

## CONVEGNI

---

**DANIELA CHINNICI**

### **La legislazione in materia di reati di “violenza domestica” e sessuale. Un itinerario lento e, ancora oggi, lacunoso<sup>1</sup>**

Il contributo vuole offrire un quadro sintetico sulla legislazione interna e sovranazionale in materia di reati di violenza sessuale, soffermandosi specificatamente sul c.d. Codice rosso, sia quanto ai profili sostanziali sia quanto alle novità processuali, cercando di mettere in risalto le ‘ombre’ del microsistema che è stato delineato, in grado di inficiarne l’efficacia.

*Legislation on crimes of “domestic violence” and sexual. A slow and, still today, incomplete itinerary*

*The contribution aims to offer a synthetic framework on the internal and supranational legislation on crimes of sexual violence, focusing specifically on the so-called Red code, both in terms of substantial profiles and procedural innovations, trying to highlight the ‘shadows’ of the microsystem that has been outlined, capable of invalidating its effectiveness.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: cenni sulla legislazione nazionale e sovranazionale in materia di reati di violenza sessuale. 2. Il “Codice rosso”. 2.1. Novità sostanziali 2.2. La delineazione di un microsistema processuale. 3. Il ruolo rafforzato riconosciuto alla vittima. 4. La necessità di un modello strutturato per la prevenzione e di un rafforzamento della specializzazione degli operatori.

1. *Premessa: cenni sulla legislazione nazionale e sovranazionale in materia di reati di violenza sessuale.* La violenza domestica (da intendersi ricomprensente, ai sensi dell’art. 3, comma 1, del d. l. 93 del 2013, convertito nella L. 119 del 2013, “tutti gli atti, non episodici, 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 persone legate da relazione affettiva, in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”), nell’espressione usata dalla Convenzione di Istanbul del 2011, e i reati sessuali sono un fenomeno atavico e trasversale, che non conosce differenze per grado di cultura, tipo di ambiente sociale, zone geografiche ed età.

La differenza innegabile tra sesso maschile e sesso femminile sembra tragicamente degenerare, nel punto più estremo, nella violenza di genere (*id est*, dell’uomo sulla donna), che, per tanto, troppo, tempo è sembrato un “non problema”, per poi divenire un problema ‘solo’ delle donne. L’attenzione al fenomeno, grazie ai media e alle campagne sociali, partite spesso da movi-

---

<sup>1</sup> Relazione al convegno “*La tutela delle donne nei reati sessuali. Dalle politiche di prevenzione alle azioni di contrasto*”, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Palermo e dall’associazione internazionale ZONTA (sede di Palermo) nella giornata contro la violenza sulle donne, svoltosi il primo dicembre 2021 nell’Aula consiliare di Palazzo dell’Aquila.

menti di donne, ha iniziato via via ad estendere la sensibilizzazione e la partecipazione degli uomini, anche se ancora sembra che il tema sia appannaggio delle sole donne. In sostanza, è innegabile che la consapevolezza da parte degli uomini è assai lenta, dimostrando ancora disinteresse, altre volte, forse quasi un ‘senso di colpa’ o di rifiuto di responsabilità e ‘presa di distanza’ dagli uomini maltrattanti, autori di crimini contro le donne.

Il fenomeno - è bene sottolinearlo - non ha mai visto decrescite; anzi, il contrario; e ha numeri ‘tragici’: basti solo pensare che dal primo gennaio al primo dicembre 2021 sono state ammazzate per mano di uomini 103 donne.

Quanto specificamente alla violenza domestica, il fenomeno ha registrato picchi di intensità nei giorni tragici dell’emergenza Coronavirus, a causa evidentemente della convivenza forzata fra le mura domestiche, imposte dalla quarantena. Paradossalmente, come è stato notato, l’epidemia del Covid-19 è stata in grado di fermare il mondo intero, ma non la violenza contro le donne<sup>2</sup>, anzi acuendola, a causa come detto, della coabitazione continuativa, magari, spesso in abitazioni ristrette, esasperando tensioni già esistenti, sfociate, poi, in atti violenti sempre a danno delle donne.

Per inciso, il legislatore ha mostrato assoluta attenzione al fenomeno, in quanto col c.d. Decreto Cura Italia (d. l. n. 18/2020)<sup>3</sup>, all’art. 83, nel prevedere la sospensione delle attività giudiziarie, con il rinvio delle udienze che si sarebbero dovute celebrare nella finestra di tempo interessata dalla sospensione (comma 1), con la sospensione dei termini procedurali (comma 2), le deroghe al rinvio delle udienze e alla sospensione dei termini (comma 3) e, infine, il riconoscimento, in capo agli uffici giudiziari di misure di contenimento dello svolgimento dell’attività giudiziaria con il contenimento dell’epidemia, non ha incluso i procedimenti per reati di violenza sessuale pendenti in quel lasso di tempo, come pure la convalida dell’arresto del fermo o dell’ordine di allontanamento immediato dalla casa familiare.

Per motivi di tempo, si può qui solo tentare di offrire un *excursus* per minimi cenni sulla legislazione in materia, premettendo che in Italia siamo stati molto in ritardo quanto a prevenzione come a contrasto, e non solo in campo pena-

---

<sup>2</sup>PELOSO, *Il “Codice Rosso”. Rivolti processuali e sostanziali di un’emorragia sociale sempre attuale*, in *Legisl. pen.*, 2020, 2.

<sup>3</sup>D.L. 17 marzo 2020, n. 18: “Misure di potenziamento del servizio nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”.

le. Basti pensare che fino al 1981 era previsto il “matrimonio riparatore” dopo la violenza sessuale: in sostanza, lo stupro cancellato col matrimonio!

