

Il quadro normativo italiano in tema di violenza nei confronti delle donne e violenza domestica a seguito della legge 24 novembre 2023, n. 168

di Ilaria Boiano, avvocatessa Associazione Differenza Donna

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo – 2. Le nuove disposizioni di cui alla legge n. 168/2023 - 2.1. Priorità assoluta di trattazione – 2.2. Le misure precautelari atipiche – 2.3. Le misure precautelari e cautelari - 2.4. I percorsi di recupero per gli autori di reato - 2.5. Misure di prevenzione – 2.6. Specializzazione e formazione - 3. I limiti dell'ordinamento tra consolidamento delle riforme e necessità di *accountability*.

1. Il quadro normativo

Le disposizioni introdotte dalla legge 24 novembre 2023, n. 168 non consentono, se lette isolatamente, di comprendere il quadro complessivo di misure di cui attualmente risulta dotato l'ordinamento italiano, a valle di oltre venti anni di produzione legislativa continua, ma spesso priva di una prospettiva organica. È utile, pertanto, illustrare preliminarmente le diverse assi lungo le quali si è dispiegata la risposta dell'ordinamento italiano alle problematiche di diritto sostanziale e processuale che la questione sociale della violenza di genere nei confronti delle donne ha sollevato nel tempo, di cui la legge n.168/2023 costituisce solo l'ultima e più recente "isola", di quell'«arcipelago legislativo» in cui, secondo la Suprema Corte, deve muoversi l'operatore del diritto in Italia¹.

Con la legge 5 agosto 1981 n. 442 "Abrogazione della rilevanza penale della causa d'onore", il legislatore italiano si era limitato ad espungere formalmente dall'ordinamento quelle disposizioni che sancivano giuridicamente la tollerabilità sociale della violenza di genere nei confronti delle donne, ~~prima~~ abrogando le specifiche attenuanti dell'omicidio e delle lesioni, anche aggravate, ai danni della coniuge, della figlia o della sorella o di chi sia in illegittima relazione carnale con loro per «stato d'ira determinato dall'offesa recata all'onore suo o della famiglia» (articolo 587 c.p.).

Fu solo all'indomani del piano di azione adottato a Pechino a seguito della Quarta conferenza mondiale delle donne (4-15 Settembre 1995)², che il Governo italiano si impegnò a delineare un'azione di prevenzione e repressione della «violenza nelle relazioni personali», ponendosi l'obiettivo prioritario dell'istituzione di un osservatorio permanente e dell'introduzione legislativa di provvedimenti cautelari urgenti in caso di «violenza domestica».

¹Sezioni Unite, 29 gennaio – 16 marzo 2016, n. 10959, in *Dir. pen. proc.*, 2016, pp. 1063 ss., con note di S. MICHELAGNOLI, *L'espressione "delitti commessi con violenza alla persona" al vaglio delle Sezioni Unite: rileva anche la violenza psicologica*, in *Diritto penale e processo*, 2016, 8, pp. 1071-1079; A. PECCIOLI, *Delitti commessi con violenza alla persona e atti persecutori: un problema processuale privo di riflessi sostanziali*, in *Diritto penale e processo*, 2016, 8, pp. 1080-1084; M.C. AMOROSO, *La nozione di delitti commessi con violenza alla persona: il primo passo delle Sezioni Unite verso un lungo viaggio*, in *Cass. Pen.*, 2016, pp. 3714 ss. La prospettiva delle Sezioni Unite è ripresa da Cass., sez. III Penale, 16 maggio – 26 luglio 2019, n. 34091.

² Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 27 marzo 1997 recante *Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini*, in GU n.116 del 21-5-1997. Per una ricostruzione della prospettiva femminista e del movimento delle donne sulla produzione giuridica in tema di violenza nei confronti delle donne si consenta il rinvio a I. BOIANO, *Femminismo e processo penale*, cit. In generale, sulle prospettive femministe sul diritto, i diritti delle donne e la giustizia si veda A. SIMONE - I. BOIANO-A. CONDELLO, *Femminismo giuridico. Teorie e problemi*, Mondadori Università, Milano, 2019.

Con la legge 15 febbraio 1996, n. 66 “Norme contro la violenza sessuale”³, le fattispecie incriminatrici dell’offesa alla libertà sessuale sono state collocate finalmente tra i reati contro la persona, dopo diciotto anni dalla legge di iniziativa popolare⁴.

La prima riforma, frutto di un confronto con i centri antiviolenza femministi, fu la legge 5 aprile 2001, n. 154 concernente le “misure contro la violenza nelle relazioni familiari” quali la misura cautelare dell’ordine di allontanamento dalla casa familiare (articolo 282-*bis* c.p.p.) e gli ordini di protezione dagli abusi familiari⁵.

Sono seguite negli anni integrazioni e modifiche di diritto penale sostanziale e processuale tramite decreti-legge, a conferma della prevalenza di una lettura emergenziale della questione, fuori da una cornice di sistema, nonché interventi conseguenti all’allarme ingenerato dagli incalzanti casi di cronaca: il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 convertito dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, ha introdotto il reato di atti persecutori, configurato nel codice penale all’articolo 612-*bis*, la misura cautelare specifica del divieto di avvicinamento alla persona offesa (articolo 282- *ter* c.p.p.) e l’istituto precautelare atipico dell’ammonimento del Questore, onerando le forze dell’ordine dell’obbligo di informare le persone offese sui centri antiviolenza disponibili sul territorio.

È stato previsto, inoltre, l’accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato per tutte le persone offese dal reato di violenza sessuale a prescindere dal reddito quale strumento per agevolare la possibilità per le persone offese di avvalersi di una difesa tecnica con esperienza nel settore.

Il decreto-legge 14 Agosto 2013 convertito dalla legge 15 Ottobre 2013, n. 119⁶, etichettata dalla stampa nei termini di legge “sul femminicidio”, è la prima iniziativa assunta dopo la legge 27 giugno 2013, n. 77, di ratifica della Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione e il contrasto della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito Convenzione di Istanbul), che però non ha adempiuto subito, in modo completo e coerente, gli obblighi derivanti dall’atto internazionale appena ratificato.

La legge n. 119/2013 ha introdotto, infatti, modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, ha esteso l’ammonimento e introdotto il permesso di soggiorno per le vittime cittadine non europee di violenza domestica. Sono stati inseriti criteri di trattazione prioritaria dei procedimenti penali per i reati di maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale e altri reati spia. Inoltre, è stato delineato il sistema di pianificazione e gestione delle misure di protezione impegnando l’ordinamento all’adozione di un piano nazionale antiviolenza periodico con la dotazione su base regionale di programmate risorse finanziarie, così da rafforzare i centri antiviolenza esistenti e per incrementarne la diffusione sul territorio, nel rispetto degli standard internazionali qualitativi e quantitativi in tema di accoglienza e sostegno delle donne secondo un approccio di genere e femminista⁷.

³ M. VIRGILIO, *Violenza sessuale e norma. Legislazioni penali a confronto*, in *Quaderni di critica del diritto*, n. 5, 1997.

⁴ L’iniziativa fu del comitato composto da Movimento di Liberazione della Donna, Unione donne italiane, Collettivo romano di via Pompeo Magno, effe, Noi donne, Quotidiano donna e Radio Lilith.

