

CNR - DSU Working Paper

CNR - Dipartimento Scienze Umane e Sociali Patrimonio Culturale

La gestione giudiziaria dei casi di violenza nelle relazioni di intimità (IPV)

Dall'organizzazione effimera a un sistema specialistico di case-management

Rosanna | Amato

CNR

DSU



ISSN 3035-224X

2 | 2024

COLLANA CNR-DSU WORKING PAPER

-2-

Direttore

Salvatore Capasso

Comitato Scientifico

David Riccardo Armando, CNR ISPF

Andrea Crescenzi, CNR ISGI

Francesco Di Filippo, CNR ISMED

Gabriella Esposito, CNR IRISS

Raffaella Salvemini, CNR ISEM

Francesca Pozzi, CNR ITD

Comitato Tecnico Editoriale

Paola Carratù, CNR ISGI

Luca Giachi, CNR ISSIRFA

Alessandra Mancino, CNR IRISS

Patrizia Monica Mancuso, CNR ISTC

Antonio Marino, CNR IRISS (Editing e Impaginazione)

Angela Petrillo, CNR IRISS (Progetto grafico copertina)

Maria Grazia Spronati, CNR IRISS



workingpaper.dsu@cnr.it



www.dsu.cnr.it/working-paper/

La gestione giudiziaria dei casi di violenza nelle relazioni di intimità (IPV)

Dall'organizzazione effimera a un sistema specialistico di case-management

(STUDIO DI CASO)

ROSANNA AMATO

CNR IGSG

rosanna.amato@cnr.it

ABSTRACT

La Intimate Partner Violence (IPV) è un fenomeno criminoso ampiamente diffuso che incide in maniera grave e sproporzionata sulle donne, al punto da essere riconosciuto come la principale forma di violenza contro di queste. La IPV si manifesta attraverso comportamenti coercitivi e violenti, perpetrati in modo continuo e interconnesso, all'interno di una relazione intima, configurando un pattern di abuso difficile da contrastare e perseguire. Nonostante un quadro normativo adeguato e in continua evoluzione, l'implementazione di strategie efficaci di contrasto rimane una sfida.

Questo working paper presenta i risultati di una ricerca biennale sulla risposta giudiziaria ai casi di IPV, con un focus sul ruolo della magistratura requirente. Lo studio di caso presso una specifica giurisdizione locale ha consentito approfondire un'esperienza d'innovazione, esplorando le dinamiche organizzative, le modalità di erogazione dei servizi, i meccanismi di coordinamento tra uffici giudiziari e il raccordo tra questi e altri attori del territorio impegnati nel supporto alle vittime.

Un tale approccio ha permesso di andare oltre la verifica della conformità formale al sistema normativo in vigore, facendo emergere elementi inediti per una riflessione critica sulla reale capacità delle vittime di fruire delle prerogative loro garantite e di accedere alla giustizia. L'analisi ha, inoltre, fornito informazioni per far avanzare la ricerca nel settore, mettendo in luce fattori sistemici che incidono sulla scelta delle vittime di sopportare una situazione di abuso o di emanciparsi dalla violenza.

Intimate Partner Violence (IPV) is a serious and widespread criminal phenomenon that disproportionately affects women. It is recognised as a major form of violence against them. IPV manifests through coercive and violent behaviors perpetrated in a continuous and interconnected manner within an intimate relationship, forming a difficult-to-combat and prosecute pattern of abuse. While an adequate and evolving legal framework exists, implementing effective law enforcement strategies remains challenging.

This working paper presents the results of a two-year research project on the judicial response to IPV cases, specifically focusing on the role of the prosecution service. The case study, conducted in a specific local jurisdiction, allowed for an in-depth examination of an innovative approach. This included exploring organisational dynamics, service delivery methods, coordination mechanisms between judicial offices, and the connection between these offices and other actors in the territory involved in victim support.

This comprehensive approach went beyond simply verifying formal compliance with the existing legal system. It brought to light novel elements for critical reflection on the actual ability of victims to exercise their guaranteed rights and access justice. The research has also provided insights to advance the field by shedding light on systemic factors affecting victims' choices, such as enduring abuse or seeking emancipation from violence.

Keywords: intimate partner violence; victims; criminal justice; judicial organisation; access to justice

DOI: 10.36134/WPDSU-2024-2



Sottomesso il 23/09/2024 e pubblicato il 31/10/2024

1. Introduzione

Il presente working paper descrive i risultati ottenuti nell'ambito della ricerca "Prevenzione e contrasto della violenza sulle donne nel circondario di Tivoli", realizzata presso l'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche – sede di Bologna – tra gennaio 2022 e maggio 2024. Lo studio esamina l'esperienza di innovazione realizzata nel circondario di Tivoli, focalizzandosi sull'analisi delle dinamiche organizzative e sulle modalità di erogazione dei servizi. Si approfondiscono inoltre i meccanismi di coordinamento tra gli uffici giudiziari e tra questi e gli altri attori istituzionali e del terzo settore impegnati localmente nelle attività di contrasto e prevenzione della violenza contro le donne e nel supporto alle vittime.

Il progetto affronta, in particolare, l'articolato problema della risposta giudiziaria agli episodi di Intimate Partner Violence (IPV), una forma di abuso ampiamente diffusa che incide in maniera grave e sproporzionata sulle donne, al punto da essere globalmente riconosciuta come la principale forma di violenza contro di queste. Ancora oggi spesso culturalmente sottovalutata e socialmente tollerata, la IPV si manifesta attraverso un insieme di comportamenti coercitivi e violenti, perpetrati in modo continuo e interconnesso, all'interno di una relazione intima, configurando un pattern di abuso particolarmente difficile da contrastare. Da un lato, le vittime spesso esitano a intraprendere un percorso di giustizia penale a causa di molteplici e stratificati problemi legali, economici e fattuali, aggravati da dinamiche di genere e fattori culturali che rendono l'accesso alla giustizia ancora più complesso. Dall'altro, l'accertamento e il perseguimento di tali crimini è ostacolato dalla difficoltà nel definire e dimostrare lo schema di abuso sottostante, essenziale per l'identificazione del reato di maltrattamenti in famiglia secondo l'articolo 572 del codice penale italiano. La natura delle prove, spesso esclusivamente dichiarative, e i frequenti fenomeni di ritrattazione e ridimensionamento delle accuse da parte delle vittime, complicano ulteriormente l'efficacia dell'intervento giudiziario. Pertanto, le vittime di IPV incontrano ostacoli più numerosi e complessi rispetto alle vittime di molte altre fattispecie criminose e richiedono, dunque, un'attenzione particolare quando si tratta di affrontare questioni connesse a un accesso effettivo alla giustizia.

Nonostante un quadro normativo adeguato e in continua evoluzione, l'implementazione di strategie efficaci per la prevenzione dell'escalation e il contrasto della violenza nelle relazioni intime rimane una sfida. Le valutazioni condotte a livello sovranazionale evidenziano come la prassi si scontri con ostacoli significativi, principalmente la riluttanza a riconoscere il legame profondo tra disuguaglianza di genere e violenza, oltre alla carenza di sistemi organizzativi ben strutturati per una gestione giudiziaria appropriata dei casi.

In questo contesto, la conduzione del caso-studio presso la Procura della Repubblica di Tivoli ha permesso di esplorare in maniera approfondita le dinamiche organizzative poste in essere presso la giurisdizione locale, per comprendere le modalità concrete attraverso le quali gli attori coinvolti nel procedimento giudiziario ne mettono in atto le diverse fasi. Questo approccio ha permesso di andare oltre la semplice verifica della conformità formale al sistema di norme in vigore, rendendo disponibili elementi tutt'ora inediti per una riflessione critica sulla reale capacità per le vittime di fruire delle prerogative loro garantite e di un autentico accesso alla giustizia.

Il caso-studio approfondito, inoltre, ha fornito informazioni che consentono di far avanzare la ricerca nel settore del contrasto alla violenza sulle donne nell'ambito delle relazioni di coppia, mettendo in luce i fattori sistemici (*accountability* istituzionale) che contribuiscono alla scelta delle vittime di sopportare una situazione di abuso o di intraprendere un percorso di emancipazione dalla violenza. I risultati ottenuti costituiranno, dunque, una base preziosa per i prossimi passi della ricerca, orientata a valutare approcci promettenti e incanalarne gli elementi essenziali in strategie gestionali integrate, basate su una prospettiva centrata sulla persona (*person centred justice*) e sui principi chiave della giustizia procedurale (*procedural justice*). La ricerca condotta presso la Procura di Tivoli costituisce, infatti, un tassello importante nell'ambito di uno studio di più vasta portata, che mira a contribuire al generale miglioramento dei percorsi e delle strategie di gestione giudiziaria dei casi di IPV. L'obiettivo finale di questo percorso è identificare, sviluppare e promuovere modelli organizzativi e di lavoro ef-

ficaci, sostenibili e adattabili, che garantiscano un'applicazione più efficace delle tutele previste per le vittime e dei principi di sana amministrazione della giustizia.

Il presente working paper si articola in tre sezioni. Nella Parte I, viene presentato l'inquadramento scientifico della ricerca. Questo studio è posizionato all'interno di un corpus di attività portate avanti dall'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche da circa un trentennio nel settore della qualità e dell'efficacia dei sistemi giudiziari. Più specificamente, lo studio si inserisce in una linea di ricerca che esplora con una nuova lente il concetto di accesso alla giustizia per le vittime di reato e mira a un esame critico degli scopi del sistema giudiziario. Questa analisi si propone di comprendere come il sistema possa o debba ridefinire la sua struttura e i suoi processi di lavoro, al fine di eliminare gli ostacoli che rendono difficile, se non impossibile, per determinate categorie di vittime accedere alle tutele loro garantite e perseguire i propri obiettivi e interessi legali. La Parte I, inoltre, introduce il Progetto, oggetto di questo documento, delineando le premesse giuridiche e fattuali su cui si fonda. Viene anche presentata un'analisi approfondita dei bisogni che hanno motivato lo studio, così come gli obiettivi specifici che l'attività di ricerca si prefigge di raggiungere. La sezione si conclude con una nota metodologica che descrive le modalità con cui le attività di ricerca sono state condotte e i risultati conseguiti.

La Parte II rappresenta il nucleo centrale di questo lavoro nonché la sezione più estesa. Questa illustra i risultati della ricerca, analizzando le azioni intraprese presso la Procura di Tivoli per innovare la gestione giudiziaria dei casi di violenza nelle relazioni di intimità, con un approccio basato sui criteri di specializzazione e standardizzazione. Viene esaminata la genesi del percorso di innovazione, per poi passare alle diverse "dimensioni" dell'intervento. Si descrive, innanzitutto, la significativa e corposa attività di riorganizzazione dei processi di lavoro, che coinvolgono tanto gli uffici amministrativi quanto le attività di competenza dei pubblici ministeri. Successivamente, si dettaglia l'introduzione di specifiche modalità di coordinamento con la polizia giudiziaria, finalizzate a supportare gli operatori nello svolgimento delle attività quotidiane, dall'acquisizione della notizia di reato fino alla fase esecutiva del procedimento e oltre. In aggiunta, vengono delineate le strategie mediante le quali è stato ristrutturato il dialogo con la magistratura giudicante, sia nel contesto del procedimento penale che in quello di parallele procedure civili "collegate". La Parte II si conclude evidenziando l'azione svolta sul territorio, con l'obiettivo di avviare o intensificare le interazioni con altri soggetti pubblici o privati coinvolti nel settore in esame. Un focus particolare è rivolto allo sviluppo della rete di supporto locale, soprattutto per quanto riguarda le relazioni cruciali stabilite con le strutture sanitarie del territorio.

La Parte III chiude il working paper con una sintesi dei risultati ottenuti e dei tratti salienti del progetto di innovazione realizzato presso la Procura di Tivoli e nel territorio del circondario.

PARTE I

2. Inquadramento scientifico dell'attività di ricerca

2.1. *L'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari (IGSG) del Consiglio Nazionale delle Ricerche*

L'attività di ricerca di cui si da conto all'interno del presente working paper è stata condotta presso l'Istituto di Informatica Giuridica e Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IGSG CNR), nato dalla fusione di due istituti. L'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, con sede a Bologna, che a partire dagli anni '90 conduce ricerche sui sistemi giudiziari, il loro assetto istituzionale, l'organizzazione e le interazioni con il tessuto economico e sociale, e l'Istituto di Teorie e Tecniche dell'Informazione Giuridica, con sede a Firenze, che dagli anni '60 si occupa del rapporto tra diritto e tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sulla base del consolidato patrimonio di conoscenze, competenze ed esperienze degli istituti di origine, l'IGSG conduce ricerche multidisciplinari, interdisciplinari e comparate che mirano:

- a sviluppare conoscenze teoriche e applicative sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento alla progettazione e all'utilizzo delle ICT, alla governance, alla gestione efficace ed efficiente degli uffici e dei procedimenti giudiziari, alle politiche pubbliche per interventi di riforma;
- ad applicare al dato giuridico metodologie e tecniche di rappresentazione della conoscenza nell'ottica dell'apertura e interoperabilità di dati e processi;
- ad analizzare l'impatto dell'innovazione tecnologica sul diritto, la scienza giuridica, l'attività e l'organizzazione delle istituzioni pubbliche e sulla configurazione dei diritti fondamentali della persona, con particolare attenzione ai processi di produzione, di comunicazione, diffusione e studio, anche storico, del diritto.

Nello specifico, le ricerche dell'IGSG svolte presso la sede di Bologna si focalizzano sui sistemi giudiziari comparati, l'ordinamento e la governance dei sistemi giudiziari; l'organizzazione e l'innovazione tecnologica dell'amministrazione della giustizia; la valutazione e la qualità della giustizia. L'approccio di ricerca adottato non si limita allo studio delle norme che definiscono e regolano formalmente la struttura e il funzionamento dei sistemi giudiziari – seguendo il tradizionale approccio giuridico-formale – ma si pone l'obiettivo di analizzare e valutare l'effettivo funzionamento e i risultati conseguiti dall'amministrazione della giustizia.

A questi temi l'Istituto si dedica attraverso progetti finanziati a livello nazionale, europeo e internazionale, in collaborazione con numerose università, enti di ricerca e istituzioni italiane e straniere. La formazione dei ricercatori è riconducibile all'area delle scienze sociali (principalmente diritto e scienze politiche), nonché alle aree dell'ingegneria e scienze informatiche. L'Istituto afferisce al Dipartimento di Scienze umane e sociali, patrimonio culturale (DSU) del CNR.

2.2. *Il contesto dell'indagine: la Linea di Ricerca "VICTIMS – Analisi e promozione della tutela dei diritti delle vittime di reato"*¹

Tra i vari campi di indagine attivi presso l'IGSG, si delinea una linea di ricerca istituzionale dedicata all'analisi e alla promozione dei diritti delle vittime di reato. Avviata ufficialmente nel 2021, grazie alla sottoscrizione della Convenzione tra IGSG CNR e Ministero della Giustizia (ex art.15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241), questa linea di ricerca si basa su studi intrapresi all'interno dell'Istituto in concomitanza con l'entrata in vigore della Direttiva 2012/29/UE. Questa direttiva ha introdotto la figura della "vittima" come soggetto giuridico meritevole di riconoscimento giuridico e sociale, nonché come beneficiario di specifiche garanzie, sia all'interno del processo giudiziario che al di fuori di esso.

¹ Linea di Ricerca "VICTIMS - Analisi e promozione della tutela dei diritti delle vittime di reato", <https://www.igsg.cnr.it/progetti-2/victims/>

L'ambizione di questi studi è avanzare nella comprensione dell'accesso alla giustizia per le vittime di reato e nell'identificazione dei metodi per garantirne l'effettiva realizzazione, specialmente con riferimento ai casi che concernono individui in condizioni di particolare vulnerabilità. Nel contesto di reati gravi – come quelli di natura sessuale – o fattispecie criminose caratterizzate da nette disparità di potere tra autore e vittima – come la violenza tra partner – o ancora nel caso di crimini d'odio, specialmente se perpetrati in un contesto digitale – come il *revenge porn* o l'*hate speech* – le sfide individuali nell'accesso alla giustizia possono essere notevoli e percepite come insuperabili. Oltre alle tipiche barriere legali, economiche e procedurali, che tipicamente possono ostacolare l'accesso ai rimedi giurisdizionali e alla protezione legale e sociale, emergono sfide ulteriori con implicazioni relazionali, emotive e psicologiche profonde. Inoltre, il concetto stesso di “giustizia” e di “ottenere giustizia” diventa più complesso, non esaurendosi in una decisione giusta ed equa, seppure emessa in tempi ragionevoli. I metodi di amministrazione della giustizia, insieme ai tempi, giocano un ruolo cruciale nel determinare la qualità del risultato giudiziario e l'effettivo accesso alla giustizia, influenzando anche la percezione individuale su di esso.

Pertanto, questa linea di ricerca si propone di esaminare le autentiche aspirazioni di giustizia e riparazione per i cittadini nella società contemporanea, considerando la complessa fenomenologia del crimine che fonde antiche piaghe sociali con nuove forme di abuso. Questa nuova consapevolezza costituisce il fondamento per un esame critico degli scopi del sistema giudiziario, mirando a ridefinire la sua struttura e i suoi processi di lavoro, al fine di eliminare gli ostacoli che rendono difficile, se non impossibile, per determinate categorie di vittime accedere alle tutele loro garantite nonché perseguire e conseguire i propri obiettivi e interessi legali.

Su tali basi, la linea di ricerca VICTIMS mira a colmare il divario esistente tra la cosiddetta “*law on the books*,” ossia l'insieme di ciò che è scritto e codificato, e la “*law in action*,” ovvero l'applicazione pratica delle norme da parte degli attori del sistema giudiziario, che può essere influenzata da numerosi fattori quali la giurisprudenza, la cultura, la politica e la discrezionalità degli operatori giuridici e fattori contingenti.

Lo studio dettagliato di come il sistema giudiziario opera, ossia, delle modalità concrete attraverso le quali gli attori coinvolti nel procedimento giudiziario ne mettono in atto le diverse fasi, consente di andare oltre la verifica della mera aderenza formale a un sistema di regole, ma permette di determinare se le prerogative sancite da tali norme sono fruite dai rispettivi destinatari in maniera effettiva e, in ultimo, se consentono a questi di ottenere autenticamente giustizia.

A tal fine, la ricerca prevede l'adozione di un approccio analitico che coniuga il metodo di indagine degli studi in materia di amministrazione della giustizia, che si concentra sulle strutture, il personale e i processi organizzativi che caratterizzano gli uffici giudiziari, con gli approcci teorici della *procedural justice* e della *person-centred justice*.

La *procedural justice* sostiene che il modo in cui le persone fanno esperienza della giustizia, in una serie di contesti e interazioni, può essere altrettanto o più importante dell'esito del procedimento sul piano sostanziale rispetto a una loro personale valutazione della legittimità e dell'affidabilità dei procedimenti giudiziari. La *person-centred justice*, invece, crea un quadro di riferimento teorico e pratico per passare dal disegno di processi e assetti che siano funzionali all'esigenza del professionista che opera nell'organizzazione, a un'organizzazione della giustizia incentrata sulle persone, la cooperazione e la comunicazione tra le istituzioni, nonché su meccanismi per garantire accountability e sostenibilità.

2.3. Il Progetto “Prevenzione e contrasto della violenza sulle donne nel circondario di Tivoli”

Il Progetto “Prevenzione e contrasto della violenza sulle donne nel circondario di Tivoli” nasce dalla pressante necessità di affrontare la *Intimate Partner Violence* (IPV), un problema pervasivo caratterizzato da comportamenti abusivi all'interno delle relazioni di intimità tra partner.

La IPV è una realtà estremamente complessa che si manifesta diffusamente in tutti i paesi e coinvolge individui di ogni estrazione sociale, senza distinzione di età, livello di istruzione, o provenienza geografica e culturale. Questo termine include una vasta gamma di pregiudizi, tra cui violenza fisica,

molestie sessuali e psicologiche, abusi economici e tattiche coercitive mirate al controllo emotivo. In sostanza, si riferisce a qualsiasi comportamento dannoso che privi la vittima della propria dignità, libertà personale e dell'esercizio effettivo dei propri diritti. Le vittime possono essere donne o uomini; nella stragrande maggioranza dei casi, tuttavia, sono le donne a esserne colpite (Johnson, 1995 & 2008; Johnson & Ferraro, 2000; Vlachová & Biason, 2004; Canu, 2008; Garcia-Moreno *et al.*, 2012; Johnson *et al.* 2014; Akhtar, 2016; Bonewit & De Santis, 2016; Pecorella and Farina 2018, Zara & Gino 2018; vedi anche EU Agency of Fundamental Rights [FRA], 2014; EIGE, 2019). Questa tipologia di abuso è ampiamente riconosciuta come la più diffusa forma di violenza contro le donne in tutto il mondo, con alcuni contesti sociali, culturali e politici, in cui questa è talmente radicata da essere considerata come “comprensibile o meritata” e, dunque, “meno ingiusta e più ammissibile” (Gracia, 2014), in qualche modo quasi “normale” (Meyersfeld, 2008).

Come è noto, le vittime di IPV sono tra le tipologie di vittime che incontrano maggiori barriere nell'accesso alla giustizia, poiché alle tipiche sfide legali, economiche e fattuali, si aggiungono ostacoli derivanti da una complessa interazione di disuguaglianze di genere, dinamiche psicologiche, considerazioni economiche e pratiche nonché fattori culturali. La violenza subita dalle vittime di IPV non è, infatti, ascrivibile a un singolo episodio isolato o a una serie di eventi non correlati tra loro e decontestualizzati. Questa è invece il risultato di un *pattern* di comportamenti abusivi, continuativi e interconnessi, perpetrati da uno stesso autore di reato, che si colloca all'interno della cerchia di fiducia della vittima. Questo schema di comportamento implica azioni ripetute nel tempo, che possono non essere necessariamente dello stesso tipo, ma che presentano una continuità di scopo e l'esercizio di potere coercitivo e di controllo secondo varie modalità.

Le ricerche condotte negli ultimi anni hanno evidenziato svariati fattori che costituiscono un forte deterrente per le vittime nell'affrontare un percorso di fuoriuscita da situazioni di violenza nelle relazioni di coppia. Mentre la maggior parte delle vittime di reato, indipendentemente dalla gravità del fatto subito, cerca di ottenere giustizia ed è quindi disponibile a collaborare con le autorità, le vittime di reati cosiddetti ricorsivi spesso esitano a intraprendere un percorso di giustizia penale.

Le implicazioni psicologiche della IPV sono profonde e complesse. La vittima, sottoposta a maltrattamenti continui e reiterati, sperimenta un senso di abituazione che la porta a interiorizzare la violenza come elemento normale della relazione. Questo processo di “normalizzazione” è aggravato dal comportamento possessivo e di controllo dell'abusante, che mina l'autostima e l'autonomia della vittima. L'atteggiamento generale della società verso i reati di genere rappresenta un ulteriore ostacolo. La tendenza a colpevolizzare la vittima, attribuendole la responsabilità della violenza subita, è purtroppo ancora diffusa, anche all'interno della sfera familiare. Questo fenomeno contribuisce a stigmatizzare le vittime, scoraggiandole dal denunciare gli abusi e perpetuando un clima di silenzio e omertà. Inoltre, le aspettative sociali riguardo al ruolo dei partner all'interno della relazione possono influenzare negativamente le scelte delle vittime di IPV. Alcune donne, spinte a interiorizzare modelli relazionali disfunzionali, tendono a giustificare la violenza subita e a tollerarla in silenzio, anziché rompere il legame con l'abusante (Barnett, 2001; Koepsell *et al.*, 2006; Flood & Pease, 2009; Gracia, 2014).

Esistono anche preoccupazioni pratiche che spingono a rinunciare alla giustizia (Miyaoi, 2016; Shreeves & Prpic, 2019). Prima di intraprendere un percorso di emancipazione da un contesto di violenza, le vittime di IPV devono considerare attentamente le possibili implicazioni che tale scelta potrebbe avere sulla loro vita quotidiana, in particolare se hanno figli da tutelare. Ad esempio, strategie di intervento comunemente adottate, come la ricollocazione delle vittime in luoghi protetti, possono comportare la rottura dei legami familiari e sociali, oltre a generare problemi derivanti da situazioni di incertezza economica. A queste, si aggiungono complicazioni legali relative alla custodia dei figli (Amato & Carnevali, 2022).

Tra i motivi che dissuadono dal denunciare, spicca infine la sfiducia nel sistema giudiziario e nella sua capacità di rispondere efficacemente ai bisogni delle vittime, in particolare ai loro bisogni di protezione (Amato, 2024). La paura di ritorsioni, ulteriori abusi o un'escalation della violenza può avere un effetto paralizzante (Stubbs, 2008; Johnson *et al.*, 2008), considerato anche che, porre fine a una

relazione e intraprendere un'azione legale contro l'autore della violenza può effettivamente aumentare il rischio di subire ulteriori abusi, lesioni gravi o addirittura conseguenze fatali per mano del partner (Klein, 2008; Long *et al.*, 2010; Amato, 2024). Non sorprende, pertanto, che la giustizia sia spesso percepita come “ultima spiaggia” cui ricorrere e che le vittime tendano ad accettare la permanenza in un “inferno conosciuto” anziché intraprendere un percorso giudiziario lungo e sofferto, il cui esito è percepito come distante e incerto (Amato & Carnevali, 2022).

Tenuto conto di quanto sopra, le vittime di IPV richiedono un'attenzione particolare quando si tratta di affrontare questioni connesse a un accesso alla giustizia effettivo. A livello sovranazionale, sono stati sviluppati strumenti giuridici per affrontare la IPV come una violazione dei diritti umani e rafforzare i diritti delle vittime. In Europa, nello specifico, sotto l'egida del Consiglio d'Europa (CoE), sono stati compiuti passi importanti per prevenire e combattere la IPV, il più importante dei quali è attualmente l'adozione della Convenzione del 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica – nota come Convenzione di Istanbul (CI). Questo accordo internazionale stabilisce un legame inestricabile tra la violenza di genere e uguaglianza di genere – indicando la violenza contro le donne come “una manifestazione di relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini”. Pertanto, questo punta al raggiungimento di una condizione di uguaglianza *de jure* e *de facto* come ingranaggio imprescindibile nella prevenzione della violenza contro le donne. La CI è il primo strumento giuridico specifico a operare a livello regionale. Questa crea un quadro giuridico ambizioso e completo per prevenire la violenza, proteggere le vittime e punire gli autori. La Convenzione comprende anche disposizioni che approfondiscono vari aspetti concernenti la discriminazione di genere, affrontando così le cause più profonde della violenza sulle donne. Ad oggi, la CI rappresenta un indiscusso punto di riferimento per gli standard internazionali di settore e costituisce un passo fondamentale nel fornire un insieme unico e avanzato di disposizioni vincolanti per gli Stati ratificanti (De Vido, 2017; Jones, 2018). Questo sistema internazionale di tutele prevede anche uno specifico meccanismo di monitoraggio che consente di avviare speciali procedure di inchiesta laddove tali azioni si rivelino necessarie per prevenire situazioni gravi, massive o persistenti concernenti tipologie di violenza coperte dalla Convenzione (2011, art. 66).

Nel quadro giuridico del CoE, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha svolto un ruolo fondamentale nel promuovere l'idea che l'intervento delle autorità nella sfera privata e familiare può essere legittimato per la salvaguardia dei diritti individuali e la prevenzione dei reati.²

La Corte, inoltre, ha contribuito ad affermare che gli Stati contraenti hanno obblighi positivi nel contrasto alla violenza domestica e che, pertanto, l'inerzia giudiziaria nel fornire una protezione adeguata riflette un atteggiamento discriminatorio nei confronti delle vittime basato sul genere, creando un clima favorevole alla perpetuazione di tale forma di violenza (Prechal, 2019).³ La Corte EDU ha altresì sottolineato che, per massimizzare l'*effet utile* dalla CEDU è imperativo considerare le disuguaglianze nei confronti delle donne sul piano fattuale nonché l'impatto che tali disuguaglianze hanno sulle loro vite. Nell'affrontare i casi pertinenti, le autorità nazionali dovrebbero dunque sollevare la questione specifica della violenza sulle donne, garantendo un adeguato trattamento e tutela legale in conformità con i principi sanciti dalla Convenzione.⁴

Per quanto concerne l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea (UE), la violenza sulle donne è stata da tempo riconosciuta come una forma estrema di discriminazione e una violazione della dignità umana che, nella sua manifestazione più grave, costituisce una violazione del diritto alla vita.

² *Opuz v Turkey* (application no. 33401/02), ECtHR, 09/09/2009 § 144; *Eremia and Others v the Republic of Moldova* (application no. 3564/11), ECtHR, 28/08/2013 § 52).

³ *Eremia*, § 89; *Mudric v the Republic of Moldova*, (Application no. 74839/10), ECtHR, 16/10/2013, § 63; *T.M. and C.M. v the Republic of Moldova*, (Application no. 26608/11), ECtHR, 28/04/2014 § 62; *Talpis v Italy*, (Application no. 41237/14), ECtHR, 18/09/2017 § 145; and *Bălșan v Romania* (Application no. 49645/09), ECtHR, 23.05.2017 § 85); *Opuz*, §§ 192-98, and *Halime Kılıç v Turkey*, (Application no. 63034/11), ECtHR, 28 June 2016, §§ 117-18; *Volodina v Russia* (Application no. 41261/17), ECtHR, 09.07.2019, § 113; *Hajduová v Slovakia* (App no 2660/03), ECtHR, 30 November 2010. See also *X and Y v the Netherlands*, (Application no. 8978/80), ECtHR, 26 March 1985, §§ 22 and 23; *Costello-Roberts v the United Kingdom* (Application no. 247 C) 25 March 1993, § 36; *D.P. and J.C. v the United Kingdom*, (Application no. 38719/97), ECtHR, 10 October 2002, § 118, and *M.C. v Bulgaria* (Application no. 39272/98), §§ 150 and 152, ECHR 2003-XII; *A v Croatia*, no. 55164/08, § 60, 14 October 2010; *Valiulienė v Lithuania* App no 33234/17 (ECtHR 26 March 2013).

⁴ *Buturugă v Roumanie* (Requête no 56867/15) 11/06/2020 Key case point 79 and *Volodina v Russia*, Punto 111.

La salvaguardia delle vittime di abusi nelle relazioni intime è contemplata all'interno del quadro giuridico generale ideato per la tutela di tutte le vittime di reato. Questo contesto si è evoluto in modo continuo dalla fine degli anni '90 (Pemberton & Rasquete, 2010), portando a un rafforzamento complessivo dei diritti delle vittime in tutti gli Stati membri dell'UE.⁵ La Direttiva 2012/29/UE, fulcro del sistema di protezione delle vittime nella UE (Blázquez Peinado, 2013; Civello Conigliaro, 2012), impone agli Stati membri di porre la vittima al centro dei loro sistemi giudiziari (Rafaraci, 2015; Gialuz, 2015; Diamante, 2016) e attribuisce particolare enfasi sui bisogni dei più vulnerabili, compresi quelli delle vittime di violenza di genere.⁶ Attualmente, la tutela delle vittime di violenza di genere, in particolare delle vittime di IPV, resta una priorità. Le istituzioni si dichiarano fortemente impegnate a rafforzare ulteriormente la questione attraverso un approccio globale e olistico, tanto che, in linea con le strategie 2020-2025 sui diritti delle vittime e sull'uguaglianza di genere, sono stati apportati ulteriori miglioramenti (Von der Leyen, 2019; COM/2020/152 final; COM/2020/258 final; Von der Leyen & Šefčovič, 2020; COM(2020) 258 final). La UE ha finalmente completato le procedure di accesso alla CI.⁷ Inoltre, nel 2024, è stata pubblicata la Direttiva 2024/1385/UE, primo strumento giuridico della UE finalizzato ad affrontare le esigenze specifiche delle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica.⁸

Il sistema normativo che scaturisce dall'applicazione di questo quadro giuridico sovranazionale richiede agli Stati partecipanti di perseguire tre obiettivi fondamentali: a) prevenire il ripetersi della violenza, b) proteggere le vittime da "danni collaterali" derivanti dalla partecipazione al procedimento giudiziario (e oltre); e c) sostenere le vittime nel percorso finalizzato a ottenere risarcimento per i danni subiti nonché durante la transizione verso una vita libera dalla violenza. Tuttavia, notoriamente l'effettiva attuazione di queste tutele rimane problematica. Al di là delle difficoltà dovute a incompleta o inadeguata trasposizione, la sfida fondamentale è duplice⁹ e risiede, da un lato, nel superare la riluttanza a riconoscere il legame strutturale tra disuguaglianza di genere e violenza contro le donne¹⁰ e, dall'altro, nel creare contesti organizzativi e metodi operativi adeguati per migliorare l'efficacia dell'intervento giudiziario.

Per assicurare l'efficacia di tali norme, è cruciale un sistema giudiziario che operi con un approccio specialistico e standardizzato, comprensivo di meccanismi di coordinamento interno fluidi e di una collaborazione sinergica con il territorio. Realizzare questo scenario rimane tuttavia problematico, anche in presenza di una cornice normativa adeguata. I professionisti spesso resistono al cambiamento, gli uffici giudiziari raramente danno priorità alla gestione specializzata dei casi e i tentativi di offrire servizi multi-agenzia spesso rimangono sulla carta. Ciò conduce a vittimizzazione secondaria, è su-

⁵ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime; Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims; Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order and the Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters; Council Framework Decision 2008/947/JHA, which explicitly aims to improve monitoring of compliance with probation measures and alternative sanctions to prevent recidivism, thus paying due regard to the protection of victims society.

⁶ DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

⁷ Il 1 ottobre 2023 la UE ha ratificato la Convenzione di Istanbul.

⁸ Directive (EU) 2024/1385 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on combating violence against women and domestic violence.

⁹ European Parliamentary Research Services (EPRS) – ex-post Evaluation Unit, 2017. Directive 2012/29/EU: European Implementation Assessment. PE 611.022; European Parliamentary Research Services (EPRS) – ex-post Evaluation Unit, 2017. Directive 2011/99/EU: European Implementation Assessment. PE 603.272; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European Protection Order (COM(2020) 187 final); Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (COM/2020/188 final); Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (SWD/2022/0179 final); Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, COM/2020/188 final.

¹⁰ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Italy (GREVIO/Inf(2019)18) [online]. 13 January. Strasbourg: Council of Europe. Available from: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.

scettibile di favorire vittimizzazione ripetuta, e, scoraggia, inoltre, i singoli dal perseguire un percorso di riparazione, minando la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario (Amato & Carnevali, 2022).

2.3.1. Analisi dei bisogni

Sebbene il quadro giuridico sopra descritto ponga la vittima al centro del sistema giudiziario e ne enfatizzi le esigenze di protezione e partecipazione, la prassi frequentemente non aderisce in modo completo a tali principi. Questo può essere riscontrato anche nei paesi che hanno provveduto ad adeguare i propri ordinamenti nazionali in maniera adeguata.

Sulla base delle più recenti attività di *assessment* e monitoraggio, sono state individuate le seguenti esigenze di miglioramento comuni a tutti i paesi europei (Zeprš, 2023; Hahnkamper-Vandenbulcke, 2022; Shreeves, 2019 e 2022; Zandersone & Rustige, 2022; Walkey *et al.*, 2022; Fernandes *et al.*, 2021; Navarra *et al.*, 2021; De Vido & Sosa, 2021):¹¹

- a) Elaborare e attuare un approccio gender-sensitive nella conduzione del procedimento, dalla fase di avvio dell'indagine preliminare sino all'emissione della pronuncia e l'eventuale fase di esecuzione. Tale comprensione è cruciale per: evitare la minimizzazione o l'erronea categorizzazione della violenza come mera controversia familiare; minimizzare ritardi nelle indagini e nei procedimenti giudiziari; scongiurare la perdita di prove cruciali; evitare il rischio di atti di violenza ripetuta.
- b) Implementare procedure operative standard e protocolli per guidare le forze di polizia nella raccolta delle evidenze, nell'interazione con le vittime e nella verbalizzare delle loro dichiarazioni, così da agevolare l'esercizio dell'azione penale.
- c) Adozione di prassi giudiziarie dedicate e coordinamento tra uffici giudiziari per garantire che i casi di IPV siano trattati con maggiore rapidità, efficacia e attenzione alla sicurezza e al benessere delle vittime. L'assenza di prassi specialistiche e standardizzate influisce negativamente sulla durata dei procedimenti giudiziari, provocando disagi emotivi e finanziari alle vittime e mettendo a dura prova le risorse del sistema giudiziario. Inoltre, ciò impatta negativamente sulla prevedibilità degli esiti e sulla disparità di accesso alla giustizia per le vittime. Infine, ciò complica l'attuazione delle misure di protezione, aumentando il rischio di rivittimizzazione per le vittime.
- d) Creazione di un sistema di cooperazione multi-agenzia per garantire un supporto completo alle vittime, assicurare che le responsabilità dei presunti abusanti siano accertate e porre fine alla violenza strutturale. Pur essendo coinvolte attivamente nel supporto alle vittime di IPV, diverse agenzie – come le Forze dell'Ordine, i servizi sociali, le strutture sanitarie e l'avvocatura e il Terzo Settore – sono solite operare in modo indipendente, generando una risposta frammentata.
- e) Implementare programmi di formazione iniziale e continua sistematici, strutturati e obbligatori per gli operatori. Affrontare gli stereotipi è fondamentale per promuovere una risposta incentrata sulla vittima e generare maggiore fiducia nel sistema.

