

SP

**SISTEMA
PENALE**

FASCICOLO
7-8/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Dario Albanese, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Tommaso Trinchera, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

INDICE DEI CONTRIBUTI

PAPER

F. RIPPA, A. MILONE, <i>La nuova direttiva dell'Unione europea sulla lotta contro la corruzione</i>	5
M. Á. NÚÑEZ PAZ, <i>L'attività statale nella prevenzione della violenza di genere in Spagna</i>	25
S. GRIECO, <i>Violenza di genere e formazione del convincimento: il superamento degli stereotipi tra prova dichiarativa e riforma del femminicidio</i>	49

SCHEDE

C. M. MASIERI, <i>Accesso alla professione forense: le novità contenute nel d.l. 100/2026</i>	77
M. C. UBIALI, <i>Alemanno, Arcuri e Palamara: tre casi di traffico di influenze illecite a confronto, dopo la parziale abolitio criminis operata dalla legge Nordio</i>	81
G.L. GATTA, <i>Offensività e proporzionalità al banco di prova di un interessante caso tedesco: costituzionalmente legittimo punire la commercializzazione e l'uso di bambole sessuali dall'aspetto infantile?</i>	89
E.L. BREDI, <i>Il "D.d.l. Ferragni" è legge: nuovi obblighi informativi a tutela dei consumatori in materia di devoluzione solidaristica di parte dei proventi commerciali</i>	95
L. PEDOL, <i>Tamponi COVID ed esercizio abusivo della professione: note a margine di una recente pronuncia della Corte di cassazione</i>	99
M. GANDOLFI, <i>Il caso Ubeda e altri c. Italia. Vittimizzazione secondaria, accoglienza protetta e proporzionalità delle misure di protezione nelle vicende di violenza domestica</i>	109
S. ZIRULIA, <i>La Corte costituzionale sul reato di morte o lesioni come conseguenza del favoreggiamento dell'immigrazione irregolare (art. 12-bis t.u. imm.): pene non manifestamente sproporzionate, ma scriminanti e attenuanti da valorizzare per i c.d. migranti-scafisti</i>	123

LA NUOVA DIRETTIVA DELL'UNIONE EUROPEA SULLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE (*)

di Fabrizio Rippa e Alessandro Milone

Il contributo analizza la Direttiva UE 2026/1021 in materia di lotta alla corruzione, primo tentativo organico di armonizzazione europea di fattispecie penali, sanzioni e strumenti di prevenzione della corruzione, focalizzandosi, in particolare, sugli artt. 6 e 7, che disciplinano le fattispecie di traffico di influenze illecite ed esercizio illecito di funzioni pubbliche. Tali previsioni vengono confrontate con l'assetto normativo italiano successivo alla riforma Nordio del 2024, che ha ridimensionato il traffico di influenze e abrogato l'abuso d'ufficio, interrogandosi sulla compatibilità di tali scelte con i nuovi obblighi euro-unitari di incriminazione. Il saggio evidenzia inoltre le criticità legate all'assenza di una disciplina europea, ed italiana, del lobbying e discute le prospettive di adeguamento del sistema interno, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 95/2025, nel quadro del difficile equilibrio tra armonizzazione penale sovranazionale e riserva di legge nazionale.

SOMMARIO: 1. Il lungo percorso della Direttiva dell'Unione Europea contro la corruzione ed una nuova politica criminale europea. – 2. La struttura: un quadro d'insieme delle disposizioni principali. – 3. Il rinnovato interesse per i reati di traffico di influenze illecite e di abuso d'ufficio. – 4. Il traffico di influenze illecite. Breve storia di una fattispecie "difficile". – 5. L'abuso di ufficio. Una storia (in)finita? – 6. Le indicazioni provenienti dal testo della Direttiva europea in tema di traffico di influenze... – 7. ...ed esercizio illecito di funzioni pubbliche. – 8. Conclusioni: alla ricerca di un difficile equilibrio ed in attesa di una disciplina europea del *lobbying*.

