
XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **20**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI
VIOLENZA DI GENERE**

(istituita con legge 9 febbraio 2023, n. 12)

(composta da deputati: *Semenzato, Presidente, Almici, Ascari, Bonetti, Caretta, Dalla Chiesa, Ferrari, Forattini, Gebhard, Ghio, Lancellotta, Loizzo, Morfino, Patriarca, Pulciani, Ravetto, Segretario, Zanella, Segretario, Zurzolo*, e dai senatori: *Ancorotti, Biancofiore, Bilotti, Campione, Cosenza, Cucchi, D'Elia, Vicepresidente, Fallucchi, Leonardi, Vicepresidente, Maiorino, Minasi, Sbrollini, Sensi, Ternullo, Testor, Tosato, Unterberger, Valente*)

**RELAZIONE SUI DISPOSITIVI DI CONTROLLO A DISTANZA
DELLE MISURE CAUTELARI E DI PREVENZIONE
(I COSIDDETTI “BRACCIALETTI ELETTRONICI”)**

(ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), della legge 9 febbraio 2023, n. 12)

(Relatori: on. SEMENZATO, sen. LEONARDI, sen. D'ELIA)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 29 aprile 2026

*Comunicata alle Presidenze il 29 aprile 2026
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 9 febbraio 2023, n. 12*

PAGINA BIANCA

*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO,
NONCHÈ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

Signor Presidente,

desidero informarLa che la Commissione, che ho l'onore di presiedere, nella seduta odierna ha approvato, all'unanimità dei presenti, la Relazione sui dispositivi di controllo a distanza delle misure cautelari e di prevenzione (i cosiddetti "braccialetti elettronici"), ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *m)*, della legge 9 febbraio 2023, n. 12 (Doc. XXIII, n. 20).

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

Martina Semenzato

On. Lorenzo FONTANA
Presidente della Camera dei deputati

IVcataniacFV

*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO,
NONCHÈ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

Signor Presidente,

desidero informarLa che la Commissione, che ho l'onore di presiedere, nella seduta odierna ha approvato, all'unanimità dei presenti, la Relazione sui dispositivi di controllo a distanza delle misure cautelari e di prevenzione (i cosiddetti "braccialetti elettronici"), ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *m)*, della legge 9 febbraio 2023, n. 12 (Doc. XXIII, n. 20).

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

Martina Semenzato

Sen. Ignazio LA RUSSA
Presidente del Senato della Repubblica

INDICE

1. PREMESSA: definizioni, excursus storico, inquadramento	6
2. Obiettivo dell'inchiesta, le attività svolte dalla commissione, le attività di sindacato ispettivo	10
2.1. Obiettivo dell'inchiesta	10
2.2. Le attività svolte dalla Commissione, sintesi delle audizioni	11
2.3. Le attività di sindacato ispettivo	16
3. Il sistema delle misure cautelari (e di prevenzione) a tutela delle persone offese dei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne	17
3.1. I dati sulla violenza di genere, domestica e contro le donne (cenni). I diritti e la tutela della persona offesa	17
3.2. La prioritaria tutela delle persone offese dei reati in esame: le misure non custodiali previste dagli articoli 282- <i>bis</i> e 282- <i>ter</i> del codice di procedura penale e le misure custodiali. I fattori di rischio.	20
3.3. La Direttiva 2024/1385/UE del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Le indicazioni dello <i>European Institute for Gender Equality</i> (EIGE)	24
4. Evoluzione normativa e giurisprudenziale	25
4.1. La prima fase (dal 2001): l'introduzione e le prime applicazioni del braccialetto elettronico per gli arresti domiciliari e per la detenzione domiciliare	25
4.2. La seconda fase (dal 2013): il braccialetto elettronico antistalking per le misure non custodiali a discrezione dell'autorità giudiziaria, l'obbligatorietà (di norma) del braccialetto per gli arresti domiciliari e per la detenzione domiciliare	27
4.3. La terza fase (dal 2023): l'obbligatorietà del braccialetto elettronico antistalking per le misure non custodiali e per le misure di prevenzione	30
4.4. La quarta fase (ancora in corso): gli interventi normativi per eliminare o ridurre le criticità applicative emerse	33
4.5. La giurisprudenza costituzionale e della Corte Suprema di Cassazione sull'obbligo e sull'importanza del braccialetto elettronico	35
4.6. Sintesi delle disposizioni che attualmente prevedono l'applicazione del braccialetto elettronico	38
5. Il contratto tra il ministero dell'interno e il RTI fastweb/sielte. le diverse tipologie di braccialetti elettronici	39
6. In particolare, il braccialetto elettronico antistalking applicato ai sensi degli articoli 282- <i>bis</i> e 282- <i>ter</i> del codice di procedura penale	43
6.1. Il braccialetto antistalking	43

6.2. I dispositivi relativi alla persona da controllare	43
6.3. I dispositivi relativi alla persona da tutelare	44
6.4. La tipologia di dispositivi mobili (tipo smartphone), la loro interazione, i compiti del RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A.	45
6.5. Il riparto dei compiti tra società incaricata e Forze di polizia: applicazione, manutenzione e sostituzione dei dispositivi	46
7. Gli approfondimenti sul braccialetto elettronico (dispositivi) anti-stalking: le criticità rilevate, la loro graduale soluzione (ancora in corso)	47
7.1. L'esponentiale incremento nell'applicazione dei braccialetti antistalking derivante dall'obbligatorietà prevista dalla legge 24 novembre 2023, n. 168	47
7.2. Il prioritario accertamento della « fattibilità tecnica », poi divenuta « fattibilità tecnica e operativa »	48
7.2.1. L'iniziale accertamento della sola « fattibilità tecnica », le prime criticità rilevate	48
7.2.2. La graduale soluzione della criticità, il decreto legge 29 novembre 2024, n. 178, la « fattibilità tecnica e operativa »	49
7.2.3. Le residue limitate criticità, le soluzioni indicate nel corso delle audizioni	51
7.3. L'applicazione dei dispositivi: la loro insufficienza	52
7.3.1. L'iniziale (fino a maggio 2024) insufficienza dei dispositivi in capo al RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A.	52
7.3.2. L'insufficienza (dal giugno 2024 ad oggi) del numero massimo di dispositivi applicabili contrattualmente	53
7.3.3. Le conseguenze derivanti sulla tutela delle vittime e la soluzione riferita alla Commissione	54
7.4. L'applicazione dei dispositivi, le informazioni da fornire	55
7.4.1. Le attuali modalità operative	55
7.4.2. La criticità rilevata, le prospettive di soluzione riferite alla Commissione	55
7.5. La rilevazione e la gestione degli allarmi	56
7.5.1. Le modalità di rilevazione degli allarmi prevista	56
7.5.2. La gestione degli allarmi prevista dal capitolato. Gli interventi a tutela delle persone cui è prestata protezione	57
7.5.3. Le criticità rilevate, le prime segnalazioni	59
7.5.4. Le prime soluzioni adottate riferite alla Commissione	59
7.5.5. Le ulteriori soluzioni adottate riferite alla Commissione	60
7.6. I « malfunzionamenti » e la sostituzione dei dispositivi	61
7.6.1. Le indicazioni contenute nel capitolato tecnico. I dati acquisiti	61
7.6.2. Le verifiche tecniche e il loro esito, in particolare la durata della batteria e i tempi di sostituzione	61
7.6.3. Le prospettive di soluzione delle criticità riferite alla Commissione	61
7.7. L'assenza di segnale radiomobile	63
7.7.1. La criticità rilevata	63
7.7.2. Le prospettive di soluzione riferite alla Commissione	64
7.8. L'attività di disinstallazione degli apparati	64

8. Spunti di riflessione: altri ordinamenti	64
8.1. Il confronto con altri Paesi: Francia Belgio, Croazia e Norvegia	64
La Francia	65
Il Belgio	66
La Croazia	66
La Norvegia	66
Ulteriori Paesi	67
8.2. In particolare, la Spagna	68
8.2.1. Il dato normativo	68
8.2.2 Il Protocollo spagnolo	68
8.2.3. I positivi riferimenti al sistema spagnolo emersi nel corso delle audizioni	69
9. Considerazioni e conclusioni	70
9.1. Valutazione complessiva del sistema	70
9.2. Criticità accertate	70
9.3. Elementi positivi e interventi correttivi già avviati per come riferiti alla Commissione	71
9.4. Suggestimenti e indirizzi operativi, monitoraggio da parte della Commissione	72
9.5. Conclusione di sintesi	75

1. PREMESSA: DEFINIZIONI, *EXCURSUS* STORICO, INQUADRAMENTO

Una breve premessa sul « braccialetto elettronico » e sulla sua evoluzione nell'ordinamento consente di comprendere la graduale importanza assunta nella tutela delle vittime dei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne ⁽¹⁾.

Il « braccialetto elettronico » – definito nelle norme « procedura di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici » – consiste in una cavigliera applicata alla persona da controllare, dotata di un sistema che consente il monitoraggio a distanza della posizione e degli spostamenti.

Viene utilizzato originariamente solo per il controllo del rispetto della permanenza della persona in un'area determinata perché sottoposta agli arresti domiciliari o alla detenzione domiciliare. Come si vedrà a breve, successivamente è sorta la necessità di controllare che il soggetto da monitorare rispettasse una distanza da persone da tutelare o dai luoghi da questa frequentati (c.d. zone di esclusione), richiedendo dispositivi tecnologicamente più avanzati, comunemente definiti braccialetti elettronici « *antistalking* ».

Le audizioni svolte e la documentazione acquisita dalla Commissione hanno evidenziato una totale convergenza sull'importanza del braccialetto elettronico quale mezzo di protezione delle vittime, in particolare da delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne, con espresso riconoscimento da parte del Giudice costituzionale ⁽²⁾ e di legittimità ⁽³⁾, pur in presenza di criticità che in parte sono superate o in corso di soluzione.

Il braccialetto elettronico è oggi previsto obbligatoriamente per assicurare il rispetto di specifiche misure finalizzate a proteggere le vittime:

1) misure cautelari applicate all'*indagato/imputato* nel corso del procedimento penale (arresti domiciliari, allontanamento dalla casa familiare e divieto di avvicinamento);

2) misure applicate in fase esecutiva nei confronti del *condannato* (detenzione domiciliare);

3) misure di prevenzione applicate dall'Autorità giudiziaria nei confronti di soggetti indiziati di determinati delitti ai sensi del Codice antimafia (di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante 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).

I destinatari delle misure saranno definiti oltre come *persone da controllare*, mentre le persone offese o vittime saranno indicate come

(1) La stesura della Relazione è stata curata dal collaboratore esterno della Commissione, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento interno, dottor Francesco Menditto, già Procuratore della Repubblica di Tivoli, con la collaborazione di Claudia Segre, economista, e di Libera Cesino, avvocatessa.

(2) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2024.

(3) Cass. Pen., Sez. VI, n. 20004 del 12 marzo 2024, in *Ced Cass.*, n. 286478.; Cass. Pen., Sez. VI, n. 8452 del 10 gennaio 2023, non mass.; Cass. Pen., Sez. VI, n. 3393 del 14 dicembre 2022, (dep. 2023), non mass.; Cass. Pen., Sez. V, n. 2480 del 5 dicembre 2024 (dep. 2025), non mass.

persone cui prestare tutela; i braccialetti elettronici, tecnicamente *presidi* di controllo, sono di diverso tipo a seconda della funzione svolta e, dunque, della misura applicata dall'Autorità giudiziaria.

Il nucleo comune è rappresentato dalla *cavigliera* applicata alla persona da controllare che costituisce il vero e proprio *braccialetto elettronico* che, nel linguaggio comune, indica l'insieme di apparati necessari per il rispetto di diverse misure: arresti o detenzione domiciliare, allontanamento e divieto di avvicinamento a persone e luoghi.

Per il rispetto degli arresti domiciliari o della detenzione domiciliare, oltre alla cavigliera vi è un apparato, definito *stazione base*, installato nel luogo di esecuzione della misura, assimilabile a un *modem*, che mantiene un collegamento continuo con le sale operative delle Forze di polizia. Il sistema genera segnalazioni automatiche in caso di allontanamento non autorizzato dal perimetro consentito o di tentativi di rimozione o danneggiamento del dispositivo. Le applicazioni sono oggi pari a circa il 50 per cento del totale.

Per il rispetto delle misure di allontanamento e di divieto di avvicinamento — comunemente definiti « dispositivi *antistalking* » — si applicano apparati con tecnologie più avanzate.

Si distinguono in diversi tipi: dispositivi che monitorano il divieto di avvicinamento a determinati luoghi (zone di esclusione) o alle persone da tutelare o a entrambi. Si tratta dei cosiddetti *braccialetti antistalking* che sono applicati a circa il 50 per cento del totale dei casi. Hanno un sistema più complesso:

alla persona sottoposta a controllo, oltre ad imporre la cavigliera, viene consegnato un dispositivo mobile (simile a uno *smartphone*) che deve essere costantemente portato con sé; la connessione tra cavigliera e dispositivo mobile trasmette la posizione alle sale operative delle Forze di polizia;

alla persona da tutelare viene consegnato un dispositivo mobile (simile a uno *smartphone*) da portare con sé e che consente alle sale operative di rilevare la posizione.

Quando la distanza tra i dispositivi supera o viola le distanze fissate dall'Autorità giudiziaria, si genera un allarme presso la sala operativa competente e si attivano le procedure di intervento previste.

Il braccialetto elettronico viene introdotto dal decreto legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito con modificazioni dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, recante « Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia », che inserisce nel codice di procedura penale l'articolo 275-*bis* con l'obiettivo di ridurre il sovraffollamento carcerario. La norma prevede, a discrezione del giudice, la sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari con presidio elettronico, purché disponibile e con il consenso della persona da controllare.

La medesima disciplina viene estesa alla detenzione domiciliare con l'articolo 47-*ter*, comma 4-*bis*, dell'Ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354.

Col decreto legge 4 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, recante « Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province », il braccialetto elettronico viene previsto, con una modifica all'articolo

282-*bis* del codice di procedura penale, a discrezione dell'Autorità giudiziaria, per monitorare le persone nei cui confronti è stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare ovvero il divieto di avvicinamento a luoghi per delitti di violenza di genere e domestica specificamente elencati (comma 6).

La legge 16 aprile 2015, n. 47, recante « Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali », modifica l'articolo 275-*bis*, comma 3, del codice di procedura penale, trasformando il ricorso al braccialetto elettronico nel caso di arresti domiciliari come misura tendenzialmente obbligatoria ⁽⁴⁾.

La legge 19 luglio 2019, n. 69, recante « Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere », cosiddetto « Codice Rosso », ha ulteriormente rafforzato tale impostazione, consentendo, sempre a discrezione del giudice, l'applicazione del braccialetto elettronico per garantire il rispetto della misura cautelare del divieto di avvicinamento alle persone offese o ai luoghi da queste frequentati (articolo 282-*ter* del codice di procedura penale).

Un decisivo salto di qualità nella tutela delle vittime si è registrato con la legge 24 novembre 2023, n. 168, recante « Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica » (c.d. Codice Rosso « rafforzato ») che introduce rilevanti modifiche agli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale, prevedendo l'obbligatorietà del braccialetto elettronico e prescrivendo la distanza minima del divieto di avvicinamento di 500 metri ⁽⁵⁾.

Il decreto legge 29 novembre 2024, n. 178, convertito con modificazioni dalla legge 23 gennaio 2025, n. 4, recante « Misure urgenti in materia di giustizia », ha affrontato il tema della fattibilità tecnico-operativa del braccialetto elettronico introducendo anche l'articolo 97-*ter* alle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale.

La legge 2 dicembre 2025, n. 181, recante « Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime » (c.d. legge femminicidio), ha incrementato la distanza del divieto di avvicinamento prevista dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p. da 500 a 1.000 metri.

Per i più gravi reati da Codice Rosso, la medesima riforma ha introdotto una presunzione relativa di adeguatezza delle misure cautelari custodiali (arresti domiciliari e custodia cautelare in carcere) così da rendere residuale il ricorso, da parte dell'Autorità giudiziaria, alle misure cautelari « minori », quali il divieto di avvicinamento, che potranno essere adottate solo se vengono acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari ovvero nei casi in cui le stesse, anche in relazione al pericolo per la vita o l'integrità fisica o

(4) Salvo che il giudice lo ritenga non necessario « in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto ».

(5) Si modifica anche il Codice antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011), estendendo i casi in cui può essere applicata la misura di prevenzione della sorveglianza speciale nei confronti di indiziati di delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne (articolo 4, comma 1, lettera i-*ter*), con divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone, con l'applicazione obbligatoria del braccialetto elettronico.

psichica della persona offesa, possano essere soddisfatte da altre misure cautelari.

Nel periodo compreso tra il 2014 e il 2021 sono stati emessi 5.625 provvedimenti con applicazione del braccialetto elettronico, quasi esclusivamente per *arresti o detenzione domiciliare* ⁽⁶⁾.

Dal 2020, anche a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto « decreto Cura Italia » (decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante « Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 »), emanato nel contesto dell'emergenza Covid, ha preso avvio una tendenza di segno diverso per i soli braccialetti elettronici per arresti o detenzione domiciliare: nel 2021, n. 2.802; nel 2022, n. 3.357; nel 2023, n. 5.695.

Il braccialetto elettronico *antistalking* per lungo tempo è risultato poco applicato, a titolo esemplificativo: nell'anno 2020 n. 218 dispositivi su un totale di 5.631; nell'anno 2021 n. 266 su un totale di 5.620. Negli anni 2022-2023 sono stati applicati circa 20 dispositivi *antistalking* al mese, corrispondenti al 4-5 per cento del totale.

La limitata applicazione dei dispositivi – per arresti e detenzione domiciliare e *antistalking* – si verifica nonostante l'ampia disponibilità, come emerge dalla relazione illustrativa al disegno di legge poi approvato con la citata legge n. 168 del 2023 (atto Camera n. 1294): nel triennio 2019-2022, pur utilizzabili fino a 1.200 apparati mensili, ne sono stati applicati una media di 426, pari al 35,5 per cento.

Il quadro normativo è mutato con l'obbligatorietà del braccialetto elettronico *antistalking*, introdotta dalla stessa legge n. 168 del 2023, entrata in vigore il 9 dicembre 2023, con un consistente incremento, a fronte di un numero sostanzialmente invariato per gli arresti domiciliari. Da una media di 20 dispositivi *antistalking* al mese, si passa a gennaio 2024 a circa 500 applicazioni mensili.

L'incremento esponenziale ha comportato alcune problematiche che saranno oggetto di analisi dettagliata nei paragrafi successivi e che risultano, allo stato, o già risolte o in via di progressiva soluzione e, comunque, risolvibili mediante ulteriori interventi organizzativi e tecnologici.

Va posto in risalto che le disfunzioni incidono direttamente sul livello di tutela effettiva delle persone offese, determinando un aumento del rischio per la loro incolumità ⁽⁷⁾.

In tale contesto, come si vedrà oltre, il ricorso ai braccialetti elettronici rappresenta uno strumento rilevante, ma non autosufficiente, dovendo essere inserito in un sistema integrato di prevenzione, gestione del rischio e tutela della vittima. L'efficacia dello strumento dipende infatti dalla idoneità della misura a tutelare la vittima, dalla tempestività dell'attivazione, dall'affidabilità tecnica e dall'integrazione

(6) Cfr. XVIII Rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione, 2022.

(7) Criticità rilevate anche dal GREVIO (Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica) nel *Primo rapporto di valutazione tematica Costruire fiducia offrendo supporto, protezione e giustizia* sull'Italia, pubblicato il 2 dicembre 2025, ove al paragrafo 144 si segnala l'insufficienza dei dispositivi, la ritardata applicazione e i malfunzionamenti.

con protocolli operativi chiari e coordinati tra Autorità giudiziaria, Forze dell'ordine e servizi di supporto.

Recenti fatti di cronaca, relativi anche a casi di femminicidio o tentato femminicidio che si sarebbero verificati nonostante l'applicazione del dispositivo elettronico, hanno determinato un ampio dibattito nell'opinione pubblica e un conseguente approfondimento in sede parlamentare, anche attraverso iniziative di sindacato ispettivo promosse da tutti i Gruppi parlamentari. Tali iniziative hanno contribuito a chiarire il quadro delle problematiche applicative, oggetto di specifico esame nella presente relazione.

2. OBIETTIVO DELL'INCHIESTA, LE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA COMMISSIONE, LE ATTIVITÀ DI SINDACATO ISPETTIVO

2.1. Obiettivo dell'inchiesta

A partire dal gennaio del 2024 la Commissione ha avviato un percorso di tematizzazione dell'impiego dei braccialetti elettronici, alla luce della unanime condivisione sulla centralità di questi dispositivi nella prevenzione dei femminicidi e della violenza di genere.

L'attività di inchiesta è stata finalizzata all'individuazione degli snodi normativi e delle problematiche di funzionalità tecnica e operativa connesse all'impiego dello strumento, considerato presidio rilevante ai fini della tutela effettiva della sicurezza delle donne, in attuazione dei più recenti interventi legislativi di settore, da ultimo la citata legge n. 181 del 2025, approvata all'unanimità dai due rami del Parlamento ⁽⁸⁾.

Sul piano metodologico, la Commissione ha avviato il proprio lavoro partendo dall'approfondimento di specifici casi di femminicidi per poi procedere alla ricostruzione degli assetti normativi vigenti e anche dei profili amministrativi e negoziali, connessi al rapporto tra Amministrazione dello Stato e soggetti privati coinvolti.

La Commissione ha anche valutato opportuno acquisire contributi conoscitivi con riferimento a *best practice* europee, con particolare riferimento agli ordinamenti spagnolo e francese ma anche belga, croato e norvegese.

Tra l'altro, in sede parlamentare il tema è stato oggetto di considerazione in occasione dell'esame del richiamato decreto legge n. 178 del 2024, che all'articolo 7 include disposizioni in materia di fattibilità tecnico-operativa del braccialetto elettronico.

Gli approfondimenti conoscitivi svolti nel corso dell'*iter* di conversione del decreto legge hanno contribuito a rafforzare la consapevolezza in ordine alla necessità di individuare interventi correttivi per il superamento delle problematiche emerse nel sistema di monitoraggio mediante braccialetti elettronici, con particolare riferimento alla funzione preventiva rispetto alla violenza di genere, domestica e contro le donne, nonché rispetto al femminicidio.

(8) L'inchiesta si inserisce nell'ambito dei compiti della Commissione delineati dall'articolo 2 della legge 9 febbraio 2023, n. 12, recante « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere », in particolare di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettere b), c), d) ed m).

Alla luce delle risultanze emerse in sede istruttoria, di fatti di cronaca relativi a femminicidi – tentati e consumati – in cui venivano indicati come cause il mancato o il cattivo funzionamento del braccialetto elettronico, e in coerenza con gli indirizzi del Consiglio d'Europa ⁽⁹⁾, la Commissione ha ritenuto opportuno dedicare uno specifico approfondimento al tema dei braccialetti elettronici, mediante lo svolgimento di un'attività di inchiesta orientata alla prevenzione dei fenomeni di violenza di genere, domestica e contro le donne, nonché del femminicidio.

2.2. Le attività svolte dalla Commissione, sintesi delle audizioni

Nell'ambito dell'inchiesta la Commissione ha proceduto allo svolgimento delle seguenti audizioni:

1. Pier Carlo Montali, amministratore delegato della *start up* « *Security Watch Srl* » e ideatore del dispositivo *WinLet* (22 gennaio 2024 e 10 febbraio 2025; *il contenuto della seconda audizione è stato desecretato il 21 maggio 2025*);

2. Francesco Menditto, Procuratore della Repubblica di Tivoli (14 novembre 2024, *audizione parzialmente segreta*);

3. Rappresentanti di Fastweb S.p.A. (29 gennaio 2025, *audizione segreta*);

4. Paolo Reale, esperto di informatica forense (10 febbraio 2025, *il cui contenuto è stato desecretato il 21 maggio 2025*);

5. Lisa Di Felicianantonio, *Chief External Relations and Sustainability Officer* presso Fastweb S.p.A., e Alessia Di Nucci, *Senior Manager of Public Affairs Relations* presso Fastweb S.p.A. (18 febbraio 2025, *audizione segreta*);

6. Francesca Fava, Direttrice del Servizio controllo del territorio del dipartimento della Pubblica Sicurezza (29 ottobre 2025).

Sono stati, inoltre, acquisiti i seguenti atti e memorie a regime libero:

1. presentazione « *Winlet Company Profile* » (acquisita il 27 febbraio 2024);

2. presentazione « *Verifiche tecniche sul braccialetto elettronico* », trasmessa da Paolo Reale il 10 febbraio 2025;

3. memoria « *Progetto Behero* », trasmessa dall'ingegner Pier Carlo Montali il 10 marzo 2025 (*declassificata il 7 maggio 2025*);

4. trasmissione di copia della richiesta di archiviazione del procedimento n. 8674/2024/I relativo ai malfunzionamenti dei c.d.

(9) Cfr. Raccomandazione del Comitato dei Ministri degli Stati Membri del Consiglio d'Europa (CM/REC (2014)4), che ha evidenziato che il sistema di monitoraggio elettronico può aiutare a ridurre il ricorso alla privazione della libertà garantendo allo stesso tempo un controllo efficace nella comunità, e anche Risoluzioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sulle alternative alla detenzione 1938(2013) e 2018(2013).

braccialetti elettronici, inoltrata il 12 giugno 2025 da parte del Procuratore della Repubblica di Tivoli;

5. nota (riservata) della Direttrice del Servizio controllo del territorio del dipartimento della Pubblica Sicurezza, Francesca Fava, in risposta ad alcuni quesiti posti durante l'audizione.

Appare opportuna una breve sintesi delle risultanze emerse dalle audizioni e dalla documentazione acquisita, fermo restando che nei paragrafi successivi si procederà a puntuali riferimenti agli elementi forniti dai soggetti auditi e agli atti acquisiti, al fine di offrire un quadro organico del funzionamento dei dispositivi e delle criticità.

Pier Carlo Montali, ideatore del dispositivo *WinLet*, nel corso dell'audizione del 22 gennaio 2024, ha illustrato alla Commissione l'esperienza maturata dalla società operante nel settore della sicurezza personale mediante strumenti tecnologici. Il dispositivo *WinLet*, ideato nel 2019, consiste in un apparato leggero, di peso inferiore a 100 grammi, configurabile come bracciale, ciondolo o portachiavi, connesso a un'applicazione gratuita installabile su *smartphone*, idoneo a emettere un segnale acustico di elevata intensità, pari a 110 *decibel* (dB), con funzione dissuasiva e di richiamo dell'attenzione. Mediante la pressione ripetuta del pulsante, oltre all'attivazione del segnale sonoro, vengono trasmessi messaggi di SOS fino a 100 contatti selezionati e, con indicazione della posizione della vittima, a una centrale operativa attiva 24 ore su 24, gestita da un istituto di vigilanza, che, in caso di allarme e mancata risposta dell'utente, richiede l'intervento delle Forze di polizia fornendo gli elementi necessari all'individuazione del soggetto. Il dispositivo consente altresì l'attivazione di un allarme silenzioso, mediante pressione prolungata, con invio dei messaggi di emergenza e segnalazione alla centrale operativa, con particolare utilità nelle ipotesi di violenza domestica ⁽¹⁰⁾.

