

di Daniela Gentile

LO STATO DELL'ARTE IN TEMA DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE: DAL DDL "CODICE ROSSO" ALLA CONDANNA DELLA CORTE DI STRASBURGO

Daniela GENTILE, Dottore di Ricerca presso l'Università degli Studi di Salerno, membro dell'Ufficio Legale Nazionale dell'Associazione A.N.P.A.N.A., è Avvocato del Centro Antiviolenza del Comune di Foggia.



Disegno di legge del Governo A.C. 1455

Il 28 novembre 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato il "codice rosso", il disegno di legge proposto dai Ministri della Giustizia e della Pubblica amministrazione, che ha come obiettivo quello di garantire una 'corsia preferenziale', ovvero una maggiore tutela alle vittime di maltrattamento, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni, commessi in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza, assicurando la tempestività dell'adozione degli interventi cautelari o di prevenzione. Il Calendario dei lavori parlamentari prevede l'inizio della sua discussione nella settimana del 25-29 Marzo 2019.

Impianto normativo adeguato, formazione specialistica degli addetti ai lavori, applicazione giurisprudenziale. Questi, a parere di chi scrive, i tre pilastri entro i quali dovrebbe muoversi e svilupparsi la cultura del contrasto al fenomeno della violenza di genere. In quest'ottica, come in un cantiere sempre aperto, il legislatore prova ancora una volta a mettere mano al tema, spinoso, della violenza esercitata contro le donne e lo fa con un intervento dal titolo evocativo: il d.d.l. denominato "codice rosso" deputato, nelle dichiarate intenzioni, a «*garantire l'immediata instaurazione e progressione del procedimento penale al fine di pervenire, ove necessario, nel più breve tempo possibile all'adozione di provvedimenti protettivi o di non avvicinamento e quello di impedire che ingiustificabili stati procedurali possano porre ulteriormente in pericolo la vita e l'incolumità fisica delle vittime di violenza domestica e di genere*»¹.

Le disposizioni, tuttavia, dal sapore esclusivamente programmatico e ordinamentale, rischiano di avere, a fronte di un notevole impatto mediatico, scarsa efficacia concreta.

Entrando nel dettaglio, il testo si compone di cinque articoli ed è destinato ad operare in un ambito circoscritto di ipotesi delittuose ovvero i reati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.), violenza sessuale, anche nelle forme della violenza contro minore e della violenza di gruppo (artt. 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies* c.p.), atti persecutori (art. 612 *bis* c.p.), nonché talune ipotesi di lesioni personali aggravate (art. 582 aggravato ai sensi degli articoli 576, primo comma n. 2 e 5, 5.1, 577 primo e secondo comma c.p.)².

L'art. 1 modifica l'art. 347 c.p.p. prevedendo che la polizia giudiziaria comunichi "immediatamente" al pubblico ministero "anche in forma orale" notizia della commissione di uno dei reati sopra elencati. Considerando che la norma in questione già contempla un nutrito numero di reati per i quali va attuata questa procedura è evidente che l'ampliamento di una "corsia preferenziale" di per se stesso causerà rallentamenti nell'applicazione.

¹ Estratto dalla relazione illustrativa del D.D.L.

² Per un primo commento C. Balzarini, *Codice rosso: il ddl per la tutela delle vittime della violenza domestica e di genere*, in *Quotidiano Giuridico* del 6 dicembre 2018.

L'art. 2 del disegno di legge contiene la norma che, in apparenza, potrebbe risultare la più energica ovvero l'obbligo per il pubblico ministero che procede di assumere informazioni dalla persona offesa entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato. Il termine ha, purtroppo, natura ordinatoria con tutti i limiti che ne derivano; resta da sciogliere il dubbio sulla possibilità di delegare l'ascolto alla polizia giudiziaria.

L'art. 3 introduce l'obbligo per la polizia giudiziaria di procedere "senza ritardo" al compimento degli atti di indagine a cui sia stata delegata dal pubblico ministero e di porre "senza ritardo" gli atti a disposizione del magistrato quando si proceda per i reati elencati nell'art. 1. Anche in questo caso la disposizione ha carattere meramente programmatico e ordinatorio. Incideranno quindi sul "senza ritardo" i carichi di lavoro degli uffici, la probabile carenza di organico e le altre eventuali disfunzioni.

