GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

Un’altra isola nell’arcipelago: le modifiche della legge n. 69/2019 alla luce degli obblighi internazionali in materia di violenza nei confronti delle donne

di **Ilaria Boiano**

7 aprile 2020

Un’altra isola nell’arcipelago: le modifiche della legge n. 69/2019 alla luce degli obblighi internazionali in materia di violenza nei confronti delle donne

di **Ilaria Boiano**

Sommario 1. Premessa – 2. Il Codice Rosso. – 3. Obblighi internazionali e indicazioni di produzione legislativa nei casi di violenza nei confronti delle donne e violenza domestica.-3.1. Le definizioni della violenza nei confronti delle donne negli atti internazionali. – 3.2. L’obbligo di *due diligence* e l’accesso alla giustizia tra Convenzione di Istanbul e diritto dell’Unione Europea. – 4. Le modifiche al codice penale. – 4.1. Aumenti dei limiti edittali delle pene e modifiche alle circostanze aggravanti. – 4.2. Introduzione di nuove fattispecie incriminatrici. – 4.2.1. Il delitto di costrizione o induzione al matrimonio. – 4.2.2. La deformazione dell’aspetto di una persona mediante lesioni permanenti al viso. – 4.2.3. La diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti. – 4.2.4. Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. – 5. Le

modifiche al codice di procedura penale e misure di prevenzione. –6. Centri antiviolenza.- 7. Conclusioni

1. PREMESSA

Nel presente contributo si offre una disamina delle norme di diritto sostanziale e processuale di recente introdotte nel nostro ordinamento, tenendo come parametro di riferimento per misurarne l’impatto nell’ordinamento il quadro di obblighi internazionali e di diritto europeo vincolanti, che saranno approfonditi preliminarmente alle novelle legislative, senza trascurare i risvolti concreti che le modifiche al codice penale e processuale possono avere nell’esperienza delle donne che vivono una situazione di violenza.

Questa ricostruzione si rende necessaria, ad avviso di chi scrive, per promuovere non solo tra gli operatori del diritto, ma anche in un pubblico più ampio, una maggiore consapevolezza della disponibilità di strumenti per assicurare una risposta efficace e tempestiva alle donne che si trovano in pericolo: come è noto, a seguito delle misure adottate per far fronte all’emergenza sanitaria in corso, da più parti è stato lanciato l’allarme per un aggravio della violenza domestica e, ancora una volta, la percezione diffusa e purtroppo amplificata dai *media*, è che non vi siano strumenti per farvi fronte. Di fatto non è così, pur permanendo limiti che nel prosieguo si evidenzieranno, che impongono agli operatori del diritto la responsabilità di sollecitare i rimedi necessari insieme alle organizzazioni della società civile impegnate sul territorio.

2. IL CODICE ROSSO

Il 19 luglio 2019 è stata approvata la legge n. 69, all’esito di una discussione parlamentare avviata con il disegno di legge AC 1455, di proposta governativa, presentato all’opinione pubblica con la denominazione di «codice rosso», alludendo al criterio che al pronto soccorso assicura l’ordine di priorità di trattazione per i pazienti a rischio di vita.

La prospettiva di emergenza si è tradotta, da un lato, in un generalizzato aumento delle pene e nell’introduzione di nuove fattispecie incriminatrici, dall’altro lato in una serie di disposizioni acceleratorie della fase iniziale del procedimento penale.

La logica sottesa alla legge appare così astrattamente coerente con gli obblighi internazionali di tempestività della risposta istituzionale e di repressione di ogni forma di violenza nei confronti

delle donne, tuttavia le misure introdotte non sono state calibrate con le cautele necessarie per evitare la vittimizzazione secondaria delle persone offese, cioè conseguente all’attivazione degli stessi istituti processuali oggetto di novella, e non sono state stanziate le risorse necessarie per gli uffici sui quali ricadranno gli sforzi organizzativi in fase di attuazione delle modifiche legislative **[1]**. Non si può tacere, inoltre, che la legge n. 69/2019 ritorna su norme di diritto penale sostanziale e procedurale già oggetto di recenti modifiche, e ciò conferma la funzione meramente mediatica dell’espressione «codice rosso»: le misure introdotte non contribuiscono, infatti, a soddisfare le esigenze di sistematicità, coordinamento e coerenza che un «codice» dovrebbe garantire, bensì ampliano quello che le Sezioni Unite nella sentenza n. 10959/2016 hanno descritto come «un arcipelago normativo nel quale non sempre è facile orientarsi»**[2]**.

L’efficacia dell’impianto legislativo introdotto dal legislatore rischia, infine, di essere compromessa dall’assenza di iniziative volte al potenziamento dei centri antiviolenza, case rifugio e servizi per le vittime di reato nonché dalla mancata promozione di un rinnovamento della struttura delle relazioni sociali e familiari. Non si può ignorare, a tal proposito, che la legge n. 69/2019 è stata oggetto di discussione parallela ad altre iniziative legislative riguardanti la disciplina della separazione, del divorzio e dell’affidamento dei figli minorenni che hanno posto seri dubbi di consapevolezza e coerenza del legislatore, dal momento che le modifiche ipotizzate in sede civile pregiudicano l’efficacia complessiva delle misure già esistenti nell’ordinamento per garantire i diritti delle donne esposte a violenza di genere nelle relazioni affettive**[3]**.

Il nodo problematico dell’ordinamento ancora risiede, infatti, in un sostrato di discriminazione sessista che svuota di efficacia le disposizioni legislative esistenti. Il Comitato CEDAW, organismo delle Nazioni Unite che monitora l’attuazione della Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW) , nelle osservazioni conclusive rese all’esito dell’esame del rapporto periodico del Governo italiano sull’attuazione della CEDAW in Italia nel 2017, ha espresso preoccupazione per la sottovalutazione da parte delle autorità italiane della gravità della violenza di genere contro le donne**[4]**, attitudine accertata anche dalla Corte EDU nella sentenza *Talpis c. Italia* del 2 marzo 2017**[5]**, che ha condannato l’Italia per l’inerzia delle autorità dinanzi alle richieste di intervento e protezione proveniente dalla ricorrente, ravvisando in questa condotta la violazione degli articolo 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e 14 CEDU (divieto di discriminazione) (§144-145).

3. OBBLIGHI INTERNAZIONALI E INDICAZIONI DI PRODUZIONE LEGISLATIVA NEI CASI DI VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE E VIOLENZA DOMESTICA

3.1. Le definizioni della violenza nei confronti delle donne negli atti internazionali

La violenza nei confronti delle donne costituisce un problema sociale e pone una questione di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali in situazioni «in cui spesso il reato si consuma in contesti dove preesistono legami tra la vittima e il suo aggressore», che impone agli operatori del diritto di fare i conti in concreto con un ordinamento «multilivello»**[6]**, risultato dell'attività normativa e di indirizzo di numerosi organismi sovranazionali, i cui atti svolgono «un importante ruolo di sollecitazione nei confronti dei legislatori nazionali, tenuti a darvi attuazione»**[7]**.

Prima questione che si pone in un ordinamento così composito è quella definitoria: con l’espressione «violenza di genere» il Comitato di monitoraggio dell’attuazione della CEDAW indica «[...] la violenza che è diretta contro le donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo sproporzionato. Vi rientrano le azioni che procurano sofferenze o danni fisici, mentali o sessuali, nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà»**[8]**, per rimuovere la quale le autorità statali sono tenute ad adottare misure di natura legislativa, politica, sociale, economica e amministrativa.