Peraltro, come noto, solo con la l. n. 66 del 1996 i reati di violenza contro le donne diventano, da reati contro la moralità e l’ordine pubblico, reati contro la persona. Una tappa decisiva, quella legge, che ha previsto una serie di presidi e garanzie per la donna vittima di abusi e violenze sessuali, tecnicamente costituitasi persona offesa nel processo penale, come l’assunzione della testimonianza non in dibattimento ma, in via anticipata, nell’incidente probatorio, durante le indagini, senza pubblicità - principio cardine del processo - ovvero la previsione del doppio del tempo per potere proporre la querela (sei mesi e non tre mesi) al fine di consentire alla vittima di ponderare al meglio le proprie scelte

Testo fondamentale in materia è la Direttiva UE 2012/29<sup>4</sup>, recante “Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato”( che il nostro legislatore ha recepito con il D.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212) con la quale, completando il processo normativo europeo avviato dal c.d. “*Programma di Stoccolma*”, l’Unione europea si è focalizzata sui profili inerenti la tutela della vittima, con l’obiettivo primario di assicurare la realizzazione dei diritti della stessa e di migliorarne le azioni di sostegno.

Un segno della distanza tra evoluzione del diritto scritto e stasi della prassi applicativa, dopo il recepimento della Direttiva 2012/29 nella nostra legislazione, è stata la condanna oramai emblematica dell’Italia da parte della Corte EDU con la sentenza *Talpis*, del 2 marzo 2017<sup>5</sup>, per violazione degli obblighi positivi di protezione delle persone vulnerabili (tra cui rientrano le vittime di violenza domestica) derivanti dagli artt. 2 e 3 della CEDU, in relazione al diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti nonché al divieto di discriminazione.

---

<sup>4</sup>Sulla direttiva e sul programma di Stoccolma, per tutti, v. DIAMANATE, *La direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di assistenza e protezione delle vittime di reato. Origini, ratio, principi, e contenuti della Direttiva recepita dal D. Lgs. 212/2015*, in [www.giurisprudenzapenale.it](http://www.giurisprudenzapenale.it).

Più analiticamente sul ruolo della vittima nel testo europeo *de quo* cfr. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella Direttiva 2012/29/UE*, in *Lo Statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto Dell’Unione e buone pratiche nazionali* a cura di Luparia, Padova, 2015, 5 ss.

<sup>5</sup>Sulla condanna v. CONTI, *Violenze in danno di soggetti vulnerabili, tra obblighi (secondari) di protezione e divieto di discriminazione di genere. Corte edu, 2 marzo 2017 Talpis c. Italia. Ric. n. 41237/14 (non definitiva)*; CASIRAGHI, *La corte di Strasburgo condanna l’Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2017, 378 ss.; RUO, *Caso Talpis stereotipi e sottovalutazioni, un’Italia senza politiche*, in *Guida al dir.*, 2019, 59 ss.

L'ultima legge nazionale, il c.d. Codice rosso, oltre a risentire delle precedenti modifiche legislative interne, ha recepito il forte input proveniente dagli organismi sovranazionali, *in primis* la Raccomandazione (2002)5 del Comitato dei Ministri e, come detto, soprattutto, la Convenzione di Istanbul del 2012, il primo atto internazionale vincolante, col fine di instaurare un sistema di contrasto a ogni tipo di violenza domestica e/o di genere, oltre alla promozione di un'azione di cooperazione tra gli ordinamenti, in materia<sup>6</sup>.

Certo, non possono non segnalarsi prassi virtuose, già prima del c.d. Codice Rosso, tanto che i punti focali di quello che sarebbe stato poi il testo del 2019 erano stati individuati da alcune Procure, tramite l'adozione di linee guida, elaborando, in particolare, 1) criteri di priorità per assicurare la celerità dei procedimenti 2) specializzazione degli operatori in materia di violenza domestica e di genere, tramite la creazione di dipartimenti *ad hoc* presso le procure 3) approntamento di peculiari garanzie a tutela delle vittime dei reati di violenza sessuale<sup>7</sup>. Tali punti, su cui l'operato dell'autorità giurisdizionale deve concentrarsi per rendere efficiente ed effettivo il suo intervento, poi oggetto di riflessioni da parte del Consiglio Superiore della Magistratura (settima commissione) che, dopo aver avviato nel 2017 - ovvero successivamente alla sentenza della Corte EDU *Talpis c. Italia* - una serie di iniziative in materia di femminicidio e di violenza di genere, adottava nel 2018, linee guida e "*best practises*" al fine di allineare l'intervento giurisdizionale agli *standard* sovranazionali<sup>8</sup>.

Quanto alle fonti interne pregresse al Codice Rosso, tra le altre, si deve segnalare anche il d. l. n. 11 del 2009: "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale in tema di atti persecutori"<sup>9</sup>, che ha previsto, appunto, il nuovo reato di "*atti persecutori*" (di cui all'art. 612 *bis* c.p.) e l'aggravante per l'omicidio commesso dallo *stalker* nei confronti della persona offesa (art. 576, comma 1, n. 5. c.p.p.). Sotto il profilo processuale, il medesimo testo normativo ha stabilito misure specifiche, tra cui il divieto di

---

<sup>6</sup> La normativa crea una sorta di binario processuale che si affianca a quella già esistente per i casi in cui siano i minori potenzialmente vittima di un delitto di natura sessuale ovvero siano vittima in condizione di particolare vulnerabilità già proprio per l'età: cfr. ALGERI, *Il c.d. Codice Rosso, tempi rapidi per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 1365 ss.