Nel panorama italiano, negli ultimi anni sono stati compiuti passi importanti per migliorare la risposta alla violenza sulle donne. Le più recenti riforme sono state orientate al miglioramento delle risposte giudiziarie, alla criminalizzazione di nuove fattispecie di reato e all'imposizione di pene più severe per i colpevoli. L'impegno delle Istituzioni attraverso le riforme segna, dunque, progressi degni

¹¹ Mid-term horizontal review of GREVIO baseline evaluation reports, 2022; Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), 1st general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2015 to May 2019[online]. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382>; European Institute for Gender Equality (EIGE), 2019. Police and justice sector data on intimate partner violence against women in the European Union [online]. 12 June. Vilnius; European Commission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, SWD/2023/246 final; European Commission, Report on the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, COM(2020) 188 final; European Commission, Evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, SWD(2022) 179 final; EU Agency for Fundamental Rights, Violence against women: an EU- wide survey – Main results, 2014.

di nota. Per quanto riguarda la risposta giudiziaria al fenomeno, in particolare, è stato posto l'accento sull'intensificazione e l'accelerazione degli sforzi nella fase delle indagini preliminari (purtroppo, non accompagnata da corrispondenti azioni intese a intervenire nella fase del dibattimento). Ciò nonostante, l'attuazione pratica delle tutele disponibili continua a incontrare numerose difficoltà, derivanti da un livello generalmente basso di specializzazione e standardizzazione del sistema, nonché da una cooperazione interistituzionale intermittente. Precedenti ricerche condotte dall'IGSG CNR danno evidenza di come una delle principali sfide per il Paese sia la necessità di contrastare l'assenza di un approccio sistemico nella gestione dei casi di IPV all'interno degli uffici giudiziari. La mancanza di coerenza nella gestione dei casi ha generato disparità di trattamento nonché nel risultato giudiziario per le vittime. Le notevoli differenze emergono tanto nella conduzione delle indagini quanto nei successivi passaggi del procedimento giudiziario.

Inoltre, la collaborazione tra i vari attori della catena di servizi a livello territoriale, compresi gli uffici giudiziari, risulta spesso effimera, e la formazione professionale manca di continuità e standardizzazione. È significativo il fatto che i risultati positivi riscontrati nella prassi dipendano dalle competenze e dall'impegno dei singoli professionisti, sottolineando l'urgente necessità di adottare un approccio più sistematico e strutturato.

Un ulteriore problema rilevato è rappresentato dal disallineamento tra i procedimenti penali e quelli civili in materia di famiglia e minori. È stata osservata la propensione delle corti civili a non riconoscere o addirittura ignorare i casi di violenza, nonché il fatto che la IPV non sia sempre considerata come una condizione ostativa per l'affidamento congiunto dei figli minori, come previsto dalla normativa vigente. Questa dissonanza e la mancanza di comprensione del fenomeno possono favorire situazioni in cui le donne vittime di IPV rischiano di perdere la custodia dei propri figli, esponendosi così a ulteriore vittimizzazione secondaria. L'istituzione di canali di comunicazione efficaci tra le giurisdizioni civili e penali e una corretta comprensione del fenomeno emergono come priorità cruciali.

In sintesi, la ricerca condotta da IGSG CNR ha rivelato che il successo degli esiti giudiziari dipenda principalmente dalle capacità e dall'impegno dei singoli professionisti, ovvero dal cosiddetto fattore umano. Questa varietà di problematiche organizzative compromette notevolmente l'efficacia dell'intero sistema di contrasto alla violenza nelle relazioni intime. Ciò può favorire fenomeni di vittimizzazione secondaria e addirittura ripetuta, ostacolando la reale fruizione dei diritti delle vittime coinvolte. Inoltre, tale situazione può erodere la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario e nelle istituzioni, scoraggiando le persone dal rivolgersi alle autorità per ottenere riparazione e risarcimento. A fronte di questo quadro, tuttavia, si rilevano alcune prassi giudiziarie sviluppate a livello locale che mostrano il potenziale per garantire risposte rapide ed efficaci ai casi di IPV, fungendo da validi modelli per un'adozione più ampia e vantaggiosa.

Nell'ambito di questo Progetto, l'esperienza maturata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli costituisce il caso-studio oggetto di approfondimento. Le prassi sviluppate presso il circondario di Tivoli suggeriscono l'emersione di un approccio giudiziario aderente tanto alla lettera quanto allo spirito delle norme in vigore e offrono un valido esempio di come i sistemi di gestione giudiziaria dei casi di IPV possano essere variamente adattati o *customizzati* per migliorare i tempi, l'efficacia e la conformità del processo giudiziario con la legislazione vigente. Questo approccio costituisce un esempio positivo e uno spunto prezioso, per avanzare nella tutela effettiva delle vittime di IPV.

2.3.2. Obiettivi

L'analisi dei bisogni evidenzia come approcci organizzativi strutturati possano favorire il coordinamento inter-agenzia e la gestione specializzata dei casi di IPV, contribuendo così a migliorare la protezione e il trattamento delle vittime. Il fine ultimo del progetto, nell'ambito del quale la ricerca condotta a Tivoli si inquadra, è valutare, trasformare e implementare promettenti approcci alla violenza contro le vittime di IPV in strategie gestionali integrate basate su una prospettiva centrata sulla persona e sui principi chiave della giustizia procedurale.

Su tali basi, la ricerca condotta presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli ha una triplice finalità.

Innanzitutto, l'analisi si propone di approfondire l'esperienza innovativa sviluppata a Tivoli come studio di caso, con l'obiettivo di esplorare le dinamiche organizzative della giurisdizione locale. Ciò implica l'esame delle modalità di erogazione dei servizi, dei meccanismi di coordinamento, dei processi di *referral* e delle questioni pratiche che spesso superano le considerazioni di natura giuridica. Questo approccio consente di:

- trascendere la “*law on the books*” per indagare sull'applicazione concreta dei principi giuridici e delle norme (*law in action*). L'uso combinato dell'analisi documentale e del metodo qualitativo consente di comprenderne a fondo i problemi emergenti nella pratica, difficilmente individuabili attraverso il solo metodo giuridico formale. Inoltre, permette di evidenziare le prassi adottate per risolvere i problemi nel rispetto della legge, sottolineando sia gli interventi macro, quanto azioni che si celano nelle pieghe del procedimento e addirittura le sue sfumature (come l'uso di talune scelte lessicali e del linguaggio non verbale nella fase di ascolto della vittima);
- collocare queste prassi innovative all'interno della cornice strategico-programmatica elaborata dal capo dell'Ufficio;
- valutare i risultati ottenuti in maniera complessiva, includendo anche elementi non quantificabili altrettanto rilevanti o strumentali ai risultati numerici;
- ricondurre la prassi al dato normativo e fare una valutazione relativa alla coerenza con i principi che regolano questo settore;
- effettuare una comparazione con altre realtà territoriali (nazionali o estere);
- individuare azioni correttive o migliorative.

In sostanza, lo studio di caso consente di valutare la conformità del sistema locale con la normativa sovranazionale e l'aderenza ai criteri di giustizia procedurale. Inoltre, l'utilizzo del caso di studio facilita l'identificazione dei punti di forza e di debolezza del sistema esaminato, nonché delle pratiche con il potenziale per essere replicate a livello nazionale ed europeo.

Questo progetto mira, inoltre, all'avanzamento della ricerca nel settore del contrasto alla violenza sulle donne nell'ambito delle relazioni di coppia, indagando i fattori sistemici che contribuiscono alla scelta delle vittime di sopportare una situazione di abuso (*accountability* istituzionale). In particolare, questo progetto punta a determinare in che misura il sistema giudiziario, insieme ad altri soggetti interessati, può: 1. applicare in modo coerente gli strumenti normativi per combattere la IPV; 2. facilitare l'accesso delle vittime alla giustizia, al risarcimento e all'emancipazione dalla violenza, adottando modelli efficaci di gestione dei casi di IPV. La finalità non è, dunque, solo conoscitiva ma anche trasformativa. Il fine ultimo è, infatti, definire approcci e modelli innovativi per la gestione dei casi di IPV, attingendo alle prassi di successo identificate nell'analisi di caso preliminare. Il Progetto ambisce, dunque, a contribuire al generale miglioramento dei percorsi e delle strategie gestione dei casi di IPV che gli uffici giudiziari mettono in atto – anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati del territorio – per garantire un'applicazione più efficace degli strumenti normativi in vigore e sostenere l'*empowerment* delle vittime. L'obiettivo finale è quello di identificare, sviluppare e promuovere modelli organizzativi efficaci, sostenibili e adattabili per i sistemi di gestione giudiziaria dei casi di IPV. Tali modelli dovranno essere sviluppati accordando priorità alle esigenze e alle garanzie uniche richieste da questi gruppi di vittime, sostenendo al contempo i principi di una sana amministrazione della giustizia.

3. Nota metodologica

La ricerca è stata condotta utilizzando un metodo di ricerca misto, che integra i risultati ottenuti attraverso una ricerca empirica di stampo qualitativo con quelli derivanti attraverso analisi *desk* – normativa e documentale – nonché osservazione diretta.

L'analisi documentale ha ricompreso diverse tipologie di fonti. Per un corretto inquadramento normativo dello studio, è stata condotta una disamina della normativa vigente di livello sovranazionale e nazionale. Questa include i più recenti sviluppi introdotti nell'ordinamento giuridico italiano con la

Legge 24 novembre 2023, n. 168, recante “Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica”, nonché l’evoluzione normativa nell’Unione Europea, con particolare attenzione all’iter legislativo della Direttiva 2024/1385/UE del 14 maggio 2024 sul contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica. L’analisi di *soft law* e la documentazione organizzativa prodotta a livello di Circondario, insieme ai dati elaborati dalla Procura della Repubblica di Tivoli, sono stati elementi centrali per la ricerca. Questi materiali sono stati essenziali per acquisire una comprensione completa del processo di riorganizzazione in corso, offrendo anche una visione dettagliata delle singole pratiche adottate e del loro impatto. Oltre a ciò, l’osservazione di tale sviluppo documentale è stata utile per apprezzare il grado di progressione del processo di riorganizzazione in atto, che testimonia la sedimentazione delle pratiche sviluppate secondo un approccio *bottom-up*.

L’analisi qualitativa è stata il fulcro di questa indagine e si è rivelata essenziale per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal progetto. Il metodo di ricerca adottato ha privilegiato lo svolgimento di interviste aperte in profondità a testimoni qualificati, prossime all’idea di *joint inquiry*. Questo tipo di indagine conoscitiva, condotta in collaborazione tra i ricercatori e le parti interessate, ha permesso di creare opportunità di dialogo tra chi conduce la ricerca e gli operatori impegnati sul campo nel contrasto alla violenza sulle donne e nella prevenzione dei fenomeni di *escalation*. Il rispondente, in questo caso, non è, infatti, mero fornitore di informazioni, ma un soggetto chiamato a interloquire, fornire spunti, e interessato a partecipare a momenti di restituzione dei risultati ottenuti, anche al fine di poter ulteriormente arricchire la riflessione.

L’obiettivo delle interviste è stato quello di rilevare adeguatamente le soluzioni adottate nel territorio, per comprenderne maggiormente i motivi che le hanno determinate e le caratteristiche strutturali e operative nonché il percorso di sviluppo seguito e i risultati ottenuti. Inoltre, queste sono state finalizzate a indagare su orientamenti professionali e culturali e altri aspetti non facilmente indagabili attraverso l’analisi documentale. Le interviste (undici), svolte nel periodo compreso tra gennaio e giugno 2022, sono state effettuate in modalità videoconferenza (applicativo Teams), programmate attraverso appuntamenti via e-mail e telefono. In linea con il regolamento GDPR¹² e come richiesto dalle procedure in materia di etica per la ricerca accademica, gli intervistati sono stati debitamente informati sulle caratteristiche e lo scopo del progetto di ricerca, sul loro coinvolgimento e sulle modalità di utilizzo delle informazioni risultanti dal loro contributo. Il consenso all’eventuale registrazione dell’intervista è stato espressamente richiesto e acquisito prima di iniziare le interviste stesse. A questo proposito, si segnala che la partecipazione degli intervistati allo studio è stata esclusivamente volontaria, senza incentivi di alcun tipo.

Tab. 1 – Interviste

Id Intervista	Posizione nell’organizzazione dell’intervistato	Data intervista
I1	Procuratore della Repubblica	20 gennaio 2022
I2	Funzionaria/o statistica/o presso Procura di Tivoli	28 gennaio 2022
I3	Ispettrice/ispettore Gruppo I- polizia giudiziaria interna	28 gennaio 2022
I4	Ispettrice/ispettore Gruppo I- polizia giudiziaria interna	3 febbraio 2022
I5	Procuratore della Repubblica	3 febbraio 2022
I6	Procuratore della Repubblica	10 febbraio 2022
I7	Ispettrice/ispettore Gruppo I- polizia giudiziaria interna	11 febbraio 2022
I8	Procuratore della Repubblica	17 febbraio 2022
I9	Procuratore della Repubblica	24 febbraio 2022
I10	Procuratore della Repubblica	10 marzo 2022
I11	Sostituto Procuratore - Coordinatore Gruppo contrasto alla Violenza di Genere	6 giugno 2022

¹² Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

Il materiale di ricerca è stato, infine, acquisito anche per mezzo di osservazione diretta. In data 20 giugno 2023 è stata condotta una visita presso i locali della Procura, nel corso della quale è stato possibile osservare l'edificio, la distribuzione e l'organizzazione degli spazi nonché i sistemi di classificazione dei fascicoli. La visita è stata, inoltre, occasione per lo svolgimento di incontri di *follow-up* con il personale della Procura, per condividere commenti e osservazioni sui risultati intermedi della ricerca condotta e le prospettive future.

I risultati della ricerca, presentati nel presente working paper, sono stati presentati all'interno di un rapporto di ricerca finale soggetto a validazione nei mesi di aprile e maggio 2024.

PARTE II

4. Genesi dell'esperienza di innovazione presso la Procura di Tivoli

La giurisdizione della Procura presso il Tribunale di Tivoli si estende su un'area di circa 185.000 mq, che va dalla periferia di Roma fino alle province di Rieti, L'Aquila e Frosinone. Quest'area comprende 75 comuni, tra cui Guidonia Montecelio (circa 90.000 abitanti) e Tivoli (circa 60.000 abitanti), raggiungendo un totale di circa 520.000 abitanti.

L'ampio territorio e la presenza di una criminalità diffusa in tutti i settori rendono la gestione degli affari presso gli uffici della Procura particolarmente impegnativa. In questo contesto, i reati associati alla violenza sulle donne hanno un impatto significativo. La Relazione al Sig. Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma del 2018¹³ dava conto di un incremento progressivo dei "delitti contro la libertà sessuale, delitti di stalking, maltrattamenti" sul territorio, con particolare aumento dei casi di stalking e maltrattamento in famiglia, che nel periodo compreso tra il biennio 2010-2011 e il biennio 2015-2016 risultavano raddoppiati.

Anche l'analisi dei dati dell'ultimo quinquennio registra un trend crescente, evidenziando un raddoppiamento delle notizie di reato nei confronti di persone note (circa 8.000 all'anno), raggiungendo circa un migliaio di casi. Questi rappresentano il 12% delle notizie di reato pervenute nel 2022, costituendo il 55% dei procedimenti a cui viene attribuita priorità, in base al Progetto Organizzativo della Procura.

I casi di violenza contro le donne incidono notevolmente sulla funzionalità e l'impegno dell'Ufficio. Da un lato, in ragione del loro volume, dall'altro in ragione della loro complessità. Questi casi possono essere, infatti, considerati fascicoli "pesanti" che richiedono un maggiore impegno da parte dell'autorità giudiziaria. La casistica coinvolge spesso vincoli affettivi, nell'ambito dei quali c'è uno squilibrio di potere nella relazione interpersonale. Pertanto, questi presentano delicati aspetti di contesto che hanno importanti ricadute tecniche sulla conduzione dell'attività di indagine, e di conseguenza sulla gestione dei tempi, non solo presso l'Ufficio di Procura, ma anche presso gli altri uffici giudiziari, a partire da quello del GIP.

Nel 2016, la Procura di Tivoli aveva già iniziato ad affrontare la gestione giudiziaria di questi casi con un approccio orientato alla specializzazione. In assenza di un'organizzazione strutturata, tuttavia, la trattazione dei reati associabili alla violenza contro le donne (già molto numerosi) rimaneva inefficace perché ancorata a una gestione emergenziale del fenomeno. L'impressione era quella di "una macchina che girava a vuoto, con grande dispendio di energie".

Tra i principali problemi riscontrati, una mancanza di coordinamento nella gestione dei casi all'interno degli uffici giudiziari coinvolti e l'assenza di sinergie con altri soggetti intervenienti esterni. Ciò impattava sui tempi di svolgimento delle indagini preliminari e del dibattimento, compromettendo l'efficacia delle misure cautelari emesse, che tendevano a scadere durante il corso del procedimento.

A fronte di questo quadro, in concomitanza del cambio di dirigenza della Procura, avvenuto nel 2016, è stato dato avvio a un percorso di graduale riorganizzazione dell'Ufficio, tutt'ora in corso, finalizzato a

¹³ Relazione al Sig. Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma del 2018, Resp. Nota n. 422/18 Gab. del 29.09.18 Tivoli, 18 ottobre 2018.

passare da un'organizzazione del lavoro basata su un coordinamento effimero e sporadico¹⁴ a un sistema di *case management* improntato sui principi di standardizzazione e di specializzazione.¹⁵ Il progetto di riorganizzazione ha seguito un percorso incrementale, articolato su quattro livelli di intervento: a) l'organizzazione interna della Procura e delle prassi lavorative; b) i meccanismi di raccordo con la polizia giudiziaria; c) il lavoro sinergico con la magistratura giudicante; d) la collaborazione con altri enti e organizzazioni del territorio, variamente coinvolti nella rete locale di supporto alla vittima di violenza sulle donne.

Il processo di riorganizzazione della Procura di Tivoli è in linea con le Linee Guida CSM del 8 luglio 2009, del 10 luglio 2010, del 12 marzo 2014 e 20 luglio 2017. Inoltre anticipa le linee guida 2019 e quelle 2021, nonché le recenti riforme che insistono sulla specializzazione dell'ufficio del Pubblico Ministero. In particolare, precorre la ratio della Legge 168/2023.

5. Il riassetto organizzativo della Procura e la reingegnerizzazione dei processi di lavoro secondo un approccio specialistico e improntato sui criteri di standardizzazione

5.1. Verso la gestione unitaria del fascicolo

L'ordinaria attività di una Procura in materia di violenza contro le donne, come in ogni altro settore, prevede che, dopo l'iscrizione della notizia di reato, il caso venga affidato a un Pubblico Ministero responsabile del procedimento. Tale responsabilità comprende la gestione completa del fascicolo – inclusa la possibile richiesta di misure cautelari – fino alla sua conclusione, che potrebbe tradursi con l'archiviazione o il rinvio a giudizio.

Nel caso in cui il procedimento giunga al dibattimento, il caso passa nelle mani di un altro Pubblico Ministero, che non ha previa conoscenza dell'attività svolta in precedenza e deve, pertanto, affrontarne lo studio da zero. Lo stesso si verifica nelle fasi di appello, ricorso in Cassazione e durante l'esecuzione.

Inoltre, è possibile che casi relativi a notizie di reato successive – che coinvolgono le stesse persone di un procedimento già in corso – siano assegnati a Pubblici Ministeri diversi. Un tipico esempio di questa situazione si verifica con la cosiddetta “integrazione di denuncia” (tecnicamente una nuova denuncia), che può dare avvio a un nuovo separato procedimento, nel caso in cui il precedente caso “collegato” sia stato archiviato o già rinviato a giudizio.

Questo carattere discontinuo e frammentario nell'attività tipica di analisi e gestione dei fascicoli, si dimostra inadeguata per affrontare le sfide che caratterizzano i casi di violenza contro le donne, specialmente quando contraddistinti da ricorsività o da uno sbilanciamento di potere tra aggressore e vittima. Per cogliere la corretta rilevanza penale delle condotte che vengono riportate in sede di denuncia e perseguirle in maniera efficace, è necessaria una ricostruzione e una valutazione della situazione fattuale che permetta di far emergere un *pattern* di abuso sottostante. Frazionare le singole condotte segnalate, considerandole come episodiche, non soltanto non agevola la delineazione di tale dinamica, ma può impedire una visione complessiva della vicenda, con significative conseguenze per la prosecuzione dell'indagine. Ad esempio, un approccio discontinuo al fascicolo potrebbe condurre al rischio di perseguire il presunto perpetratore per reati di natura diversa e gravità inferiore (es. il reato di lesioni anziché quello di maltrattamenti in famiglia) o, addirittura, di giungere all'archiviazione del caso, eventualità tutt'altro che remota in questo settore, in cui la ritrattazione e il ridimensionamento da parte della vittima sono fenomeni diffusi.

In buona sostanza, la parcellizzazione del fascicolo porta a una parcellizzazione del caso e, dunque, a una parcellizzazione e a un ridimensionamento della violenza.

La ristrutturazione dell'organizzazione della Procura di Tivoli nell'azione di contrasto alla violenza contro le donne, parte da questa consapevolezza e dall'idea che per giungere a una gestione giudiziaria

¹⁴ La pianta organica dell'Ufficio includeva sette (7) sostituti procuratori, di cui (3) magistrati si occupavano di violenza contro le donne ma in maniera non esclusiva.

¹⁵ L'esperienza di innovazione viene avviata su impulso del Procuratore della Repubblica, dott. Francesco Menditto che, al suo arrivo presso la Procura di Tivoli, aveva maturato esperienza più che ventennale nel settore della criminalità organizzata. Il dott. Menditto comincia la propria carriera presso il Tribunale di Napoli, dove si occupa prevalentemente di confische antimafia e, da 2011 al 2016, assume la dirigenza dell'Ufficio presso la Procura di Lanciano. In questa sede entra in contatto con la casistica in materia di violenza contro le donne. La Procura di Lanciano è piccola e la casistica gestibile come affare ordinario, considerato il carico di lavoro non eccessivo. Nel 2016, diventa capo dell'Ufficio presso la Procura di Tivoli, un ufficio di Procura impegnativo, che copre un territorio geografico ampio, caratterizzato da una criminalità diffusa in tutti i settori, con un carico di lavoro rilevante.

efficace della casistica in esame si rendano necessari una struttura e un modello di organizzazione del lavoro capaci di supportare un approccio unitario al fascicolo. Questo processo di trasformazione ha tratto un'importante fonte di ispirazione dal settore della lotta alla criminalità organizzata e ai fenomeni di stampo mafioso. Pur esistendo differenze sostanziali, vi sono, infatti, significativi parallelismi tra questi fenomeni criminali.

Molte forme di violenza contro le donne, in particolare la IPV, condividono con la criminalità organizzata e l'associazione mafiosa un carattere ricorsivo, di abitudine e continuità nel tempo. In entrambi i casi, non si tratta di manifestazioni isolate e decontestualizzate, ma di situazioni che si sviluppano all'interno di dinamiche profondamente radicate nel tessuto sociale e che perdurano nel tempo. Questa caratteristica rende entrambi i fenomeni estremamente resilienti. La criminalità organizzata è capace di resistere ad "attacchi" esterni e addirittura di espandersi attraverso cellule tenaci o nuovi clan che emergono per dominare il territorio. Allo stesso modo, le dinamiche abusive poste in essere dal maltrattante resistono agli sforzi per interrompere il ciclo di violenza, riadattandosi per mantenere il controllo sulle vittime, persino durante la condanna carceraria e oltre. Inoltre, sia la criminalità organizzata che alcune forme di violenza contro le donne utilizzano l'intimidazione come strumento di controllo. Le associazioni mafiose si basano sulla forza di intimidazione del vincolo associativo e delle condizioni di assoggettamento e omertà che ne derivano, mentre i maltrattanti impiegano l'assoggettamento psicologico, emotivo ed economico delle vittime per imporre il silenzio, spesso trovando sostegno di un circuito sociale e familiare che ostacola la reazione delle vittime.

Riconoscere questo parallelismo è stato fondamentale per impostare e consolidare un approccio più efficace e coordinato nella lotta contro questo tipo di delittuosità a livello locale. È stato ritenuto che, analogamente a quanto avviene nelle Direzioni Distrettuali Antimafia, il Pubblico Ministero incaricato dovrebbe seguire il procedimento sin dalle fasi preliminari fino al termine del suo ciclo di vita, favorendo così l'emersione del fenomeno e un'efficace attività di perseguimento. Questo approccio dovrebbe poi estendersi anche alle fasi di esecuzione e a quelle successive alla scarcerazione. Considerato l'alto tasso di recidiva e il significativo rischio che la vittima possa essere nuovamente colpita dallo stesso maltrattante, è infatti essenziale adottare un approccio proattivo. Sono molti i casi di donne che, pur avendo ottenuto delle condanne definitive a carico del perpetratore, a seguito della scarcerazione possono trovarsi nuovamente vulnerabili dopo la scarcerazione, anche perché spesso indotte (o costrette) a riaccolgerlo presso l'abitazione familiare.

Oltre alle peculiarità del fenomeno, lo sforzo orientato a istituire una struttura organizzativa e un modello di lavoro in grado di sostenere l'approccio integrato e specialistico alla gestione del fascicolo è stato dettato da altri fattori.

In primo luogo, è stato tenuto conto dell'esigenza di celerità che la normativa rilevante richiede nella trattazione dei casi di violenza contro le donne e domestica. Tali casi devono essere gestiti in via prioritaria e con tempistiche stringenti, soprattutto nella circostanza in cui si ritenga necessario richiedere al Giudice per le Indagini Preliminari l'adozione di misure cautelari, un'evenienza frequente.

Inoltre, è stato considerato il fatto che i casi correlati alla violenza contro le donne nel territorio di competenza sono numerosi e che la loro gestione comporta un carico di lavoro considerevole. Tale carico deriva sia dalla frequente necessità di adottare con immediatezza misure cautelari a tutela della persona offesa, sia dal fatto che questi casi richiedono un'istruttoria complessa. L'acquisizione del materiale probatorio richiede una particolare "cura" e un elevato grado di approfondimento. Frequentemente si rende necessario ascoltare nuovamente la persona offesa, insieme a molti altri testimoni e la polizia. In sostanza, la gestione di questi casi rappresenta una sfida significativa per il magistrato responsabile, sul quale grava anche un'intensa pressione psicologica. Tutto considerato, è corretto dire che i casi di violenza contro le donne sono tra quelli più "pesanti" e che, anche in termini di volume sul totale dei sopravvenuti, incide maggiormente sul carico di lavoro della Procura.

Tutte queste considerazioni, che hanno guidato la decisione di conferire priorità a questo ambito e di adottare una struttura organizzativa finalizzata a migliorarne l'attività di perseguimento, sono ulteriormente sostenute dalla volontà del Capo dell'Ufficio di operare in conformità agli orientamenti normativi che caratterizzano da tempo lo sviluppo di questo settore di politica criminale a livello in-

ternazionale. Tale approccio mira a superare il formalismo che tipicamente contraddistingue il trattamento di tali casi. Inoltre, questo non si rifugia nella retorica della “mancanza di risorse”. Nonostante le carenze di organico siano un problema annoso, che pesa, sebbene con diversa intensità, su tutti gli uffici giudiziari, assegnare un numero adeguato di pubblici ministeri alla gestione di tali casi, è essenziale non solo per garantire un’azione pubblica efficace e proteggere le vittime, ma soprattutto favorire l’emersione del fenomeno. Il numero di denunce per reati associabili alla violenza sulle donne tende ad essere ancora molto basso, soprattutto in determinati territori; tuttavia, studi – quali quelli ISTAT – ci dicono che si tratta di una fenomenologia criminale endemica. Ciò considerato, come per la criminalità organizzata sono stati adottati meccanismi che consentono alla magistratura di attivare delle “antenne” sul territorio (es. monitoraggi, intercettazioni, etc.), così per la violenza sulle donne è stato fatto un investimento finalizzato ad allineare il dato numerico attuale delle “richieste di aiuto” a quello reale, sommerso. Come si vedrà meglio nel seguito della trattazione, agli interventi adottati per ridefinire l’assetto interno dell’Ufficio, sono state accompagnate numerose iniziative per fare rete sul territorio, avvicinarsi alla cittadinanza e dare delle risposte concrete a un bisogno attuale e pressante.

Come dimostrano i dati disponibili, l’adozione di questo approccio integrato nell’azione di contrasto alla violenza sulle donne, attivo dal 2017, ha dato (e sta dando) risultati incoraggianti in termini di aumento dei procedimenti giudiziari per questi reati. In particolare, nel periodo compreso tra il 1° luglio 2016 e il 30 giugno 2020, i procedimenti contro gli autori noti di violenza domestica (art. 572 c.p.) hanno subito un’impennata del 115% circa, passando da 247 casi a 531. Per quanto riguarda i procedimenti relativi allo stalking (art. 612-bis c.p.), si è registrato un aumento di quasi il 70%, passando da 206 a 350 casi. Anche i procedimenti per violenza sessuale (art. 609-bis ss. c.p.) hanno registrato un aumento sostanziale (47%), passando da 49 casi a 72. In totale, per questi reati chiave di violenza contro le donne, l’aumento percentuale complessivo è quasi del 90%. Contrariamente alle narrazioni ricorrenti, questi dati non indicano un incremento di questo tipo di crimini. Al contrario, suggeriscono che nel distretto di Tivoli la tolleranza sociale per questi reati è diminuita in modo significativo. Questi dati riflettono un aumento del numero di persone che vedono il sistema giudiziario come una soluzione ai loro problemi anziché un ulteriore fardello da sostenere. Questi dati indicano una maggiore presa di coscienza da parte delle vittime, un aumento della fiducia nel sistema giudiziario e un migliore accesso alla giustizia.

5.2. *Il riassetto organizzativo degli uffici e la ridefinizione delle modalità di lavoro*

Sulla base di tali presupposti, le prime iniziative di cambiamento adottate hanno interessato la struttura interna della Procura, sottoponendo l’Ufficio a un processo di riorganizzazione improntato su un più incisivo principio di gestione specializzata degli affari.¹⁶

5.2.1. Assetto organizzativo e risorse umane

Presso la Procura di Tivoli, la definizione di gruppi di lavoro rappresenta il principale strumento organizzativo impiegato per ottimizzare la distribuzione delle risorse e facilitare la gestione specialistica degli affari, anche in considerazione delle inclinazioni individuali dei magistrati.

Nel 2017, alla luce dello stato della criminalità sul territorio, dei dati statistici e delle esigenze di gestione degli affari, si è proceduto alla revisione del precedente assetto, definendo l’istituzione di tre gruppi di lavoro, dedicati alla trattazione specialistica degli affari riguardanti: a) reati di violenza di genere, domestica, contro le donne e ai danni dei minori (cd. Gruppo UNO); b) reati di criminalità economica e con colpa in ambito sanitario (Gruppo DUE); e reati ambientali, urbanistici, a tutela della salute e della sicurezza del lavoro nonché contro la PA connessi (Gruppo TRE). Ciascun sostituto procuratore è stato assegnato a uno specifico gruppo specializzato in via esclusiva, pur contribuendo in modo residuale alle indagini relative ai restanti affari (cd “generico”).¹⁷ Nonostante tale ripartizione,

¹⁶ Per maggiori dettagli sull’evoluzione dell’assetto organizzativo della Procura di Tivoli si vedano: Progetto Organizzativo dell’ufficio per il triennio 2017-2019, 30 gennaio 2018; Progetto Organizzativo dell’ufficio per il triennio 2020-2022, 15 marzo 2021; Progetto Organizzativo dell’ufficio per il triennio 2020-2023, 15 marzo 2021-aggiornato al 11 dicembre 2023.

¹⁷ Si veda il Progetto organizzativo 2017-2019.

tutti i pubblici ministeri in servizio presso la Procura di Tivoli contribuiscono all'azione di contrasto a tali reati, sia partecipando alle riunioni di coordinamento, sia intervenendo – in raccordo con il magistrato di turno, in situazioni di emergenza nell'ambito del cd "Turno esterno", attraverso indicazioni su arresti, fermi, allontanamenti urgenti disposti dalla polizia giudiziaria.

Il Gruppo UNO, in particolare, è stato costituito in ragione della necessità di contrastare delle fattispecie di reato pervasive e diffuse sul territorio nonché di individuare strumenti gestionali efficaci nel garantire non solo l'accertamento della responsabilità del presunto autore, ma anche l'effettiva applicazione delle tutele che la rilevante normativa internazionale e sovranazionale riconosce alle vittime ("persone offese" nell'ordinamento italiano). Questo Gruppo si contraddistingue per la particolare natura della materia trattata, che esige il possesso di conoscenze e competenze specifiche, e la cui trattazione implica un considerevole carico di lavoro. Per questo motivo, negli ultimi anni sono stati compiuti sforzi per potenziarne il contingente. Da un lato, è stato incrementato il numero di unità di personale assegnate, con lo scopo di far fronte all'aumento delle notizie di reato che, in questa materia, generalmente richiedono un trattamento prioritario e, in molti casi, l'applicazione di misure cautelari. Attualmente, su un totale di 11 magistrati della Procura di Tivoli, 6 unità di personale operano con all'interno del Gruppo UNO. Dall'altro, è stato sostenuto il rafforzamento delle competenze specialistiche dei magistrati assegnati, che hanno intrapreso un percorso di formazione e aggiornamento continuo, in modo da migliorare la consapevolezza dei fenomeni affrontati, assicurando nel contempo un trattamento più uniforme degli affari giudiziari nell'ambito di competenza del circondario. A riguardo, l'impegno si è concentrato su due obiettivi principali: aumentare la consapevolezza del fenomeno tra i magistrati (e la polizia giudiziaria) e sviluppare le competenze per acquisire in modo appropriato le informazioni necessarie e i fatti, evitando pregiudizi e ricostruzioni personali, valutare l'attendibilità delle affermazioni della vittima e prendere decisioni tempestive a sua tutela. Ciò comporta, innanzitutto, la fondamentale capacità di distinguere tra situazioni di conflitto (in cui entrambi i partner condividono un livello paritario di potere relazionale e si riconoscono reciprocamente come individui di pari dignità) e casi di violenza (caratterizzati da un rapporto di potere asimmetrico tra i soggetti coinvolti, in cui la forza è impiegata per esercitare il controllo sul partner, senza possibilità di negoziazione). Altrettanto cruciale è la consapevolezza di cosa sia il cosiddetto "ciclo della violenza" e delle dinamiche di ritrattazione e minimizzazione che ne derivano, così come la comprensione dei fattori di rischio associati.

A coadiuvare l'attività del Gruppo UNO interviene una parallela Sezione specializzata della polizia giudiziaria interna, appositamente istituita per tutte le attività di competenza da svolgersi con riferimento ai fascicoli di violenza contro le donne. Si tratta di un tassello molto importante del progetto di riorganizzazione dell'Ufficio, creato *ad hoc* per incrementare l'efficacia delle procedure pertinenti.

Da un lato, la Sezione specializzata costituisce un punto di riferimento privilegiato per i nuclei di polizia giudiziaria esterna che si trovano a gestire sul territorio i casi in esame e, dunque, si occupano degli interventi sul posto, della raccolta delle denunce della persona offesa e della trasmissione in Procura della notizia di reato. La presenza di un'unità specializzata all'interno della Procura permette, infatti, un coordinamento ottimale con le forze di polizia sul territorio, elevando notevolmente le possibilità di successo nelle indagini, particolarmente nei casi di maggiore complessità, come dimostrato dai risultati positivi ottenuti nei casi in cui tale sinergia è stata attuata.

Inoltre, questo gruppo specializzato si configura come un punto di riferimento immediato e costante per i pubblici ministeri, promuovendo una comunicazione e un confronto continuo. La possibilità di avvalersi di approfondimenti mirati consente un livello di specializzazione molto elevato nonché un approccio conforme agli standard internazionali, offrendo un vantaggio strategico nel trattamento dei casi. La prossimità con gli uffici dei pubblici ministeri, tra l'altro, facilita ulteriormente la discussione e la gestione congiunta delle problematiche emergenti durante le indagini, rappresentando un aspetto cruciale nella gestione efficace dei fascicoli.