Nella Dichiarazione per l’eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne (DEVAW), atto di indirizzo adottato dalle Nazioni Unite nel 1993, si prende atto che la violenza nei confronti delle donne costituisce «manifestazione di relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne, che hanno portato al dominio e alla discriminazione delle donne da parte degli uomini e alla prevenzione del pieno avanzamento delle donne, [...] è uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso i quali le donne sono costrette a occupare una posizione subordinata rispetto agli uomini»**[9]**.

Il riferimento al potere e al controllo quali moventi delle condotte ha condotto l’elaborazione complessiva in materia di tutela dei diritti umani «in un territorio nuovo e trasformativo»**[10]**, perché ha spostato l’attenzione dalle relazioni di potere tra Stato e individuo a quelle esistenti tra uomini e donne, suggerendo una prospettiva volta a incidere sulle relazioni sociali, che si rinviene anche nel preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la

lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (d’ora in avanti Convenzione di Istanbul)[11].

L’art. 3 Convenzione di Istanbul riconosce espressamente nella violenza contro le donne una violazione dei diritti umani e una discriminazione di genere. Tale è anche la violenza domestica, che comprende «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o *partner*, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima». Nel rapporto esplicativo si evidenzia che la violenza domestica tra *partner* o ex *partner* colpisce «in modo sproporzionato» le donne di qualsiasi età. Per tali caratteristiche la violenza domestica è compresa nelle forme che può assumere, sempre ai sensi dell’art. 3, la violenza di genere, espressione che designa qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato.

La violenza domestica e di genere, quindi, si articola in uno o più atti che possono configurare una o più fattispecie incriminatrici previste dal codice penale italiano e che puniscono «violenza fisica, sessuale, psicologica o economica».

3.2. L’obbligo di due diligence e l’accesso alla giustizia tra Convenzione di Istanbul e diritto dell’Unione europea

Il diritto internazionale dei diritti umani stabilisce due ordini di obblighi per gli Stati: il principale è di natura negativa in quanto impone agli Stati di astenersi da dirette violazioni dei diritti umani attraverso i suoi agenti ed il suo apparato. All’obbligo negativo si aggiunge l’obbligo positivo di intraprendere azioni concrete e misure specifiche di natura legislativa, politica e culturale, rivolte anche ai soggetti non statali che agiscono in violazione dei diritti umani degli individui[12].

L’insieme di tali obblighi impone agli Stati di garantire misure di ordine generale e misure specifiche individuali in ossequio al generale obbligo di *due diligence* (dovuta diligenza), codificato dall’art. 5 Convenzione di Istanbul.

Il contenuto della *due diligence* è stato approfondito in tema di prevenzione della violenza nei confronti delle donne e misure di protezione sia nel contesto delle Nazioni Unite, dal Comitato CEDAW e dalla relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le conseguenze [13], sia nel contesto del Consiglio d’Europa, in particolare dalla Corte EDU, in una costante circolarità tra i vari organismi, così consolidando la *due diligence* quale principio di diritto internazionale consuetudinario[14].

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, si ravvisa la responsabilità statale per violazioni dei diritti e delle libertà protette dalla CEDU in presenza di atti di violenza commessi da privati, laddove l’ordinamento interno non abbia assunto misure di carattere legislativo adeguate a punire condotte di violenza sessuale[15], violenza domestica[16] in tutte le sue forme, compresa la violenza psicologica[17].

Gli Stati sono tenuti, inoltre, a garantire la conduzione di indagini effettive[18] e la celebrazione di processi tempestivi[19], che garantiscano i diritti di tutte le parti, comprese le vittime delle violenze, da proteggere in concreto da ulteriori violenze[20], anche adottando misure temporanee a protezione delle donne e dei loro figli esposti alle violenze[21].

Nel corso dell’intero procedimento, sin dal primo accesso alle forze dell’ordine, deve essere rispettata l’integrità della persona offesa, per evitare che possa produrre ulteriore trauma lo stesso procedimento che consente l’esercizio di diritti fondamentali che compongono l’accesso alla giustizia[22].

La predisposizione di misure adeguate ed effettive, vale a dire non meramente formali, ma con risvolti concreti in termini di protezione e prevenzione, costituisce un obbligo positivo derivante non solo dagli artt. 2, 3, 8 CEDU, ma anche dal divieto di discriminazione stabilito dall’art. 14 CEDU: come si legge nella sentenza *Opuz c. Turchia* (2009), la violenza domestica patita dalla ricorrente «può essere considerata una violenza di genere che è una forma di discriminazione nei confronti delle donne» (§200), non basata «sulla legislazione *per se*, piuttosto risultato di un’attitudine generale delle autorità locali, come per esempio le modalità di trattamento riservate dalle forze dell’ordine alle donne quando denunciano violenza domestica e l’inerzia giudiziaria nell’assicurare protezione effettiva alla vittima» (§192)[23].

Seguendo la giurisprudenza della Corte EDU, la Convenzione di Istanbul stabilisce per gli Stati parte l’obbligo di una risposta fondata sull’adozione di politiche integrate e raccolta dei dati (capitolo 2), prevenzione (capitolo 3), protezione e sostegno (capitolo 4), introduzione di norme di diritto sostanziale civile e penale (capitolo 5), norme di procedura penale e misure di allontanamento (capitolo 6), migrazione e asilo (capitolo 7) e cooperazione internazionale (capitolo 8).

4. LE MODIFICHE AL CODICE PENALE

4.1. Aumenti dei limiti edittali delle pene e modifiche alle circostanze aggravanti

Coerentemente con le indicazioni contenute nel capitolo 5 della Convenzione di Istanbul, ma trascurando le misure di rafforzamento sociale e di cambiamento culturale, ambito di intervento privilegiato della legge n. 69/2019 è stato il codice penale, che ha visto l’aumento dei limiti edittali della pena per i seguenti delitti: maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), per il quale è ora prevista la reclusione da tre a sette anni[24]; atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.), punito con la reclusione da un anno a sei anni e sei mesi; violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.), oggi punito con la reclusione da sei a dodici anni; violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies* c.p.), punito con la reclusione da otto a quattordici anni.

Con riferimento alle circostanze aggravanti, l’aver agito in presenza o in danno di persona minore, di donna in stato di gravidanza, previste prima all’art. 61, n. 11-*quinquies*, c.p., e quindi con aumento di pena fino a un terzo, sono state configurate in caso di condotte maltrattanti nei termini di aggravanti speciali a effetto speciale con un aumento di pena fino alla metà dal nuovo comma 1-*bis* (insieme con la circostanza dell’aver commesso il fatto nei confronti di persona con disabilità come definita ai sensi dell'art. 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero se il fatto è commesso con armi). Nel delitto di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.) è stata introdotta un'aggravante nel caso in cui gli atti siano commessi con minori di anni quattordici in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi.

L’art. 577 c.p., che prevede la pena dell’ergastolo per l’omicidio, è stato modificato dall’art. 11 legge n. 69/2019, così da estenderne l’applicabilità al reato commesso in danno dell’ascendente o del discendente «per effetto di adozione di minorenne» e della persona «stabilmente convivente con il colpevole o a esso legata da relazione affettiva»[25]. L’ultimo comma dell’art. 577 c.p., che prevede la pena della reclusione da ventiquattro a trenta anni in presenza di determinate relazioni qualificate dell’autore del reato con la persona offesa, è stato interpolato in modo da consentirne l’applicazione anche qualora la persona offesa sia «legata al colpevole da stabile convivenza o relazione affettiva, ove cessate» ovvero ne sia «l’adottante o l’adottato nei casi regolati dal titolo VIII del libro primo del Codice civile».

L’art. 11 ultimo comma introduce un limite al bilanciamento tra circostanze attenuanti e aggravanti, escludendo che possano essere ritenute prevalenti le circostanze attenuanti rispetto alle aggravanti elencate all’art. 577 c.p.[26].