⁵ Articolo 342-*bis* Codice civile. Si veda per un commento G. DI LORENZO, *Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari*, in *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da G. BONILINI, IV, Torino, 2016, pp. 1250 ss.; F.M. ZANASI, *Violenza in famiglia e stalking. Dalle indagini difensive agli ordini di protezione*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁶ Legge 15 ottobre 2013, n. 119, di conversione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, 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, in GU n. 242 del 15 ottobre 2013.

⁷ Nel Regno Unito e negli Stati Uniti si diffondeva, contestualmente, il *Battered Women Movement*, un movimento sociale che ha cominciato a sensibilizzare l’opinione pubblica sulla questione e ad assicurare supporto e rifugio alle singole donne per uscire dalla situazione di violenza. Per una ricostruzione della costituzione, delle strategie e dei risultati politici del *Battered Women Movement* si veda K. TIERNEY, *The Battered Women Movement and the Creation of the Wife Beating Problem*, in *Social Problems*, Vol. 29, No. 3 (Feb., 1982), pp. 207-220. La definizione *women’s refuge* è entrata nel *Cambridge Dictionary*, che lo definisce come «*a house where women whose partners have been violent towards them can go with their children for protection*». Si rinvia ancora per approfondire a L. KELLY L., L. DUBOIS, *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Strasburgo, Consiglio d’Europa, 2008; UN Women, *Handbook For National Action Plans On Violence Against Women*, New York, 2012; A.M. TOFFANIN,

Il 19 luglio 2019 è stata approvata la legge n. 69, definita “codice rosso” dalla stampa, mutuando l’espressione dalla denominazione dei percorsi di emergenza nell’accesso al pronto soccorso, poiché finalizzata a dare un impulso di speditezza nella trattazione dei procedimenti penali in materia attraverso un termine acceleratorio dell’assunzione delle sommarie informazioni dalla persona offesa (entro tre giorni dalla notizia di reato). La legge n.69/2019 ha, inoltre, ampliato il catalogo di reati interessati dalla trattazione accelerata in fase dibattimentale ai sensi dell’articolo 132-*bis* disp. att. c.p.p. con nuove fattispecie incriminatrici quali il matrimonio forzato (articolo 558-*bis* c.p.), la deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (articolo 583-*quinquies* c.p.), la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612-*ter* c.p.), la violazione delle misure cautelari e degli ordini di protezione (articolo 387-*bis* c.p.)⁸.

La legge n. 69 ha stabilito inoltre che i minori di anni diciotto che assistono ai maltrattamenti sono da considerarsi persona offesa dal reato, così codificando la cosiddetta “violenza assistita”⁹.

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.

I summenzionati interventi legislativi specifici sono stati intervallati da ulteriori iniziative che, pur non espressamente dedicate alla questione della violenza di genere nei confronti delle donne, hanno apportato modifiche al diritto sostanziale penale e processuale rilevanti in attuazione di obblighi internazionali¹⁰ e del diritto europeo¹¹.

Si ricordano, inoltre, le riforme processuali di cui alla legge 23 giugno 2017, n. 103 (cosiddetta riforma “Orlando”) e al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (cosiddetta riforma “Cartabia”).

Intanto nel 2018 con la legge del 16 febbraio n. 4 sono state introdotte misure a sostegno dei figli orfani a seguito di femminicidio, mentre, dopo la ripetuta condanna della Presidenza del Consiglio al pagamento di un indennizzo alle vittime di reati per omesso recepimento della direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all’indennizzo delle vittime di reato, la legge europea 2015-2016, del 7 Luglio 2016, n. 122, ha disciplinato l’indennizzo a favore delle vittime - residenti o meno in Italia - di reati dolosi commessi con violenza alla persona, nonché del reato di cui all’articolo 603 bis c.p. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), con l’esclusione dei reati di cui agli articoli 581 e 582 c.p. (percosse e lesioni), a meno che ricorrano le circostanze aggravanti di cui all’articolo 583 c.p. .

Emerge un quadro composito di interventi, nel quale ambito di preferenza del legislatore rimane il diritto penale, con la formulazione di nuovi reati, un progressivo aumento delle pene e declinazione ulteriore per mezzo delle circostanze aggravanti delle specificità delle condotte illecite¹².

M. PIETROBELLI, A. GADDA, M. MISITI, *VAW Policy Regimes in Italy: An Analysis Across Regional Governments and Women’s Centres* in «Journal of Mediterranean Knowledge-JMK», 5(1), 2020, pp. 47-72.

⁸ P. DI NICOLA TRAVAGLINI- F. MENDITTO, *Codice rosso. Il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi Commento alla legge 19 luglio 2019 n.69*, Giuffrè, Milano, 2020.

⁹A. INVERNO (a cura di), *Abbattiamo i muri del silenzio – Bambini che assistono alla Violenza Domestica*, Save The Children Italia Onlus, 2018, <https://s3.savethechildren.it>; M.S. SCHEERINGA- C. H. ZEANAH, *Symptom expression and trauma variables in children under 48 months of age*, in *Infant Mental Health Journal Special Issue: Posttraumatic stress disorder (PTSD) in infants and young children*, vol. 16 n.4,1995, pp.259 ss.; J.M. TSCHANN *et al.*, *Nonviolent aspects of interparental conflict and dating violence among adolescents* in *Journal of Family Issues*, vol.30 n.3, pp.295 – 319; Cass., Sez. VI, 23 febbraio – 2 maggio 2018, n. 18833.

¹⁰ Per esempio, con la legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica della Convenzione del Consiglio d’Europa del 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l’abuso sessuale.

¹¹ Si veda il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24 di attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime e il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 di attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

¹² Il catalogo di circostanze aggravanti comuni rilevanti si rinviene all’articolo 61 c.p.: 11) l’aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione

Un altro contesto di costante modifica è stato quello processuale penale integrato da disposizioni finalizzate ad attuare il diritto di accesso alla giustizia, ritenuto in sede internazionale il presupposto essenziale perché alle donne sia garantita nel concreto una vita libera dalla violenza¹³, da configurarsi secondo uno schema multidimensionale¹⁴, con divieto di metodi alternativi come la mediazione e la conciliazione o altri istituti che possano comportare il contatto della vittima con l'autore del reato (articolo 48 Convenzione di Istanbul).

A partire dalla legge n. 69/2019 sono state ridisegnate anche le misure di prevenzione e misure di natura amministrativa, è stata prevista la sospensione della pena condizionata all'accesso a percorsi di recupero dedicati, mentre con la riforma "Cartabia" sono state introdotte specifiche disposizioni che assicurano una risposta del giudice civile tempestiva e improntata al principio della più estesa e rapida protezione in caso di "allegazioni di violenza"¹⁵, oltre a ulteriori modifiche processuali penali, comprensive di istituti di giustizia riparativa, campo di indagine e riflessione ancora aperto, anche alla luce dei ritardi nell'implementazione del sistema di servizi necessari.