<sup>7</sup> Tra le prime v. quella elaborata da Menditto per la Procura di Tivoli.

<sup>8</sup> Interessanti gli spunti di FERRUA, *Criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Cass. pen.*, 2020, 12 s.

<sup>9</sup> Convertito nella L. n. 38 del 2009.

avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa (art. 282 *ter* c.p.p.) e l'obbligo di comunicare alle autorità di pubblica sicurezza i provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare o dai luoghi frequentati dalla vittima previsti dall'art. 282 *bis* e *ter* c.p.p., ai fini dell'eventuale adozione di provvedimenti in materia di armi e munizioni nonché della loro comunicazione alla persona offesa e ai servizi socioassistenziali territoriali.

Ancora, dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul, è stato varato il d. l. n. 93 del 2013<sup>10</sup>, da ricordare, soprattutto, per la possibilità di procedere a intercettazioni di conversazioni e comunicazioni anche per i reati di “*stalking*” nonché di disporre la misura di allontanamento, anche d'urgenza, dalla casa familiare (art. 282 *bis* c.p.p.) pure al di fuori dei limiti di pena già previsti dall'art. 280 c.p.p. e mediante le modalità di controllo elettroniche di cui all'art. 275 *bis* c.p.p. e l'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore della violenza. Sempre lo stesso testo normativo ha previsto specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di “*stalking*” e di maltrattamenti in ambito familiare, oltre a modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e adulti vulnerabili. Inoltre, mediante la modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (art. 132 *bis* disp. att. c.p.p.), i processi per reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e atti persecutori sono stati inseriti tra quelli aventi priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza.

2. “*Il Codice Rosso*”. L'ultimo e più lungo passo è stato compiuto, come noto, con la l. n. 69 del 2019, il c.d. Codice rosso, che ha innestato modifiche sia al codice penale - introducendo quattro nuovi reati e inasprendo pene per fattispecie già esistenti - sia al codice di procedura penale - con varianti, alcune non di poco conto, in sede di indagini preliminari, trascurando però (qui, un vistoso *punctum dolens*) la fase del giudizio.

Alla base della novella c'è la massima attenzione per tutta la assai vasta gamma dei reati di violenza contro le donne e della complessità delle condotte offensive, come anche delle conseguenze traumatiche, quando addirittura non irrimediabili, sulle vittime, tali da rendere necessaria una ottica peculiare,

---

<sup>10</sup> È il decreto conosciuto nell'opinione pubblica come il testo normativo contro la violenza di genere, poi convertito nella l. n. 119 del 2013, su cui, per tutti, v. ZACCHÈ, *Il sistema cautelare a protezione della vittima*, in *questa Rivista*, 2016, 10 s.

di ‘lavoro di rete’, sconfessando l’approccio classico ‘panprocessuale’, con la consapevolezza sottesa della funzione sociale del diritto. E’ il fenomeno, per le sue implicazioni culturali e sociali, ad avere indotto, tardi - è il caso di dirlo - a un ripensamento del circuito penale come non più appannaggio dei soli operatori della giustizia, ma inclusivo di altre necessarie figure e di altri tipi di approcci rispetto al binario processuale tipico, di tipo accertativo-sanzionatorio.

Prima di ogni dato, è da sottolineare il ruolo primario affidato alla Rete anti-violenza<sup>11</sup>, sebbene forte sia il dubbio della efficacia dell’operatività più in generale del terzo settore nella prassi applicativa: valorizzato come soggetto indispensabile, poi, lasciato al suo destino, vista la clausola di invarianza finanziaria<sup>12</sup>, posta a chiusura della legge, vero ‘tallone d’Achille’ della riforma. E così la logica emergenziale sembra ancora una volta la spinta sottesa alla legge, con tutte le ombre che ne infittiscono il cammino.

2.1. *Novità sostanziali.* Quanto al profilo penale, oltre ad avere inasprito le pene previste per i delitti da Codice rosso già esistenti, la riforma del 2019 ha introdotto quattro nuove fattispecie, con l’intento di colmare lacune dell’ordinamento.

*Ex art. 4 della l. n. 69 del 2019*, la «violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa» (art. 387 *bis* c.p.). La norma punisce la violazione degli obblighi o dei divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari, di cui agli artt. 282- *bis* e 282-*ter* c.p.p. o dall’ordine di cui all’art. 384-*bis* c.p.p., la cui inosservanza, in precedenza, poteva dar luogo all’applicazione dell’art. 276 c.p., o eventualmente dell’art. 299, comma 4, c.p.p., quando le esigenze cautelari risultassero aggravate.

L’art. 10 della l. n. 69 del 2019 ha previsto la condotta di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (c.d. *revenge porn*), di cui all’art. 612-*ter* c.p., punendo “chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, in via, consegna,

---

<sup>11</sup> La rete anti-violenza è stata istituita dal DPCM 151840 del 2017 ed è costituita dai servizi sanitari, dai centri anti-violenza, dalla Casa rifugio, dalle Forze dell’Ordine e dalle Forze di Polizia locali, dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario e presso il Tribunale per i minorenni, dal Tribunale civile, penale e per i minorenni e gli Enti territoriali.