1. Il lungo percorso della Direttiva dell'Unione Europea contro la corruzione ed una nuova politica criminale europea.

Con l'adozione della Direttiva 2026/1021¹, l'Unione europea ha compiuto un decisivo salto di qualità nella costruzione di uno spazio penale europeo della legalità pubblica. La direttiva, destinata a sostituire la decisione quadro 2003/568/GAI e la Convenzione del 1997 relativa alla corruzione dei funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri, rappresenta infatti il primo tentativo organico, a livello di Unione europea, di elaborare un sistema integrato di repressione e prevenzione della corruzione

(*) Pur essendo il presente contributo l'esito di riflessioni comuni dei due autori, i paragrafi 1, 5, 7 sono da attribuirsi a Fabrizio Rippa, i paragrafi 2, 3, 4, 6 sono da attribuirsi ad Alessandro Milone. Il paragrafo conclusivo è da attribuire in comune ad entrambi.

¹ Per un primissimo commento si vedano le considerazioni di G.L. GATTA, [Il Parlamento europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite](#), in *questa Rivista*, 3, 2026, p. 109 ss.

fondato su una armonizzazione estesa delle fattispecie incriminatrici, delle sanzioni, delle misure preventive e degli strumenti di cooperazione transnazionale

Il testo – dopo un lungo *iter* di negoziazione particolarmente travagliato a causa di posizioni politiche in netta contrapposizione tra alcuni Stati membri² – è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'UE l'11 maggio 2026, dopo l'adozione del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea. Entrata quindi in vigore a fine mese, secondo la tempistica ordinaria, dovrà ora essere recepita entro due anni dagli Stati membri.

Essa si colloca in un contesto storico e politico caratterizzato da una progressiva centralità del paradigma dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione. Già negli amplissimi *considerando* iniziali il fenomeno corruttivo viene qualificato non soltanto quale minaccia economica o amministrativa, ma come fattore di destabilizzazione democratica³, capace di compromettere i valori fondamentali dell'Unione, tra cui la democrazia, l'uguaglianza, la tutela dei diritti fondamentali e la *rule of law*.

In tale prospettiva, la corruzione viene configurata come fenomeno sistemico e transnazionale, strettamente connesso alla criminalità organizzata, ai flussi finanziari illeciti, al riciclaggio e all'erosione della fiducia pubblica nelle istituzioni⁴. L'intervento normativo si colloca, pertanto, all'interno di una più ampia evoluzione della politica criminale europea, nella quale il diritto penale viene progressivamente impiegato quale strumento di tutela dell'assetto costituzionale dell'Unione. In questa prospettiva, la lotta alla corruzione assume una funzione che trascende la mera repressione di singole condotte illecite, per trasformarsi in presidio della legalità democratica europea.

² Basti pensare che l'adozione della proposta legislativa della Commissione risale al 3 maggio 2023, praticamente tre anni prima dell'approvazione definitiva, all'indomani dello scandalo di corruzione, definito giornalmisticamente come "*Qatargate*", che colpì le istituzioni europee e coinvolse alcuni Paesi *extra* UE. Per una lettura critica della Proposta si rinvia a V. Mongillo, *Strenghts and weaknesses of the Proposal for a EU Directive on Combating Corruption*, in *Sist. pen.*, 7, 2023, p. 1 ss.; M. Gambardella, *La "Proposta di Direttiva in materia di lotta alla corruzione" al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze*, in *Sist. pen.*, 27 luglio 2023.

³ Vale la pena riportare il *considerando* n.1 che definisce la *ratio* della Direttiva e gli obiettivi cui essa tende: "La corruzione è ancora un grave problema a livello dell'Unione in quanto minaccia la stabilità e la sicurezza delle società, fra l'altro favorendo la criminalità organizzata e altre forme gravi di criminalità. La corruzione mina le istituzioni democratiche e i valori universali su cui si fonda l'Unione, in particolare lo Stato di diritto, la democrazia, l'uguaglianza e la tutela dei diritti fondamentali. Mette a repentaglio lo sviluppo, la prosperità, la sostenibilità e l'inclusività delle nostre economie. La lotta contro la corruzione è essenziale per rafforzare la qualità della democrazia e per realizzare pienamente lo Stato di diritto. Per prevenire e combattere efficacemente la corruzione è necessario un approccio globale e multidisciplinare. Lo scopo della presente direttiva è contrastare la corruzione mediante il diritto penale, consentendo una migliore cooperazione transfrontaliera tra le autorità competenti".