Il criterio della specializzazione si applica, inoltre, all'impiego della magistratura onoraria per la gestione degli affari di competenza della Procura. Come verrà illustrato di seguito (paragrafo 6.2.4.2, lett a), allo scopo di garantire un'adeguata gestione dei casi di competenza del giudice monocratico, che vedono il coinvolgimento dei Vice Procuratori Onorari (VPO), si è operato su più versanti: è stata fortemente incentivata la formazione specialistica dei VPO; sono state condivise direttive scritte circa i comportamenti

e le strategie processuali da seguire; sono stati standardizzati meccanismi di coordinamento con pubblici ministeri responsabili delle indagini, per assicurare continuità e chiarezza nella gestione del caso e; infine, sono stati posti in essere sistemi di supervisione da parte del capo dell'Ufficio. Data la complessità della casistica in esame e tenuto conto della considerevole mole di casi nonché del numero di magistrati coinvolti, le attività di competenza del Gruppo UNO prevedono il ricorso a forme di coordinamento e supervisione.

Il Gruppo si avvale, innanzitutto, della figura di un Coordinatore, responsabile di sovrintendere alle attività complessivamente svolte. Il Coordinatore ha il compito di assistere il Procuratore nell'attuazione degli obiettivi organizzativi e di esercitare funzioni di direzione. Inoltre, ha la facoltà di convocare regolari riunioni di coordinamento con gli altri magistrati addetti e la polizia giudiziaria, oltre a determinare i casi in cui il sostituto procuratore che presidia il procedimento è tenuto a riferire o fornire informazioni circa il caso seguito. Di particolare rilievo, è l'azione che il coordinatore svolge per garantire l'omogeneità delle soluzioni investigative e interpretative, nonché per orientare gli interventi nei procedimenti civili o nelle azioni a tutela dei minorenni.

Oltre all'azione di coordinamento, in questa materia è previsto un diretto coinvolgimento del Procuratore della Repubblica nell'attività di supervisione dei casi connessi, evidenziando l'impegno costante del Capo dell'Ufficio nella gestione attiva e accurata degli affari legati alla violenza contro le donne, al fine di assicurare una risposta giudiziaria efficace e tempestiva. Questo ruolo di supervisione si manifesta in modo significativo nei casi in cui sono richieste misure cautelari, e nelle ipotesi di respingimento, sostituzione o revoca di tali misure. A seguito di eventuale accoglimento della richiesta da parte del GIP, se questa non è ritenuta convincente si propone ricorso in appello. Il Procuratore svolge, inoltre, un monitoraggio diretto delle sentenze di condanna e di assoluzione, intervenendo con l'eventuale presentazione di impugnazioni quando lo ritenga necessario. Inoltre, procede alla verifica dell'esito delle udienze dei procedimenti in esame, in particolare se vi è una misura cautelare in atto, anche al fine, per esempio, di procedere a indagini integrative.

5.2.2. I criteri di priorità nella trattazione degli affari

Nell'ambito delle modifiche volte a potenziare la qualità e l'efficacia della risposta giudiziaria, sono state, innanzitutto, apportate modifiche ai criteri di priorità nella trattazione degli affari. In particolare, ai crimini associati alla violenza contro le donne è stata assegnata una priorità assoluta, identificando i relativi casi come di "Fascia A". Fanno eccezione i procedimenti concernenti i delitti di cui agli articoli 570 e 570bis, qualificati come di "Fascia B", che hanno priorità successiva.

Tab. 2 – Reati attribuiti alla competenza del Gruppo UNO secondo i criteri di priorità

Fascia A	Fascia B
Art. 572 c.p. – Maltrattamenti in famiglia	Art. 570 c.p. - Violazione degli obblighi di assistenza familiare
Artt. 609-bis; 609-ter; 609-octies c.p. – Violenza sessuale, aggravata e di gruppo	Art. 570-bis c.p. - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio
Art. 609-quater c.p. – Atti sessuali con minorenni	
Art. 609-quinquies c.p. – Corruzione di minorenni	
Art. 612-bis c.p. – Atti persecutori	
Art. 612-ter c.p. – Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti	
Art. 575 c.p. – Omicidio, se aggravato da 576 primo comma, n 2 c.p.; 576 primo comma, n 5 c.p.; 576 primo comma, n 5.1 c.p.; 577 primo comma, n 1 c.p.; 577 secondo comma c.p.	
Art. 582 c.p. – Lesioni personali, se aggravato da 576 primo comma, n 2 c.p.; 576 primo comma, n 5 c.p.; 576 primo comma, n 5.1 c.p.; 577 primo comma, n 1 c.p.; 577 secondo comma c.p.	
Art. 583-quinquies c.p. – Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, se aggravato da 576 primo comma, n 2 c.p.; 576 primo comma, n 5 c.p.; 576 primo comma, n 5.1 c.p.; 577 primo comma, n 1 c.p.; 577 secondo comma c.p.	

Questo intervento mira a garantire un avvio tempestivo delle attività investigative e a valutare rapidamente la necessità di richiedere l'applicazione di misure cautelari personali a protezione della persona offesa. Il fattore tempo nell'ambito di questa casistica è, infatti, fondamentale. L'analisi delle sentenze di assoluzione mostra come a un tale esito spesso si giunga non in ragione dell'inconsistenza della condotta pregiudizievole, ma a seguito di episodi di ritrattazione o ridimensionamento da parte della persona offesa, che può essere spinta in tale direzione per svariate ragioni (es. pressioni derivanti dal contesto familiare, mancanza di una rete sociale di supporto, situazioni personali non sostenibili sul piano economico, timore di perdere la custodia dei figli, paura di ritorsioni e minacce, escalation della violenza, sfiducia nelle istituzioni, etc.).

5.2.3. Ridefinizione del flusso di lavoro e delle modalità di gestione degli affari

Per poter assicurare la gestione dei casi secondo l'ordine di priorità stabilito nonché l'applicazione dei criteri di specializzazione e standardizzazione sui quali è improntata la riorganizzazione, il flusso di lavoro è stato rivisitato integralmente, sin dalla fase di ricezione presso la Procura della notizia di reato.

Gli orientamenti e le istruzioni da seguire, sia per i pubblici ministeri che per il personale amministrativo della Procura, sono stati formalizzati attraverso la creazione di Linee Guida, circolari e protocolli operativi, strumenti a carattere pratico-operativo, adottati per guidare e orientare l'azione della Procura nello svolgimento concreto delle attività di indagine, assicurando un intervento uniforme nel circondario nonché un'applicazione non formalistica delle norme vigenti. Questi documenti sono costantemente aggiornati per garantire l'allineamento delle prassi adottate con l'evoluzione della normativa vigente.¹⁸

Rilevano, ad esempio, le Linee guida per l'azione del Pubblico Ministero nei procedimenti civili in materia di allegazioni di violenza di genere e tutela dei minorenni (la cui ultima versione è stata adottata nel febbraio 2023), nonché le Linee Guida al personale amministrativo per le esecuzioni delle misure cautelari personali (che integrano le Direttive alla polizia giudiziaria).¹⁹ Di particolare attualità sono le *Linee Guida per l'applicazione della Legge n. 168/2023, Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*, che mirano a garantire un'applicazione immediata e omogenea della più recente novella normativa, contribuendo così a una migliore tutela della persona offesa e a un esercizio più efficace dell'azione penale.²⁰

La reingegnerizzazione in chiave specialistica delle prassi che scandiscono il procedimento ha interessato le attività della Procura sin dalle fasi preliminari l'avvio dell'azione penale. Questo processo ha avuto come primo obiettivo l'identificazione e la categorizzazione delle notizie di reato rientranti nell'ambito di competenza del Gruppo UNO. A tale scopo, le responsabilità dell'Ufficio Primi Atti, unità organizzativa incaricata della ricezione, raccolta e selezione delle notizie di reato (NDR) e di altri atti, sono state ridefinite. Inoltre, sono state stabilite disposizioni specifiche che l'Ufficio deve seguire per il trattamento dei reati di violenza di genere a danno delle donne e domestica.²¹ In particolare, l'Ufficio è responsabile dell'accurato inserimento nei registri informatici²² delle notizie di reato concernenti i crimini esplicitamente disciplinati dal Codice Rosso, nonché di altre fattispecie di reato²³ che, pur non rientrando nella portata materiale di questo, sono da attribuire

¹⁸ Per un elenco completo dei provvedimenti adottati si rimanda al sito ufficiale della Procura, in particolare alle pagine https://www.procura.tivoli.giustizia.it/contrasto_violenza_doc.aspx e <https://www.procura.tivoli.giustizia.it/documenti.aspx>

¹⁹ I contenuti di entrambi i documenti verranno approfonditi in sezioni successive del presente working paper.

²⁰ Linee Guida per l'applicazione della Legge n. 168/2023, Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica, 6 dicembre 2023.

²¹ Si veda il provvedimento di riorganizzazione dell'Ufficio Primi Atti, al fine di assicurare l'uniforme e rapida selezione delle notizie di reato, degli atti e dei seguiti pervenuti, con particolare riferimento a quelli che non presentano particolari questioni – in fatto e in diritto – da risolvere, N. Prot. 342/2016 Tivoli, 27 settembre 2016, aggiornato con le modifiche derivanti dalla l. 69/2019 (cd. Codice Rosso). Versione 11 dicembre 2023. Disponibile alla pagina https://www.procura.tivoli.giustizia.it/documentazione/D_11043.pdf

²² Si tratta dei registri mod. 21 (noti) e 44 (ignoti) nonché del registro mod. 45 (fatti non costituenti reato).

²³ Si fa riferimento alle relazioni autore-vittima di cui agli artt. 362-bis c.p.p (reati per i quali è previsto l'onere di valutare la richiesta di misura cautelare entro trenta giorni dell'iscrizione della notizia di reato), 384-bis, comma 1, c.p.p (reati per i quali la polizia giudiziaria può disporre l'allontanamento urgente dalla casa familiare), art. 3 d.l. n. 93/2013, conv. con la l. n. 119/2013 (Reati per i quali opera la perseguibilità d'ufficio e una specifica aggravante se commessi dopo l'ammonimento del questore).

al personale assegnato a tale Gruppo in ragione della relazione che intercorre tra l'autore e la vittima.²⁴ Di tale relazione va, dunque, data evidenza nella pertinente documentazione.

Per agevolare lo spedito svolgimento del flusso di lavoro, l'Ufficio è altresì incaricato di compilare la nota di iscrizione, riportando alcune importanti informazioni. Oltre a specificare se si tratta di reati in base al Codice Rosso (etichettati come *V.G.*) o reati associabili a tali condotte (come sopra indicato), è essenziale precisare se la persona offesa – o la persona denunciante/querelante, se diversa dalla persona offesa – sia stata già ascoltata, apponendo l'etichetta *P.O. asc.* in caso affermativo. Infine, sono da annotare eventuali richieste di provvedimenti urgenti, quali la richiesta di misure cautelari o di allontanamento urgente dalla casa familiare. La documentazione completa deve essere consegnata entro la fine della giornata agli atti del Pubblico Ministero di turno per le necessarie determinazioni.

Il Pubblico Ministero di turno, tramite il personale della propria segreteria, provvederà tempestivamente a trasmettere gli atti all'Ufficio Centralizzato Iscrizioni (idealmente nel corso della stessa giornata), così che si possa procedere rapidamente all'iscrizione della NDR e alla sua "etichettatura".

Qualora si tratti di reati disciplinati dal Codice Rosso, la copertina del fascicolo dovrà riportare le seguenti indicazioni:

- La dicitura *V.G.* e il relativo bollino adesivo rosso;
- La dicitura *P.O. asc.* e il relativo bollino adesivo verde, nel caso in cui la persona interessata sia stata già ascoltata;
- Il timbro "*Richiesta di provvedimento urgente*", nel caso in cui questo risulti nella nota di iscrizione;
- Per i reati collegati alla *V.G.* ma non disciplinati del Codice Rosso, che ricadono tuttavia nella competenza del Gruppo UNO, è da apporre il bollino adesivo arancione. Il timbro "*Richiesta di provvedimento urgente*", dovrà essere apposto nel caso in cui questo risulti nella nota di iscrizione.

Poiché per tali fascicoli si prevede una trattazione prioritaria, l'Ufficio è tenuto a trasmettere tale documentazione alle segreterie dei magistrati assegnatari entro le ore 13:00 della giornata in cui è avvenuta l'iscrizione.

L'assegnazione degli affari avviene automaticamente e in modo predeterminato, così da assicurare una distribuzione equa dei fascicoli tra i pubblici ministeri appartenenti al Gruppo UNO. A questo scopo, all'interno del "SICP – Sistema Informativo della Cognizione Penale" è stata creata la categoria "*Violenza di Genere*", utilizzata per catalogare tutti i casi riguardanti reati disciplinati dal Codice Rosso. I reati così categorizzati vengono successivamente assegnati ai magistrati titolari dei relativi procedimenti, seguendo l'ordine stabilito nel cosiddetto "Turno settimanale-Violenza di Genere". Il "Turno" è organizzato in modo tale da garantire che ogni settimana un Pubblico Ministero specializzato sia incaricato di gestire i nuovi fascicoli, assicurando così una costante supervisione specialistica della materia.

Il conferimento dei casi in base a tale "Turno" consente una veloce visualizzazione dei sopravvenienti da parte del Pubblico Ministero, facilitando un rapido intervento in situazioni di urgenza anche per i casi assegnati ad altri magistrati del Gruppo temporaneamente non reperibili. Questo sistema di assegnazione si applica anche agli altri reati di competenza del Gruppo, ad eccezione di quelli previsti dagli articoli 570 e 570bis del codice penale, i quali – se non connessi ad altri reati – vengono assegnati al Coordinatore insieme ai casi di precedente connesso ai delitti di spettanza del Gruppo.

Il Pubblico Ministero incaricato seguirà il fascicolo a lui assegnato per l'intera durata del suo ciclo di vita. Ciò implica che, nei casi di reati di violenza sulle donne e, in particolare, nei casi di maltrattamenti in una relazione di intimità, la rappresentanza dell'accusa durante il dibattimento sarà assicurata dal Pubblico Ministero titolare dell'indagine, specialmente nei casi di maggiore gravità. A questo Pubblico Ministero saranno inoltre assegnati eventuali procedimenti successivi che coinvolgano la

²⁴ Si tratta delle seguenti fattispecie: costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-bis c.p.); percosse (art. 581 c.p.); lesioni personali (art. 582 c.p.) in ogni caso e non solo per le aggravanti cd codice rosso (art. 582 aggravate ai sensi dell'art. 576, primo comma, n. 2, 5 e 5.1 e ai sensi dell'art. 577, primo comma n. 1 e secondo comma, c.p.); pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-bis c.p.); interruzione di gravidanza non consensuale (art. 593-ter c.p.); violenza privata (art. 610 c.p.); minaccia grave (art. 612, secondo comma, c.p.); stato di incapacità procurato mediante violenza, nelle ipotesi aggravate 613, terzo comma, c.p.); (art. 17) violazione di domicilio (art. 614 c.p.); 18) danneggiamento (art. 635 c.p.).

stessa persona offesa o lo stesso autore del reato, seguendo una “versione perfezionata” del cosiddetto criterio del precedente. Inoltre, la trattazione unitaria si applica anche alle denunce/querelle reciproche, anche di calunnia o falsa testimonianza presentate nel corso del procedimento o anche a conclusione dello stesso. Questo metodo organizzativo mira a prevenire la perdita di una visione complessiva del caso, situazione che potrebbe compromettere l’efficacia della risposta giudiziaria.

La regola del precedente viene applicata in ogni circostanza, indipendentemente dalla conclusione del procedimento, sia che questo si chiuda con un’archiviazione, sia che proceda con un rinvio a giudizio e fino a una sentenza. Questo approccio non implica l’unificazione dei procedimenti, che continuano a necessitare di tempistiche e valutazioni distinte, ma offre al Pubblico Ministero la possibilità di mantenere una visione d’insieme su casi che, seppur separati, coinvolgono gli stessi individui, garantendo così un trattamento più informato e coerente delle vicende giudiziarie.

5.2.4. Determinazioni del Pubblico Ministero e minimizzazione della vittimizzazione secondaria

A seguito dell’assegnazione, il magistrato incaricato è chiamato a esaminare il fascicolo e a prendere i provvedimenti necessari, prestando particolare attenzione a talune fasi della procedura che, se non gestite adeguatamente, potrebbero causare vittimizzazione secondaria.

a) L’ascolto della persona offesa e la raccolta delle fonti di prova

L’audizione della persona offesa è uno dei passaggi della procedura cui è stata prestata massima attenzione da parte della Procura di Tivoli, sia per la sua centralità ai fini del buon andamento delle indagini, sia per l’impatto che essa rischia di avere sulla vittima della condotta abusiva in termini di vittimizzazione secondaria.

In questo genere di casi, il cuore del fascicolo è rappresentato proprio dalla narrazione della persona offesa, che nella stragrande maggioranza dei casi costituisce l’elemento di prova principale. Per questa ragione si presta molta attenzione alle modalità con cui la persona interessata viene accolta e ascoltata, così come le modalità con cui vengono poste le domande e annotate le risposte.

“[...] bisogna ricordare che di fronte si ha una persona che non è venuta a raccontare del furto della macchina o del portafogli, ma che ti sta raccontando della sua vita distrutta, [...] dei frantumi del suo percorso di vita”

“[...] un conto è raccontare del furto di un portafogli, un conto è raccontare a un perfetto estraneo della propria vita privata, [...] che io sto con un uomo da venti anni, ero innamorata, l’ho sposato, ci ho fatto dei figli. Poi quest’uomo mi massacra di botte, mi tratta come una puttana, mi dice puttana tutti i giorni, spacca i piatti e in casa fa le cose peggiori. Mi costringe ad avere rapporti sessuali anche se io non voglio... e io lo racconto a una persona che non conosco, che non ho mai visto prima. [...] Per fare tutto questo sto già superando un grosso ostacolo interiore. Quello della mia vergogna.”

L’acquisizione di informazioni da parte della persona offesa in questi casi è un lavoro che richiede grande professionalità e specializzazione. Si richiede di creare un clima di empatia e fiducia nonché scevro da qualsiasi forma di pregiudizio o stereotipo che possa impattare negativamente la credibilità del racconto.

“[...] se una persona va a denunciare il furto di una macchina, a meno che non succeda qualcosa di clamoroso, nessuno mette in discussione il racconto fatto. Questo viene trasmesso al Pubblico Ministero, che si adopera con tempestività per adottare i provvedimenti necessari. [...] se però una donna va a denunciare una violenza (di essere stata violentata, di essere stata perseguitata o di aver subito maltrattamenti da parte del partner) questo non avviene in automatico ”

Non è infrequente che in questi casi si metta in discussione la veridicità delle dichiarazioni rese.

“[...] Perché non devo credere a questa persona? Perché devo usare un metro di giudizio diverso da quello che uso per il furto dell’auto? ... Se non perché ho un pregiudizio culturale... se non perché, infondo, ho il dubbio che questa donna stia facendo queste accuse perché c’è qualcosa sotto di strumentale. Forse si sta separando e vuole ottenere altro [...]”

Le diffuse argomentazioni riguardo la presunta strumentalità o calunniosità di tali denunce, tuttavia, non è corroborata da dati oggettivi.²⁵ Al contrario, uno studio promosso dalla Procura sulle accuse di calunnia, intese come denunce consapevolmente false (ai sensi degli artt. 368 c.p. e 372 c.p.), ha mostrato che nel periodo 2017-2021, presso il Tribunale di Tivoli, nessuna delle condanne irrevocabili per calunnia era associata a reati di violenza contro le donne. Riguardo al presunto carattere strumentale di tali accuse, al momento, non sono disponibili dati che confermino un legame causale di tipo strumentale tra denunce per maltrattamenti e contestuali procedure civili di separazione o divorzio.²⁶ L’orientamento della Procura è che valutare la strumentalità di una denuncia solo perché correlata a una procedura di separazione o divorzio risulti complesso senza definizioni inequivocabili e, pertanto, non si possa assumerne la correlazione, soprattutto in una fase precoce del procedimento. Come per qualsiasi altro reato, l’attività di verifica delle dichiarazioni è da svolgersi solo successivamente e non c’è ragione di seguire sul punto un atteggiamento “anticipatorio”. La decisione sull’infondatezza delle accuse spetta al giudice penale, mentre è il giudice civile che valuta la validità delle istanze presentate per gli aspetti di competenza.

Considerando ciò, l’indicazione fornita è quella di ascoltare il racconto della vittima con un atteggiamento aperto, empatico, privo di scetticismo, per favorire una narrazione serena dei fatti, delle circostanze e della sfera emotiva della persona offesa. Rispetto alla valutazione dell’attendibilità e veridicità delle dichiarazioni rese dalla vittima, i criteri seguiti dai magistrati della Procura di Tivoli sono quelli normalmente utilizzati in ogni tipo di indagine (es. racconto coerente e dettagliato delle circostanze che sono utili al magistrato per ricostruire i fatti). Questi ultimi, tuttavia, si inseriscono in una strategia investigativa più ampia, che da spazio ad altre fonti, che possono aiutare a dare riscontro (o a smentire, se del caso) le accuse nonché a fornire un quadro conoscitivo più solido e completo, particolarmente utile in caso di ridimensionamento o ritrattazione.²⁷ Tra gli esempi è possibile citare la documentazione medica relativa alle lesioni riportate dalla vittima, le relazioni provenienti dai CAV o le testimonianze di altre persone informate sui fatti. Tali fonti costituiscono esempi di risorse informative che la Procura è in grado di acquisire rapidamente, anche grazie agli accordi e ai protocolli operativi definiti con gli attori della rete locale di supporto alle vittime, come verrà illustrato più dettagliatamente di seguito (vedi par. 6.3.2 e par. 7 e ss).

Per garantire un ascolto adeguato delle persone offese e assicurare la qualità delle informazioni acquisite, riducendo al minimo il rischio di vittimizzazione secondaria, la Procura ha promosso importanti iniziative. In particolare, ha impartito precise direttive alla polizia giudiziaria (sub), tra cui spicca la richiesta di videoregistrare le dichiarazioni fatte dalla persona offesa durante la denuncia, con il fine di rendere più stabile la prova dichiarativa. In casi simili, infatti, il verbale di polizia non può essere un semplice riassunto del racconto del denunciante, ma deve riflettere la storia completa della violenza subita, spesso protrattasi per anni. La videoregistrazione si rivela, dunque, preziosa nel consentire di controllare in modo completo le informazioni raccolte, apprezzare le sfumature emotive durante l’interazione con le Forze dell’Ordine, valutare la correttezza delle domande poste e registrare accuratamente le risposte. Inoltre, questa modalità si è rivelata utile per gestire i casi di ritrattazione e ridimensionamento, che possono emergere successivamente, soprattutto quando la vittima non è assistita da avvocati specializzati o da associazioni di supporto, come i Centri Anti Violenza (CAV).

²⁵ Sul punto si veda La Corte di cassazione ha posto in risalto la specifica valutazione da compiere sulla attendibilità della persona offesa nei delitti di violenza di genere (S.C. sent. nn. 19847/2022, 21174/2022, 3377/2023, 39578/2022).

²⁶ Sul punto si vedano i dati presentati nell’ambito dell’Audizione del 15 giugno 2023, relazione su A.C. 1135, Modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, con cernenti i poteri del procuratore della Repubblica nei casi di violazione dell’articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale, in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere, pp. 6 ss.

²⁷ Su tale “approccio ampio” si vedano anche gli Orientamenti in materia di violenza di genere, diffusi dalla Procura Generale della Corte di Cassazione in data 3 maggio 2023, pp. 14ss.

Rileva, inoltre, l'impiego di una sala di audizione protetta per l'accoglimento delle vittime e lo svolgimento delle procedure di ascolto. La sala, in uso dal 2016, è situata in uno spazio adiacente, ma separato dagli uffici della Procura, è dotata di arredi confortevoli e accoglienti (visionabili nelle immagini 1 e 2 di seguito) nonché di strumentazione tecnologica, che permette di seguire i colloqui da una stanza di controllo separata.

Immagini 1 e 2



Foto scattate dall'autrice, previo consenso del Procuratore della Repubblica, in data 20/06/2023

Oltre a definire le modalità di conduzione delle audizioni, sono state implementate misure per garantire il rispetto dei termini temporali imposti della normativa vigente, nel tentativo contestuale di non compromettere gli aspetti qualitativi di cui sopra. Le innovazioni introdotte con il Codice Rosso, che mirano ad accelerare le prime fasi delle indagini preliminari, impongono scadenze pressanti per il Pubblico Ministero, lasciando emergere molte sfide organizzative. Tuttavia, presso la Procura, mediante l'adozione combinata di diverse misure, si è riusciti a gestire positivamente questa esperienza, garantendo tanto il rispetto della lettera quanto quello della *ratio* della disposizione.

Considerata la difficoltà per il Pubblico Ministero di condurre l'audizione entro i tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, sono state introdotte modalità specifiche per delegare questa responsabilità alla polizia giudiziaria. È stato quindi creato un elenco di domande che la polizia giudiziaria deve porre alla vittima, con l'obiettivo di raccogliere tutte le informazioni necessarie in modo dettagliato e accurato. Questo metodo permette al Pubblico Ministero di ottenere rapidamente le informazioni essenziali per valutare la situazione e decidere come procedere, senza dover riconvocare la vittima per ulteriori dichiarazioni. Il vantaggio derivante dall'impiego di questo strumento è duplice. Innanzitutto, assicura che i passaggi procedurali vengano accelerati in una fase iniziale così delicata, rispettando le norme vigenti. Inoltre, riduce il rischio di vittimizzazione secondaria. Evitare un ulteriore interrogatorio a distanza di pochi giorni permette di evitare che la vittima riviva il trauma in un breve lasso di tempo e scongiura la sensazione di non essere creduta o che il primo contatto con le Forze dell'Ordine sia stato inutile.

Qualora all'arrivo della notizia di reato l'audizione non sia stata ancora svolta dalla polizia giudiziaria, vi provvede il Pubblico Ministero, anche delegando la Sezione specializzata della polizia giudiziaria interna. Questa operazione avviene, tuttavia, sempre previa considerazione di una serie di elementi:²⁸

- a. Se la denuncia/querela è stata presentata dalla vittima (persona offesa), il Pubblico Ministero ne valuterà l'immediato ascolto, anche delegato, ma tenendo sempre conto della situazione fattuale di riferimento e delle caratteristiche della persona interessata, così da provvedere alle necessarie tutele previste dalla legge e, allo stesso tempo, evitare di alterare il quadro investigativo. Particolare attenzione si rivela necessaria nel caso in cui la persona offesa sia minorenni. In questi casi, si tende a evitare l'immediata assunzione delle informazioni, tanto diretta quanto delegata, poiché

²⁸ Le modalità di audizione della persona offesa sono oggetto di approfondimento anche in sezioni successive del presente working paper.

ricorrono i presupposti previsti dall'art. 362 c. 1ter, ult parte c.c.p., secondo il quale è possibile derogare all'obbligo per il Pubblico Ministero di assumere informazioni entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, in ragione di imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa.

- b. Se la denuncia (o la querela) è stata presentata da un soggetto diverso dalla vittima (persona offesa), la valutazione del Pubblico Ministero sarà soggetta anche a ulteriori cautele, perché dovrà tener conto delle particolari esigenze di protezione della persona offesa nonché della necessità di tutelare la riservatezza delle indagini stesse. In tali circostanze, pertanto, oltre all'adozione di particolari modalità nella conduzione dell'audizione, si potrebbe valutarne anche il posticipo, in deroga ai termini stabiliti dalla legge. Considerando che la persona interessata potrebbe non essere a conoscenza dell'avvio dell'azione legale e, soprattutto, potrebbe non essere consapevole della propria condizione, l'assunzione immediata di informazioni potrebbe rivelarsi un'operazione non solo priva di utilità in termini di acquisizione di indicazioni significative, ma anche generatrice di un'esperienza di vittimizzazione secondaria per la stessa persona offesa.

b) La richiesta di applicazione delle misure di protezione in sede cautelare

Altro passaggio critico, rispetto al quale l'attenzione della Procura è stata massima nel corso degli ultimi anni riguarda la richiesta di adozione di misure cautelari personali. Le misure cautelari sono uno strumento essenziale per proteggere le vittime da pericoli immediati nonché violenze ulteriori durante le indagini e il processo. L'adozione di tali misure, quando eseguite in modo tempestivo ed efficace, rappresenta una manifestazione tangibile della capacità del sistema giudiziario di rispondere in modo adeguato alle necessità delle vittime. Questo non solo contribuisce al ripristino della fiducia nel sistema giudiziario ma, al contempo, funge da stimolo per le vittime nel legittimo perseguimento dei loro obiettivi di giustizia.

Sulla base di tali presupposti, le prassi sviluppate a Tivoli, incluse quelle scaturenti dal dialogo con gli altri uffici giudiziari del territorio (*sub*), sono state orientate a rendere il più possibile rapido ed efficace il processo di richiesta e applicazione delle misure cautelari personali. Il Pubblico Ministero assegnatario, quando le circostanze lo richiedono, cerca di agire prontamente nella richiesta di applicazione di misure cautelari come la custodia in carcere, gli arresti domiciliari, l'allontanamento dall'abitazione familiare e il divieto di avvicinamento. La Procura ha anche svolto un ruolo di apripista a livello nazionale nell'applicazione del braccialetto elettronico,²⁹ in particolare nella sua variante anti-stalking. Questa iniziativa è stata motivata dalla necessità di sfruttare tutte le opzioni previste dalla normativa vigente per potenziare l'efficacia della protezione offerta alle vittime durante le indagini preliminari, mediante strumenti di monitoraggio in grado di garantire l'effettiva attuazione delle misure cautelari.

Prima che tali prassi venissero adottate, il monitoraggio si rivelava problematico, in particolare nel contesto delle misure di allontanamento o divieto di avvicinamento, rispetto alle quali il controllo del rispetto di tali misure era basato su un meccanismo distorsivo, che affidava alla persona offesa l'onere di segnalare l'eventuale violazione. Questo rappresentava un *vulnus* significativo con effetti negativi sull'intero sistema e sulla fiducia che la persona offesa ripone in questo. Precedenti studi condotti dall'IGSG CNR hanno rilevato come a fronte di un generalizzato elevato tasso di violazione, molte vittime rinuncino a segnalare tali trasgressioni alle autorità, percependo la situazione come irrisolvibile e mettendo a rischio la propria sicurezza.

²⁹ Il braccialetto elettronico è un dispositivo utilizzato per il controllo a distanza di individui soggetti a specifiche misure cautelari, come gli arresti domiciliari, la detenzione domiciliare o il divieto di avvicinamento. Da un punto di vista tecnologico, esistono due varianti di braccialetto elettronico. La prima, comunemente detta "cavigliera", viene applicata alla gamba dell'individuo e collegata a un modem installato presso la sua abitazione o a una linea fissa. Una sala di controllo della polizia giudiziaria viene notificata in caso di allontanamento, manipolazione del dispositivo, mancato collegamento o scarica della batteria. La seconda variante, denominata "anti-stalking", coinvolge l'uso combinato di due dispositivi: un apparecchio simile a un telefono cellulare che la persona protetta deve portare con sé e una cavigliera contenente una SIM applicata alla gamba dell'individuo imputato. Nel contesto dell'ordinamento italiano, e in particolare nell'ambito delle norme volte a contrastare la violenza di genere, il sistema di controllo in questione (art. 275-bis c1 del c.p.p) è stato introdotto inizialmente con l'art. 16 del D. 341/2000 (convertito con modifiche dalla L. 4/2001) e successivamente potenziato con l'adozione dell'art. 12 della Legge 168/2023. L'obiettivo primario è prevenire la perdita di efficacia delle rilevanti misure cautelari a causa di un presidio insufficiente, derivante dalla mancanza di strumenti di controllo.

Richiesta di applicazione delle misure cautelari

La richiesta di applicazione di misure cautelari si basa sui fattori di rischio concreto e attuale di reiterazione del reato, disciplinati dall'art. 274, comma 1, lett. c) del Codice di Procedura Penale, e ampliati dai criteri di valutazione del pericolo di recidiva per l'indagato da sottoporre a misura cautelare, stabiliti dall'art. 2 della Legge n. 47 del 2015, che formalizza criteri già applicati nel diritto vivente. La Procura di Tivoli non fa uso di protocolli standard di valutazione del rischio, quali DASH³⁰ o SARA³¹, diversamente da altre istituzioni, tra le quali le Forze dell'Ordine. Tuttavia, ha definito una lista di domande che la polizia giudiziaria è tenuta a rivolgere alla persona offesa, allo scopo di accertare i fatti rilevanti per il procedimento penale, evitando la possibile e inconsapevole rivittimizzazione della persona offesa. Questo schema di domande è stato integrato all'interno dei protocolli investigativi, anche allo scopo di aiutare il Pubblico Ministero a meglio valutare il rischio di recidiva e individuare così gli elementi a supporto delle eventuali richieste avanzate al GIP. La Procura si è inoltre impegnata nell'attività di definizione di fattori di rischio che possano servire da bussola ai pubblici ministeri in servizio presso la Procura per determinare con più chiarezza quando una misura cautelare si riveli necessaria. Tali indicatori non saranno considerati determinanti, ma comunque un elemento di cui dare conto al Procuratore della Repubblica rispetto alle determinazioni assunte dal Pubblico Ministero. Allo stato attuale, l'impiego di tali protocolli di valutazione (in particolare il SARA-Plus) si sta diffondendo tra il personale delle Forze dell'Ordine per valutare il rischio nei casi di maltrattamenti e stalking, nonché per pianificare interventi volti a prevenire la recidiva e l'intensificarsi della violenza, che potrebbe culminare nel femminicidio. Le risultanze tratte da queste valutazioni possono essere incluse nella documentazione inviata al Pubblico Ministero; tuttavia, non vi sono norme che impongano al Pubblico Ministero di tenerne conto. Se gli elementi presentati non sono ritenuti sufficientemente persuasivi, il Pubblico Ministero non è tenuto a sollecitare l'adozione di misure cautelari. L'unico protocollo normato per la magistratura è rappresentato dall'allegato B del DPCM del 2017,³² destinato ai professionisti della sanità. Questo prevede la somministrazione di cinque domande alle donne considerate potenziali vittime di violenza, con il criterio che almeno tre risposte affermative segnalino un rischio effettivo di abuso.

L'adozione del braccialetto elettronico ha rivoluzionato questa prospettiva, fornendo una protezione aggiuntiva alla vittima e agendo come deterrente per il perpetratore. La Procura, persuasa dell'efficacia di questa soluzione, ha verificato la sua praticabilità, smentendo così la narrativa comune sulla disponibilità limitata dei braccialetti elettronici.³³ Di conseguenza, è stata intensificata l'adozione di questo dispositivo di monitoraggio elettronico. Nel corso del 2022, sono state richieste e attuate 221 misure cautelari per reati correlati a violazioni degli articoli 572, 582 aggravato, 609 bis e segg, nonché 612bis. Nel 2023, il numero di tali misure è aumentato del 10%.

Va notato che tali orientamenti applicativi non sono solo in linea, ma precorrono persino i correttivi alla rilevante disciplina apportati dalla Legge 168/2023³⁴ che, con una più rigorosa considerazione dei rischi specifici di reiterazione e plurilesività delle condotte violente, ha previsto diversificati interventi volti al rafforzamento delle misure cautelari e delle correlate modalità di controllo mediante mezzi elettronici. Tale coerenza tra prassi esistenti e le nuove disposizioni normative ha permesso di apportare

³⁰ Il modello di identificazione, valutazione e gestione dei rischi per abusi domestici, stalking e violenza basata sull'onore (DASH 2009-2024) è stato implementato in tutti i servizi di polizia del Regno Unito a partire da marzo 2009. Il DASH è stato accreditato dal National Police Chief Council (NPCC). Il DASH è uno strumento multi-agenzia utilizzato dalla maggior parte delle organizzazioni a supporto della vittima con l'obiettivo di garantire la sicurezza di queste e dei loro figli nonché l'identificazione e la gestione degli autori di reato in modo proattivo. Il DASH è pionieristico e innovativo, in quanto trasforma un approccio reattivo del tipo "si tratta soltanto di situazioni familiari" in un approccio proattivo del tipo "bisogna porre delle domande". La metà dei quesiti si concentra sul controllo coercitivo e sullo stalking e sui cosiddetti abusi basati sull'onore, perché sono questi i casi in cui le donne e i bambini hanno maggiori probabilità di essere feriti e uccisi dai maltrattanti.