<sup>12</sup> Sulla clausola di invarianza finanziaria v. ROMANO, in *Codice Rosso, Commento alla l. 19 luglio 2019, n. 69, in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere* a cura di Romano e Marandola, Pisa, 2020, 195.

cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate” e “colui che vendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video [...], li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocumento”. La fattispecie si mostra assai pregevole per avere colmato una lacuna pur a fronte di comportamenti gravissimi e diffusi nell’era dei social con effetti terribili sulla psiche della persona che vede annientata la propria immagine, per la diffusione pubblica, spesso ‘virale, di immagini di scene intime della propria vita tanto che, non di rado, gli esiti suicidari sono stati l’epilogo. Autori sono sia i soggetti direttamente coinvolti nell’attività di registrazione o ripresa fotografica, partecipi all’attività sessuale, sia soltanto coloro che via abbiano assistito, sia – qui il segno della massima attenzione del legislatore al fenomeno - chi abbia sottratto il materiale a terzi, pur essendo del tutto estraneo alla attività di partecipazione attiva o di mera assistenza agli atti di videoregistrazione o di fotografia.

Ancora, il legislatore, per contrastare fenomeni tristemente noti nel passato - ma ancora diffusi in zone di subcultura o in situazioni di fragilità psichica - di manipolazione del consenso alle nozze, ha introdotto il reato di «costrizione o induzione al matrimonio» (art. 558-*bis* c.p.). La norma individua due condotte: una, riferita alla costrizione al matrimonio tramite violenza o minaccia e, l’altra, basata sull’induzione al matrimonio da persone che approfittano di situazioni di vulnerabilità fisica o psichica grazie a particolari relazioni, in genere di assistenza, intercorrenti tra loro e persone fragili, per porre fine al triste e crescente numero di casi di anziani raggirati da persone straniere interessati a conseguire la cittadinanza italiana o a impossessarsi dei loro sostanze. Il legislatore mostra notevole sensibilità laddove ha previsto l’applicabilità di tale disposizione anche qualora una delle condotte sia commessa all’estero da cittadino italiano come da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In conseguenza, il matrimonio o l’unione civile non può conseguire effetti nel nostro Paese indipendentemente dal fatto che sia formalmente riconosciuto valido ed efficace secondo la legge nazionale, a conferma dell’orientamento giurisprudenziale in materia<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Così PELOSO, *Il “Codice Rosso”*, cit., 11.

Infine, è stata elevata ad autonomo reato la condotta di «deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso» (art. 583-*quinques* c.p.). La norma punisce chiunque cagioni ad alcuno una lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente del viso, condotta terribile, crudele, simbolo della volontà violenta del carnefice di annientare l'identità stessa della vittima, deturpandone per sempre il volto e le sembianze. Invero, tali accadimenti, ai sensi dell'art. 583, comma 2 n. 4, c.p. erano considerati quali aggravante della lesione gravissima della «deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso», prevedendo la sanzione della reclusione da sei a dodici anni.

Risposta forte, ma doverosa, rispetto a una azione terribile, espressione di ritorsione o vendetta maschilista, nella sua massima degenerazione simbolica, perché diretta a togliere, come detto, l'identità alla donna dall'uomo che non ha rispettato la fine di una relazione o semplicemente il rifiuto. Tuttavia, tecnicamente, pur avendo voluto sottrarre tali condotte al giudizio di bilanciamento in punto di circostanze, la relativa aggravante di cui al comma 2, n. 4, dell'art. 583 c.p. avrebbe potuto essere mantenuta al fine di garantirne la validità a fronte di lesioni gravissime colpose<sup>14</sup>.

*2.2. La delineazione di un microsistema processuale.* Quanto agli aspetti processuali, le linee guida del microsistema delineato dalla l. n. 69 del 2019 possono essere individuate nella tempestività dell'intervento dell'autorità giudiziaria; nella protezione della vittima e nell'efficacia delle azioni di contrasto, sin dai prodromi, ossia sin dalla dichiarazione dell'abuso da parte della vittima, con la conseguenza che l'assunzione anticipata della prova nell'incidente probatorio, rispetto alla sede propria, il dibattimento, appare assurgere a regola, e non ad eccezione, per l'urgenza che la vicenda impone e per la tutela della vittima vulnerabile, messa in pericolo o a rischio di ripensamento (il c.d. fenomeno di vittimizzazione secondaria).

La legge presenta sicuramente non pochi punti pregevoli. Anche il “gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa” (c.d. GREVIO), nel suo primo rapporto del gennaio 2020, a seguito di un c.d. “*rapporto ombra*” elaborato da associazioni antiviolenza radicate sul territorio nazionale, ha manifestato apprezzamento

---

<sup>14</sup>Così PELOSO, *Il “Codice Rosso”*, cit., 12.

zamento quanto alla legge *de qua* e alla pregressa normativa in materia, pur con rilievi critici e raccomandazioni, sottolineando come il nostro Paese abbia introdotto misure idonee per il contrasto dei fenomeni di violenza sulle donne, grazie a un quadro legislativo idoneo, in linea con i requisiti imposti dalla Convenzione di Istanbul, ed espressione netta volontà di spezzare schemi mentali e atteggiamenti patriarcali che continuano ad essere prevaricanti.

Tre i punti, si diceva.

La tempestività: è stato stabilito che il pubblico ministero deve (dovrebbe, il condizionale è d'obbligo) ascoltare la persona offesa o la persona che ha denunciato i fatti entro tre giorni, ai sensi dell'art. 362, comma 1 *ter*, c.p.p. Il termine è previsto come indifferibile, a meno che "sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa".