2. Le nuove disposizioni di cui alla legge n. 168/2023

Il 12 luglio 2023 la Ministra per la famiglia, le pari opportunità e la natalità Eugenia Maria Roccella ravvisava l'opportunità dell'adozione di nuove disposizioni alla luce dell'elevato numero di femminicidi che si registra annualmente¹⁶, pur a fronte di un «buon impianto normativo, lavorando con continuità, pur nel succedersi delle diverse compagini governative», evidenziando che «il quadro legislativo vigente, pur robusto e articolato, ha mostrato, particolarmente in alcuni ambiti della sua applicazione, alcune evidenti criticità che ne hanno indebolito l'efficacia»¹⁷.

La legge si compone di diciannove articoli che contengono modifiche del Codice penale, codice di procedura penale, misure di prevenzione e di natura amministrativa che verranno approfondite nel prosieguo della trattazione.

Le finalità generali della legge sono la speditezza della trattazione dei casi, l'adeguatezza della protezione prima, durante e dopo il procedimento penale, senza trascurare le questioni attuative dei percorsi di recupero degli autori di violenza. Sono introdotte, inoltre, indicazioni relative alla specializzazione degli uffici e alla formazione degli operatori, compresa la magistratura, oltre alla possibilità di richiedere, se la vittima è in stato di bisogno, un'anticipazione dell'indennizzo a carico dello Stato.

d'opera, di coabitazione, o di ospitalità; 11-quinquies) l'aver, nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità individuale e contro la libertà personale, commesso il fatto in presenza o in danno di un minore di anni diciotto ovvero in danno di persona in stato di gravidanza. La circostanza di cui al n. 11, ossia «aver commesso il fatto con abuso di relazioni domestiche», ha natura oggettiva ed è finalizzata a punire più gravemente i delitti commessi nell'ambito di un rapporto di coabitazione o nel contesto di una relazione derivante anche solo dall'abituale frequentazione dell'abitazione della vittima. L'abuso di relazioni domestiche è configurabile in tutti i casi in cui vi sia una presenza non momentanea dell'agente in un luogo in cui si svolge la vita privata e l'aggravante è stata ritenuta sussistente anche nei casi di abituale frequentazione dell'abitazione della vittima da parte del reo. Con l'inserimento dell'aggravante di cui al n. 11-quinquies, trova invece codificazione l'ipotesi della violenza "assistita", che presuppone l'effetto negativo di essere stato esposto alla condotta abituale di maltrattamenti nel proprio contesto familiare, dovendosi accertare uno stato di sofferenza, e anche nell'ipotesi nella quale, senza apprezzare immediatamente un danno conseguente, il/la minore sia stato presente a delitti non colposi contro la vita e l'incolumità individuale e contro la libertà personale.

¹³ COMITATO CEDAW, *Raccomandazione generale n. 33 sull'accesso alla giustizia delle donne*, 2015, disponibile sul sito www.ochr.org.

¹⁴ Comprensivo di una via di ricorso interno effettivo, disponibilità di uffici giudiziari e la loro accessibilità, buona qualità dei rimedi predisposti dalla legge, meccanismi di controllo degli inadempimenti degli operatori giudiziari e rimedi attivabili dalle vittime. Il sistema giudiziario deve essere «fisicamente, economicamente, socialmente e culturalmente accessibile a tutte le donne». COMITATO CEDAW, *Raccomandazione generale n. 33*, cit., §3; §§14 ss.

¹⁵ L. RAZZI, *La violenza di genere e la violenza intrafamiliare: emergenze che esigono soluzioni. La Riforma Cartabia risponde con il rito speciale violenza*, in *Rivista AIAF*, Fascicolo 3, 2023.

¹⁶ <https://www.istat.it/it/files//2024/01/Audizione-Istat-Commissione-Femminicidio-23-gennaio-2024.pdf>.

¹⁷ Si veda la relazione introduttiva al disegno di legge.

2.1. Priorità assoluta di trattazione

Per assicurare nella trattazione dei processi, l'articolo 3 legge n. 168/2023 interviene sull'articolo 132-bis comma 1 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, sostituendo il preesistente enunciato di cui alla lettera a-bis), con una formulazione che amplia il novero delle fattispecie di reato con priorità assoluta di trattazione: è stabilità, pertanto, la trattazione prioritaria dei processi penali per i delitti previsti dagli articoli 387-bis (violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa), 558-bis (costrizione o induzione al matrimonio), 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi), 582 (lesioni), nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma¹⁸, 583-quinquies (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso), 593-ter (interruzione di gravidanza non consensuale), da 609-bis a 609-octies (violenza sessuale), 612-bis (atti persecutori), 612-ter (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti) e 613, terzo comma, del codice penale (stato di incapacità procurato mediante violenza¹⁹).

La corsia “preferenziale” così sancita, che potrebbe essere incoraggiata anche dall'obbligo introdotto dal D. Lgs. n. 150 del 2022 di stabilire “il calendario delle udienze, assicurando celerità e concentrazione e indicando per ciascuna udienza le specifiche attività da svolgere” (articolo 477 co. 1 c.p.p.) in attuazione dei principi di immediatezza della celebrazione del processo penale, imporrebbe tuttavia una riorganizzazione degli uffici giudiziari, da rafforzare in termini di risorse, senza trascurare un monitoraggio interno dell'effettivo rispetto dei criteri di priorità.

L'articolo 4 estende l'obbligo di assicurare una trattazione prioritaria anche della richiesta di misura cautelare personale e alla decisione sulla stessa nei procedimenti per i reati elencati, onerando i dirigenti degli uffici dell'adozione dei provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione degli affari per i quali è prevista la trattazione prioritaria.

2.2. Le misure precautelari atipiche

L'articolo 1 legge n. 168/2023 ha esteso ulteriormente l'ammonimento, misura di prevenzione “atipica”²⁰ introdotta per il reato di atti persecutori dall'articolo 8 d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 e già ampliata dalla legge n. 119/2013: l'istituto oggi può essere adottato dal questore anche in presenza di fattispecie integranti i cosiddetti reati “spia”, cioè le percosse (articolo 581 c.p.), le lesioni (articolo 582 c.p.), la violenza privata (articolo 610 c.p.), la minaccia (articolo 612 comma 2 c.p.), la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612 ter c.p.), la violazione di domicilio (articolo 614 c.p.) e il danneggiamento (articolo 635 c.p.) se commessi nell'ambito di violenza domestica o commessi in presenza di minorenni.

Le pene per questi reati sono aumentate e si procede d'ufficio se i fatti sono commessi da soggetto già ammonito, anche se per fatti riguardanti persona offesa dal reato diversa (articolo 1 commi 5 *quater* e 5 *quinquies*).

L'ammonimento, da richiedere al questore fino a quando non è proposta denuncia-querela, consiste in un provvedimento amministrativo con cui oralmente l'autore della condotta viene invitato a interrompere il comportamento persecutorio e ad agire in conformità alla legge. Il provvedimento

¹⁸ Articolo 576: 2) contro l'ascendente o il discendente quando concorre taluna delle circostanze indicate nei numeri 1 e 4 dell'articolo 61 o quando è adoperato un mezzo venefico o un altro mezzo insidioso ovvero quando vi è premeditazione; [...] 5) in occasione della commissione di taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 583 *quinquies*, 600 bis, 600 ter, 609 bis, 609 *quater* e 609 *octies*; 5.1) dall'autore del delitto previsto dall'articolo 612 bis nei confronti della stessa persona offesa.