³¹ Il SARA (Spousal Assault Risk Assessment) è un approccio sistematico dedicato alla valutazione del rischio di recidiva in contesti di violenza interpersonale, in particolare nei casi in cui la donna è soggetta a violenza fisica, psicologica, verbale, economica, sessuale o a persecuzioni. Questo strumento è progettato per gli operatori del settore, al fine di identificare la probabilità che il maltrattamento si verifichi nuovamente. Il SARA consente di analizzare ogni caso valutando la sua pericolosità attraverso l'esame di 10 fattori di rischio e 5 fattori di vulnerabilità specifici della donna. L'operatore, considerando l'insieme di questi elementi, può determinare l'esistenza e il livello di rischio di recidiva (basso, medio o elevato). Questo metodo offre una guida per procedere a una valutazione sistematizzata e basata su principi scientifici, consentendo una stima più accurata del rischio rispetto a valutazioni effettuate senza un criterio metodologico definito. Grazie al SARA, è possibile garantire coerenza nelle decisioni prese dalle diverse figure professionali coinvolte nel trattamento del caso.

³² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2017, Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza (GU n.24 del 30-1-2018).

³³ All'applicazione, oggi, precede unicamente un accertamento in termini di "fattibilità tecnica", mentre viene meno la necessità di effettuare una previa verifica della disponibilità di tali dispositivi da parte della polizia giudiziaria, alla luce dei dati resi noti nella verifica delle relazioni di accompagnamento ai disegni di legge di iniziativa legislativa governativa, che ne testimoniano un'ampia disponibilità. Cft. Verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica, a cura dal Servizio Bilancio dello Stato. Verifica delle quantificazioni A.C. 1294 e abb.-A, Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica, N. 123 – 24 ottobre 2023.

³⁴ La Legge 168/2023 "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica" è stata pubblicata nella G.U. Serie Generale n. 275 del 24 novembre 2023, entrando in vigore il 09 dicembre 2023. Questa contiene diversificati interventi correttivi al codice penale, al codice di procedura penale, al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), alla disciplina dettata in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale e in tema di atti persecutori (di cui al decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38), alla disciplina dettata in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere (di cui al decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119), nonché alla legge 7 luglio 2016, n. 122, nell'obiettivo di prevenire e reprimere la violenza di genere con una particolare attenzione ai casi in cui tale fenomeno si manifesta in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza.

solo lievi revisioni alle metodologie operative consolidate, garantendo così un'agevole e più uniforme attuazione della nuova regolamentazione.

Nello specifico, le nuove Linee Guida precisano che, in ragione dell'ampliamento dei criteri di scelta e delle condizioni di applicabilità delle misure cautelari, è possibile fare richiesta di tali misure nei casi di lesioni aggravate (cd Codice Rosso), anche laddove sulla base della normativa previgente i limiti e i criteri di calcolo della pena non lo consentivano, così come nei casi di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387bis c.p.). Per quanto riguarda l'applicazione del braccialetto elettronico, viene data indicazione di alcune precisazioni da includere nella richiesta da presentare al giudice;³⁵ inoltre, vengono segnalate criticità applicative, che potrebbero derivare dai tempi di installazione previsti dal contratto tra Ministero dell'Interno e società incaricata (dai 4 ai 10 giorni), troppo lunghi in presenza di determinati provvedimenti, come quello di avvicinamento.

È da sottolineare che l'impegno della Procura non termina con l'adozione eventuale delle misure cautelari; ma prosegue attraverso un'attenta attività di monitoraggio successiva alla concessione da parte del GIP (su iniziativa dell'imputato) dell'attenuazione o revoca delle misure cautelari. Nel caso in cui la decisione di attenuazione o revoca resa dal GIP non sia considerata convincente dalla Procura, si provvede a presentare appello entro 10 giorni.

c) La richiesta di ricorso all'incidente probatorio

L'impegno della Procura verso la riduzione dei rischi di vittimizzazione secondaria si manifesta anche nell'ambito dell'attività di assunzione anticipata della prova, attraverso il ricorso all'incidente probatorio. In linea con gli obblighi pattizi che interessano l'Italia e in ottemperanza alla normativa eurounitaria, l'utilizzo dell'incidente probatorio viene richiesto al GIP ogni qual volta ne ricorrano i presupposti, specialmente qualora la persona offesa sia minorenni o comunque versi in una condizione di particolare vulnerabilità. L'obiettivo è salvaguardare l'individuo colpito da atti gravemente lesivi la dignità e l'integrità personale, mitigando le conseguenze negative derivanti dalla testimonianza. L'approccio adottato mira a conciliare l'interesse collettivo alla giustizia con la tutela dell'integrità psicofisica della vittima, riflettendo un orientamento – sostenuto a livello internazionale – che considera il procedimento giudiziario non solo come mezzo di accertamento delle responsabilità del presunto autore di reato, ma anche come strumento di riconoscimento e protezione individuale per la persona offesa. Questa prospettiva è particolarmente rilevante nei confronti di reati, come quelli associabili alla violenza contro le donne, in cui la vittima dell'abuso può essere particolarmente vulnerabile agli effetti negativi derivanti dalla partecipazione al processo.

Tali effetti negativi possono derivare in primis dal dover testimoniare in pubblica udienza, sottoponendosi a controesami spesso condotti con tattiche aggressive dalla difesa, ma anche dal condividere con il presunto autore del reato gli stessi spazi all'interno dell'aula di un Tribunale. La fase dibattimentale costringe alla prossimità fisica e al contatto visivo. La vittima si trova a contatto diretto con l'imputato e le famiglie coinvolte, un contesto che spesso accentua la sua vulnerabilità anche a causa dell'assenza di supporto, incluso, talvolta, quello della propria cerchia familiare. Questo è ben noto per generare una forte tensione emotiva, creare una condizione di assoggettamento fisico e psicologico e rievocare i sentimenti di paura, ansia e dolore provati al momento della commissione del reato.

Sebbene la normativa stabilisca l'esigenza di limitare gli incontri tra vittima e imputato all'interno degli edifici giudiziari, l'efficacia di tali misure si scontra con la difficoltà di adeguare strutturalmente le sedi giudiziarie italiane a tali necessità. Per questa ragione, l'assunzione precoce della testimonianza può contribuire alla minimizzazione dei fenomeni di vittimizzazione secondaria. Inoltre, questa può essere funzionale a favorire una corretta amministrazione della giustizia, contribuendo significativamente alla precisione testimoniale e alla salvaguardia dell'integrità del materiale probatorio. La partecipazione della persona offesa alla fase dibattimentale può avere un impatto negativo sulla sua

³⁵ Si vedano le Linee Guida per l'applicazione della Legge 168/2023 "Disposizioni per il contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica", Tivoli, 06 Dicembre 2023, p. 73 ss.

capacità di comunicare e di rievocare con precisione e correttezza i fatti che l'hanno coinvolta, rischiando di compromettere la genuinità delle prove e la completa e affidabile ricostruzione degli eventi. In assenza di supporto legale specializzato o dei CAV, le vittime possono essere inclini a ridimensionare il proprio racconto, compromettendo l'efficacia della loro testimonianza. L'incidente probatorio emerge, in questo contesto, come valido strumento per contrastare tali dinamiche, proteggendo le vittime prive di una solida rete di sostegno da pressioni culturali e sociali e dalle numerose sfide che possono emergere nel corso del processo.

“Quando a distanza di tempo la persona offesa viene riascoltata, vuoi perché ha figli minori, vuoi perché non c'è il lavoro e ha delle difficoltà, vuoi perché tutti gli amici, la famiglia, i conoscenti premono per farla tornare col marito... tende a rivedere le parole, il discorso, il racconto che ha fatto in prima battuta. ... Non è che stia mentendo, è una cosa molto sottile...”

Nella prassi seguita a Tivoli, la scelta di richiedere il ricorso all'incidente probatorio viene effettuata tenendo conto di due fattori. Il primo concerne l'esigenza di bilanciare i presupposti di cui sopra con quelle di gestione del carico di lavoro. L'assunzione anticipata della prova costituisce, infatti, un onere notevole per l'ufficio del Pubblico Ministero nonché per quello del GIP. Pertanto, l'istanza al GIP viene sottoposta nei casi più delicati, soprattutto se sono state richieste le misure cautelari, e nelle situazioni in cui la persona offesa sia minorenni. Il secondo attiene alle caratteristiche precipue della persona offesa e della situazione fattuale. Nel caso di persona offesa che non ha presentato direttamente denuncia o nei casi di ritrattazione, ad esempio, si evita di ricorrere a questo strumento, tenendo conto del fatto che la vittima non è evidentemente pronta in una fase precoce del procedimento a ricostruire e riportare con lucidità e coerenza i fatti. Rischio questo che può presentarsi soprattutto nei casi di violenza nelle relazioni di intimità (maltrattamenti in famiglia, ex art. 572 c.p.), in cui è difficile ricostruire una lunga storia di abuso, lasciando emergere tutte le sfumature che l'hanno contraddistinta.

d) La richiesta di applicazione delle misure di prevenzione

La Procura di Tivoli si è distinta per aver introdotto un approccio innovativo e pionieristico nell'applicazione delle misure di prevenzione, estendendo la richiesta di utilizzo di questo strumento al campo della lotta contro la violenza sulle donne.

Concepite inizialmente per mitigare il disagio sociale e contrastare il dissenso politico, queste misure hanno trovato negli anni '80 una nuova applicazione nei confronti degli indiziati di appartenenza mafiosa, ovvero individui non ancora condannati ma fortemente sospettati di collegamenti con organizzazioni criminali. L'impiego di tali strumenti si è dimostrato essenziale anche nel prevenire la recidiva di individui già condannati, contribuendo in modo sostanziale alla salvaguardia della sicurezza pubblica e all'abbattimento del tasso di reiterazione del crimine. Le restrizioni applicate includono la limitazione della libertà di movimento nel comune di residenza, l'obbligatorietà di un coprifuoco e altre condizioni volte a un controllo più stringente.

Le misure di prevenzione non si inseriscono direttamente nel quadro del procedimento penale tradizionale, ma sono attivate su iniziativa del Pubblico Ministero (misure attuate dall'autorità giudiziaria), o del Questore (misure esercitate dall'autorità amministrativa), configurandosi come strumenti flessibili e decisivi per il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della collettività, grazie anche a una procedura di attuazione semplificata.

Riconoscendo la violenza contro le donne come un reato contro l'ordine pubblico, la Procura di Tivoli ha fatto da apripista nella richiesta di applicazione delle misure di prevenzione nei confronti degli autori di tali violenze, soprattutto nella fase che segue l'espiazione della pena. A causa del persistente rischio di recidiva, in questa tipologia di casi è, infatti, essenziale mantenere alta l'attenzione sull'autore del reato, sia durante che dopo la detenzione. Una parte degli individui condannati per questi crimini mostra di non accettare la sentenza di condanna a proprio carico, percependola come un'ingiustizia di cui ritengono responsabile la vittima. Non avendo interiorizzato la gravità del reato da

loro perpetrato, al termine della reclusione non è infrequente per tali scarcerandi covare sentimenti di vendetta, che possono renderli socialmente pericolosi.

In previsione della scarcerazione, pertanto, la Procura effettua un'accurata valutazione della potenziale pericolosità sociale dell'individuo, applicando criteri di valutazione analoghi a quelli usati per i soggetti operanti nel campo della criminalità organizzata e di stampo mafioso. Con il supporto della polizia penitenziaria, si procede a monitorare i fascicoli di individui condannati per reati di violenza contro le donne, valutandone la pericolosità sociale sei mesi prima della liberazione. Ove necessario, si effettua la richiesta di applicazione della misura di prevenzione, che operando contestualmente alla scarcerazione, offre maggiore protezione e senso di sicurezza alla vittima. La sezione del Tribunale di Roma dedicata alle misure di prevenzione agisce con solerzia, soprattutto quando la Procura presenta una richiesta urgente (art. 9 D.lgs 159/2011). Se, al momento della valutazione, non emergono i presupposti per la pericolosità sociale, la persona offesa viene informata che potrà rivolgersi alle Forze dell'Ordine in caso di episodi violenti o persecutori, assicurando così un intervento tempestivo.

Questo metodo è cruciale per garantire alle vittime di sentirsi protette dallo Stato anche dopo il termine della detenzione. Tale approccio ha guadagnato il sostegno dei tribunali e, successivamente, è stato adottato anche da altri uffici giudiziari, per essere successivamente normato. Con l'introduzione della Legge 69/2019, nota come "Codice Rosso", se ne è esteso l'utilizzo agli indiziati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 del Codice Penale) e di stalking (art. 612-bis C.P.). Successivamente, la Legge 168/2023 ne ha ampliato l'ambito di applicazione ai sospettati di gravi reati legati alla violenza di genere e domestica, sia nella forma tentata che consumata. I reati specificati includono omicidio (art. 575 C.P.), lesioni gravi e gravissime (art. 577, commi 1 e 2 C.P.), mutilazioni e deturpamenti gravi (art. 583-quinquies C.P.), e violenza sessuale (art. 609-bis C.P.), anche nelle loro forme aggravate o di gruppo. Per gli indiziati di tali crimini, viene imposta la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima, mantenendo una distanza minima di 500 metri e – con il consenso della persona offesa – l'installazione del braccialetto elettronico.³⁶

In risposta a questa evoluzione normativa, la Procura ha prontamente adottato Linee Guida che riaffermano le procedure organizzative in vigore, in linea con le nuove disposizioni legislative. La sollecitazione per l'applicazione di tali misure è incentivata tanto durante il procedimento penale quanto dopo la condanna, evidenziando un impegno costante nella protezione delle vittime e nella prevenzione della recidiva.

6. La direzione e il coordinamento della polizia giudiziaria e con la magistratura giudicante

6.1. L'azione di direzione e coordinamento della polizia giudiziaria

L'azione di direzione e coordinamento della polizia giudiziaria è stata identificata come prioritaria, considerata la posizione nevralgica che questa occupa nella ricerca di elementi utili all'approfondimento investigativo e nell'identificazione dei profili di rischio legati alla recidiva. È fondamentale che gli operatori delle Forze dell'Ordine siano in possesso di strumenti conoscitivi adeguati e indicazioni specifiche, che permettano loro di condurre efficacemente le attività necessarie allo svolgimento delle indagini preliminari, specialmente nelle fasi di avvio. In particolare, è essenziale che ciascun operatore sia in grado di distinguere tra una mera "lite o conflitto familiare" una situazione in cui si è consumata o si sta consumando "violenza". Discernere tra le due circostanze occorre per evitare il ricorso a interventi che possono nuocere alla persona offesa (come tentativi di conciliazione o mediazione del conflitto), per scongiurare la minimizzazione e persino la negazione della violenza subita, e per documentare adeguatamente gli elementi necessari a supporto delle indagini.

³⁶ Nel caso in cui il consenso venga negato, la durata della misura prevista non potrà essere inferiore ai tre anni, inoltre, si impone il divieto o l'obbligo di soggiorno nonché l'obbligo di presentarsi presso l'autorità di pubblica sicurezza con cadenza bisettimanale per tutta la durata della misura. La legge prevede inoltre precise disposizioni in caso di manomissione.

L'ingresso di una notizia di reato presso la Procura della Repubblica segna un momento decisivo per la gestione efficace del procedimento giudiziario, soprattutto in relazione a reati di violenza sulle donne che si consumano nell'ambito di una relazione di coppia. In questi casi, un approccio obiettivo e privo di valutazioni personali nell'acquisizione della denuncia, nella conduzione di interventi d'urgenza, nei sopralluoghi e nella relativa stesura dei verbali è imprescindibile. Pregiudizi, stereotipi o interpretazioni personali da parte degli operatori possono influenzare negativamente l'interazione tra autorità e persone coinvolte, sia che si tratti della presunta vittima sia del presunto autore del reato, compromettendo la corretta raccolta delle prove. La documentazione prodotta deve riflettere i fatti osservati e le informazioni trasmesse alla Procura devono essere completamente libere da *bias*. La presenza di imprecisioni e di valutazioni soggettive nei verbali può causare danni irreversibili, mettendo a rischio l'integrità delle indagini e l'andamento del procedimento giudiziario. Precisione e imparzialità sono, quindi, non solo una buona pratica, ma un requisito irrinunciabile per assicurare che la giustizia sia amministrata correttamente, senza interferenze o distorsioni.

La situazione di partenza presso il circondario di Tivoli si caratterizzava per il ricorso a metodologie di lavoro non strutturate, i cui eventuali risultati positivi erano essenzialmente affidati all'iniziativa personale e alla sensibilità degli operatori di volta in volta impegnati sul campo. Ciò determinava una marcata variabilità nelle modalità con cui le informazioni concernenti le notizie di reato venivano raccolte e inoltrate alla Procura. In generale, l'efficacia dell'intervento complessivo veniva compromessa da una diffusa incapacità di riconoscere la gravità di certi fenomeni. Questa difficoltà era aggravata da barriere culturali, quali stereotipi e pregiudizi, che influenzavano negativamente la percezione e il trattamento dei reati, ostacolando così un approccio uniforme e professionalmente adeguato alla gestione dei casi.

La rilevazione di tali criticità ha innescato un processo di rinnovamento dell'approccio coordinativo e di direzione della polizia giudiziaria da parte della Procura. Questo processo è stato orientato a potenziare la comprensione dei fenomeni criminali tra il personale delle Forze dell'Ordine, garantire l'esecuzione corretta e prioritaria delle indagini e standardizzare e migliorare il flusso informativo riguardante le notizie di reato. Questi interventi contribuiscono a ridurre la dipendenza da interpretazioni soggettive e a superare gli ostacoli culturali.

Nel 2017, la Procura ha comunicato chiaramente alle Forze dell'Ordine operanti sul territorio la propria visione sui reati di genere, sottolineando la loro priorità inderogabile e la necessità di una repressione decisa. Per favorire un allineamento delle priorità e delle modalità operative tra Procura e autorità di contrasto, sono stati organizzati incontri strategici che hanno coinvolto vari livelli di comando, estendendosi dai comandanti di gruppo e di compagnia ai dirigenti dei commissariati. Durante questi incontri il Procuratore della Repubblica e i sostituti procuratori hanno sottolineato la necessità di adottare un approccio rigoroso, in particolare, nelle situazioni di intervento urgente sul posto. I dirigenti di polizia e carabinieri sono stati, inoltre, a partecipare attivamente a tavoli interistituzionali e coinvolti nell'organizzazione di sessioni formative per il personale delle Forze dell'Ordine, nel corso delle quali è stato delineato l'approccio adottato dalla Procura nel trattamento dei reati di genere, offrendo anche spazio per quesiti e discussioni.

Il punto di svolta si è concretizzato nel gennaio del 2019, attraverso l'emissione di una Direttiva specifica indirizzata alla polizia giudiziaria. Questa Direttiva, frutto di un meticoloso processo di elaborazione, stabilisce con precisione le procedure da seguire nella gestione dei crimini in questione, guidando le Forze dell'Ordine nell'identificazione della casistica rilevante e nel loro adeguato trattamento durante tutte le fasi delle indagini. La Direttiva ha beneficiato del contributo proattivo dei comandanti di compagnia già nella sua fase preparatoria, incorporando a monte il loro punto di vista, così da garantire una più fluida attuazione e un rispetto più stringente delle sue disposizioni. Sono stati organizzati tre corsi di formazione sulla Direttiva: il primo è stato svolto subito dopo la sua adozione, il secondo è stato tenuto a distanza di sei mesi e il terzo un anno più tardi.

A seguito dell'ondata pandemica da Covid19, la Direttiva è stata aggiornata per affrontare le nuove problematiche emerse nella fase di emergenza sanitaria e per allineare i contenuti alle innovazioni introdotte dal Codice Rosso. Le numerose modifiche normative intervenute nel corso degli anni e lo

sviluppo delle prassi adottate nel tempo hanno reso necessaria l'adozione di una nuova Direttiva, sostitutiva della Direttiva 2/2019. Allo stato attuale, è dunque in uso la Direttiva 1/2024 Protocolli investigativi in materia di reati di violenza di genere, domestica e contro le donne, operante da fine maggio 2024.

6.2. *La Direttiva sui Protocolli investigativi e buone prassi per la polizia giudiziaria in materia di reati di violenza di genere*

La Direttiva rappresenta un pilastro fondamentale nella strategia di contrasto alla violenza sulle donne, delineando un quadro operativo uniforme per l'azione della polizia giudiziaria e della Procura. Attraverso questo strumento normativo, si è perseguito l'obiettivo di armonizzare le pratiche investigative, garantendo un approccio coordinato e coerente da parte dell'Ufficio Giudiziario. La Direttiva, estesa su un documento di circa 20 pagine, enfatizza la necessità di una rigorosa applicazione delle procedure stabilite, ponendo le basi per una cooperazione leale ed efficace tra polizia giudiziaria e Procura. Il documento è soggetto a continui aggiornamenti, che vengono sistematicamente pubblicati nella pagina web della Procura e notificati a Polizia e Carabinieri per mezzo di specifiche comunicazioni, così da garantire allineamento con gli operatori del territorio, interessati da frequenti procedure di mobilità.

Questa sinergia è volta a ottimizzare i tempi di reazione alle denunce e a dare priorità agli atti investigativi, eliminando interventi non necessari, persino pregiudizievoli, e riducendo i tempi di deferimento al Pubblico Ministero.

Particolarmente rilevante è l'inserimento di un ricco numero di allegati, che guidano l'operato della polizia giudiziaria in ogni fase del processo investigativo. Tra questi spicca il protocollo per il trattamento delle cosiddette "liti familiari", che fornisce indicazioni per favorire: l'adozione di misure immediate a tutela delle vittime; la documentazione accurata della scena del crimine e; la valutazione dello stato psicofisico degli individui coinvolti. Di rilievo è l'enfasi posta sull'importanza di registrare i fatti, evitando interpretazioni soggettive o giudizi personali, al fine di garantire un trattamento equo e imparziale delle informazioni raccolte.

“Noi vogliamo che si fotografino i fatti, non le opinioni sui fatti”

Gli operatori delle Forze dell'Ordine, nella loro attività di raccolta delle denunce o compilazione dei verbali durante gli interventi sul posto, possono involontariamente fornire una descrizione degli eventi che non riflette adeguatamente la natura e la gravità degli episodi di violenza. Questo rischio si presenta sia nel caso di trascrizione fedele delle testimonianze che nella loro sintesi. L'uso improprio di termini quali "lite" o "conflitto familiare" è spesso alla radice di questa problematica. Quando un operatore utilizza la parola "lite" per riferirsi a episodi descritti dalle vittime, che parlano di mesi o anni di aggressioni, ne deriva inevitabilmente una rappresentazione distorta degli eventi. Questa scelta lessicale minimizza l'episodio, riducendolo a un evento isolato e non inserito in un contesto di abuso prolungato e sistematico. Inoltre, suggerisce un erroneo bilanciamento tra la posizione del perpetratore e quella della vittima, ignorando la dinamica di potere asimmetrico che caratterizza queste situazioni. La presenza di tali termini nei documenti inviati al Pubblico Ministero indica una lettura dei fatti che può seriamente compromettere le indagini, poiché non coglie la realtà dell'aggressione, in cui non esiste parità tra le parti. Gli operatori, pur agendo in buona fede e seguendo un lessico che riflette il proprio contesto culturale, devono essere consapevoli che questa pratica può alterare significativamente la comprensione dei casi di violenza, impedendo di riconoscere la vera natura degli episodi descritti.

Per questa ragione, la polizia giudiziaria è stata anche dotata di un elenco specifico di domande da rivolgere alle persone che presentano una denuncia, in modo da standardizzare il processo di raccolta delle informazioni. L'obiettivo della Procura è assicurare che vengano fornite risposte a queste domande predeterminate, evitando di lasciare spazio alla discrezionalità del funzionario di turno. Questa pratica mira a prevenire l'insorgere di interrogativi inappropriati e poco pertinenti, che non hanno rilevanza ai fini dell'indagine e possono risultare inopportuni o addirittura dannosi per chi si rivolge all'autorità per chiedere aiuto. L'intento è quello di far convergere l'attenzione sugli aspetti cruciali

della vicenda, garantendo un trattamento rispettoso e professionale nei confronti delle vittime. Analoghe motivazioni hanno guidato anche l'introduzione della videoregistrazione obbligatoria delle dichiarazioni rese dalle vittime. Questo strumento, il cui utilizzo è espressamente indicato nella Direttiva, è funzionale a garantire la disponibilità nel tempo di un resoconto fedele delle dichiarazioni iniziali, fattore decisivo sia ai fini della protezione delle vittime sia per assicurare l'integrità del processo investigativo. Tale pratica funge da barriera contro le potenziali incongruenze o modifiche nelle testimonianze che possono emergere nelle fasi più avanzate delle indagini, rafforzando così trasparenza e affidabilità delle prove.

L'interazione con la persona offesa è un processo delicato che richiede la massima attenzione e sensibilità da parte dell'operatore. La qualità della raccolta delle informazioni rilevanti dipende in larga misura dalle modalità dell'interlocuzione e dal rapporto che si riesce a stabilire con la vittima, considerando che la sua narrazione rappresenta spesso l'elemento probatorio principale, se non l'unico. Creare un clima di fiducia e di ascolto empatico è fondamentale per incoraggiare la persona offesa ad aprirsi e a fornire un resoconto dettagliato e accurato dell'evento. Esperienze presso la Procura hanno dimostrato che permettere alle vittime di esprimersi liberamente in prima battuta, senza interruzioni o domande, riguardo la propria esperienza personale – inclusa la relazione con l'aggressore, la vita familiare e qualsiasi altro aspetto rilevante – contribuisce a ottenere risultati positivi nelle indagini. Solo dopo aver raccolto l'intera narrazione in modo completo, l'operatore può procedere con l'elenco di domande mirate, volte a chiarire specifici aspetti e a identificare elementi utili per le indagini. Queste domande devono essere formulate con tatto e sensibilità, evitando di indurre o suggerire risposte. La videoregistrazione della testimonianza può rappresentare un supporto inestimabile in questo processo. Questa garantisce che il racconto della persona offesa sia preservato in modo fedele e oggettivo, potendo essere utilizzato efficacemente nel corso dell'inchiesta per corroborare le prove e ricostruire i fatti con precisione.

In definitiva, la Direttiva si configura come una misura strategica per rafforzare l'efficacia delle indagini nei reati di violenza contro le donne, promuovendo un approccio strutturato e professionale, rispettoso dei principi di legalità e giustizia. La sua implementazione testimonia l'impegno dell'Ufficio di Procura verso un miglioramento continuo delle pratiche operative, con l'obiettivo di fornire risposte tempestive e appropriate alle vittime di tali reati.

6.3. *La trasmissione della Comunicazione della Notizia di Reato alla Procura*

Esistono principalmente tre canali attraverso i quali le notizie di reato vengono più frequentemente segnalate alla Procura, ognuno dei quali presenta specifiche dinamiche e sfide.

6.3.1. Intervento sul posto da parte della polizia giudiziaria nell'immediatezza del fatto

La prima modalità di segnalazione è relativa all'intervento in emergenza delle Forze dell'Ordine sul luogo in cui si è consumato l'evento criminoso. Tale intervento iniziale costituisce un momento molto delicato, che può influenzare significativamente la conduzione e l'esito delle fasi successive del procedimento. L'operatore è tenuto a registrare la situazione di fatto, gestire le parti implicate e documentare con la massima accuratezza ogni elemento di rilievo per la valutazione da parte del magistrato. Tuttavia, la natura complessa e dinamica di questo scenario, può portare a valutazioni soggettive e incomplete da parte del personale coinvolto, specialmente se giovane e poco esperto, che vanno ad alterare significativamente sia la raccolta di informazioni sia la segnalazione dei reati. Al fine di garantire uniformità di condotta e ottimizzare la raccolta di informazioni da parte dei moltissimi operatori presenti sul territorio, con i quali la Procura non ha una relazione diretta, sono state fornite specifiche indicazioni e strumenti operativi destinati a guidare questa delicata fase iniziale.

Al cuore della gestione delle emergenze risiede un protocollo operativo, che coinvolge in prima linea gli operatori del 112 e del 113 presenti nella sala operativa. La Direttiva alla polizia giudiziaria, unitamente all'Allegato A, delinea un percorso specifico per guidare l'operatore nel dialogo telefonico con la vittima. Nelle situazioni di emergenza, la sala operativa è il primo punto di contatto con la vit-

tima (o con altri soggetti che hanno effettuato la segnalazione); le informazioni raccolte nel corso di questa interlocuzione possono, dunque, essere preziose per massimizzare l'efficacia dell'intervento e tutelare al contempo l'incolumità di tutti coloro che sono coinvolti. Gli addetti sono, pertanto, tenuti a richiedere una descrizione dettagliata degli eventi e del luogo in cui questi si sono verificati, compreso l'indirizzo esatto e altre informazioni pertinenti che possano agevolare un rapido intervento. Inoltre, sono tenuti ad acquisire le motivazioni che hanno spinto il chiamante a contattare i servizi di emergenza, così come a verificare se siano presenti armi o oggetti pericolosi potenzialmente utilizzabili dall'aggressore.

Un aspetto centrale del protocollo è l'accento posto sull'abilità dell'operatore di creare un ambiente di comunicazione basato sulla fiducia e sulla calma, ponendo particolare attenzione allo stato fisico e psichico della vittima e di eventuali minori presenti. Questo approccio non solo facilita la raccolta di informazioni accurate e dettagliate, ma è anche fondamentale per fornire alla vittima indicazioni pratiche che possano tutelarne la sicurezza (es. lasciare l'abitazione, se ciò è possibile e sicuro o, qualora ci si trovi in un ambiente esterno, cercare rifugio in un luogo affollato e sicuro). Il contatto telefonico con la vittima deve essere assicurato fino all'arrivo sul posto delle Forze dell'Ordine, per offrire supporto continuo e rassicurazioni nonché per cogliere direttamente elementi (come suoni di fondo, voci, rumori di pianto o grida) che, unitamente alle informazioni comunicate dal chiamante, possono fornire dettagli sulla situazione in atto nell'ambito di una relazione di servizio dettagliata.

Il protocollo raccomanda, altresì, all'operatore di consultare la banca dati "Sistema d'indagine" (S.D.I.) per raccogliere eventuali informazioni precedentemente inserite che riguardino la vittima e l'aggressore, quali precedenti interventi sul posto, denunce o segnalazioni. Le informazioni acquisite sono fondamentali per assicurare un intervento tempestivo e informato da parte della pattuglia chiamata a intervenire. La Direttiva, raccomanda, inoltre di provvedere alla registrazione delle telefonate, così da garantire la tracciabilità della comunicazione e la raccolta dei dati identificativi del chiamante, aspetti non secondari nelle fasi successive dell'intervento.

Il protocollo studiato per ottimizzare la risposta agli eventi critici e assicurare un intervento appropriato, rapido e coordinato, è corredato da indicazioni specifiche per lo svolgimento dei sopralluoghi che fanno seguito alle richieste di intervento in emergenza (Allegati A, D, E, F). L'obiettivo è bilanciare più esigenze; la rapidità dell'intervento, l'imperativo di cautela, la buona amministrazione della giustizia. Questo equilibrio è essenziale per garantire che le azioni intraprese rispondano non solo alla necessità immediata di sicurezza e benessere delle persone coinvolte, ma siano anche ponderate in funzione delle implicazioni a lungo termine per la conduzione del procedimento.

Il tratto saliente di questo approccio consiste – come anticipato – nella minimizzazione di *bias* culturali e della discrezionalità soggettiva nell'esecuzione dei rilevamenti preliminari e degli interventi iniziali. Le indicazioni fornite guidano l'operatore, aiutandolo a prestare attenzione agli elementi utili a far emergere la dinamica dei fatti, allo stato dei luoghi e alla condizione delle persone coinvolte. Queste mirano a rafforzare, dunque, la capacità individuale di osservare la situazione fattuale con le giuste lenti e cogliere dettagli che possono rivelarsi cruciali nella ricostruzione degli eventi e nell'identificazione delle responsabilità. Inoltre, queste agevolano un'immediata valutazione delle condizioni di vulnerabilità di specifici gruppi, come donne e minori, garantendo così la loro sicurezza. Enfasi è posta, pertanto, sull'importanza di una documentazione accurata e oggettiva della scena del crimine.

Gli operatori sono, inoltre, chiamati a "registrare" dettagli significativi ancor prima di accedere al sito dell'evento criminoso, così da meglio orientare le prime fasi dell'intervento (es. annotare dettagli relativi a rumori, voci o grida che possano fornire indicazioni preliminari sull'incidente in corso e sulle caratteristiche delle persone coinvolte, come il sesso e l'età). Una volta avuto accesso ai luoghi, ogni azione deve essere svolta in modo da garantire l'incolumità di tutti i presenti, prestando particolare attenzione a donne e minori, che potrebbero trovarsi in una condizione di maggiore vulnerabilità. La procedura include un sopralluogo accurato per documentare la scena, utilizzando, ove possibile, rilievi video o fotografici che possano attestare lo stato dei luoghi e delle persone, così come eventuali segni di colluttazione o aggressione.

Inoltre, per evitare errori di valutazione che potrebbero compromettere l'efficacia dell'intervento e la tutela dei diritti delle vittime, specialmente se minori, il protocollo illustra il metodo per identificare i presenti, accentuando l'importanza di non affidarsi esclusivamente alle dichiarazioni di chi accoglie gli operatori sul posto.

“Polizia e carabinieri devono compilare un modulo e fotografare, raccogliere le informazioni che noi riteniamo indispensabili (es. Quando siete quando siete arrivati dove era la donna, dove era l'uomo, dove erano i bambini? Che atteggiamento avevano? La donna era impaurita, chi alzava la voce, chi puzzava di alcol? C'erano oggetti rotti?). Quindi una fotografia non mediata dalle percezioni personali”.

Un punto di forza del protocollo è l'approccio adottato nell'interazione con le persone coinvolte, in particolare con chi si presume sia la vittima. Viene enfatizzata l'importanza di un approccio rispettoso e non giudicante così come di un dialogo aperto e supportivo che consenta alla persona interessata di esprimersi liberamente, senza timori.

“[...] è importante che si vada lì con atteggiamento aperto e accogliente verso la donna. Con capacità di ascolto. È importante far capire che la Procura è dalla parte della giustizia e della persona che ha potenzialmente subito un reato, dalla parte chi chiede aiuto”.

A tal fine, si raccomanda di parlare separatamente con la vittima, rassicurandola sul carattere confidenziale delle dichiarazioni rese, e di evitare qualsiasi tentativo di riappacificazione o mediazione tra vittima e aggressore.

Il momento del sopralluogo rappresenta un passaggio critico su più versanti. La sua buona conduzione consente una prima stima del rischio, necessaria per valutare l'adozione di eventuali azioni a protezione della vittima e di figli minori, se presenti. Inoltre, se accuratamente descritto nel verbale di sopralluogo, favorisce una corretta prosecuzione delle indagini e del procedimento giudiziario. Questo è particolarmente importante in caso di *fumus* di violenza in atto. In questi casi, sono previste una serie di azioni specifiche che la polizia giudiziaria deve svolgere così da raccogliere prove e documentare il reato in maniera esaustiva. Ad esempio, è previsto il sequestro di elementi pertinenti al reato, la documentazione di lesioni fisiche, fino alla raccolta di evidenze mediche³⁷ e fotografiche di abusi precedenti. È imperativo fornire alla vittima assistenza sanitaria immediata, anche allo scopo di certificare le lesioni riportate, e raccogliere la documentazione pertinente, anche di incidenti o ricoveri passati dichiarati come accidentali. Se esiste un rischio di recidiva, si devono, inoltre, proporre misure di protezione, inclusa l'allocazione in strutture sicure, soprattutto se non sono state adottate misure pre-cautelari contro l'aggressore.

Queste azioni si inseriscono, pertanto, nel quadro di un approccio olistico all'intervento in emergenza, che intende affrontare sia le necessità legali e investigative sia quelle umane e di supporto alla vittima, evidenziando l'importanza di una risposta integrata e sensibile alle dinamiche di violenza.

6.3.2. Segnalazione tramite accesso alle Aziende Sanitarie e alle Aziende Ospedaliere

La seconda modalità di segnalazione dei reati in discussione può avvenire anche per il tramite del personale sanitario operante presso Aziende Sanitarie e Aziende Ospedaliere che al loro interno hanno un Pronto Soccorso. Tali strutture hanno, infatti, l'obbligo di seguire i percorsi di assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono abusi e di notificare alle autorità i referti medici che si ritengono collegati a episodi di violenza. Questo percorso, noto anche come “Codice Rosa”, mira a garantire assistenza medica immediata, unitamente a un'azione di orientamento o accompagnamento verso istituzioni pubbliche o soggetti privati, con i quali elaborare un percorso personalizzato di sostegno e ascolto per la fuoriuscita dalla violenza (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2017, GU n.24 del 30-1-2018).

L'intervento della polizia giudiziaria in contesti di pronto soccorso, qualora si presentino vittime di potenziali atti di violenza, rappresenta, infatti, un passaggio critico nel processo di tutela e assistenza delle

³⁷ Nei casi di violenza sessuale questo include l'acquisizione di reperti di natura biologica dell'aggressore, nonché di ogni altro rilievo o prelievo ritenuto utile.

persone offese. Per questa ragione, quando la segnalazione perviene a seguito di sollecitazione da parte del personale sanitario, indipendentemente dalla volontà della vittima di presentare denuncia, la polizia giudiziaria si attiva immediatamente per verificare la situazione, seguendo un insieme articolato di misure volte a fornire supporto immediato e assicurare nel contempo l'avvio di un'efficace indagine preliminare.

