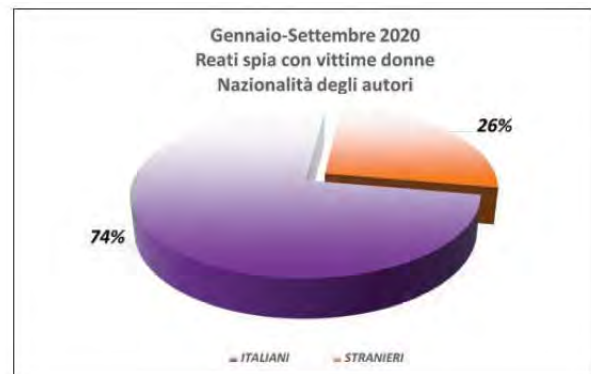
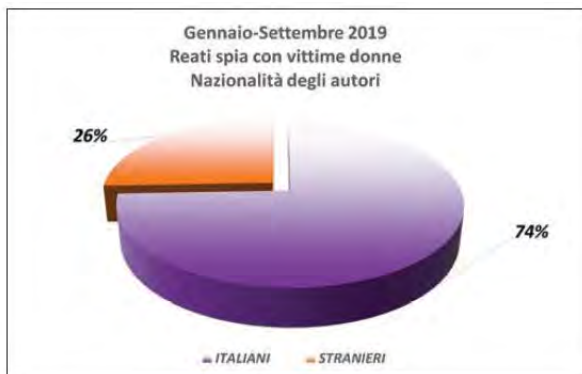


### Gli autori

L'analisi sugli autori dei reati di specie evidenzia come, in entrambi i periodi di riferimento, la maggior parte di loro abbia un'età compresa tra 31 e 44 anni (39%), seguono quelli di fascia più elevata (tra i 45 e i 54 anni, 24% nel 2019 e 23% nel 2020) e quelli tra i 18 e 30 anni (19% nel 2019 e 20% nel 2020). Nei primi nove mesi del 2019, soltanto l'1% risulta minorenni; il 2% nell'analogo periodo del 2020.



In merito alla nazionalità, la percentuale di autori italiani è rimasta immutata nei due periodi (74%).



Analizzando la cittadinanza degli autori stranieri, emerge che sia nel periodo gennaio-settembre 2019 che in quello 2020 predominano gli autori di nazionalità romena, seguono quelli di nazionalità marocchina, albanese, tunisina e nigeriana.