¹⁹ Articolo 613 terzo comma: 1) se il colpevole ha agito col fine di far commettere un reato; 2) se la persona resa incapace commette, in tale stato, un fatto preveduto dalla legge come delitto.

²⁰ Così F. BASILE, *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. aspetti sostanziali e aspetti procedurali - brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Giur. It.*, n. 6, 2015, p. 1520.

può essere revocato su istanza dell'ammonito, non prima che siano decorsi tre anni dall'emissione, valutata la partecipazione del soggetto ad appositi percorsi di recupero.

Si prevedono inoltre nuove «particolari tutele per le vittime di violenza domestica», integrando l'articolo 3.1 d.l. n. 11/2009, che consistono in misure di vigilanza dinamica a tutela della persona offesa, da sottoporre a revisione trimestrale di competenza del prefetto previa comunicazione dell'organo di polizia che procede a seguito di denuncia o querela per fatti riconducibili ai delitti di cui all'articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale commessi in ambito di violenza domestica, qualora dai primi accertamenti emergano concreti e rilevanti elementi di pericolo di reiterazione della condotta.

Considerato che per i delitti per i quali è consentita la vigilanza dinamica risultano generalmente sussistenti cogenti esigenze cautelari, la misura amministrativa dovrebbe perseguire la finalità di richiamare l'attenzione sui casi più gravi e, di conseguenza, impegnare il personale di polizia in attività aggiuntive di controllo e tutela della vittima come, per esempio, pattugliare quotidianamente l'abitazione della persona offesa, ma di certo in chiave sussidiaria all'applicazione di una misura cautelare adeguata.

2.3. Le misure precautelari e cautelari

Alla luce dei rilievi sul sistema di misure adottate dall'ordinamento italiano e sulla loro efficacia e corretta applicazione che si rinvennero nelle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo così come nei rapporti degli organismi internazionali di monitoraggio dei trattati rilevanti in materia, sui quali si tornerà nel prosieguo della trattazione, il legislatore è intervenuto innanzitutto sulle misure precautelari, disciplinando l'istituto dell'arresto in flagranza differita (articolo 382 bis c.p.p.), che si aggiunge agli istituti dell'arresto in flagranza e quasi-flagranza (articolo 382 c.p.p.).

Si considera in stato di flagranza differita colui il quale, sulla base di documentazione video-fotografica o di altra documentazione legittimamente ottenuta da dispositivi di comunicazione informatica o telematica, dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

Anche al di fuori dell'ipotesi di flagranza del reato, ai sensi dell'articolo 384 bis c.p.p. così come integrato dall'articolo 11 legge n. 168/2023 con il comma 2-bis, il Pubblico ministero, con decreto motivato, può disporre l'allontanamento dalla casa familiare, con divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa agli indiziati dei delitti di cui agli artt. 387-bis - 572 - 612 bis - 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, sulla scorta di fondati motivi che inducono a ritenere sussistente l'esigenza cautelare di cui alla lettera c) dell'art. 274 c.p.p., salvo poi sottoporre la misura alla convalida del Giudice per le indagini preliminari entro le 48 ore successive all'esecuzione e provvedimento del giudice competente nelle ulteriori 48 ore successive. In ordine a tale previsione di legge, si pone il problema di adottare solo il divieto di avvicinamento ove si tratti di persona indagata di atti persecutori, per il quale non sussiste convivenza con la persona offesa.

Il legislatore del 2023 si è poi occupato della fase cautelare, in particolare con l'obiettivo di rimediare alla generalizzata non tempestività delle valutazioni del pericolo di reiterazione del reato delineando una scansione serrata dei tempi di richiesta di misure cautelari e di decisione e uno schema predefinito di prescrizioni da impartire con l'ordinanza applicativa.

Quanto al procedimento di valutazione delle esigenze cautelari, il legislatore ha inserito nel codice di procedura penale l'articolo 362-bis (Misure urgenti di protezione della persona offesa), in base al quale la valutazione della sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari deve essere valutata senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato qualora si proceda per il delitto di cui all'articolo 575, nell'ipotesi di delitto tentato, del codice penale o per i delitti sopra menzionati, consumati o tentati, commessi in danno del coniuge, anche separato o divorziato, della parte dell'unione civile o del convivente o di persona che è legata o è stata legata da relazione affettiva ovvero di prossimi congiunti.

Il giudice deve provvedere in ordine alla richiesta di applicazione di misure cautelari entro venti giorni dal deposito dell'istanza cautelare presso la cancelleria.

Il mancato rispetto della scansione temporale non è corredato da conseguenze sanzionatorie, ciò sulla base del fatto che le stesse, ove previste, si sarebbero riverberate proprio sulle esigenze di tutela della persona offesa e di speditezza delle indagini.

Per presidiare comunque il rispetto dei termini, è stato stabilito un meccanismo di monitoraggio degli uffici: ogni tre mesi il procuratore generale presso la Corte di appello deve acquisire dalle procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto dei termini ordinatori introdotti (articolo 127 comma 1 bis disp. att. c.p.p.).

Il legislatore del 2023 inasprisce, inoltre, il trattamento cautelare per i reati di cui agli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del codice penale e all'articolo 387-*bis* c.p., fattispecie incriminatrice introdotta dalla legge n. 69/2019, che punisce le violazioni delle misure cautelari dell'ordine di allontanamento (articolo 282-*bis* c.p.p.), divieto di avvicinamento (articolo 282-*ter* c.p.p.), dell'allontanamento urgente dalla casa familiare (articolo 384-*bis* c.p.) e, su iniziativa del legislatore del 2023, degli ordini di protezione emessi in sede civile²¹, disposizione per la quale l'articolo legge n. 168/2023 ha previsto anche un aumento della pena della reclusione a tre anni e sei mesi nel massimo.

All'articolo 275 comma 2-*bis* c.p.p. in tema di criteri di scelta delle misure, si estende ai reati sopra indicati la deroga alla disciplina che esclude l'applicabilità della misura della custodia cautelare in carcere in caso di prognosi di condanna non superiore ai tre anni di reclusione.

Ancora, nella medesima ottica, è stato introdotto il comma 3-*bis* all'articolo 280 c.p.p. che esclude l'applicazione dei commi 1, 2 e 3 con l'effetto della possibilità di ricorrere alla custodia cautelare in carcere in situazioni rilevanti ai fini di reati che in passato erano privi di copertura cautelare anche non custodiale.

Viene estesa dal nuovo comma 6 dell'articolo 282-*bis* c.p.p. (allontanamento dalla casa familiare) la possibilità di applicare la misura anche a talune fattispecie che, in astratto, non lo consentirebbero, precisando, inoltre, l'utilizzo obbligatorio delle modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* c.p.p., il cosiddetto "braccialetto elettronico".

Dal diniego all'applicazione può conseguire l'applicazione congiunta di misure più gravi, con la prescrizione del divieto di avvicinarsi ad una distanza inferiore ai 500 metri, alla casa familiare e ad altri luoghi frequentati dalla persona offesa (prevedendo deroghe per ragioni lavorative).

La distanza minima con applicazione obbligatoria del braccialetto elettronico e l'applicazione congiunta di misure più gravi in caso di rifiuto o impossibilità tecnica sono state previste al successivo articolo 282-*ter* c.p.p. (divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa).