In particolare, il protocollo fornito attraverso la Direttiva alla polizia giudiziaria mira ad agevolare la più corretta ed efficace conduzione di alcune operazioni chiave nell'ambito del contesto ospedaliero: ossia i) la valutazione della situazione fattuale e dei relativi rischi; ii) l'erogazione dell'informazione alla vittima; iii) nonché l'attività di *referral* e l'accompagnamento alla denuncia.

In primo luogo, le indicazioni fornite mirano a indirizzare gli operatori verso un'accurata raccolta di dati essenziali che consentano di ricostruire la situazione fattuale. Quest'attività serve non solo per meglio inquadrare l'episodio di violenza e i mezzi utilizzati dal presunto autore, ma anche per assicurare una stima del rischio ben ponderata e, di conseguenza, la messa in atto delle idonee misure a tutela della vittima. Particolare attenzione è prestata, dunque, alle modalità di interazione con il personale sanitario e con la vittima/paziente. Nello specifico, si indica alla polizia giudiziaria la necessità di richiedere al personale sanitario quanto riportato dalla vittima/paziente circa l'accaduto nonché la refertazione medica attestante le lesioni subite e informazioni circa eventuali precedenti accessi al pronto soccorso, che potrebbero rivelare se eventuali traumi pregressi possono essere sintomatici di un pattern di abuso. Sommarie informazioni devono, inoltre, essere acquisite anche interloquendo direttamente con la vittima/paziente, adottando un approccio prudente e rispettoso e assicurando la confidenzialità delle comunicazioni, specialmente quando la vittima è accompagnata dal possibile autore della violenza. In questa circostanza, è necessario anche appurare se è in corso un procedimento di separazione e divorzio tra le persone interessate e, in caso affermativo, adoperarsi per ottenere il numero del relativo fascicolo insieme all'indicazione del Tribunale presso il quale pende il procedimento.

Alla polizia giudiziaria è anche data indicazione di riportare meticolosamente tutte le informazioni rilevanti nell'annotazione di polizia giudiziaria unitamente ai dettagli dell'intervento, le fonti di prova acquisite e i risultati della verifica dei possibili precedenti a carico della vittima o del presunto autore nella banca dati S.D.I., al fine di avere un quadro più completo della personalità delle persone coinvolte.

L'intervento della polizia giudiziaria presso i locali della struttura sanitaria costituisce anche il momento del primo contatto tra vittima e autorità. Per questa ragione, sulla base della normativa vigente, l'operatore di polizia giudiziaria è chiamato ad assolvere a importanti doveri informativi nei confronti della persona offesa (art. 90bis c.p.p.). La Direttiva coglie molto bene questo aspetto, tanto che integra all'interno dei protocolli investigativi lì definiti una serie di precise azioni da seguire in questo contesto, inclusa la consegna della guida informativa alla persona offesa, appositamente realizzata dalla Procura in collaborazione con la rete di soggetti pubblici e privati del territorio variamente coinvolti nella rete locale di supporto alla vittima.³⁸

Infine, le linee guida messe a disposizione dalla Procura esplicitano le azioni da seguire nell'ambito del contesto ospedaliero per poter favorire l'azionabilità di talune delle prerogative in materia di protezione e di partecipazione previste dalla Direttiva 2012/29/UE. La polizia giudiziaria è, dunque, chiamata ad adoperarsi per informare la vittima sui suoi diritti e sui servizi di supporto disponibili, come i CAV e le linee telefoniche di assistenza, fornendo una guida concreta verso la tutela e il sostegno. Si prevede, inoltre, che gli operatori accompagnino le vittime nel processo di presentazione della denuncia, se tale desiderio viene espresso, fornendo dettagli riguardo al diritto all'assistenza legale e all'accesso al gratuito patrocinio, assicurando contemporaneamente che le vittime siano prontamente accolte presso gli uffici delle Forze dell'Ordine.

6.3.3. Presentazione della denuncia/querela presso le Forze dell'Ordine

Un terzo canale attraverso il quale la notizia di reato può giungere all'attenzione delle autorità è rappresentato dalla presentazione della denuncia o querela direttamente da parte della vittima (o di

³⁸ In questo frangente, la Direttiva richiede, inoltre, all'operatore di polizia giudiziaria di compilare l'Allegato H. Questo adempimento costituisce una ulteriore garanzia della corretta e uniforme attuazione del dovere di informare in capo alle Forze dell'Ordine nella fase di emergenza.

eventuali testimoni) presso posti di polizia come questure o caserme. Questo metodo, sebbene possa apparire più diretto rispetto a quelli descritti sopra, nasconde una complessità intrinseca data dalla varietà di scenari nell'ambito dei quali le vittime si avvicinano per la prima volta alle autorità per denunciare atti di violenza. Le circostanze di tale contatto possono spaziare dal presentarsi in stato di urgenza, magari immediatamente dopo un episodio di violenza, fino a situazioni in cui la decisione di denunciare è il risultato di una riflessione più meditata. Alcune vittime arrivano insieme al proprio avvocato con una denuncia già formulata, mentre altre si avvicinano alle autorità senza una preparazione specifica, senza aver predisposto alcun documento preliminare. In alcune situazioni, la volontà di procedere con la denuncia può vacillare una volta avviata la procedura, manifestando ritrosia nel fornire una dichiarazione scritta. Vi sono, inoltre, casi in cui le vittime richiedono assistenza legale o consigli, senza però una reale intenzione di formalizzare immediatamente denuncia/querela.

Di fronte a ciascuno di questi scenari, la polizia giudiziaria è tenuta a redigere una relazione per il Pubblico Ministero, che sarà chiamato a valutare l'opportunità di intervenire. Esistono, infatti, situazioni in cui procedere con tempestività, anche nei casi di reati procedibili d'ufficio, potrebbe non solo non essere appropriato, ma potrebbe comportare disagi ulteriori per la vittima e persino favorire il rischio di vittimizzazione ripetuta. Questo può accadere, ad esempio, quando la vittima non ha ancora raggiunto un sufficiente livello di autoconsapevolezza e non è, dunque, ancora pronta a confrontarsi con l'iter giudiziario e con le relative implicazioni nel proprio quotidiano. In alcuni casi, tale consapevolezza emerge autonomamente, frutto di una riflessione graduale sui comportamenti subiti nel tempo o come reazione a un atto di violenza estremamente grave. In altri casi, si sviluppa attraverso un percorso accompagnato da professionisti dei CAV o da avvocati specializzati. Tuttavia, se tale consapevolezza non è stata ancora maturata al momento del contatto con le autorità, si raccomanda un approccio prudente, che si limiti nell'immediato a fornire alla vittima tutte le informazioni pertinenti, anche attraverso il ricorso a materiali informativi dedicati (ad esempio, la guida "Mai più sole"), e promuovendo l'orientamento verso CAV e consulenze legali mirate.

In questi contesti, pertanto, se da un lato è fatto assoluto divieto persuadere la vittima a desistere dal presentare denuncia minimizzando la gravità degli eventi o invitandola a considerare le possibili ripercussioni sulla vita dei figli, è altrettanto scoraggiato il "forzare" la vittima a esplicitare la volontà di procedere legalmente. Tra le precauzioni da osservare nell'interazione con la denunciante/quere-lante, viene, infatti, sottolineata l'importanza di "rispettare la dignità, la volontà e il diritto alla riservatezza della vittima", oltre alla necessità di adottare tutte le misure appropriate per "salvaguardare la genuinità e completezza del racconto". Ciò implica evitare attese prolungate, garantire che la vittima possa attendere in spazi riservati e confortevoli, lontana da possibili intrusioni di persone indesiderate, e creare un ambiente che favorisca un dialogo tranquillo, non giudicante e privo di interferenze.

I diritti di informazione e l'Avviso alla persona offesa

Durante il processo di denuncia o querela, la polizia giudiziaria ha il compito di adempiere a fondamentali obblighi informativi nei confronti della persona offesa, come previsto dall'articolo 90bis del Codice di Procedura Penale, in conformità alla Direttiva 2012/29/UE. In ossequio a tali disposizioni, gli operatori delle Forze dell'Ordine sono tenuti a fornire alla persona interessata indicazioni fondamentali come il numero nazionale anti-violenza e stalking, i recapiti dell'autorità, dei CAV e delle case rifugio locali, oltre a informazioni, fondamentali, come quelle sul diritto al gratuito patrocinio. Per contribuire alla migliore applicazione di tale garanzia, presso la Procura di Tivoli è stato realizzato un grande sforzo per migliorare la qualità dei canali informativi esistenti. In particolare, è stato compiuto un notevole sforzo per rendere l'avviso (scritto) alla persona offesa più comprensibile e accessibile. Grazie alla collaborazione di accademici esperti in semplificazione del linguaggio giuridico, e con il supporto di organizzazioni come Differenza Donna, la Regione Lazio e la ASL Roma 5, è stato possibile rivisitare e semplificare e arricchire il documento, inizialmente poco accessibile, in ragione della sua natura burocratica e l'impiego di un linguaggio tecnico. La Guida "Mai più sole", frutto di questo lavoro, si posiziona come uno strumento fondamentale per offrire sostegno e indicazioni alle vittime. È attualmente disponibile, oltre che in italiano, in altre tre lingue, grazie alla collaborazione delle ambasciate di Spagna, Polonia e Romania, che hanno contribuito a superare le limitazioni finanziarie per la traduzione. La copertina dell'opuscolo, che mostra la fotografia della Procura e dei magistrati, simboleggia l'impegno dell'Istituzione verso l'apertura sociale e culturale, evidenziando la volontà di adottare un approccio inclusivo e accessibile nell'applicazione dei diritti delle persone offese. La distribuzione dell'opuscolo è attentamente monitorata da un ufficiale di polizia giudiziaria incaricato di assicurare che le informazioni raggiungano effettivamente chi ne ha bisogno, dimostrando l'intenzione di non lasciare nessuno indietro. Nonostante il lavoro di semplificazione sulla comunicazione scritta, rimane fondamentale l'obbligo per la polizia giudiziaria di spiegare personalmente il contenuto dell'Avviso alla persona offesa, per garantire la piena comprensione delle informazioni fornite.

Comprendere appieno questa condizione richiede capacità di ascolto e tempo da dedicare alle vittime, requisiti imprescindibili per il personale delle Forze dell'Ordine che, pur dovendo fare i conti con le inevitabili limitazioni operative, non può trascurare la necessità di garantire un'attenzione personalizzata. Al fine di agevolare la gestione di questa critica fase e orientare gli operatori, inclusi i meno esperti, verso un'interazione corretta ed efficace, la Procura ha sviluppato e disseminato vari strumenti operativi. Tra questi, l'elemento centrale è rappresentato da un repertorio di domande standard che le autorità sono sollecitate a utilizzare per: *i*) l'acquisizione delle sommarie informazioni, contestualmente alla denuncia orale o nel momento immediatamente successivo al deposito della denuncia scritta (Allegato C); *ii*) e per la valutazione del rischio di vittimizzazione ripetuta (Allegato I). Il ricorso a questo catalogo di domande ha una duplice finalità. Da un lato, serve per instaurare un rapporto di fiducia con la vittima e a guidarla nel riconoscimento delle condotte che potrebbero configurarsi come persecutorie o maltrattamenti in famiglia. Dall'altro, si propone di produrre benefici in termini di buona amministrazione della giustizia. Questo consente la più fluida attuazione dell'attività delegata in via generale alla polizia giudiziaria (artt. 370 e 362 c.p.p.) nonché la contestuale valutazione di un pericolo concreto e attuale di recidiva e, dunque, l'attivazione di misure di protezione, laddove necessario.

Il colloquio con la vittima rappresenta un momento decisivo per stabilire un rapporto di mutuo affidamento tra la persona offesa e le istituzioni. Pertanto, è imperativo che tale interazione trasmetta immediatamente un senso di supporto istituzionale. La struttura del colloquio deve essere pensata attentamente per evitare che la vittima possa percepire dubbi sulla propria credibilità a causa di domande inadeguate, irrilevanti o influenzate da pregiudizi inconsci, che potrebbero compromettere l'accuratezza della raccolta delle prove.

“Fondamentale è porre la domanda: “Teme di non essere creduta?” e “Da chi?”. Dai familiari, dagli amici, dall'ambiente sociale? Abbiamo quasi sempre un tipo di risposta. “Sì, non mi crederà nessuno”.

Porre domande quali: “Teme di non essere creduta?” e “Da chi?” è un passaggio che offre spunti significativi sulla percezione della vittima riguardo alla propria situazione personale. Le risposte a queste domande rivelano spesso una paura diffusa di non essere ritenute credibili, alimentata dall'ignoranza di familiari e amici sui fatti accaduti e dalla mancanza di supporto da parte della propria rete più stretta di relazioni. È essenziale, dunque, rassicurare la persona offesa che non sarà considerata inaffidabile dalle istituzioni e che non dovrà portare da sola il peso di domande angoscianti come “Chi mi crederà?” o “Cosa dovrò spiegare?”. Sono le istituzioni che, attivandosi per indagare e accertare i fatti, si assumono la responsabilità di avviare il procedimento giudiziario e delle sue conseguenze, comprese quelle che possono influenzare la coesione familiare. Far comprendere alla vittima che il sostegno istituzionale è incondizionato è fondamentale per alleggerirne il carico emotivo e alleviare l'ansia che può accompagnare questi momenti, garantendo così che si senta supportata e protetta nel corso del procedimento giudiziario.

La costruzione di questo rapporto di fiducia è, per altro, funzionale ad accompagnare la persona offesa nel riconoscimento delle condotte che potrebbero configurarsi come penalmente rilevanti. Si considerino, ad esempio, le situazioni in cui la persona offesa si trova sotto un controllo oppressivo da parte del proprio partner ed è soggetta ad azioni quali, denigrazione costante, insulti, sorveglianza degli spostamenti, minacce e violenze fisiche, ma fatica a percepire tali condotte come criminose. Compito essenziale delle autorità in questo frangente è aiutare la vittima a comprendere che le proprie esperienze si configurano come violenza. Frequentemente, di fronte alla domanda diretta “Hai subito violenza?” le vittime tendono a reagire con una secca negazione. Questa, tuttavia, non trova ragione in una disconoscimento consapevole da parte della persona offesa, ma dalla mancanza di cognizione della gravità e della natura delle azioni subite. È quindi fondamentale supportare la vittima nella ricostruzione del suo vissuto, mostrando empatia e sostegno lungo tutto questo difficile percorso.

Il viaggio verso la consapevolezza richiede supporto e l'instaurazione di un dialogo attento e rispettoso. Questo processo inizia con l'invito a esporre liberamente la propria esperienza, senza subire

interruzioni, creando così uno spazio sicuro in cui la vittima possa sentirsi ascoltata. Il dialogo procede poi metodicamente, con domande aperte, concepite per incoraggiare un'espressione libera delle proprie esperienze. Si sollecita, per esempio, una riflessione sulla qualità dei rapporti con il partner nel corso del tempo, facilitando l'individuazione di contesti temporali e spaziali specifici. Tale approccio permette di decifrare le dinamiche relazionali e rilevare variazioni rilevanti o circostanze scatenanti. Successivamente, si passa a quesiti più specifici, mirati a guidare la vittima nella dettagliata ricostruzione degli eventi, facilitando così una graduale presa di consapevolezza e l'identificazione chiara degli episodi di violenza subiti. Questo processo è cruciale, dato che la vittima potrebbe non percepire immediatamente certi comportamenti come minacciosi o violenti, considerandoli erroneamente come "normali".

“Se si chiede: “è mai stata vittima di minacce?”, la persona interessata potrebbe di getto rispondere no, perché potrebbe non riconoscersi come vittima di minacce, ma non perché voglia negare, non lo sa davvero, perché ormai è un atteggiamento, una condotta che ritiene anche normale”.

Quando viene introdotto il tema del controllo, ad esempio, spesso si registra una negazione iniziale da parte delle vittime, poiché la percezione comune del controllo è quasi esclusivamente associata ad azioni di natura fisica. Tuttavia, analizzando più dettagliatamente gli aspetti quotidiani della vita delle vittime, emergono forme di controllo più sottili, radicate in meccanismi psicologici. Queste strategie mirano a compromettere la rete sociale della vittima, con l'obiettivo finale di isolarla e indebolirne l'autonomia. Per superare resistenze iniziali (consapevoli o inconsapevoli), le stesse domande possono anche essere riformulate in maniera diversa. Con tali modalità, vengono indagati temi specifici come il ruolo sociale della vittima, il suo aspetto fisico o il suo modo di vestire.

“Ad esempio, chiediamo: “sei mai stata vittima di ingiurie?”. Oppure, chiediamo se le sono state rivolte delle frasi mirate, ad esempio, relative al ruolo di madre, di convivente, di moglie, relative all'aspetto fisico, all'abbigliamento... Allora, la donna comincia magari a parlare, a dire: “sì, mi ha detto se non fai così ti ammazzo, etc.... Quindi tornando indietro chiediamo, allora è stata vittima di minacce? Allora, dicono: Ah sì, cioè, intendeva quello....”

Si esplora anche la reale autonomia economica della vittima, che spesso non è consapevole delle limitazioni imposte. Un caso tipico è quello del conto corrente bancario cointestato che, nonostante la titolarità congiunta, non viene gestito in maniera equanime, anche per le spese quotidiane.

L'adozione di una metodologia specifica nel formulare le domande durante la raccolta delle sommarie informazioni non serve solamente a guidare la vittima verso una consapevolezza più profonda della propria situazione, ma svolge anche un ruolo cruciale nell'individuare potenziali rischi di reiterazione del reato. La valutazione del pericolo di reiterazione rappresenta una delle sfide più complesse per il sistema giudiziario, data la necessità di bilanciare la tutela della pubblica sicurezza con il rispetto delle garanzie costituzionali che proteggono la libertà personale del presunto autore, evitando detenzioni preventive motivate esclusivamente dal clamore mediatico suscitato dalla vicenda.

La valutazione del rischio, infatti, non può basarsi esclusivamente sulla gravità del reato, ma deve considerare le modalità specifiche e le circostanze in cui il reato è stato commesso, nonché la personalità dell'indagato, per stabilire se esista un pericolo concreto e attuale che quest'ultimo possa commettere ulteriori gravi delitti, eventualmente ricorrendo all'uso di armi o altri mezzi. Nel caso di reati commessi nell'ambito di relazioni di intimità, in particolare, poiché si tratta di contenere una pericolosità “mirata” a una persona specifica, la concretezza del pericolo e la sua attualità possono essere escluse solo in presenza di elementi che denotino la rottura del contesto relazionale in cui la condotta criminosa si è verificata (Cassazione penale, Sez. II, sentenza n. 11031 del 12 marzo 2018).

Nonostante la normativa vigente non fornisca indicazioni precise su come valutare la concretezza e l'attualità del pericolo nei casi di reati analizzati, esistono protocolli di valutazione del rischio, come il DASH e il SARA, sempre più utilizzati dalle Forze dell'Ordine. Tuttavia, permane un'incertezza riguardo il peso che tali valutazioni debbano avere nelle decisioni della magistratura.

Per affrontare questa problematica, è stata, pertanto, sviluppata una lista specifica di domande (Allegato I),³⁹ finalizzata ad agevolare la determinazione dell'esistenza di un rischio concreto e attuale di recidiva, sia in contesti in cui la convivenza tra i partner persiste, sia in situazioni in cui la relazione è stata interrotta e sono state eventualmente avviate azioni legali per la separazione o il. Questo strumento si propone di fornire agli operatori giudiziari una guida pratica per raccogliere con maggiore facilità ed efficacia gli elementi che possono indicare un pericolo di recidiva, contribuendo a una maggiore protezione delle vittime. Le linee guida impartite alla polizia giudiziaria enfatizzano l'importanza di segnalare tempestivamente al Pubblico Ministero la presenza di tale rischio, tramite una comunicazione etichettata come "richiesta urgente di misure cautelari a tutela della parte offesa". Alla polizia giudiziaria è, inoltre, richiesto di mantenere un contatto costante con la vittima, soprattutto se la coabitazione è in corso, per garantirne tutela e monitorare l'eventuale aggravamento o reiterazione delle condotte segnalate. La disponibilità di queste informazioni risulta inoltre vantaggiosa sul piano organizzativo, consentendo una valutazione più accurata per stabilire un criterio di priorità (minima, media, massima) nell'iscrizione delle notizie di reato da parte del Pubblico Ministero e nella definizione dell'ordine di trattazione dei casi.

Per quanto concerne il secondo versante menzionato in premessa, l'adozione di un insieme di domande standardizzate rivolte alla vittima si propone di facilitare il processo investigativo e, più in generale, la buona amministrazione della giustizia. Le questioni incluse nelle liste sopra menzionate, formulate e poste in maniera appropriata,⁴⁰ permettono alle Forze dell'Ordine di determinare con maggiore precisione il contesto entro cui gli atti di violenza sono stati perpetrati, di acquisire gli elementi indispensabili per valutarne la perseguibilità sul piano penale, e garantire un celere avanzamento del procedimento giudiziario. Questo approccio, dunque, ha un impatto molto positivo in termini di buona amministrazione della giustizia perché consente di condurre le indagini in maniera più efficace, in tempi più stretti e di limitare i fenomeni di ritrattazione e ridimensionamento. Inoltre, risulta vantaggioso sotto l'aspetto organizzativo, anche perché contribuisce al pieno rispetto delle disposizioni del Codice Rosso, che impone al Pubblico Ministero l'obbligo di ascoltare la persona offesa entro tre giorni dall'atto di registrazione della notizia di reato.

L'audizione condotta con le modalità indicate nella Direttiva garantisce, inoltre, il pieno rispetto del dettato normativo, poiché include gli elementi necessari per il Pubblico Ministero a valutare l'avanzamento dell'indagine (i.e. dettagli sulle modalità di perpetrazione dell'atto violento, persone presenti sul luogo, tempistiche e reazioni delle persone coinvolte). Particolarmente utile a tali fini è, inoltre, l'indicazione data alla polizia giudiziaria di provvedere alla registrazione video della denuncia (orale) e delle dichiarazioni rese con qualsiasi tipo di supporto tecnologico a disposizione – inclusi gli smartphone – e all'invio di tale risorsa digitale unitamente alla Comunicazione della Notizia di Reato "Codice Rosso" (Allegato G). Ciò permette al magistrato di osservare direttamente l'interazione tra vittima e Forze dell'Ordine, di ascoltare le domande poste e il modo in cui sono state formulate, di avere maggiore contezza delle risposte date dalla persona offesa, di cogliere le sfumature del linguaggio non verbale e, in ultimo, di comprendere se sono intervenuti fattori che possano aver inquinato (anche inconsapevolmente) la raccolta delle informazioni.

Questa prassi non soltanto elimina la necessità di una ripetuta audizione della vittima nei giorni immediatamente successivi – consentendo, ad esempio, al Pubblico Ministero di concentrarsi sulle testimonianze di persone non ancora sentite – ma presenta vantaggi ulteriori. Da un lato, contribuisce a mitigare il rischio di vittimizzazione secondaria. La vittima richiamata a testimoniare nuovamente, subirebbe il trauma di dover ripercorrere plurime volte dolorosi episodi in un breve lasso di tempo. Inoltre, questa potrebbe sentirsi non creduta o ritenere il proprio primo incontro con le autorità un esercizio vano. Dall'altro, concorre al migliore esercizio dei diritti di partecipazione della vittima, in particolare del diritto di essere ascoltata, così come sancito dalla Direttiva 2012/29/UE.

³⁹ Con l'adozione della nuova Direttiva 1/2024 del maggio 2024, l'Allegato I, sostituisce il precedente Allegato B. Il nuovo sistema di valutazione del rischio segue il modello DA-5 (Snider et. al, 2009), fornendo contestualmente una guida all'approfondimento, che aiuta tanto l'operatore quanto la persona offesa a comprendere il significato della domanda e a quali elementi fare riferimento per darvi risposta.

⁴⁰ Sulle modalità di somministrazione delle domande, si veda la Direttiva alla polizia giudiziaria, p. 22 e ss.

Alla buona applicazione del diritto della vittima di essere ascoltata, per altro, si contribuisce nell'ambito dei colloqui di *follow-up* svolti a cura della Sezione specializzata della polizia giudiziaria, con i quali si mira a esplorare alcuni aspetti emersi durante la raccolta delle sommarie informazioni che meritano maggiore approfondimento. Tale finalità viene espressamente chiarita alla vittima, che viene rassicurata sul fatto che sua riconvocazione non avviene per colmare dubbi sulla sua affidabilità o per carenze nelle precedenti dichiarazioni rese.

Gli incontri di *follow-up* svolti presso la Procura hanno anche l'obiettivo di coinvolgere attivamente la vittima nel compito di accertamento della verità che è in capo all'autorità e dare loro spazio per poter, contestualmente, esprimere eventuali richieste di assistenza al Pubblico Ministero, come l'adozione di misure per la tutela della propria sicurezza e integrità fisica o quella di eventuali figli (ad esempio, il divieto di avvicinamento o l'utilizzo del braccialetto elettronico). Affrancarsi dal ruolo passivo di persona offesa è un potente strumento di *empowerment* nonché veicolo di emancipazione dalla violenza. Inoltre, avere un filo diretto con la Procura, con la Giustizia, consolida in maniera forte il senso di fiducia nelle Istituzioni.

“La paura del futuro, dell’incognito, è terribile e confina nel ruolo passivo di vittima che non sa cosa succederà, cosa deciderà il Pubblico Ministero. Se però si diventa parte attiva, cioè, se invece di aspettare di essere chiamati [a fare le proprie dichiarazioni], si è consapevoli di avere la possibilità di chiamare, di fornire elementi che possono indirizzare, orientare ... la cosa cambia. Si ha la sensazione di indirizzare anche il proprio futuro e non si ha più paura. Non si subisce più passivamente. Si diventa parte attiva e non [si rimane] confinati al ruolo di persona offesa, di vittima che subisce le condotte dei maltrattanti, di vittima del sistema che viene chiamata a rendere informazioni solo se e quando al sistema serve”.

Le vittime, incluse quelle che hanno raggiunto un sufficiente livello di consapevolezza, rendono specifiche dichiarazioni solamente quando ottengono informazioni chiare e complete sugli sviluppi futuri del loro caso. Quest'aspetto è imprescindibile per instaurare un clima di fiducia. Per questa ragione, diviene indispensabile chiarire con precisione le potenziali implicazioni che l'avanzamento del procedimento giudiziario potrebbe comportare, specialmente riguardo le eventuali procedure parallele che si possono instaurare, come quelle di separazione e affidamento dei figli minori, o sull'inserimento in programmi di assistenza sociale. In assenza di tali rassicurazioni, esiste il rischio che le vittime non si sentano sufficientemente protette per condividere liberamente le loro esperienze, così permanendo in una condizione di inerzia. Pertanto, è di fondamentale garantire alla vittima che saranno intraprese tutte le comunicazioni necessarie con l'autorità giudiziaria civile.

“Una delle domande da porre, fondamentale, è: lei ha paura che i figli le possono essere sottratti da qualcuno? Tutte le donne vittime che hanno figli hanno questa paura, la paura di perdere un figlio”.

Il personale addetto, inoltre, adatta modi e tempi alle esigenze, anche emotive, della vittima. La produzione di un verbale efficace, che rifletta accuratamente il contenuto di un colloquio proficuo, è il risultato di un lavoro che richiede tempo (non meno di due ore) e che spesso necessita di interruzioni, per consentire alla persona intervistata di gestire le proprie reazioni emotive, che vanno assecondate con atteggiamento sensibile ed empatico. Solo in questo modo si può “blindare il fascicolo”, supportando la vittima in questo percorso e così facendo far arrivare il caso in dibattimento, senza che la persona offesa senta di aver bisogno di ritornare sui propri passi.

Per favorire un tale esito, gli incontri di *follow-up* vengono svolti all'interno dei locali confortevoli dello Spazio Ascolto (*supra*), lontani da distrazioni (es. colleghi che lavorano nelle vicinanze, telefoni che squillano e dispositivi personali che possono emettere suoni) nonché funzionali a facilitare la comunicazione con le vittime. Qualora, tuttavia, la situazione lo richieda può rivelarsi utile organizzare l'audizione in luoghi alternativi. In alcuni casi, su richiesta delle donne interessate, le audizioni dei figli minori, sentiti in qualità di testimoni, sono svolte fuori dai locali della Procura (ad esempio,

presso i locali scolastici), per evitare che la sola vista dell'edificio di giustizia possa inibire i minori dal parlare serenamente.

La stabilizzazione della prova dichiarativa

Nei casi di violenza sulle donne, specialmente quelli perpetrati nell'ambito dei relazioni di coppia, le dichiarazioni della persona offesa spesso costituiscono il principale elemento di prova. Tali dichiarazioni, però, risultano spesso essere instabili, in ragione dei frequenti episodi di ridimensionamento e di ritrattazione nel corso delle indagini. Per questa ragione, è stato fatto uno sforzo per affinare le strategie investigative per la ricostruzione dei fatti, che consente di sottrarre centralità alla prova dichiarativa, affiancando elementi di pari dignità probatoria. Rilevano in questa chiave: i) l'attività di acquisizione documentale; ii) la tempestiva escussione di persone informate sui fatti; iii) la videoregistrazione dei colloqui con la vittima in fase di denuncia e durante la raccolta delle sommarie informazioni. Per quanto concerne l'acquisizione di documenti aventi rilevanza investigativa, la Direttiva alla polizia giudiziaria dedica ampio spazio. Questi documenti, spesso menzionati dalla persona offesa stessa durante le sue dichiarazioni, includono prevalentemente copie cartacee di messaggi scambiati tramite telefoni o smartphone, nonché registrazioni audio o video. Questi materiali contengono dati e informazioni cruciali che possono supportare il Pubblico Ministero nell'adozione delle decisioni pertinenti al caso specifico. Tuttavia, è comune che tali documenti, frequentemente di ampio volume, non siano accompagnati da una dettagliata descrizione del loro contenuto da parte della polizia giudiziaria, causando ritardi nell'esame degli atti da parte del Pubblico Ministero. Per questa ragione, per ogni documento ricevuto dalla persona offesa in qualsiasi momento e formato, la polizia giudiziaria è chiamata a predisporre un'annotazione descrittiva accurata al momento della ricezione della denuncia e della registrazione della notizia di reato. Inoltre, qualora la parte offesa segnali la ricezione di minacce o molestie telefoniche, o la presenza di dati rilevanti sul proprio telefono cellulare, si rende necessario procedere d'ufficio all'acquisizione di tali prove, per evitare che possano essere successivamente eliminate. Le azioni da intraprendere includono: i) l'ispezione dello smartphone, previa registrazione del consenso della parte offesa (in ogni caso, è possibile procedere al sequestro); ii) la documentazione delle operazioni eseguite e dei contenuti acquisiti, effettuando screenshot di SMS, messaggi, foto e qualsiasi altro elemento ritenuto utile, garantendo che questi siano chiaramente visibili e leggibili. Questo consentirà al Pubblico Ministero di avere un quadro investigativo più completo, eliminando passaggi inutili e deleghe successive, e permettendo un'accelerazione nelle decisioni di sua competenza, specialmente in ambito cautelare.

6.4. Le misure pre-cautelari

L'intervento in emergenza della polizia giudiziaria può determinare, a seconda delle circostanze, l'arresto in flagranza o quasi-flagranza dell'autore di reato, risultando in una temporanea limitazione della libertà, o nel suo immediato allontanamento dall'abitazione. Queste azioni rappresentano una prerogativa esclusiva della polizia giudiziaria. In particolare, spetta alla polizia giudiziaria procedere all'arresto di chi è colto in flagrante delitto di reati specificati dagli articoli 572 e 612-bis c.p., sia in forma consumata che tentata, purché sussistano tutti i requisiti legali che qualificano tali condotte come reati.

Per quanto riguarda l'arresto, questo è previsto come obbligatorio se si ritiene sia in corso un reato di maltrattamenti (ex 572 c.p.) o di *stalking* (ex 612-bis c.p.). Tuttavia, nella prassi per la polizia giudiziaria applicare la misure dell'arresto in flagranza comporta delle difficoltà. Non è sufficiente arrivare sul luogo e constatare che una persona è stata aggredita, poiché ciò potrebbe configurarsi come reato di lesioni. È necessario verificare l'esistenza di un pattern di abuso per determinare l'obbligatorietà dell'arresto, ad esempio verificando se sono stati svolti altri interventi sul posto, se vi è un procedimento in corso o se sono state presentate altre segnalazioni (es. da parte di vicini di casa). Pertanto, oltre a constatare la flagranza, è necessario che la polizia giudiziaria indagli su eventuali situazioni precedenti, rilevando elementi quali denunce/querele, testimonianze o documentazione medica o ospedaliera.

Dal punto di vista formale, il Pubblico Ministero non detiene il potere di impartire ordini alla polizia giudiziaria, a cui spetta l'esclusiva competenza sull'arresto in flagranza. La Polizia è obbligata a notificare al Pubblico Ministero l'avvenuta detenzione dell'individuo e, entro un termine di 24 ore, a trasmettere in via telematica l'atto di arresto e la documentazione associata. Ciò consente al Pubblico Ministero di procedere all'interrogatorio e, in base a esso, di optare per il rilascio dell'individuo o per la richiesta di convalida dell'arresto.

In tale contesto, dunque, il Pubblico Ministero si configura più come una guida che, su sollecitazione della polizia giudiziaria, può fornire pareri. L'autorevolezza di tali pareri persuade di norma gli operatori delle Forze dell'Ordine ad aderirvi, anche in considerazione del fatto che sarà il Pubblico Ministero a rivedere l'operato della Polizia stessa. Pur non costituendo un obbligo formale, a tale fun-

zione di supporto è accordata grande importanza dalla Procura; un tale orientamento può contribuire a migliorarne l'efficacia dell'azione della polizia giudiziaria, nonché l'uniformità su scala territoriale. È, dunque, ritenuto essenziale che gli operatori della polizia giudiziaria siano consapevoli della possibilità di interfacciarsi con il Pubblico Ministero per ottenere indicazioni operative, sapendo che la Procura si assumerà la responsabilità nei casi più delicati o abituali.

Il tale contesto, il Pubblico Ministero si rende, dunque, disponibile durante le fasi critiche dell'arresto, analizzando le informazioni ricevute ed esprimendo un parere sulla legittimità dell'operato. Questo approccio proattivo, si riflette anche nell'aver incluso nel protocollo investigativo un vademecum puramente informativo (Allegato E), che dettaglia le misure pre-cautelari disponibili e orienta le Forze dell'Ordine nell'applicazione dei criteri di applicabilità nelle diverse circostanze. Questo strumento, si inserisce in un contesto di dialogo continuo e collaborazione ormai ben radicata, che rafforza la fiducia degli operatori nell'esercizio dei loro doveri, legittimando ulteriormente gli arresti effettuati.

Il medesimo orientamento è applicato anche in riferimento alla misura precautelare dell'allontanamento dell'aggressore dall'abitazione familiare, come previsto dall'articolo 384 bis del codice di procedura penale. Questa disposizione consente alla polizia giudiziaria, con l'approvazione del Pubblico Ministero, di ordinare l'allontanamento immediato dell'aggressore dalla residenza condivisa e di vietare qualsiasi avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima, nel caso in cui esistano motivazioni valide per sospettare la possibilità di reiterazione di atti delittuosi che possano mettere in grave e immediato pericolo la vita o l'integrità fisica e mentale della vittima.

Le Forze dell'Ordine, al momento dell'intervento, assistono l'individuo allontanato nell'identificazione di una sistemazione temporanea, garantendo che non rimanga senza rifugio, e provvedono a chiedere all'allontanato di comunicare il nuovo indirizzo (un dettaglio questo che, pur non essendo formalmente rilevante, assume un'importanza pratica significativa). Entro 48-96 ore, viene poi emesso il provvedimento cautelare vero e proprio, ossia, il divieto di avvicinamento con l'eventuale applicazione del braccialetto elettronico o l'assegnazione agli arresti domiciliari.

L'introduzione dell'allontanamento nel panorama delle misure di protezione contro la violenza domestica ha segnato un cambio di paradigma fondamentale. In situazioni di questo tipo –dove è cruciale evitare contatti tra il colpevole e la vittima sin dalle prime fasi dell'emergenza per prevenire ulteriori episodi di vittimizzazione – la pratica comune prevedeva (e ancora prevede) il trasferimento della vittima e di eventuali figli minori in strutture protette per garantirne l'anonimato e quindi la sicurezza fisica.