Il dispositivo risulta in commercio dal 2021 e, secondo quanto riferito, sarebbe stato utilizzato con esito positivo in oltre trecento situazioni di pericolo ⁽¹¹⁾.

Nel corso della successiva audizione del 10 febbraio 2025, l'amministratore delegato Montali ha illustrato un ulteriore sistema, denominato *BeHero*, composto da due applicazioni distinte: una destinata alla vittima di violenza o *stalking*, che consente la visualizzazione della posizione dell'autore in caso di ingresso in aree a rischio e il contatto diretto con la centrale operativa e con le Forze di polizia in caso di

(10) Il dispositivo avrebbe una batteria a lunga durata, pari a 3 anni, e senza bisogno di ricarica, funzionerebbe anche al di fuori del territorio nazionale e, al tempo dell'audizione, era in corso di sviluppo la possibilità di realizzare, tramite il dispositivo, una registrazione audio/video da inoltrare a uno *smartphone* per raccogliere prove da conservare su *cloud* protetto.

(11) Rispetto al profilo degli utenti, l'ingegner Montali ha segnalato che il 94 per cento degli allarmi tramite *Winlet* sono lanciati da donne, che ne sono anche l'87 per cento degli utenti. Tra gli utenti uomini, il 76 per cento sono minorenni. Quanto alle aggressioni, il 78 per cento delle segnalazioni è avvenuto in strada mentre, nell'82 per cento delle segnalazioni riferite ad aggressioni in casa, l'aggressore era il partner o un familiare. Si registra anche un crescente utilizzo del dispositivo dagli *over 64* per gli allarmi domestici. Al tempo della prima audizione lo strumento non appariva ancora integrato con sistemi di geolocalizzazione condivisi tra vittima e aggressore e dunque non sembrava offrire ancora efficacia adeguata rispetto a donne già minacciate da *stalker* e in casistiche particolarmente gravi di violenza di genere.

emergenza; una destinata all'autore, che segnala lo stato di carica del dispositivo, avvisa in ordine alla necessità di ricarica dello *smartphone* e indica l'uscita da aree vietate e il rientro in aree consentite, con funzione di prevenzione dell'*escalation* dell'allarme.

La persona da controllare deve indossare la cavigliera, mentre la persona da tutelare utilizza il proprio *smartphone*, senza necessità di ulteriori apparati. Il sistema è stato sviluppato con riferimento alle criticità riscontrate nei braccialetti elettronici attualmente in uso, con particolare riguardo alla limitata autonomia delle batterie, alle difficoltà tecniche di utilizzo, all'impatto sulla vita quotidiana della vittima, alla limitata assistenza tecnica e all'elevato numero di falsi allarmi.

Il sistema, al momento dell'audizione, risultava pronto all'attivazione, pur se non ancora in fase di realizzazione operativa. Presenta le seguenti principali caratteristiche:

un nuovo paradigma tecnologico che supera lo schema di un dispositivo dotato di GPS in dialogo con le Forze di polizia e che si connota per essere un insieme di tecnologie diffuse — un dispositivo a cavigliera, una piattaforma di intelligenza artificiale, una centrale operativa professionale e applicazioni per *smartphone* — che collaborano tra di loro in maniera graduale fino ad arrivare alla chiamata delle Forze di polizia, ma solo ed esclusivamente in caso di reale emergenza, alleggerendo così gli impieghi operativi a carico delle Forze di polizia e i gravami per i due soggetti coinvolti, vittima e aggressore. Sono stati forniti specifici dettagli tecnici su cui non appare necessario in questa sede procedere ad approfondimenti se non che sarebbero stati eliminati i cosiddetti falsi allarmi;

le Forze di polizia riceverebbero il dispositivo e lo installerebbero alla caviglia dell'autore con supporto da remoto dei tecnici dalla società incaricata, senza occuparsi di procedure complesse, ma solo della chiusura della cavigliera;

il sistema definisce le aree di sicurezza, in base al livello di rischio derivante dalla distanza tra autore e vittima, applicando un principio di proporzionalità progressiva, per dare alla vittima tempo e supporto per mettersi in salvo;

il sistema è dotato di un sistema di *geofencing*⁽¹²⁾ che definisce le aree di sicurezza, in base al livello di rischio derivante dalla distanza tra persona da controllare e da tutelare:

- aree verdi: distanza di sicurezza, nessun allarme;
- aree gialle: avvicinamento potenzialmente pericoloso → l'IA invia un avviso al maltrattante;
- aree arancioni: rischio concreto → la centrale operativa contatta il maltrattante, attiva il microfono della cavigliera e avvisa la vittima che il maltrattante si sta avvicinando all'area rossa;
- aree rosse: (l'unica area attualmente definita dalla legge italiana, pari a 1.000 metri) pericolo grave → si attiva una sirena da 140 dB, fumogeno macchiante e avviso immediato alle Forze dell'ordine.

Questo sistema applica un principio di proporzionalità progressiva, per dare alla vittima tempo e supporto per mettersi in salvo.

(12) « Geo-recinzione », è un perimetro virtuale associato a un'area geografica del mondo reale.

L'ingegnere elettronico Paolo Reale, esperto di informatica forense, incaricato di verifiche tecniche sui dispositivi utilizzati nei sistemi di monitoraggio e prevenzione, nel corso della sua audizione del 10 febbraio 2025, ha riferito di aver svolto prove pratiche sui dispositivi stessi, senza accesso a *software* proprietari o dati riservati, mediante test di connettività e trasmissione dei dati GPS necessari al calcolo della distanza tra autore e vittima. Le verifiche sono state condotte con metodologia *black box*, vale a dire senza conoscenza dei dettagli interni dei sistemi, e hanno riguardato la connettività e l'affidabilità della trasmissione dei dati di geolocalizzazione.

In sintesi:

ha descritto nel dettaglio le funzioni, la struttura e le modalità di funzionamento del braccialetto elettronico;

ha verificato le modalità di connettività, ai fini della geolocalizzazione, di autore e vittima;

ha condotto prove comparative tra dispositivi ufficiali e *smartphone* commercializzati in Italia e in Svizzera (con *Swisscom* e l'app *TrueCaller*);

ha indicato i casi in cui la geolocalizzazione (tra autore e vittima) funziona adeguatamente e quando, per ragioni tecniche, non opera;

ha indicato alcune criticità dei dispositivi e le possibili soluzioni;

ha esposto i sistemi adottati da altri Paesi, di particolare interesse quello della Spagna.

L'audizione del 14 novembre 2024 dell'allora Procuratore della Repubblica di Tivoli, dottor Francesco Menditto, ha consentito un inquadramento sistematico del braccialetto elettronico *antistalking*, distinto dai dispositivi utilizzati per gli arresti domiciliari, evidenziando che questi ultimi, una volta superata la fase iniziale di indisponibilità, non hanno presentato criticità applicative.

Il dottor Menditto, in sintesi:

ha descritto in cosa consiste e come funziona il braccialetto elettronico per il controllo degli arresti domiciliari, evidenziando che da tempo è utilizzato e che esso, venuta meno l'iniziale mancanza di disponibilità, non ha mai creato criticità;

ha ricordato che il braccialetto elettronico *antistalking*, introdotto dal 2013, ha fatto emergere problematiche applicative per ragioni tecniche, nel momento in cui la misura è divenuta obbligatoria in forza della legge n. 168 del 2023, poiché si è passati da 20-25 installazioni mensili a 500. D'altra parte, si tratta di un dispositivo complessivamente più sofisticato in quanto composto da più apparecchi che devono sempre essere con batteria carica e in cui è essenziale il rilevamento del segnale radiomobile (GSM della ordinaria rete cellulari);

ha evidenziato che, nell'esperienza concreta, l'allarme scatta alla sala operativa della polizia giudiziaria delegata al controllo nel caso di avvicinamento alla persona offesa, insufficienza delle batterie, manomissione degli apparecchi, mancato collegamento tra cavigliere e apparecchio tipo telefonino che la persona da controllare deve portare con sé.

Tra l'altro, in occasione di una audizione, svolta l'11 dicembre 2024 presso la Commissione Giustizia del Senato nell'*iter* di esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 178 del 2024⁽¹³⁾, il dottor Menditto ha rappresentato le principali criticità connesse all'impiego dei braccialetti elettronici *antistalking*:

sono generati plurimi falsi allarmi, anche 2.000 allarmi al giorno che insistono su un solo Gruppo Carabinieri, che arriva a gestire fino a 300 apparecchi;

gli allarmi sono concentrati a livello Gruppo Carabinieri, Guardia di finanza e Questura, con risorse non sempre adeguate, nonostante l'elevatissima professionalità degli operatori;

mancono istruzioni operative nazionali o centrali – ad eccezione di una recente circolare interforze – sulle modalità di installazione e di verifica della fattibilità tecnica; sulle modalità di gestione degli allarmi; sulle modalità di segnalazione degli allarmi generati dell'eventuale sopravvenuta non fattibilità tecnica; sulle modalità di gestione dei malfunzionamenti tecnici;

il numero di 1.200 apparecchi mensili appare insufficiente e già oggi vi sono attese anche di 30 giorni, ben oltre, dunque, i 4 giorni previsti dal contratto, e ciò è incompatibile con il rischio che corre la parte offesa.

Il dottor Menditto ha, in generale, sottolineato la necessità di mantenere l'obbligatorietà dell'uso dei braccialetti elettronici, segnalando l'esigenza di più celeri interventi, invitando a rafforzare le misure di protezione, anche con modifiche tecniche e logistiche per renderle maggiormente efficaci.

Infine, ha prospettato alcune soluzioni, tratte anche dall'esperienza spagnola: riconsiderare la parcellizzazione delle verifiche degli allarmi prevedendo una sala elettronica per il monitoraggio nazionale, che consente di concentrare l'esperienza sulle priorità degli allarmi e per più rapidi interventi in sede locale; la stesura di relazioni periodiche sul funzionamento del braccialetto elettronico per aggiornare tempestivamente la normativa sulla base dell'esperienza e delle evoluzioni tecnologiche.

Va richiamato che è pervenuta copia alla Commissione della richiesta di archiviazione del procedimento n. 8674/2024/I della Procura della Repubblica di Tivoli relativo ai malfunzionamenti dei c.d. braccialetti elettronici, inoltrata il 12 giugno 2025, da cui risultano la ricostruzione del sistema dei braccialetti *antistalking*, le criticità e i malfunzionamenti rilevati.

La dottoressa Fava nel corso dell'audizione del 29 ottobre 2025 ha offerto numerose informazioni, integrate dalla risposta scritta ad alcuni quesiti emersi in fase di dibattito. Ha esposto elementi utili per le valutazioni della Commissione: numero di braccialetti elettronici applicati e disattivati mensilmente dal gennaio 2024 ad oggi, suddivisi per arresti domiciliari, c.d. *antistalking*, altro; numero di braccialetti attivi

(13) Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'audizione svolta dal dottor Menditto presso la Commissione giustizia del Senato della Repubblica l'11 dicembre 2024, nell'ambito dell'esame del decreto legge 178 del 2024 (A.S. n. 1315).

mensilmente dall'agosto 2024 al giugno 2025; numero di richieste di manutenzione e sostituzione degli apparati; il superamento nelle applicazioni della soglia contrattuale mensile di attivazioni, generalmente raggiunta entro la prima metà del mese; numerosi dettagli operativi relativi alla graduale riduzione o eliminazione delle criticità emerse; le azioni in atto per l'applicazione puntuale del decreto legge n. 178 del 2024 sulla fattibilità tecnica operativa; la predisposizione del capitolato tecnico in vista della prossima procedura di gara, adeguando il servizio al mutato quadro normativo, nonché alle innovazioni tecnologiche più recenti disponibili sul mercato.

2.3. Le attività di sindacato ispettivo

Di particolare rilievo risultano gli elementi conoscitivi emersi nell'ambito delle attività di sindacato ispettivo svolte presso la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Gli elementi forniti dal Sottosegretario di Stato all'interno, Emanuele Prisco, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, nella seduta del 26 settembre 2024, in risposta all'interrogazione a risposta immediata n. 5-02864, presentata dai deputati Zaratti e Zanella, hanno evidenziato che la legge n. 168 del 2023 ha esteso l'ambito di applicazione del braccialetto elettronico, in primo luogo alla misura della sorveglianza speciale, previo consenso dell'interessato e verifica della fattibilità tecnica, nonché alla misura del divieto di avvicinamento, disposta d'urgenza e in via temporanea dal tribunale in pendenza del procedimento per l'applicazione del divieto o dell'obbligo di soggiorno, e alla misura coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare.

Il Sottosegretario Prisco ha inoltre riferito che, con riguardo alle problematiche segnalate in ordine al funzionamento del sistema di monitoraggio effettuato mediante braccialetti elettronici, presso il Ministero dell'interno è operativo da alcuni mesi un gruppo di lavoro interforze, con la partecipazione anche del Ministero della giustizia. È stato evidenziato che, nei casi accertati di malfunzionamento, si provvede alla sostituzione dei dispositivi e che, nell'ambito del tavolo tecnico, sono state individuate possibili soluzioni migliorative con riferimento a criticità riconducibili alla connessione di rete e ai tempi di attivazione e disattivazione degli apparati, soluzioni richieste al fornitore del servizio. Tra i temi oggetto di approfondimento da parte del gruppo di lavoro è stata indicata anche la predisposizione di linee guida per gli operatori delle Forze di polizia, con particolare riferimento al personale addetto alla gestione del sistema di monitoraggio.

Successivamente, nella seduta del 15 maggio 2025 dell'Assemblea del Senato della Repubblica, il Ministro della giustizia ha risposto ai *question time* sottoscritti dalla senatrice Sbrollini (interrogazione a risposta orale n. 3-01897) e dalle senatrici Versace e Biancofiore (interrogazione a risposta orale n. 3-01892), fornendo ulteriori elementi di approfondimento, nel rispetto delle competenze attribuite al Ministero dell'interno in ordine al funzionamento del sistema dei braccialetti elettronici.

Nel richiamare l'ampliamento dell'ambito di utilizzo del braccialetto elettronico conseguente alla legge n. 168 del 2023, applicabile alla

sorveglianza speciale, al divieto di avvicinamento e alla misura coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare, il Ministro ha fornito dati quantitativi, riferendo che risultano attivati circa 13.000 dispositivi per le diverse finalità applicative, di cui oltre 5.800 per il reato di *stalking* e circa 7.000 per finalità di monitoraggio. È stato inoltre evidenziato che, secondo i dati disponibili, tra il 1° gennaio e il 22 settembre 2024, rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente: il numero degli eventi omicidiari si è ridotto da 260 a 215, con una diminuzione del 17 per cento; il numero delle vittime di genere femminile è passato da 91 a 76, con decremento del 16 per cento; i delitti commessi in ambito familiare e affettivo sono diminuiti da 116 a 103, con riduzione dell'11 per cento. È stato altresì richiamato il decreto legge n. 178 del 2024, che reca interventi sul dispositivo del braccialetto elettronico diretti ad arginare le problematiche di funzionamento, prevedendo, in caso di violazione delle prescrizioni o di manomissione del dispositivo, la possibilità per il giudice di disporre la revoca degli arresti domiciliari e la sostituzione con la custodia cautelare in carcere, ferma la valutazione rimessa all'autorità giudiziaria.

Il Ministro ha inoltre dato conto della partecipazione attiva del Ministero della giustizia al tavolo tecnico interforze istituito presso il Ministero dell'interno, evidenziando la necessità di interventi anche sul piano legislativo con riferimento alle distanze di allerta, al fine di bilanciare il funzionamento del dispositivo con l'esigenza di assicurare alla vittima una distanza compatibile con la possibilità di mettersi in sicurezza e con l'intervento tempestivo delle Forze di polizia.

È stato, infine, rappresentato che la legge 3 ottobre 2025, n. 148, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 8 agosto 2025, n. 117, recante « Misure urgenti in materia di giustizia », ha autorizzato la spesa di 30 milioni di euro per l'anno 2025, destinata all'accertamento dell'attivabilità, dell'operatività e della funzionalità dei dispositivi, secondo le modalità previste dall'articolo 97-ter delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale⁽¹⁴⁾.

3. IL SISTEMA DELLE MISURE CAUTELARI (E DI PREVENZIONE) A TUTELA DELLE PERSONE OFFESE DEI DELITTI DI VIOLENZA DI GENERE, DOMESTICA E CONTRO LE DONNE

3.1. I dati sulla violenza di genere, domestica e contro le donne (cenni). I diritti e la tutela della persona offesa

La legge n. 181 del 2025, la cosiddetta « legge femminicidio » — anche grazie agli esiti dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere della XVIII legislatura — si propone di fornire una risposta al

(14) Nella raccolta di dati è opportuno il raccordo tra le banche dati dei diversi ministeri competenti così come le indagini ISTAT periodiche dedicate secondo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2022, n. 53 recante Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere.

fenomeno, di drammatica attualità, della violenza nei confronti delle donne⁽¹⁵⁾.

La diffusione del fenomeno criminale della violenza contro le donne trova riscontro nella recente indagine dell'ISTAT del 21 novembre 2025, *La violenza contro le donne, dentro e fuori la famiglia primi risultati 2025*⁽¹⁶⁾, oltre che nei report periodici del Ministero dell'interno⁽¹⁷⁾ e nella memoria depositata dall'ISTAT il 23 gennaio 2024⁽¹⁸⁾: la percentuale di vittime donne tra i denunciati è pari al 74 per cento per gli atti persecutori, all'81 per cento per i maltrattamenti in famiglia e al 91 per cento per le violenze sessuali.

L'ISTAT evidenzia, altresì, che solo una donna su dieci denuncia la violenza subita, indipendentemente dalla forma in cui essa si manifesta⁽¹⁹⁾.

In presenza di un fenomeno delittuoso caratterizzato da ampia diffusione e da un rilevante tasso di sommerso, il Legislatore è intervenuto più volte mediante disposizioni dirette a rafforzare i diritti della persona offesa dei delitti riconducibili alla violenza di genere, domestica e contro le donne, oggi in larga parte individuati dall'articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale⁽²⁰⁾.

(15) In tal senso cfr. la relazione illustrativa al disegno di legge A.S. n. 1433-A e gli interventi in sede di dichiarazioni finali di voto nella seduta presso l'Aula del Senato n. 332 del 23 luglio 2025.

(16) Questi alcuni dati: sul numero delle violenze, sono circa 6 milioni e 400 mila (il 31,9 per cento) le donne italiane dai 16 ai 75 anni di età che hanno subito almeno una violenza fisica o sessuale nel corso della vita (a partire dai 16 anni di età); il 18,8 ha subito violenze fisiche e il 23,4 per cento violenze sessuali; tra queste ultime, a subire stupri o tentati stupri sono il 5,7 per cento delle donne; sulla natura della violenza, l'11 per cento delle donne di 16-75 anni sono state minacciate di essere colpite fisicamente, il 10,5 per cento sono state spinte, stratonate, afferrate, è stato loro storto un braccio o sono stati loro tirati i capelli, il 5,6 per cento è stata colpita con oggetti e una quota del tutto analoga è stata schiaffeggiata, presa a calci, pugni o morsi; sulla violenza sessuale, emergono al primo posto le molestie con contatto, seguite dai rapporti sessuali non desiderati (4,5 per cento), lo stupro (3,9 per cento), il tentato stupro (3,1 per cento), i rapporti sessuali degradanti e umilianti (1,6 per cento); sulle violenze con atti persecutori, prevalentemente attuati al momento o dopo la separazione dagli ex partner (14,7 per cento) sia al di fuori della coppia, da parte di altri autori (9 per cento); per le donne che sono o sono state in coppia va aggiunta la violenza psicologica (17,9 per cento) e la violenza economica (6,6 per cento).

(17) « Per quanto attiene alle vittime delle fattispecie di reato monitorate nel periodo in esame, l'incidenza delle donne sul totale si mantiene pressoché costante, attestandosi intorno al 75 per cento per gli atti persecutori, tra l'81 e l'83 per cento per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e con valori che oscillano tra il 91 e il 93 per cento per le violenze sessuali. » (relazione illustrativa al disegno di legge di iniziativa del Governo A.C. n. 1294, presentato alla Camera dei deputati il 12 luglio 2023 e approvato definitivamente come legge 23 novembre 2023, n. 168, in cui sono riportati i dati del Ministero dell'interno esposto in occasione della « Festa della Donna » dell'8 marzo 2023)

(18) In occasione dell'audizione del Direttore della Direzione centrale delle statistiche demografiche e del censimento della popolazione dell'ISTAT, Saverio Gazzelloni, svolta in pari data.

(19) Nella citata indagine dell'ISTAT del 21 novembre 2025 si legge: « Si può affermare che la violenza rilevata sia ancora molto sommersa. Considerando le donne che hanno subito più violenze nella loro vita da parte di qualsiasi autore, il 13,3 per cento (circa 537mila donne) ha denunciato almeno una delle violenze fisiche o sessuali che ha subito. I livelli di denuncia sono molto bassi soprattutto per le violenze fisiche o sessuali perpetrate dal partner attuale (circa 9.800 vittime, il 3,8 per cento di quelle con partner attuale), mentre sono le violenze da ex partner a essere maggiormente denunciate (circa 286mila, pari al 19,1 per cento delle vittime di queste violenze), così come gli stupri, le forme più gravi della violenza sessuale ».

(20) Sono elencati i seguenti delitti previsti dal codice penale: 1) omicidio (articolo 575), aggravato ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo

Senza procedere alla ricostruzione analitica dell'insieme degli interventi normativi di rafforzamento della tutela della persona offesa, appare sufficiente rilevare che la legge n. 181 del 2025 già nella rubrica richiama il contrasto della violenza nei confronti delle donne e la tutela delle vittime.

Tale percorso legislativo, avviato anche per dare attuazione alla Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI (c.d. « Direttiva vittime »), recepita con decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, ha comportato il progressivo riconoscimento della vittima, in precedenza ritenuta secondaria o estranea in un sistema processuale orientato in via pressoché esclusiva alla tutela dei diritti dell'indagato e dell'imputato; tutela che resta, comunque, doverosa in conformità ai principi costituzionali e convenzionali, a partire dalla presunzione di innocenza, nel necessario bilanciamento con i diritti della vittima.

L'evoluzione descritta si pone in linea con il dibattito attualmente in corso in ordine al riconoscimento della vittima di reato a livello costituzionale, come risulta dall'approvazione, da parte del Senato, in prima deliberazione, nella seduta del 14 gennaio 2025 (A.S. n. 427), del disegno di legge costituzionale *Modifica all'articolo 24 della Costituzione in materia di tutela delle vittime di reato* che introduce al secondo comma dell'articolo 24 della Costituzione il seguente principio: « La Repubblica tutela le vittime di reato »⁽²¹⁾.

Nella medesima direzione si colloca l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Suprema di Cassazione, che fa sempre più frequente ricorso al termine « vittima », in coerenza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, fino al riferimento, da parte delle Sezioni Unite, allo « statuto della vittima » desunto dal decreto legislativo n. 212 del 2015, di recepimento della sopra citata direttiva europea⁽²²⁾.

comma, numero 1, e secondo comma; 2) femminicidio (articolo 577-bis); 3) articolo 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi); 4) articoli 582 (lesioni personali) e 583-*quinquies* (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesione permanente al viso), nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, 577, primo comma, numero 1, e secondo comma (aggravanti « delle relazioni strette o connesse al tipo delitto »); 5) articolo 585, quarto comma (lesioni personali con specifiche aggravanti, compresa la « discriminazione sessuale »); 6) articolo 593-*ter*, nell'ipotesi aggravata di cui al sesto comma (interruzione di gravidanza non consensuale aggravata dalla « discriminazione sessuale »); 6) articolo 609-bis (violenza sessuale); 7) articolo 609-*ter* (violenza sessuale aggravata); 8) articolo 609-*quater* (atti sessuali con minorenne); 9) articolo 609-*quinquies* (corruzione di minorenni); 10) articolo 609-*octies* (violenza sessuale di gruppo); 11) articolo 612-bis (atti persecutori); 12) articolo 612-*ter* (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti). Ai delitti indicati se ne possono aggiungere altri, tra cui quelli di violenza economica: violazione degli obblighi di assistenza familiare (articolo 570), anche in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio (articolo 570-bis).

(21) Questo il risultato della votazione in Aula: presenti 151, favorevoli 149, contrari 0, astenuti 1.

(22) Cass. Pen., Sez. un., n. 17156 del 17 novembre 2021 (dep. 2022) per cui la « direttiva vittime » si è posta « quale strumento di unificazione legislativa per tutte le vittime, attribuendo solo posizione di particolare rilievo, ma non di esclusività, alle vittime di violenza di genere, sì da essere considerata come vero e proprio statuto delle vittime del reato e snodo per le politiche criminali, di natura sostanziale e processuale » (tra le tante, in tal senso: Cass. Pen., n. 12066 del 24 novembre 2022 (dep. 2023), non mass.; Cass. Pen., n. 31191 del 21 luglio 2020 (dep. 2021), in *Ced Cass.*, n. 280363; Cass. Pen., n. 27789 del 28 febbraio 2018, non mass.).

Il rafforzamento dei diritti della persona offesa costituisce, altresì, risposta dell'ordinamento italiano alle pronunce di condanna della Corte di Strasburgo⁽²³⁾ e alle attività di monitoraggio internazionale, tra cui quelle svolte dal GREVIO, l'organismo del Consiglio d'Europa di controllo sull'attuazione della Convenzione di Istanbul, e delle Nazioni Unite, a seguito della decisione del Comitato CEDAW (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) nel caso A.F. c. Italia del 18 luglio 2022.

3.2. La prioritaria tutela delle persone offese dei reati in esame: le misure non custodiali previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale e le misure custodiali. I fattori di rischio.

La diffusione della violenza di genere, domestica e contro le donne, con il costante numero dei femminicidi, ha indotto il legislatore a reiterati interventi normativi finalizzati al rafforzamento della tutela delle persone offese, in coerenza con due dei quattro pilastri della Convenzione di Istanbul – protezione e punizione – che si affiancano alla prevenzione e alle politiche integrate.

In tale prospettiva, componente essenziale del sistema di tutela – nazionale e sovranazionale⁽²⁴⁾ – è rappresentata dalle misure cautelari applicate nel procedimento penale, con particolare riferimento all'allontanamento dalla casa familiare e al divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, misure non custodiali disciplinate rispettivamente dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale, finalizzate a realizzare un bilanciamento tra i diritti dell'indagato o imputato – in termini di minor sacrificio possibile della libertà personale – e l'esigenza di assicurare la massima tutela dell'incolumità della persona offesa.

L'articolo 282-*bis* del codice di procedura penale, recante la disciplina dell'allontanamento dalla casa familiare, è stato introdotto dalla legge 4 aprile 2001, n. 154, recante « Misure contro la violenza nelle relazioni familiari », e prevede: *a)* la prescrizione dell'allontanamento dell'imputato di lasciare immediatamente la casa familiare, ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione (anche con specifiche prescrizioni) del giudice (comma 1); *b)* inoltre, qualora sussistano esigenze di tutela dell'incolumità della persona offesa o dei suoi prossimi congiunti, anche la prescrizione all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti, salvo che la frequentazione

(23) *Talpis*, 2 marzo 2017; *D.M. e N.*, 20 gennaio 2022; *Landi*, 7 aprile 2022; *De Giorgi*, 16 giugno 2022; *M.S.*, 7 luglio 2022; *I.M.*, 10 novembre 2022, *P.P.*, 13 febbraio 2025; *Scuderoni* 23 settembre 2025.

