

Il Rapporto: un anno di “Codice Rosso”

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.

Sommario

La violenza di genere in ambito internazionale ed europeo. I riconoscimenti all'impegno italiano.....	3
L'ambito ONU	3
L'ambito del Consiglio d'Europa: azioni del Consiglio d'Europa e Convenzione di Istanbul.....	5
L'ambito dell'Unione Europea.....	7
Le Raccomandazioni del GREVIO. Luci ed ombre del sistema italiano.....	7
La legge n. 69 del 19 luglio 2019 (c.d. Codice Rosso): gli obiettivi dell'intervento normativo	10
Le misure acceleratorie del procedimento.....	11
I nuovi delitti introdotti	11
Gli interventi sulle fattispecie preesistenti	13
Misure di carattere processuale ed organizzativo.....	14
Misure finalizzate ad aumentare la sicurezza della vittima.....	15
Misure incidenti sul trattamento penitenziario.....	16
Misure sulla formazione.....	16
L'ampliamento delle misure di prevenzione già previste nel D.L. n. 159/2011	16
Il "Codice Rosso" nel sistema delle tutele vigenti	17
L'indennizzo per le vittime di reato	18
Tutela delle vittime di reato e della violenza domestica e di genere: le iniziative del Ministero della Giustizia	21
Il metodo e i risultati applicativi del nuovo assetto normativo.....	23
I dati relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal Codice Rosso (01.08.2019-31.07.2020).....	25
I dati relativi alle fattispecie di reato modificate dal Codice Rosso.....	28
Il Codice Rosso negli uffici di Procura: i profili organizzativi	30
L'impatto del Codice Rosso sull'organizzazione: le nuove linee guida adottate post l. n. 69/19.....	30
Le prassi nel dettaglio.....	31
Codice Rosso, violenze e COVID-19	35
Gli esiti della consultazione degli uffici nel periodo di emergenza epidemiologica.....	37
Lo studio del Consiglio Nazionale delle Ricerche	37
Uffici di Procura.....	38
Tribunali settore civile.....	39
Tribunali settore penale	40
Il Codice Rosso tra prevenzione e rieducazione: il trattamento penitenziario del soggetto condannato ed il trattamento preventivo del soggetto maltrattante od abusante	41
Il trattamento penitenziario	41
La partecipazione del detenuto al trattamento.....	42
Esperienze del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità	44
La formazione professionale.....	46
La formazione delle Forze dell'Ordine	46
La formazione dei magistrati.....	48
Linee di azione.....	49

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.

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)¹, che rappresenta la pietra miliare di riferimento in materia di tutela dei diritti delle donne. La Convenzione² 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**

¹ <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

² 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.

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 20 dicembre 1993, la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (Declaration on the Elimination of Violence Against Women - DEVAW)³, 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.)⁴ 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'Italia⁵, approvato il 12 marzo 2020 dal Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU** nel quadro dei lavori della 43^a sessione⁶, 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

³ https://www.esteri.it/mae/approfondimenti/20090827_allegato2_it.pdf

⁴ UN Women svolge sostanzialmente un ruolo di segretariato rispetto alla Commissione sullo Status delle Donne (CSW)

⁵ <https://undocs.org/A/HRC/43/4>

⁶ Tutti gli atti riferibili alla Revisione periodica universale sono rinvenibili al sito <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ITIndex.aspx>

Bachelet al Ministro degli Esteri Luigi di Maio a conclusione della procedura di revisione⁷, **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.

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)⁸.

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"**⁹.

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**.

⁷ <https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session34/IT/Letter-OHCHR-HC-Italy.pdf>

⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016806b0686>

⁹ 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 convenzione Pará e dopo il Protocollo alla Carta Africana sui diritti della donne noto come il Protocollo Maputo (2003).

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) 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.¹⁰ Ciò è avvenuto anche nella pronuncia **Talpis emessa nel 2017 nei confronti dell'Italia**¹¹, 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*¹², 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".

¹⁰ Cfr anche le decisioni M.C. c. Bulgaria; Opuz c. Turchia, tra le più importanti adottate dalla Corte sul tema della violenza di genere.

¹¹ Talpis v. Italy (Application n. 41237/14) Judgment 2 March 2017 in <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ITA%22%5D%2C%22appno%22:%5B%2241237/14%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-172771%22%5D%7D>

¹² Cfr l'Analisi di Impatto della Regolamentazione redatta dall'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia (A.I.R.)