Il reindirizzamento della vittima verso una struttura segreta rappresenta una tattica di salvaguardia particolarmente efficace. Questo approccio può essere implementato già nelle fasi iniziali di contatto con i CAV, in cui, pur in assenza di una formale denuncia, viene consigliato un temporaneo distacco dal contesto domestico come precauzione volta a scongiurare pericoli aggiuntivi, potenzialmente anche fatali. La strategia in questione, inoltre, assume rilevanza anche successivamente all'attivazione del procedimento penale, specialmente in circostanze dove l'arresto in flagranza di reato non si applica, ad esempio a causa della mancanza di evidenze immediate. Tale necessità si manifesta anche quando le donne, accompagnate dai figli e con i propri beni personali, si presentano alle autorità per sporgere denuncia, o in scenari dove, nonostante l'impiego di altre misure pre-cautelari, la configurazione abitativa della vittima presenta complessità intrinseche. Ciò include casi in cui familiari dell'aggressore risiedono nelle immediate vicinanze o all'interno dello stesso edificio della dimora familiare, complicando ulteriormente la dinamica e intensificando la necessità di una protezione rafforzata mediante il trasferimento in una località riservata.

Nonostante gli indubbi vantaggi, il trasferimento della vittima in una struttura segreta, solleva significative problematiche pratiche e finanziarie non solo per la vittima stessa ma anche per le istituzioni coinvolte. Ad esempio, emergono difficoltà nel reperimento di adeguati alloggi temporanei a causa della scarsità di case rifugio disponibili nel territorio di riferimento nonché della loro adeguatezza (in particolare riguardo alla capacità di ospitare donne con figli minori). Le pressioni esercitate sulle autorità regionali hanno recentemente facilitato l'inaugurazione di una nuova struttura, ma prima di ciò, la mancanza di soluzioni disponibili richiedeva il supporto dei CAV per l'accesso a strutture esterne al circondario o l'utilizzo di case famiglia, che non offrono lo stesso livello di sicurezza delle case rifugio.

Oltre alle sfide pratiche e finanziarie, tale strategia solleva interrogativi sull'inversione di principio, secondo cui il peso del trasferimento non dovrebbe essere imposto alla vittima, ma al suo aggressore.

“Le faccio questo quadro. Lei sta a casa sua, viene picchiata da una persona. Arrivo io che rappresento la Legge e le dico: è vero che sei stata picchiata da tuo marito, hai assolutamente ragione a ritenerti una vittima. Ora però te ne vai di casa, perché io, lo Stato, non sono in grado di proteggerti a casa tua.”

Nonostante le logiche di spesa pubblica e di efficienza organizzativa sostengano il ricorso alle misure dell'allontanamento, permane una resistenza, una ritrosia istituzionale e culturale nel riconoscere e affrontare il problema. Ciò porta a un'inversione dei principi ordinari di giustizia e a una deviazione, forse inconsapevole, dalle consuete modalità di operare. L'allontanamento dell'aggressore mira proprio a correggere questo squilibrio, offrendo una risposta rapida che, al contempo, rispetta la sensibilità e i diritti della vittima, salvaguardandola da possibili conseguenze negative.

Per le ragioni di cui sopra, all'interno del circondario la Procura di Tivoli promuove il ricorso a tale misura pre-cautelare e mette a disposizione strumenti che possano guidare il personale di polizia giudiziaria ad affrontare e risolvere le sfide operative, etiche e culturali che derivano dal suo utilizzo.

6.5. Monitoraggio del fascicolo da parte della polizia giudiziaria

Una volta stabilito un primo contatto significativo, si instaura un canale di comunicazione diretto con la vittima, che non termina con la fase di raccolta e verbalizzazione delle dichiarazioni. L'assistenza fornita alla persona offesa non si esaurisce, infatti, con la verbalizzazione delle sue dichiarazioni, ma continua nel tempo, attraverso un duplice approccio. Da un lato, si opera indirizzando la vittima verso le strutture di supporto disponibili sul territorio, garantendo così l'accesso a servizi specifici che possano facilitare il suo percorso di recupero e tutela. Dall'altro, si mantiene un canale di comunicazione diretto con la persona offesa, assicurando una presenza costante e rassicurante per tutta la durata del procedimento giudiziario. Questo supporto si estende anche alla fase di esecuzione della sentenza e al periodo immediatamente successivo, enfatizzando l'impegno a lungo termine delle autorità nel garantire non solo giustizia, ma anche un concreto sostegno alla vittima.

Questa comunicazione diretta tra vittima e autorità è bidirezionale: da un lato, la polizia giudiziaria, sia interna che esterna, si impegna a contattare la vittima con cadenza bi- o trimestrale per accertarsi delle sue condizioni e raccogliere eventuali segnalazioni; dall'altro, alla vittima vengono forniti numeri telefonici e contatti email, e viene incoraggiata a comunicare con le autorità, per fare segnalazioni o per avanzare richieste di informazioni o per avere rassicurazioni.

Tali prassi si rivela cruciale durante le fasi delicate del procedimento, come quella dell'esecuzione penale, specialmente in prossimità della scarcerazione del detenuto. Circa un mese prima di tale evento, la vittima viene informata, con l'intento di mitigare l'ansia che potrebbe derivare dalla ricezione della notizia attraverso canali formali. Inoltre, riallacciare il dialogo in questa fase permette anche di valutare se sia necessaria l'attivazione di misure di protezione specifiche per la vittima e i suoi figli, basandosi sulla situazione contingente. Queste misure sono eventualmente applicate su richiesta della vittima, ma vi sono delle situazioni in cui la Procura può decidere di procedere anche indipendentemente dall'espressa volontà di questa. Non sono rari i casi in cui, nonostante la condanna dell'abusante, la vittima non riesce a distaccarsi emotivamente dall'aggressore, continuando a visitarlo in carcere e, riprende addirittura la convivenza una volta avvenuta la scarcerazione. Il monitoraggio attento di tali dinamiche è essenziale per intervenire tempestivamente in caso di rinnovato pericolo, anche quando la vittima non percepisce tale minaccia.

A fronte di un fondato e concreto pericolo, il Pubblico Ministero può anche decidere di sollecitare l'applicazione di misure di prevenzione (*supra*). Nell'ambito di questa valutazione, è determinante sia la storia pregressa di abuso, documentata dalla polizia giudiziaria, soprattutto da quella esterna che, verosimilmente, segue la vicenda da anni sul territorio, sia i risultati dei percorsi di recupero intrapresi dall'abusante durante il periodo di detenzione, informazioni queste che vengono trasmesse alla Procura dettagliando le condotte osservate in carcere. È previsto che il detenuto partecipi a pro-

grammi di sostegno psicologico volti a promuovere una presa di coscienza riguardo alla gravità delle proprie azioni. Benché alcuni individui mostrino una reale capacità di rieducazione e avviino un processo di reinserimento sociale costruttivo, altri non manifestano cambiamenti significativi, mantenendo atteggiamenti di pericolosità sociale ed evidenziando tendenze vendicative. In tali contesti, è essenziale monitorare segnali di allerta, come tentativi di contatto con la vittima attraverso telefono, social network o incontri diretti, al fine di adottare le misure di prevenzione necessarie.

Le indagini successive all'acquisizione della notizia di reato

La Direttiva alla polizia giudiziaria fornisce agli operatori delle Forze dell'Ordine le indicazioni da seguire nello svolgimento delle indagini che seguono l'acquisizione della notizia di reato, ponendo l'accento sui requisiti di tempestività, riservatezza delle indagini e sicurezza della persona offesa. All'atto della ricezione della notizia di reato, è indicata come prioritaria la verifica dell'eventuale presenza di un pericolo immediato per la vittima; pertanto, qualora non siano presenti le condizioni per un arresto in flagranza, la sicurezza della vittima dovrà essere garantita agevolando il suo trasferimento presso amici o parenti o l'accoglimento presso una struttura protetta. Questo passaggio è fondamentale per determinare le modalità di svolgimento dei successivi atti di indagine. Se, ad esempio, la vittima è stata alloggiata presso una struttura protetta, si possono svolgere le indagini necessarie, anche al fine di raccogliere conferme circa le affermazioni della persona offesa o elementi a favore dell'indagato, trasmettendo alla Procura una comunicazione di notizia di reato il più completa possibile entro un termine di due settimane. Se, diversamente, non sussistono le condizioni per garantire nell'immediato la sicurezza della persona offesa, si dovrà evitare ogni attività che possa compromettere la riservatezza delle indagini. Particolare attenzione dovrà, inoltre, essere prestata alle modalità di raccolta documentale attraverso sopralluoghi, acquisizione di documenti presso strutture sanitarie o servizi sociali, e raccolta di informazioni da persone informate sui fatti. Se necessario, si dovranno effettuare perquisizioni e procedere al sequestro di materiali pertinenti al reato. Nel caso in cui la persona offesa faccia riferimento a documentazione che supporti le proprie dichiarazioni, come certificati medici, registrazioni audio/video, messaggi, fotografie o documentazione di varia natura, questa sarà invitata a fornirne copia o a indicare le modalità per il rapido reperimento di tali documenti.

6.6. L'azione di raccordo con la Magistratura giudicante

La Procura ha promosso l'adozione di protocolli operativi condivisi con il Tribunale di Tivoli, finalizzata a ottimizzare la gestione dei rilevanti procedimenti giudiziari attraverso una maggiore rapidità e coerenza. Nella consapevolezza dei diversi ruoli ricoperti, l'azione ha interessato due ambiti principali: da una parte, l'Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, con l'intento di creare una base di comprensione condivisa in merito alla materia in esame e di armonizzare i parametri di riferimento utilizzati nella richiesta e nell'approvazione delle misure cautelari e per l'incidente probatorio; dall'altra, il giudice del dibattimento, con un particolare focus sulla condivisione dei criteri di priorità nella trattazione dei casi.

6.6.1. L'allineamento con l'Ufficio del G.I.P. per l'emissione delle misure cautelari

Nel panorama giuridico italiano, il percorso procedurale per l'emanazione delle misure cautelari comporta che il Pubblico Ministero presenti una richiesta al giudice per le indagini preliminari (GIP). Se il GIP decide di declinare tale istanza, il Pubblico Ministero che non si trovi in accordo con la determinazione del GIP ed è convinto della solidità della propria argomentazione può ricorrere al Tribunale del Riesame, con la possibilità che quest'ultimo sovverta il giudizio iniziale.

Questo meccanismo, che si pone a garanzia contro decisioni arbitrarie, solleva questioni di opportunità e di efficienza procedurale. La deliberazione del Pubblico Ministero di appellarsi al Tribunale del Riesame deve essere accuratamente valutata, bilanciando la necessità di impiegare la misura cautelare con valutazioni circa le implicazioni derivanti dall'avvio di un processo che impegnerà tre giudici già gravati da un onere lavorativo considerevole. Tale scrutinio di opportunità, di norma, viene meno in circostanze di particolare gravità, come nei casi di criminalità organizzata, nell'ambito dei quali l'impellente necessità di giustizia giustifica un ricorso sistematico alle misure cautelari.

In materia di violenza sulle donne, la Procura di Tivoli ha adottato un approccio simile a quello applicato nei casi di criminalità organizzata. Introducendo una metodologia specializzata e rafforzando la sinergia tra le diverse professionalità coinvolte, l'Ufficio si è adoperato per incrementare l'adozione e l'efficacia delle misure cautelari, precedentemente sotto-utilizzate in questa materia.

Un punto di frizione in questo processo si è inizialmente verificato in ragione della propensione del GIP a rifiutare le richieste di misure cautelari, spesso a causa di un diverso standard probatorio rispetto a quello adottato dalla Procura. A Tivoli, tale divergenza generava un elevato numero di rigetti da parte dei GIP, i quali esigevano prove più rigorose di quelle ritenute adeguate dal Pubblico Ministero. La Procura ha, pertanto, instaurato un confronto con l'Ufficio del GIP, utilizzando lo strumento del ricorso al Tribunale del Riesame, fatta eccezione per le situazioni in cui le motivazioni addotte dal giudice risultavano essere persuasive. È stato registrato un tasso di accoglimento degli appelli del 90%.

Questo dinamismo ha portato a un dialogo costruttivo tra la Procura e i GIP, culminato nel raggiungimento di un "livello comune di accettazione" delle richieste di misure cautelari. Un aspetto chiave di questo dialogo è stata la capacità di superare pregiudizi e valutazioni personali suscettibili di influenzare negativamente le decisioni assunte.

L'interpretazione dei fatti e la decisione sulla configurabilità di una misura cautelare possono essere fortemente influenzate dalle competenze e attitudini interpretative del singolo magistrato, il quale deve agire con obiettività, evitando di lasciarsi condizionare da stereotipi o da valutazioni soggettive. Ad esempio, un gesto violento, come uno schiaffo, può essere minimizzato come un semplice litigio familiare oppure identificato come un segnale di un abuso più ampio, un indicatore da valutare all'interno di un contesto più esteso di violenza. Di conseguenza, il GIP potrebbe rigettare una richiesta di misura cautelare qualora interpreti gli incidenti esaminati non come manifestazioni di un comportamento ricorrente, ma come eventi isolati e decontestualizzati. Tale posizione può derivare anche da pregiudizi nei confronti della vittima. L'attendibilità attribuita alla testimonianza della persona offesa può essere alterata da interpretazioni soggettive circa la sua posizione sociale o l'attività che svolge per provvedere al suo sostentamento.

"In un caso, era stata richiesta al GIP l'applicazione di una misura cautelare, inizialmente concessa. Successivamente, sulla base di affermazioni dell'accusato riguardanti il consumo di sostanze e alcol da parte della donna, corroborate da alcune annotazioni dei Carabinieri che indicavano la presunta presenza di bottiglie di alcolici in casa, il GIP ha optato per l'annullamento della misura, nutrendo dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni della persona offesa. Il GIP ha inoltre considerato che l'invasiva serie di messaggi di natura persecutoria inviati dall'indagato alla vittima avrebbe potuto essere elusa semplicemente con il blocco del numero telefonico o cambiando il numero stesso.

La Procura, non concordando con tale decisione, ha presentato ricorso e l'ordinanza di annullamento è stata successivamente revocata. È stato evidenziato come le accuse relative al consumo di alcol fossero infondate e diffamatorie, senza alcuna correlazione con la veridicità dei fatti denunciati. Criticamente, si è sottolineata una problematica inversione di logica nel ragionamento del GIP, il quale aveva implicitamente trasferito alla vittima l'onere di prevenire la commissione del reato ai propri danni, un approccio giudicato inammissibile. Tale situazione pone in rilievo la necessità di una valutazione accurata e priva di pregiudizi da parte dell'autorità giudiziaria, al fine di proteggere efficacemente le vittime senza impor loro ulteriori oneri per la tutela dei propri diritti".

Nel dialogo instaurato con l'Ufficio del GIP, un tema centrale è stato l'adozione del braccialetto elettronico, inizialmente oggetto di forte resistenza. Tuttavia, questa posizione è cambiata nel tempo e attualmente il braccialetto elettronico è riconosciuto come strumento fondamentale per garantire una protezione effettiva alla persona offesa. Le perplessità iniziali includevano la presunta scarsa accessibilità ai dispositivi, una preoccupazione poi rivelatasi infondata vista l'ampia disponibilità confermata. Anche le obiezioni legate alla complessità tecnica dell'implementazione della misura sono state superate, dimostrando che, una volta acquisita la necessaria competenza, la gestione dei braccialetti da parte della polizia giudiziaria è estremamente semplice e funzionale. Un altro dubbio sollevato riguardava i tempi di attivazione del servizio, una preoccupazione dissipata dalla capacità dimostrata da Fastweb, l'azienda incaricata per l'erogazione dei dispositivi, di operare l'installazione entro quattro giorni, o addirittura nello stesso giorno in caso di urgenza, come testimoniato da esperienze dirette.

Nonostante l'efficacia del dispositivo, la sua applicazione si è scontrata con ostacoli normativi, in particolare la necessità del consenso sia della vittima che dell'indagato, con quest'ultimo non sempre disponibile a concederlo. Di fronte a questa sfida, è stata trovata una soluzione concordata con l'Ufficio del GIP: in assenza di consenso, si ritiene utile procedere all'aggravamento della misura cautelare. Questo approccio mira a compensare le lacune legislative, sfruttando l'aggravamento della misura come deterrente al rifiuto dell'indagato di accettare il braccialetto, sulla base del principio che tale rifiuto aumenta la percezione della sua pericolosità sociale e del rischio di recidiva. La soluzione adottata, quindi, non si basa su un automatismo, ma sull'utilizzo strategico dell'aggravamento delle condizioni di cautela come mezzo per incentivare l'accettazione del braccialetto, consolidando il suo ruolo nell'arsenale delle misure a disposizione delle autorità giudiziarie per la protezione delle vittime e la prevenzione della reiterazione dei reati.

Grazie all'attivismo che contraddistingue l'azione della Procura a Tivoli,⁴¹ anche la diversità di vedute tra questa e l'Ufficio del GIP riguardo le richieste di incidente probatorio sono state attenuate, tanto che – previa autorizzazione – questi vengono svolti presso lo Spazio Ascolto, luogo progettato per garantire la massima protezione alla persona offesa e minimizzare il rischio di ulteriori traumi.

Un altro ambito significativo di evoluzione riguarda il gratuito patrocinio per le vittime di violenza di genere. Il gratuito patrocinio è previsto per le vittime di un certo numero di reati di violenza di genere, espressamente elencati nel testo unico sulle spese di giustizia. Nonostante tali disposizioni e il contenuto della rilevante giurisprudenza, la pratica del GIP di Tivoli (e analogamente in altre zone d'Italia) era di considerare facoltativa l'ammissione al gratuito patrocinio, richiedendo documentazione standard, inclusa la dichiarazione dei redditi. Questo approccio sollevava dubbi sulla reale accessibilità del gratuito patrocinio per tutte le vittime, indipendentemente dalla loro condizione economica. Un punto di svolta significativo è stato segnato quando, a fronte di due sentenze della Corte di Cassazione, che ribadivano l'obbligatorietà dell'ammissione al gratuito patrocinio, il GIP di Tivoli ha sollevato una questione di costituzionalità. La Corte Costituzionale ha chiarito senza ambiguità che il diritto al gratuito patrocinio per le vittime di violenza di genere è un obbligo incondizionato, eliminando qualsiasi discrezionalità del giudice nella verifica dei requisiti economici.

Questi sviluppi giurisprudenziali non solo rafforzano la tutela delle vittime ma indicano anche come la dialettica tra pratica giudiziaria e interpretazioni normative possa essere un motore per l'evoluzione del diritto, stimolando un processo continuo di adattamento e miglioramento della giustizia a favore dei diritti delle persone offese e dei cittadini, in generale.

6.6.2. Il dialogo con il giudice del dibattimento

È ampiamente riconosciuto che persiste una discrepanza nell'approccio e nella velocità di trattazione dei casi di violenza di genere, dovuta all'asimmetria tra il livello di specializzazione ormai raggiunto dalla maggior parte delle procure e la risposta più lenta dei tribunali. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio e su tutte le forme di violenza di genere ha rilevato che il 77,5% degli uffici di procura ha creato team specializzati per gestire queste tematiche, a differenza dei tribunali (ad eccezione di quelli più grandi) dove non si registra una presenza equivalente di magistrati specializzati o sezioni dedicate alla trattazione di tali reati.

A Tivoli, le ricadute di tale asimmetria sui diversi segmenti del procedimento sono state affrontate e superate facendo leva sull'organizzazione. L'intuizione delle due dirigenze è stata quella di adottare alcune iniziative congiunte finalizzate a favorire un approccio organico tra Uffici e a velocizzare l'iter processuale, rifacendosi a norme del Codice di Procedura Penale che prevedono, da un lato, l'individuazione dei criteri di priorità nella trattazione dei processi e, dall'altro, la necessità di prevedere un canale più rapido per i casi di violenza contro le donne, soprattutto per i casi in cui c'è una misura cautelare in esecuzione.

⁴¹ Il riferimento è ai ricorsi della Procura della Repubblica di Tivoli per abnormità del rigetto della richiesta di incidente probatorio da parte del GIP presentati alla Corte di Cassazione e accolti dalla stessa corte. Riferimenti alla pagina https://www.procura.tivoli.giustizia.it/contrasto_violenza_doc.aspx?id_gruppo=459 [ultimo accesso 10 maggio 2024].

Una delle iniziative chiave è stata la firma dell'Intesa preliminare sulla definizione dei criteri di trattazione e di priorità degli affari, del 25 maggio 2017,⁴² grazie alla quale è stato raggiunto l'accordo sulla categorizzazione dei reati in tre livelli di priorità (A, B, C) nonché l'assegnazione della massima urgenza ai reati di violenza contro le donne che necessitano di misure cautelari (categoria A). Contestualmente, è stato convenuto di rallentare i procedimenti meno critici (categorie B e C). Per rendere operativa questa distinzione, i procedimenti relativi a stalking, maltrattamenti e lesioni sono stati assegnati ai giudici monocratici, mentre i reati di maggiore gravità (Codice Rosso), come quelli di natura sessuale o i maltrattamenti aggravati dalla presenza di minori, sono trattati nell'ambito della formazione collegiale.

Questa ristrutturazione ha innanzitutto creato le condizioni per accelerare i tempi dei procedimenti. Assicurare precedenza ai casi secondo tale ordine di priorità ha reso possibile procedere rapidamente, nonostante il carico di lavoro. In particolare, è stato considerevole lo sforzo delle formazioni collegiali per accelerare il processo, che ha consentito di evitare la scadenza delle misure cautelari e di emettere sentenze in tempi ragionevoli.

Sebbene rimanga la sfida di affrontare e risolvere casi ancora aperti da tempo,⁴³ l'adozione di questo approccio ha fatto sì che, i casi di violenza di genere, qualificati come prioritari, avanzino rapidamente dal GIP al GUP fino al giudice dell'udienza, soprattutto nei casi che prevedono misure cautelari in corso, avvalendosi del giudizio immediato. Il giudice che emette la misura cautelare, firma il decreto che dispone il giudizio e indica la data della prima udienza del dibattimento del processo pubblico. Ciò significa che a fronte di un'azione molto rapida della Procura, segue un intervento tempestivo del giudice, che provvede in 5 giorni a emettere il decreto che dispone il giudizio. Poiché una misura cautelare è in corso, l'udienza viene fissata a distanza di soli tre mesi.

Nel caso non sia in corso una misura cautelare o comunque non venga chiesto il giudizio immediato, è necessario avanzare una richiesta al GUP che, a sua volta, assicura rapidità nel fissare l'udienza preliminare e nel decidere per l'assoluzione o il rinvio a giudizio. Nel caso di rinvio a giudizio (90% dei casi), viene assegnata priorità alla definizione della data della prima udienza dibattimentale, così da favorire l'avvio della celebrazione del processo in tempi accettabili (da sei mesi a un anno).

Il dialogo instaurato tra Tribunale e Procura, fondato su una condivisione di obiettivi e responsabilità, ha progressivamente contribuito a definire una cultura giuridica che, nel tempo, è divenuta parte integrante dell'approccio adottato dai giudici, compresi i GIP. Tale cultura si manifesta nell'attenzione costante verso i procedimenti che implicano misure cautelari, trattati ora con un'efficacia senza precedenti. Ciò è reso possibile anche dall'impegno dei sostituti procuratori che, durante le udienze, sottolineano l'importanza di non far scadere le misure cautelari, invitando i giudici a fare tutto il possibile per garantire l'efficacia delle stesse entro i termini stabiliti, anche se ciò implica posticipare altri procedimenti.

Inizialmente, l'approccio proattivo della Procura è stato percepito come intrusivo, ma la reciproca accettazione di obiettivi e metodologie ha facilitato l'adozione e l'integrazione delle nuove pratiche all'interno del sistema. Un elemento chiave è stata la capacità di delineare con precisione ciò che è prescrivibile e ciò che non lo è, una responsabilità significativa che ha permesso ai giudici di affrontare con maggiore serenità e celerità i casi di violenza di genere, anche se ciò comporta la necessità di rallentare l'iter di altri tipi di procedimenti.

6.6.2.1 Il caso assegnato al giudice monocratico: la specializzazione del Vice Procuratore Onorario (VPO) e l'attività di supervisione del Procuratore della Repubblica

Nell'eventualità di assegnazione al giudice monocratico (sempre un togato), il caso viene solitamente assegnato a un Vice Procuratore Onorario (VPO). Per questa ragione, la formazione e la specializzazione dei VPO nel trattamento dei casi di violenza di genere rappresenta una priorità per

⁴² Progetto Organizzativo dell'Ufficio 2017-2019, p. 9.

⁴³ Il riferimento è a taluni procedimenti per maltrattamenti risalenti al 2013, che ora stanno finalmente procedendo verso il dibattimento e una conclusione.

l'efficacia dell'azione giudiziaria. Una preparazione mirata è, infatti, essenziale per gestire efficacemente le dinamiche processuali e garantire un intervento qualificato durante il dibattimento.

In generale, vi è la tendenza da parte dei pubblici ministeri a disimpegnarsi dai processi una volta giunti a questa fase, soprattutto se il caso non richiede personalmente la loro presenza in ragione della loro minore complessità o del più ridotto volume della documentazione che compone il fascicolo. Tuttavia, per i reati di violenza di genere, è ritenuto cruciale che ogni aspetto sia gestito con la massima attenzione, indipendentemente dalla gravità percepita del caso.

Pertanto, la Procura si impegna affinché vi sia sempre un'adeguata rappresentanza e, nei casi di competenza del giudice monocratico, una adeguata sensibilizzazione dei VPO sull'importanza attribuita a questi reati, fornendo direttive specifiche su come agire in aula, anche per affrontare adeguatamente la difesa. La formazione specifica, sebbene non obbligatoria, è stata fortemente incentivata, con l'obiettivo di preparare i VPO a interagire efficacemente sia con le vittime che con gli indagati. La Procura ha pertanto fornito direttive scritte ai VPO, suggerendo comportamenti e strategie processuali chiare, per evitare ambiguità e garantire un'azione decisa in aula, modificando l'approccio tradizionalmente meno assertivo dei VPO nei confronti del giudice.

I VPO possono, inoltre, consultare i pubblici ministeri responsabili assegnatari delle indagini per ricevere indicazioni prima del processo. Dopo l'udienza, eventi o questioni rilevanti vengono comunicate al Procuratore della Repubblica e al Pubblico Ministero assegnatario via email, nonché annotate dettagliatamente nel fascicolo per assicurare continuità e chiarezza nella gestione del caso. Inoltre, tutti i procedimenti che coinvolgono misure cautelari o che sono considerati particolarmente significativi (come quelli in cui la persona offesa ha ritrattato o in cui nel corso di un'udienza l'atteggiamento dell'avvocato è stato particolarmente aggressivo nei confronti della parte offesa) vengono sottoposti a un controllo specifico da parte del Procuratore.

La procedura adottata per la gestione dei fascicoli, in particolare quelli con misure cautelari in corso o di rilievo specifico, dimostra un impegno personale significativo da parte del Procuratore che, al termine di ogni udienza, procede a un'analisi dettagliata e all'annotazione delle osservazioni personali nel fascicolo. Questa pratica assicura che il VPO assegnato all'udienza successiva sia pienamente informato sullo stato del procedimento e sulle valutazioni effettuate dal Procuratore.

L'attenzione è rivolta in modo particolare ai casi in cui la parte offesa si ritira o non si presenta, situazioni che possono indicare problematiche sottostanti da indagare. Il Procuratore, avvalendosi delle disposizioni dell'articolo 431 del codice di Procedura Penale, può ordinare indagini supplementari in qualsiasi momento del dibattimento, garantendo così che il procedimento sia il più informato e accurato possibile. Questo include, ad esempio, l'assegnazione di accertamenti alla polizia giudiziaria per investigare le ragioni dietro la ritrattazione di una testimonianza o l'assenza ripetuta della parte offesa, situazioni che richiedono un intervento tempestivo per assicurare che la giustizia sia servita efficacemente.

Per la gestione di tali indagini integrative, a Tivoli ci si avvale della Sezione specializzata di polizia giudiziaria interna, che ha la capacità di analizzare i fatti esplicitamente dichiarati ma anche di cogliere le implicazioni del "non detto", offrendo supporto e stimolando approfondimenti laddove necessario.

Per quanto riguarda le richieste di revoca delle misure cautelari, il Procuratore ha adottato una politica precisa: i VPO non sono autorizzati a esprimere pareri sulla revoca delle misure. Tale compito è riservato esclusivamente al Pubblico Ministero assegnatario del caso, il quale, grazie alla sua profonda conoscenza dei fatti e alla capacità di condurre accertamenti aggiuntivi, è in grado di fornire una valutazione ponderata e basata sui dettagli del caso in esame. Ogni decisione relativa alla revoca o alla sostituzione di una misura cautelare, presa da un giudice sia monocratico che collegiale, è soggetta alla revisione personale del Procuratore.

Il controllo esercitato dalla Procura sulle decisioni di revoca o sostituzione delle misure cautelari costituisce un onere ulteriore, che è stato tuttavia accolto con spirito collaborativo. Questo approccio facilita notevolmente il compito di monitorare tali decisioni, permettendo di proporre appello al Tri-

bunale del Riesame verso i provvedimenti del giudice, qualora questi non siano condivisi dalla Procura. Di ciascun appello presentato al Riesame, viene data comunicazione ai giudici, che sono inoltre tenuti informati rispetto al loro esito. In questo modo, viene favorita la costruzione di una consapevolezza condivisa sugli orientamenti divergenti.

6.6.2.2 I casi assegnati alla formazione collegiale e l'attività di monitoraggio della Procura

Nell'ambito dei procedimenti assegnati alla formazione collegiale, il Pubblico Ministero incaricato è sempre un togato. In questi casi, l'azione di supervisione del Procuratore della Repubblica ha solo una valenza "informativa" e si limita solo alle situazioni che prevedono misure cautelari in corso. Ciò nonostante, capita che il Procuratore si trovi a impugnare personalmente le decisioni di scarcerazione o a esaminare i verbali delle udienze.

In generale, la supervisione del dibattimento rappresenta un passaggio cruciale per una buona amministrazione della giustizia e una delle funzioni più importanti per un Ufficio di Procura. Per questa ragione, il dibattimento viene attentamente monitorato in tutte le sue fasi, fino alla pronuncia della sentenza. Avere contezza del comportamento degli attori in gioco, che si tratti dei difensori o dei Pubblici Ministeri è ritenuto fondamentale, perché tali condotte possono incidere significativamente sulla conduzione del dibattimento. Ad esempio, un giudice distratto o domande inopportune poste alla persona offesa da parte della difesa possono compromettere l'esito. Anche l'assenza di semplici protezioni fisiche, come il paravento in aula, può fare la differenza. Nell'80% dei casi, la persona offesa è chiamata a recarsi in tribunale e, purtroppo, in Italia non è stato fatto ancora abbastanza in termini di edilizia giudiziaria per garantire alla persona offesa di fruire di protezioni o percorsi differenziati cui la normativa europea fa riferimento.

A Tivoli, il Procuratore acquisisce ogni sentenza relativa a reati di violenza di genere, indipendentemente dal suo diretto coinvolgimento nel processo. Le sentenze vengono depositate entro un periodo che varia dai 15 ai 90 giorni dopo l'udienza, e sia il Procuratore che il Pubblico Ministero assegnatario del procedimento procedono a un'attenta disamina. Questo controllo permette di comprendere la decisione finale e l'orientamento dei giudici, che hanno il compito di esprimersi sulla condanna o sull'assoluzione e di motivare adeguatamente tale decisione. Per la Procura, è fondamentale conoscere il pensiero dei giudici riguardo il dibattimento, poiché ciò può evidenziare eventuali lacune nelle attività investigative o suggerire la necessità di apportare correzioni. Inoltre, la comprensione delle ragioni di un'eventuale assoluzione aiuta a raffinare la valutazione dei casi, migliorando la qualità dell'azione giudiziaria e garantendo una maggiore efficacia nelle indagini future.

Attualmente, non è stato ancora avviato un sistema di reportistica che analizzi in modo sistematico gli esiti dei procedimenti. Tuttavia, il coordinatore del Gruppo UNO ha intrapreso l'iniziativa di lanciare un progetto dedicato allo studio approfondito delle sentenze. È in corso un'attività di raccolta e analisi degli appelli relativi alle misure cautelari, un lavoro che ha già prodotto un *corpus* di dati significativo, utile per comprendere gli orientamenti prevalenti.

È importante sottolineare che, grazie alla digitalizzazione, ogni Procura d'Italia è in grado di accedere rapidamente a tutte le sentenze relative a specifiche categorie di reati emesse negli anni indicati, sia di primo che di secondo grado, senza dover ricorrere alla consultazione di documenti cartacei. Queste sentenze sono registrate e conservate nel sistema informatico SICIP, rendendo possibile il *download* e l'analisi di dati relativi a un ampio arco temporale. Questo approccio non solo facilita la gestione delle informazioni ma apre anche nuove possibilità per studi e ricerche mirati a migliorare l'efficacia dell'azione giudiziaria.

I poteri di appello del Pubblico Ministero

La riforma del 2017 ha significativamente limitato i poteri di appello del Pubblico Ministero. Nonostante le successive modifiche legislative, come quelle adottate dalla riforma Cartabia, questa restrizione non è stata modificata: attualmente, la Procura della Repubblica ha la facoltà di appellare esclusivamente le sentenze di assoluzione, escludendo la possibilità di appello in caso di sentenze di condanna a pene ritenute dalla Procura insufficienti, aspetto che talvolta riveste una notevole importanza. Resta sempre possibile il ricorso in Cassazione, anche se i motivi per cui è ritenuto ammissibile sono circoscritti. Tale strada viene percorsa quando necessario e possibile. Un esempio pertinente riguarda l'applicazione delle misure di prevenzione, tema ancora aperto e oggetto di dibattito con i giudici.

6.7. *L'azione civile della Procura e il coordinamento con il giudice del processo civile*

I poteri del Pubblico Ministero nella materia civile

Il Pubblico Ministero ha un ruolo nei procedimenti civili in tutti quei casi in cui l'ordinamento ravvisa la sussistenza di un interesse pubblico o di un interesse collettivo che si affianca a quello strettamente personale delle parti. Ci sono casi in cui il Pubblico Ministero può esercitare l'azione civile e, dunque, dare avvio a un procedimento, e altri casi in cui il suo intervento è richiesto nelle cause instaurate da altri soggetti a tutela di interessi che trascendono quelli delle parti in causa. Nello specifico, l'art. 69 CPC stabilisce l'esercizio dell'azione civile nei casi di condotte violente ai danni del coniuge (pregiudizievoli anche per i figli) o dei figli, tutelando il genitore che subisce violenza. In questi casi è possibile richiedere la decadenza della responsabilità genitoriale del genitore violento (art. 330-336 CC) e l'adozione dei altri provvedimenti previsti dal codice civile. È poi previsto l'esercizio del dovere di intervento del Pubblico Ministero nelle cause matrimoniali, comprese quelle di separazione e divorzio dei coniugi oltre che di affidamento dei minori (art. 70 CPC).

Nel settore della violenza contro le donne, c'è un legame inscindibile tra settore penale e civile in ragione delle strettissime interconnessioni tra i procedimenti penali di violenza sulle donne e i procedimenti civili riguardanti separazioni, divorzi e tutela dei minori. Considerata la stretta connessione tra tali aree, la gestione di tali questioni in sede civile e sede penale necessita di un approccio integrato da parte degli Uffici Giudiziari. Negli ultimi anni si è sempre più evidenziato come interventi giudiziari paralleli ma non coordinati, possano portare a contraddizioni, addirittura incompatibilità tra le statuizioni del giudice penale e di quello civile, persino situazioni di rischio per la sicurezza psico-fisica delle vittime di violenza domestica e assistita. Ad esempio, si sono verificati casi in cui, nonostante fossero state imposte misure cautelari in sede penale per comportamenti violenti del partner, il giudice civile ha ordinato misure come l'affidamento condiviso, disposto consulenze tecniche che implicavano incontri tra le parti o diritti di visita che prevedevano contatti diretti con il partner, trascurando così le implicazioni del processo penale. Il rapporto GREVIO del 2020 sull'Italia ha criticato fermamente tale pratica, accompagnandosi a note sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che hanno condannato il nostro paese per l'azione tardiva delle autorità giudiziarie e la mancata protezione delle vittime.

In ambito civile, l'approccio del giudice differisce significativamente da quello adottato nei procedimenti penali. Nelle cause civili, infatti, non vi è una parte lesa obbligata a testimoniare in modo veritiero, né un imputato dispensato da tale responsabilità. Per contro, il giudice si trova di fronte a due parti che sostengono interessi opposti, entrambi esaminati attribuendovi la stessa valenza. Il ruolo del giudice civile è quello di soppesare le argomentazioni per determinare il merito delle richieste delle parti.