Punto qualificante, allora, è il potenziamento, in termini di tempestività, della risposta giudiziaria in presenza di reati di violenza sessuale. E' intuitivo, del resto, come la tardività della messa in opera della macchina giudiziaria, dovuta a un ritardo nell'acquisizione e/o nell'iscrizione delle notizie di reato ovvero nello svolgimento delle indagini preliminari, possa determinare conseguenze spesso tragiche sulla vittima, peraltro possibilmente inducendo nell'autore delle condotte violente l'erronea impressione di beneficiare di un sentimento di impunità da parte dei pubblici poteri, così potendo giungere alla reiterazione delle medesime condotte violente, specie se intramurarie, sulla propria vittima. Del resto, un intervento tardivo degli organi di giustizia rischia di frustrare le aspettative delle vittime, che, avendo denunciato, hanno la necessità di sentire la 'protezione' dello stato, per i rischi gravi di ritorsione e di reiterazione da parte del maltrattante, dopo che costui venga a conoscenza di indagini a suo carico<sup>15</sup>. La tempestività è determinante per il pericolo di reiterazione della violenza nonché per scongiurare il rischio di ritrattazioni da parte della vittima, rese in sede denuncia, a causa di plausibili intimidazioni o minacce subite dal maltrattante<sup>16</sup>.

Il sistema approntato appare un vero "doppio binario procedurale" da applicare a una serie di fattispecie "*spie*" di relazioni interpersonali a rischio, corrispondenti ai maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) alla

---

<sup>15</sup> Così PELOSO, cit, 13.

<sup>16</sup> MARANDOLA, *La norma cardine del sistema processuale: l'assunzione delle informazioni da parte della persona offesa*, cit., 32.

violenza sessuale aggravata (609 *bis* c.p.) alla pornografia minorile (609 c.p.) alla violenza sessuale di gruppo (609 *octies* c.p.) agli atti persecutori (612 *bis* c.p.) alla diffusione illecita di immagini e video sessualmente espliciti (612 *ter* c.p.) alle lesioni personali (582 c.p.) e alla deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (583 *quinquies* c.p.) nelle loro ipotesi aggravate, ai sensi degli articoli 576, comma 1, n. 2, 5 e 5.1 e 577, comma 1, n. 1, e comma 2, c.p.

In sostanza, il normoteta ha solcato una via a latere, “di pronto soccorso” o “emergenziale”, per agire in modo diretto ed immediato in caso di condotte delittuose violente di natura sessuale, spesso gravissime e, purtroppo, tutte in espansione, sebbene il contrappasso sia l'appesantimento della già sovraccarica macchina processuale, a scapito di altri settori ugualmente gravi, con il paradossale rischio di produrre un livellamento eccessivo tra casi che presentano livelli di gravità, e dunque di urgenza, diversi<sup>17</sup>.

Il doppio binario si concretizza nell'immediata (non “senza ritardo”) comunicazione, anche orale<sup>18</sup>, della notizia di reato al pubblico ministero, sulla falsariga dell'art. 49 della Convenzione di Istanbul, che prevede che per i reati rientranti nel campo della Convenzione le indagini e i procedimenti penali “siano avviati senza indugio ingiustificato”; nell'assunzione di informazioni da parte della persona offesa nel termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato<sup>19</sup>; nonché nella realizzazione e trasmissione, senza ritardo, degli atti delegati dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria<sup>20</sup>, trattandosi di scadenze ‘vaghe’<sup>21</sup>, che al pari dei tre giorni per l'audizione della persona offesa, in caso di inosservanza, non determinano vizi sugli atti, con conseguenze solo

<sup>17</sup> In tal senso v. RUSSO, *Emergenza Codice Rosso*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2020, 16.

<sup>18</sup> Come sottolinea PAGLIONICO, *La tutela delle vittime da codice rosso tra celerità procedimentale e obblighi informativi*, in *Sistema penale*, 2020, 9, 153, la logica è quella di garantire un pronto intervento del pubblico ministero nella direzione delle indagini a fronte di reati di estremo allarme sociale.

<sup>19</sup> Termine, ovviamente, ordinatorio.

<sup>20</sup> Ritiene che vi sia una forte riduzione dell'autonomia investigativa della polizia giudiziaria in virtù del nuovo art. 370 comma 1 *bis* e 2 *ter*, con un sostanziale “ritorno al passato” MARANDOLA, *Il sollecito invio dei risultati delle attività delegate al p.m.*, cit., 45.

<sup>21</sup> Si esprime in termini di tassativa necessità la Procura della Repubblica di Tivoli, *Prime linee guida per l'applicazione della legge 69/2019 8 (cd Codice Rosso), Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere del 31 luglio 2019*, 26. Nel senso che la mancanza di vizio per la mancata scadenza non giustifica l'elusione della norma PAGLIONICO, cit., 158.

sugli autori in termini di procedimenti disciplinari<sup>22</sup>. Si è di fronte a una presunzione assoluta di urgenza che giustifica l’inserimento della *notitia criminis* nel circuito in modo veloce, in concreto operando o nei casi in cui la polizia giudiziaria intervenga in flagranza di reato o qualora la persona si rechi presso i presidi di polizia per rendere dichiarazioni urgenti. La norma sembra peraltro escludere qualsiasi forma di discrezionalità in capo ai soggetti della polizia giudiziaria, che devono attivarsi senza potere operare valutazioni circa l’urgenza o meno pena l’inefficacia della corsia emergenziale; sempre per fini di efficacia è prevista la presenza in procura di un magistrato con competenze specifiche, situazione che lascia sottintendere alla necessaria immediatezza tra momento dell’apprensione della *notitia criminis* e relativa iscrizione. Tranne che per l’interrogatorio e il confronto, ai quali debba partecipare l’indagato non in stato di libertà, come risulta dalla lettura sistematica dell’art. 362, comma 1 *ter*, c.p.p. con l’art. 370, comma, 1 c.p.p., in base al quale “il pubblico ministero compie personalmente ogni attività di indagine” ma, in generale, “può avvalersi della polizia giudiziaria per il compimento di attività di indagine e di atti specificamente delegati”, l’atto è delegabile. Tale disposizione deve inoltre leggersi congiuntamente alla previsione, di cui all’art. 3 della l. n. 60 del 2019, che impone alla polizia giudiziaria, *ex art.* 370, comma 2 *bis* e comma 2 *ter*, c.p.p., di procedere “senza ritardo” al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero e alla trasmissione dei relativi esiti. Al di fuori, dunque, del perimetro di deroga giustificato dal limite della minore età e della riservatezza dell’indagine, anche nell’interesse della persona offesa, la novella è volta ad incentivare un apprezzamento immediato della gravità dei fatti contestati, al fine di garantire un rapido intervento con eventuali misure cautelari. Se appare pacifico il carattere ordinatorio del termine di compimento dell’atto di tre giorni, non essendo stabilita alcuna sanzione in caso di inosservanza, occorre tuttavia chiedersi se il pubblico ministero potrà comunque vagliare, a propria discrezione, l’opportunità di procedere all’audizione della persona offesa o se questa debba avvenire entro i tre giorni, escluse soltanto le ipotesi in cui “sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell’interesse della persona offesa”. Il dato testuale e la *ratio* della novella sembrano deporre per una risposta affermativa; tuttavia, da una lettura sinottica sembra doversene dedurre