La previsione di una distanza minima di 500 metri è motivata dalla diffusa prescrizione nelle ordinanze di applicazione di misure cautelari di cui agli articoli 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p. di distanze molto minori (a volte di appena 100 metri), che vanificavano l'effettiva finalità di protezione della persona offesa sottovalutando la dimensione offensiva delle condotte rispetto ai beni giuridici tutelati dalle fattispecie incriminatrici.

Appare problematico, tuttavia, l'impianto di prescrizioni obbligatorie delineato dalla legge n. 168/2023 in tema di misure cautelari alla luce dei principi generali che informano il sistema e che attribuiscono al giudice l'apprezzamento della specifica idoneità delle limitazioni della libertà personale dell'indagato/imputato rispetto alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto in base ai principi di gradualità e proporzionalità, rilevando altresì, dalla prospettiva della persona offesa il principio inderogabile di una gestione attenta e rigorosa "caso per caso" che consenta di calibrare in modo individualizzato le misure di protezione da adottare, secondo quanto stabilito dall'articolo 22 direttiva 2012/29/UE.

²¹ Articoli 473-*bis*.69, 473-*bis*.70 e 473-*bis*.71 c.p.c.

Proprio in tema di violenza nei confronti delle donne, in particolare con riguardo ai reati sessuali, un precedente tentativo del legislatore che sanciva l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere risalente al d.l. 23 febbraio 2009, n.11 è stato censurato dalla Corte costituzionale con sentenza 23 luglio 2013, n. 232 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo 275 c.p.p., nella parte in cui «impone l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere» per il delitto di violenza sessuale di gruppo (articolo 609-octies del codice penale), ciò nel solco di un orientamento giurisprudenziale consolidato del Giudice delle leggi secondo il quale è da respingersi, in ragione della inviolabilità della libertà personale e della presunzione di innocenza, ogni presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della custodia cautelare in carcere a soddisfare le esigenze cautelari.

2.4. I percorsi di recupero per gli autori di reato

L'articolo 15 legge n. 168/2023 è intervenuto anche sull'articolo 165 c.p. che disciplina la sospensione condizionata della pena: la legge n. 69/2019 aveva introdotto all'articolo 165 c.p. la possibilità nei casi di condanna per i delitti oggetto di intervento del legislatore di subordinare la sospensione della pena «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 è apparsa, tuttavia, da subito frustrata dall'assenza di 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.

Altro limite della disposizione è stato ravvisato 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'articolo 27 Cost., attraverso percorsi di consapevolezza sul disvalore delle condotte illecite perpetrate nei confronti delle donne in modo conforme agli obblighi derivanti dall'articolo 16 Convenzione di Istanbul, dedicato ai programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento.

Così come disciplinato dal legislatore del 2019, 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 condannato²².

Tenendo conto delle problematiche rilevate sull'istituto, il comma 5 dell'articolo 165 c.p. è stato riscritto dall'articolo 15 legge n.168/2023 introducendo la prescrizione di una frequenza dei corsi di recupero almeno bisettimanale e al contempo, se ne precisano la natura ed elementi organizzativi: i percorsi andranno svolti presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero; la verifica del positivo superamento è demandata al giudice che dovrà valutare i contenuti delle relazioni informative degli enti interessati, verificando la rispondenza degli obiettivi raggiunti dall'imputato alle prescrizioni impartite.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 168/2023 il Ministro della Giustizia e l'autorità politica delegate per le pari opportunità dovranno stabilire con decreto i criteri e le modalità per il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni abilitati a organizzare percorsi di recupero destinati agli autori dei reati di violenza contro le donne e di violenza domestica e dovranno adottare linee guida per lo svolgimento dell'attività dei medesimi enti e associazioni.

In fase applicativa, sin dalla formulazione del 2019 della sospensione della pena condizionata ai programmi di recupero, si è posto il problema di garantire che questa opportunità non si tramutasse

²² Sui programmi di trattamento si rinvia al lavoro di indagine e valutazione condotto nell'ambito del progetto del CNR "ViVa – Analisi e Valutazione degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne", i cui primi risultati si rinvengono in C. PERONI, *I programmi rivolti agli uomini maltrattanti alla luce degli standard europei* in P. DEMURTAS, M. MISITI, *Violenza contro le donne in Italia. Orientamenti e buone pratiche*, Guerini Scientifica, Milano, 2021. Si rinvia inoltre al report di ricerca P. DEMURTAS, A. TADDEI, *Centri per uomini autori di violenza I dati della seconda indagine nazionale*, novembre 2023, <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2024/03/cuav-dati-seconda-indagine-nazionale-novembre-2023.pdf>.

in un automatismo applicativo senza un vaglio concreto del programma indicato dall'imputato e della sua coerenza con le finalità rieducative, da un lato, e le esigenze di tutela dei diritti delle persone offese. Sul territorio, infatti, sono ben presto emerse prassi di implementazione che richiedevano il coinvolgimento della vittima del reato nel percorso indicato dall'autore del reato.

Sarebbe stato auspicabile, pertanto, esplicitare l'obbligo di cui all'articolo 16 Convenzione di Istanbul di dare priorità alla sicurezza delle vittime in ogni fase del programma definito per il condannato, senza trascurare l'ulteriore onere di uno stretto coordinamento dei soggetti competenti per il programma con i servizi specializzati di sostegno alle vittime, quali i centri antiviolenza, senza sottrarre risorse a questi ultimi ed evitando il coinvolgimento diretto delle persone offese dal reato, in ragione degli obblighi di protezione dalla vittimizzazione secondaria, ossia quella conseguente all'operatività degli stessi istituti processuali. Non si può ignorare, infatti, che l'esposizione della persona offesa anche al solo incontro con l'autore dei reati costituisce pratica da evitare il più possibile non solo nella fase di indagini e durante il dibattimento, secondo le prescrizioni del legislatore europeo, ma anche successivamente, e anche la mera richiesta di adesione rivolta alla vittima, allorché vi siano procedimenti pendenti di regolamentazione della genitorialità su figli/figlie, può rappresentare un'ingiusta pressione foriera di danni.

È stata poi prevista una disciplina di coordinamento tra la cessazione della misura cautelare in caso di condanna con pena condizionalmente sospesa ai sensi dell'articolo 300 comma 3 c.p.p., e le comunicazioni all'autorità di pubblica sicurezza deputata a valutare la necessità di adottare una delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 159/11, imponendo all'autorità di pubblica sicurezza di decidere "tempestivamente" sulla opportunità di avanzare la relativa richiesta ed al Tribunale di pronunciarsi entro dieci giorni, applicando, se del caso, una misura di prevenzione di durata non inferiore a quella dei corsi di recupero.

È stato poi introdotto il secondo comma dell'articolo 18-bis delle disposizioni di coordinamento e transitorie del Codice penale che ha previsto un sistema di controlli e comunicazioni tra cancelleria del Giudice, UEPE ed ufficio del Pubblico Ministero, funzionale a verificare l'effettiva partecipazione ai suddetti corsi ed eventuali violazioni rilevanti ai fini della revoca della sospensione.