Culturalmente, non ci si aspetta che questi eserciti poteri ufficiosi al fine di mantenere il giusto equilibrio tra le parti. Questo rigido orientamento si rivela essere meno stringente in alcuni settori, come quello del diritto del lavoro, nell'ambito del quale il lavoratore è considerato più vulnerabile rispetto al datore di lavoro. Poteri ufficiosi possono essere esercitati anche nel campo del diritto di famiglia, soprattutto in considerazione del principio dell'interesse superiore del minore. Ciononostante, permane una certa "timidezza" nel farvi ricorso nella prassi. Nei casi riguardanti la violenza sulle donne, che implicano l'applicazione delle tutele sancite dalla Convenzione di Istanbul, sussistono addirittura resistenze ulteriori. Si registra una marcata mancanza di consapevolezza da parte del giudice civile in materia di violenza domestica.

Il raccordo tra autorità giudiziarie in sede penale e civile

Negli ultimi dieci anni, l'evoluzione normativa a livello internazionale ha permesso significativi avanzamenti sia legislativi che culturali. In particolare, grazie all'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, è stato possibile introdurre nei sistemi giuridici dei paesi firmatari l'esplicita necessità per il giudice civile di riconoscere e verificare episodi di violenza tra partner nelle cause concernenti separazioni e divorzi nonché relative alla determinazione dei diritti di custodia e visita dei minori. In Italia, il Consiglio Superiore della Magistratura ha risposto a tale esigenza con le Linee Guida del 2018, raccomandando un coordinamento efficace tra le autorità giudiziarie in caso di indagini condotte dalla Procura riguardanti i rilevanti casi di violenza. Successivamente, il Codice Rosso (art. 64-bis disp. att. c.p.p.) ha introdotto l'obbligo di trasmettere i provvedimenti penali al giudice civile, per informare le decisioni nei procedimenti di separazione, cause riguardanti figli minori, o nell'ambito dell'esercizio della responsabilità genitoriale. Anche la Riforma Cartabia (D.lgs 149/22) ha introdotto modifiche significative, evocando "la violenza" nel processo civile e assicurando una corsia preferenziale per i procedimenti civili che contengono allegazioni di violenza. La Riforma, inoltre, ha implementato i poteri istruttori ufficiosi del giudice, i collegamenti con il giudice penale e riconosciuto al Pubblico Ministero poteri di intervento e di iniziativa.

I giudici civili spesso non conoscono la Convenzione di Istanbul e, sebbene sappiano che è in vigore, non ne hanno chiare le implicazioni rispetto alle decisioni che sono chiamati ad assumere nei rilevanti procedimenti. Pertanto, anche laddove gli atti pertinenti vengano trasmessi da altri Uffici Giudiziari, questi ultimi rischiano di essere percepiti come intrusivi.

La recente evoluzione normativa sovranazionale e nazionale, ha messo sempre di più in evidenza come la sede civile sia un luogo nell'ambito del quale è possibile nonché doveroso intercettare la violenza.⁴⁴ Da tale evoluzione, dunque, è emerso un nuovo ruolo ordinario che il Pubblico Ministero è chiamato a esercitare in sede civile rispetto alla materia in esame e la conseguente esigenza di ridisegnare i modelli organizzativi e culturali idonei a supportare tale ruolo, ad esempio, rafforzando la cooperazione informativa interna tra Procura e magistratura giudicante (civile e penale) nel rispetto del segreto investigativo.

Presso la Procura di Tivoli, l'adozione di un approccio unitario – che comprenda sia gli aspetti civili sia quelli penali nella gestione dei casi di violenza contro le donne – è di poco precedente l'introduzione del Codice Rosso. Nel 2019, sono state formalizzate delle Linee Guida operative per agevolare la collaborazione con il Tribunale di Tivoli nella materia civile, garantendo così il più efficace presidio delle attività di trasmissione dei rilevanti atti al giudice civile e la gestione unitaria da parte del Pubblico Ministero del procedimento civile connesso a un parallelo procedimento penale collegato. Tali Linee Guida sistematizzano le modifiche organizzative scaturite dalle prassi applicative sviluppate nel biennio precedente, nonché dalla ristrutturazione dell'Ufficio (i.e. creazione di una Sezione di polizia giudiziaria dedicata al contrasto dei reati di violenza di genere e materie affini e il riassetto dell'Ufficio Affari Civili). Recentemente, sono state aggiornate per incorporare le modifiche apportate dalla Riforma Cartabia.

Le soluzioni organizzative adottate intervengono sin dalle fasi preliminari del procedimento, a partire dalla formazione del fascicolo. Al fine di garantire una pronta conoscenza dei procedimenti civili connessi a reati di violenza sulle donne, il personale della Sezione Specializzata di polizia giudiziaria, al momento della ricezione della notizia di reato, verifica la pendenza di tali procedimenti e ne acquisisce il numero di registro del Tribunale civile.

Una volta accertata l'esistenza di un procedimento civile collegato, si provvede ad attivare i passaggi necessari per la tempestiva formazione del "fascicolo civile", funzionale all'esercizio della volontaria giurisdizione del Pubblico Ministero. L'Ufficio Primi Atti provvede ad annotare sulla scheda della notizia di reato l'etichetta "*esiste procedimento civile n. XXX*", rendendo questa informazione immediatamente visibile al magistrato incaricato dello smistamento (l'Ufficio Primi Atti provvede a tale verifica, anche laddove a questo adempimento non si sia assolto in precedenza, interrogando il registro informatico). Questa etichetta, insieme al numero del registro civile, viene successivamente apposta sulla copertina del fascicolo dall'Ufficio Centralizzato Iscrizioni.⁴⁵ Successivamente, l'Ufficio Affari Civili procede all'iscrizione nel registro di Volontaria Giurisdizione della Procura. Il contenuto del fascicolo civile, predisposto a cura della Sezione Specializzata di polizia giudiziaria – che raccoglie e monitora nel tempo tutti gli atti principali del procedimento civile e gli atti del procedimento penale collegato – è poi trasmesso al Pubblico Ministero per le sue determinazioni.

Questa fase istruttoria prosegue con indicazioni precise circa la trasmissione degli atti ostensibili al Tribunale da parte del Pubblico Ministero, nonché le misure da adottare per garantire una pronta risposta alle richieste di documentazione rilevante provenienti dal Tribunale. Sono state trovate soluzioni *ad hoc*, di comune accordo, per facilitare la reciproca comunicazione nonché il coinvolgimento del Pubblico Ministero al procedimento civile mediante partecipazione all'udienza (se opportuno) o il solo deposito di memorie, di atti o documenti del procedimento penale non coperti dal segreto inve-

⁴⁴ La Relazione sulla risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze nel biennio 2017-2018, redatta dalla Commissione parlamentare di inchiesta del Senato sul femminicidio, nonché ogni forma di violenza di genere ha evidenziato come molte delle allegazioni di violenza emerse in sede civile non hanno avuto seguito. Questo trend è stato confermato anche dalla Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale, approvata dalla Commissione nel 2022. La relazione ha evidenziato una sostanziale invisibilità e sottovalutazione di tali forme di violenza nelle cause civili.

⁴⁵ Questi passaggi operativi vengono svolti a cura della Segreteria del Magistrato, qualora si provveda direttamente alla formazione del fascicolo.

stigativo (art. 72 c.p.c.).⁴⁶ Tali prassi hanno permesso di affrontare le problematiche legate all'asimmetria informativa che si manifestano tipicamente in fasi fondamentali del procedimento civile, come durante l'udienza presidenziale svolta nelle fasi iniziali dei processi contenziosi di separazione o divorzio. In queste circostanze, infatti, viene disposta l'adozione di provvedimenti temporanei e urgenti per la tutela dei coniugi e dei figli, quali l'assegno alimentare, l'attribuzione dell'abitazione familiare, la regolamentazione degli incontri con i figli e la determinazione della custodia esclusiva o condivisa. La modifica di questi provvedimenti è possibile nel corso delle fasi successive del procedimento, tuttavia richiede tempi più lunghi, che possono rivelarsi incompatibili con le esigenze derivanti dalla parallela vicenda penale. Di conseguenza, è essenziale che la Procura fornisca al giudice civile tutte le indicazioni rilevanti per informare le sue determinazioni in questo momento critico.

Per il presidio dell'azione civile in materia di violenza contro le donne, è stata implementata un'organizzazione del lavoro dedicata, che considera la specificità del fenomeno per sostenere una posizione univoca in giudizio e garantire continuità nella gestione del fascicolo. Questo sistema opera in via ordinaria in tutte le fasi del procedimento civile, prevedendo, dunque, un'azione di monitoraggio, che si avvale anche dell'interrogazione periodica di sistemi informativi e banche dati.

Questo modello organizzativo specifico per il settore della violenza contro le donne non è ampiamente diffuso in Italia, sebbene simili meccanismi siano in uso in altri ambiti del diritto, come nel settore fallimentare. Nella maggior parte degli uffici italiani, questa prassi non è seguita, principalmente a causa di barriere culturali e organizzative. Un tale approccio richiede, infatti, grande attenzione e impiego di risorse, tanto che a Tivoli il controllo di queste operazioni è affidato al Procuratore della Repubblica, che, nei casi pertinenti, assume le funzioni di Pubblico Ministero e coordina i magistrati assegnati ai procedimenti penali connessi. Con il consolidamento della struttura organizzativa della polizia giudiziaria e di quella amministrativa, si prevede di trasferire questa attività alla competenza dei pubblici ministeri. Per il momento, tuttavia, anche per minimizzare il rischio di dispersione, si è optato per mantenere queste responsabilità in capo al Procuratore della Repubblica e di investire nella formazione e specializzazione della Sezione specializzata di polizia giudiziaria, incaricata delle indagini penali e della preparazione del fascicolo civile. Recentemente, anche le psicologhe dello Spazio Ascolto sono state coinvolte, apportando il loro contributo in questo ambito.

6.7.1. Le Consulenze Tecniche

Le Linee Guida danno grande rilievo al tema delle consulenze tecniche d'ufficio, determinanti nelle procedure civili di separazione e divorzio, specialmente in contesti di marcato conflitto tra le parti. In tali situazioni, infatti, il giudice tende a nominare consulenti tecnici (CT) per ottenere un parere circa la risoluzione delle controversie e, sebbene non vincolato da tale parere, frequentemente si allinea a tali valutazioni nella formulazione del proprio giudizio.

A fronte di tale tendenza, tuttavia, mancano evidenze scientifiche che ne confermino la generale affidabilità nella materia in esame. La sensazione maturata con l'esperienza è che i CT non abbiano sufficiente familiarità con i fenomeni di violenza nella coppia (e della violenza assistita) e che, dunque, tendano a sottovalutarne – se non ignorarne – le ripercussioni sulla dimensione familiare. L'esperienza acquisita nel Circondario ha permesso di osservare come la violenza tra partner sia un aspetto frequentemente omesso nei report dei CT, anche laddove manifesta negli atti del procedimento penale. In linea generale, è stato rilevato come le questioni connesse alla violenza vengano segnalate nei report solo a seguito di una condanna penale, trascurando spesso le evidenze presenti sin dalle fasi iniziali del processo. Inoltre, anche laddove oggetto di attenzione, il trattamento della violenza viene spesso affrontato con eccessiva cautela. Predomina un approccio fortemente focalizzato sul minore, che tuttavia, pur perseguendo il suo “supremo interesse” non considera adeguatamente gli effetti della violenza sul comportamento genitoriale.

⁴⁶ Linee guida operative per la cooperazione col Tribunale di Tivoli per la protezione e tutela delle vittime di violenza domestica, Aggiornate con le modifiche derivanti dalla l. 25 luglio 2019 n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, 29 aprile 2019, disponibile alla pagina https://www.procura.tivoli.giustizia.it/documentazione/D_7739.pdf [ultimo accesso 2 maggio 2024].

Questa mancanza di riconoscimento precoce ha conseguenze dannose sia per la persona offesa che per i figli minori coinvolti, poiché si traduce in una pratica giudiziaria che favorisce un principio di bigenitorialità “a tutti i costi” e si orienta ostinatamente verso un approccio conciliatorio, anche in circostanze dove sarebbe non solo opportuno, ma doveroso, evitarlo. Non sono infrequenti i casi in cui i CT procedono a una mediazione attiva, convocando le parti e costringendole a un confronto diretto, anche in situazioni in cui sono in vigore misure cautelari a carico del maltrattante.⁴⁷

Tale prassi è in evidente violazione delle disposizioni della Convenzione di Istanbul. L’articolo 31 della Convenzione mira a garantire che, nell’affidamento dei figli e nella regolamentazione dei diritti di visita, le autorità considerino i precedenti episodi di violenza commessi dai genitori per proteggere sia la vittima sia i minori. Prima dell’introduzione della riforma Cartabia, il sistema giuridico italiano non prevedeva espressamente l’obbligo per il giudice di tenere conto di condanne precedenti o denunce nei confronti di uno dei genitori. Tuttavia, il codice civile stabiliva già misure quali la possibilità di decadenza dalla potestà genitoriale per il genitore che violasse o trascurasse i doveri a essa connessi o abusasse dei poteri ad essa relativi con grave pregiudizio per il figlio (art. 330 c.c.) o l’affidamento esclusivo dei figli a uno dei genitori se l’affidamento condiviso fosse ritenuto contrario agli interessi del minore (art. 337-quater c.c.). Analoghe considerazioni si applicano all’articolo 48 della Convenzione, che impone il divieto di ricorrere a metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o a misure alternative alle sanzioni obbligatorie per tutte le forme di violenza coperte dalla Convenzione.

A fronte di un tale squilibrio e allo scopo di presidiare più efficacemente le cause civili collegate a procedimenti penali concernenti allegazioni di violenza tra partner, la Procura di Tivoli ha adottato l’innovativa prassi di nomina del consulente tecnico del Pubblico Ministero, ossia un ulteriore consulente di parte (pubblica), che si affianca al CT nominato dal Tribunale e a quelli delle parti. A differenza di questi, il CT del Pubblico Ministero effettua le sue valutazioni con una lente sensibile al tema della violenza intra-familiare e, dunque, considera debitamente gli atti del procedimento penale collegato, offrendo una valutazione più sensibile alle dinamiche specifiche del caso.

La nomina del consulente tecnico del Pubblico Ministero è una pratica inusuale. Inizialmente, è stata guardata con diffidenza, soprattutto dai CT di parte e del Tribunale, perché considerata intrusiva. Tuttavia, l’esperienza maturata si è rivelata essere particolarmente positiva, non solo per i risultati ottenuti rispetto all’esito dei casi, ma sul piano delle relazioni tra soggetti istituzionali. Per la Procura, i consulenti si sono rivelati un contributo prezioso. Hanno dato prova di essere professionisti attenti alle problematiche connesse alla violenza sulle donne nonché motivati e collaborativi, malgrado i modesti compensi. Si è inoltre sviluppato un solido rapporto di collaborazione con i consulenti tecnici del Tribunale, facilitato dalla comune responsabilità di rispondere allo Stato anziché alle parti coinvolte.

6.8. *La fase dell’esecuzione*

Nel quadro delle responsabilità assegnate al Pubblico Ministero nella fase esecutiva del procedimento, la Procura di Tivoli ha implementato innovazioni organizzative finalizzate a potenziare le strategie di contrasto e prevenzione della violenza contro le donne, anche nelle fasi finali del procedimento, quando si raggiunge la definitività della sentenza. Il fenomeno della violenza in contesti relazionali intimi è spesso caratterizzato da recidive o reazioni ritorsive successive alla condanna carceraria, poiché recidare le dinamiche sottostanti il comportamento abusivo richiede un cambiamento culturale e comportamentale profondo del maltrattante e tale cambiamento raramente può essere maturato durante il periodo di detenzione senza percorsi di recupero adeguati che facilitino la rieducazione.

⁴⁷ La difficoltà di accedere a un pool di CT specializzati nella materia trattata è aggravata da due fattori. In primo luogo, per essere inclusi nelle liste degli uffici giudiziari è sufficiente l’iscrizione all’Ordine degli psicologi, senza requisiti aggiuntivi su specifiche specializzazioni, a differenza di altre professioni tecniche come l’ingegneria. Inoltre, le nomine dei CT sono gestite localmente, il che spesso limita la disponibilità di esperti adeguatamente qualificati e favorisce una posizione dominante degli iscritti nel territorio. Per affrontare queste problematiche, la Riforma Cartabia prevede importanti aggiornamenti normativi. Tra le novità, si includono requisiti specifici che i CT dovranno rispettare, come la conoscenza approfondita delle dinamiche di violenza di genere. Queste modifiche normative sono destinate a garantire che i consulenti possiedano le competenze necessarie per trattare efficacemente le questioni delicate cui sono chiamati a rispondere nei contesti giudiziari.

“In concreto credo che sia molto complicato il recupero di queste persone, perché il recupero, per come la vedo io, passa attraverso l'accettazione del diritto di libertà della donna. [...]. Voglio dire, per una persona che è cresciuta in questa società, accettare di poter essere lasciati da una donna, accettare la ferita... Oppure accettare che mia moglie è più brava di me. Non scocciarmi perché è più brava di me. Bisognerebbe esserne contenti, no?! ... Che la propria moglie o la propria compagna sia più brava. Ma è molto, molto complicato arrivarci.”

La questione del reale recupero del maltrattante rimane tutt'oggi problematica. Il sistema, così come strutturato attualmente, necessita di ulteriori sforzi per essere implementato in modo efficace e uniforme sul territorio nazionale. Esistono centri destinati al trattamento degli uomini maltrattanti, che dispongono di personale qualificato e consapevole, ma, sfortunatamente, sono ancora troppo pochi, mal finanziati e gestiti seguendo linee guida che variano significativamente da un centro all'altro.

Basandomi sulla mia esperienza diretta a Tivoli, nessuno ha effettivamente seguito un percorso di recupero. In alcuni casi specifici, individui sottoposti a misure cautelari hanno frequentato i centri per maltrattanti per ottenere un certificato utile a richiedere la revoca della misura cautelare. Chiaramente, le persone che hanno prodotto questi certificati sono state ascoltate e le loro dichiarazioni verbalizzate. Dalle informazioni raccolte è emerso che le attività di recupero erano ancora in corso; di conseguenza, la misura cautelare è rimasta in vigore e non è stata revocata.

Poiché l'obiettivo del sistema penale dovrebbe essere quello di prevenire la recidiva e garantire che le persone che hanno assolto ai loro obblighi verso la giustizia siano capaci di agire come buoni cittadini, senza arrecare ulteriori danni alla collettività, è stato ritenuto essenziale implementare meccanismi per agevolare il monitoraggio sui condannati, anche durante la fase immediatamente successiva l'espiazione della pena.

L'esigenza di riflettere sulle modalità per migliorare l'efficacia della fase esecutiva e di quella successiva all'espiazione della pena è stata offerta grazie al confronto con alcuni casi specifici, che hanno visto coinvolti taluni soggetti rispetto ai quali era alto il rischio percepito di comportamenti recidivanti ai danni della stessa vittima o di potenziali ulteriori vittime. Queste vicende, in particolare, hanno stimolato la riflessione sul possibile utilizzo delle misure di prevenzione, che possono essere applicate indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale (vedi par. 5.2.4 lett. d), consentendo così di contenere la pericolosità sociale dei soggetti in questione. Sulla base dell'esperienza maturata nel settore della criminalità organizzata, sono stati individuati i presupposti per effettuare la richiesta di applicazione di tali misure, facendo riferimento alla casistica prevista dalle norme vigenti. Nello specifico, è stato evidenziato il nesso con i destinatari a pericolosità generica di tali misure, individuati dagli artt. 1 e 4 lett c.) del Codice antimafia,⁴⁸ in particolare coloro che “*per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto,*” [...] “*che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica*”. È stato ritenuto che gli effetti del reato di maltrattamenti in famiglia o derivanti da atti persecutori non colpiscano solo la singola persona offesa, ma siano suscettibili di mettere in pericolo chiunque, quindi la sicurezza e la tranquillità pubblica. Pertanto, se anche a seguito di condanna sono ravvisati motivi per ritenere che il rischio di recidiva sia attuale e concreto, sussistono i presupposti per la richiesta di applicazione della misura.

In un caso particolare, ad esempio, le relazioni carcerarie mostravano come lo scarcerando avesse manifestato comportamenti violenti durante il periodo di detenzione e come, in ragione di questi, fosse stato destinatario di provvedimenti disciplinari. Inoltre, era stato rilevato come durante i colloqui con lo psicologo fosse stata espressa con convinzione l'idea di essere stato “condannato ingiustamente” e che, pertanto, all'uscita dal carcere sarebbe stato necessario chiarire quali dovessero essere “i ruoli all'interno della famiglia”. Tali elementi hanno sollevato un allarme circa la potenziale pericolosità dello scarcerando,

⁴⁸ Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136” (D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159) [Aggiornato al 21/04/2024].

fornendo le basi necessarie per chiedere e ottenere a seguito di contraddittorio l'approvazione della richiesta di applicazione di misure di prevenzione (nel caso di specie il divieto di avvicinarsi alla persona offesa e l'obbligo di stare in un altro comune che non era quello di residenza della persona offesa).

Questa singola esperienza, più in generale, ha rafforzato la consapevolezza di quanto le misure di prevenzione possano essere un arsenale importante nel settore della violenza sulle donne, in particolare nei casi di violenza nelle relazioni di intimità. Per questa ragione, sono stati affinati alcuni passaggi operativi che coinvolgono diversi soggetti, interni ed esterni alla Procura, per mettere a punto una organizzazione del lavoro in grado di supportare questo approccio.

Attualmente, l'Ufficio Esecuzioni della Procura si occupa di seguire l'iter di espiazione della pena e dunque di richiedere e acquisire tutta la documentazione pertinente alle strutture carcerarie. La richiesta viene rivolta al personale della polizia penitenziaria assegnato a tale incarico. Nello specifico, presso il circondario operano due persone specializzate che, oltre alle normali attività in capo al personale di polizia penitenziaria, si occupano del monitoraggio dei casi concernenti detenuti che stanno scontando una condanna per maltrattamenti, stalking o violenza sessuale e, sei mesi prima della data di scarcerazione, iniziano un lavoro preparatorio di acquisizione documentale (ad esempio, sentenza di primo grado, eventuale sentenza di appello, stato di esecuzione, relazioni sul comportamento carcerario, eventuali provvedimenti disciplinari, etc.).

Laddove ulteriori accertamenti si rendano necessari, la Sezione specializzata di polizia giudiziaria effettua delle ulteriori verifiche. Le situazioni che richiedono attenzione da parte della Procura e, dunque, ulteriori accertamenti possono essere le più diverse; da quelle in cui la moglie "decide" di riaccolgere in casa il marito a quelle in cui l'individuo scarcerato interrompe ogni legame con la moglie e si lega a un'altra compagna che si rende disponibile ad ospitarlo durante il periodo di detenzione domiciliare. Per la Procura, entrambe queste circostanze possono celare dei pericoli. In assenza di un cambiamento di prospettiva circa la percezione della propria condotta, la persona scarcerata potrebbe, infatti, riproporre i medesimi comportamenti dannosi con la partner – tanto nell'ambito della precedente relazione o di una nuova.

Tutto il materiale informativo acquisito viene utilizzato per preparare il *fascicolo delle misure di prevenzione*, che include gli elementi utili per capire se sussista un rischio di recidiva e, laddove ritenuto opportuno, chiedere l'applicazione di tali misure al Tribunale.⁴⁹ In casi di particolare urgenza, il Tribunale può accogliere le richieste anche *inaudita altera parte*. Questo si è verificato in poche situazioni considerate a elevato rischio. Esemplicativo un caso di "riaccoglimento" presso l'abitazione familiare della persona scarcerata da parte della compagna. A seguito dell'allontanamento della persona scarcerata, la donna ha espresso gratitudine per l'iniziativa presa, affermando che questo le aveva dato la forza di richiedere la separazione e di rivolgersi a un centro antiviolenza.⁵⁰

A Tivoli, dunque, anche nel segmento della fase esecutiva è stata adottata un'organizzazione del lavoro ben definita, con standardizzazione delle procedure, l'uso di modulistica specifica e l'implementazione di *template* e formulari standard. Questo consente non solo una più efficace gestione interna della casistica rilevante, ma anche una migliore azione di raccordo con i competenti uffici giudicanti. Questo modello, operante da quattro anni momento della presente indagine, ha conosciuto risultati molto positivi ed è stato successivamente adottato da altri uffici giudiziari per poi essere regolamentato dal legislatore in modo sempre più dettagliato e esteso.

7. L'azione di coordinamento con il territorio

7.1. La Rete di supporto territoriale

Dal 1992 in avanti, l'adozione di un approccio integrato nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata e la creazione di reti di collaborazione con i soggetti – istituzionali e non – presenti sul

⁴⁹ Alla richiesta di acquisizione del materiale, il Direttore del carcere non può opporre il segreto, pertanto il materiale può essere acquisito senza difficoltà.

⁵⁰ Questo provvedimento, oggetto di pubblicazione su "Sistema Penale", esemplifica efficacemente le complessità che possono sorgere in questi contesti, legate alle pericolose dinamiche di ridimensionamento e ritrattazione dei comportamenti abusivi perpetrati in contesti di intimità.

territorio ha impresso una svolta ai metodi di lotta al crimine. I rapporti con le associazioni antimafia o anti-racket, in particolare, sono stati un prezioso supporto ai cittadini nel percorso verso la denuncia.

Prendendo le mosse dalle scelte strategiche e operative adottate con buon successo in questo settore, è stata compresa l'importanza delle relazioni con i soggetti del territorio anche nel campo del contrasto della violenza contro le donne. A Tivoli, in particolare, è stato compiuto un intenso lavoro per consolidare i rapporti con le ASL, che gestiscono i servizi integrati, i consultori e le unità di pronto soccorso. Inoltre, è stato instaurato un dialogo produttivo con l'avvocatura che, sebbene tradizionalmente orientata alla difesa degli indagati, gioca un ruolo essenziale nel supporto alle vittime. In una fase successiva, è stato coinvolto anche l'Ordine degli Psicologi e, infine, i sindaci dei due maggiori comuni del circondario, Guidonia e Tivoli.

La partecipazione dei servizi sociali è contemplata in questo modello di rete, sebbene attualmente avvenga in maniera indiretta. Il coinvolgimento si realizza tramite i sindaci dei due comuni più grandi del circondario: Tivoli e Guidonia. Non è stato ancora possibile coinvolgere gli altri 73 comuni della zona di riferimento e i servizi sociali operanti nei rispettivi territori. È necessario, pertanto, sviluppare ulteriormente tale meccanismo di coordinamento, rendendolo più esteso e inclusivo. Per quanto riguarda i CAV, non è stata instaurata una collaborazione diretta. La decisione presa ha privilegiato il coinvolgimento esclusivo di attori istituzionali e pubblici, allo scopo di prevenire eventuali diffidenze e considerando che, alla nascita del progetto nel 2016, i centri presenti erano di dimensioni ridotte e scarsamente organizzati. Tuttavia, attualmente tali centri sono invitati a partecipare a riunioni periodiche di carattere operativo.

L'assenza della magistratura giudicante

All'interno di questo sistema di rete, quantomeno allo stato attuale, risulta assente la magistratura giudicante. In generale, anche al di là della materia specifica qui trattata, i giudici rappresentano l'anello che ha meno occasioni di interazione con altre istituzioni o con i soggetti della società civile. Per ragioni legate alla salvaguardia della terzietà del loro ruolo, tendono a mostrare scarsa inclinazione verso la partecipazione in attività extra-giudiziarie. Tuttavia, esistono delle eccezioni significative, come nel caso della criminalità organizzata, dove si nota una certa partecipazione dei magistrati. Questo differente approccio può essere attribuito alle peculiarità del tema trattato. La criminalità organizzata è un argomento che unifica: il "nemico" è chiaramente identificabile. Al contrario, la violenza di genere, e in particolare quella perpetrata nell'ambito di relazioni di intimità, è un argomento divisivo e ancora gravato da un retaggio culturale e sociale di diffidenza nei confronti delle donne. Si discute ancora di strumentalità delle denunce e delle querele. La Cassazione, per altro, ha iniziato a parlare specificamente della persona offesa solo a partire dal 2016. Questa situazione è probabilmente influenzata anche dal fatto che le istituzioni, in termini di risorse umane, presentano ancora una predominante componente maschile. I giudici, come altri membri della società contemporanea, possono riflettere gli stessi pregiudizi. In sostanza, se si richiede alla magistratura giudicante di adottare scelte organizzative volte alla velocizzazione di determinati procedimenti, la risposta è generalmente positiva, anche in virtù del rispetto del quadro normativo. Tuttavia, emergono perplessità quando si richiede un'operatività concertata all'interno di un contesto inter-istituzionale.

Queste interazioni hanno portato alla redazione di un protocollo di collaborazione multilaterale, con un duplice obiettivo. Da una parte, sviluppare relazioni con tutti gli attori coinvolti nella gestione dei casi di violenza sulle donne. Dall'altra, facilitare la comunicazione tra questi soggetti, al fine di promuovere una comprensione reciproca, incoraggiare lo sviluppo di un linguaggio comune e superare le diffidenze professionali.

Sulla base di questo protocollo è stato possibile istituire un Tavolo di cooperazione inter-istituzionale, al quale partecipano tutti gli enti menzionati. L'obiettivo di tale tavolo è prettamente operativo, non programmatico o direzionale. Le riunioni sono incentrate su casi specifici e sulla loro gestione concertata. Sebbene non siano ancora state stabilite procedure comuni, la loro adozione rappresenta un obiettivo per il futuro. Il protocollo stabilisce un incontro mensile tra i partecipanti. Agli incontri partecipano i delegati dei CAV, dei servizi sociali dei comuni più grandi, come Guidonia e Tivoli, e i rappresentanti di tutte le forze di polizia giudiziaria, inclusi carabinieri, guardia di finanza e polizia di stato.

Alle riunioni possono partecipare anche dirigenti scolastici, medici di base e pediatri, in quanto ciascuno di essi detiene conoscenze e competenze fondamentali nel settore in esame e spesso rappresentano figure chiave nella fase di rilevamento e gestione dei casi di violenza nelle relazioni intime. L'obiettivo del loro coinvolgimento è stato (ed è tuttora) quello di identificare i punti critici e sviluppare

procedure condivise, che forniscano indicazioni chiare agli operatori su come agire in presenza di una potenziale situazione di violenza di genere o Codice Rosso.

La Procura rappresenta il fulcro nonché il traino di questa rete. Per facilitarne il funzionamento, questa ha istituito all'interno della sua struttura lo Spazio Ascolto (*supra*). Questo servizio si configura come uno sportello dedicato esclusivamente alle vittime vulnerabili. Sebbene la platea di riferimento sia potenzialmente vasta, nella pratica, la maggior parte degli utenti è costituita da donne che hanno subito abusi, soprattutto in un contesto domestico. Sebbene lo sportello sia situato all'interno dei locali della Procura, non funge da braccio operativo della stessa. Il fine dello Spazio Ascolto non è, infatti, persuadere alla denuncia, ma accogliere, ascoltare, orientare, fornire informazioni e facilitare l'accesso ai vari servizi pubblici del territorio, inclusi i CAV e la polizia giudiziaria, qualora necessario. Per queste ragioni, il servizio è stato strategicamente posizionato in una zona decentrata, garantendo riservatezza e la possibilità agli utenti di accedervi senza dover transitare presso i locali giudiziari.

Dal punto di vista pratico, lo sportello è gestito da psicologhe specializzate in violenza intra-familiare che, grazie a un accordo con la Regione Lazio e l'ASL Roma 5, sono state distaccate presso lo sportello e operano sotto la supervisione funzionale della Procura. Questo accordo ha permesso di estendere gli orari di apertura al pubblico, attualmente operativo ogni giorno, nonché di ampliare l'offerta delle attività gestite. Le psicologhe, ad esempio, sono presenti durante la notifica delle misure cautelari da parte della polizia giudiziaria alle vittime, supportando queste ultime in un momento tanto critico. Lo sportello, inoltre, fino al 2023 ha fornito un servizio di consulenza legale, reso possibile attraverso la collaborazione con avvocati esperti in materia, nell'ambito del cosiddetto "Turno degli avvocati".⁵¹ Inoltre, è attivo un "turno della polizia giudiziaria", svolto da personale appartenente alla sezione specializzata della polizia giudiziaria in servizio presso la Procura. La condivisione degli spazi tra psicologi, avvocati e polizia giudiziaria ha favorito un'intensa interazione tra le diverse professionalità, consentendo di coordinare i rispettivi interventi e sviluppare un linguaggio comune, fondamentale per un più efficace supporto alle vittime.

Questa sinergia si rivela preziosa durante l'ascolto della persona offesa, un'attività che va oltre la semplice raccolta di informazioni, ma richiede capacità di adattarsi all'interlocutore, coordinamento e comunicazione tra i diversi attori coinvolti. Superare la competenza settoriale specifica di ciascuna professionalità è fondamentale per migliorare l'efficacia dell'intervento istituzionale nel settore in esame. Se, da un lato, la polizia giudiziaria deve adottare un approccio specialistico nel contatto con la vittima, allo stesso modo lo psicologo deve bilanciare le cautele necessarie nello svolgimento del proprio lavoro con le necessità proprie del processo investigativo, così da consentire l'emersione degli elementi che possono avere una rilevanza sul piano penale. La sinergia, quindi, porta a una condivisione di intenti e metodi nonché alla definizione di un punto d'incontro che consenta di bilanciare le esigenze di tutela con quelle di buona amministrazione della giustizia. Per rafforzare questa iniziativa, sono previsti interventi periodici di formazione specialistica, sostenuti con le risorse disponibili e svolti da formatori a loro volta preparati per riconoscere la differenza tra violenza e conflitto intra-familiare.

Recentemente è stata avviata una riflessione riguardo l'opportunità (e le eventuali modalità) di coinvolgimento dei servizi sociali all'interno dello Sportello. Si tratta di una prospettiva che presenta elementi di delicatezza, poiché il Servizio Sociale non è istituzionalmente orientato alla gestione dei casi di violenza, né è focalizzato sull'identificazione di situazioni di abuso, l'assistenza alle donne e la segnalazione dei relativi casi alla Procura. La loro missione primaria è fornire sostegno alle famiglie in difficoltà, con un approccio prevalentemente conciliativo. Tuttavia, la prospettiva di integrazione dei servizi sociali presso lo Spazio Ascolto è ritenuta auspicabile, considerata la positiva esperienza maturata a livello locale, particolarmente evidente nella gestione dei procedimenti civili.

⁵¹ Il servizio di "turno Avvocati" è cessato nel novembre 2023, anche in considerazione della progressiva riduzione di tali esigenze per la diffusione dei CAV sul territorio negli anni.

7.2. *La collaborazione con le strutture ospedaliere*

In Italia è in vigore il cosiddetto Codice Rosa, definito dal DPCM del 24 novembre 2017, che stabilisce un percorso di accesso riservato al Pronto Soccorso, particolarmente per donne, bambini e persone che subiscono determinate forme di discriminazione. Quando il Codice è applicato a donne vittime di violenza di genere, si parla del “Percorso per le donne che subiscono violenza”, conosciuto anche come Percorso Donna. Per le vittime di violenza dovuta a vulnerabilità o discriminazione, è definito il “Percorso per le vittime di crimini d’odio”. Questo percorso è attivo indipendentemente dalla modalità di accesso al servizio sanitario, che sia in emergenza-urgenza, ambulatoriale o di degenza ordinaria, e include procedure specifiche di allerta e attivazione di percorsi territoriali successivi, mirando a un continuum assistenziale e a una presa in carico complessiva. Il percorso funziona in sinergia con enti e istituzioni, e soprattutto con la rete territoriale dei CAV, seguendo le direttive nazionali e internazionali.

Per quanto riguarda i casi di violenza sessuale, gli ospedali italiani sono generalmente ben attrezzati e anche per il Pubblico Ministero, la gestione è relativamente più diretta e semplice, focalizzandosi prevalentemente su problemi probatori, anche se alcune sentenze recenti evidenziano che la valutazione necessita ancora di miglioramenti significativi. Più complessa è, invece, la gestione dei casi di maltrattamenti in famiglia, che richiede l’individuazione di elementi capaci di identificare un pattern di abuso e supportare tale posizione nel corso del procedimento.

Le linee guida nazionali delineano il trattamento che le donne dovrebbero ricevere e specifica gli elementi che devono essere raccolti. Tuttavia, se venisse effettuato un monitoraggio sul territorio italiano, questo rivelerebbe come i casi di applicazione integrale del DPCM siano probabilmente rari. Molte sono le iniziative locali che, pur guidate dalla buona volontà, non raggiungono pienamente gli obiettivi previsti. In alcuni luoghi, inoltre, tali percorsi non sono attivi.

Solitamente, nei casi in cui il Codice Rosa è stato implementato, il personale addetto si occupa di raccogliere il referto e gli elementi pertinenti e di inviarli alla Procura o alla stazione di polizia locale. Si tratta di operazioni minimali rispetto a quanto sarebbe richiesto, ma rappresentano comunque un passo importante. L’ospedale funge, infatti, da punto di rilevamento cruciale in un settore in cui solo una donna su dieci denuncia. Un’equipe competente in ospedale può fare la differenza, stabilendo, innanzitutto, un contatto efficace con le pazienti che possa contribuire a superare la loro retrosia a denunciare.