---

<sup>22</sup> MARANDOLA, *L’obbligo di immediata comunicazione della notizia di un reato da codice rosso*, cit., 23.

una lettura in senso contrario: l'art. 20 della Direttiva europea, infatti, al fine di bilanciare il diritto di partecipazione della vittima al procedimento penale con il diritto alla protezione durante le indagini, impone agli Stati di limitare al massimo l'esposizione della vittima, suggerendo di sentire quest'ultima senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia e di limitare al minimo necessario il numero delle audizioni e le visite mediche, solo ove queste siano strettamente necessarie ai fini dell'indagine, oltreché a garantirne l'accompagnamento da parte del difensore o di una persona di fiducia da lei scelta. In effetti, il disposto di cui all'art. 362, comma 1 *ter*, al di fuori delle ipotesi di deroga, rischia di porsi in conflitto con le norme che consigliano di limitare l'esposizione della vittima, per i rischi di 'vittimizzazione secondaria' cui è esposta (ossia, detto, in estrema sintesi, il trauma della sottoposizione reiterata della vittima) considerate le circostanze concrete in cui versa la vittima. In tal senso, la Suprema Corte ha stabilito che "laddove l'obiettivo possa essere altrimenti soddisfatto senza necessità di sottoporre la vittima a plurime audizioni, la disposizione, prendendo in particolare in esame la situazione di soggetti minorenni, consente al pubblico ministero di non procedere immediatamente all'assunzione delle informazioni da parte della persona offesa"<sup>23</sup>. La legge introduce anche una serie di previsioni specifiche volte ad accelerare l'attività delegata dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria in presenza delle fattispecie da "codice rosso": l'art. 3 della legge aggiunge un comma 2 *bis* all'art. 370 c.p.p. - rubricato "atti diretti e atti delegati" - prevedendo che, qualora si proceda per una delle ipotesi indicate (ivi compresa la fattispecie di cui all'art. 612 *ter* c.p.) la polizia giudiziaria debba procedere, senza ritardo, al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero e "porre senza ritardo a disposizione del pubblico ministero la documentazione dell'attività nelle forme e con le modalità previste dall'articolo 357 c.p.p.". Seppur la legge non stabilisca termini tassativi per l'esecuzione dell'atto delegato, si deve ritenere che sarà, di volta in volta, il pubblico ministero a doverne decidere la trattazione prioritaria, fissando un termine che tenga conto delle esigenze del caso specifico.

---

<sup>23</sup> Cass., Sez. III, 22 novembre 2019, X, in *Sist. pen.*, 2020, 209, con nota di ARDIGÒ, *Verso una "liberalizzazione" dell'incidente probatorio tra tutela della vittima vulnerabile e salvaguardia delle garanzie difensive.*

3. *Il ruolo rafforzato riconosciuto alla vittima.* Con il “Codice rosso” viene inoltre messo in risalto il ruolo della vittima nel corso del procedimento, che subisce ancora una volta, tuttavia, una grave emarginazione quanto a partecipazione attiva, non essendogli riconosciuto il ruolo di parte processuale, cosa che si sarebbe potuta assolutamente riconoscergli, come del resto è stato fatto per i reati perseguibili a querela, su ricorso immediato della persona offesa - espressione di microconflittualità - di competenza del giudice di pace.

Sebbene non sia parte, nei processi per reati da codice rosso, alla vittima sono stati rafforzati il diritto alle informazioni e alle comunicazioni<sup>24</sup> e la possibilità di intervenire anche in fase cautelare, sulla scia della Direttiva europea 29/2012 che, agli artt. 4 e 6, impone agli Stati di assicurare alla vittima il diritto all’informazione e il diritto di accedere ai servizi di assistenza, attraverso e al di fuori del processo<sup>25</sup>, sebbene quanto agli obblighi degli vari passaggi procedurali nel contesto sovranazionale il diritto all’informazione è agganciato sempre a uno *ius postulandi* della vittima.

Pertanto, l’art. 14 della l. n. 69 del 2019 incrementa le informazioni da fornire alla persona offesa, ai sensi dell’art. 90 *bis* c.p.p., inerenti le strutture sanitarie presenti sul territorio, quali case-famiglia, centri antiviolenza, case rifugio e anche i servizi di assistenza alle vittime di reato.