(24) Si vedano gli articoli 50, 51, 52 e 53 della Convenzione di Istanbul. Di particolare rilievo, in linea generale, l'articolo 50, « Risposta immediata, prevenzione e protezione », secondo cui: « 1. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge affrontino in modo tempestivo e appropriato tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione, offrendo una protezione adeguata e immediata alle vittime. 2. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo per garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge operino in modo tempestivo e adeguato in materia di prevenzione e protezione contro ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione, ivi compreso utilizzando misure operative di prevenzione e la raccolta delle prove ».

sia necessaria per motivi di lavoro (comma 2); c) l'applicabilità della misura, in presenza di determinati reati (progressivamente ampliati) commessi in danno dei prossimi congiunti o del convivente⁽²⁵⁾, anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280 del codice di procedura penale, così rendendo più agevole l'applicazione della misura⁽²⁶⁾.

L'articolo 282-ter del codice di procedura penale (*Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa*) viene introdotto dal decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, recante « Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori », prevedendo: a) la prescrizione all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o dalla persona; b) inoltre, in presenza di ulteriori esigenze di tutela, la prescrizione all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o da tali persone⁽²⁷⁾.

Tali misure – cui oggi si accompagna l'obbligatoria applicazione del braccialetto elettronico – si inseriscono nel più ampio sistema delle misure cautelari personali, nell'ambito del quale possono, e in taluni casi devono, essere adottate misure di maggiore rigore a tutela della persona offesa. Anche i limiti di fattibilità tecnica e operativa del controllo elettronico possono infatti rendere necessario il ricorso a misure più gravose, quali: la custodia cautelare in carcere (articolo 285 del codice di procedura penale), gli arresti domiciliari (articolo 284 del codice di procedura penale), il divieto e obbligo di dimora (articolo 283 del codice di procedura penale).

Il pubblico ministero, nella formulazione delle richieste, e il giudice, nella decisione, sono pertanto tenuti a valutare in via prioritaria l'adeguatezza della misura rispetto alla tutela della persona offesa, verificando anche la necessità di applicare una misura custodiale in luogo di una misura non custodiale, ancorché assistita da controllo elettronico. Il braccialetto elettronico, anche in condizioni di

(25) I delitti attualmente indicati dall'articolo 282-bis, comma sesto, del codice di procedura penale, comprendono, tra gli altri, quelli previsti dai seguenti articoli del codice penale: 570, 571, 572, 575 nella forma tentata, 582 nelle ipotesi procedibili d'ufficio o aggravate, 583-*quinqies*, 600, 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-septies.1, 600-septies.2, 601, 602, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-*quinqies*, 609-octies, 612, secondo comma, e 612-bis.

(26) Il limite edittale per l'applicazione delle misure cautelari previsto dall'articolo 280, comma 1, del codice di procedura penale è la pena dell'ergastolo o della reclusione nel massimo a tre anni, fatta salva la deroga di cui all'articolo 280, terzo comma, stesso codice (trasgressione delle misure cautelari). Ne consegue che, in assenza della deroga prevista dall'articolo 282-bis, comma 6, del codice di procedura penale, ad esempio, non sarebbe applicabile la misura ivi prevista per i delitti di cui agli articoli 570 e 571 del codice penale.

(27) Le misure di cui agli articoli 282-bis e 282-ter del codice di procedura penale consentono anche l'applicazione dell'ordine di protezione europeo, di cui al decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9, di attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo, sia nella procedura « attiva », quando cioè l'ordine è emesso dal giudice italiano (articolo 5), sia nella procedura « passiva », nella quale il giudice italiano riconosce un ordine emesso all'estero (articolo 9).

piena efficienza e in assenza di criticità, non è di per sé idoneo a escludere il rischio di ulteriori aggressioni o eventi letali, in mancanza di una rigorosa valutazione dei criteri legali di scelta della misura cautelare, tanto che il legislatore ha recentemente rafforzato gli obblighi motivazionali in ordine all'idoneità delle misure non custodiali a garantire effettivamente l'incolumità fisica e psichica della vittima.

Il pubblico ministero, quale titolare del potere di richiesta, e il giudice, chiamato a decidere sull'applicazione della misura, sono tenuti a procedere a valutare l'idoneità, proporzionalità e adeguatezza della misura, secondo i criteri indicati dall'articolo 275 del codice di procedura penale⁽²⁸⁾.

Il Legislatore è intervenuto più volte sull'articolo 275 del codice di procedura penale con specifico riferimento ai delitti riconducibili all'area del Codice Rosso, al fine di rafforzare la tutela della persona offesa, prevedendo regimi di maggiore rigore, in taluni casi assimilati a quelli previsti per reati di particolare gravità.

Il quadro normativo attuale, anche a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 181 del 2025, delinea un sistema caratterizzato da una tutela rafforzata della persona offesa dei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne, attraverso la previsione di specifiche presunzioni di adeguatezza delle misure custodiali. In particolare⁽²⁹⁾:

si presume *idonea la custodia cautelare in carcere*, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, per i seguenti delitti (articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale): 1) articoli 575 (omicidio, anche aggravato) e 577-*bis* del codice penale (femminicidio)⁽³⁰⁾; 2) articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale;

si presumono *idonei la custodia cautelare in carcere o gli arresti domiciliari* per numerosi delitti, salvo che risulti l'assenza di esigenze cautelari ovvero che il pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa possano essere soddisfatte da altre misure cautelari non custodiali (comma 3.1 dell'articolo 275 del codice di procedura penale, introdotto dalla legge n. 181 del 2025):

1) nella sola forma tentata, i delitti di cui agli articoli 575 – aggravato ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1,

(28) Prioritariamente vanno accertati: i *limiti di applicabilità* in relazione alla pena edittale prevista per il reato, ai sensi dell'articolo 273 del codice di procedura penale; le *esigenze cautelari*, con riferimento al pericolo per le indagini, al rischio di fuga e al pericolo di reiterazione di reati della stessa specie o di reati gravi, ai sensi dell'articolo 274 del codice di procedura penale.

(29) Per i delitti da Codice Rosso è prevista anche la deroga al divieto di applicare la custodia cautelare in carcere qualora il giudice ritenga che con la sentenza di condanna la pena detentiva non sarà superiore a tre anni. Si tratta dei delitti riportati nel testo, *supra* lettere a) e b) e di numerosi altri (articoli 387-*bis*, 612-*bis*, primo comma, 612-*ter*, primo e secondo comma, del codice penale, nonché di alcuni previsti dall'articolo 4-*bis* ordinamento penitenziario, tra cui gli articoli 583-*quinqies*, *deformazione dell'aspetto della persona mediante lesione permanente al viso*, e 609-*undecies* *adescamento di minori*, del codice penale).

(30) Il delitto di femminicidio è oggi richiamato dall'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale laddove viene indicato il delitto di cui all'articolo 575 del codice penale (omicidio) in virtù della disposizione di coordinamento dell'articolo 13, comma 1, della legge n. 181 del 2025.

e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma – e 577-*bis* del codice penale;

2) i delitti, consumati o tentati, previsti da numerosi articoli del codice penale⁽³¹⁾, compresi alcuni aggravati dalla « discriminazione sessuale »⁽³²⁾.

Il sistema così delineato evidenzia la centralità della tutela della persona offesa nei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne, mediante una graduazione delle misure cautelari che individua, in via ordinaria, nelle misure custodiali quelle idonee, adeguate e proporzionate.

Le modifiche introdotte dalla legge n. 181 del 2025 rafforzano ulteriormente tale impostazione, imponendo al giudice, ove ritenga di applicare una misura non custodiale in presenza di esigenze cautelari, di motivare espressamente – sulla base di dati concreti, oggettivi e attuali – l'idoneità della misura a escludere qualsiasi pericolo per l'integrità fisica e psichica della persona offesa. È stato evidenziato, in via esemplificativa, che, qualora la persona offesa non sia in condizione, per età, disabilità o altre ragioni, di utilizzare in modo continuativo il dispositivo di rilevazione degli avvicinamenti, la misura del divieto di avvicinamento potrebbe non risultare idonea ad assicurare un'effettiva tutela.

Va, infine, sottolineato che la scelta della misura cautelare nei reati di violenza di genere, domestica e contro le donne non può prescindere da una specifica professionalità nella valutazione del rischio di recidiva proprio per le caratteristiche di detti reati e per l'alta percentuale di reiterazione delle condotte delittuose da parte dello stesso autore nei confronti della medesima vittima. La valutazione del rischio consente di assicurare una protezione reale ed efficace della vittima e della sua libertà di movimento. Le numerose misure restrittive previste dal nostro ordinamento⁽³³⁾ sono rivolte a « contenere » l'autore per bloc-

(31) Si tratta dei seguenti delitti previsti dal codice penale: articolo 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi); articoli 582 (lesioni personali) e 583-*quinqüies* (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesione permanente al viso), nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, 577, primo comma, numero 1, e secondo comma; articolo 585, quarto comma (lesioni personali con specifiche aggravanti, compresa quella definita di « discriminazione sessuale »); articolo 593-*ter*, nell'ipotesi aggravata di cui al sesto comma (interruzione di gravidanza non consensuale aggravata dalla « discriminazione sessuale »); articolo 612-*bis*, secondo, terzo e quarto comma (atti persecutori aggravati, compresa la « discriminazione sessuale » di cui al quarto comma); articolo 612-*ter*, terzo, quarto e quinto comma (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti aggravati, compresa la « discriminazione » sessuale di cui al quinto comma); articoli 583-*quinqüies*, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinqüies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqüies*, 609-*octies*.

(32) Per aggravanti di « discriminazione sessuale », si intendono le circostanze che riprendono integralmente la condotta del delitto di femminicidio prevedendo l'aumento di pena sulla base del sesso della persona offesa (donna): « La pena è aumentata quando il fatto è commesso come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna, o in relazione al rifiuto della donna di instaurare o mantenere un rapporto affettivo o come atto di limitazione delle sue libertà individuali ». Si tratta delle aggravanti indicate alla nota precedente (articoli 572, comma 5, 585, comma 4, 593-*ter*, comma 6, 612-*bis*, comma 4, 612-*ter*, comma 5, del codice penale) e di quella prevista all'articolo 609-*ter*, comma 1, n. 5-*ter*.1, del codice penale.

(33) Alle misure cautelari descritte in precedenza, si aggiungono le misure precautelari consistenti: nell'arresto operato dalla polizia giudiziaria (articoli 380 e 381 del codice di

carne l'azione delittuosa, laddove la vittima deve ricorrere a forme alternative di protezione (ad esempio, accoglienza in case rifugio) in casi assolutamente residuali.

In tal senso si è espressa anche la Procura Generale della Corte di Cassazione negli *Orientamenti in materia di violenza di genere* del 3 maggio 2023, ponendo in risalto i seguenti principi:

- « *La protezione della vittima è il primo obiettivo da conseguire, le relative misure devono essere prese sulla base di considerazioni legate agli indicatori di rischio ...* » (par. 5.4);

- « *È fondamentale valutare immediatamente l'opportunità di ricorrere a misure coercitive a carico dell'indagato, quando esse siano necessarie per evitare la reiterazione e per proteggere efficacemente le vittime del reato* » (par. 5.1.);

- « *.. nella lettura del comportamento violento, la predefinizione di 'criteri di rischio' può agevolare l'individuazione della realtà del pericolo e la conseguente prognosi di ragionevole prevedibilità (o meno) della sua immediatezza, sia da parte delle Forze dell'ordine operanti che del pubblico ministero procedente* » (par. 5.1) ⁽³⁴⁾.

3.3. La Direttiva 2024/1385/UE del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Le indicazioni dello European Institute for Gender Equality (EIGE)

Nel contesto della tutela delle vittime dei delitti di violenza domestica e contro le donne, assume particolare rilievo la Direttiva 2024/1385/UE, che dovrà essere recepita entro il 14 giugno 2027, ai sensi dell'articolo 49 della medesima direttiva.

La Direttiva dichiara espressamente di voler fornire un quadro giuridico generale idoneo a prevenire e contrastare efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica nell'Unione, rafforzando e introducendo misure relative alla definizione dei reati e delle pene, alla protezione delle vittime e all'accesso alla giustizia, all'assistenza alle vittime, alla raccolta dei dati, alla prevenzione, al coordinamento e alla cooperazione tra le autorità competenti.

Il *considerando* n. 46 della Direttiva riconosce espressamente il monitoraggio elettronico, evidenziando che tale strumento consente, ove disponibile, opportuno e pertinente, di assicurare il rispetto degli

procedura penale), anche differito (articolo 382-*bis* del codice di procedura penale), nel fermo del pubblico ministero e della polizia giudiziaria (articolo 384 del codice di procedura penale), nell'allontanamento urgente disposto dalla polizia giudiziaria e/o dal pubblico ministero (articolo 384-*bis* del codice di procedura penale).

(34) Si legge, al par. 5.1. « ...è fondamentale saper operare una lettura del singolo comportamento violento, tenendo conto delle caratteristiche del contesto familiare e delle relazioni interpersonali fra i soggetti coinvolti e verificando la misura, la regolarità e la stretta connessione temporale delle condotte violente, senza trascurare la sussistenza di eventuali patologie psichiatriche o malattie che possono condizionare la valutazione prognostica sulle condotte dell'autore del gesto violento.... Tra i possibili criteri di rischio da adottare vanno ricordate le c.d. SARA (*Spousal Assault Risk Assessment*): si tratta di linee guida di valutazione dei c.d. fattori di rischio di violenza elaborate nel 1996 e validate dalla comunità internazionale, che prendono in considerazione 10 fattori di rischio che possono consentire di valutare, ai fini dell'adozione della misura più appropriata, il grado di pericolosità del soggetto maltrattante ed il rischio di recidiva ».

ordini urgenti di allontanamento, delle ordinanze restrittive e degli ordini di protezione, di registrare le prove delle violazioni e di rafforzare la vigilanza sugli autori dei reati. La Direttiva prevede che, in caso di ricorso al monitoraggio elettronico, le vittime debbano essere sempre informate in ordine alle capacità e ai limiti dello strumento.

Dunque, l'Unione europea, nel rafforzare la tutela delle donne vittime di violenza, riconosce espressamente il monitoraggio elettronico come uno degli strumenti utilizzabili per garantire il rispetto delle misure adottate a tutela delle vittime, ma pone in risalto l'importanza di informarle sia delle potenzialità sia dei limiti dello strumento, evidenziando che esso non può sostituire un sistema complessivo di tutela.

Sulla stessa linea l'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE) secondo cui la protezione delle vittime richiede sistemi coordinati di *risk assessment* e *risk management*, ancora oggi disomogenei tra gli Stati membri ⁽³⁵⁾. In particolare, viene sottolineata la necessità di:

- maggiore integrazione tra Forze di polizia e Autorità giudiziaria;
- raccolta e utilizzo sistematico dei dati;
- protocolli operativi condivisi.

Il monitoraggio elettronico, in questo contesto, rappresenta uno strumento utile ma non sufficiente se non inserito in un sistema integrato, dovendo comunque evitarsi un eccessivo coinvolgimento della vittima che rischia di comportare una inammissibile « vittimizzazione secondaria » vietata dalla Convenzione di Istanbul (articoli 18 e 56), intesa come il pregiudizio ulteriore derivante non dall'autore del reato, ma dal funzionamento degli strumenti istituzionali di protezione.

4. EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE

4.1. La prima fase (dal 2001): l'introduzione e le prime applicazioni del braccialetto elettronico per gli arresti domiciliari e per la detenzione domiciliare

Come già accennato, il braccialetto elettronico (per il legislatore, *dispositivi elettronici o altri strumenti tecnici di controllo*), si sviluppa a partire dalla fine degli anni Novanta, in connessione con la problematica del sovraffollamento carcerario.

Il decreto legge n. 341 del 2000 convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2001, recante « Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia », introduce nel codice di procedura penale l'articolo 275-bis (« *Particolari modalità di controllo degli arresti domiciliari* »), secondo cui nel disporre la misura degli arresti domiciliari, anche in sostituzione della custodia cautelare

(35) EIGE, *Risk Assessment and Risk Management, The guide to risk assessment and risk management of intimate partner violence for the police, proposes how the police in EU Member States can approach the implementation of risk assessment processes and risk management strategies*, in https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20191701_mh0119277enn_pdf.pdf.

in carcere, il giudice poteva prescrivere procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, qualora ritenute necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto e previa verifica della disponibilità degli apparati da parte della polizia giudiziaria (comma 1). Con il medesimo provvedimento era prevista l'applicazione della custodia cautelare in carcere nel caso di diniego del consenso da parte dell'imputato all'adozione dei mezzi tecnici di controllo⁽³⁶⁾.

Il medesimo decreto legge n. 341 del 2000 ha inoltre esteso l'utilizzo del braccialetto elettronico alla detenzione domiciliare inserendo, nell'ordinamento penitenziario, l'articolo 47-ter, il comma 4-bis, per cui il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare e previa verifica della disponibilità degli strumenti da parte delle autorità preposte al controllo, può stabilire modalità di verifica dell'osservanza delle prescrizioni anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, con applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale⁽³⁷⁾.

Dunque, si consente che la detenzione in carcere – cautelare (nel corso del procedimento penale) o in espiazione pena (dopo la condanna definitiva) – possa, a discrezione del giudice (« se lo ritiene necessario »), essere sostituita da arresti o detenzione domiciliare con braccialetto elettronico, previo accertamento della sua disponibilità e del consenso dell'interessato. Evidente l'obiettivo di ridurre l'applicazione della restrizione carceraria, sostituita con quella domiciliare.

In attuazione dell'articolo 19 del decreto legge n. 341 del 2000, viene emanato il decreto interministeriale 2 febbraio 2001 che disciplina l'attuazione pratica del mezzo di controllo elettronico, per cui le questure ed i comandi provinciali delle altre Forze di polizia dovevano verificare, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, l'effettiva disponibilità dei dispositivi per il controllo elettronico, l'esistenza delle condizioni tecniche necessarie a garantirne il corretto funzionamento presso il domicilio indicato per l'esecuzione della misura e i tempi tecnici necessari per l'attivazione.

L'impiego dei braccialetti elettronici, relativo genericamente a ogni tipologia di reato, viene quindi rimesso da un lato alla valutazione discrezionale insindacabile dell'Autorità giudiziaria durante il procedimento penale (ex articolo 275-bis del codice di procedura penale) o all'atto dell'esecuzione della pena (ex articolo 47-ter, comma 4-bis, ordinamento penitenziario), mentre l'accertamento della disponibilità e funzionalità degli stessi all'autorità di polizia, deputata al controllo dei soggetti, previa acquisizione del loro consenso.

(36) Proseguiva e prosegue ancora oggi l'articolo 275-bis del codice di procedura penale: « 2. L'imputato accetta i mezzi e gli strumenti di controllo di cui al comma 1 ovvero nega il consenso all'applicazione di essi, con dichiarazione espressa resa all'ufficiale o all'agente incaricato di eseguire l'ordinanza che ha disposto la misura. La dichiarazione è trasmessa al giudice che ha emesso l'ordinanza ed al pubblico ministero, insieme con il verbale previsto dall'articolo 293, comma 1. 3. L'imputato che ha accettato l'applicazione dei mezzi e strumenti di cui al comma 1 è tenuto ad agevolare le procedure di installazione e ad osservare le altre prescrizioni impostegli ».

(37) L'articolo 47-ter Ordinamento penitenziario prevedeva la « detenzione domiciliare » consistente nell'espiazione della pena « nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza » in presenza di presupposti molto restrittivi rispetto agli attuali.

L'utilizzo sperimentale del dispositivo inizia nel 2001 in alcune città italiane (Roma, Milano, Bologna, Napoli e Reggio Calabria).

Nel 2003, il Ministro dell'interno stipula una convenzione con la società Telecom Italia per la fornitura di 2.000 dispositivi elettronici per il controllo degli arresti e della detenzione domiciliare. Il braccialetto elettronico consisteva già in una cavigliera apposta alla gamba del soggetto, contenente una scheda SIM che per funzionare richiedeva il segnale radiomobile, ovvero la rete cellulare collegata a un *modem* installato nell'abitazione. In caso di assenza di segnale radiomobile veniva installata una linea telefonica « fissa ». L'allarme scatta alla sala operativa della polizia giudiziaria delegata al controllo nel caso di allontanamento dall'abitazione, insufficienza delle batterie, manomissione degli apparecchi, mancato collegamento tra cavigliera e *modem*. Le criticità sono rare per la semplicità dello strumento, senza problemi di alimentazione essendo il *modem* sempre in carica nell'abitazione.

Il decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2012, n. 136 (« Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato »), ha previsto che, al momento dell'ingresso in istituto, la persona indagata o l'imputato debba dare il consenso all'eventuale utilizzo dei braccialetti elettronici e che tale consenso sia immediatamente comunicato al giudice competente.

La disciplina sopra richiamata è stata sostanzialmente disapplicata per circa un decennio e lo scarso ricorso alla sorveglianza elettronica è divenuto oggetto di ripetute critiche in sede di giurisdizione, sia amministrativa sia contabile, sul rilievo dell'evidente sperequazione tra le spese sostenute per dare attuazione al dettato normativo e i deludenti risultati applicativi dell'innovazione, che non avevano consentito di ridurre il regime coercitivo. A conferma dello scarso utilizzo, anche per mancanza di disponibilità dell'apparato, può rilevarsi che le prime sentenze della Corte Suprema di Cassazione che hanno affrontato il tema sono del 2014 ⁽³⁸⁾.

4.2. La seconda fase (dal 2013): il braccialetto elettronico *antistalking* per le misure non custodiali a discrezione dell'autorità giudiziaria, l'obbligatorietà (di norma) del braccialetto per gli arresti domiciliari e per la detenzione domiciliare

Un successivo e rilevante sviluppo dell'istituto si registra a partire dal 2013, con l'estensione dell'impiego del controllo elettronico alle misure non custodiali applicate nei procedimenti per delitti di violenza di genere e domestica.

Con il già citato decreto legge n. 93 del 2013, convertito dalla legge n. 119 del 2013, viene modificato l'articolo 282-*bis*, comma 6, del codice di procedura penale, prevedendo che la misura possa essere applicata « anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275-*bis* » del codice di procedura penale per rafforzare la verifica del rispetto della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento a luoghi determinati abitualmente

(38) Ad esempio: Cass. Pen, n. 7544 del 28 gennaio 2014, non mass.; Vass. Pen. n. 19667 del 27 maggio 2024, non mass. In precedenza, si rinviene un fuggevole richiamo in Cass. Pen., Sez. VII, n. 32671 del 21 settembre 2005, non mass.

frequentati dalla persona offesa, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti per numerosi delitti per i quali si può derogare ai limiti edittali per l'applicazione della misura previsti in linea generale dall'articolo 280, comma 1, del codice di procedura penale, se commessi in danno dei prossimi congiunti o del convivente⁽³⁹⁾.

Tale intervento normativo richiede dispositivi tecnologicamente più evoluti rispetto a quelli destinati al controllo degli arresti domiciliari. Non occorre solo verificare la permanenza in un luogo predefinito, ma vi è la necessità di controllare il rispetto di distanze minime rispetto a luoghi di esclusione individuati dall'autorità giudiziaria, con particolare riguardo ai contesti di vita e di relazione della persona offesa.

Il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, recante « Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria », ha modificato l'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale prevedendo che il giudice nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, « salvo che le ritenga non necessarie », invitando, dunque, a una maggiore applicazione.

Lo stesso decreto interviene sull'Ordinamento penitenziario, abrogando il citato ex articolo 47-*ter*, comma 4-*bis*, inserendo il braccialetto elettronico per la detenzione domiciliare nel nuovo articolo 58-*quinqüies*, per cui il magistrato di sorveglianza e il tribunale di sorveglianza nel disporre la detenzione domiciliare e nel corso dell'esecuzione della misura possono « prescrivere procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici ».

Pur se il braccialetto elettronico previsto dall'articolo 282-*bis*, sesto comma, del codice di procedura penale tarda a trovare applicazione per la novità dell'intervento e per la discrezionalità ivi prevista, si moltiplicano i provvedimenti di arresti domiciliari o detenzione domiciliare che lo applicano, anche a seguito della pronuncia della Corte EDU dell'8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia* che condanna il nostro Paese per violazione dell'articolo 3 CEDU, in particolare, per la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, come quello inflitto ai detenuti a causa del sovraffollamento carcerario.

Anche la Raccomandazione CM/REC (2014)4 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla sorveglianza elettronica del 19 febbraio 2014 invita a potenziare il braccialetto elettronico.

L'incremento dell'utilizzo del braccialetto elettronico discende anche dalla modifica dell'articolo 275-*bis*, comma 3, del codice di procedura penale a opera della citata legge n. 47 del 2015, per cui il braccialetto elettronico nel caso di applicazione degli arresti domiciliari da discrezionale (« se lo ritiene necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto »), diviene

(39) I delitti previsti sono stati progressivamente ampliati. Si tratta, oggi, dei seguenti delitti previsti dal codice penale: articoli 570, 571, 572, 575, nell'ipotesi di delitto tentato, 582, limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque aggravate, 583-*quinqüies*, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*septies*.1, 600-*septies*.2, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqüies*, 609-*octies* e 612, secondo comma, 612-*bis*.

obbligatorio («salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici»). In tal senso conclude la Corte Suprema di Cassazione dopo un contrasto risolto dalle Sezioni Unite, per cui l'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale impone al giudice, una volta ritenuta adeguata la misura degli arresti domiciliari, di applicare sempre il braccialetto elettronico e di motivare qualora non ritenga necessaria tale modalità esecutiva⁽⁴⁰⁾. Dunque: la misura diviene degli arresti domiciliari col c.d. braccialetto elettronico, pur se soggetta al consenso dell'interessato (che, se mancante, comporta la custodia cautelare in carcere), salvo che il giudice intenda applicarla senza mezzo di controllo elettronico (c.d. «arresti domiciliari semplici») motivando sull'adeguatezza anche senza dispositivo.

L'aumento dei provvedimenti applicativi del braccialetto elettronico per arresti domiciliari comporta l'insufficienza dei dispositivi, con la concreta conseguenza per cui il giudice, a fronte della ritenuta adeguatezza della misura degli arresti domiciliari con dispositivo elettronico, deve decidere se la mancanza di apparati comporti automaticamente la custodia in carcere. Il contrasto giurisprudenziale viene risolto dalle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione per cui, esclusa la natura di misura cautelare autonoma degli arresti domiciliari con braccialetto elettronico, accertatane l'indisponibilità, deve valutare, ai fini dell'applicazione o della sostituzione della misura, la specifica idoneità, adeguatezza e proporzionalità di ciascuna di esse in relazione alle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, disponendo o la custodia in carcere o gli arresti domiciliari senza braccialetto elettronico⁽⁴¹⁾.

L'indisponibilità dei braccialetti elettronici viene meno dal settembre 2019, con l'operatività del contratto stipulato dal Ministero dell'interno con il raggruppamento temporaneo di imprese Fastweb/Vitrociset per cui sono forniti 1.000 dispositivi al mese, con possibile incremento a 1.200⁽⁴²⁾, numero mai raggiunto come si vedrà a breve.

(40) Cass. Pen., Sez. un., 28 aprile 2016, n. 20769, in *Ced. Cass.*, n. 266652.