Nel circondario di Tivoli, è stato portato avanti un intenso lavoro finalizzato alla riattivazione di un percorso di Codice Rosa presso le strutture ospedaliere locali. La Procura, i direttori sanitari, i direttori dei pronto soccorso e l’associazione Differenza Donna hanno firmato una convenzione con per creare un percorso Codice Rosa che, sebbene con difficoltà, sta progredendo. Attualmente, tre delle cinque strutture di pronto soccorso sono in grado di svolgere adeguatamente questo percorso.

Uno dei temi centrali attualmente in sviluppo nella collaborazione tra ospedali e Procura riguarda la raccolta delle prove, con l’obiettivo di inquadrare i singoli incidenti all’interno di una storia sistematica di abuso. Spesso accade che la stessa donna si presenti più volte allo stesso ospedale, attribuendo sempre le sue ferite a cadute accidentali, o che si rivolga a diverse unità di pronto soccorso nel territorio, o persino fuori dal circondario. In risposta a questa problematica, si sta sperimentando la creazione di una banca dati dei referti di pronto soccorso. Questo progetto, già in fase avanzata, è stato recentemente formalizzato attraverso la firma di un protocollo con la Regione Lazio. La banca dati offre una visione complessiva dei referti di pronto soccorso che vi aderiscono, consentendo di acquisire informazioni che altrimenti resterebbero frammentate e di ricostruire un quadro coerente di violenza.

Un altro progetto attualmente in fase di sviluppo mira all’identificazione di specifici indicatori ricorrenti nei referti medici che possano suggerire la presenza di maltrattamenti. Questa area di collaborazione, tuttavia, è ancora nelle sue fasi preliminari. Un’iniziativa simile era stata avviata anni fa, ma non ha portato a progressi significativi, evidenziando la necessità di un monitoraggio continuo e di una sinergia intensa tra le parti coinvolte. Una delle sfide principali consiste nel definire le respon-

sabilità legate all'identificazione degli indici che possano costruire un sospetto fondato di abuso. Emergono questioni cruciali come la determinazione del corso d'azione per chi rileva tali sospetti: se debba segnalarli alla Procura, se esista un obbligo giuridico di farlo, e altre simili. Senza una risoluzione chiara di queste problematiche, il progetto non potrà avanzare efficacemente.

È essenziale, inoltre, che la Procura riconosca e convalidi questi indici per capire come il sospetto sia stato formulato e per agire in base alle segnalazioni ricevute. La vera difficoltà non risiede soltanto nell'identificare questi "indicatori del sospetto", ma anche nel creare un quadro di procedure, prassi e norme condivise che guidino coloro che sono incaricati di rilevare tali indicatori e di gestire la prima "impressione" o il primo "sospetto" da trasmettere poi, se necessario, alle autorità competenti. In definitiva, è necessaria una struttura istituzionale che legittimi gli strumenti adottati e che fornisca rassicurazioni e tutele agli operatori sanitari riguardo alle loro azioni, stabilendo un ambiente sicuro e regolamentato per affrontare e segnalare potenziali casi di abuso.

PARTE III

8. Sintesi dei risultati ed elementi salienti del progetto di innovazione implementato presso la Procura della Repubblica di Tivoli: La giurisdizione come motore del cambiamento

Il progetto di innovazione implementato a partire dal 2017 presso la Procura della Repubblica di Tivoli è stato guidato dalla necessità di affrontare le molteplici sfide poste dalla violenza sulle donne – in particolare di violenza nelle relazioni di intimità – attraverso modalità di gestione degli affari più efficaci e in linea con lo spirito e la lettera della rilevante normativa nazionale e sovranazionale.

Attraverso la ristrutturazione delle prassi organizzative, il rafforzamento del coordinamento con i vari enti locali che concorrono alla gestione del fenomeno e l'allineamento con i modelli di *policy* di riferimento, il progetto ha inteso migliorare la risposta giudiziaria alla IPV, assicurando una migliore protezione e sostegno alle vittime e un'azione penale più efficace nei confronti degli autori dei reati. Questo approccio olistico è stato finalizzato non solo a migliorare la gestione dei singoli casi, ma anche a stabilire prassi sostenibili per il miglioramento a lungo termine dell'amministrazione della giustizia nei casi di IPV.

Una riflessione sulle modalità di trattazione degli affari utilizzata in precedenza, aveva reso evidente come gli approcci di natura emergenziale tradizionalmente utilizzati per il trattamento della casistica in esame costituissero una criticità non solo sotto il profilo della conformità alla normativa vigente, ma anche in termini di buona amministrazione della giustizia. Gli affari riconducibili a tale materia sono, infatti, numerosi, anche in termini di volume sul totale dei sopravvenuti, e necessitano di un'istruttoria complessa, che richiede l'impiego di consistenti risorse e tempo per una adeguata trattazione, soprattutto nell'ipotesi (frequente) in cui si renda necessario richiedere misure cautelari.

8.1. I drivers del cambiamento

La *ratio* del progetto è profondamente radicata nella necessità di un approccio integrato e di impronta specialistica per prevenire e combattere efficacemente la violenza nelle relazioni di intimità, garantendo un sostegno completo alle vittime e un'azione penale rigorosa nei confronti dei perpetratori. In questo contesto, il percorso di innovazione è stato guidato da tre stimoli fondamentali: la necessità di conformarsi al mandato normativo, la pressione derivante dal considerevole carico di lavoro e l'accresciuta consapevolezza sociale dell'impatto della violenza nelle relazioni tra partner.

Il contesto giuridico è stato un fondamentale catalizzatore per il progetto. Gli sviluppi normativi, dapprima a livello sovranazionale e successivamente a livello nazionale, hanno evidenziato l'urgenza di un approccio integrato ed efficace nella gestione dei rilevanti casi. La CI, in particolare, insieme alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha segnato un punto di svolta evidenziando il nesso inestricabile tra disuguaglianza e violenza di genere. Tale evoluzione normativa e giurisprudenziale ha contribuito all'affermarsi dell'idea che l'inerzia giudiziaria nel fornire

una protezione adeguata riflette un atteggiamento discriminatorio basato sul genere, creando un clima favorevole alla perpetuazione di tale forma di violenza e che nell'affrontare la rilevante casistica, l'autorità dovrebbe considerare le disuguaglianze nei confronti delle donne sul piano fattuale nonché l'impatto che tali disuguaglianze hanno sulle loro vite. Coerentemente, la normativa italiana si è progressivamente orientata verso un quadro legislativo più stringente. In particolare, il Codice Rosso ha introdotto requisiti rigorosi per il trattamento rapido e prioritario dei casi di violenza contro le donne e di violenza domestica, richiedendo una risposta giudiziaria tempestiva, soprattutto laddove l'adozione rapida di misure cautelari si renda necessaria per proteggere le vittime e prevenire ulteriori abusi.

Accanto agli stimoli generati dalla necessità di aderire a una normativa di riferimento sempre più sensibile al problema e richiedente in termini di durata e modalità di gestione, una forza motrice è stata costituita dall'analisi dei carichi di lavoro, che ha considerato tanto l'incidenza percentuale della rilevante casistica sul volume complessivo delle sopravvenienze quanto il "peso" di tali procedimenti. Da un lato, i casi di violenza sulle donne (delitti Codice Rosso) incidono in modo significativo sulla funzionalità e sull'impegno dell'Ufficio. Nel 2022, questi hanno costituito circa il 12% del totale delle notizie di reato pervenute, nonché il 55% dei procedimenti relativi a delitti di Fascia A.⁵² Inoltre, questi richiedono un'istruttoria complessa, soprattutto laddove la richiesta di misure cautelari si riveli necessaria per arginare il rischio di vittimizzazione ripetuta.

Infine, un ulteriore *driver* di cambiamento risiede nella crescente consapevolezza della rilevanza sociale del fenomeno e dei rischi associati a questa forma di criminalità. Presso l'Ufficio, si è profondamente radicata la convinzione che un efficace intervento di contrasto sia formalmente doveroso e che, a tal fine, sia fondamentale adottare un approccio operativo che garantisca un rispetto effettivo degli standard normativi in vigore.

8.2. *Lo sviluppo di un Intimate Partner Violence Case Management System*

Nel tentativo di migliorare la qualità del trattamento e i tempi di svolgimento delle indagini preliminari è stato incrementalmente sviluppato un sistema di *case management* dedicato, improntato sui principi chiave della specializzazione professionale e della standardizzazione delle modalità di lavoro. Questo sistema è il frutto di una pluralità di iniziative, che hanno inciso su più livelli di intervento e che coinvolgono tanto la dimensione interna quanto quella esterna dell'Ufficio.

Le azioni sulla macro-struttura

Gli interventi di cui sopra hanno riguardato, innanzitutto, la macro-struttura dell'Ufficio, incidendo sulla distribuzione del lavoro nell'ambito delle diverse categorie di personale della Procura, sui modelli di relazione tra le varie unità presenti e sulla distribuzione di competenze, responsabilità e risorse. Il processo di riorganizzazione ha, in primo luogo, previsto la creazione di gruppi di lavoro per la gestione specialistica degli affari di pertinenza della Procura, uno dei quali è stato dedicato in via esclusiva al contrasto della violenza sulle donne e alla casistica connessa (Gruppo UNO). Nel tempo, il Gruppo è stato consolidato sia in termini di competenze professionali che di risorse assegnate. Inoltre, a supporto della capacità operativa del Gruppo è stata affiancata una sezione specializzata di polizia giudiziaria che, oltre a svolgere concretamente le attività di indagine richieste dal Pubblico Ministero assegnatario – o dal Procuratore della Repubblica stesso, laddove previsto – assolve anche a un fondamentale compito di raccordo con i nuclei di polizia giudiziaria esterna, garantendo così un'efficace collaborazione e coordinamento con il territorio.

Oltre alla creazione di unità organizzative dedicate alla trattazione della materia in esame, le scelte effettuate a livello macro hanno riguardato anche altri ambiti strategici. La ridefinizione dei criteri di

⁵² Audizione del 15 giugno 2023, relazione su A.C. 1135, Modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, con cernenti i poteri del procuratore della Repubblica nei casi di violazione dell'articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale, in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere, 19 giugno 2023, disponibile alla pagina https://www.procura.tivoli.giustizia.it/documentazione/D_10755.pdf [ultimo accesso 20 maggio 2024].

priorità per il trattamento degli affari ha non solo delineato chiaramente l'orientamento della Procura su questi temi, ma ha anche dato un forte impulso all'attività requirente nel settore, accelerando la presa in carico delle notizie di reato e permettendo una tempestiva e appropriata valutazione delle opportune determinazioni da parte del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la richiesta di misure cautelari. A questo risultato hanno concorso anche gli sviluppi sui sistemi informativi e di gestione, che hanno reso possibile un'accurata categorizzazione delle notizie di reato pervenute e una più efficace gestione del flusso documentale.

Inoltre, nuove forme di coordinamento dell'attività sono state introdotte a garanzia dell'omogeneità delle soluzioni investigative o interpretative adottate, oltre che per favorire un orientamento coerente nell'ambito dei procedimenti civili "collegati" a paralleli procedimenti penali in materia di maltrattamenti in famiglia o altre fattispecie criminose rientranti nella più ampia fenomenologia della violenza contro le donne. Infine, meccanismi di supervisione e controllo diretto da parte del Procuratore della Repubblica sono stati ritenuti necessari per migliorare l'azione della Procura su diversi fronti. Da un lato, questi si rivelano funzionali ad agevolare continuità e uniformità nella fase dibattimentale, specialmente nei casi di pertinenza del giudice monocratico, assegnati ai Vice Procuratori Onorari. In più, questi contribuiscono a minimizzare i rischi di vittimizzazione ripetuta sia nelle fasi iniziali del procedimento, durante le quali il ricorso a misure cautelari è essenziale, che nella fase successiva all'esecuzione della pena carceraria.

La reingegnerizzazione dei processi di lavoro

La ristrutturazione dell'assetto macro-organizzativo dell'Ufficio è stata accompagnata da cambiamenti paralleli ai processi di lavoro tipicamente utilizzati presso le Procure. Questi cambiamenti sono stati finalizzati principalmente alla definizione di un processo di lavoro che facilitasse la gestione unitaria del fascicolo. Superare la tipica modalità frammentaria di gestione degli affari durante le indagini preliminari e la successiva fase dibattimentale è stato ritenuto essenziale per un contrasto efficace ai reati ricorsivi, risultanti da un *pattern* di abuso perpetrato nel tempo. La gestione unitaria, infatti, consente di far emergere gli elementi che permettono di configurare correttamente la rilevanza penale della condotta lesiva, contrastando la parcellizzazione del caso e quindi un ridimensionamento se non addirittura un occultamento della violenza.

La reingegnerizzazione dei processi di lavoro ha interessato il procedimento nella sua interezza – dalle fasi preliminari di ingresso della notizia di reato sino alla fase successiva l'esecuzione dell'eventuale pena carceraria – e ha coinvolto non soltanto l'attività dei pubblici ministeri, ma anche quella della polizia giudiziaria interna e le mansioni del personale amministrativo di supporto all'attività requirente. Inoltre, precise indicazioni sono state indirizzate alla polizia giudiziaria esterna, impegnata sul territorio nelle attività di contrasto e prevenzione dei reati associabili alla violenza sulle donne.

La standardizzazione delle procedure ha prodotto risultati apprezzabili a più livelli. In primo luogo, la definizione di un percorso procedurale certo e trasparente per tutti i soggetti interessati ha determinato una sostanziale riduzione dei tempi complessivi di gestione del fascicolo, a vantaggio di fasi delicate come quella di ascolto della vittima per la raccolta di sommarie informazioni e quella di richiesta di misure cautelari. La messa a punto di passaggi operativi standard nella fase di ingresso delle notizie di reato garantisce una corretta categorizzazione e iscrizione, nonché un rapido deferimento al magistrato assegnatario. In particolare, l'implementazione di un "Turno" *ad hoc* minimizza la latenza di trasmissione dei casi al Pubblico Ministero, consentendo di intervenire tempestivamente per le necessarie determinazioni, anche in situazioni di emergenza. Inoltre, l'applicazione della "versione perfezionata" del criterio del precedente, unita alla gestione continua del fascicolo durante la fase dibattimentale, scongiura la perdita di una visione d'insieme del caso, consente una gestione più informata e coerente degli affari e favorisce pertanto una risposta giudiziaria efficace.

Determinante per il conseguimento di questo risultato è stata l'introduzione della Direttiva alla polizia giudiziaria, uno strumento fondamentale per armonizzare le pratiche investigative sul terri-

torio. Le puntuali indicazioni fornite, unite alla modulistica standard che scandisce i diversi passaggi della procedura, contribuiscono a garantire coerenza con la legislazione vigente e a uniformare la risposta istituzionale, riducendo al minimo la possibilità di “interpretazioni personali” dei fatti influenzate da stereotipi e pregiudizi, che portano a esiti pregiudizievole per le vittime nei procedimenti che le riguardano.

Di particolare interesse è, inoltre, il ridisegno in chiave innovativa dei processi che scandiscono la fase esecutiva della pena, durante la quale l’azione di monitoraggio svolta nel contesto della detenzione si rivela funzionale a valutare i rischi di comportamenti recidivanti e la eventuale richiesta di adozione di misure di prevenzione.

Nel complesso, la reingegnerizzazione dei processi di lavoro non ha solo migliorato l’efficacia e la coerenza dell’azione penale, ma ha anche creato un ambiente operativo trasparente e consapevole. Questo approccio organico garantisce che l’organizzazione possa operare in modo fluido, con linee guida chiare e soluzioni basate su criteri condivisi, migliorando così l’incisività e l’affidabilità della risposta istituzionale.

L’impatto positivo di questa azione è visibile su più fronti. In primo luogo, ha migliorato in modo significativo la gestione delle tempistiche, assicurando che le fasi operative siano completate celermente e nel rispetto delle rigorose scadenze imposte dalla normativa vigente. In secondo luogo, ha contribuito a rendere uniforme l’intervento delle autorità sul territorio. Implementando pratiche e protocolli standard, l’organizzazione può garantire coerenza nel proprio operato, riducendo la variabilità della risposta istituzionale. Ciò consente di erogare un servizio più trasparente e prevedibile, il cui esito potrà essere percepito come meno incerto. Inoltre, la reingegnerizzazione dei processi di lavoro ha stabilito un quadro operativo comune. Questo quadro rende i principi e i criteri di riferimento trasparenti e condivisi tra tutte le parti coinvolte. Fornendo linee guida chiare e procedure standardizzate, si assicura una visione comune, favorendo un approccio coeso nelle attività operative. Trasparenza e condivisione rafforzano il senso di legittimità delle scelte operative dei singoli, promuovendo *accountability* e un processo decisionale informato. Questo allineamento contribuisce, inoltre, a creare fiducia tra le parti coinvolte, consapevoli del fatto che l’azione individuale si basa su motivazioni chiare e razionali.

Le azioni sulla micro-struttura (i comportamenti individuali)

Ai progressi ottenuti concorrono anche le iniziative messe in atto per elaborare, diffondere e consolidare un approccio specialistico alla gestione della casistica in esame. Un tale approccio incide sulle modalità di esecuzione di ciascuna fase operativa prevista nell’ambito dei protocolli di cui sopra, migliorando in tal modo la qualità complessiva dell’intervento istituzionale, in particolare in termini di minimizzazione della vittimizzazione secondaria e della vittimizzazione ripetuta.

L’investimento fatto sul fronte della formazione e dell’aggiornamento professionale unito alla creazione di percorsi e strumenti operativi ha contribuito a incanalare l’operato individuale verso modalità di gestione delle singole fasi procedurali rispettose dello spirito e della lettera della normativa in vigore nonché intese a favorire l’erogazione di un livello di servizio uniforme.

Significativo l’impatto positivo concernente l’applicazione del diritto a comprendere ed essere compresi, così come sancito dall’art. 3 della Direttiva 2012/29/UE. Una delle principali aree di miglioramento interessate dal progetto di innovazione è, infatti, il diritto a essere informati, sia per quanto riguarda l’accesso pubblico alle informazioni sia per quanto concerne l’obbligo delle autorità di informare le vittime (artt. 4 e 6 Direttiva 2012/29/UE). In particolare, con riferimento a quest’ultima dimensione, rileva l’inserimento del vademecum informativo dedicato nell’ambito dei protocolli di indagine e l’attività svolta dalla polizia giudiziaria presso lo Spazio Ascolto, che sottolineano lo sforzo orientato ad andare oltre il mero “dovere di informare”, concepito in termini burocratici. L’obiettivo è garantire che le vittime siano rese consapevoli attraverso l’informazione.

Queste azioni di miglioramento sono inoltre strettamente connesse al rafforzamento dei diritti di partecipazione della vittima, in particolare il diritto di essere ascoltata (art. 10 Dir. 2012/29/UE e art.

56 (1) lett d) CI) e si riflettono positivamente tanto sugli obiettivi di minimizzazione della vittimizzazione secondaria che su quello di buona amministrazione della giustizia. L'affinamento delle capacità di interlocuzione con la vittima da parte del Pubblico Ministero e del personale di polizia giudiziaria agevola un'interazione non giudicante, rispettosa della dignità, della condizione psicologica e della riservatezza della persona offesa. Al contempo, questa permette una narrazione dei fatti idonea a salvaguardare la genuinità e la completezza del racconto, che dunque più facilmente lascerà emergere quegli elementi necessari per valutare la perseguibilità delle condotte segnalate e consentire un rapido avanzamento del procedimento giudiziario. Le prassi adottate sul punto, per altro, agevolano anche il rispetto dei tempi stringenti imposti dalla normativa sul Codice Rosso.

L'azione di miglioramento svolta sul piano delle competenze specialistiche e degli strumenti operativi di supporto all'attività di indagine, hanno inoltre un impatto sui diritti di protezione della vittima. Una più efficace attività di ascolto, in particolare nell'ambito della raccolta delle sommarie informazioni, aiuta la vittima a sentirsi "riconosciuta" dal sistema, come soggetto che ha un interesse nel procedimento giudiziario e nel suo esito e che, attraverso le proprie dichiarazioni può uscire dal ruolo passivo di vittima e contribuire attivamente all'andamento delle attività di indagine. Un ascolto sensibile e informato, inoltre, unito al ricorso a schemi di domande predeterminati, agevola anche la più rapida valutazione del rischio concreto e attuale di recidiva e, pertanto, la possibilità di mettere in atto i passaggi necessari per adottare le necessarie misure pre-cautelari o avanzare la richiesta di applicazione di misure di protezione individuale. Questo approccio è coerente con quanto disposto dagli artt. 22 e 24 della Direttiva 2012/29/UE e dall'art. 51 CI, che stabiliscono la necessità di adozione di misure per la valutazione individuale e dei rischi. Inoltre, questo è in linea i cambiamenti introdotti dalla nuova Direttiva UE in materia di violenza sulle donne e domestica, adottata nel maggio 2024.

8.3. L'Ufficio Giudiziario come motore e perno del sistema multi-agency locale

Il progetto di innovazione attuato presso la Procura della Repubblica di Tivoli e il suo circondario di riferimento trova una delle sue componenti salienti nella sua azione "esterna", ovvero nel variegato insieme di iniziative adottate, da un lato, per migliorare il dialogo con la polizia giudiziaria operante sul territorio e con gli altri uffici giudiziari e, dall'altro, per costruire sinergie con gli altri attori che a livello locale concorrono alla "presa in carico" della vittima di reato. Nell'affrontare la violenza nelle relazioni di intimità a livello locale, la Procura si è imposta come motore e perno di un sistema di intervento integrato, orientato a sostenere le vittime e a perseguire gli autori di reato attraverso un approccio multi agenzia. Questo ruolo centrale è stato determinante per passare gradualmente da una gestione frammentata del fenomeno in un meccanismo cooperativo tra i diversi soggetti interessati, che ha permesso di offrire una risposta istituzionale più coesa ed efficace.

Una prima dimensione di questa linea di intervento riguarda l'attività di coordinamento del personale di polizia giudiziaria. Questo obiettivo è stato raggiunto principalmente attraverso l'attuazione e la diffusione di una direttiva specifica, che ha armonizzato l'azione delle Forze dell'Ordine sul territorio e ha contribuito al rispetto degli standard normativi in materia. Questo coordinamento è particolarmente importante nella fase iniziale della segnalazione del reato e durante l'avvio del procedimento, quando la gestione dei tempi e la qualità delle prime operazioni di indagine hanno un impatto significativo sul proseguimento del percorso giudiziario e sui suoi esiti. Attraverso la definizione di protocolli e la diffusione di istruzioni chiare, la Procura contribuisce affinché che l'autorità di contrasto sul territorio sia ben equipaggiata per condurre sopralluoghi accurati, raccogliere elementi di prova in maniera appropriata e produrre rapporti esaustivi, completi degli elementi a supporto dell'attività d'indagine. Tali indicazioni sono, per altro, prima di tutto essenziali per discernere fra liti familiari e veri e propri casi di violenza, scongiurando così erronee minimizzazioni o persino tentativi di intermediazione, che potrebbero mettere ulteriormente a repentaglio la sicurezza delle vittime. L'enfasi sulle conoscenze specialistiche e su direttive

chiare assicura che le Forze dell'Ordine possano identificare accuratamente i profili di rischio e rispondere in modo efficace.

Una seconda componente chiave del percorso di innovazione intrapreso dalla Procura di Tivoli riguarda il coordinamento con gli altri uffici giudiziari del territorio, che ha consentito una maggiore coerenza ed efficacia complessiva dell'azione giudiziaria, orientandosi verso la riduzione dei rischi di vittimizzazione ripetuta oltre che secondaria.

L'allineamento con il GIP su un "comune livello di accettazione" circa i parametri probatori di riferimento per l'emissione delle misure cautelari, ha inciso notevolmente sulla qualità e i tempi di risposta a problemi di sicurezza immediati delle vittime, contribuendo in ultimo al loro *empowerment* a lungo termine. Il ricorso sistematico al Tribunale del Riesame ha facilitato un dialogo costruttivo tra Procura e GIP, favorendo una comprensione reciproca e un orientamento affine verso i requisiti probatori per la concessione di misure cautelari. Un aspetto cruciale di questa strategia è l'enfasi sul superamento dei pregiudizi e preconcetti personali nell'interpretazione dei fatti. Questo approccio consente di rilevare gli elementi che permettono di qualificare un gesto come violento, di metterne in luce la natura ricorsiva e di non inquinare con *bias* culturali la valutazione circa l'attendibilità della persona offesa.

Un'impostazione organica alla trattazione degli affari e un più rapido svolgimento del procedimento sono stati sostenuti anche mediante alcune iniziative adottate di concerto con la dirigenza del Tribunale. Tra queste, si distingue la predisposizione di un protocollo di collaborazione per la condivisione dei criteri di priorità di trattazione, che attribuisce massima urgenza ai casi concernenti reati da Codice Rosso, in particolare quelli nell'ambito dei quali sono in corso misure cautelari.

Particolarmente all'avanguardia sono le iniziative mirate a potenziare l'azione della Procura in due ambiti generalmente trascurati, ma di grande rilevanza per la capacità complessiva del sistema di proteggere efficacemente le vittime dalla sfera d'azione dell'abusante. In primo luogo, rilevano gli sforzi orientati a migliorare l'azione civile della Procura, attraverso un'organizzazione del lavoro capace di supportare continuità nella gestione del fascicolo nonché una posizione univoca in giudizio e, laddove opportuno, una fluida collaborazione con il giudice civile per la trasmissione della rilevante documentazione. Inoltre, rileva il sistema messo a punto per monitorare la fase di esecuzione della pena detentiva, che ha rafforzato la capacità del Pubblico Ministero di far emergere quegli elementi di allerta, sulla base dei quali è possibile chiedere l'adozione di misure di prevenzione, garantendo così la sicurezza della vittima nei casi in cui il rischio attuale e concreto di recidiva persista anche al termine del periodo di reclusione.

Infine, una terza dimensione del cambiamento ha interessato i rapporti con il territorio e, più precisamente, con i soggetti che si collocano al di fuori del sistema della giustizia, ma il cui operato può influire significativamente sulla capacità di far fronte alla domanda di giustizia dei singoli. La Procura si è fatta promotrice della creazione di una rete territoriale di attori che collaborano attraverso un approccio integrato per superare le difficoltà di un sistema di risposta frammentario. Questa rete è essenziale per fornire alle vittime un sostegno completo, che includa assistenza legale, protezione e supporto psicologico e sociale.

L'istituzione del Tavolo interistituzionale, ad esempio, ha permesso una gestione concertata dei casi rilevanti e la creazione progressiva di procedure condivise, fornendo a tutti gli attori coinvolti indicazioni operative chiare e coerenti. Tra i risultati più significativi di questa collaborazione vi è la creazione dello Spazio Ascolto, un luogo fondamentale per informare, orientare e guidare le vittime verso l'accesso alla giustizia. Inoltre, lo Spazio Ascolto offre un ambiente adeguato e professionisti qualificati per gestire in modo olistico l'ascolto delle persone offese, facilitando il loro contatto con il sistema giudiziario.

Per quanto concerne i rapporti con il territorio, assume una posizione di rilievo la collaborazione intrapresa con le strutture sanitarie locali, che ha già dato risultati importanti in termini di emersione del fenomeno, attraverso il miglioramento dell'applicazione delle procedure per la presa in carico previste dal Codice Rosa. Inoltre, questo partenariato sta procedendo verso lo sviluppo di ulteriori misure, che potranno avere un impatto benefico molto importante per l'attività di perseguimento e accertamento, attraverso il rafforzamento della prova dichiarativa.

Bibliografia

- Amato, R. (2024). Do you practice what (E)U preach?: The EU system of cross-border protection for victims of recurrent crimes”, *Oñati Socio-Legal Series*, 14(3), pp. 786–816. doi:10.35295/osls.iisl.1984.
- Amato, R., & Carnevali, D. (2022). The Calm After the Storm? The Tricky Path to Restoring the Enjoyment of Individual Rights in Intimate Partner Violence Cases. *Oñati Socio-Legal Series* [online], 12(3), 443-477. Available at: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1272>.
- Akhtar, S. (2016). A Comparative Study of Sexual Crimes against Working and Homely Women. *Indian Journal of Health and Wellbeing*, (7)3, 363-366.
- Barnett, O.W. (2001). Why battered women do not leave, part 2: External inhibiting factors–Social support and internal inhibiting factors. *Trauma, Violence, & Abuse*, 2(1), 3-3.
- Blázquez Peinado, M.D. (2013). La Directiva 2012/29/UE ¿Un paso adelante en materia de protección a las víctimas de la Unión Europea? *Revista de derecho comunitario europeo* [online], no. 46, 897-934. Available from: <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/3681846-02-blazquez-peinado.pdf>.
- Bonewit, A., & De Santis, E. (2016). The Issue of Violence Against Women in the European Union (PE 556.931) [online]. March. Study, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs European Parliament. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556931/IPOL_STU\(2016\)556931_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556931/IPOL_STU(2016)556931_EN.pdf)
- Canu, R. (2008). *La violenza domestica contro le donne in Italia e nel contesto*. Cagliari: La Riflessione Davide Zedda.
- Civello Conigliaro, S. (2012). La nuova normativa europea a tutela delle vittime di reato. *Diritto Penale Contemporaneo* [online]. Available from: <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1353580802CONI-GLIARO%202012a.pdf>.
- De Vido, S. (2017). The Ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A Step Forward in the Protection of Women from Violence in the European Legal System. *European journal of legal studies* [online], (9)2, 69-102. Available from: <http://hdl.handle.net/1814/46069>.
- De Vido, S. & Sosa L. (2021). Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence, European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination, European Commission.
- Diamante, A. (2016). La Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. *Origini, ratio, principi e contenuti della Direttiva recepita dal D.Lgs. 212/2015*. *Giurisprudenza penale* [online], n. 3. Available from: https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2016/03/Direttiva-vittima_Diamante_GP.pdf.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *EU Strategy on victims’ rights (2020-2025)*, COM(2020) 258 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020) 152 final.
- European Union Agency of Fundamental Rights (FRA) (2014). *Violence against Women: An EU-wide Survey: Main results* [online]. Vienna: FRA, 64–67. Available from: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf.
- European Institute for Gender Equality (EIGE) (2019). *Police and justice sector data on intimate partner violence against women in the European Union* [online]. 12 June. Vilnius: EIGE. Available from: <https://doi.org/10.2839/483966>.
- Fernandes M., Lomba N. & Navarra C. (2021), *Combating gender-based violence: Cyber-violence*, EPRS, European Parliament.
- Flood, M. & Pease, B. (2009). Factors influencing attitudes to violence against women. *Trauma, Violence, & Abuse* [online], 10(2), 125–142. Available from: <https://doi.org/10.1177/1524838009334131>
- Gialuz, M. (2015). *La protezione della vittima tra Corte EDU e Corte di Giustizia*. In: L. Lupària, ed., *Lo statuto europeo delle vittime di reato: Modelli di tutela tra diritto dell’Unione e buone pratiche nazionali*. Milan:

- Cedam, 19-29.
- Gracia, E. (2014). Intimate partner violence against women and victim-blaming attitudes among Europeans. *Bulletin of the World Health Organization* [online], 92(5). Available from: <https://doi.org/10.2471/BLT.13.131391>.
- Garcia-Moreno, C., Guedes, A. & Knerr, W. (2012). Understanding, and Addressing Violence against Women, Intimate Partner Violence (WHO/RHR/12.36) [online]. Geneva: World Health Organization. Available from: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/77432/WHO_RHR_12.36_eng.pdf;sequence=1.
- Hahnkamper-Vandembulcke N. (2022). Violence against women and domestic violence – The new European Commission proposal in light of European Parliament requests, EPRS, European Parliament.
- Johnson, M.P. (1995). Patriarchal terrorism and common couple violence: two forms of violence against women. *Journal of Marriage and the Family* [online], 57(2), 283-294. Available from: <https://doi.org/10.2307/353683>.
- Johnson, M.P. (2008). *A Typology of Domestic Violence*. Lebanon: Northeastern University Press.
- Johnson, M.P., & Ferraro, K.J. (2000). Research on domestic violence in the 1990s: making distinctions. *Journal of Marriage and the Family*, 62(4), 948-963.
- Johnson, M.P., Leone, J.M., & Xu, Y. (2014). Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys: ex-spouses required. *Violence Against Women*, 20(2), 186-207.
- Jones, J. (2018). The European System: Convention on Human Rights (ECHR) and The Council of Europe Convention on Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). In: R. Manjoo and J. Jones, eds., *Legal Protection of Women from Violence*. London: Routledge.
- Koepsell, J.K., Kernic, M.A. & Holt, V.L. (2006). Factors that influence battered women to leave their abusive relationships. *Violence and Victims*, 21(2), 131-147.
- Klein, A. (2008). *Practical Implications of Current Domestic Violence Research, Part II: Prosecution*. Washington, DC: National Institute of Justice, United States of America.
- Long, J., Mallios, C. & Murphy, S. (2010). Model Policy for Prosecutors and Judges on Imposing, Modifying and Lifting Criminal No Contact Orders. The Battered Women's Justice Project [online]. Washington, DC: Aequitas. Available at: <https://aequitasresource.org/wp-content/uploads/2018/09/Model-Policy-for-Prosecutors-and-Judges-on-Imposing-Modifying-and-Lifting-Criminal-No-Contact-Orders.pdf>.
- Meyersfeld, B. (2008). Domestic violence, health, and international law. *Emory International Law Review*, 22, 61-11.
- Miyaoi, K. (2016). Developing policy and legal frameworks for ending violence against women: International experiences [online]. Minsk: United Nations Population Fund (UNFPA) Belarus. Available from: <https://belarus.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Developing%20policy%20and%20legal%20frameworks%20for%20ending%20violence%20against%20women.pdf>.
- Navarra C., Fernandes M., Lomba N. & García Muñoz M. (2021), Gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFEU, EPRS, European Parliament.
- Pecorella, C., & Farina, P. (2018). La risposta penale alla violenza domestica: un'indagine sulla prassi del Tribunale di Milano in materia di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.). *A quarterly review for criminal justice* [online], 2, 190-208. Available from: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5963-la-risposta-penale-alla-violenza-domestica-un-indagine-sulla-prassi-del-tribunale-di-milano-in-mate>.
- Pemberton, A. & Rasquete C. (2010). Victims in Europe—Assessment of the Implementation of the Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings: Preliminary Results. In: J. Hartmann, ed., *Perspektiven professioneller Opferhilfe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-113.
- Prechal, S. (2019). The European Union's Accession to the Istanbul Convention. In: K. Lenaerts et al., eds., *An ever-changing Union?: perspectives on the future of EU law in honour of Allan Rosas*. Oxford University Press, 279-292.
- Rafaraci, T. (2015). New Perspectives for the Protection of the Victims in the EU. In: S. Ruggeri, ed., *Human Rights in European Criminal Law*. Cham: Springer, 215-225.
- Shreeves, R. & Prpic, M. (2019). Violence against women in the EU. State of play (PE 630.296) [online]. September. Brussels: European Parliamentary Research Service. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630296/EPRS_BRI\(2018\)630296_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630296/EPRS_BRI(2018)630296_EN.pdf).
- Shreeves R. (2022), Briefing: Violence against women in the EU – State of play, EPRS, European Parliament; Combating violence against women and domestic violence, Legislative Observatory (OEIL), European

- Parliament, 2022/0066(COD).
- Stubbs, J. (2008). Domestic violence and women's safety: Feminist challenges to restorative justice. *Legal Studies Research Paper* [online], n. 08/16. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1084680.
- Vlachová, M. & BIASON, L. (2004). Women in an insecure world: violence against women: Facts, figures and analysis. 29 February. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Von der Leyen, U. (2019). A Union that strives for more—my agenda for Europe - Political guidelines for the next European Commission 2019-2024 [online]. 9 October. Brussels: European Commission. Available from: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.
- Von der Leyen, U. & Šefčovič, M. (2020). State of the Union: Letter of Intent to President David Maria Sassoli and to Chancellor Angela Merkel [online]. Brussels: European Commission. Available from: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_en.pdf.
- Walkey C., Mantouvalou K., Meurens N., Kouaya., Pavlovaite I. (2022). The legislative frameworks for victims of gender-based violence (including children) in the 27 Member States, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament.
- Zandersone L. & Rustige J. (2022). Combating violence against women and domestic violence, EPRS, European Parliament.
- Zara, G. & Gino, S. (2018). Intimate Partner Violence and its Escalation into Femicide. Frailty thy Name Is "Violence Against Women." *Frontiers in Psychology* [online], vol. 9. Available from: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.01777>.
- Zeprš I. (2023). Combating violence against women and domestic violence, Briefing. EU Legislation in progress. European Parliamentary Research Service, PE 739.392.