L’art. 15 della l. n. 69 del 2019 prevede poi la modifica di tutta una serie di articoli vertenti in materia di comunicazioni: l’art. 90 *ter* c.p.p., relativo alle comunicazioni di evasione e scarcerazione, viene integrato da un comma 1 *bis* che impone che i provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione dell’imputato in stato di custodia cautelare o del condannato, nonché di volontaria sottrazione dell’internato all’esecuzione della misura di sicurezza detentiva, in presenza delle fattispecie da “codice rosso” (da cui è esclusa l’ipotesi di reato di cui all’art. 612 *ter* c.p.), devono essere sempre comunicati “alla persona offesa e al suo difensore, ove nominato”.

Il comma 1 *bis* dell’art. 90 *ter* c.p.p., a differenza del comma 1, non fa salva, come eccezione a tale obbligo di comunicazione, l’ipotesi in cui ricorra un pericolo concreto di danno per l’autore del reato, così confermando l’importanza di rendere tempestivamente edotta la vittima di tali provvedimenti.

---

<sup>24</sup> MARANDOLA, *I nuovi obblighi informativi e le altre novelle*, cit., 45 ss.

<sup>25</sup> ZACCHÈ, *Il sistema cautelare*, cit., 14.

La modifica dell'art. 90 *ter* c.p.p. deve inoltre coordinarsi, seppur in maniera imperfetta, con la previsione di cui all'art. 299, comma 2 *bis*, c.p.p., in materia di misure coercitive o interdittive: il comma 4 dell'art. 15 della l. n. 69 del 2019 dispone, infatti, che nei procedimenti aventi ad oggetto i delitti commessi con violenza alla persona, la revoca o la sostituzione delle misure cautelari personali a carico dell'indagato devono essere immediatamente comunicate, oltre che al difensore, anche alla persona offesa. Il 5° comma del citato art. 15 introduce analoghe modifiche sia all'art. 659, comma 1 *bis*, c.p.p. – ove viene prescritto un obbligo di comunicazione da parte del pubblico ministero alla persona offesa qualora il giudice di sorveglianza emetta un provvedimento di scarcerazione del condannato per un reato da “codice rosso” – sia all'art. 282 *quater* c.p.p., imponendo che le misure di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona vengano comunicate alla persona offesa, e, ove nominato, al suo difensore, nonché ai servizi socio-assistenziali.

La l. n. 69 del 2019 elimina inoltre la discrasia creatasi con riferimento al limite dell'età in merito all'assunzione della prova in certi casi particolari: l'art. 190-*bis*, comma 1-*bis*, c.p.p. autorizza, infatti, la rinnovazione in dibattimento della testimonianza quando si proceda per reati da “codice rosso” oltre che per una serie di altri reati solo quando essa riguardi fatti e circostanze diverse da quelle oggetto della prima dichiarazione o quando sia ritenuta necessaria dal giudice o da taluna delle parti e quando si tratti di testimone “minore di anni diciotto”, e non “più di sedici”, come indicava in precedenza il testo normativo. Viene così eliminata il diverso limite di età con il resto del dettato codicistico, prevedendo un binario privilegiato per la raccolta delle dichiarazioni del minorenni fino alla maggiore età oltre che della persona che versa in condizione di particolare vulnerabilità.

La vittima ha ora, tra gli altri, pure il diritto ad avere comunicata la richiesta di archiviazione, di avviso di conclusione delle indagini, di revoca o sostituzione *in melius* della misura cautelare e del provvedimento che decide su di esse.

4. *La necessità di un modello strutturato per la prevenzione e di un rafforzamento della specializzazione degli operatori.* Imprescindibile nei processi per i reati di violenza sessuale e per quelli inseriti dal codice rosso deve essere la specializzazione degli operatori, tutti quelli coinvolti nella materia delle violenze domestiche e di genere: il legislatore ha mostrato, in effetti, di tenerne

conto, valorizzando specificatamente l'aspetto formativo delle forze di polizia. È stato imposto, infatti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed al Corpo di Polizia penitenziaria di attivare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge del 2019, presso i rispettivi istituti di formazione, di specifici corsi a frequenza obbligatoria destinati al personale che eserciti funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria - in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati da "codice rosso" - o di quello che interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per tali fattispecie (art. 5 l. n. 69 del 2019).

Quanto ai maltrattanti, o autori delle condotte, è stato previsto, ai sensi dell'art. 17 della legge *de qua*, in ossequio all'art. 16 della Convenzione di Istanbul, che le persone condannate per una serie di condotte da "codice rosso" abbiano la possibilità di essere ammessi a specifici percorsi di reinserimento nella società e di recupero, organizzati con enti, associazioni o istituti penitenziari (ciò anche al fine di evitarne la recidiva).

Fondamentale è il processo di coinvolgimento del terzo settore, con la conseguente responsabilizzazione di tutte le agenzie che intervengono, siano essi istituzionali o meno, che, affiancandosi all'intervento giurisdizionale, devono essere capaci di contribuire nel fare emergere, in tempo utile, forme sommerse di violenza, con una tempestiva valutazione prognostica dell'effettivo rischio cui la vittima è esposta. La rete anti-violenza, lo si ripete, si staglia, come agente primario.

D'altronde, come delineato dal "Rapporto Ombra" delle associazioni italiane di lotta alla violenza sulle donne, essendo la società italiana fortemente connotata da comportamenti sessisti e misogini, anche il Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa ha ritenuto fondamentale rafforzare le attività che riguardano la sensibilizzazione, l'educazione, nonché la formazione di figure professionali e i programmi rivolti agli autori delle violenze, anche quando le violenze originano nell'ambito lavorativo, con iniziative volte a promuovere un cambiamento dei comportamenti sessisti e basati sulla concezione dell'inferiorità delle donne nel contesto sociale e culturale.