Rilevante in materia di sospensione condizionale della pena è l’art. 6, legge n. 69/2019, che modifica l’art. 165 c.p. subordinando la sospensione della pena nei casi di condanna per i delitti oggetto di intervento del legislatore e in presenza delle aggravanti fin qui illustrate «alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati».

La finalità della disposizione in concreto appare, tuttavia, frustrata dall’assenza di adeguate risorse destinate a rafforzare la disponibilità di programmi dedicati, i cui oneri sono posti addirittura a carico del condannato, così precludendo l’accesso alla sospensione condizionata della pena a coloro che non dispongono di risorse economiche sufficienti**[27]**. Altro limite della disposizione si ravvisa nella mancanza di parametri uniformi per l’accreditamento degli enti incaricati dei programmi, necessari per assicurare che gli stessi rispondano in concreto alla finalità rieducativa della pena, così come stabilito dall’art. 27 Cost., attraverso percorsi di consapevolezza sul disvalore delle condotte illecite perpetrate nei confronti delle donne in modo conforme agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Istanbul. Così come disciplinato dal legislatore, l’accesso al percorso quale condizione per la sospensione condizionale della pena rischia, inoltre, di vanificare l’efficacia dello stesso, che presuppone un’adesione spontanea e consapevole del condannato.

Sarebbe stato auspicabile, inoltre, esplicitare l’obbligo di assicurare ai sensi dell’art. 16 Convenzione di Istanbul che i programmi dedicati ai condannati assicurino la sicurezza delle vittime e che siano stabiliti e attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime, senza sottrarre risorse a questi ultimi.

Con riguardo alla persona offesa, all’art. 572 c.p. viene aggiunto un ultimo comma nel quale si individua espressamente come persona offesa dal reato il minore di anni diciotto alla presenza del quale la condotta maltrattante è stata compiuta, per rafforzare così la tutela dei diritti dei figli minorenni esposti alla violenza di un genitore a danno dell’altro (cosiddetta «violenza assistita”), che ha trovato già riconoscimento in consolidata giurisprudenza di legittimità**[28]**. Per sistematicità della disanima, considerata la medesima finalità di tutela, si richiama anche l’art. 64-*bis* disp. att.c.p.p., inserito dall’art. 14, che stabilisce l’obbligo di trasmissione al giudice civile competente per «i procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale» (*sic*, nonostante sia stata sostituita dall’istituto della responsabilità genitoriale), di copia delle ordinanze che applicano misure cautelari personali o ne dispongono la sostituzione o la revoca, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, del provvedimento con il quale è disposta l'archiviazione e della sentenza

emessi nei confronti di una delle parti in relazione ai reati previsti dagli artt. 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 612-*bis* e 612-*ter* c.p., nonché dagli artt. 582 e 583-*quinquies* c.p. nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576, comma 1, n., 2, 5 e 5.1, e 577, comma 1, n. 1, e comma 2, c.p.

La disposizione così assicura l’omogeneità nell’ordinamento di un’azione di coordinamento già attuata dal Tribunale di Roma, in attuazione delle disposizioni che disciplinano il ruolo del pubblico ministero nei procedimenti civili, con particolare riguardo a quelli relativi all’affidamento dei figli minorenni, come prescritto dall’art. 31 Convenzione di Istanbul**[29]**.

Infine, la persona offesa potrà esercitare il diritto di querela per i delitti di violenza sessuale previsti dagli artt. 609-*bis* e 609-*ter* nel termine di dodici mesi (art. 609-*septies*, comma 2), prima di sei mesi. Sul punto si segnala, tuttavia, che il delitto di violenza sessuale punito dall’art. 609-*bis* c.p. rimane procedibile d’ufficio, quindi a prescindere dall’esercizio del diritto di querela di parte, se connesso con altro delitto procedibile d’ufficio (art. 609-*septies*, n. 4), proprio in ragione dell’impatto di ulteriori condotte illecite che possono comprimere la volontà della persona offesa **[30]**.

4.2. Introduzione di nuove fattispecie incriminatrici

Nel codice penale la legge n. 69/2019 ha introdotto quattro nuove fattispecie incriminatrici: il reato di costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-*bis* c.p.); la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quater* c.p.); la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* c.p.); il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis* c.p).

4.2.1. Il delitto di costrizione o induzione al matrimonio

L’art. 7 della legge n. 69/2019 ha introdotto nel codice penale l’art. 558-*bis*, intitolato «costrizione o induzione al matrimonio», formulato sul modello del delitto di violenza privata (art. 610 c.p.), che punisce con la reclusione da uno a cinque anni chi, con violenza o minaccia, costringe o induce taluno a contrarre matrimonio. Il comma 2 individua specifiche modalità di induzione al matrimonio: 1) l’approfittamento delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona; 2) l’abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia. L’evento del reato consiste nella contrazione del matrimonio o dell’unione civile. La pena è aumentata fino a un terzo se commessa nei confronti di minore di

diciotto anni, mentre se i fatti sono perpetrati in danno di minore di anni quattordici, è prevista la pena della reclusione da due a sette anni.

Il delitto così costruito è stato presentato come risposta alla pratica dei cosiddetti matrimoni forzati, che riguardano per lo più giovani donne, ragazze, finanche bambine, sia di cittadinanza italiana sia cittadine di paesi terzi soggiornanti in Italia, tra le quali anche coloro che appartengono alle comunità Rom e Sinti**[31]**.

Si consideri, inoltre, che le molteplici estrinsecazioni della condotta risultavano già riconducibili a una serie di delitti previsti dal codice penale, tra cui la violenza privata, anche in concorso con altri delitti, rendendo così possibile l’applicazione di una pena commisurata al grado di offensività rilevabile caso per caso, senza trascurare il contesto in cui si consumava la coercizione al matrimonio e le condotte successive, che possono integrare i delitti di maltrattamenti aggravati, violenza sessuale, con le specifiche aggravanti del fatto commesso nei confronti di minorenni, fino alla riduzione in schiavitù e la tratta.

Anche la formulazione dell’evento, che menziona il matrimonio e l’unione civile, tradisce la scarsa conoscenza del fenomeno da parte del legislatore, dal momento che esclude la rilevanza dei vincoli derivanti da riti non riconosciuti nell’ordinamento, che sono però «socialmente vincolanti» tra coloro che sul territorio praticano i matrimoni forzati**[32]**.

Aspetto rilevante della fattispecie introdotta è l’extraterritorialità del delitto, dal momento che esso si ritiene integrato anche quando il fatto è commesso all’estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia, sul modello del delitto di mutilazione dei genitali femminili (art. 583-*bis* c.p.). Tale previsione, tuttavia, assume valore in termini di protezione, oltre che di deterrenza, solo ove sia garantito il pieno coinvolgimento delle autorità italiane anche in paesi terzi in azioni di rintraccio nel paese dove la vittima è stata trasferita e attraverso meccanismi di cooperazione internazionale dedicati e finanziati.

Imprescindibile, inoltre, è una riflessione anche sulle misure di ripristino del diritto alla residenza e al permesso di soggiorno autonomo in attuazione dell’art. 59 Convenzione di Istanbul, superando i ristretti limiti di cui all’art. 18-*bis* d.lgs. 25 luglio 1998, n. 28.

Non hanno visto la luce le ulteriori misure ipotizzate nei disegni di legge precedentemente in discussione**[33]**, tra cui degno di nota era la costituzione di un osservatorio, di cui sarebbe stato necessario precisarne composizione e metodologia. D’altra parte, in un atto legislativo privo di coperture finanziarie aggiuntive, la misura sarebbe stata irrealizzabile.