2.5. Misure di prevenzione

La legge n. 168/2023, nell'ottica di definire un insieme di misure che tengano conto delle esigenze di protezione non solo durante il procedimento penale, ma anche dopo l'esecuzione della pena, è intervenuta anche sul codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, che vede ampliarsi il novero dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione e il catalogo delle fattispecie "spia" della pericolosità, prevedendo l'applicabilità, nella sorveglianza speciale, delle misure di controllo di cui all'art. 275 bis c.p.p. (inserimento del comma 3 ter dell'art. 6 d.lgs. 159/11), ossia il cosiddetto braccialetto elettronico.

Ancora, è stata disciplinata espressamente all'art. 8 comma 5 del d.lgs. 159/11 la possibilità che il Tribunale, relativamente alla nuova casistica di soggetti pericolosi, imponga il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone che necessitano protezione, e l'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone.

Infine, è stata aggiunta la previsione dell'adozione di provvedimenti d'urgenza come la temporanea applicazione, con le particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275 bis c.p.p., del divieto di avvicinarsi alle persone cui occorre prestare protezione o a determinati luoghi da esse abitualmente frequentati e dell'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

La durata della misura non può essere inferiore a tre anni e il tribunale prescrive all'interessato di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e impone, salva diversa valutazione, il divieto o l'obbligo di soggiorno.

In caso di manomissione dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale, la durata della sorveglianza speciale non può essere inferiore a quattro anni. Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica dell'applicazione delle modalità di controllo elettroniche, il tribunale prescrive all'interessato di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e impone, salva diversa valutazione, il divieto o l'obbligo di soggiorno. Il contravventore ai divieti, agli obblighi e alle prescrizioni conseguenti all'applicazione delle misure prescritte è punito con la reclusione da uno a cinque anni; l'arresto è consentito anche fuori dei casi di flagranza. Si impone alle autorità un attento monitoraggio sulla fattibilità tecnica dell'impiego dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale.

Con riguardo a tutte le misure precautelari, cautelari, di detenzione e misure di prevenzione si integrano gli obblighi informativi a favore della persona offesa che, ove ne abbia fatto richiesta, deve essere messa a conoscenza, non solo dell'applicazione, della revoca o modifica della misura cautelare ma anche dei provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva. Inoltre, l'estinzione, l'inefficacia pronunciata per qualsiasi ragione o la revoca delle misure coercitive previste dagli articoli 282-bis, 282-ter, 283, 284, 285 e 286 c.p.p. o la loro sostituzione con altra misura meno grave sono comunicati, a cura della cancelleria, anche per via telematica, all'autorità di pubblica sicurezza competente per le misure di prevenzione, ai fini dell'eventuale adozione dei relativi provvedimenti nonché al prefetto ai fini della vigilanza dinamica.

2.6. Specializzazione e formazione

In risposta alla segnalazione di una generalizzata carenza di specializzazione delle competenze nella trattazione dei processi in materia di violenza contro le donne e di violenza domestica, il legislatore del 2023 ha stabilito l'individuazione nell'ufficio della procura della Repubblica di uno o più procuratori aggiunti o uno o più magistrati specificamente individuati per la cura degli affari "in materia di violenza contro le donne e domestica", così formalizzando quella che ad oggi era per lo più una buona pratica organizzativa di alcuni uffici di procura²³.

Significativo risulta il cambio terminologico promosso dal legislatore che supera la diffusa pratica degli uffici giudiziari di identificare i gruppi di magistrati inquirenti dedicati ai reati rilevanti in tema di prevenzione della violenza nei confronti delle donne con l'espressione "fasce deboli", che ha neutralizzato l'approccio delle Procure, declinando la specializzazione alla luce di una intrinseca e presunta fragilità sociale delle persone offese dai reati oggetto di indagine, convalidando una stigmatizzazione di coloro che denunciano specifici reati come quelli oggetto di approfondimento di questo contributo nei termini di soggetti dimidiati e ignorando l'*agency*, ossia la capacità/abilità delle donne di prendere decisioni in autonomia e secondo una progettualità propria autodeterminata²⁴, che dispiegano le donne che accedono alla giustizia per uscire dalla situazione di violenza cui sono esposte, ribellandosi e rivendicando la tutela dei loro diritti e libertà fondamentali.

La legge n. 168 stabilisce, inoltre, l'adozione di linee programmatiche delle iniziative formative in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica in conformità agli obiettivi della Convenzione di Istanbul al fine di orientare una formazione adeguata e omogenea degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza, oggetto altresì delle linee programmatiche sulla formazione che saranno proposte annualmente dal Ministro della giustizia alla Scuola superiore della magistratura.

²³ Articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, come modificato dall'articolo 5 legge n. 168/2023.

²⁴ In tema di *agency* delle donne e pratiche di accoglienza dei centri antiviolenza si veda F. DERIU, *I sentieri dell'agency femminile nei percorsi di uscita dalla violenza secondo il Women's Agency Building Model: l'esperienza dei Centri Antiviolenza di Milano*, in *Sicurezza e scienze sociali*, Vol. VII, n. 3, 2019, pp. 2283-7523.

3. I limiti dell'ordinamento tra consolidamento delle riforme e necessità di accountability

Il comune denominatore degli interventi legislativi che si sono susseguiti negli anni, tranne nel caso della legge n.119/2013 (v. supra, par. 1, nota 6 e 2.2) e dei servizi di giustizia riparativa delineati dal d.lgs. n. 150/2022, è la clausola di invarianza finanziaria, scelta politica che rappresenta certamente uno dei limiti sostanziali che più incide sulla concreta operatività degli istituti introdotti o riformati.

Nonostante, infatti, il compendio composito di disposizioni legislative sopra descritto e ritenuto astrattamente idoneo nel suo insieme a garantire una risposta conforme agli obblighi di diritto internazionale e di diritto europeo²⁵, dall'esperienza delle donne, come documentata dai centri antiviolenza e case rifugio femministi, emerge una profonda distanza tra il piano formale degli istituti introdotti e il piano sostanziale della loro effettività ed efficacia.

Si rappresenta, infatti, da un lato, una complessiva sottovalutazione delle esigenze cautelari nei procedimenti penali che scaturiscono dalle denunce delle donne per una o più forme di violenza di genere, con l'effetto di compromettere la capacità dell'ordinamento di assicurare alle persone offese dal reato la protezione "primaria", ossia quell'insieme di misure utili a proteggere dalla reiterazione da parte dell'indagato/imputato di ulteriori condotte violente.

Dall'altro lato, è necessario garantire un'adeguata protezione «interna» al processo contro la «vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazione e ritorsioni, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici, e per salvaguardare la dignità della vittima durante gli interrogatori o le testimonianze»²⁶.

La distanza tra il piano formale legislativo e il piano sostanziale dell'implementazione delle disposizioni introdotte è stata negli anni segnalata quale profilo problematico dell'ordinamento italiano dai comitati di monitoraggio delle convenzioni internazionali vincolanti per l'Italia, come la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW) e la Convenzione di Istanbul²⁷. Tale scarto ha avuto molte censure: dapprima la commissione straordinaria del Senato per i diritti umani nel 2012²⁸ e poi la Commissione parlamentare di inchiesta del Senato sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere negli anni hanno rilevato i problemi applicativi e le lacune dell'ordinamento in materia di violenza nei confronti delle donne, segnalando quale problema diffuso la vittimizzazione secondaria delle donne sia in sede penale nei processi sia in sede civile nell'ambito dei procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale²⁹.