⁴ Si vedano, in proposito, le lungimiranti osservazioni di G.M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Dir. Pen. Cont.*, 6 luglio 2014, che perimetrava nel 'triangolo dell'illegalità' le relazioni esistenti tra corruzione, mafia e criminalità economica; sulla necessità, tuttavia, di non sovrapporre le strategie di contrasto di tali fenomeni, allineandoli asetticamente ed impropriamente sullo stesso piano criminologico, v. T PADOVANI, *La spazzacorrotti – Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, in *Arch. Pen.*, 3/2018.

La direttiva trova il proprio fondamento negli artt. 82, par. 1, lett. d), e 83, parr. 1 e 2, TFUE. Tale duplice base giuridica risulta particolarmente significativa poiché riflette la natura composita dell'intervento normativo. Da un lato, il richiamo all'art. 83 TFUE consente al legislatore europeo di introdurre norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in materia di criminalità grave avente dimensione transnazionale; dall'altro, il riferimento all'art. 82 TFUE evidenzia la stretta connessione tra armonizzazione penale e cooperazione giudiziaria.

La direttiva si fonda infatti sulla constatazione secondo cui le profonde divergenze tra gli ordinamenti nazionali costituiscono un ostacolo all'efficacia della repressione e alla cooperazione tra autorità investigative e giudiziarie. Nei *considerando* si afferma espressamente che la configurazione disomogenea dei reati di corruzione negli Stati membri impedisce una risposta coerente ed efficace a livello unionale.

Sotto il profilo sistematico, la direttiva conferma la progressiva espansione della competenza penale europea oltre il tradizionale ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il contrasto alla corruzione viene ormai ricondotto direttamente alla protezione dei valori fondamentali sanciti dall'art. 2 TUE. Ne emerge una concezione del diritto penale europeo sempre più orientata alla salvaguardia della democrazia e della *rule of law*.

Particolarmente rilevante è altresì il continuo richiamo al principio di proporzionalità e ai diritti fondamentali. Il *considerando* n. 47 sottolinea espressamente che l'effetto deterrente delle sanzioni penali deve conciliarsi con il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamando il diritto alla libertà, la presunzione di innocenza, il diritto di difesa e il principio del *ne bis in idem*.

2. La struttura: un quadro d'insieme delle disposizioni principali.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della direttiva concerne la sua struttura complessiva. Diversamente dai precedenti strumenti europei, prevalentemente incentrati sulla sola armonizzazione delle fattispecie incriminatrici, la direttiva del 2026 costruisce un sistema integrato che combina repressione penale, prevenzione amministrativa, strategie organizzative e cooperazione transnazionale, sulla scia delle Convenzioni internazionali più risalenti come quella delle Nazioni Unite (UNCAC)⁵ del 2003 di Merida – cui la Direttiva espressamente si ispira – e le due precedenti del Consiglio d'Europa rispettivamente dedicate alla corruzione civile e penale⁶.

⁵ La Convenzione ONU è stata adottata a Merida, in Messico, il 31 ottobre del 2003, ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005 dopo un lungo di approvazione *iter* partito nel 2000 con la risoluzione della Assemblea Generale 55/61 del 4 dicembre. In materia, si veda C. Rose, M. Kubiciel, O. Landwehr (edited by), *The United Nations Convention Against Corruption: a Commentary*, Oxford, 2019.