In definitiva, facendo tesoro dell’esperienza maturata in tema di mutilazioni genitali femminili, che a seguito dell’introduzione della fattispecie incriminatrice specifica sono rimaste comunque drammaticamente sommerse in Italia[34], le misure penali sono solo apparentemente una «buona soluzione»[35]. Sarebbe stato più efficace valorizzare le fattispecie incriminatrici già esistenti e gli istituti di natura civilistica volti a tutelare la libertà personale da molteplici forme di coercizione funzionali a compiere atti non voluti, compresi quelli relativi alle scelte attinenti alla vita privata, familiare e sessuale, e che sono incentrate sull’accertamento del consenso delle parti coinvolte. In particolare, si rinvia all’articolo 122 c.c., che prevede tra le cause di impugnazione del matrimonio la violenza e il timore di eccezionale gravità derivante da cause esterne[36], facendo rivivere disposizioni civilistiche che stimolano l’accertamento delle condizioni nelle quali una donna o una ragazza esprime la sua volontà, quindi sul contenuto del negozio giuridico che conclude, sulle condizioni di libertà individuale e sugli ostacoli materiali che impediscono alle donne di esprimere liberamente il proprio consenso; sulla necessità, infine, di analizzare le relazioni di potere che attraversano le vite delle donne e ragazze e la connessione tra le varie forme di subordinazione e violenza[37].

4.2.2. La deformazione dell’aspetto di una persona mediante lesioni permanenti al viso

L’art. 12, legge n. 69/2019 ha introdotto nel codice penale l’art. 583-*quinquies* intitolato «deformazione dell’aspetto di una persona mediante lesioni permanenti al viso», che punisce con la reclusione da otto a quattordici anni «chiunque cagiona ad alcuno lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso». Il legislatore, così, ha trasformato in un’autonoma fattispecie di reato l’aggravante speciale prima prevista dall’art. 583, comma 1, n. 4 c.p., che includeva «la deformazione ovvero lo sfregio permanente del viso» tra le lesioni gravissime punite con la reclusione da sei a dodici anni, contestualmente abrogata dalla legge n. 69/2019.

La sentenza di condanna o di applicazione di pena su richiesta delle parti comporta la pena accessoria dell'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno. Il delitto è procedibile d’ufficio e il trattamento sanzionatorio consente l’applicazione delle misure cautelari, dall’ordine di allontanamento alla custodia cautelare in carcere, a seconda delle esigenze cautelari che si ravvisano caso per caso.

Le nozioni da approfondire sono quelle di deformazione e sfregio permanente del viso, per le quali è rilevante l’orientamento della giurisprudenza di legittimità relativo proprio alla precedente aggravante prevista dall’art. 583, n. 4, c.p.

Con riguardo alla verifica del danno conseguente alla condotta, il giudice di merito sarà chiamato a una valutazione in concreto della sussistenza del predetto turbamento irreversibile dell'armonia e dell'euritmia delle linee del viso esprimendo «un giudizio che non richiede speciali competenze tecniche, in quanto ancorato al punto di vista di un osservatore comune, di gusto normale e di media sensibilità»[38]. L’autorità giudiziaria, quindi, anche discostandosi da valutazioni medico-legali, riterrà correttamente integrata la deformazione laddove si rilevi un’alterazione anatomica della simmetria del viso, producendo «effetti deturpanti sulla euritmia del volto»[39], secondo un grado di gravità più elevato dello sfregio permanente[40]. Quest’ultimo, invece, si ravvisa, secondo la giurisprudenza di legittimità, in presenza di «qualsiasi nocumento che, senza determinare la più grave conseguenza della deformazione, importi un turbamento irreversibile dell'armonia e dell'euritmia delle linee del viso, con effetto sgradevole o d'ilarità, anche se non di ripugnanza, secondo un osservatore comune, di gusto normale e di media sensibilità»[41].

L’art. 12 comma 4 consente l'applicazione dei benefici penitenziari per i condannati per il delitto in esame solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno. Si equipara, sostanzialmente, il delitto in esame agli altri delitti ivi previsti contro la libertà sessuale, stabilendo anche che quando il reato è commesso in danno di minore, ai fini della concessione dei benefici può essere valutata la positiva partecipazione al programma di riabilitazione psicologica specifica previsto dall'art. 13-*bis* dell'ordinamento penitenziario, ed esteso dall’art. 17, legge n. 69/2019, anche ai condannati per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.).

4.2.3. La diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti

Di recente, si è assunta una maggiore consapevolezza del fenomeno del cosiddetto *revenge porn* o pornovendetta[42], molto preoccupante per la sua diffusione soprattutto tra i giovani[43], e che consiste nel diffondere tramite vari canali telematici, senza il consenso della persona offesa, sue immagini fotografiche o video carpite con o senza il suo consenso e che la riprendono in intimità, nel compimento di atti di autoerotismo o nel corso di rapporti sessuali.

Nei confronti di chi «pubblica messaggi o filmati aventi contenuto denigratorio sui *social network* qualora i dati diffusi in rete siano fortemente dannosi e fonte di inquietudine per la parte offesa»[44] ha trovato applicazione il delitto di atti persecutori, punito dall’art. 612-*bis* c.p., che punisce con la reclusione da un anno a sei anni e sei mesi chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura

ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita.

La condotta materiale, ritenuta integrare il delitto di atti persecutori in queste situazioni, consiste proprio nell’invio reiterato alla persona offesa di messaggi telefonici, messaggi di posta elettronica, fino ai «*post*» sui *social network*, e la divulgazione tramite gli stessi di filmati che riproducono rapporti sessuali intrattenuti dall'autore del reato con la persona offesa**[45]**.

Dinanzi alla crescente diffusione del fenomeno, offensivo di beni giuridici già oggetto di adeguata tutela penale, la diffusa sottovalutazione delle condotte ha avuto esiti letali per alcune vittime, indotte al suicidio, e ha consolidato una percezione sociale di insufficienza delle norme sostanziali e procedurali esistenti, anche in sede civile, per assicurare la repressione dei vari comportamenti commessi, l’adozione di misure cautelari, la rimozione delle immagini diffuse dal *web*, e il risarcimento del danno.

Si è ritenuto necessario quindi introdurre all'art. 612-*ter* c.p. la fattispecie incriminitrice specifica che punisce l’invio, la consegna, la cessione, pubblicazione o diffusione di immagini o video, senza il consenso delle persone rappresentate con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 5.000 a 15.000 Euro. Si distinguono due fattispecie, a seconda delle modalità di acquisizione delle immagini da parte dell’agente: nel comma 1 si prevede la condotta di utilizzo di immagini o video utilizzati da chi li abbia precedentemente realizzati o sottratti; nel comma 2 le immagini o i video sono utilizzati da chi li abbia ricevuti o comunque acquisiti in altro modo. Il comportamento punito dal comma 2 richiede anche il dolo specifico di recare nocumento alle persone rappresentate. In entrambi i casi, il reato previsto è applicabile in quanto il fatto commesso non integri un più grave reato.

Le condotte sono aggravate se commesse dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se i fatti sono commessi attraverso strumenti informatici o telematici; è previsto inoltre l’aumento della pena da un terzo alla metà, se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza (comma 4).

Il delitto è punito a querela della persona offesa, che deve essere presentata entro il termine di sei mesi. La remissione della querela può essere soltanto processuale. La procedibilità d’ufficio, invece, è stabilita per le circostanze aggravanti previste al comma 4, non lasciando così alla donna in gravidanza l’autonomia di valutazione dell’opportunità di esercitare o meno il diritto di

querela, e quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

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

L’art. 4, legge n. 69/2019, ha introdotto l’art. 387-*bis* c.p. che punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni la violazione degli obblighi derivanti dalla misura pre-cautelare dell’allontanamento urgente dalla casa familiare disposto dagli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, previa autorizzazione del pubblico ministero ai sensi dell’art. 383-*bis* c.p.p., dell’ordinanza di applicazione di misura cautelare dell’allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* c.p.p.) e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-*ter* c.p.p.).