L'ordinamento italiano è stato poi ripetutamente scrutinato dalla Corte europea per i diritti umani, che, a seguito dei ricorsi delle donne e dei loro familiari, ha rilevato gravi e diffuse problematiche di effettività nella pratica applicativa delle diverse disposizioni introdotte, soprattutto con riguardo alla protezione delle vittime, con profili discriminatori nei confronti delle donne alla luce di una complessiva inadeguatezza e intempestività della risposta istituzionale alla richiesta di aiuto e protezione nei casi di violenza di genere, in violazione dell'articolo 14 della Convenzione. Ciò è stato affermato nella sentenza *Talpis c. Italia* del 2 marzo 2017: la ricorrente aveva ripetutamente denunciato la violenza domestica subita insieme ai figli, senza ricevere adeguata e tempestiva protezione, nonostante l'*escalation* della violenza, culminata nell'omicidio del figlio e nel suo tentato femminicidio. L'inerzia delle autorità, nel caso di specie, secondo la Corte EDU è da ritenersi

²⁵ Da ultimo Comitato CEDAW, *Concluding observations on the eighth report of Italy*, febbraio 2024.

²⁶ Articolo 18 direttiva 2012/29/UE.

²⁷ GRETA, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) -ITALIA*, gennaio 2020; Comitato CEDAW, *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy*, luglio 2017; *Concluding observations on the eighth periodic report of Italy*, Febbraio 2024.

²⁸ Si veda Commissione straordinaria diritti umani, *Indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale- Audizione dell'avvocata Maria Teresa Manente, responsabile dell'Associazione «Differenza Donna»*, 9 ottobre 2012.

²⁹ Si rinvia alle relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere approvate nel corso della XVII legislatura (seduta 5 marzo 2018, rel. Puglisi) e della XVIII legislatura (relazione finale seduta 6 settembre 2022, rel. Valente).

discriminatoria, poiché non risulta in un semplice inadempimento o ritardo a trattare i fatti di violenza in questione, ma si rivela espressione di una tolleranza reiterata e di «un atteggiamento discriminatorio verso l'interessata in quanto donna (Eremia c. Repubblica di Moldavia, n. 3564/11, § 89, 28 maggio 2013)»³⁰.

È stata, al contempo, ravvisata la violazione dell'articolo 3 CEDU, poiché le omissioni delle autorità pubbliche hanno determinato, secondo i giudici di Strasburgo, un senso di impunità nel maltrattante, in balia del quale sono stati lasciati la ricorrente e i figli, esposti di conseguenza a trattamenti inumani e degradanti malgrado la loro richiesta di protezione.

L'inadeguatezza della risposta delle autorità configura, secondo la Corte, la violazione dell'articolo 2 CEDU come ribadito anche nel caso Landi, deciso il 7 aprile 2022³¹: le autorità nazionali sono venute meno al loro dovere di condurre una valutazione immediata e proattiva del rischio di ripetizione degli atti di violenza commessi contro la ricorrente e i suoi figli, e di adottare misure operative e preventive per mitigare il rischio e proteggere le persone interessate.

In particolare, le autorità sono rimaste passive di fronte al grave rischio di maltrattamenti della ricorrente e la loro inazione aveva permesso all'uomo di continuare nelle sue condotte illecite senza freno alcuno. Le autorità, invece, secondo i Giudici di Strasburgo, avrebbero dovuto valutare il rischio di nuove violenze e adottare misure appropriate e adeguate e ciò a prescindere dal fatto che vi fosse o meno una denuncia o un cambiamento nella percezione del rischio da parte della vittima.

L'assenza di una risposta adeguata alla richiesta di protezione delle donne vittime di violenza nelle relazioni di intimità ha trovato ulteriore condanna nel caso De Giorgi contro Italia, deciso il 16 giugno 2022³²: le autorità italiane secondo la Corte di Strasburgo hanno violato l'articolo 3 CEDU sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, poiché non hanno condotto una valutazione del rischio di maltrattamento incentrata specificamente sul contesto di violenza domestica, che avrebbe giustificato misure preventive concrete per proteggere il nucleo dal rischio di ulteriori e più gravi violenze. Inoltre, la Corte rileva che l'assenza di azioni a seguito della richiesta di protezione della ricorrente a tutela della sua incolumità e di quella dei figli ha creato una situazione complessiva di impunità, alimentata dall'inerzia giudiziaria nel perseguire i reati denunciati.

L'inadeguatezza della risposta giudiziaria, giudicata irragionevolmente lenta, tanto da giungere alla prescrizione dei reati, caratterizzate da un grado di passività incompatibile con gli obblighi di protezione, è stata stigmatizzata nel caso M.S. contro Italia del 7 luglio 2022³³: la Corte ha evidenziato che, nonostante l'adeguatezza della legislazione italiana nell'offrire protezione alle vittime di violenza, dapprima le autorità italiane sono incorse in una violazione sostanziale dell'articolo 3 CEDU, non avendo disposto nessuna misura cautelare nei confronti del marito della ricorrente, e successivamente ne hanno violato anche i profili procedurali, poiché è intervenuta la prescrizione dei reati, a riprova del fatto che le autorità italiane non si sono attivate prontamente ed efficacemente.

Infine, nel caso I.M. e altri, deciso il 10 novembre 2022³⁴ l'Italia è stata condannata per violazione dell'articolo 8 CEDU nei confronti della ricorrente e dei suoi due figli, costretti a incontrare il padre in condizioni che non offrivano un ambiente protettivo violando anche i diritti della madre che si è vista sospendere la sua responsabilità genitoriale in ragione del suo presunto atteggiamento ostile al contatto padre-figli, senza approfondire mai la sua richiesta di protezione a favore dei bambini.

Interessante, inoltre, appare l'attenzione dedicata al vaglio del progresso maturato a livello di "cultura giuridica interna", ossia quell'insieme di idee, rappresentazioni, opinioni, convinzioni, norme sociali e morali, valori che concorrono a formare il convincimento delle autorità e che risultano ancora nutriti da pregiudizi e stereotipi sessisti che vanificano l'efficacia delle riforme e che sono foriere di vittimizzazione secondaria, intendendo come tale l'esposizione della vittima di reato a ulteriori violazioni dei diritti fondamentali sia da parte dell'autore del reato, in ragione delle

³⁰ Corte EDU, Talpis c. Italia, 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14, §141.

³¹ Corte EDU, Landi c. Italia, 7 aprile 2022, ricorso n. 10929/19.

³² Corte EDU, De Giorgi c. Italia, 16 giugno 2022, ricorso n. 23735/19.

³³ Corte EDU, M.S. c. Italia, 7 luglio 2022, ricorso n. 32715/19.

³⁴ Corte EDU, I. M. e altri c. Italia, 10 novembre 2022, ricorso n. 25426/20.

specifiche condotte illecite subite, sia da parte delle autorità nell'ambito delle procedure previste dagli Stati membri per l'assunzione della notizia di reato e lo sviluppo del procedimento.