⁶ Al contesto *sovrannazionale*, nel quale occorre dunque prendere atto di tale balzo quali-quantitativo effettuato dalla legislazione anti-corruzione, va aggiunto e sovrapposto il livello *internazionale* in cui si sviluppa tale movimento politico-criminale, e che ha già da tempo dettato un'incalzante agenda di adeguamento delle legislazioni domestiche; piani normativi che riflettendosi l'uno nell'altro proiettano un caleidoscopico reticolo di obblighi di adeguamento rispetto ai quali, per altro, non si è mancato di

La Direttiva si apre con un lungo elenco di ben 50 “*considerando*” con i quali il legislatore europeo definisce con precisione gli obiettivi e le ragioni dell’articolato normativo, ponendo particolare attenzione sulla necessità di armonizzare gli strumenti di prevenzione e repressione tra i vari Paesi membri, a partire dall’omogenizzazione delle fattispecie di reato negli ordinamenti interni e dall’allineamento in ambito sanzionatorio.

Così, mentre il Capo I (artt. 1 e 2) riguarda le disposizioni generali e le definizioni, risultano più interessanti, nell’ottica penalistica, i Capi II e III, rispettivamente dedicati ai “*Reati di Corruzione*” e al sistema di “*Prevenzione, denunce e indagini*”. Il Capo IV è dedicato, invece, alle norme di coordinamento e cooperazione tra gli Stati e con le istituzioni europee.

Il Capo dedicato ai “*reati di corruzione*”, così genericamente definiti⁷, si preoccupa di definire una lista minima (artt. 3-11) di fattispecie delittuose che gli Stati devono prevedere all’interno degli ordinamenti nazionali: essi sono, in particolare, la *corruzione nel settore pubblico*, la *corruzione nel settore privato*, l’*appropriazione indebita*, il *traffico d’influenze illecite*, l’*esercizio illecito di funzioni pubbliche*, l’*intralcio alla giustizia*, l’*arricchimento mediante reato di corruzione*, l’*occultamento e le relative ipotesi di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo* delle ipotesi di reato previste dalla Direttiva.

L’art. 12 è dedicato integralmente al sistema sanzionatorio che deve risultare – secondo formula ricorrente nel lessico del diritto internazionale ed europeo – “*effettivo, proporzionato e dissuasivo*”. Gli artt. 13 e 14 sono dedicati, invece, alla responsabilità delle persone giuridiche con il relativo apparato sanzionatorio. Ulteriori disposizioni penalistiche riguardano la previsione di circostanze aggravanti o attenuanti ed i termini di prescrizione (art. 19).

sottolineare come la fonte nazionale non solo sia costretta a moltiplicare le previsioni incriminatrici (deresponsabilizzando i legislatori locali – anche per ‘convenienze’ populistiche – rispetto al vincolo dell’*extrema ratio*), ma anche ad assumere le forme restituite da quel gioco di specchi, relegando il ruolo del decisore interno a quello di mera formalizzazione e presa d’atto di contenuti e scelte effettuati da soggetti non sempre o non del tutto corrispondenti a quei profili istituzionali impostati sulla piena espressione del principio democratico e della corrispondente legittimazione costituzionale. Sulla legislazione internazionale in tema di corruzione, e sui segnalati profili critici, *ex plurimis*, si rinvia a L. SALAZAR, *Recenti sviluppi internazionali nella lotta alla corruzione (... e con seguenti obblighi di recepimento da parte italiana)*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1529 ss.; S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, Napoli, 1999; C.R. CALDERONE, *La lotta alla corruzione in campo comunitario ed internazionale*, in *Riv. tri. dir. pen. econ.*, 2001, p. 607 ss.; N. PARISI, D. RINOLDI, *L’applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da ‘mani pulite’*, Milano, 2003, p. 221 ss.; S. BONFIGLI, *L’Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Astrid, Firenze, 2010; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012; N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. e sc. intern.*, 2016, p. 191 ss.; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story. Strumenti di contrasto e modelli di tipizzazione nel panorama comparato e sovranazionale*, Torino, 2020; infine, sia consentito il rinvio a A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale. La crisi dei principi tra Italia e Stati Uniti*, Napoli, 2023, p. 141 ss.