La fattispecie incriminatrice, introdotta tra i delitti contro l’amministrazione della giustizia nel titolo III, si pone la finalità deterrente rispetto alla violazione delle misure menzionate per rafforzare la prevenzione della reiterazione delle condotte della stessa specie di quelle che hanno motivato l’adozione della misura cautelare o pre-cautelare.

L’introduzione della fattispecie incriminatrice, la cui pena non consente l'arresto facoltativo e l'applicazione di misure cautelari**[46]**, si rivela insufficiente ove sul piano operativo non si assisterà alla rigorosa applicazione dell’art. 276 c.p.p. che consente al giudice di disporre la sostituzione o l’applicazione di altra misura più grave, tenuto conto dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione della misura applicata.

Il nodo problematico da affrontare è correlato, ancora una volta, alla formazione e specializzazione: non di rado, infatti, le segnalazioni di violazione del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa sono sottovalutate e non lette nei termini di reiterazione delle condotte illecite per le quali la misura cautelare è stata applicata, mentre le motivazioni a giustificazione del comportamento addotte dal soggetto sottoposto a misura trovano maggior credito (soprattutto allorché abbiano a pretesto la condivisione della responsabilità genitoriale sui figli minorenni) e alla violazione non segue l’adozione di provvedimenti ai sensi dell’art. 276 c.p.p., così indebolendo l’efficacia preventiva di tutto il sistema delle misure cautelari specifiche. La violazione dell’ordine di protezione adottato in sede civile rimane sanzionato dalla fattispecie di cui all’articolo 388 comma 2 c.p. che punisce con la reclusione fino a tre anni o con la multa da euro centotre a euro milletrentadue chi elude l'ordine di protezione previsto dall'articolo 342 ter c.c, ovvero un provvedimento di eguale contenuto assunto nel procedimento di separazione personale dei coniugi o nel procedimento di

scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

5. LE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE E MISURE DI PREVENZIONE

Gli interventi sul codice di procedura penale sono accomunati dalla finalità di evitare che eventuali stasi tra l’acquisizione della notizia di reato, la sua iscrizione e l’avvio delle indagini preliminari, possano ritardare l’adozione di misure a protezione della persona offesa dai reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate commesse in contesti familiari o nell’ambito delle relazioni di convivenza.

In effetti, l’assenza di tempestività, che non di rado si è trasformata in inerzia**[47]**, è il più grave rilievo mosso all’intervento delle autorità italiane nei casi di violenza: ciò si legge sin dalla delibera del luglio 2009 emessa dal CSM a seguito dell’attività di documentazione delle avvocate dei centri antiviolenza**[48]**, è stato ribadito nei successivi atti di indirizzo del medesimo organo, fino alle linee guida di maggio 2018**[49]**, è stato rilevato quale violazione degli artt. 2, 3 e 8 dalla Corte EDU nella sentenza *Talpis* e segnalato come principale problematicità nella relazione al Senato del 6 febbraio 2018 dalla Presidente Francesca Puglisi della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere**[50]**.

Dai documenti e dalla giurisprudenza menzionati si comprende tuttavia, ancora una volta, che il ritardo o l’omesso intervento non sono riconducibili all’assenza di norme. È opportuno chiarire, infatti, che a seguito di acquisizione di notizia di reato, in ogni caso, è prescritto che la polizia giudiziaria riferisca «senza ritardo» per iscritto al pubblico ministero «gli elementi essenziali sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione» (art. 347, comma 1, c.p.p.). La comunicazione immediata, anche in forma orale, è prescritta «in ogni caso, quando sussistono ragioni di urgenza».

Con riguardo alla formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi, la priorità assoluta per i delitti di cui agli artt. 572 e da 609-*bis* a 609-*octies* e 612-*bis* c.p. è invece già assicurata dall’art. 132-*bis* disp att. c.p.p. che, tuttavia, a riprova della frammentarietà della penna del legislatore, non è stato aggiornato con l’inclusione dei nuovi delitti.

Se da un lato si registra una scarsa attuazione di questo criterio acceleratorio, motivato spesso da carenze strutturali degli uffici giudiziari, il ritardo nella trasmissione della notizia di reato alla procura non è dipesa, fino alla novella, da una lacuna normativa, piuttosto dalla sottovalutazione

delle ragioni di urgenza che sussistono in caso di denuncia presentata da una donna nei confronti del coniuge, del compagno o dell’ex partner, così come della sottostima della pericolosità degli autori di violenza nelle relazioni di intimità. Unico rimedio efficace per sradicare un’attitudine diffusa, ma motivata esclusivamente da ragioni culturali e, non di rado, da pregiudizi sul fenomeno, ancora letto nella cornice di «liti in famiglia», sarebbe stata, di conseguenza, la formazione e la specializzazione della polizia giudiziaria, come già segnalato nel corso delle audizioni dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera: l’art. 5 legge n. 69/2019, coglie parzialmente il suggerimento, prevedendo la formazione obbligatoria della polizia giudiziaria, dimenticando però di promuoverne la specializzazione**[51]**, e omettendo pure di prevedere mezzi e risorse economiche per assicurare periodicità e omogeneità dell’attività formativa.

L’art. 2, continuando nella prospettiva acceleratoria, introduce all’art. 362 c.p.p., dedicato all’assunzione delle informazioni da parte del pubblico ministero, il comma 1-*ter*, nel quale si stabilisce che entro il termine di tre giorni dall’iscrizione della notizia di reato si debba procedere ad assumere informazioni «dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa».

Il termine di tre giorni è ordinatorio e l’atto rientra tra quelli che possono essere delegati alla polizia giudiziaria, scelta che sarà obbligata a fronte dell’assenza di un potenziamento organizzativo, di mezzi e di risorse degli uffici giudiziari, con obbligo di adempimento «senza ritardo», secondo l’art. 370, comma 2-*bis*, c.p.p., introdotto dall’art. 3, con immediata trasmissione della documentazione dell’attività svolta.

Per di più, la misura non appare propriamente corrispondere all’interesse della persona offesa: ove la denuncia querela presentata, infatti, sia precisa, dettagliata e circostanziata, e tale può essere allorché la polizia giudiziaria abbia saputo approfondire i fatti, rilevando la durata, la natura dei rapporti tra le parti, le diverse forme di violenza in cui si è articolata la condotta e tutti gli elementi utili per verificare anche la sussistenza di esigenze cautelari, l’assunzione di ulteriori informazioni a distanza di tre giorni, verosimilmente sempre dagli stessi operanti che hanno acquisito la denuncia, espone la persona offesa alla vittimizzazione secondaria, ponendosi quindi in contrasto con gli obblighi derivanti dalla Direttiva 2012/29/UE che per le vittime di violenza nelle relazioni di intimità indica l’adozione di speciali misure di protezione (cons. 17), stabilendo, tra l’altro, all’art. 20 che il numero delle audizioni della vittima deve essere limitato al minimo e devono aver luogo solo se strettamente necessarie ai fini dell'indagine penale.

Inoltre, dietro la finalità ufficiale della novella di garantire immediato contatto della persona offesa con l’autorità giudiziaria, anche ai fini dell’accertamento della sussistenza di esigenze cautelari, trapela, tuttavia, la diffidenza nei confronti delle persone offese che denunciano i delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori: solo per costoro è previsto il compimento obbligatorio di un atto che nel sistema è eventuale, così rafforzando il pregiudizio di «non credibilità» che ancora ostacola il pieno accesso delle donne alla giustizia.