(41) Cass. Pen., Sez. un., 28 aprile 2016, n. 20769, cit.

(42) Nella XVIII legislatura l'allora Sottosegretario alla giustizia Andrea Giorgis, rispondendo ad una interpellanza urgente alla Camera dei deputati, nella seduta del 13 dicembre 2019, n. 278, ha precisato quanto segue: «(...)... il Ministero dell'interno ha stipulato con il raggruppamento temporaneo di imprese Fastweb/Vitrociset un contratto avente ad oggetto la fornitura di strumenti di sorveglianza elettronici, cosiddetto braccialetto elettronico, per un arco temporale di trentasei mesi. L'appalto è stato definitivamente aggiudicato il 1° gennaio 2018. Lo stesso garantisce mensilmente l'attivazione di un numero massimo di mille dispositivi e prevede la possibilità di un incremento nella misura del 20 per cento per l'intera durata del periodo contrattuale. Le disposizioni contrattuali prescrivevano una verifica funzionale, denominata "fase 1", da approntare entro il termine massimo di 120 giorni decorrenti dal 30 aprile 2018, data in cui l'appalto è diventato esecutivo. Si precisa che nel periodo di tempo compreso nella prima fase, si è proceduto all'allestimento di un centro elettronico di monitoraggio per la verifica della funzionalità dei dispositivi elettronici nei vari scenari previsti, nonché per il monitoraggio della corretta fruizione del *software* gestionale e per l'installazione delle postazioni di lavoro previste per gli uffici provinciali delle Forze di polizia. La fase 1 è stata positivamente collaudata, con un leggero ritardo, il 12 dicembre 2018, dovuto all'anticipazione dell'erogazione di moduli formativi in origine previsti dalla cosiddetta fase 2 del contratto. Successivamente sono state quindi definite le ulteriori attività previste dalla citata fase 2, con l'integrazione del sistema di gestione degli allarmi dei dispositivi di sorveglianza elettronici con i *software* delle sale operative della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, di cui si è proceduto positivamente al

Il Codice Rosso interviene nel 2019 consentendo un ulteriore utilizzo del braccialetto elettronico. Si modifica l'articolo 282-ter, comma 1, del codice di procedura penale con la previsione, sempre previa valutazione discrezionale del giudice, del braccialetto elettronico anche per la misura cautelare ivi prevista. Dunque, i dispositivi, come indicato per la misura di cui all'articolo 282-bis del codice di procedura penale, divengono di norma « *antistalking* », con la precipua finalità di evitare l'avvicinamento nei casi previsti dall'articolo 282-ter del codice di procedura penale: luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa e mantenere una determinata distanza da tali luoghi o dalla persona offesa; luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva ovvero di mantenere una determinata distanza da tali luoghi o da tali persone.

Con la modifica in esame assume sempre maggior rilievo il braccialetto elettronico *antistalking* che ha modalità tecniche e operative molto diverse da quello degli arresti domiciliari:

nel caso di arresti domiciliari e detenzione domiciliare si monitora la presenza dell'indagato/imputato in un'area determinata;

per le misure ex articoli 282-bis e 282-ter del codice di procedura penale si verifica l'osservanza da parte dell'indagato/imputato, libero nei suoi spostamenti, del rispetto del divieto di avvicinarsi alla distanza imposta dal giudice a luoghi determinati (c.d. divieto « fisso ») e/o alla persona offesa o ad altre persone indicate nel provvedimento (c.d. divieto « mobile »). La complessità è data dal fatto che tutti i soggetti sono liberi di muoversi, ma l'indagato/imputato non deve avvicinarsi alla distanza indicata alle persone da tutelare.

Dunque, mentre negli arresti domiciliari o nella detenzione domiciliare il braccialetto elettronico è un presidio unidirezionale, che consente alle Forze di polizia di monitorare un'eventuale evasione, nel divieto di avvicinamento è un presidio bidirezionale, che, in caso di avvicinamento vietato, allerta non solo le Forze di polizia, ma anche la vittima, dotata di apposito ricettore (cfr. *infra*).

4.3. La terza fase (dal 2023): l'obbligatorietà del braccialetto elettronico *antistalking* per le misure non custodiali e per le misure di prevenzione

La svolta nell'applicazione del braccialetto elettronico *antistalking* è data dalla legge n. 168 del 2023 (« nuovo Codice Rosso » o « Codice Rosso rafforzato »), ispirata dalla *ratio* di garantire la massima tutela della persona offesa dei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne: viene reso obbligatorio il controllo elettronico, con una

collaudo il 12 settembre scorso. Concludo informando che per l'attivazione di ciascun dispositivo i tempi occorrenti sono di circa dieci giorni, e che, a decorrere dalla positiva verifica della fase 1 e fino alla data del 6 dicembre scorso, sono 2.585 i braccialetti attivi, 57 sono quelli in corso di attivazione, 34 saranno cessati a breve. Non risultano allo stato richieste pendenti da parte dell'autorità giudiziaria, in quanto tutte le istanze pervenute sono attualmente gestite o programmate ».

distanza minima di 500 metri, nelle misure cautelari previste dagli articoli 282-*bis*, comma 6, e 282-*ter* del codice di procedura penale.

In sintesi, sulla base delle modifiche introdotte si prevede, per le citate misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ⁽⁴³⁾:

l'ampliamento dei delitti che consentono la misura ai sensi dell'articolo 282-*bis*, comma 6, del codice di procedura penale (inserendone altri) e ai sensi dell'articolo 282-*ter* del codice di procedura penale (attraverso un richiamo al citato articolo 282-*bis*, comma 6, del codice di procedura penale);

l'obbligo (non più la facoltà) di prevedere l'applicazione del braccialetto elettronico con una distanza minima di 500 metri, salvo che la frequentazione dei luoghi sia necessaria per motivi di lavoro (in tale caso, il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni);

l'applicazione, anche congiunta, di una misura più grave qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione del braccialetto elettronico; consenso necessario ai sensi dell'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale richiamato;

l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, anche più gravi qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica del braccialetto elettronico, verifica necessaria ai sensi dell'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale richiamato.

La legge n. 168 del 2023, inoltre, rafforza l'utilizzo del braccialetto elettronico affrontando alcune tematiche:

modifica l'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale eliminando la previa verifica della disponibilità e introducendo la previa verifica della fattibilità tecnica del dispositivo;

modifica l'articolo 276 del codice di procedura penale, che disciplina gli effetti della trasgressione delle prescrizioni imposte con una misura cautelare, specificamente il comma 1-*ter* prevedendo l'applicazione della misura cautelare in carcere nel caso di manomissione del braccialetto elettronico, comunque applicato (articoli 282-*bis*, 282-*ter* e 284 del codice di procedura penale).

La legge n. 168 del 2023 interviene anche in tema di misure di prevenzione applicate dall'Autorità giudiziaria ⁽⁴⁴⁾ con plurime modifi-

(43) Le descritte modifiche non riguardano il divieto di avvicinamento disposto in fase precautelare, quale prescrizione accessoria dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare, di cui all'articolo 384-*bis* del codice di procedura penale, norma, quest'ultima, inserita sempre dalla legge n. 168 del 2023.

(44) Le misure di prevenzione applicate dall'Autorità giudiziaria sono previste, in linea generale, in presenza di tre diversi presupposti: a) appartenenza della persona a una delle categorie di pericolosità elencate all'articolo 4 decreto legislativo n. 159 del 2011; b) pericolosità della persona, intesa come pericolo di commissione di reati; c) attualità della pericolosità sociale. Queste misure hanno l'obiettivo di prevenire la commissione di reati e comportano misure limitative della libertà di circolazione dirette ad assicurare un più agevole controllo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza (ad esempio, non allontanarsi da un determinato comune o non entrarvi, indicare il proprio domicilio, rientrare in casa in una certa ora e non uscirne prima di un'altra ora). Sono applicate

che a norme del decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice antimafia)⁽⁴⁵⁾:

l'articolo 4, comma 1, lettera *i-ter*, estende l'applicabilità delle misure ai soggetti indiziati dei reati – consumati o tentati – di omicidio (articolo 575 del codice penale); lesioni personali (articolo 583 del codice penale) nelle ipotesi aggravate dal legame familiare o affettivo ex articolo 577, comma 1, n. 1) e comma 2, del codice penale; deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (articolo 583-*quinquies* del codice penale); violenza sessuale (articolo 609-*bis* del codice penale);

l'articolo 6, comma 3-*bis*, prevede l'applicazione della misura della sorveglianza speciale col « braccialetto elettronico », con il consenso dell'interessato e la verifica della fattibilità tecnica⁽⁴⁶⁾;

l'articolo 8, comma 5, dispone che il tribunale, nel disporre la misura della sorveglianza nei confronti dei soggetti indiziati dei delitti di violenza domestica e di genere, di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *i-ter*, imponga il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri; analoghi poteri sono attribuiti al presidente del tribunale per l'applicazione urgente della misura (articolo 9, comma 2).

L'obbligatorietà del dispositivo ha determinato un significativo incremento delle applicazioni dei braccialetti *antistalking*, con conseguente emersione di criticità tecniche e organizzative connesse alla capacità del sistema di far fronte all'aumento delle richieste, profili che più oltre formano oggetto di specifico approfondimento (infra, *par.* 7).

È, infine, intervenuta la Direttiva 2024/1385/UE sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, da recepire entro il 14 giugno 2027, che si occupa specificamente del c.d. braccialetto elettronico al *considerando* n. 46: « Il monitoraggio elettronico con-

dal tribunale, sezione specializzata misure di prevenzione, con competenza presso i 26 capoluoghi di distretto su proposta del Procuratore nazionale antimafia (PNA), del procuratore della Repubblica, del Direttore nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) o del questore. Al procedimento sono state gradualmente assicurate garanzie difensive dalla giurisprudenza e da modifiche legislative ritenute, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte EDU, in linea con la Costituzione e con la Cedu. Secondo la Corte costituzionale, pur essendo applicabili i principi del giusto processo dei primi due commi dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 CEDU, il procedimento di prevenzione presenta peculiarità proprie rispetto al processo penale (recentemente, sentenza n. 182 del 2025).

(45) Sono state anche potenziate le misure di prevenzione (ammonimento) applicate dall'autorità amministrativa (questore): *a*) ai sensi dell'articolo 8, comma 3, decreto legge n. 11 del 2009, convertito dalla legge n. 38 del 2009, per condotte riferibili ai delitti di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale); *b*) ai sensi dell'articolo 3, comma 1, decreto legge n. 93 del 2013, convertito dalla legge n. 119 del 2013, per condotte riferibile a uno dei numerosi reati elencati nello stesso articolo 3 commessi nell'ambito della « violenza domestica ».

(46) Nel caso di mancato consenso la durata della misura non può essere inferiore a tre anni; è previsto l'obbligo di presentazione periodica all'autorità di pubblica sicurezza con cadenza almeno bisettimanale; è imposto, salvo diversa valutazione, l'obbligo o il divieto di soggiorno. Nel caso di manomissione degli strumenti di controllo la durata della misura non può essere inferiore a quattro anni. Nel caso di non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico; il tribunale prescrive l'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza con cadenza almeno bisettimanale e, salvo diversa valutazione, l'obbligo o il divieto di soggiorno.

sente, ove possibile, di assicurare il rispetto di ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione, di registrare prove di violazioni di tali misure e di potenziare la vigilanza sugli autori di reati. Ove disponibile, opportuno e pertinente, tenendo conto delle circostanze del caso e della natura giuridica del procedimento, si dovrebbe prendere in considerazione il monitoraggio elettronico per garantire l'applicazione di ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione. In caso di ricorso al monitoraggio elettronico, le vittime dovrebbero essere sempre informate sulle sue capacità e sui suoi limiti ».

4.4. La quarta fase (ancora in corso): gli interventi normativi per eliminare o ridurre le criticità applicative emerse

Le plurime criticità emerse a seguito dell'incremento dei braccialetti elettronici, ormai obbligatoriamente applicati nei casi previsti dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale e dal Codice antimafia, sono all'origine dell'articolo 7 del decreto legge n. 178 del 2024, convertito con la legge n. 4 del 2025, recante « Misure urgenti in materia di giustizia », che ha riformulato gli articoli 275-*bis* e 276 del codice di procedura penale, relativi rispettivamente alla valutazione delle misure coercitive e ai provvedimenti conseguenti alla violazione delle prescrizioni imposte, rafforzando la necessità di un bilanciamento tra esigenze cautelari e diritti fondamentali dell'indagato o imputato. Univoca, in tal senso, la relazione illustrativa al disegno di legge (A.S. n. 1315): « sulla base del monitoraggio e dell'analisi delle numerose applicazioni giudiziarie e operative dei dispositivi elettronici in parola – da cui sono emerse anche talune criticità tecniche in corso di approfondimento con l'operatore economico che si è aggiudicato la gara pubblica avente ad oggetto la fornitura dei servizi relativi ai predetti dispositivi (...) – si rende necessaria per finalità sia di specificazione che di integrazione normativa, nella prospettiva di affinare e rafforzare ulteriormente il complesso sistema di tutela delle persone offese da determinati delitti, con particolare riguardo a quelli connotati da violenza domestica o di genere ».

Si prevede, in primo luogo, che nel caso in cui il giudice abbia prescritto l'applicazione del braccialetto elettronico, congiuntamente alla misura degli arresti domiciliari, ovvero per le misure non custodiali previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale il previo accertamento della fattibilità tecnica dell'utilizzo « dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo » da parte della polizia giudiziaria debba riguardare anche la fattibilità operativa degli stessi ⁽⁴⁷⁾.

Si interviene anche sul comma 1-*ter* dell'articolo 276 del codice di procedura penale concernente i provvedimenti da adottare in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte in via cautelare (e, comunque, in

(47) Espressione da intendersi, secondo la relazione illustrativa del disegno di legge (A.S. n. 1315) « come comprensiva sia della concreta disponibilità materiale che dell'effettiva attivabilità e funzionalità degli strumenti elettronici, atteso che l'accertamento della polizia giudiziaria ricade, in effetti, su profili sia strettamente tecnici, come la copertura di rete e la qualità della connessione, che compositamente tecnico-operativi, quali le caratteristiche dei luoghi o le distanze ».

caso di manomissione dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo), aggiungendo la realizzazione di « una o più condotte gravi o reiterate » che impediscono od ostacolano il regolare funzionamento del braccialetto elettronico, così consentendo la revoca della misura o il suo aggravamento anche in presenza di condotte dell'indagato/imputato di natura « ostruzionistica » che, comunque, manifestano insofferenza verso il presidio elettronico e pongono in pericolo l'incolumità della persona offesa.

Infine, si introduce nelle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, il nuovo articolo 97-ter, il quale precisa quali sono le modalità che sostanziano l'accertamento « della fattibilità tecnica ivi compresa quella operativa », effettuato dalla polizia giudiziaria, in via preliminare rispetto alla prescrizione delle procedure di controllo elettronico da parte del giudice.

Nei casi previsti dai menzionati articoli 275-bis, 282-bis e 282-ter del codice di procedura penale, la polizia giudiziaria, anche coadiuvata per gli aspetti di competenza da personale della società incaricata in via contrattuale di fornire i relativi servizi di monitoraggio elettronico, deve procedere senza ritardo e comunque entro quarantotto ore a verificare l'attivabilità, l'operatività e la funzionalità dei « braccialetti elettronici » negli specifici casi e contesti applicativi, analizzando le caratteristiche dei luoghi, le distanze, la copertura di rete, la qualità della connessione e i tempi di trasmissione dei segnali elettronici del luogo o dell'area di installazione e la gestione dei predetti mezzi o strumenti, nonché ogni altra circostanza rilevante in concreto ai fini della valutazione dell'efficacia del controllo sull'osservanza delle prescrizioni imposte all'imputato (comma 1)⁽⁴⁸⁾.

Ai sensi del comma 2 del nuovo articolo 97-ter delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale, la polizia giudiziaria deve trasmettere senza ritardo e comunque nelle successive quarantotto ore all'autorità giudiziaria che procede, uno specifico rapporto che accerti o escluda la fattibilità tecnica, ivi inclusa quella operativa, delle modalità di controllo, per le valutazioni di competenza, compresa l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, anche più gravi⁽⁴⁹⁾.

(48) Si intende in questo modo — precisa la citata relazione illustrativa — « assicurare attualità, concretezza e flessibilità alla procedura accertativa, riducendo nei limiti del possibile la distanza che separa la disposizione formale dalla realtà materiale e dai relativi fenomeni umani e sociali in cui è destinata a trovare attuazione ». Sempre la relazione illustrativa evidenzia, con riferimento all'intervento coadiuvante del personale della società incaricata di fornire i servizi relativi ai « braccialetti elettronici », che « la parola 'anche' è da intendersi non già come facoltatività del supporto tecnico, che, oltre ad essere previsto contrattualmente, è indispensabile e insostituibile sul piano pratico per gli aspetti tecnici di esclusiva competenza di detto personale, bensì come esplicitazione della possibilità, per la polizia giudiziaria, di esperire in autonomia taluni accertamenti, ad esempio di carattere info-operativo, che possono anche non richiedere il possesso di specifiche conoscenze tecnico-elettroniche e, dunque, la necessaria presenza degli operatori a ciò specializzati ».

(49) In proposito, la relazione illustrativa sottolinea come nel rapporto redatto dalla polizia giudiziaria, vengano « cristallizzate » le risultanze del composito accertamento sulla fattibilità (o non fattibilità) tecnico-operativa dei braccialetti elettronici sulla cui base competerà all'autorità giudiziaria procedente decidere. Inoltre, si evidenzia come l'impiego della locuzione « senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore » riveli il preciso intento di sveltire ulteriormente, per quanto possibile, gli adempimenti prope-deutici alla valutazione e all'adozione delle misure cautelari, ove possibile munite di

Infine, per agevolare la riduzione delle criticità relative alla tempestività degli interventi della polizia giudiziaria nel caso di violazione delle misure di cui agli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale, la legge n. 181 del 2025 ha incrementato la distanza minima prevista da 500 a 1.000 metri.

4.5. La giurisprudenza costituzionale e della Corte Suprema di Cassazione sull'obbligo e sull'importanza del braccialetto elettronico

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 173 del 2024, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 282-*ter*, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, con riferimento all'obbligatorietà del braccialetto elettronico e alla distanza minima di 500 metri prevista dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale, affermando importanti principi:

l'idoneità del « bilanciamento tra i valori in tensione » secondo il criterio di priorità previsto dall'articolo 52 della Convenzione di Istanbul: « da un lato, la libertà di movimento della persona indagata, dall'altro, l'incolumità fisica e psicologica della persona minacciata ». Infatti, « Il braccialetto elettronico – dispositivo di scarso peso, applicato alla caviglia dell'indagato e quindi normalmente invisibile ai terzi – non impedisce alla persona soggetta al divieto di avvicinamento di uscire dalla propria abitazione e soddisfare tutte le proprie necessità di vita [...]. La distanza indicata non appare in sé esorbitante, e corrisponde alla funzione pratica del tracciamento di prossimità, che è quella di dare uno spazio di tempo sufficiente alla potenziale vittima di più gravi reati per trovare sicuro riparo e alle Forze di polizia per intervenire in soccorso. [...] »;

l'importanza del bilanciamento dei valori « in tensione »: a un sacrificio relativamente sostenibile per l'indagato « si contrappone l'impellente necessità di salvaguardare l'incolumità della persona offesa, la cui stessa vita è messa a rischio dall'imponderabile e non rara progressione dal reato-spia (tipicamente lo *stalking*) al delitto di sangue »;

la previsione del controllo elettronico dalla Direttiva 2024/1385/UE, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (*considerando* n. 46);

la necessità di interpretare l'accertata « non fattibilità tecnica » in senso costituzionalmente adeguato. Pertanto, « [...] se l'indagato consente a indossare il dispositivo e questo non può funzionare per motivi tecnici (quale il difetto della copertura di rete), il giudice non è tenuto a imporre una misura più grave del divieto di avvicinamento, ma deve rivalutare le esigenze cautelari della fattispecie concreta, potendo, all'esito della rivalutazione, in base ai criteri ordinari di adeguatezza e proporzionalità, scegliere non solo una misura più grave (*in primis*, il divieto od obbligo di dimora *ex* articolo 283 del codice di procedura penale), ma anche una misura più lieve (segnatamente, l'obbligo di

sorveglianza elettronica, in linea di continuità con la logica « acceleratoria » e « anticipatoria » che permea il Codice Rosso e la legge n. 168 del 2023.

presentazione alla polizia giudiziaria ex articolo 282 del codice di procedura penale) ».

La Corte costituzionale ha confermato il proprio orientamento con la sentenza n. 217 del 2025, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 282-*bis*, comma 6, ultimo periodo, del codice di procedura penale, come novellato dalla legge n. 168 del 2023, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 13, primo comma e 27, secondo comma, della Costituzione.

La Corte Suprema di Cassazione in numerose sentenze, in linea con la Corte costituzionale, ha confermato l'importanza del presidio elettronico a tutela delle donne vittime di violenza:

ha statuito che è illegittimo il provvedimento con cui il giudice, che ha applicato la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa con adozione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, disponga automaticamente una misura più afflittiva, ove sia accertata la non fattibilità tecnica delle anzidette modalità di controllo, dovendo, piuttosto, rivalutare la fattispecie concreta e, pertanto, aggravare o attenuare la misura, in conformità alle regole generali di adeguatezza e proporzionalità⁽⁵⁰⁾;

ha confermato l'obbligatorietà dell'applicazione del braccialetto elettronico: « [...] Il Collegio ritiene, infine, non corretta l'interpretazione della sentenza della Corte costituzionale propugnata dalla Difesa ricorrente, in merito alla persistente discrezionalità del Giudice di merito di sostituzione anche con una misura meno gravosa, quale quella della presentazione alla p.g. Anche con riguardo a tale profilo, infatti, il Giudice delle Leggi ha molto chiaramente affermato che in buona sostanza, si riproduce per il divieto di avvicinamento, quindi per una misura di scala inferiore, il modulo di rivalutazione delle esigenze cautelari individuato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione per l'ipotesi di indisponibilità del braccialetto elettronico negli arresti domiciliari: inattuabili gli arresti con controllo elettronico, non subentra alcun automatismo, né a favore dell'indagato (arresti "semplici"), né a suo sfavore (custodia in carcere), occorrendo invece rivalutare l'idoneità, la necessità e la proporzionalità di ciascuna misura in relazione alle esigenze cautelari del caso concreto (Cass., Sez. un., n. 20769 del 2016). *Mutatis mutandis*, impraticabile il divieto di avvicinamento con braccialetto elettronico per ragioni di non fattibilità tecnica, il giudice deve rivalutare la fattispecie concreta senza preclusioni, né automatismi, e quindi, in aderenza alle regole comuni di adeguatezza e proporzionalità, come può aggravare la coercizione cautelare, così può alleviarla. Nel caso di specie, non consta, per quanto emerge dal provvedimento impugnato, l'impraticabilità tecnica del divieto di avvicinamento con braccialetto elettronico, piuttosto vertendosi nella situazione di un indagato che ricusa il predetto presidio, la cui applicazione tuttavia, nell'attuale sistema normativo, nell'ottica

(50) Cass. Pen., Sez. V, n. 8379 del 28 febbraio 2025, in *Ced. cass.*, n. 287573.

fatta propria dalla Corte costituzionale, è prevista quale tratto genetico del divieto di avvicinamento alla persona [...]. »⁽⁵¹⁾.

La Corte Suprema di Cassazione ha anche sottolineato l'importanza del braccialetto elettronico quale strumento a tutela della persona offesa nei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne:

« [...] Per le misure non custodiali del divieto di avvicinamento alla persona offesa (articolo 282-ter del codice di procedura penale) e dell'allontanamento dalla casa familiare il braccialetto elettronico è applicabile proprio per i reati di violenza di genere o i reati spia di questi, anche fuori dei limiti di pena dell'articolo 280 del codice di procedura penale (articolo 282-bis, comma 6, del codice di procedura penale), in quanto potenzia e rafforza la protezione della persona offesa rispetto a provvedimenti cautelari rimessi alla spontanea osservanza dell'indagato, per delitti connotati da grave rischio di violazioni – tanto da avere meritato un delitto ad hoc [...]. »⁽⁵²⁾;

« [...] Inoltre, l'ordinanza [...] ha correttamente applicato anche il presidio del braccialetto elettronico che, per le misure non custodiali del divieto di avvicinamento alla persona offesa (articolo 282-ter del codice di procedura penale) e dell'allontanamento dalla casa familiare (articolo 282-bis, comma 6, del codice di procedura penale), è stato introdotto, in una logica di massima protezione delle persone offese dei reati di violenza di genere, proprio a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte EDU con la sentenza *Talpis c. Italia* del 2 marzo 2017 per sottovalutazione delle denunce di una vittima di violenza domestica, tanto da collocarsi in linea con gli obblighi sovranazionali gravanti sull'autorità giudiziaria, [...] cosicché lo Stato deve garantire che esso sia preservato, specialmente nella fase delle indagini, innanzitutto attraverso una corretta valutazione dei rischi di letalità, di gravità della situazione, di reiterazione dei comportamenti violenti, come sancito dall'articolo 51 della Convenzione (Gestione dei rischi) e poi predisponendo un apparato, come previsto dall'articolo 52 [...], di cui il braccialetto elettronico è di certo un efficace strumento specie a

(51) Cass. Pen., Sez. V, n. 2480 del 5 dicembre 2024 (dep. 2025), non mass. Cfr. anche Cass. Pen., Sez. IV, del 15 ottobre 2024 (dep. 2025), in *Ced. Cass.* n. 287207 n. 4289: « In tema di misure cautelari personali, il giudice, nel disporre il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa ai sensi dell'articolo 282-ter del codice di procedura penale, è tenuto a ordinare l'applicazione dei dispositivi di controllo mediante strumenti elettronici o altri strumenti tecnici previsti dall'articolo 275-bis del codice di procedura penale, non sussistendo la possibilità di un diverso apprezzamento sul punto e di una determinazione conseguente. »

(52) Cass. Pen., Sez. VI, n. 8452 del 10 gennaio 2023, non mass. Prosegue la Corte: « La distanza deve essere valutata avendo di vista sempre la tutela della persona offesa, finalità prioritaria delle misure cautelari, che, proprio per reati connotati da alto tasso di recidiva, come questi, richiede che sia innanzitutto adeguata cioè sufficiente a consentire o direttamente alla persona offesa di sottrarsi alla reiterazione delle violenze, allertando le Forze di polizia e consentire il loro immediato intervento o con l'automatica segnalazione dello strumento elettronico di controllo (c.d. braccialetto elettronico) quando sia applicato. In sostanza la distanza deve essere obbligatoriamente fissata dal Giudice non per ragioni formali, ma per consentire alla persona offesa di sottrarsi alla reiterazione delle violenze in applicazione dei principi fissati dalle sentenze di condanna emesse dalla Corte Europea per i Diritti Umani nei confronti dell'Italia proprio per mancata adeguata protezione delle vittime di violenza domestica (*Sentenza 2 marzo 2017, Talpis contro Italia* [...]). »

fronte di provvedimenti cautelari rimessi alla spontanea osservanza dell'indagato, per delitti connotati da grave rischio di violazioni – tanto da avere meritato un delitto ad hoc come l'articolo 387-*bis* del codice penale – e di recidiva [...]. »⁽⁵³⁾.