⁷ Assecondano un’accezione pre-comprensiva e sociologica del fenomeno – più utile, forse, sul piano della costruzione delle misure di contenimento di tipo preventivo ed amministrativo – piuttosto che una dimensione giuridica-prescrittiva dello stesso, sicuramente più opportuna in misura della individuazione di comportamenti criminali e perciò da tipizzare e disambiguare in specifiche disposizione incriminatrici.

Nucleo centrale della Direttiva, almeno nella prospettiva qui di interesse, attraverso le suindicate disposizioni il legislatore europeo mira alla costruzione di un sistema organico e condiviso di incriminazioni, volto a ricomprendere non soltanto le forme tradizionali della corruzione pubblica e privata, ma anche una serie di condotte collaterali o funzionalmente connesse alla compromissione dell'integrità amministrativa e dell'imparzialità decisionale.

A prima lettura, le fattispecie delittuose sono connotate da una tecnica di tipizzazione caratterizzata dall'utilizzo di definizioni ampie, che si ispira ad una marcata anticipazione della tutela penale, con una costante attenzione alla dimensione transnazionale del fenomeno corruttivo.

Le norme incriminatrici che richiedono un maggiore approfondimento di indagine – tenuto conto delle più recenti vicende normative che hanno coinvolto il nostro sistema dei delitti contro la p.a. – risultano essere certamente quelle previste dagli artt. 6 e 7, ossia l'esercizio illecito di funzioni pubbliche ed il traffico di influenze. Su di esse, pertanto, si focalizzerà il resto dell'intervento.

Sia concessa ancora qualche annotazione, prima di procedere in tal senso. Giusto per sottolineare, ad esempio, come nel definire il nucleo centrale del *pactum sceleris* (tanto sul versante attivo che su quello passivo) tra corrotto e corruttore, la Direttiva europea incentri il *corpus* di tale reato sulla realizzazione, da parte del funzionario pubblico, di "un atto nell'esercizio delle funzioni", come corrispettivo dell'indebito vantaggio di qualsiasi natura ricevuto dalla controparte privata. Non è presente, cioè, alcun riferimento alla contrarietà o meno dell'atto ai doveri dell'ufficio, né tantomeno alla cd. corruzione per asservimento o alla cd. corruzione a libro paga, che ha da noi (timidamente) esordito con la riforma Severino del 2012, e che ha poi consacrato il suo ruolo di fattispecie generale di corruzione con le successive riforme, in particolare la c.d. legge 'spazzacorrotti' del 2019 (che ne ha dispiegato – aumentandone sensibilmente il regime sanzionatorio - le potenzialità applicative)⁸.

Un cenno, poi, al Capo III, il quale, come anticipato, esprime l'altro lato della medaglia della Direttiva, ossia il fronte della prevenzione amministrativa della corruzione, dedicato ad assicurare un "livello elevato di integrità, trasparenza e responsabilità nella Pubblica amministrazione". Seppur sia da considerare sempre apprezzabile il tentativo di definire strategie integrate di contrasto ai fenomeni di devianza, non concentrando l'attenzione soltanto sull'armamentario penalistico, le disposizioni in tema di prevenzione della corruzione risultano particolarmente generiche, enunciative – sì – ma scarse nella sostanza. All'ovvio preludio di ordine programmatico, per cui – ai sensi dell'art. 20, co. 1 – gli Stati membri si impegnano ad

⁸ Sulle criticità della corruzione per l'esercizio della funzione, prevista dall'art. 381, si vedano, *ex plurimis*, A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente: il "sentiero interrotto" della tipicità del fatto*, in *Dir. pen. proc.*, 9, 2014, p. 1020 ss.; V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2018, p. 1139. Sulla nozione di atto, si rinvia a M. PELISSERO, *La nozione di atto d'ufficio nel delitto di corruzione tra prassi e teoria*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 1011 ss.; V. MANES, *L'atto di ufficio nelle fattispecie di corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2000, p. 925 ss.; M. GAMBARDILLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, in *Arch. pen.*, 1, 2013, p. 18-19.