Non si tiene conto, inoltre, del fatto che, a soli tre giorni dall’acquisizione e trasmissione della notizia di reato, la persona offesa potrebbe trovarsi verosimilmente in una situazione di controllo attuale da parte dell’autore delle condotte denunciate, senza aver avuto lo spazio temporale per avere accesso ai centri antiviolenza e ai servizi di assistenza alle vittime di cui all’informativa obbligatoria ricevuta dalla polizia giudiziaria ai sensi dell’art. 90-*bis* c.p.p.

L’art. 14 interviene a integrare anche questo articolo, sebbene di recente introduzione, inserendo nel catalogo informativo anche il riferimento ai servizi di assistenza alle vittime di reato, rimasto nella penna del legislatore che ha recepito la Direttiva 2012/29/UE; ha esteso, inoltre, all’art. 190-*bis*, comma 1-*bis*, c.p.p., da sedici anni a diciotto anni l’età del testimone che ha già reso dichiarazioni in incidente probatorio e per il quale si limita la nuova escussione solo a «fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze», quando si procede per uno dei reati previsti dagli artt. 600-*bis*, comma 1, 600-*ter*, 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600-*quater* 1(3), 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies* c.p.

L’art. 15 ha integrato gli obblighi di comunicazione, introdotti dal d.lgs. n. 212/2015 e in parte anche dalla legge n. 119/2013, della scarcerazione, evasione, applicazione e revoca o sostituzione di misure cautelari, prevedendo espressamente, di volta in volta, la comunicazione contestuale alla persona offesa e al difensore ove nominato, a prescindere dalla richiesta della persona offesa, superando l’elezione di domicilio *ex officio* della persona offesa presso il difensore nominato stabilita dall’art. 33 disp. att. c.p.p.

Tale disposizione assicurava un filtro alle comunicazioni destinate alla persona offesa, tutelando la riservatezza di quest’ultima, eventualmente convivente con altre persone legate all’indagato/imputato e/o condannato. La modifica, in particolare con riferimento alla comunicazione prevista dall’art. 282-*quater* c.p.p. della misura cautelare dell’ordine di allontanamento dalla casa familiare (282-*bis* c.p.p.), potrebbe rivelarsi fattore di rischio per l’incolumità della persona offesa, ove la polizia giudiziaria non procedesse alla sua convocazione

presso gli uffici, dando invece notifica presso il domicilio che la persona offesa condivide con l’indagato attinto da misura cautelare.

Il comma 2 dell’art. 13 estende la possibilità per il giudice di disporre l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'art. 275-*bis* c.p.p., ossia mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, nel caso in cui la frequentazione dei luoghi che rientrano nella sfera delle abitudini della persona offesa sia necessaria all’indagato/imputato per motivi di lavoro ovvero per esigenze abitative. La disposizione, tuttavia, potrà trovare scarsa applicazione, stante l’assenza di previsioni finanziarie atte a fornire gli uffici giudiziari dei cosiddetti braccialetti elettronici in dotazione sufficiente.

L'art. 16 modifica l'art. 275, comma 2-*bis*, c.p.p. in materia di criteri di scelta delle misure cautelari, inserendo accanto ai delitti di maltrattamenti (art. 572 c.p.) e atti persecutori (art. 612 bis c.p.), anche la fattispecie di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti di cui all'art. 612-ter c.p nel catalogo dei delitti per i quali non è applicabile l’esclusione della custodia cautelare in carcere ove il giudice ritenga che, «all'esito del giudizio», la pena detentiva «irrogata» non sarà superiore a tre anni.

Con riguardo alle misure cautelari, dall’aumento dei limiti edittali massimi per i delitti di maltrattamenti e atti persecutori, deriva l’estensione della durata massima delle misure cautelari **[52]**.

Se tale prolungamento della durata massima delle misure cautelari può sembrare rimedio utile per tenere conto delle esigenze di protezione delle persona offesa, che vede venir meno la misura applicata a volte già durante le indagini o nel corso del dibattimento, tuttavia interventi dilatori dei termini, hanno in generale l’effetto concreto di rallentare il procedimento penale a danno del principio della sua ragionevole durata, garanzia dell’imputato, ma anche per la vittima del reato a una risposta giudiziaria effettiva**[53]**.

Meritano approfondimento, infine, le modifiche apportate dall’art. 9, comma 4, legge n. 69/2019, a gli artt. 4 e 8 del d.lgs. n. 159/2011, c.d. Codice Antimafia, per la prima volta applicate in casi di violenza nei confronti delle donne dal Tribunale di Roma su richiesta della Procura di Tivoli**[54]**: il legislatore ha espressamente consentito l’applicabilità all’indiziato per il delitto di maltrattamenti e di atti persecutori, superato l’accertamento in concreto dell’attualità della sua pericolosità sociale**[55]**, della misura di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con la possibilità di disporre, ove necessario, anche il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi

da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province. Con il consenso dell'interessato, anche a in questo caso potrà essere utilizzato il c.d. braccialetto elettronico, ove disponibile. Infine, gli indagati per il delitto di maltrattamenti e per il delitto di atti persecutori potranno essere sottoposti a misure di prevenzione di natura patrimoniale e al divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori.

6. CENTRI ANTIVIOLENZA

La legge n. 69/2019 interviene solo marginalmente in tema di centri antiviolenza, misure di assistenza a favore degli orfani dei crimini domestici e in tema di indennizzo, senza apportare modifiche sostanziali che possano concretamente rafforzare il perseguimento delle finalità correlate alle disposizioni novellate.

Con riguardo ai centri antiviolenza, l’art. 18, legge n. 69/2019 sopprime una clausola introdotta all’art. 5-*bis*, d.l. n. 93/2013, convertito dalla legge n. 119/2017, funzionale a promuovere la costituzione di nuove case rifugio e centri antiviolenza: il legislatore del 2013, infatti, aveva valutato l’opportunità di riservare un terzo dei fondi disponibili «all'istituzione di nuovi centri e di nuove case-rifugio al fine di raggiungere l'obiettivo previsto dalla raccomandazione «*Expert Meeting* sulla violenza contro le donne», Finlandia, 8-10 novembre 1999», documento nel quale già si evidenziavano le carenze dell’ordinamento italiano in tema di protezione e accoglienza per le donne in fuga da situazione di violenza domestica.

L’abrogazione della clausola di riserva dei fondi conferma la fondatezza delle preoccupazioni espresse dalle organizzazioni di donne impegnate sul territorio ad assicurare una gestione secondo i canoni di indipendenza e con una prospettiva di genere come richiesto dalla Convenzione di Istanbul (artt. 9, 22 e 23 Convenzione di Istanbul), che hanno segnalato l’insufficienza delle risorse stanziate e i ritardi nella loro erogazione, dal momento che nessun rimedio è stato predisposto alle problematiche gestionali già rilevate dalla Corte dei conti nella relazione adottata il 5 settembre 2016**[56]**. La debolezza degli interventi oggi trova conferma nella richiesta urgente rivolta alle istituzioni di reperire fondi e strutture per rispondere adeguatamente alle necessità delle donne a rischio durante l’attuale emergenza sanitaria.

7. CONCLUSIONI

Con l’entrata in vigore della legge n. 69/2019 emerge, dai dati resi pubblici dalla stampa, un considerevole aumento delle notizie di reato trasmesse alle Procure nel solo mese di agosto: la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, nell’immediatezza dell’entrata in vigore della legge, ha ricevuto almeno trenta segnalazioni al giorno, tra le quali, purtroppo, anche la querela di Adriana Signorelli**[57]**, uccisa dal marito dal quale si stava separando il 1° settembre, quattro giorni dopo la sua denuncia. Quest’ultima, però, pare essere la più recente di altre querele presentate nei confronti del marito per maltrattamenti, danneggiamento e minacce gravi. A seguito dell’ultima denuncia, dalle notizie diffuse dalla stampa, la donna sarebbe stata invitata a lasciare la sua abitazione a tutela della sua incolumità, così addossando alla stessa l’onere della sua protezione, mentre nessuna misura restrittiva sembra essere stata applicata nei confronti dell’autore delle condotte, a distanza ormai di mesi dai primi comportamenti illeciti (novembre 2018).