I campi di azione corrispondono all'avvio - d'intesa con le autorità regionali e locali, comprese le associazioni di donne specializzate, e le università - di programmi di formazione sulla violenza di genere destinati a operatori e a professionisti.

Quanto alla formazione del personale della magistratura e della polizia giudiziaria, essa ci sembra ancora carente, già riflettendo sul fatto che molto spesso le vittime, specie nel primo approccio, interloquiscono con personale non specializzato. Per rimediare a queste mancanze occorrerebbe un numero maggiore di corsi dedicati alla violenza contro le donne oltre che promuovere un reale ed efficace coordinamento tra ordini giudiziari e presidi anti-violenza collocati sul territorio. Inoltre, la presenza di personale femminile ancora inferiore rispetto a quello maschile tra le forze dell'ordine rende meno facile l'instaurazione di un rapporto di fiducia con le vittime.

Peraltro, a differenza di Paesi come Olanda o Inghilterra, l'Italia non ha una associazione nazionale dei centri di assistenza alle vittime<sup>26</sup>, ma solo realtà locali, diverse da regione a regione, principalmente riconducibili ad attività di volontariato, sebbene si sia avviato un processo di coordinamento a livello nazionale di tutte le associazioni che offrono un'assistenza integrata (emotiva, psicologica, economica, medica, linguistica), risultanti dagli Albi dell'Agenzia delle entrate e da quelli regionali (di cui la persona offesa deve essere informata nella fase iniziale del processo), oltre alle strutture sanitarie, alle case famiglia, ai centri anti-violenza e alle case rifugio<sup>27</sup>.

In ogni caso, il punto dolente attiene al profilo finanziario: è un intervento "a costo zero", senza alcun finanziamento per case rifugio e centri anti-violenza, come anche per le strutture pubbliche: servizi sociali e consultori asl.

Il Gruppo di esperti sovranazionale lamenta infatti la presenza, in Italia, di un articolato sistema di linee di finanziamento - nazionali e locali - che impedisce l'ottimale coordinazione dei fondi tra i vari livelli territoriali e il loro tempestivo trasferimento agli organismi che ne necessitano maggiormente, quali i centri anti-violenza e le case-rifugio. Il rapporto raccomanda dunque di garantire un opportuno coordinamento tra le risorse finanziarie ed invita l'Italia a compiere un'attenta valutazione degli impatti finanziari prima di adottare determinate misure a favore della lotta contro la violenza domestica e di genere. La disposizione di cui all'art. 18 della l. n. 69 del 2019, intervenendo sul d.l. n. 93/2013 con riferimento al riparto di somme tra le regioni per il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri anti-violenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza, elimina la previsione che imponeva di riservare un terzo dei fondi disponibili all'istituzione di nuovi centri e di

<sup>26</sup> PAGLIONICO, *La tutela delle vittime da codice rosso*, cit., 167.

<sup>27</sup> ZACCHE', *il sistema cautelare a protezione della vittima*, cit., 10.

nuove case-rifugio, esponendo dette strutture a un rischio importante di depotenziamento delle risorse. La legge, come detto, prevede una “clausola di invarianza finanziaria”<sup>28</sup> (art. 21 della l. n. 69 del 2019) che esclude espressamente la possibilità che, dall’attuazione delle disposizioni precedenti, derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, affermando che “le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

In conclusione, sebbene l’intervento normativo rappresenti una tappa ineludibile nella lotta al fenomeno della violenza domestica e di genere, appare chiaro che la repressione penale non è certo sufficiente se non inserita in un’azione a più ampio e strutturato raggio. Occorre il massimo sforzo di istituzioni e società civile nel promuovere la diffusa conoscenza e sensibilizzazione del fenomeno e, soprattutto, nell’attivare, con gli indispensabili finanziamenti, azioni di prevenzione e di immediata protezione delle vittime di violenze sessuali, con la specializzazione degli operatori a vario titolo coinvolti, facendo sì che le vittime possano rivolgersi a strutture di protezione e accoglienza già prima che si inneschi il circuito penale, perché il procedimento penale interviene non solo dopo i crimini commessi, ma ha tempi e modalità spesso incompatibili con la necessità di fermare in tempo il maltrattante dal rischio di ritorsioni o accanimenti violenti sulla vittima che lo ha denunciato.

La strada della sensibilizzazione è prioritaria, a partire dalle scuole, contro i comportamenti violenti, fondati su una necessaria ed imprescindibile rivalutazione dal profondo dei modelli culturali e sociali ancora innegabilmente maschilisti, specie in zone di sottocultura e di condizioni economiche difficili.

È assolutamente prioritario sapere “riconoscere gli stereotipi culturali in cui [la violenza] si annida e si sviluppa e pretendere, dal punto di vista dell’etica della cura - che come tale può e deve diventare anche etica politica ed etica della giurisdizione - che le istituzioni si attivino per rimuoverli”<sup>29</sup>. Se non ci si attiva in tal senso, con un lavoro ‘di rete’ prima di tutto culturale e sociale strutturato - e, aggiungo, organicamente finanziato - con tutte le agenzie sociali a pieno titolo coinvolte, le leggi sono destinate a rimanere ‘istituti di carta’. L’aumento, seppure minimo, dei femminicidi e delle violenze domestiche e di genere dopo l’entrata in vigore del “Codice rosso” ne è la piena, e purtroppo assai tragica, conferma.

<sup>28</sup> ROMANO, *La clausola di invarianza finanziaria*, cit., 1.

<sup>29</sup> FILICE, *Linguaggio giuridico e patriarcato*, in *www.giudicedonna.it*, 2019, 3.