4.6. Sintesi delle disposizioni che attualmente prevedono l'applicazione del braccialetto elettronico

Alla luce dell'attuale quadro normativo è possibile sintetizzare i casi in cui il nostro ordinamento prevede l'applicazione del braccialetto elettronico, con il costante rinvio all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale:

misura cautelare degli arresti domiciliari (ai sensi degli articoli 284 e 275-*bis* del codice di procedura penale) con applicazione obbligatoria, salvo che il giudice non lo ritenga necessario « in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto »;

misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare (e divieto di avvicinarsi a luoghi determinati) per numerosi delitti di violenza di genere, domestica e ai danni delle donne, specificamente elencati, quando commessi in danno dei prossimi congiunti o del convivente (ai sensi dell'articolo 282-*bis*, comma 6, del codice di procedura penale). L'applicazione del braccialetto elettronico è obbligatoria, con la prescrizione di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a 1000 metri, dalla casa familiare e da altri luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa, salvo che la frequentazione sia necessaria per motivi di lavoro;

misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa e ai suoi prossimi congiunti o a persone con questa conviventi o legate da relazione affettiva (ai sensi dell'articolo 282-*ter*, commi 1 e 2, del codice di procedura penale). L'applicazione è obbligatoria, con la prescrizione di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a 1000 metri, salvo che la frequentazione dei luoghi sia necessaria per motivi di lavoro;

misura della detenzione domiciliare alternativa alla detenzione in carcere (ai sensi dell'articolo 58-*quinquies* ordinamento penitenziario). L'applicazione è a discrezione del magistrato o del tribunale di sorveglianza;

misure di prevenzione applicate dall'autorità giudiziaria (ai sensi degli articoli 4, comma 1, lett. i-*ter*, 6, comma 1-*ter*, 8, comma 5, 9, comma 2, del Codice antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011), con applicazione obbligatoria del braccialetto elettronico e imposizione del divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione e l'obbligo

(53) Cass. Pen., Sez. VI, n. 3393 del 14 dicembre 2022, (dep. 2023), non mass.

di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone⁽⁵⁴⁾.

L'applicazione del braccialetto elettronico è sempre subordinata a due presupposti:

il consenso dell'interessato che, se non espresso, comporta l'inapplicabilità degli arresti domiciliari o della detenzione domiciliare concessi (e, dunque, la custodia in carcere) ovvero, per le misure del divieto di avvicinamento a luoghi e/o persona l'irrogazione anche di misure più gravi. Per le misure di prevenzione si prevedono prescrizioni più gravi;

la fattibilità tecnica e operativa che, se mancante, comporta gli effetti ora indicati previa valutazione del giudice, non potendo farsi ricadere automaticamente sulla persona da controllare le conseguenze di inapplicabilità tecnica del braccialetto elettronico (Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2024).

5. IL CONTRATTO TRA IL MINISTERO DELL'INTERNO E IL RTI FASTWEB/SIELTE. LE DIVERSE TIPOLOGIE DI BRACCIALETTI ELETTRONICI

Le procedure di gara per la fornitura e l'applicazione dei braccialetti elettronici sono di competenza del Ministero dell'interno, competente per il controllo del territorio e la prevenzione generale dei reati.

Il 31 maggio 2023 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* (GU 5° Serie Speciale – Contratti pubblici n. 62) l'esito della gara, ai sensi del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, articolo 60, comma 1, avente ad oggetto l'affidamento di un servizio di monitoraggio di soggetti con l'utilizzo di strumenti di sorveglianza elettronici (c.d. braccialetto elettronico), con connessi servizi di monitoraggio, manutenzione correttiva ed evolutiva, nonché formazione per un arco temporale di 45 mesi. La gara, di cui alla determina a contrarre n. 46210 del 6/5/2022, è stata affidata in data 28 dicembre 2022 al Raggruppamento temporaneo di Imprese (R.T.I.) Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., per aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il R.T.I. aggiudicatario si occupa dell'approvvigionamento e della manutenzione dei braccialetti elettronici, oltre al monitoraggio degli stessi.

Le caratteristiche del servizio sono analiticamente e puntualmente descritte nel « *Capitolato tecnico per l'affidamento di un servizio di monitoraggio di soggetti con l'utilizzo di strumenti elettronici (cosiddetto braccialetto elettronico)* » del 17 marzo 2022. In particolare, si espongono minuziosamente l'oggetto del servizio, gli scenari di applicazione, la descrizione del servizio.

Nel capitolato sono previsti termini ricorrenti che consentono di comprendere la complessità del sistema di monitoraggio e che è utile riassumere:

Centro Elettronico di Monitoraggio (C.E.M.) gestito dalla società incaricata, la struttura centrale da cui vengono gestiti tutti i dispositivi

(54) Quando la frequentazione dei luoghi di cui al periodo precedente sia necessaria per motivi di lavoro o per altre comprovate esigenze, il tribunale prescrive le relative modalità e può imporre ulteriori limitazioni.

di sorveglianza, le attività operative e le comunicazioni con le Forze di polizia. Il C.E.M. è equipaggiato con infrastrutture ridondate per garantire la continuità del servizio 24 ore su 24, sette giorni su sette;

Sala Operativa delle Forze di polizia, presente presso le questure della Polizia di Stato (ubicate in ogni provincia) e i comandi Gruppo dei Carabinieri e della Guardia di Finanza (ubicati in sede provinciale o sub-provinciale, ad esempio la Provincia di Roma ha quattro Gruppi Carabinieri). Vengono svolti vari servizi tra cui, ad esempio, l'avvio sul posto per ogni esigenza delle « pattuglie » in servizio nel territorio;

dispositivi di sorveglianza, così individuati:

PID, trattasi del c.d. braccialetto elettronico (in realtà una cavigliera) applicato alla persona da controllare;

TRAK, trattasi di un dispositivo mobile tipo *smartphone* consegnato alla persona da controllare, rileva la posizione geografica tramite GPS, trasmette la posizione geografica tramite rete GSM, consentendo di monitorare gli spostamenti;

VTU, *Victim's Tracking Unit*, dispositivo mobile tipo *smartphone*, consegnato alla persona da tutelare. Rileva la posizione geografica tramite GPS, consentendo di monitorare gli spostamenti del soggetto.

Connettività e gestione degli allarmi: le comunicazioni tra i braccialetti elettronici e il C.E.M. avvengono tramite rete mobile GSM (quella utilizzata dagli *smartphone*) o, se necessario, tramite linee telefoniche fisse per gli arresti domiciliari o detenzione domiciliare. Gli allarmi generati dai dispositivi vengono inviati in tempo reale alle Forze di polizia competenti al controllo;

rilevazione dei dispositivi tramite modalità tecniche:

segnale GPS, opera attraverso una rete dedicata di satelliti in orbita, fornisce a un terminale mobile (ricevitore GPS) informazioni sulle sue coordinate geografiche e sul suo orario in ogni condizione meteorologica, sostanzialmente ovunque vi sia un contatto. La localizzazione avviene tramite la trasmissione di un segnale radio da parte di ciascun satellite e l'elaborazione dei segnali ricevuti da parte del ricevitore. Il suo grado attuale di accuratezza è dell'ordine di pochi metri pur dipendendo da plurimi fattori;

segnale radiomobile, o rete GSM, esattamente quello degli operatori telefonici, non presente su tutto il territorio nazionale e assente in alcune circostanze come le gallerie;

rete telefonica fissa, utilizzata solo per il dispositivo per arresti o detenzione domiciliare quando nel luogo non vi è segnale radiomobile per mancanza di copertura rete⁽⁵⁵⁾.

(55) Ad esempio, il contratto prevede per il braccialetto elettronico per arresti o detenzione domiciliare che, nel caso di assenza di segnale radiomobile, la società incaricata installi, entro 10 giorni, una rete fissa telefonica per collegare la stazione mobile.

Il capitolato tecnico individua quattro diverse tipologie (« scenari ») di monitoraggio elettronico in cui la caratteristica comune è rappresentata dal « braccialetto elettronico » (cavigliera), cui si accompagnano altri dispositivi a seconda delle necessità tecniche finalizzate ad assicurare il rispetto delle misure applicate dall'autorità giudiziaria.

A. *monitoraggio* (braccialetto per arresti e detenzione domiciliare);

B. *tracciamento*;

C. *monitoraggio con tracciamento*;

D. *tracciamento di prossimità* (braccialetto *antistalking*).

A) MONITORAGGIO (per arresti domiciliari o detenzione domiciliare)

Il provvedimento dell'Autorità giudiziaria impone di monitorare il soggetto all'interno di uno o più luoghi predefiniti (es. il proprio domicilio) secondo le modalità e negli orari stabiliti. Dunque, vengono in rilievo la misura cautelare degli arresti domiciliari (articolo 284 del codice di procedura penale) o la detenzione domiciliare (articolo 58-*quinquies* ordinamento penitenziario). Il dispositivo si compone di una stazione base (denominata MU) e di un braccialetto elettronico (PID).

La stazione base (MU), simile a un *modem*, rileva e determina la posizione del soggetto dialogando con il dispositivo PID (braccialetto) ed è collegata costantemente con la rete elettrica.

Si generano allarmi presso la centrale operativa della Forza di polizia di riferimento quando si verificano le seguenti circostanze:

il braccialetto elettronico e, dunque, la persona da controllare si allontana dall'area prevista;

la stazione base viene scollegata dall'alimentazione;

il cinturino del braccialetto viene forzato nel tentativo di rimozione.

Il soggetto è monitorato negli spostamenti anche qualora si allontani dal luogo degli arresti/detenzione domiciliare, facilitandone l'individuazione.

Il sistema è ampiamente utilizzato e costituisce circa il 50 per cento del totale delle attuali applicazioni di braccialetti elettronici: tra il gennaio 2024 e l'agosto 2025 tra i 500 e i 900 mensili, con una media di 650 mensili.

B) TRACCIAMENTO (divieto di avvicinamento a determinati luoghi)

Il provvedimento dell'Autorità giudiziaria impone di tracciare gli spostamenti della persona da controllare, generando un allarme qualora acceda a determinate *zone di esclusione* o esca da prefissate *zone di inclusione*. Il braccialetto in questa fattispecie si compone: di un dispositivo mobile tipo *smartphone* (denominato TRAK) e di un braccialetto elettronico (PID).

Il dispositivo mobile tipo *smartphone* (TRAK) rileva la posizione geografica tramite GPS e la trasmette tramite rete GSM consentendo di monitorare gli spostamenti della persona da controllare. Gli eventuali allarmi derivanti da determinate situazioni, ad esempio accesso in zona

« non consentita » stabilita dall'autorità giudiziaria, sono trasmessi alla centrale operativa della Forza di polizia di riferimento.

Il braccialetto elettronico (PID), applicato al soggetto da controllare, dialoga con il dispositivo mobile tipo *smartphone* che deve essere sempre carico e dal soggetto portato con sé perché, tramite segnale radiomobile, ne consente il monitoraggio.

Quando la persona si trova in una zona con scarso segnale GPS, la localizzazione viene comunque effettuata, sebbene con minor precisione impiegando il servizio di posizionamento rispetto alle celle telefoniche denominato LBS (*Location Based Service*).

In questo caso si generano allarmi presso la centrale operativa della Forza di polizia di riferimento:

se il dispositivo mobile tipo *smartphone* si allontana troppo dal braccialetto elettronico;

se si scarica la batteria del dispositivo mobile tipo *smartphone* (ovvero quella della cavigliera, però di lunga durata);

se manca il segnale radiomobile;

se il cinturino del braccialetto elettronico viene forzato nel tentativo di rimozione.

Il braccialetto trova applicazione per la misura prevista dall'articolo 282-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, relativa al divieto di avvicinamento a determinati luoghi (a partire dalla casa familiare) qualora non si accompagni il divieto di avvicinamento alla vittima o ad altre persone di cui all'articolo 282-*ter* del codice di procedura penale.

L'applicazione di questi dispositivi, non affiancati a quelli di monitoraggio di prossimità (*antistalking*) è limitatissimo: da gennaio 2024 ad agosto 2025 una media di circa 20 al mese.

C) MONITORAGGIO CON TRACCIAMENTO

Si tratta di un sistema che somma i due precedenti.

Il provvedimento dell'autorità giudiziaria impone di monitorare il soggetto all'interno di uno o più luoghi predefiniti (ad esempio il proprio domicilio) secondo le modalità e negli orari stabiliti e, contestualmente, di tracciarne gli spostamenti generando un allarme qualora il soggetto acceda a determinate *zone di esclusione* o esca da prefissate *zone di inclusione*. Si compone di:

un dispositivo mobile tipo *smartphone* (denominato TRAK);

un braccialetto elettronico (PID);

una stazione base (HB).

Il braccialetto elettronico rileva la posizione geografica tramite GPS, consentendo di monitorare gli spostamenti del soggetto.

Il braccialetto elettronico dialoga con la stazione base determinando la presenza in una zona consentita stabilita dall'autorità giudiziaria.

Gli eventuali allarmi sono trasmessi alla centrale operativa della Forza di polizia di riferimento tramite rete radiomobile.

Il sistema è scarsamente applicato: da gennaio 2024 ad agosto 2025 risulta una media di circa 25 al mese.

D) IL TRACCIAMENTO DI PROSSIMITÀ OVVERO IL BRACCIALETTO ELETTRONICO *ANTISTALKING* (divieto di avvicinamento a determinati luoghi e a persone)

Il sistema riguarda, oggi, circa il 50 per cento delle applicazioni totali di braccialetti elettronici. Per la descrizione si rinvia al paragrafo che segue.

6. IN PARTICOLARE, IL BRACCIALETTO ELETTRONICO *ANTI-STALKING* APPLICATO AI SENSI DEGLI ARTICOLI 282-BIS E 282-TER DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

6.1. Il braccialetto *antistalking*

Sulla base del capitolato tecnico e di quanto emerso nel corso dei lavori della Commissione – in particolare per quanto offerto nell’audizione e con i documenti depositati dal dottor Menditto⁽⁵⁶⁾ e dell’ingegner Reale⁽⁵⁷⁾ – si esamineranno più oltre nel dettaglio le modalità di funzionamento del braccialetto *antistalking* (tecnicamente scenario di « tracciamento di prossimità »), oggetto della presente relazione.

Col termine « braccialetto elettronico » si indica, non solo il vero e proprio « braccialetto » (cavigliera apposta alla gamba della persona da controllare), ma anche gli apparecchi (simili a uno *smartphone*) consegnati alla persona da controllare e alle persone da tutelare che consentono di rilevare il mancato rispetto della distanza prevista dal provvedimento dell’autorità giudiziaria con l’avvicinamento alle zone di esclusione.

Questa tipologia di braccialetto elettronico è utilizzata per la misura cautelare prevista dagli articoli 282-bis e 282-ter del codice procedura penale (e in materia di misure di prevenzione) del divieto di avvicinamento alle persone da tutelare e a determinati luoghi indicati nel provvedimento dell’autorità giudiziaria.

6.2. I dispositivi relativi alla persona da controllare

Per la persona da controllare il sistema si compone di:

un braccialetto elettronico (PID), dunque di una cavigliera applicato alla persona da controllare;

(56) Cfr. anche la richiesta di archiviazione del 12 giugno 2025, trasmessa alla Commissione e a varie autorità già interessate per i malfunzionamenti e l’indisponibilità degli apparati. Venivano svolte indagini delegate al Reparto Tecnologie Informatiche del R.I.S. (Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche) al fine di procedere ad accertamenti tecnici sui dispositivi elettronici ricostruendo la normativa tecnica e operativa, con specifico riferimento: alla ricostruzione della tecnologia utilizzata, all’applicazione funzionamento dei presidi elettronici circa gli allarmi generati e alla loro gestione da parte della Forze di polizia verificando anche, per quanto possibile, le « cause dei “malfunzionamenti” che hanno imposto la sostituzione degli apparecchi nei casi verificatisi ».

(57) Cfr. l’audizione dell’ingegner Reale, esperto di informatica forense, del 10 febbraio 2025 e la memoria « *Verifiche tecniche sul braccialetto elettronico* », trasmessa dallo stesso Reale alla Commissione.

un dispositivo mobile tipo *smartphone* (denominato TRAK).

Il braccialetto elettronico, come già evidenziato, consiste in un *cinturino* da applicare alla caviglia della persona da monitorare. Si tratta di un dispositivo elettronico, compatto ed ermetico che presenta specifiche caratteristiche, in particolare:

dotazione di una batteria integrata con un ciclo di vita della durata non inferiore a 6 mesi, periodicamente monitorato da remoto in modo tale che sia possibile programmare per tempo un intervento sostitutivo;

non rimovibilità per tutta la durata della misura, tranne in caso di manutenzione;

capacità di comunicare con segnale GPS con l'apparecchio tipo *smartphone* consegnato alla persona da monitorare;

idoneità a rilevare e a segnalare determinate tipologie di allarmi (cfr. *infra*).

Immagine del braccialetto elettronico.

L'apparecchio tipo *smartphone* consegnato alla persona da monitorare, munito di batteria da ricaricare con collegamento alla rete elettrica, deve avere plurime caratteristiche, tra le principali:

costante comunicazione mediante GPS con il braccialetto elettronico;

localizzazione del soggetto monitorato in tempo reale tramite segnale GPS e GSM (rete degli ordinari telefoni cellulari di qualunque operatore telefonico);

capacità di supportare una comunicazione voce e dati bidirezionale con il Centro Elettronico di Monitoraggio C.E.M. (gestito dalla società incaricata) e di consentire al soggetto monitorato di comunicare telefonicamente con il personale del C.E.M. mediante un numero di telefono preconfigurato sul dispositivo;

essere in grado di conservare su una memoria interna tutti gli eventi (ad esempio allarmi, dati di localizzazione) relativi agli ultimi 10 giorni, comprensivi del riferimento temporale e di trasmettere gli eventi memorizzati, in caso di perdita del canale di comunicazione verso il C.E.M., non appena il collegamento viene ripristinato.

Il dispositivo non può essere spento manualmente, quindi si disattiva se la batteria si scarica completamente e si riaccende con la ricarica della stessa.

6.3. I dispositivi relativi alla persona da tutelare

Dal lato della vittima (e delle altre persone da tutelare) il sistema prevede un dispositivo mobile tipo *smartphone* (denominato VTU,

Victim's Tracking Unit), munito di batteria da ricaricare con collegamento alla rete elettrica. Questo dispositivo:

rileva la posizione geografica della vittima tramite segnale GPS e GSM (rete degli ordinari telefoni cellulari di qualunque operatore telefonico), consentendo di monitorarne gli spostamenti;

attiva la sala operativa delle Forze di polizia nel caso di allarmi derivanti da determinate situazioni, ad esempio avvicinamento non consentito da parte della persona da controllare alla distanza stabilita dall'autorità giudiziaria;

avverte la vittima, con un allarme sul *display* del dispositivo e con un segnale acustico, l'avvicinamento non consentito solo quando la persona da controllare si trovi in immediata prossimità (circa 30-50 metri) e non fin dal momento in cui è stata violata la distanza prevista dall'autorità giudiziaria per evitare eccessive preoccupazioni. Infatti, dopo l'iniziale superamento della distanza minima la persona da controllare si può allontanare o spontaneamente⁽⁵⁸⁾ o perché contattato dalle Forze di polizia che rilevano l'allarme presso la sala operativa;

è munito, da epoca recente, di un tasto SOS che consente alla vittima di richiedere l'intervento delle Forze di polizia⁽⁵⁹⁾.

Il dispositivo non può essere spento manualmente, quindi si disattiva se la batteria si scarica completamente e si riaccende con la ricarica della stessa.

6.4. La tipologia di dispositivi mobili (tipo *smartphone*), la loro interazione, i compiti del RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A.

I due apparecchi tipo *smartphone* consegnati alla persona da controllare e alle/e persona/e da tutelare sono analoghi agli ordinari *smartphone*, con funzionalità equivalente, con riferimento alle diverse funzioni, compresa la connettività sia nel traffico voce sia nella comunicazione dati.

Dispositivi « stalker » e « vittima »

I dispositivi consegnati alla persona da controllare e a quella da tutelare non presentano differenze rilevabili rispetto ad altri dispositivi *smartphone* presenti sul mercato e comunemente utilizzati. Sono normali *apparecchi* personalizzati attraverso specifico *software* installato⁽⁶⁰⁾. I dispositivi hanno il compito di segnalare la posizione della persona da controllare e da tutelare, tramite la trasmissione delle coordinate GPS, oppure tramite triangolazione delle celle agganciate dai dispositivi, utilizzando il segnale radiomobile GSM (rete cellulare) in modo che il sistema possa rilevare eventuali violazioni nei termini di distanza inferiore a quella prevista nel provvedimento applicativo della misura cautelare, nonché di far emettere un allarme sonoro e

(58) Può trattarsi di superamento « inconsapevole », dunque penalmente irrilevante, ovvero « consapevole » con integrazione del delitto di cui all'articolo 387-bis del codice penale. La valutazione preliminare è operata dalle Forze di polizia in base alle circostanze del caso e, soprattutto, rilevando il tracciato dello spostamento.

(59) All'esito del miglioramento del sistema questo è divenuto « allarme prioritario ».

(60) In tal senso cfr. la memoria dell'ingegner Reale.

visivo sul terminale della vittima nel caso di distanza con il terminale utente dello *stalker* nell'ordine di qualche decina di metri (variabile in relazione alle condizioni ambientali come ad esempio spazio aperto piuttosto che area con ostacoli).

Occorre che i due dispositivi trasmettano in modo continuativo la loro posizione (ovvero le coordinate GPS, al sistema, al fine del calcolo della distanza tra gli stessi) e siano in grado di ricevere eventuali chiamate e, solamente per il terminale « vittima », inviare un allarme di SOS.

Le SIM sono fornite dal RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., che offre i servizi di telefonia mobile in Italia combinando la propria infrastruttura e *partnership* con altri operatori. Nella fattispecie, i partner sono TIM e WIND3. Ciò significa, quindi, che la rete di copertura garantita per questi terminali sia concettualmente « la somma » di tutte le reti radiomobili presenti sul territorio nazionale.

I dispositivi tipo smartphone alla persona da controllare (« stalker ») e da tutelare (« vittima »).

6.5. Il riparto dei compiti tra società incaricata e Forze di polizia: applicazione, manutenzione e sostituzione dei dispositivi

La gestione operativa del sistema è affidata alla società che fornisce il servizio, quindi al RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., responsabile dell'installazione e della disattivazione e della manutenzione dei dispositivi oltre che dell'assistenza tecnica continua.

Il capitolato tecnico prevede plurime attività a carico della società aggiudicatarie, analiticamente descritte:

a) fornire assistenza tecnica, gestire le procedure operative e gli allarmi interagendo con le Forze di polizia interessate (Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di finanza, specificamente Comandi Gruppo Carabinieri e Guardia di finanza e Questure). Come si dirà anche oltre, vi è un Centro Elettronico di Monitoraggio (C.E.M.) presso il RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. in cui il personale si occupa del monitoraggio tecnico operativo dei dispositivi di controllo e degli allarmi con un apposito sistema *software* di monitoraggio, denominato EmSys, che trasmette i dati alle sale operative delle Forze di polizia;

b) provvedere a quanto necessario per attivare, mantenere, gestire i dispositivi e i relativi allarmi generati, in particolare: verifica del livello di copertura radiomobile presso la residenza/dimora, il luogo di lavoro e il luogo di abituale frequentazione indicato dall'autorità giudiziaria; attivazione di una SIM voce e dati; fornitura dei dispositivi previsti; installazione ed attivazione dei dispositivi presso il domicilio indicato; verifica della piena funzionalità del sistema; illustrazione alle persone da controllare e da tutelare del funzionamento dei dispositivi, congiuntamente con le Forze di polizia che hanno in carico la misura; disattivazione dei dispositivi al termine della misura; disinstallazione e ritiro dei dispositivi; attività di manutenzione sulle linee di connettività e sui dispositivi forniti; quant'altro necessario per l'erogazione del servizio.

Le principali attività saranno, nel dettaglio, esaminate oltre, indicando quanto previsto dal capitolato, la concreta esecuzione del servizio, le criticità evidenziate per i dispositivi *antistalking*, la graduale soluzione delle criticità e quelle ancora presenti.

7. GLI APPROFONDIMENTI SUL BRACCIALETTO ELETTRONICO (DISPOSITIVI) ANTISTALKING: LE CRITICITÀ RILEVATE, LA LORO GRADUALE SOLUZIONE (ANCORA IN CORSO)

7.1. L'esponenziale incremento nell'applicazione dei braccialetti *antistalking* derivante dall'obbligatorietà prevista dalla legge 24 novembre 2023, n. 168

Per rispondere alla richiesta di approfondimento oggetto dell'inchiesta è opportuno esaminare nel dettaglio le diverse fasi di operatività del braccialetto elettronico *antistalking* evidenziando le criticità rilevate, ove presenti, e la loro graduale soluzione seppur parziale, anche al fine di valutare eventuali suggerimenti operativi.

Va, comunque, premesso che le criticità riscontrate – tra cui problemi di copertura, durata delle batterie, falsi allarmi e ritardi nelle segnalazioni – non devono essere lette esclusivamente come limiti tecnologici, ma come indicatori della necessità di un sistema integrato di gestione del rischio.

Il primo elemento che viene in rilievo, e che consentirà di inquadrare le criticità rilevate, è costituito dall'esponenziale incremento dell'utilizzo del braccialetto elettronico *antistalking*.

La relazione tecnica al progetto di legge A.C. n. 1294, definitivamente approvato e divenuto legge 24 novembre 2023, n. 168, evidenzia che nel triennio 2019-2022 non sono mai stati utilizzati i 1.200 apparati mensili disponibili contrattualmente, con una media di 426 richieste mensili, pari al 35,5 per cento della disponibilità, quasi tutte relative ad apparati per gli arresti domiciliari o per la detenzione domiciliare. L'utilizzo del braccialetto elettronico *antistalking* era molto limitato: nell'intero anno 2020, 218 su un totale di 5631, nell'anno 2021, 266 su 5.620. Vi è stato un lento incremento nell'anno 2023.

Fino al novembre 2023, quando il braccialetto *antistalking* era rimesso alla discrezionalità del giudice, mediamente venivano applicati 20 braccialetti al mese, pari al 4 per cento del totale.

Lo scenario è radicalmente mutato con l'obbligo imposto opportunamente dalla legge n. 168 del 2023 per le misure previste dagli articoli 282-*bis* (allontanamento dalla casa familiare) e 282-*ter* (divieto di avvicinamento) del codice di procedura penale e per le misure di prevenzione (articolo 4, lett. i-*ter*, del Codice antimafia di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011): nel dicembre 2023, 217 *antistalking*, su un totale di 707 complessivi; nel gennaio 2024, 500 su un totale di 1.083.

Dunque, senza una adeguata previsione dell'impatto della legge n. 168 del 2023 – che già nel disegno di legge presentato dal Governo prevedeva l'obbligatorietà del dispositivo come una delle misure caratterizzanti il provvedimento⁽⁶¹⁾ –, le richieste di dispositivi *antistalking* risultano, dal gennaio 2024, moltiplicate per 25 (da 20 a 500 mensili).

(61) Cfr. la relazione con riferimento all'articolo 10 del disegno di legge A.C. 1294.