Con il prolungarsi della vigenza delle misure di contenimento della pandemia causata dal corona virus, la cronaca non ha potuto ignorare le notizie di aggressioni in casa che hanno costretto le donne a lasciare la loro abitazione, in piena emergenza sanitaria, rivelando l’inattuazione delle disposizioni vigenti che consentono l’allontanamento dell’autore di violenze dalla casa di convivenza, tanto da costringere la Procura della Repubblica di Trento ha raccomandare il ricorso alle misure precautelari, tra cui l’allontanamento urgente dalla casa familiare (art. 384 *bis* c.p.p.), e la misura cautelare dell’allontanamento dalla casa familiare (art. 282 bis c.p.p.).

Rimane la considerazione che le modifiche legislative intervenute in materia negli ultimi dieci anni necessitano di sedimentazione e, al momento, l’unica riforma davvero necessaria per assicurare alle donne il diritto di vivere libere dalla violenza è quella culturale, volta a rifondare le relazioni sociali per incidere in modo trasformativo anche sugli operatori del diritto**[58]**, affinché si dia immediatamente credito a una donna che chiede aiuto e che manifesta paura per la sua vita.

[1] Secondo i primi commenti, l’atto non si discosta dalla cornice di un «populismo penale come progetto politico di governo». Così G.D. Caiazza, *Governo populista e legislazione penale: un primo bilancio*, *Dir. pen. proc*, 2019, p.589. Per un primo commento della legge si veda S. Recchione, *Codice Rosso. Come cambia la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere con la legge 69/2019*, **www.ilpenalista.it**, 26 Luglio 2019; M.C. Amoroso-L. Giordano- G. Sessa, *Relazione su novità normativa*, Corte di cassazione, Ufficio del Massimario.

[2] S.U. 29 gennaio 2016, n. 10959, in *Dir. pen. proc*., 2016, 1063 ss., nt. Michelagnoli, *L'espressione "delitti commessi con violenza alla persona" al vaglio delle Sezioni Unite: rileva anche la violenza psicologica*, pp. 1071-1079; Peccioli, *Delitti commessi con violenza alla persona e atti persecutori: un problema processuale privo di riflessi sostanziali*, pp.1080-1084; Amoroso, *La nozione di delitti commessi con violenza alla persona: il primo passo delle Sezioni Unite verso un lungo viaggio*, *CP*, 2016, pp. 3714 ss.

[3] Il riferimento è al DDL A.S. n. 735. Per un commento si veda I. Boiano- M.T. Manente- S. Napolitani, *La genitorialità come luogo di controllo sociale e legittimazione della violenza sessista*, in *www.senato.it*.

[4] Alla sottovalutazione della gravità, peraltro, il Comitato riconduce anche «il basso tasso di procedimenti giudiziari e di condanne, con conseguente impunità per gli autori dei reati; il basso tasso di ordini di protezione emessi dai tribunali in sede civile; il frequente invio delle donne vittime di violenza a servizi mediazione familiare e conciliazione; le disparità regionali e locali relative alla disponibilità e la qualità dei servizi di assistenza e protezione, compresi i rifugi, per le donne vittime di violenza». Così Comitato CEDAW, *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy*, luglio 2017, che si può leggere sul sito dell’Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, *www.ohchr.org*.

[5] C. edu, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, in *Oss. fonti*, 2017, f. 3, p. 26, nt. Buscemi, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso "Talpis c. Italia"*; in *RIDPP*, 2017, pp. 1192-1195, con nota di Casiraghi, *L'Italia condannata per non aver protetto le vittime di violenza domestica e di genere*; in *Fam. dir*., 2017, pp. 626-635, nt. Folla, *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU, per la prima volta, condanna l'Italia.*

[6] Cass.16 maggio 2019, n. 34091. Per un’analisi complessiva della costruzione di un ordinamento multilivello e della dottrina in materia si veda R. Conti, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Il ruolo del giudice*, Aracne, 2011; A. Di Stasi, *I rapporti fra l’ordinamento e il sistema convenzionale*, in Id. (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno (2010-2015)*, Cedam, 2016, 73 ss.; V. Zagrebelsky- R. Chenal-L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, 2016, pp. 55 ss.

[7] Anche la normativa sostanziale e processuale vigente deve essere interpretata alla luce delle medesime fonti sovranazionali che ne costituiscono la premessa, in particolare con riguardo al

diritto dell’Unione Europea e alla CEDU, e ciò in ossequio all’obbligo di interpretazione conforme in virtù del comma 1 dell’articolo 117 Cost. (C. cost. 24 ottobre 2017, nn. 348 e 349, ribadite nel loro assetto di fondo dalla C. cost. 11 marzo 2011, n. 80). Per una disamina del tema dell’interpretazione conforme si veda A. Bernardi (a cura di), *L’interpretazione conforme al diritto dell’Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Jovene, 2015.

[8] Comitato Cedaw, *Raccomandazione generale n.19: Violenza nei confronti delle donne*, doc. A/47/38, 1992, § 6, che si può leggere sul sito dell’Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, *www.ohchr.org*. Per una disamina complessiva delle prospettive di analisi del fenomeno si veda I. Boiano, *Femminismo e processo penale. Come può cambiare il discorso giuridico in tema di violenza maschile contro le donne*, Ediesse, 2015.

[9] Nazioni Unite, *Dichiarazione sull’eliminazione della violenza nei confronti delle donne*, risoluzione dell’Assemblea Generale n. 48/104 del 20 Dicembre 1993.

[10] Così D. Otto, *Violence Against Women: Something Other than a Human Right Violation*, in *Australian Feminist Law Journal*, n. 1, 1993, p. 161.

[11] Adottata nel 2011, ratificata dall’Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77, ed entrata in vigore il 1° agosto 2014.

[12] C. Benninger-Bude, *Due Diligence and Its Application to Protect Women from Violence*, Nijhoff Law Specials, 2009, p. 11.

[13] Incarico istituito dalle Nazioni Unite con la risoluzione n. 45/1994.

[14] Così Comitato Cedaw, *Raccomandazione Generale n. 35 sulla violenza di genere contro le donne e di aggiornamento della raccomandazione generale*, CEDAW/C/GC/35, 14 luglio 2017.

[15] C. edu, *M.C. c. Bulgaria*, 4 dicembre 2003, §148 ss.

[16] C. edu, *Opuz c. Turchia*, 9 giugno 2009, §132.

[17] C. edu, *A. c. Croazia*, 14 ottobre 2010, §60.

[18] C. edu, *B.S. c. Spagna*, 24 luglio 2012, §§40 ss.

[19] C. edu, *Y. c. Slovenia*, 28 maggio 2015, §§23 ss.

[20] C. edu, *Maiorano c. Italia*, 15 dicembre 2009; *Kontrovà c. Slovacchia*, 31 maggio 2007; *Opuz c. Turchia*, cit.; *Hajduovà c. Slovacchia*, 30 novembre 2010; *Valiulené c. Lituania*, 26 marzo 2013; *Eremia c. Moldavia*, 28 maggio 2013.

[21] C. edu, *O.C.I. e altri c. Romania*, 21 maggio 2019; *D.M.D. c. Romania*, 3 ottobre 2017.

[22] C. edu, *Y. c. Slovenia*, 28 maggio 2015.