L'impatto che pregiudizi e stereotipi sessisti hanno sul funzionamento degli istituti predisposti dal legislatore è approfondito con riguardo all'Italia nella sentenza J.L. del 27 maggio 2021³⁵ ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 8 della CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare), ravvisata nella mancata protezione dell'immagine, della riservatezza e della dignità di una giovane donna che aveva denunciato di essere stata violentata da sette uomini: nella sentenza della Corte di appello di Firenze che ha assolto tutti gli imputati, i giudici hanno utilizzato, secondo la Corte di Strasburgo, «un linguaggio colpevolizzante e moralizzante che scoraggia le vittime dal fidarsi del sistema giudiziario» a causa della «vittimizzazione secondaria a cui le espone».

Nelle espressioni utilizzate nella sentenza della Corte di appello di Firenze, non solo è stata colta la violazione dell'immagine e della dignità delle donne, ma anche la presenza di una diffusa cultura sessista destinata a colpire tutte le donne che subiscono violenza.

Secondo la Corte, «il linguaggio e le argomentazioni utilizzate dalla Corte d'Appello trasmettono i pregiudizi sul ruolo della donna che esistono nella società italiana e sono suscettibili di impedire l'effettiva tutela dei diritti delle vittime di violenza di genere» anche in presenza di «un quadro legislativo soddisfacente» (§ 140)³⁶.

Il Comitato CEDAW è ritornato sugli stereotipi sessisti nel caso A.F. contro Italia, deciso nel 2022³⁷: la sentenza di assoluzione pronunciata dalla Corte di appello di Cagliari e confermata dalla Corte di Cassazione, è stata ritenuta in violazione della CEDAW, in quanto basata su miti e stereotipi di genere sullo stupro, sulle vittime di stupro e sulle donne in generale e causa di un trattamento discriminatorio nei confronti dell'autrice della comunicazione e di una lettura falsata delle prove acquisite nel processo penale, con conseguente violazione dei diritti dell'autrice e inadempimento da parte dello Stato parte dei suoi obblighi, ai sensi degli articoli 2 (b), (c) e (f) e 5 (a) della Convenzione.

Le motivazioni che hanno condotto all'assoluzione dell'imputato, secondo il Comitato CEDAW, costituiscono l'esito di un ragionamento logico-giuridico viziato da stereotipi di genere profondamente radicati che hanno portato ad attribuire un peso probatorio maggiore al racconto dell'imputato, che è stato chiaramente preferito, senza alcun esame critico delle argomentazioni della difesa, senza alcun riesame o revisione delle prove per consentire ai testimoni di spiegare eventuali incongruenze percepite, così alimentando un differenziato regime di credibilità che prescinde dalle regole processuali, ma si fonda su generalizzazioni e preconcetti (§7.18).

Il Comitato raccomanda all'Italia la riforma dei reati contro la libertà sessuale, da riscrivere secondo una formulazione che restituisca centralità al consenso, e delinea un'ampia gamma di misure correttive: dalla formazione generale sulla CEDAW, Protocollo opzionale e le raccomandazioni generali del Comitato, in particolare sulle raccomandazioni generali n. 19, 35 e 33, per i giudici, gli avvocati e il personale addetto all'applicazione della legge, a programmi formativi specifici per giudici, avvocati, funzionari delle forze dell'ordine, personale medico e tutte le altre parti interessate.

Il Comitato suggerisce, inoltre, di sviluppare strategie per un'eradicazione degli stereotipi di genere nei casi di violenza di genere che includano la conoscenza dei danni prodotti attraverso ricerche basate sull'evidenza e sull'identificazione delle migliori pratiche; riforme legali e politiche strutturali; monitoraggio e analisi della giurisprudenza di merito per dare conto delle tendenze nel

³⁵ Corte EDU, J.L. c. Italia, 27 maggio 2021, ricorso n. 5671/16.

³⁶ R. SANLORENZO, *La vittima e il suo Giudice*, online su *Questione Giustizia*, 2/6/2021; nella medesima rivista si v. anche i contributi di P. DI NICOLA, *La Corte EDU alla ricerca dell'imparzialità dei giudici davanti alla vittima imperfetta*, 20/7/2021, e di L. D'ANCONA, *Vittimizzazione secondaria: la pronuncia della CEDU*, 17/06/2021; F. TUMMINIELLO, *La Corte EDU condanna l'Italia: violenza sulle donne e victim blaming*, online su *Ius in itinere*, 31/05/2021; M. BOUCHARD, *La vittimizzazione secondaria all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo*, online su *Diritto Penale e Uomo*, 9/6/2021; N. CARDINALE, *Troppi stereotipi di genere nella motivazione di una sentenza assolutoria per violenza sessuale di gruppo: la Corte EDU condanna l'Italia per violazione dell'art. 8*, online su *Sistema Penale*, 14/6/2021; F. FULLONE, *L'importanza del linguaggio nel trattamento della violenza contro le donne: Rape culture Victim Blaming e Vittimizzazione secondaria*, online su *Osservatorio violenza sulle donne – Università degli Studi di Milano*, 23/7/2021, <https://ovd.unimi.it/>.

³⁷ Comitato Cedaw, A.F. contro Italia, CEDAW/C/82/D/148/2019.

ragionamento giudiziario; meccanismi di segnalazione di casi di stereotipi di genere in ambito giudiziario.

Le decisioni della Corte europea e del Comitato CEDAW, rilevando in modo chiaro le lacune dell'ordinamento e le violazioni commesse dalle autorità nei singoli casi, hanno contribuito certamente alle riforme legislative più recenti, dando un segnale anche in termini di riparazione sociale nei confronti della vittima diretta della violazione. Hanno promosso, inoltre, un percorso di consapevolezza e di autocritica di operatori/operatrici del diritto; tuttavia il livello di accertamento delle responsabilità individuali di coloro che, in rappresentanza delle autorità interne, hanno prodotto le violazioni accertate è insoddisfacente, se non addirittura collimante con una sostanziale impunità che mina la fiducia sociale nell'effettività delle misure previste dal legislatore.

Accanto, dunque, a iniziative di sistema, comprensive di formazione e sensibilizzazione programmate insieme con la società civile (in particolare centri anti violenza e case rifugio femministe, organizzazioni di promozione dei diritti delle donne) che la legge n. 168/2023 non valorizza adeguatamente e che invece sarebbe auspicabile coinvolgere attivamente, si pone la necessità di assicurare effettivi e accessibili meccanismi interni di *accountability*, dalle misure disciplinari e di autocontrollo alle indagini penali sulle omissioni segnalate (o accertate dinanzi ad organismi internazionali) di coloro che agiscono quali rappresentanti delle autorità, oltre ad accelerare la costituzione di un'autorità indipendente di monitoraggio dei diritti umani con competenze specifiche in materia di violenza di genere nei confronti delle donne, come da ultimo raccomandato dal Comitato CEDAW³⁸; ciò anche in considerazione del fatto che le più recenti iniziative di monitoraggio dell'ordinamento, come per esempio la commissione di inchiesta sul femminicidio del Senato e l'attuale commissione bicamerale, sono dedicate a un lavoro prevalente, certamente meritorio, di documentazione delle violazioni e delle cattive prassi che limitano l'accesso delle donne alla giustizia, fornendo al legislatore il panorama delle misure correttive da adottare, ma non delineano né raccomandano una risposta sanzionatoria o riparativa alle violazioni emerse nei casi concreti oggetto di indagine.

³⁸Comitato CEDAW, *Concluding observations on the eighth report of Italy*, febbraio 2024.