Le esigenze sono aumentate fino a raggiungere da settembre 2024 ad agosto 2025 mediamente 620 dispositivi *antistalking* applicati mensilmente, senza calcolare le richieste in parte inevase per insufficienza del numero massimo complessivo di 1.200⁽⁶²⁾.

L'obbligo imposto e l'esponenziale aumento di richiesta di questi dispositivi (rimanendo invariato il numero di quelli per arresti domiciliari), come si vedrà, hanno comportato plurime criticità.

Va sottolineato, in ogni caso, il progressivo incremento delle misure a tutela delle vittime di violenza di genere, domestica e contro le donne, attestato dal numero di braccialetti attivi mensilmente dall'agosto 2024 al giugno 2025, oscillanti tra 10.000 e 11.000, in cui progressivamente il rapporto tra arresti domiciliari e *antistalking* è gradualmente giunto a circa il 50 per cento:

c) per gli arresti domiciliari, sono attivi complessivamente ogni mese tra 5.391 e 5.697 apparati, dunque con un dato costante;

d) per gli *antistalking*, sono attivi ogni mese da 4.115 di agosto 2024 apparati al picco di 5.724 nel giugno 2025, dunque in progressivo aumento.

7.2. Il prioritario accertamento della « fattibilità tecnica », poi divenuta « fattibilità tecnica e operativa »

7.2.1. L'iniziale accertamento della sola « fattibilità tecnica », le prime criticità rilevate

La legge n. 168 del 2023 ha modificato l'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, norma di carattere generale in materia di applicazione del braccialetto elettronico, sostituendo all'accertamento della « disponibilità » degli apparati, di cui era ormai attestata la sufficienza, la verifica della « fattibilità tecnica » da parte della polizia giudiziaria. Accertamento necessario anche per le misure non custodiali e, dunque, per il braccialetto elettronico *antistalking*.

Analogo accertamento della « fattibilità tecnica » da parte della polizia giudiziaria era previsto per il braccialetto elettronico applicato per le misure di prevenzione (articolo 4, comma 1, lett. i-*ter*, del decreto legislativo n. 159 del 2011).

La relazione illustrativa al disegno di legge A.C. 1294 precisa che la nuova formulazione collegava la modalità di controllo alla concreta attivabilità ed effettiva funzionalità, negli specifici casi e contesti applicativi, dei braccialetti elettronici: « Difatti, l'attivabilità e la funzionalità di tali dispositivi dipende, in ragione dell'attuale livello delle pertinenti cognizioni e applicazioni scientifiche, da diversi fattori tecnici e operativi, anche di natura estrinseca, cioè indipendenti dall'autorità giudiziaria o dalla polizia giudiziaria....(occorre) necessariamente un controllo effettuato a monte, per il tramite sia dell'operatore economico che degli altri soggetti responsabili dell'esecuzione del

(62) I dati che seguono sono tratti dalla richiesta di archiviazione del procedimento n. 8674/2024/I relativo ai malfunzionamenti dei c.d. braccialetti elettronici trasmessa il 12 giugno 2025 dalla procura della Repubblica di Tivoli che ha acquisito specifiche informazioni dal Ministero dell'interno. Utili anche i dati offerti dalla dottoressa Francesca Fava, Direttrice del Servizio controllo del territorio del dipartimento della Pubblica Sicurezza, a margine dell'audizione svolta il 29 ottobre 2025.

contratto, delle caratteristiche ambientali, della copertura radiomobile, della qualità della connessione e dei tempi di trasmissione dei segnali elettronici del luogo o dell'area di installazione, attivazione e gestione del predetto strumento elettronico ».

Una prima criticità, derivante sostanzialmente dalla « novità » del dispositivo e dal gran numero di applicazioni, è rappresentata dalla mancanza di indicazioni sulle modalità di accertamento della fattibilità tecnica. Ad esempio, i dispositivi mobili tipo *smartphone* sono spesso applicati/consegnati alle persone da controllare e da tutelare presso il comando di polizia giudiziaria delegato all'esecuzione, senza previa verifica della presenza del segnale radiomobile, indispensabile per rilevare gli spostamenti e, dunque, le violazioni. Nessuna verifica viene effettuata nei luoghi di residenza della persona da tutelare o da questa abitualmente frequentati.

7.2.2. La graduale soluzione della criticità, il decreto legge 29 novembre 2024, n. 178, la « fattibilità tecnica e operativa »

Le criticità rilevate segnalate dall'Autorità giudiziaria sono state oggetto di attenzione da parte dell'apposito « Tavolo tecnico interforze », istituito con tempestività il 14 dicembre 2023 presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, del Dipartimento della Pubblica Sicurezza ⁽⁶³⁾.

Dopo alcune iniziali indicazioni e l'emanazione di un'apposita circolare del 21 ottobre 2024 ⁽⁶⁴⁾ su indicazioni del Tavolo tecnico interforze, interviene l'articolo 7 del decreto legge 29 novembre 2024, n.178, convertito con modificazioni dalla legge 23 gennaio 2025, n. 4, che aggiunge all'accertamento della fattibilità « tecnica » anche quella operativa.

La norma inserisce l'articolo 97-ter nelle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale, per cui la polizia giudiziaria, anche coadiuvata da operatori della società incaricata di fornire i relativi servizi elettronici o tecnici, all'atto dell'accertamento della fattibilità tecnica-operativa, di cui agli articoli 275-bis, 282-bis e 282-ter codice procedura penale (da intendersi richiamata anche l'ipotesi del bracciale elettronico ai sensi del decreto legislativo n. 159 del 2011), verifica senza ritardo e comunque entro quarantotto ore « l'attivabilità, l'operatività e la funzionalità del bracciale », « negli specifici casi e contesti applicativi, analizzando le caratteristiche dei luoghi, le distanze, la copertura di rete, la qualità della connessione e i tempi di

(63) Istituito con decreto del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza a far data dal 14 dicembre 2023, per migliorare la funzionalità ed efficienza del sistema di monitoraggio realizzato con l'ausilio dei dispositivi elettronici.

(64) Si prevede anche la necessità di effettuare verifiche sulla concreta efficacia del dispositivo di monitoraggio, dopo l'applicazione del bracciale, attraverso dei report settimanali che la società erogatrice del servizio (Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A.) deve fornire ad ogni ufficio che ha in carico la misura registrando il superamento di un numero predeterminato di *alert* sintomatici di anomalie tecniche (es. mancata copertura di rete, disturbo sulle frequenze etc.) ovvero di comportamenti poco collaborativi da parte dei soggetti monitorati (es. batteria scarica, non portare con sé il dispositivo, ecc.). Si dispone che tali report, qualora dovessero segnalare ricorrenti criticità sopravvenute tali da compromettere l'efficacia del controllo mediante mezzi elettronici, dovranno formare oggetto di apposita comunicazione all'A.G. per consentirle eventualmente di rivalutare la misura in atto.

trasmissione dei segnali elettronici del luogo o dell'area di installazione, la gestione dei predetti mezzi o strumenti e ogni altra circostanza rilevante in concreto ai fini della valutazione dell'efficacia del controllo sull'osservanza delle prescrizioni imposte all'imputato. ».

Attualmente l'accertamento della fattibilità tecnico-operativa non viene, però, eseguito dal RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., fornitrice del servizio, che, eccedendo l'estraneità di tali adempimenti dal novero delle attività cui è vincolato dal contratto di servizio vigente, si ritiene incompetente.

Sono state elaborate e fornite agli operatori delle Forze di polizia alcune indicazioni e suggerimenti finalizzati ad ottemperare alla delega dell'autorità giudiziaria. Per dare piena ed uniforme attuazione al nuovo dettato normativo, è stato elaborato in seno al Tavolo tecnico interforze un documento di indirizzo condiviso contenente *Linee guida* allo scopo di fornire agli operatori incaricati dell'esecuzione degli accertamenti sulla fattibilità sia tecnica che operativa un orientamento chiaro e univoco circa le attività da svolgere, i criteri da seguire e i parametri ai quali attenersi nell'esecuzione delle verifiche demandate dalla normativa vigente.

In sintesi, quanto alla *fattibilità tecnica*, si fa riferimento alla presenza di un'adeguata copertura di rete e di una connessione qualitativamente soddisfacente, anche relativamente ai tempi di trasmissione dei segnali elettronici, con riferimento ai luoghi o alle aree in cui il braccialetto dovrà essere installato. Nel concetto di fattibilità tecnica va ricompresa anche la effettiva disponibilità dei dispositivi di monitoraggio elettronico da parte della società fornitrice del servizio, rilevata nel momento in cui la richiesta di fattibilità viene riscontrata.

Quanto alla *persona da tutelare*, la verifica sulla fattibilità tecnica:

va eseguita presso i luoghi di residenza/dimora abituale e di lavoro ovvero di protratta quotidiana permanenza della vittima;

è corredata anche da un accertamento della copertura di rete sull'area prevista dal provvedimento dall'abitazione e dal luogo di lavoro e/o di abituale frequentazione, anche acquisendo dalla persona offesa informazioni circa i suoi luoghi di frequentazione abituali al momento della denuncia, al fine non solo di garantire la verifica tecnica ma anche di avere notizia delle sue abitudini che possono risultare utili sul piano operativo in caso di intervento. In tal modo l'autorità giudiziaria, già in fase di ricezione della notizia di reato, avrà un attento quadro informativo che consentirà di valutare a priori e quindi ancora prima di delegare la polizia giudiziaria alla verifica di fattibilità tecnica ed operativa, se la misura è da considerarsi idonea ed efficace a garantire la protezione della vittima.

Per la *persona da controllare*, la fattibilità tecnica va eseguita presso i luoghi di residenza/dimora abituale e di lavoro ovvero di protratta quotidiana permanenza anche in via cartolare o informatica (cioè, da remoto) presso gli analoghi luoghi di riferimento del presunto aggressore.

Quanto alla *fattibilità operativa* sono previste plurime verifiche da parte della polizia giudiziaria:

la distanza tra i luoghi frequentati dalla vittima (residenza/dimora, sede di lavoro o, in alternativa altri luoghi abitualmente visitati

per un lasso di tempo considerevole) e quelli analoghi riferiti all'aggressore;

le caratteristiche del contesto territoriale di riferimento per la vittima e per il potenziale aggressore, al fine di valutare se l'applicazione del braccialetto sia adeguata ai fini di un efficace controllo dei soggetti monitorati. In perimetri circoscritti, infatti — come è il caso, ad esempio, di un comune di piccole dimensioni — è chiaramente più frequente che possa verificarsi un avvicinamento involontario tra i due, obbligati ad accedere ai medesimi servizi (bar, supermercato, scuola, ufficio postale, banca, studio medico, centro sportivo, piazza o strada di attraversamento obbligato, stesso mezzo pubblico da prendere per recarsi al lavoro se pendolari, ecc). Un contesto di questo tipo, invero, è potenzialmente in grado di generare un *surplus* significativo di allarmi con il concreto rischio di sottovalutazione degli allarmi *reali*;

le tempistiche con cui gli equipaggi delle Forze di polizia sarebbero in grado di raggiungere, in caso di pericolo, la vittima per accordarle la prevista tutela;

l'evidente stato di disagio economico e sociale sia della vittima che dell'aggressore (ad esempio se sono in grado di custodire correttamente i dispositivi o di comprendere il corretto funzionamento, a causa di particolari condizioni di fragilità personale);

le reiterate violazioni o inosservanze del rispetto della misura o le pregresse manomissioni e incurie nell'uso dei dispositivi da parte dei soggetti monitorati, nel caso in cui gli stessi siano stati già in precedenza destinatari di una misura di monitoraggio con l'ausilio di dispositivi elettronici.

Come previsto dal citato comma 2 dell'articolo 97-ter delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale, la polizia giudiziaria deve: eseguire la verifica sulla fattibilità tecnica e operativa della misura senza ritardo e comunque entro 48 ore; comunicare l'esito degli accertamenti di cui sopra senza ritardo e comunque entro le 48 ore successive, tramite un « rapporto » corredato anche dalla documentazione fornita dalla società incaricata del servizio attestante la copertura di rete, la qualità della connessione e i tempi di trasmissione dei segnali elettronici.

7.2.3. Le residue limitate criticità, le soluzioni indicate nel corso delle audizioni

Si è ricordato che attualmente l'accertamento della fattibilità tecnico operativa non viene eseguito dal RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., fornitrice del servizio, che si ritiene incompetente alla verifica della fattibilità tecnica.

Con decreto del 28 novembre 2025, il Ministro dell'interno ha indetto una procedura negoziata per l'acquisizione di « servizi complementari propedeutici all'accertamento della fattibilità tecnica ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 178 del 2024, preliminarmente alla prescrizione, da parte dell'autorità giudiziaria, delle particolari modalità di controllo, di cui agli articoli 275-bis,

282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale, per un arco temporale di 12 (dodici) mesi ».

Con provvedimento dell'11 marzo 2026 del responsabile unico del progetto, Fastweb S.p.A. è risultata aggiudicataria, con la conseguente prossima attivazione del servizio tale da assicurare, secondo quanto riferito in sede di audizione dalla dottoressa Fava, un migliore accertamento della fattibilità tecnico-operativa. L'esito di tali interventi dovrà essere oggetto di attento monitoraggio per verificare l'effettivo superamento della criticità che si riflette sulla funzionalità dell'apparato e sulla effettiva tutela della vittima.

Va aggiunto che l'attuale disposto dell'articolo 97-*ter* disposizioni di attuazione al codice di procedura penale non chiarisce se l'accertamento da parte della polizia giudiziaria di verificare « senza ritardo e comunque entro quarantotto ore » la fattibilità tecnico-operativa (e la trasmissione senza ritardo e comunque nelle successive quarantotto ore all'autorità giudiziaria che procede del rapporto) debba avvenire prima o dopo l'emissione dell'ordinanza cautelare che, come è noto, va eseguita immediatamente. Non a caso le Linee guida citate tendono a fare anticipare, per quanto possibile, detti accertamenti durante le indagini svolte dalla polizia giudiziaria, in particolare durante l'audizione della persona offesa.

Le prassi operative sono diverse, anche se prevale quella di procedere con la seguente cadenza:

emissione dell'ordinanza applicativa della misura e trasmissione per l'esecuzione alla polizia giudiziaria;

esecuzione, con notifica, della misura all'indagato/imputato (con conseguente obbligo di rispetto da parte dell'indagato/imputato, pena il delitto di cui all'articolo 387-*bis* del codice penale) e alla persona offesa;

acquisizione del consenso all'applicazione del dispositivo da parte dell'indagato/imputato;

comunicazione a Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. per la successiva applicazione (contrattualmente entro 4 giorni, come si vedrà oltre, anche dopo un mese);

avvio dell'accertamento della fattibilità tecnica e operativa, conclusa entro 48 ore, con esecuzione se positiva (dunque, il pubblico ministero e il giudice ricevono il verbale di esecuzione e applicazione del dispositivo) ovvero se negativa comunicazione del rapporto all'autorità giudiziaria che valuta l'applicazione di una misura più grave.

7.3. L'applicazione dei dispositivi: la loro insufficienza

7.3.1. L'iniziale (fino a maggio 2024) insufficienza dei dispositivi in capo al RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A.

Si è già evidenziato (cfr. *supra*, par. 7.1) che vi è stato un graduale incremento dell'utilizzo del braccialetto elettronico *antistalking*. Da una media di 20 applicazioni mensili fino al novembre 2023, con l'entrata in vigore della legge n. 168 del 2023, avvenuta il 9 dicembre 2023, si è avuto un incremento già a gennaio 2024, con una media di 500 circa al mese.

La prima problematica è consistita nella incapacità della società incaricata di fare fronte all'aumento della richiesta di braccialetti *antistalking* (non si è mai verificata una carenza di braccialetti elettronici per gli arresti domiciliari), pur dovendo provvedere contrattualmente a un massimo di 1.200 mensili entro 4 giorni dalla richiesta.

La criticità veniva segnalata tempestivamente, anche dall'autorità giudiziaria, al Ministero dell'interno e ad altre autorità, rappresentando che il ritardo nell'applicazione dei braccialetti elettronici rispetto ai quattro giorni previsti dall'atto negoziale, derivante dall'impossibilità da parte del RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. di approvvigionarsi tempestivamente, comportava un rischio per la persona offesa dopo la notifica del provvedimento all'indagato/imputato (e, dunque, la piena operatività della misura) e prima dell'applicazione del braccialetto elettronico. Infatti, si verifica il concreto pericolo di violazione della misura cautelare, in quanto l'indagato/imputato all'atto della sua esecuzione viene interpellato sul consenso all'applicazione (prestato quasi sempre) e, sapendo che non gli viene applicato, può violare impunemente la misura. In sostanza, è posta a rischio l'incolumità della persona offesa, non essendo presidiata la misura dal braccialetto elettronico, mancando il relativo effetto dissuasivo e la possibilità di immediato *alert* per la polizia giudiziaria. Si segnalavano anche casi di arresti di persone per violazione della misura del divieto di avvicinamento ma in attesa dell'applicazione del braccialetto elettronico.

Il Ministero dell'interno, che già aveva avviato le opportune azioni, interveniva sulla società incaricata chiedendo il rispetto delle disposizioni contrattuali, in particolare la necessità di fare fronte anche con l'incremento della fornitura del 20 per cento (da 1.000 a 1.200 mensili), conseguendo, diversamente, gli effetti negativi per la società previsti dal contratto⁽⁶⁵⁾. Infatti, il capitolato, al punto 2.3. *Dimensionamento del servizio*, prevedeva un numero mensile di 1.000 dispositivi con la possibilità di attivarne fino ad un massimo di 1.200 (+ 20 per cento) con un costo calcolato sul numero di dispositivi applicati mensilmente (punto 6.2).

7.3.2. L'insufficienza (dal giugno 2024 ad oggi) del numero massimo di dispositivi applicabili contrattualmente

Il RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. dal giugno 2024 è riuscito a provvedere anche tempestivamente, entro i 4 giorni previsti.

È emersa, così, una nuova criticità: l'insufficienza dei 1.200 braccialetti elettronici previsti contrattualmente, per ogni mese, con una carenza di circa 300 (numero orientativo).

Raggiunto il numero di 1.200 apparati mensili, l'esecuzione di ulteriori richieste viene rinviata, sulla base dell'ordine cronologico delle richieste, a partire dal primo giorno del mese successivo, con conseguente differimento anche di un mese.

Il Ministero della giustizia ha risposto a quesiti posti da Procure della Repubblica con circolare del 13 maggio 2025 secondo cui: «La previsione di termini stringenti rispetto alle operazioni prodromiche all'attivazione del braccialetto elettronico ("senza ritardo e comunque

(65) L'atto negoziale prevede una specifica disciplina nel caso di ritardate applicazioni dei dispositivi che è in atto da parte del Ministero dell'interno.

entro quarantotto ore”) induce a ritenere che eventuali profili organizzativi o economici non possano precludere, in presenza dei requisiti fissati dal legislatore e ferme le prerogative insindacabili dell’autorità giudiziaria, l’attivazione del controllo a distanza del soggetto sottoposto agli arresti domiciliari ai sensi dell’articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, qualora già disposto dall’autorità giudiziaria ».

La circolare del Ministero della giustizia non modifica le modalità di azione della società che continuava a rispondere alle richieste con PEC del seguente tenore: « per il mese corrente la somma dei provvedimenti attivati nel mese ha raggiunto il numero massimo di attivazione su base mensile previste contrattualmente. Stante quanto sopra vi comunichiamo che la richiesta non può essere accettata. Si rimette all’Amministrazione la valutazione sull’opportunità o necessità di sottoporre la richiesta nel corso del prossimo mese ». Per un certo periodo il RTI ha fornito un *surplus* di braccialetti elettronici rispetto a quelli previsti di 1.200, garantendo l’applicazione, anche tempestiva, disponibilità poi cessata in attesa di una modifica dell’atto negoziale.

7.3.3. Le conseguenze derivanti sulla tutela delle vittime e la soluzione riferita alla Commissione

La ritardata applicazione del braccialetto elettronico si riflette in modo determinante sulla tutela delle persone da tutelare.

A fronte dei quattro giorni previsti contrattualmente, la ritardata applicazione pone seriamente a maggior rischio la persona da tutelare, incrementandosi il rischio di violazione della misura cautelare. Come già richiamato, all’atto dell’immediata esecuzione della misura il soggetto da controllare viene interpellato sul consenso all’applicazione, consenso che è quasi sempre accordato. Nella consapevolezza che il dispositivo non sarà tuttavia applicato tempestivamente, il soggetto potrà violare la misura. In sostanza, pur operativa la misura cautelare (con la conseguente integrazione del delitto di cui all’articolo 387-*bis* del codice penale in caso di violazione) è posta a rischio l’incolumità della persona offesa, non essendo presidiata la misura dal braccialetto elettronico, mancando anche il relativo effetto dissuasivo e la possibilità di immediato « *alert* » per la polizia giudiziaria. Sono stati segnalati anche casi in cui, pur in presenza di un’ordinanza di sostituzione della custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari con divieto di avvicinamento con braccialetto elettronico, non è stata data tempestiva esecuzione, con sacrificio per la libertà personale dell’interessato.

Il raggiungimento del numero massimo mensile e il rinvio dell’applicazione del braccialetto elettronico può riflettersi anche sui dispositivi per gli arresti domiciliari, con conseguente esecuzione della misura in assenza del presidio elettronico e, dunque, di un adeguato controllo (ovvero, in alternativa, con la provvisoria adozione della custodia cautelare in carcere con sacrificio per la libertà personale dell’indagato/imputato).

Per fare fronte all’incremento è stato riferito dalla dottoressa Fava nell’audizione che è in corso di definizione un atto negoziale di « variante » al contratto originario che consentirà di disporre di ulteriori 500 braccialetti al mese, sino ad arrivare ad un tetto massimo

mensile di 1.800 dispositivi (1500+20 per cento)⁽⁶⁶⁾, anche grazie a specifiche previsioni di spesa⁽⁶⁷⁾.

L'intervento indicato, suggerito da tempo, va realizzato in tempi brevi per le ricadute immediate sulla tutela della vittima.

7.4. L'applicazione dei dispositivi, le informazioni da fornire

7.4.1. Le attuali modalità operative

La fornitura, l'installazione (e la disinstallazione) dei dispositivi sono attività tecniche curate dalla ditta incaricata.

Il capitolato tecnico prevede i tempi di installazione (e disinstallazione dei dispositivi), decorrenti dalla comunicazione del provvedimento dell'autorità giudiziaria dalla Forza di polizia al Centro Elettronico di Monitoraggio di Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., fino alla formale comunicazione dell'esito alla Forze di polizia competente: 4 giorni per il braccialetto *antistalking* che, come detto, richiede la connettività radiomobile. In particolare, si prevede che il personale tecnico del RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. (con l'ausilio della polizia giudiziaria) all'atto dell'applicazione e/o consegna dei dispositivi illustri alle persone monitorate/protette il funzionamento dei dispositivi. Risulta anche predisposto un *vademecum* per offrire le opportune spiegazioni redatto con linguaggio tecnico che, però, non risulta con evidenza che sia consegnato alle parti.

Come comunicato alla Commissione, è stato anche disposto che l'ufficio di polizia giudiziaria procedente, al fine di garantire l'efficacia della misura, debba: comunicare all'indagato le prescrizioni da osservare, con specifico riferimento all'obbligo di mantenere la piena efficienza del dispositivo elettronico applicato; informare la vittima sulla tipologia di dispositivo di monitoraggio attivato a sua tutela e sulle regole da seguire al fine di garantirne il corretto funzionamento.

7.4.2. La criticità rilevata, le prospettive di soluzione riferite alla Commissione

È stato rilevato che non sempre sono offerte adeguate informazioni alla persona da controllare e a quella da tutelare pur cui sembra opportuno:

richiedere un'adeguata formazione del personale tecnico della società incaricata che procede all'installazione dell'apparato (oltre che della polizia giudiziaria) in ordine al tema della violenza domestica e ai danni delle donne;

procedere a un'adeguata spiegazione, compendiata anche in un opuscolo semplice da consegnare alle parti con attestazione dell'avvenuta consegna.

Gli interventi indicati sono necessari in tempi brevi per garantire un'effettiva tutela della vittima che deve essere messa a conoscenza, ad

(66) Informazioni rese, su richiesta della Commissione, dalla dottoressa Fava, Direttrice del Servizio controllo del territorio del dipartimento della Pubblica Sicurezza.

(67) La citata legge n. 148 del 2025 ha previsto adeguate somme per assicurare la migliore funzionalità dei braccialetti elettronici

esempio; del funzionamento dell'apparato, di cosa accade concretamente quando l'aggressore viola le distanze, se e quando scatterà un allarme, i tempi di intervento delle Forze dell'ordine, se e come attivare il tasto SOS, come comportarsi nelle diverse evenienze.

7.5. La rilevazione e la gestione degli allarmi

7.5.1. Le modalità di rilevazione degli allarmi prevista

La ripartizione dei compiti di monitoraggio tra la società incaricata e la polizia giudiziaria viene descritta alla luce del citato capitolato tecnico e di modalità operative affinate nel tempo.

In linea generale, come già anticipato, vi è un Centro Elettronico di Monitoraggio (C.E.M.) presso il RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. che gestisce le procedure operative, fornisce assistenza tecnica, gestisce gli allarmi ed interagisce con le Forze di polizia interessate (Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza, specificamente Comandi Gruppo Carabinieri e Guardia di Finanza e Questure).

Il personale del C.E.M. si occupa del monitoraggio tecnico operativo dei dispositivi di controllo e degli allarmi con un sistema di monitoraggio, denominato EmSys (sviluppato dal RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A., con continui aggiornamenti), al fine di ridurre al minimo il numero di allarmi non necessari, occupandosi di gestire le fasi di *trouble ticketing* e gli interventi di assistenza tecnica, fornendo assistenza telefonica ai soggetti sottoposti al monitoraggio e interagendo con il personale delle Forze di polizia sia telefonicamente che via PEC.

Le sale operative, separate per ciascuna Forza di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) sono collegate al C.E.M. di Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. mediante una connettività basata su VPN-IPSec su rete Internet, mantenendo la gestione dei dispositivi separata per ciascuna Forza di polizia.

Per la polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri vengono impiegate le postazioni già presenti nelle rispettive sale operative e il *software* centralizzato per la gestione dei dispositivi, oggetto della fornitura prevista dal capitolato, deve interfacciarsi per la gestione degli allarmi con gli applicativi 112NUE, installato nelle postazioni presso le questure e i commissariati distaccati, e CC112 NUE, installato nelle postazioni presso i comandi provinciali/gruppo competenti sul territorio ⁽⁶⁸⁾.

Disposta l'applicazione del braccialetto elettronico, l'esecuzione del provvedimento dell'autorità giudiziaria avviene nel seguente modo:

la polizia giudiziaria delegata informa il C.E.M. mediante comunicazione via PEC (condividendo anche le zone di esclusione e di inclusione da configurare sul sistema per monitorare il soggetto in ambito *outdoor*), una volta acquisito il consenso dell'interessato all'applicazione del braccialetto elettronico;

(68) Componendo qualsiasi numero dell'emergenza (112, 113, 115, 118) il cittadino entra in contatto con l'operatore della Centrale Unica di Risposta (CUR) del servizio NUE 112 che prende in carico la chiamata, se necessario attiva una teleconferenza per la traduzione multilingue, e procede in pochi secondi all'immediata localizzazione del chiamante.

il C.E.M., dopo aver coordinato internamente le attività necessarie per la messa a disposizione del materiale occorrente per l'attivazione, si accorda con il presidio provinciale della Forza di polizia competente per l'installazione del braccialetto elettronico, confermando l'appuntamento mediante comunicazione via PEC e attraverso una chiamata telefonica;

la fornitura, l'installazione e la disinstallazione del dispositivo sono attività tecniche curate dalla ditta incaricata;

a seguito dell'esito positivo dell'installazione del braccialetto elettronico la polizia giudiziaria trasmette al C.E.M. il verbale di corretta installazione del braccialetto elettronico.