[23] Tale approccio ha guidato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo anche nei casi successivi *Eremia e altri c. Moldavia,* 28 maggio 2013; *Mudric c Moldavia,* 16 luglio 2013, *B. c. Moldavia*, 16 luglio 2013; *Talpis c. Italia*, 2 marzo 2017; *Volodina c. Russia*, 9 luglio 2019.

[24] I limiti edittali erano già stati innalzati dagli originari uno/cinque anni alla fascia compressa tra due e sei anni dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007.

[25] L’ergastolo era già applicabile in caso di omicidio commesso in occasione della commissione di taluno dei delitti previsti dagli artt. 572, 600-*bis* 600-*ter*, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*octies* (n. 5) (art. 576, n. 5, c.p., integrato dalla legge n. 69/2019 con il delitto di cui all’art. 583-*quinquies* c.p.), e per l’autore del delitto previsto dall’art. 612-*bis* nei confronti della stessa persona offesa (art. 576, n. 5.1, c.p.). Si veda Cass. 14 aprile 2019, n. 20785.

[26] Il limite non ha efficacia nel caso la condotta sia stata commessa per motivi di particolare valore morale e sociale (art. 62, n. 1, c.p.), dal vizio parziale di mente (art. 89 c.p.), dalla minore età (art. 98 c.p.) e dalla minima importanza dell’opera prestata nel concorso di persone nel reato (art. 114 c.p.).

[27] Si vedano le prime critiche dell’Unione Camere Penali in sede di trattazione del disegno di legge in Commissione giustizia del Senato, **http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/51600_documenti.htm**.

[28] La violenza assistita è integrata dalla condotta di chi costringa il minore, suo malgrado, a presenziare – quale mero testimone – alle manifestazioni di violenza, fisica o morale, è invero certamente suscettibile di realizzare un'offesa al bene tutelato dalla norma (la famiglia), potendo comportare gravi ripercussioni negative nei processi di crescita morale e sociale della prole interessata. Si veda Cass. 23 febbraio 2018, n. 18833; Cass. 10 aprile 2019, n. 21768.

[29] Tavolo interistituzionale per la prevenzione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne presso il Tribunale di Roma, *Linee operative per il coordinamento tra gli uffici giudiziari civili e penali*, 9 maggio 2019.

[30] Sul punto si veda M.T. Manente (a cura di), *La violenza nei confronti delle donne dalla convenzione di Istanbul al Codice Rosso*, Giappichelli, 2019, pp. 57 ss.

[31] Sarebbe stata opportuna, tuttavia, per verificare la necessità stessa della fattispecie incriminatrice o comunque per meglio articolarla, una preliminare ricerca, sollecitata dalle organizzazioni della società civile interpellate dalla Commissione Giustizia del Senato in sede di discussione dei disegni di legge dedicati al tema , per rilevare e descrivere l’estensione e le caratteristiche del fenomeno e quindi il numero, la dinamica e le peculiarità dell’esperienza delle donne e delle ragazze a rischio di matrimoni forzati, senza trascurare le loro caratteristiche (età, scolarizzazione, sesso, paese di origine), la strategia da loro stesse dispiegata o ipotizzata per sottrarsi all’imposizione, le conseguenze fisiche, psicologiche, economiche e sociali vissute dalle donne. Piattaforma Lavori In corsa Cedaw, *Rapporto Ombra al Comitato CEDAW,* 2011; A. Davide-T. Dal Pra-P. Randini-B. Spinelli (a cura di), *Onore e destino, izzat e kismet, honour and fate. Linee guida per la prevenzione ed il contrasto ai matrimoni forzati*, Trama di terra, 2004. Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, *Recommendation 1723 (2005) Forced marriages and child marriages*, 5 Ottobre 2005.

[32] G. Pepè, *I matrimoni forzati presto previsti come reato anche in Italia,* in *www.penalecontemporaneo.it*, 20 maggio 2019.

[33] A.S. n. 174; A.S. n. 664.

[34] Si rinvia ai risultati del progetto condotto da Differenza Donna Ong, *Best Practices To Empower Women Against Female Genital Mutilation. Operating For Rights And Legal Efficacy*, Commissione europea, 2018-2020.

[35] D.Diawara- C. Jama, *Une loi pénale spécifique contre le mariage forcé? Une fausse bonne solution*, in *Voix de Femmes. Étude de faisabilité d’une Cellule d’Alerte, de Veille et d’Intervention en faveur des jeunes mineures et majeures en danger d’envoi forcé et de mariage forcé à l’étranger*, Voix de Femmes, 2009.

[36] Formula più ristretta rispetto a quella proposta durante i lavori parlamentari, “timore reverenziale di tale gravità da doversi ritenere un vizio del consenso”, che potrebbe essere recuperata dal legislatore.

[37] C. Pateman, *Women and Consent, Political Theory*, 1980, vol. 8 n. 2, pp. 149-168.

[38] Cass. 2 marzo 2017, n. 22685, Cass. 16 giugno 2014, n. 32984; Cass. 16 gennaio 2012, n. 21998.

[39] Cass. 16 giugno 2014, n. 32984.

[40] Cass. 4 luglio 2000, n. 12006.

[41] Cass. 16 giugno 2014, n. 32984; Cass.16 gennaio 2012, n. 2199; Cass. 21 aprile 2010, n. 26155; Cass. 4 luglio 2000, n. 12006.

[42] Accademia della Crusca, *La legge sulla diffusione di immagini sessualmente esplicite e la pornovendetta, non "revenge porn"*, Firenze, 4 aprile 2019.

[43] Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, *Indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo*, XVIII legislatura.

[44] Cass. 28 novembre 2017, n. 57764.

[45] Cass. 16 luglio 2010, n. 32404.

[46] Sul punto S. Recchione, *Codice Rosso* cit.

[47] Si veda il caso del femminicidio di Marianna Manduca, su cui si è pronunciato T. Messina, Sez. I, 30 maggio 2017.

[48] C.S.M., *Iniziative per migliorare la risposta di giustizia nell'ambito della violenza familiare*, delibera dell’8 luglio 2009.

[49] C.S.M., *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, delibera del 9 maggio 2018.

[50] F. Puglisi, *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Relazione al Senato*, 6 febbraio 2018.

[51] F. Menditto, *Linee guida per l’applicazione della legge n.69/2019*, Procura di Tivoli, Prot. n. 1229/19U.

[52] Per la custodia cautelare in carcere si dovrà considerare, infatti, il termine di sei mesi in fase di indagini e un anno, dopo il decreto che dispone il giudizio, in quanto si tratta di reati per i quali ormai la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni; i termini saranno raddoppiati per le misure coercitive diverse dalla custodia cautelare in carcere, tra cui l’ordine di allontanamento e il divieto di avvicinamento alla persona offesa.

[53] C. edu, *Jankovic c. Croazia*, 5 marzo 2009, §69.

[54]T. Roma Sez. III, decr. 3 aprile 2017.

[55] F. Menditto, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata (l. 17 ottobre 2017, n. 161)*, Giuffré, 2017, pp. 26 ss. In giurisprudenza cfr. *ex multis* Cass. 1 febbraio 2018, n. 7420; Cass. 7

gennaio 2016, n. 6636; S.U. 29 maggio 2014, n. 33451; *C*ass. 22 settembre 2006, n. 34150.

[56] C. conti, *La gestione delle risorse finanziarie per l’assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (d.l. n. 93/2013*), 5 settembre 2016, n. 9/2016/G.

[57] A. Galli, *Codice Rosso anti-femminicidio, Greco: «Legge giusta ma siamo sommersi di denunce»* , in *milano.corriere.it*, 2 settembre 2019.

[58] A. Simone- I. Boiano (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, Argomentazione, Interpretazione*, Efesto, 2018.