L'art. 4 del disegno di legge si occupa invece, di un aspetto sovente sottovalutato prescrivendo che siano attivati "specifici corsi" rivolti alla polizia di stato, ai carabinieri e alla polizia penitenziaria "in relazione alla prevenzione e al perseguimento" dei reati di cui all'art. 1. Tuttavia esso ne rimanda l'istituzione affidando la concreta operatività ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge che contenga l'indicazione di durata, contenuto e modalità di svolgimento. Norma che rischia di essere vanificata dalla clausola di invarianza introdotta a chiusura dall'articolo 5 del disegno di legge in base alla quale "le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente". *Nihil sub sole novum* dunque.

Le intenzioni, nobili, dichiarate nella relazione illustrativa richiamano all'attuazione della Direttiva 2012/29/UE³ rispetto alla quale è già intervenuto il D.Lgs. 15 dicembre 2015, n. 212⁴. Difficile non presagire le difficoltà operative legate alla predisposizione di un impianto di misure che per poter funzionare correttamente e come immaginato necessiterebbe di risorse umane e finanziarie da dedicare esclusivamente al tema in oggetto.

Il provvedimento è destinato ad inserirsi in quel micro-cosmo processuale caratterizzato, specie negli ultimi 20 anni, dalla volontà di irrobustire la tutela per le vittime di violenza di genere introducendo, solo a titolo di esempio, un ampliamento delle ipotesi di procedibilità d'ufficio e di dilatazione del termine per proporre la querela, con contestuale affermazione della "irrevocabilità" di essa ovvero ampliando le attribuzioni delle funzioni di pubblico ministero nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado al Procuratore della Repubblica distrettuale.

E' in atto un processo che parte da lontano, da quando il 18 dicembre 1979 venne adottata a New York la Convenzione delle Nazioni Unite sulla «eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna», ratificata dall'Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132. Da allora molti documenti si sono succeduti⁵ fino ad approdare ad uno dei provvedimenti maggiormente significativi in materia ovvero il d.l. 14 agosto 2013, n. 93⁶, 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», adottato dal nostro Governo⁷. Non si può dar conto dell'intero corpus normativo creato *ad hoc* per rispondere al fenomeno ma, in questo contesto, va senza dubbio citata la L. 11 gennaio 2018, n. 4⁸, con la quale il Parlamento italiano ha approvato una disciplina che punta a offrire sostegno agli orfani di femminicidio. La novella è particolarmente meritevole di attenzione anche perché si focalizza su aspetti ignorati per moltissimo tempo, tra i quali quello relativo ai traumi e alle devastanti conseguenze psicologiche e sociali vissute da questi orfani che si riflettono, poi, indirettamente anche sulla applicazione di istituti giuridici come la decadenza dalla responsabilità genitoriale o la designazione del tutore⁹.

Si è in apertura, tuttavia, posto l'accento sul rischio che l'impianto normativo possa restare lettera morta se non sostenuto da un contemporaneo sviluppo formativo e culturale e da una parallela ed efficace applicazione giurisprudenziale.

³ L'art. 38 della direttiva impone agli stati membri, ad esempio, l'istituzione di servizi di assistenza specialistica integrata che forniscano alloggi o sistemazioni sicure, assistenza sanitaria e psicologica immediata, trattamento del trauma, consulenza e patrocinio legale. L'art. 46 della direttiva prevede la predisposizione di servizi di giustizia riparativa, mentre l'art. 61 stabilisce che venga fornita adeguata formazione, non solo alle forze dell'ordine, ma anche agli avvocati, ai pubblici ministeri e ai giudici.

⁴ 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 e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

⁵ Nel 1986 l'Assemblea generale dell'ONU emana la risoluzione n. 52/1986 su «Prevenzione dei reati e misure di giustizia penale per eliminare la violenza contro le donne»; con la risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993 viene adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la «Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne». È del 1999 la risoluzione del Parlamento europeo sulla violenza contro le donne e programma Daphne. Nel luglio del 2011 viene pubblicato il primo rapporto della *United Nations Women (UN Women - United Nations entity for gender equality and the empowerment of women)*.