Il personale del C.E.M. si occupa del monitoraggio tecnico operativo dei dispositivi di controllo e dell'invio degli allarmi alle Forze di polizia competenti.

In particolare, il *software* gestionale *EmSys* riceve le notifiche degli eventi inviate dai dispositivi elettronici di sorveglianza e li invia dal C.E.M. alla Centrale Operativa delle Forze di polizia.

La gestione dell'allarme presso le sale operative avviene a cura dell'operatore avente profilo di *Utilizzatore di Centrale Operativa*.

Il *software* deve consentire il controllo dei processi di comunicazione (tra i dispositivi elettronici di sorveglianza, tra gli stessi e il C.E.M., tra il C.E.M. e le Forze di polizia) e la gestione degli allarmi che avviene attraverso fasi ben delimitate:

check consegna allarme in sala operativa;

presa in carico da parte dell'operatore di sala operativa;

trattamento e chiusura dell'allarme.

L'allarme viene inviato dal sistema di gestione al *client* della sala operativa della Forza di polizia di riferimento in pochi secondi; tuttavia, laddove vi sia un guasto che non consenta l'inoltro telematico dell'allarme o dal sistema risulti che l'allarme non sia stato preso in carico dalla Forza di polizia competente, è previsto in pochi minuti l'invio di una PEC e una chiamata telefonica dal CEM alla sala operativa.

L'allarme viene gestito dalla Centrale Operativa sulla scorta delle procedure consolidate di gestione degli allarmi e in base alle disposizioni impartite dal Capo della Centrale Operativa di riferimento.

7.5.2. La gestione degli allarmi prevista dal capitolato. Gli interventi a tutela delle persone cui è prestata protezione

Nel *capitolato tecnico* al paragrafo 4.2.2 vengono illustrate le tipologie di allarme, visualizzabili in due diverse schermate:

di tipo informativo, che presuppongono il solo intervento tecnico;

di tipo operativo, che segnalano violazione delle prescrizioni imposte e richiedono un pronto intervento.

L'elenco degli allarmi, comune a tutte le Forze di polizia, è indicato nel capitolato tecnico come un minimo di eventi che il sistema deve

essere in grado di segnalare in tempo reale e gestire per tipologia di scenario. In particolare, per i braccialetti *antistalking* i principali (ma non esclusivi) allarmi sono i seguenti:

- 1) la batteria del braccialetto è quasi scarica;
- 2) l'integrità del braccialetto è stata compromessa;
- 3) il braccialetto è stato rimosso dal corpo anche senza la rottura dello stesso;
- 4) sono state rilevate delle interferenze a radio frequenza;
- 5) la copertura radiomobile non è disponibile;
- 6) la copertura radiomobile è stata ripristinata;
- 7) il soggetto sotto sorveglianza è entrato/uscito in/da una zona di esclusione;
- 8) il soggetto sotto sorveglianza è fuoriuscito/rientrato da una zona di inclusione;
- 9) la copertura radiomobile non è disponibile;
- 10) la copertura radiomobile è stata ripristinata;
- 11) il dispositivo della persona da controllare e di quelle da tutelare è spento o le batterie sono scariche (è monitorato il livello di carica della batteria).

All'inoltro degli allarmi di tipo operativo alle Forze di polizia segue una PEC.

In caso di mancata ricezione dell'allarme (ad esempio per un malfunzionamento legato alla connettività o agli applicativi) o di mancata presa in carico dell'allarme da parte dell'operatore di sala operativa, il personale di supporto presso il C.E.M. è tenuto a comunicare telefonicamente l'allarme all'operatore di sala operativa.

A seguito delle criticità rilevate, di cui si parlerà oltre, vi è stato un aggiornamento del sistema informatico, operativo dal 9 dicembre 2024, prevedendo l'allarme « richiesta di aiuto della vittima » (classificato in massima priorità), attivabile alla pressione del tasto SOS presente sul dispositivo in dotazione alla vittima. Inoltre, sempre a seguito delle criticità segnalate, è stato previsto un ordine di priorità degli allarmi.

La gestione degli allarmi provenienti dal Sistema, analogamente agli altri allarmi registrati nella centrale operativa, avviene secondo procedure operative affinate nel tempo (cfr. *infra*) ma soprattutto sulla base del bagaglio esperienziale del capo della centrale operativa, responsabile delle istruzioni impartite dal Tavolo tecnico, che nella gestione concordata del territorio gestisce tutti gli allarmi pervenuti e la situazione contingente delle attivazioni concomitanti, consentendo di valutare la priorità di intervento in ciascun allarme.

Nel caso di avvicinamento, sospettato volontario, dell'indagato/imputato alla persona offesa, partono le procedure di protezione della vittima che prevedono la comunicazione dell'emergenza al reparto competente per la misura e, se possibile nel piano di controllo del territorio, l'avvicinamento di una pattuglia nei pressi della vittima.

7.5.3. Le criticità rilevate, le prime segnalazioni

Già nell'aprile 2024, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 168 del 2023 e l'incremento dei braccialetti elettronici *antistalking* applicati, è emersa la criticità dei c.d. falsi allarmi più opportunamente definibili « pluralità » di allarmi perché previsti dal sistema. Il termine « falsi » era riferito al fatto che molti non indicavano una diretta violazione della misura applicata.

Si è ricordato che gli allarmi generati dai dispositivi sono gestiti dal personale presente nella sala operativa (presso le Questure e i comandi Gruppo Carabinieri e Guardia di Finanza), per cui in presenza di allarmi che non evidenziano un'immediata violazione (avvicinamento non consentito) – come batteria scarica o assenza di segnale radio-mobiliare – il singolo operatore di polizia giudiziaria doveva valutare se fare intervenire una pattuglia a tutela della persona offesa ovvero attendere alcuni secondi (o più) per comprendere se trattavasi di « falso » allarme. Decisioni da prendere in tempi molto stretti con effetti anche gravi atteso che anche 500 metri (oggi 1.000 metri) sono percorsi in un tempo molto breve dall'indagato/imputato. « D'altra parte, è capitato più volte che la persona offesa abbia restituito l'apparecchio *antistalking* per le troppo frequenti telefonate degli operatori di polizia giudiziaria che la allertavano per possibili rischi, poi risultati derivanti da ragioni tecniche »⁽⁶⁹⁾.

In più sedi si segnala che una delle principali criticità connesse all'impiego dei braccialetti elettronici *antistalking* è da ricondurre ai plurimi falsi allarmi « anche 2000 allarmi al giorno che insistono su un solo Gruppo Carabinieri, che arriva a gestire fino a 300 apparecchi »⁽⁷⁰⁾.

7.5.4. Le prime soluzioni adottate riferite alla Commissione

È stato riferito alla Commissione⁽⁷¹⁾ che le procedure operative sono state aggiornate nel dicembre 2024, in occasione dell'adeguamento del sistema informatico di gestione EmSys gestito dal RTI FastwebS.p.A./Sielte S.p.A.: è stato introdotto un criterio di priorità degli allarmi (ordinati in base alla loro gravità anziché all'ordine cronologico di arrivo) pertanto agli operatori della centrale operativa vengono messi in evidenza gli allarmi con maggiore indice di rischio che richiedono un intervento tempestivo e viene data la possibilità di archiviare in maniera unitaria gli allarmi della stessa tipologia (es. frequenti disconnessioni dell'alimentazione elettrica).

È stata prevista anche la redazione di un *report*, recante le cosiddette « anomalie di funzionamento », da inviare automaticamente con cadenza settimanale ai reparti che hanno in carico le misure restrittive per consentire all'autorità giudiziaria di effettuare valutazioni sull'efficacia della misura adottata.

Peraltro, nonostante gli aggiornamenti, certamente utili, rimane il sovraccarico di allarmi. A titolo di esempio si è accertato che presso

(69) Cfr. la richiesta di archiviazione del procedimento n. 8674/2024/I della procura della Repubblica di Tivoli.

(70) Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'audizione svolta dal procuratore Menditto presso la Commissione giustizia il 19 dicembre 2024, nell'ambito dell'esame del decreto legge 178 del 2024 (Atto Senato n. 1315).

(71) Cfr. audizione e informazioni fornite dalla dottoressa Fava.

una sala operativa dei Carabinieri sono controllati 650 dispositivi elettronici (non solo *antistalking*) soggetti a continui allarmi (68 tipologie) di cui 14 « Super Alti » (solamente uno di questi è SOS tasto premuto dalla persona offesa senza una specifica caratterizzazione): il personale della sala operativa deve adottare velocemente prima tra i 14 « super allarmi » contattando la persona offesa o attivando i Comandi o le pattuglie *in loco* per avviare l'intervento, solo successivamente può esaminare i 54 allarmi non prioritari indicando nel sistema l'esito di ogni attività.

7.5.5. Le ulteriori soluzioni adottate riferite alla Commissione

È stato riferito alla Commissione ⁽⁷²⁾ che gli allarmi generati da gennaio ad ottobre 2025 sono stati assai consistenti. Nelle sale operative delle Forze di polizia competenti su estesi territori il numero di allarmi non è agevolmente affrontabile pur essendo gestito con elevata professionalità e impegno da parte del personale addetto.

È stato rappresentato che si è provveduto, da ultimo, al rilascio di una nuova interfaccia grafica di acquisizione degli allarmi (*dashboard*) con la classificazione degli *alert* in base al relativo livello di rischio ⁽⁷³⁾ e la loro gestione secondo sistemi di automatica rimozione di quegli allarmi afferenti a situazioni di rischio che siano venute meno in un arco temporale circoscritto ⁽⁷⁴⁾.

Il nuovo sistema ha consentito di alleggerire il carico di lavoro delle sale operative, sottraendo alle stesse la gestione di allarmi tecnici ritenuti non rilevanti in termini di rischio, nonché aggregando quelli riferibili ad uno stesso evento. Inoltre, sono stati resi immediatamente visibili, anche attraverso una colorazione e una grafica differente, un numero ristretto di *alert* indicativi di concreto pericolo che richiedono, invece, un pronto intervento delle Forze di polizia, con specifica attività formativa degli operatori preposti alla gestione degli allarmi.

Infine, è stato condiviso, per l'adozione di un *modus operandi* univoco, un documento di indirizzo contenente linee guida operative d'intervento finalizzate ad orientare gli interventi di competenza delle sale operative.

Malgrado sia data soluzione a numerose situazioni di criticità, il numero ancora oggi elevato di allarmi e la necessità di interventi immediati, selezionando quelli a maggior rischio, anche alla luce delle risorse umane invariate, richiede di interrogarsi circa la adeguatezza della diffusione dei luoghi di gestione degli allarmi alla luce del numero molto consistente dei dispositivi applicati, così come va rivista la capacità preventiva dello strumento intervenendo sui tempi di reazione, tenendo conto di modelli adottati in altri ordinamenti europei che prevedono sistemi multilivello con soglie progressive di preallerta (cfr.

(72) Cfr. audizione e informazioni fornite dalla dottoressa Fava.

(73) Gli allarmi sono attualmente classificati in 4 categorie caratterizzate, anche visivamente, da quattro colori differenti in base al livello di rischi dalle stesse espresso: in rosso sono riportati gli allarmi *super-high*, in arancione gli allarmi *high*, in giallo quelli *medium* e in verde quelli *low*. Tra gli allarmi *super-high* è stato inserito il tasto SOS azionabile dalla vittima connotato dal colore viola.

(74) Ad esempio, se la persona a cui il braccialetto elettronico è stato applicato entra nella zona di separazione ma ne esce dopo 30 secondi l'allarme generato al momento dell'ingresso si spegne automaticamente archiviandosi nello storico degli allarmi.

infra, par. 9). Anche l'eliminazione delle criticità indicate dovrà essere oggetto di costante monitoraggio.

7.6. I « malfunzionamenti » e la sostituzione dei dispositivi

7.6.1. Le indicazioni contenute nel capitolato tecnico. I dati acquisiti

Al punto 4.7 *Assistenza e manutenzione* del capitolato si prevede che la società aggiudicataria deve provvedere all'assistenza e alla manutenzione dell'intero sistema 24 ore su 24 e sette giorni su sette per tutta la durata del contratto, nel rispetto dei livelli di servizio previsti. Tale servizio deve coprire, in particolare:

la manutenzione *hardware*, in termini di ripristino o sostituzione dei dispositivi malfunzionanti o degli apparati guasti;

la manutenzione *software*, in termini di modifica della configurazione dei dispositivi e degli apparati o aggiornamento delle *release software*;

l'assistenza al personale delle Forze di polizia e ai soggetti monitorati attraverso i due numeri verdi (per le chiamate in ingresso).

Si distinguono i diversi guasti e, per quanto qui interessa (punto 4.10), quelli relativi alle persone controllate da tutelare, con sostituzione in 8 ore (guasto « bloccante ») o in 36 ore (guasto non bloccante).

Sono stati forniti i dati relativi alle sostituzioni dei dispositivi imputabili a « presunti guasti o danneggiamenti e/o smarrimenti » da gennaio 2024 a giugno 2025, pari al 21 per cento del totale dei dispositivi in uso nel periodo di riferimento, di cui il 70 per cento circa attribuibile al dispositivo assegnato alla persona da controllare e il restante 30 per cento a quello in dotazione alla vittima⁽⁷⁵⁾. Ogni richiesta di intervento viene evasa, dal personale della ditta, con la sostituzione degli apparecchi, molti dei quali però, dopo una successiva verifica, risultano essere pienamente funzionanti. Il dato si riferisce, quindi, al volume complessivo delle richieste di interventi e non a quello di dispositivi accertati effettivamente guasti o malfunzionanti.

7.6.2. Le verifiche tecniche e il loro esito, in particolare la durata della batteria e i tempi di sostituzione

Nel corso dei lavori della Commissione è emerso il tema del malfunzionamento dei dispositivi mobili consegnati alla persona da controllare e a quelle da tutelare⁽⁷⁶⁾, tanto che alcune vittime restituivano i dispositivi.

(75) Ad esempio: ad agosto 2024, su 4.115 braccialetti attivi *antistalking*, 944 interventi; a giugno 2025 su 5.724 braccialetti *antistalking* attivi, 1.563 interventi.

(76) Solo a titolo esemplificativo si richiama la richiesta di archiviazione trasmessa dalla procura della Repubblica di Tivoli in cui si legge nel provvedimento di iscrizione del procedimento di plurimi malfunzionamenti segnalati dalla polizia giudiziaria con sostituzioni non sempre tempestive dei dispositivi: « Lette le nota dei Carabinieri di OMISSIS in data: 24 ottobre 2024 in cui si rappresentava il malfunzionamento del dispositivo in uso all'indagato, con richiesta di intervento al tecnico di Fastweb; 31 ottobre 2024 in cui si trasmetteva la scheda di intervento con annotata sostituzione dispositivi da old a new »; ...Rilevato che sono stati accertati, in un breve arco temporale, tre casi di malfunzionamento tecnico con sostituzione degli apparati del cd braccialetto

In considerazione della rilevanza della questione sono state condotte prove di carattere tecnico.

I test hanno incluso chiamate vocali, trasmissione dati e verifiche di segnale in ambienti diversi (centri commerciali, garage, aree urbane).

Le verifiche tecniche svolte dall'ingegnere Reale hanno riguardato i dispositivi e, in sede di confronto con la Commissione, è emerso che questi tendono a surriscaldarsi, con un rapido decadimento della carica della batteria (e, dunque, necessità di caricarla con collegamento alla rete elettrica di frequente); inoltre, che il segnale di avvertimento è flebile, un bip o un ronzio, non un allarme sonoro chiaramente distinguibile⁽⁷⁷⁾.

In ogni caso, la conclusione, sul piano tecnico, è stata che i dispositivi ad oggi impiegati nel sistema *antistalking* risultano, in linea generale e al netto dei malfunzionamenti registrati, tecnologicamente affidabili e conformi alle esigenze di tracciamento.

Sostanzialmente analoghe le conclusioni del RIS dei Carabinieri che hanno analizzato due dispositivi assegnati alle persone cui prestare tutela ritirati da Fastweb per malfunzionamento⁽⁷⁸⁾. Il tecnico Fastweb aveva segnalato la presenza di « blocchi funzionali » che impedivano la loro corretta visualizzazione dal C.E.M.. Entrambi i dispositivi sono risultati funzionanti: una volta accesi sono stati in grado di individuare la loro posizione mediante GPS; tuttavia, è stata riscontrata una durata anomala della carica della batteria (solo 6 ore anziché un'intera giornata, come illustrato al *link* <https://www.unihertz.com/it-it/products/jelly-2>).

Il RIS ha accertato, inoltre, che « Nei *file* di *log* degli apparati esaminati sono stati rinvenuti *file* di *dump* (denominati *Tombstone*, in *Android*) generati quando un'applicazione o un processo del sistema va in *crash*. L'interpretazione di questi *file* consentiva di evidenziare un malfunzionamento del modulo *FINGERPRINT*, in grado di generare un consumo anomalo della batteria ». Si aggiunge che ulteriori verifiche non sono state possibili per ragioni tecniche (impossibilità di accedere al database presente nel dispositivo)⁽⁷⁹⁾.

7.6.3. Le prospettive di soluzione delle criticità riferite alla Commissione

elettronico *antistalking*: proc. n. OMISSIS accertato in OMISSIS in data 31 ottobre 2024; proc. n. OMISSIS, accertato in OMISSIS in data 4 novembre 2024; proc. n. OMISSIS, accertato in OMISSIS in data 3 novembre 2024.

(77) Quanto all'osservazione dell'ingegner Reale sul fatto che il dispositivo non aveva emesso alcun allarme, la circostanza deriva dal fatto che « l'allarme sul *display* scatta quando la distanza tra le due persone è di meno di trenta metri. Se la persona si allontana oltre i cento metri, il sistema non la rileva più. », come indicato *supra*.

(78) Apparati consegnati spontaneamente da Fastweb nell'ambito del citato procedimento della procura della Repubblica di Tivoli.

(79) « Esaminando i *files* contenuti all'interno dell'App "*G4S monitoring*" (che gestisce il funzionamento del telefonino come "Braccialetto Elettronico") si è trovato un database chiamato: *master.sqlite*. Il *file master.sqlite*, risulta essere codificato, infatti, quando si prova a leggerlo con il software *SQLCipher*, viene richiesta la *password*, che è nota solo allo sviluppatore del codice sorgente ... ». Dentro tale *file* dovrebbero essere stati memorizzati dati interessanti per capire meglio i malfunzionamenti; tuttavia, la presenza della codifica impedisce ulteriori accertamenti. In conclusione, non è stato possibile verificare il nesso causale tra i *crash* riscontrati in entrambi i dispositivi e i dichiarati « blocchi funzionali » che impedivano la loro corretta visualizzazione dal C.E.M...

L'ingegner Reale ha rappresentato che era in corso un miglioramento della tecnologia degli apparati per eliminare la criticità relativa alla durata della batteria dei dispositivi mobili.

La circostanza è confermata dalla mancanza di segnalazioni in epoca recente, avendo evidentemente il RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. provveduto.

Quanto al profilo del surriscaldamento, non sono emerse specifiche motivazioni, connesse all'utilizzo degli apparecchi. La problematica potrebbe correlarsi a specifici modelli di *smartphone* impiegati.

Non risultano interventi per consentire una migliore lettura dei *file log* presenti nei dispositivi. Si è ricordato che sono emersi:

la non rilevata presenza di un protocollo standardizzato per la gestione e conservazione dei log di sistema e degli apparati sostituiti;

una possibile inadeguata trasparenza nella comunicazione tecnica da parte del gestore, con mancanza di dati analitici immediatamente disponibili;

le probabili limitazioni di accesso ai dati critici (es. database cifrati senza disponibilità delle credenziali di decodifica);

crash sistemici del modulo *fingerprint* (impronta digitale) non sempre adeguatamente diagnosticati né risolti dal fornitore.

Peraltro, il Ministero dell'interno ha comunicato che, al fine di rendere evidenti le reali sostituzioni conseguenti a danni e malfunzionamenti, il RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. è stato incaricato di elaborare un report più dettagliato allo scopo di disporre di informazioni più precise in merito ai malfunzionamenti reali, rispetto a casi di semplice mancata ricarica o di incuria, se non addirittura di volontà di manomissione. Questa elaborazione consentirà una migliore analisi dei malfunzionamenti.

Infine, si è accertato che talvolta non sono stati rispettati i tempi di sostituzione degli apparati.

Le prospettive di soluzione delle criticità offerte alla Commissione dovranno essere oggetto di puntuale monitoraggio.

7.7. L'assenza di segnale radiomobile

7.7.1. La criticità rilevata

I dispositivi rilevano la violazione della distanza prevista solo in presenza del segnale GSM (radiomobile).

Allo stato attuale della tecnologia cellulare, resta confermato che se il dispositivo si trova in un luogo non raggiunto dal segnale non può essere geolocalizzato, ad esempio in un garage sotterraneo, in una cantina o in alta montagna. In queste condizioni « estreme » si generano gli allarmi presso la sala operativa delle Forze di polizia ma non la geolocalizzazione dei soggetti, che invece è garantita in condizioni di basso segnale.

Le prestazioni di connettività sono equiparabili a quelle di un normale *smartphone*, senza particolari limiti tecnici se non quelli fisiologici della copertura di rete. È emerso anche che il telefono

satellitare non rappresenta una valida soluzione alternativa perché in luogo chiuso o sotto terra perderebbe comunque segnale.

7.7.2. Le prospettive di soluzione riferite alla Commissione

La soluzione tecnica preferibile è apparsa l'approntamento di una copertura di rete mobile il più possibile capillare, la cui predisposizione è però in capo ai gestori telefonici che hanno certamente un interesse ad assicurare la maggior copertura ma, d'altra parte, sono anche vincolati al rispetto di logiche di investimento commerciale. Segnala l'ingegner Reale che è un dato confortante il fatto che la capacità trasmissiva che occorre per inviare un segnale di geolocalizzazione è molto bassa, quasi nulla, per cui anche in situazioni critiche il segnale viene talvolta trasmesso, anche con le reti più vecchie e lente (2G).

Il sistema inteso come prodotto elettronico, *device*, dispositivo digitale, per Reale va ripensato come sistema *end to end*. Occorre cioè, definire un protocollo nelle varie casistiche, anche molto dettagliato e preciso, come avvenuto ad esempio in Spagna (*cfr. infra*)⁽⁸⁰⁾.

È stata prospettata una possibile nuova tecnologia, combinata anche con appositi protocolli di rilevazione degli allarmi, con inserimento di applicazioni sullo *smartphone*, della persona da tutelare (evitando un ulteriore dispositivo) e con la cavigliera applicata alla persona da monitorare munita di plurime funzionalità, con utilizzo anche di una piattaforma di intelligenza artificiale⁽⁸¹⁾ (*supra*, par. 2.1).

È opportuno il monitoraggio delle soluzioni che intenderà adottare il Ministero dell'interno nel prossimo atto negoziale sulla fornitura degli apparati.

7.8. L'attività di disinstallazione degli apparati

Col provvedimento di revoca o sostituzione della misura dell'autorità giudiziaria i dispositivi sono disattivati.

Non sono state segnalate criticità.

Interessanti i dati acquisiti: nel 2024 risultano disattivati mensilmente da 100 a 460 dispositivi *antistalking*, nel 2025 da 350 a 650 ma in progressivo aumento. Il dato è in linea con l'incremento delle applicazioni.

8. SPUNTI DI RIFLESSIONE: ALTRI ORDINAMENTI

8.1. Il confronto con altri Paesi: Francia Belgio, Croazia e Norvegia

Come emerso, in particolare, dalle audizioni del dottor Menditto e dell'ingegnere Reale, il raffronto con altri Paesi europei è di particolare interesse perché permette di confrontare il modello italiano con altri in cui la valutazione sulla idoneità della misura del braccialetto elettronico è, ad esempio, affidata al magistrato affiancato da commissioni *ad hoc*: in cui comunque il numero di dispositivi richiesti e in uso è nettamente inferiore, permettendo una gestione più agevole ed efficace; o, ancora, in cui l'affidamento del monitoraggio è stato affidato

(80) Cfr. la memoria dell'ingegner Reale.

(81) Cfr. l'audizione e la documentazione dell'ingegner Montali.

a centrali operative dedicate, private o pubbliche, attive tutti i giorni 24 ore su 24 con personale formato e dedicato. In altre realtà sono stati anche sviluppati protocolli che definiscono nel dettaglio il processo *end-to-end*, per ogni fase del processo, indicando il ruolo di tutti i soggetti coinvolti e stabilendo, caso per caso, come gli operatori dedicati al monitoraggio debbano gestire ciascuna tipologia di allarme, ovvero il chi fa-cosa fa-quando/a fronte di una maggiore attenzione alla distanza minima.

LA FRANCIA

In Francia, il braccialetto elettronico costituisce uno strumento di protezione delle vittime di violenza domestica, istituito dalla *Loi n. 2019-1480* del 28 dicembre 2019 recante misure contro le violenze all'interno della famiglia.

Tale dispositivo è finalizzato ad impedire l'avvicinamento dell'autore di violenze alla persona protetta, attraverso un controllo elettronico in tempo reale. Il sistema prevede un doppio livello di soglia: una distanza di preallerta e una distanza di allerta, con intervento progressivo degli operatori. Tale meccanismo consente un'azione preventiva anticipata e una gestione più graduale del rischio, rafforzando l'efficacia complessiva dello strumento.

Il braccialetto elettronico può essere imposto: nel procedimento civile, mediante ordinanza di protezione emessa dal giudice degli affari familiari ai sensi dell'articolo 515-11 del *Code civil*; in sede penale, a qualunque stadio della procedura (fase istruttoria, giudizio o esecuzione della pena), ai sensi degli articoli 138, 138-2 e 138-7 del *Code de procédure pénale*.

Colui che è ritenuto autore delle violenze è obbligato a portare un dispositivo elettronico che consente la geolocalizzazione e il controllo del rispetto della distanza minima stabilita rispetto alla vittima, la quale dispone di un terminale di allerta. In caso di violazione della distanza di sicurezza, le autorità di polizia sono immediatamente allertate. Più in generale, nel contesto delle riforme legislative più recenti, la Francia ha promosso l'utilizzo sistematico dei braccialetti elettronici quale strumento di prevenzione della recidiva nei reati di violenza domestica, riconoscendone l'efficacia sia in fase preventiva che repressiva.

Il decreto n. 1161 del 23 settembre 2020 disciplina l'uso del cosiddetto BAR, « *Bracelet –Anti Rapprochement* » e prevede che il giudice nel disporre la misura debba valutare caso per caso tutti gli elementi relativi alla situazione familiare, materiale e sociale delle parti, con l'obiettivo di assegnare il dispositivo solo nelle situazioni in cui può risultare uno strumento deterrente efficace.