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 sui diritti delle vittime dei reati**¹³, 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**¹⁴, 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**¹⁵ 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**¹⁶, 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*¹⁷.

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 Istanbul¹⁸ da parte dell'Italia, che, aderendo alla stessa, si è assunta l'impegno di combattere ogni forma di violenza di genere.

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/law/2_en_act_part1_v10.pdf

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0099&from=EN>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0606&from=LV>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

¹⁷ 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.

¹⁸ <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

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.

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 paese¹⁹.

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” 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”;
- 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

¹⁹ <https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations-on-italy/pdf/a16809a46bd>¹⁹

sulla procedibilità d'ufficio, come previsto dall'art. 55, comma 1 della Convenzione per i reati di violenza di genere previsto dall'Articolo, con particolare riferimento ai reati di violenza fisica e sessuale.

- 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 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”²⁰, *nonché di evitare che eventuali stasi possano creare ulteriori situazioni di pericolo o minaccia dell'incolumità psico-fisica della donna*²¹.

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**”²²

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.**

Innestandosi nel quadro normativo vigente, già connotato da un livello avanzato di tutela per le vittime dei reati in argomento²³, 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*”²⁴, 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.

²⁰ 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.1455.18PDL0041860&back_to=https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1455-e-sede=-e-tipo=#RL

²¹ Cfr. relazione tecnica cit

²² Cfr. analisi di impatto della regolamentazione (AIR) al provvedimento cit in nota.

²³ In particolare con l'adozione del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, attuativo della direttiva 2012/29/UE, di cui si è detto.

²⁴ Cfr. analisi di impatto della regolamentazione (AIR), già citata.

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 **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 minorenni (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 minore 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.)**

E' 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.

E' 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) 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 le 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 luglio²⁵. Il regolamento, dopo aver individuato i beneficiari delle misure (art. 2), provvede alla ripartizione delle risorse:

²⁵ <https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15-56044/pubblicato-regolamento-sulle-misure-sostegno-orfani-crimini-domestici.html>

- 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**²⁶

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).

²⁶ 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:

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.

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.

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 ^(a) 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 doverci procedere	Altre sentenze	totale sentenze	Decreti penali di condanna esecutivi	Decreti di archiviazione	Decreti che dispongono il 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 ^(a) 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)

Reato	Sentenze					
	Condanne	Patteggiam.	Assoluzioni	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 ^(a) 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 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 denunciata²⁷.

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 ripetesse 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 coinvolti²⁸.

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:

²⁸ 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 Procura di Enna, Civitavecchia, Mantova manifestano particolare attenzione a questo aspetto.

- 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**;
- 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) allorquando l'incombente viene delegato alla polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 370 c.p.p.²⁹, 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 offesa³⁰, anche al fine di poter ravvisare l'eventuale infondatezza della notizia di reato.

²⁹ 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).

³⁰ 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;

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 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 Milano³¹ 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

- 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.

³¹ 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.

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 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 normativa³², la disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 83 del D.L. 18/2020 del 17.3.2020.

A questo proposito si rileva che il legislatore facendo riferimento a criteri di rilevanza dei diritti in questione, **ha escluso dalla regola generale³³ 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”³⁴**, 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

³² 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 rinviate 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.

³³ Individuati al comma 3, lettera a) per il civile e lettera b) per il penale.

³⁴ Ipotesi inserita con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27.

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 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**³⁵.

³⁵ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/352661.pdf>

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)³⁶ 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 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

³⁶ 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 buona 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."*)

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 Stato³⁷.

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 genere³⁸ 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.

³⁷ 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

³⁸ 612-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)

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) 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 procedurali 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 procedurali, 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.³⁹

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. 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.

³⁹ La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale, di Magnanesi e Rispoli, cortecostituzionale.it.

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 consequenziali 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 personale⁴⁰.

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 **sogetti 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 controllo⁴¹.

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

⁴⁰ Nuove forme di prevenzione e trattamento delle devianze, Giuffrè, 2010.

⁴¹ La violenza nelle relazioni intime. La trasmissione intergenerazionale degli abusi contro le donne, di Santangelo, ed. Franco Angeli, 2017

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.

ARTICOLO CP	rubrica	POSIZIONE GIURIDICA									
		IMPUTATI			CONDANNATI			INTERNATI			totale
		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

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 familiare⁴².

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.

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.

⁴² Rivista Polizia Moderna, novembre 2019.

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 reagenti 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.