⁶ Sul tema F. Basile, *Violenza sulle donne: modi, e limiti, dell'intervento penale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 dicembre 2013; E. Lo Monte, *Repetita (non) iuvant: una riflessione 'a caldo' sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13, con. in l. n. 119/13, in tema di 'femminicidio'*, in *Dir. pen. cont.*, 12 dicembre 2013; A. Merli, *Violenza di genere e femminicidio*, in *Dir. pen. cont.*, 2015,1, p. 430 ss.

⁷ Il provvedimento si motiva con il «susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne» e al «conseguente allarme sociale che ne è derivato», i quali «rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti», introducendo, in determinati casi, «misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica». Figura richiamata, altresì, la necessità di «affiancare con urgenza ai predetti interventi misure di carattere preventivo da realizzare mediante la predisposizione di un piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, che contenga azioni strutturate e condivise, in ambito sociale, educativo, formativo e informativo per garantire una maggiore e piena tutela delle vittime». Per un commento G. Bellantoni, *Tutela della donna e processo penale: a proposito della legge n. 119/2013*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2014, 6, p. 641 ss.

⁸ In tema N. Folla, *Orfani di crimini domestici: ora una legge li tutela, li sostiene e rompe il silenzio che li circonda*, in *Famiglia e Diritto*, 2018, 5, p. 517ss.

⁹ I Lavori parlamentari si possono leggere in <https://www.senato.it/>. Tra i documenti delle audizioni, cfr. quello del Cismai (Coordinamento Italiano Servizi Maltrattamento all'Infanzia), del 17 novembre 2017, in [cismai.it/wp-content/uploads/2017/12/ Documento-Cismai-Senato.pdf](https://www.cismai.it/wp-content/uploads/2017/12/Documento-Cismai-Senato.pdf), in particolare, 8 ss.

In questo senso se può registrarsi un'opera della giurisprudenza tesa a dilatare i contorni di alcune fattispecie come ad esempio quella prevista all'art. 612 *bis* c.p. laddove si ritrovano pronunce della Suprema Corte che ritengono integrato il reato di atti persecutori anche, ad esempio, al ricevimento di una chiamata (proveniente da un'utenza non identificata) nel corso della quale l'interlocutore, di sesso maschile, utilizza espressioni a contenuto osceno e volgare¹⁰, ovvero nell'ipotesi di condotta realizzata per il tramite dell'invio di dodici messaggi attraverso *whatsapp* e di due telefonate¹¹, dall'altro, ad esempio, si evidenzia, per il tramite di un'indagine operata sulla giurisprudenza del Tribunale di Milano l'inadeguatezza del reato di maltrattamenti di cui all'art. 572 c.p. nella repressione della violenza domestica risultando ad esso estranee le ipotesi nelle quali non sia evidente la posizione di soggezione o sottomissione della vittima¹².

Un altro *gap* nella tutela è iconograficamente rappresentato da una recente condanna inflitta al nostro paese dalla Corte edu¹³. Nella decisione si legge che «*le Autorità nazionali che non sono in grado di riconoscere la situazione di pericolo reale e imminente cui sono esposte le vittime di violenza domestica e che, pur potendo disporre di uno strumentario normativo volto a contrastare tale fenomenologia criminosa, non intervengano tempestivamente con misure adeguate ed efficaci, originando in tal modo un contesto di impunità e consentendo di fatto la reiterazione di gravi atti di violenza, culminati, nel caso di specie, nel tentato omicidio della ricorrente e nell'omicidio di suo figlio per mano del marito, rispondono per avere violato il diritto alla vita (art. 2), il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3) e il divieto di discriminazione (art. 14), contemplati nella CEDU*».

Incide, sul tema, la cronica carenza di organico delle forze dell'ordine e la mancanza di formazione specifica sul punto che non consentono di gestire con celerità ed efficacia le diverse situazioni che si presentano.

La Corte, pur rilevando incidentalmente come il legislatore si mostri attento al tema attraverso l'emanazione di diversi provvedimenti come ad esempio la l. 1 ottobre 2012, n. 172 e la L. 23 aprile 2009, n. 38, che reca misure di contrasto alla violenza sessuale e introduce nel nostro ordinamento il delitto di atti persecutori che prevede, tra le altre cose, l'obbligo per le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche di fornire alla vittima le informazioni sui centri antiviolenza presenti nel territorio nonché di metterla in contatto, qualora ne faccia richiesta, con i centri medesimi, riconosce che la tutela astratta non ha un contraltare in quella concreta¹⁴ e che ciò comporta responsabilità per aver violato l'art. 2 della Convenzione, quanto all'obbligo positivo, ivi previsto, di adottare misure preventive e di ordine pratico per salvaguardare la vita delle persone dalle azioni criminose altrui, un obbligo a cui la Corte ha fatto spesso riferimento.