La normativa stabilisce che il giudice disponga una distanza di allarme che, nei casi di utilizzo del BAR, deve essere di minimo 1 km e massimo 10 km, determinata in concreto valutando una serie di circostanze dirette a bilanciare la necessità di protezione della vittima con la vita privata della persona cui è applicata la misura. È inoltre prevista una « *distance de préalerte* » che deve essere il doppio della distanza di allarme (articolo 24-18). Nel caso in cui il soggetto sottoposto a misura superi il perimetro di preallerta, il sistema prevede che gli venga inviato un avviso e venga contattato dall'operatore addetto alla

sorveglianza per invitarlo ad allontanarsi; mentre in caso di superamento della distanza di allarme, il teleoperatore avvertirà la donna e le Forze di polizia affinché possano intervenire (ciò evita che la vittima, in assenza di indicazioni su come mettersi al riparo da situazioni pericolose entri in uno stato di ansia). Il monitoraggio della misura è affidato principalmente a società private (attualmente a *Securitas Technology France* per 5).

In sintesi, la normativa francese descrive lo stesso funzionamento del dispositivo italiano, con la differenza che mentre nel nostro sistema la distanza minima tra aggressore e vittima non può essere inferiore oggi ai 1.000 metri, percorribili in sei minuti a piedi, in Francia la zona di allerta non può mai essere inferiore a un chilometro e la zona di preallerta deve comunque essere due volte quella di allerta, che può estendersi per un massimo di dieci chilometri. In Francia, inoltre, la centrale operativa può essere presidiata anche da personale terzo, estraneo alle Forze di polizia.

IL BELGIO

In Belgio, l'utilizzo dei dispositivi elettronici anti-avvicinamento risulta ancora in fase di sviluppo progressivo, con sperimentazioni a livello regionale. Parallelamente, sono state introdotte misure normative volte a rafforzare la protezione delle vittime, tra cui il divieto di esecuzione della pena con braccialetto elettronico presso l'abitazione della vittima.

Il sistema appare quindi in evoluzione, con un approccio prudente e graduale.

LA CROAZIA

In Croazia, l'uso dei braccialetti elettronici è disciplinato da un quadro normativo che integra misure di sorveglianza elettronica nel sistema penale, con particolare attenzione alla protezione delle vittime di violenza domestica. Questa misura è stata introdotta attraverso la collaborazione con la Norvegia, nell'ambito del programma *Justice and Home Affairs dei Norway Grants*, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi di messa alla prova e ridurre i tassi di recidiva. A livello normativo la Legge sulla protezione contro la violenza domestica (*Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji*) fornisce il fondamento giuridico per l'adozione di misure di protezione, inclusa la sorveglianza elettronica, nei confronti degli autori di violenza domestica. Le modifiche più recenti hanno ampliato la definizione di violenza domestica per includere violenza psicologica ed economica e hanno esteso la protezione a partner non sposati. Anche il Codice penale croato (*Kazneni zakon*) prevede l'uso della sorveglianza elettronica come misura alternativa alla detenzione, consentendo ai giudici di applicarla in casi specifici, come la detenzione domiciliare durante le indagini o la libertà condizionale.

LA NORVEGIA

La Norvegia è coinvolta nel programma di sorveglianza elettronica in Croazia grazie alla cooperazione tra i due paesi, avviata tramite un progetto finanziato dai fondi norvegesi. Questo programma ha come

obiettivo il miglioramento del sistema di messa alla prova in Croazia, che include l'uso di braccialetti elettronici per monitorare i trasgressori di violenza domestica.

Nel 2020, la Croazia ha avviato una collaborazione con la Direzione dei servizi penitenziari norvegese nell'ambito del programma di giustizia e affari interni dei fondi norvegesi. La Norvegia ha fornito *expertise*, formazione e supporto tecnico per implementare questa misura, che è stata progettata per migliorare la gestione dei trasgressori, ridurre il sovraffollamento carcerario e aumentare la sicurezza delle vittime di violenza domestica.

Infine, l'uso dei braccialetti elettronici come misura di protezione per le vittime di violenza domestica e come strumento di controllo per i trasgressori è stato formalizzato in Norvegia nell'ambito delle politiche pubbliche per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica.

Il Codice penale norvegese (*Straffeloven*), all'articolo 283, criminalizza la violenza in ambito domestico, stabilendo che l'uso della violenza fisica, psicologica o sessuale all'interno delle relazioni familiari è perseguibile. In tale contesto, le misure di protezione, come i braccialetti elettronici, sono considerate uno strumento per prevenire ulteriori violenze da parte del trasgressore, garantendo al contempo la protezione della vittima. Inoltre, in Norvegia è consentito l'uso di dispositivi di monitoraggio elettronico (come il «*reverse assault alarm*»). Questi dispositivi vengono indossati dal trasgressore come parte di una restrizione imposta dal giudice che vieta di avvicinarsi a una determinata area, come la casa della vittima. L'uso di tali dispositivi, quale misura alternativa al carcere, è stato approvato dal Ministero della giustizia e della sicurezza pubblica, ed è in fase di implementazione dal 2013.

Più in generale, il Piano d'azione contro la violenza domestica (*A Life Without Violence*, 2014-2017) ha incluso l'introduzione dei braccialetti elettronici come una delle misure più innovative per proteggere le vittime. Questo piano ha sottolineato l'importanza di utilizzare tecnologie moderne per monitorare i trasgressori e ridurre la recidiva. Il piano è stato attuato dal Ministero della giustizia e della sicurezza pubblica in collaborazione con le autorità locali e le Forze di polizia.

Secondo gli studi e le valutazioni condotte dal *Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies*, l'uso di dispositivi di monitoraggio elettronico ha mostrato un tasso di successo elevato nella prevenzione di nuovi episodi di violenza. Le ricerche suggeriscono che i braccialetti elettronici abbiano un forte impatto nella riduzione della recidiva e nel miglioramento della sicurezza delle vittime.

ULTERIORI PAESI

È previsto l'utilizzo dei braccialetti elettronici *antistalking* anche in Austria, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Svizzera.

In Austria lo strumento sta tornando in auge come alternativa alla detenzione: viene utilizzato, ad esempio, nel caso di una pena sotto i dodici mesi. Per i criminali pericolosi e violenti è prevista anche la cosiddetta «sorveglianza elettronica». Nel contesto della protezione delle vittime, nella fase preventiva, però, ha avuto un ruolo marginale.

In Germania è in corso la discussione per adeguare l'ordinamento al modello spagnolo, anche se alcuni Lander già fanno uso dello

strumento. In Finlandia si sta valutando di permettere misure come il braccialetto elettronico per i casi gravi, come pure nei Paesi Bassi.

8.2. In particolare, la Spagna

8.2.1. Il dato normativo

La Spagna utilizza un sistema di monitoraggio telematico integrato, disciplinato da protocolli operativi aggiornati (da ultimo nel 2024), che collega il dispositivo a una rete coordinata tra autorità giudiziaria, Forze dell'ordine e servizi di assistenza. Il sistema non si limita al controllo della distanza, ma è inserito in un modello più ampio di protezione della vittima e di gestione del rischio, con raccolta e utilizzo sistematico dei dati.

La Legge organica n. 1 del 2004 è stata la prima ad autorizzare l'uso di dispositivi elettronici per il monitoraggio degli aggressori e dal 2009 l'implementazione del Sistema di monitoraggio telematico consente di controllare in tempo reale il rispetto degli ordini restrittivi.

La Legge organica n. 10 del 2022, nota come «*Solo Sí es Sí*», ha rafforzato queste misure consentendo alle vittime, nel caso in cui sia ritenuto necessario, di ricevere rapidamente tali dispositivi.

La decisione relativa all'applicazione del braccialetto a persone condannate o indagate per violenza di genere spetta al giudice, che dal 2007 è supportato dal sistema nazionale *VioGén*, che valuta il rischio di recidiva nell'ambito della violenza domestica consentendo all'Autorità giudiziaria e di polizia, di valutare il rischio di violenza di genere attraverso un monitoraggio dettagliato e la classificazione dei casi in diversi livelli di rischio (basso, medio, alto o estremo).

Di recente il sistema è stato aggiornato: il nuovo sistema *VioGén 2* incorpora nuovi indicatori nei moduli di valutazione del rischio e una migliore calibrazione degli algoritmi che determinano i vari livelli al fine di ridurre il rischio di errori di valutazione.

A partire dal 2024 la gestione dei braccialetti elettronici per reati di violenza di genere è affidata a *Vodafone*; mentre il monitoraggio dei dispositivi è affidato alla società *Seguridad España* attraverso il suo *Securitas Operation Center*.

Il *software* utilizza i dati delle denunce per fare previsioni di rischio, analizzando le risposte delle persone che segnalano episodi di violenza alla polizia e assegnando un livello di protezione corrispondente in base alla gravità riscontrata.

Nel caso spagnolo, quindi, l'affidamento del servizio ha previsto la realizzazione di un sistema diverso, che prevede sia l'applicazione e la gestione del braccialetto che la creazione di un centro di monitoraggio degli allarmi con operatori specializzati e dedicati 24 ore su 24 in permanente contatto con le Forze di polizia e le autorità giudiziarie. A rinforzo è stato inoltre emanato un protocollo, già oggetto di plurimi aggiornamenti, che dettaglia il processo *end-to-end*, disciplinando in modo puntuale il ruolo di tutte le parti coinvolte, la messa a disposizione di istruzioni chiare e puntuali. Il protocollo risponde quindi alla duplice esigenza di settare correttamente le aspettative delle parti ed al contempo evitare usi impropri dello strumento.

8.2.2 Il Protocollo spagnolo

Il « Protocollo per l'attuazione del sistema di monitoraggio tramite mezzi telematici del rispetto del divieto di avvicinamento imposto in materia di violenza di genere e violenza sessuale » (adottato in Spagna nel marzo 2024) dettaglia il processo *end to end* disciplinando in modo puntuale il ruolo di tutti i soggetti coinvolti dal sistema. L'Autorità giudiziaria decide caso per caso l'idoneità del dispositivo e stabilisce una distanza non inferiore ai 500 metri per il divieto di avvicinamento.

Vengono previsti dei manuali d'uso sia per la vittima che per l'aggressore che spiegano il funzionamento dei dispositivi, le situazioni in cui vengono generati gli allarmi ed il protocollo da seguire in modo da settare correttamente le aspettative. L'installazione, il monitoraggio, la gestione degli allarmi sono affidati ad un centro di controllo tecnico (COMETA), con personale specializzato operativo 24 ore al giorno, gestito dalla società privata Securitas (*Verisure*).

Il protocollo prevede nel dettaglio le modalità di gestione di ogni tipologia di allarmi, ad esempio:

allarmi innescati da manomissione, mancata copertura, batteria scarica del dispositivo: l'operatore di COMETA chiama l'uomo soggetto alla misura cautelare e comunica l'esito della chiamata alle Forze di polizia, l'operatore informa la vittima dell'allarme e della sua gestione;

ingresso nelle zone di esclusione: COMETA contatta la vittima per avvertire della situazione e dare assistenza e le Forze di polizia per innescare il loro intervento rimanendo in contatto permanente con vittima e Forze di polizia fino alla conclusione delle operazioni;

batteria bassa, allontanamento braccialetto/*smartphone* (che rendono impossibile il tracciamento dell'uomo): COMETA contatta l'uomo soggetto a misura cautelare per sollecitare ripristino di una situazione normale (caricamento del dispositivo, ecc.);

avvicinamento dell'aggressore alle zone di esclusione tale da far presumere imminente ingresso: COMETA chiama l'uomo soggetto alla misura cautelare per invitarlo ad allontanarsi.

8.2.3. I positivi riferimenti al sistema spagnolo emersi nel corso delle audizioni

Nel corso delle audizioni sono emersi reiterati rinvii al sistema spagnolo e ad altri sistemi che contemplano la definizione di aree fisse *off limits* per l'aggressore.

L'ingegner Reale ha anche richiamato il manuale predisposto già nel 2015 dal Consiglio d'Europa⁽⁸²⁾ in cui si rinvia alla buona pratica di privilegiare la fornitura di aiuto alla vittima e di scongiurare modalità tecniche che comportino l'avviso involontario e con modalità elettronica dell'aggressore in merito all'avvicinamento della vittima. Negli Stati Uniti sono addirittura previste forme di onerosità per lo *stalker* se vuole conservare una certa libertà di movimento grazie all'impiego del braccialetto elettronico in luogo del carcere.

Sia l'ingegner Reale che il dottor Menditto hanno segnalato l'opportunità di riconsiderare la parcellizzazione delle verifiche degli allarmi prevedendo una sala elettronica per il monitoraggio nazionale,

(82) <https://rm.coe.int/handbook-standards-ethics-in-electronic-monitoring-eng/16806ab9b0>

che consente di concentrare l'esperienza sulle priorità degli allarmi e per più rapidi interventi in sede locale. Anche in sede di audizione innanzi alla Commissione giustizia del Senato della Repubblica con riferimento al decreto legge n. 178 del 2024 il dottor Menditto segnalava l'utilità e specificità del sistema spagnolo depositando anche il relativo protocollo.

9. CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI

9.1. Valutazione complessiva del sistema

Dall'attività istruttoria svolta dalla Commissione emerge che il braccialetto elettronico – e in particolare il dispositivo *antistalking* – costituisce oggi un presidio strutturale del sistema di prevenzione e tutela delle persone offese nei procedimenti per violenza di genere, domestica e contro le donne.

Il sistema tecnologico e contrattuale attualmente operativo presenta, come è stato riferito alla Commissione⁽⁸³⁾, una architettura definita e formalmente adeguata sulla base delle tecnologie disponibili all'epoca dell'atto negoziale stipulato tra Ministero dell'interno e il R.T.I.; tuttavia, l'incremento esponenziale delle applicazioni conseguente all'obbligatorietà introdotta nel 2023 ha fatto emergere criticità tecniche, quantitative e organizzative che incidono sull'effettività della tutela della vittima, obiettivo primario da perseguire, e che, per come riferito alla Commissione, sono in parte risolte o in corso di soluzione.

Nuove tecnologie e modalità organizzative innovative potranno rendere più affidabile il presidio elettronico.

La Commissione rileva che il dispositivo elettronico rappresenta un indispensabile fattore di rafforzamento del controllo (soprattutto eliminate le criticità riscontrate), ma non può essere considerato, di per sé, misura autosufficiente di protezione, dovendo sempre essere inserito in una valutazione cautelare individualizzata operata sulla base del dettato normativo e dei noti fattori di rischio.

Il braccialetto elettronico, del resto, come ha più volte ricordato la Corte Suprema di Cassazione, non è una misura cautelare autonoma ma una modalità esecutiva delle misure cautelari degli arresti domiciliari e del divieto di avvicinamento.

9.2. Criticità accertate

Le risultanze istruttorie, convergenti tra audizioni tecniche, dati ministeriali e attività di sindacato ispettivo, hanno consentito di individuare alcune criticità che, come si vedrà a breve sono in parte risolte ovvero ne è stata prospettata la soluzione, seppur non sempre in tempi definiti:

a) criticità quantitative:

insufficienza del numero massimo contrattuale di dispositivi applicabili mensilmente;

superamento sistematico della soglia massima già nella prima metà del mese;

(83) Cfr. audizione dell'ingegner Paolo. Reale, svolta il 10 febbraio 2025.

tempi di attesa incompatibili con situazioni di rischio elevato;

b) criticità tecnico-funzionali:

durata non sempre adeguata delle batterie;

malfunzionamenti e necessità di sostituzioni frequenti;

dipendenza dal segnale radiomobile non uniforme sul territorio;

ridotta precisione in aree a bassa copertura;

presenza di *crash* sistemici del modulo di riconoscimento biometrico non sempre adeguatamente diagnosticati né risolti dal fornitore, nonché l'assenza di un protocollo standardizzato per la gestione e conservazione dei *file* di *log* degli apparati sostituiti;

impossibilità di geolocalizzazione in assenza di copertura con conseguente generazione di allarmi presso le sale operative in assenza di qualsiasi informazione sulla posizione dei soggetti monitorati;

c) criticità nella gestione degli allarmi:

numero elevato di allarmi non tali da indicare un concreto pericolo per la vittima;

parcellizzazione della gestione degli allarmi nelle sale operative delle Forze di polizia;

sovraccarico delle sale operative territoriali;

assenza iniziale di filtri multilivello di priorità;

d) criticità procedurali:

iniziale assenza di linee guida operative nazionali unitarie;

difficoltà nelle procedure di verifica della fattibilità tecnica;

flussi informativi non sempre standardizzati;

e) criticità di integrazione di sistema:

rischio di eccessivo affidamento allo strumento tecnico in presenza di profili di pericolosità elevata.

9.3. Elementi positivi e interventi correttivi già avviati per come riferiti alla Commissione

La Commissione, sulla base delle attività svolte e informazioni fornite⁽⁸⁴⁾, prende atto positivamente dei seguenti interventi adottati nel corso del tempo:

l'introduzione della normativa della fattibilità tecnico-operativa;

l'istituzione del Tavolo tecnico interforze;

alcuni stanziamenti finanziari dedicati;

(84) Cfr., in particolare, l'audizione e le informazioni fornite dalla dottoressa Francesca Fava, Direttrice del Servizio controllo del territorio del dipartimento della Pubblica Sicurezza.

l'aggiornamento per la migliore rilevazione della fattibilità tecnica e operativa;

l'aggiornamento in corso dell'atto negoziale con il RTI Fastweb S.p.A./Sielte S.p.A. per assicurare un numero adeguato di dispositivi;

la disponibilità di soluzioni tecnologiche evolutive;

il miglioramento graduale dei tempi di sostituzione e manutenzione.

Tali interventi appaiono idonei a ridurre una parte delle criticità, ma richiedono consolidamento, tempestività (a partire dalla immediata disponibilità di un numero sufficiente di dispositivi) e monitoraggio continuo, sempre nel prioritario interesse della tutela della vittima dei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne.

9.4. Suggerimenti e indirizzi operativi, monitoraggio da parte della Commissione

La Commissione ritiene suo specifico compito procedere a un costante monitoraggio in ordine all'eliminazione delle criticità accertate e al concreto e costante miglioramento della funzione di controllo del braccialetto elettronico, tenuto conto dei suggerimenti e degli indirizzi operativi sotto indicati.

A. INTERVENTI DIRETTI A UNA MIGLIORE EFFICACIA DEL BRACCIALETTO ELETTRONICO A TUTELA DELLA PERSONA OFFESA

Per una migliore operatività del braccialetto elettronico *antistalking* e, dunque, per una più adeguata tutela delle vittime dei delitti di violenza di genere, domestica e contro le donne, si avanzano alcune proposte derivanti dall'approfondimento svolto:

1. suggerire, nell'ambito della formazione dei magistrati (oggi anche obbligatoria ex articolo 8, comma 1, legge n. 181 del 2025⁽⁸⁵⁾) e della polizia giudiziaria, corsi dedicati alla valutazione del rischio unitamente alla utilità, funzionalità e limiti dei braccialetti elettronici;

2. richiedere un'adeguata formazione del personale tecnico della società incaricata che procede all'installazione dell'apparato (non potendosi dare tale carico solo alle Forze di polizia) in ordine al tema della violenza domestica e ai danni delle donne;

(85) La norma citata prevede « Tale formazione si svolge in sede nazionale e decentrata e ha ad oggetto le convenzioni e le direttive sovranazionali in materia di contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica, anche economica, i diritti umani, i pregiudizi e gli stereotipi giudiziari, la matrice culturale del fenomeno e la promozione di modalità di interazione con le persone offese idonee a prevenire la vittimizzazione secondaria, tenendo conto dell'entità del trauma e nel rispetto delle condizioni soggettive e dell'età delle vittime, e di un'efficace e necessaria collaborazione con i soggetti che operano nel settore della prevenzione e del contrasto alla violenza contro le donne o domestica. La formazione è multidisciplinare ed è curata da esperti di comprovata e documentata conoscenza delle materie, inseriti nell'albo tenuto dalla Scuola Superiore della Magistratura. È garantito l'equilibrio tra i sessi dei formatori ».

3. prevedere un'adeguata e dettagliata informazione alla persona offesa sul funzionamento e sui limiti del braccialetto elettronico, anche tenendo conto delle sue caratteristiche (ad esempio età, condizioni di salute, etc.) compendiata anche in un opuscolo semplice (e in varie lingue, compresa quella dei segni) con attestazione dell'avvenuta consegna, con un particolare impegno a rappresentare l'impegno delle istituzioni per la sua tutela, evitando rigorosamente ogni possibile vittimizzazione secondaria. In particolare, la vittima deve essere messa a conoscenza, ad esempio; del funzionamento dell'apparato, di cosa accade concretamente quando l'aggressore viola le distanze, se e quando scatterà un allarme, i tempi di intervento delle Forze dell'ordine, se e come attivare il tasto SOS, come comportarsi nelle diverse evenienze;

4. prevedere che all'atto della consegna del dispositivo e delle spiegazioni fornite, il tecnico e la persona da tutelare svolgano delle prove pratiche di utilizzo per accertare l'avvenuta comprensione del funzionamento del dispositivo, attività attestate dalla polizia giudiziaria. Qualora l'esito sia negativo perché la persona da tutelare non risulta in grado di gestire l'apparato sarà informata l'Autorità giudiziaria ai fini di rivalutare l'idoneità della misura cautelare anche per assenza della « funzionalità operativa »;

5. consentire alla persona da tutelare, laddove la persona da controllare superi la distanza minima o, ove introdotta, la zona di preallerta, di poterlo geolocalizzare così da sapere dove si trova o, comunque, da quale direzione arriva per scongiurare l'aggressione in attesa dell'intervento delle Forze di polizia;

6. valutare un sistema di segnalazione automatica della violazione della distanza minima anche alla persona da tutelare, non solo alla sala operativa, così da allertarla sull'imminente pericolo e tenere alta l'attenzione sul rischio, e prevedere che, in caso di superamento della distanza minima (zona rossa) oppure, ove introdotta, della zona di pre-allerta (zona gialla), la persona offesa possa visualizzare in tempo reale la posizione geografica dell'aggressore, così da potersi allontanare in sicurezza in attesa dell'intervento delle Forze di polizia. Alla persona offesa dovrà anche essere fornita immediata comunicazione dell'eventuale 'falso allarme' una volta riscontrata l'assenza di pericolo. La geolocalizzazione dovrà avvenire nel rispetto della normativa nazionale sulla *privacy* e del suo bilanciamento con le ragioni di sicurezza e tutela della persona offesa;

7. prevedere per la persona da controllare azioni analoghe a quelle indicate per la persona da tutelare.

B. ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE

1. Incrementare rapidamente il numero massimo contrattuale di dispositivi attivabili mensilmente, arrivando almeno al numero di 1.800 e prevedendo la possibilità di aumentarne ancora il numero, laddove necessario, venendo in rilievo la concreta tutela della persona offesa con l'incremento del rischio per la sua incolumità. Trattasi, come più volte evidenziato, di azione prioritaria;

2. Rendere operativa l'attivazione della migliore rilevazione della fattibilità tecnica e operativa, con l'immediato avvio da parte della società aggiudicataria.

C. VERIFICA PRIORITARIA

1. Verificare le ragioni dei malfunzionamenti dei dispositivi, compresi quelli relativi alle batterie;
2. acquisire periodicamente dati aggregati in ordine:
 - al numero delle applicazioni mensili;
 - ai tempi di applicazione;
 - ai tempi di intervento;
3. quantificare il fenomeno dei « falsi allarmi » in modo analitico e per tipologia, per valutarne l'impatto sull'efficienza del sistema e sulla sicurezza delle vittime;
4. sollecitare la definizione di un protocollo operativo univoco a livello nazionale per la gestione degli allarmi da parte delle sale operative, sentiti i rappresentanti delle Forze dell'ordine e dei sindacati di settore.

D. AGGIORNAMENTI ORGANIZZATIVI E TECNOLOGICI

1. Introdurre ulteriori algoritmi di priorità e livelli di gravità dell'evento, con riduzione ulteriore degli allarmi mediante filtri tecnici e soglie progressive;
2. valutare ulteriori indicazioni per le Linee guida adottate per le Forze di polizia.

Anche in considerazione del prossimo affidamento del servizio e, dunque, nella predisposizione del capitolato, eventualmente proponendo le modifiche normative necessarie:

a) introdurre una zona di preallerta, ossia una sorta di zona « gialla », con un perimetro più ampio rispetto a quello della zona preclusa al soggetto sottoposto alla misura cautelare del divieto di avvicinamento (attualmente 1000 metri), superato il quale le Forze di polizia vengono allertate, così da garantire un intervento tempestivo, senza che ciò integri una trasgressione della misura cautelare da parte del soggetto sottoposto;

b) avvalersi di una « sala operativa » centralizzata in grado di « smistare » le segnalazioni, « filtrando » gli allarmi così da sgravare l'attività degli agenti operanti che possono concentrarsi nella verifica delle segnalazioni reali e intervenire tempestivamente, questo sempre garantendo la sicurezza delle operazioni e la riservatezza delle informazioni tramite personale adeguatamente formato. Sala operativa centralizzata che, secondo le opzioni che si riterranno più adeguate, dovrà essere affidata preferibilmente in via esclusiva alle Forze di polizia (sgravate dai controlli presso le attuali unità provinciali e sub provinciali) e solo in via del tutto residuale anche a società specializzate esterne (di cui si avvalgono in altri Paesi). Potranno anche essere adottate soluzioni « intermedie » prevedendo, in via residuale, che la società incaricata provveda esclusivamente al filtro degli allarmi, con successivo immediato intervento del personale delle Forze di polizia

presente nella sala operativa competente alla gestione dell'allarme « rilevante » e alla richiesta di intervento in loco della polizia giudiziaria;

c) prevedere, comunque, un sistema *end to end*, definendo un protocollo nelle varie casistiche, anche molto dettagliato e preciso, come avvenuto ad esempio in Spagna;d) adottare sistemi di intelligenza artificiale per monitorare in automatico il movimento del soggetto sottoposto alla misura cautelare e quelli della vittima; l'algoritmo segnalerà, alla sala operativa, le movimentazioni sospette che, pur non costituendo trasgressione, la lascino ipotizzare.

9.5. Conclusione di sintesi

La Commissione ritiene che il braccialetto elettronico, e in particolare il dispositivo *antistalking*, rappresenti uno strumento indispensabile (e obbligatorio) nella strategia di prevenzione della violenza di genere, domestica e contro le donne, e del femminicidio.

L'efficacia concreta del sistema dipende, tuttavia, dalla corretta valutazione del rischio e della pericolosità sociale del soggetto potenziale autore della violenza da parte del magistrato che affida la tutela della vittima a misure diverse da quella della custodia cautelare in carcere quando ricorrono i presupposti che ne legittimano l'applicazione — la solidità dell'infrastruttura tecnica, la capacità operativa, la qualità della gestione degli allarmi e la corretta integrazione con le decisioni cautelari — ponendo sempre al centro la tutela della vittima, anche valorizzando i fattori di rischio.

Il percorso di rafforzamento risulta avviato ma deve essere consolidato con interventi strutturali, standard nazionali uniformi, innovazione tecnologica e monitoraggio continuo dei risultati.

La Commissione proseguirà nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali con un costante monitoraggio e verifica in ordine all'eliminazione delle criticità accertate e al miglioramento della funzione di controllo del braccialetto elettronico, anche approfondendo casi in cui siano segnalati femminicidi, consumati o tentati, nonostante l'applicazione del dispositivo.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190230194210