Nell'articolare la sua decisione ci si interroga anche sulla conformità dell'operato delle autorità italiane e sulla loro adeguatezza rispetto al caso concreto, riconoscendo, invero, le ripercussioni negative del tardivo intervento in seguito alla denuncia della ricorrente; viene ribadito il danno prodotto dal trascorrere del tempo sia in termini di compromissione della ricostruzione probatoria che in punto di *deficit* di fiducia che si crea nella vittima che sente crescere, invece, un profondo senso di diffidenza nei confronti delle istituzioni.

Dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 deriva, inoltre, per gli organi statali, il dovere non solo di costruire un sistema di protezione sul piano formale, ma anche di dotarlo di concretezza ed effettività; ed è compito della Corte, pur non potendosi sostituire alle autorità nazionali e operare al loro posto, garantire che gli Stati applichino correttamente gli obblighi volti a tutelare i diritti delle persone che sono sotto la loro giurisdizione, tra i quali rientra anche l'esigenza che le indagini siano svolte tempestivamente e in tempi ragionevoli. In effetti, se questi impegni non vengono rispettati, ai sensi dell'art. 3 della CEDU, l'istanza di protezione non può certo dirsi soddisfatta, per quanto contemplata formalmente dall'ordinamento.

E' chiaro che un mutamento culturale è in atto e, come tutti i movimenti figli del nostro tempo, il contrasto al fenomeno della violenza contro le donne dovrà fondarsi, nel lungo periodo, prima di tutto su un cambiamento delle coscienze. Non potendo attendere, tuttavia, i tempi di gestazione di tale evoluzione nel breve periodo è ancora al duplice versante preventivo e repressivo che dobbiamo guardare; per rafforzare le tutele occorrono buone norme ma calate in un contesto ove esse riescano ad esprimere il loro massimo grado di efficacia. ©

¹⁰ Cassazione penale, sez. I, sentenza 19.11.2018, n. 52099.

¹¹ Cassazione penale sez. V, sentenza 02.01.2019, n. 6: il caso è quello di un uomo imputato del reato di atti persecutori (ex art. 612bis c.p.) commesso nei confronti di una donna la quale, in quanto dottoressa, era stata incaricata - da un Pubblico Ministero e nell'ambito di un altro procedimento - di effettuare una consulenza psicologica sulla figlia del medesimo. L'uomo non avendo apprezzato i risultati del lavoro della professionista aveva posto in essere una serie di condotte persecutorie, consiste nell'invio di dodici messaggi attraverso *whatsapp* e in due telefonate.

¹² C. Pecorella, P. Farina, *La risposta penale alla violenza domestica: un'indagine sulla prassi del tribunale di Milano in materia di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.)*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 10 aprile 2018.

¹³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 2 marzo 2017, n. 41237/14, ric. Talpis c. Italia; la ricorrente lamenta di essere stata vittima di un trattamento inumano e degradante causato dall'atteggiamento scarsamente sollecito dello Stato: nonostante una denuncia, presentata nel settembre del 2012 corredata da un referto medico che riportava la presenza di lesioni, le autorità per circa sette mesi non si sono attivate per sentirla, così privandola di una adeguata protezione. Per contro, il Governo rileva, nelle sue difese, che le autorità competenti non avevano elementi per sapere che la vita della ricorrente e del figlio fossero in pericolo e che gli elementi noti facevano pensare ad un semplice "conflitto familiare" di fronte al quale le autorità avevano fatto tutto quello che era in loro potere. Per un commento N. Folla, *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU, per la prima volta, condanna l'Italia*, in *Famiglia e Diritto*, 2017, 7, p. 626 ss.

¹⁴ Come risulta anche dai dati riscontrati in alcuni rapporti che vengono menzionati, in particolare, quello dell'ISTAT riferito ai dati del 2014 sulla "violenza contro le donne".