7-8/2026

adottare “misure affinché siano predisposti strumenti di prevenzione”, non segue, infatti, un soddisfacente coefficiente di specificazione delle azioni da mettere in campo per adeguarsi al comune obiettivo. In particolare, continua il comma 2 della disposizione in commento, “tali strumenti possono includere, ad esempio, un accesso adeguato alle informazioni di interesse pubblico, norme sulla dichiarazione e sulla gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico, misure volte a garantire la trasparenza nel finanziamento delle candidature dei funzionari pubblici eletti e dei partiti politici, norme sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale e la verifica di tali dichiarazioni, dichiarazioni di interessi da parte di funzionari nazionali designati a norma del diritto nazionale relative a situazioni di «porte girevoli» che coinvolgono tali funzionari e regolamentazione di tali situazioni, norme relative alla mancata dichiarazione di beni o interessi sostanziali e norme che disciplinano l’interazione tra il settore privato e il settore pubblico”.

Probabilmente sarebbe stato più idoneo definire con maggiore precisione almeno alcuni degli strumenti che si vorrebbe imporre agli Stati nazionali di adottare, in particolare in relazione alla gestione dei conflitti di interessi, alla normativa in tema di porte girevoli e, infine, ai limiti alle attività legittime di *lobbying*. Così come è stato fatto, tramite l’art. 25, con l’istituto del *whistleblowing*, ove è stata richiamata l’applicazione della Direttiva UE 2019/1937 e le protezioni connesse a tutti coloro che denunciano i reati previsti dalla Direttiva anticorruzione.

Rispetto a tali argomenti, ad esempio, l’Italia – che pur gode di un avanzato sistema di prevenzione della corruzione al cui perno c’è l’Autorità Nazionale Anticorruzione – avrebbe la necessità di adeguare la propria normativa rispetto all’emersione di meccanismi dove si cela il rischio corruttivo⁹. In particolare, come è stato più volte ricordato¹⁰, il nostro Paese sconta una lacuna importante dal momento che non si è ancora dotato di una disciplina positiva ed organica dell’attività di rappresentanza di interessi, il cd. *lobbying*, nonostante i numerosi tentativi caduti nel vuoto degli ultimi anni¹¹, mentre è stato solerte nel regolamentare il risvolto negativo del fenomeno stesso,

⁹ Si pensi, ad esempio, alla normativa sulle porte girevoli tra mondo del lavoro pubblico e privato, il cd. *pantouflage*, che presenta notevoli criticità applicative e vuoti di tutela. Cfr. sul punto A. MILONE, P. PARISI, *Il pantouflage come strumento anticorruzione tra vecchie criticità e nuovi scenari normativi*, in G. Stampanoni Bassi, G. Martellino (a cura di), *La prevenzione della corruzione nelle organizzazioni complesse*, Torino, 2025, p. 211 ss.

¹⁰ Tra gli altri, segnalano quest’assenza, V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 419 ss.; E. SCAROINA, *Lobbying e rischio penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 811 ss.; P. VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1293 ss.; P. SEVERINO, *Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l’illegalità*, su *Dir. pen. cont.*, 21 giugno 2018; V. MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell’ordinamento italiano dopo la legge “spazzacorrotti”: questioni interpretative e persistenti necessità di riforma*, in S. Giavazzi, V. Mongillo, P.L. Petrillo (a cura di), *Lobbying e traffico di influenze illecite. Regolamentazione amministrativa e diritto penale*, Torino, 2019, p. 265 ss.; R. PICCIRILLO, *Il traffico di influenze illecite riformato e l’urgenza di un’esaustiva regolamentazione del lobbying*, in G. Fidelbo (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi*, Torino, 2020, p. 7; si veda pure R. CANTONE, A. MILONE, [Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio: tutt’altro che mere precisazioni!](#) in questa Rivista, 1, 2024, p. 5 ss.;

¹¹ Secondo la ricerca di P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi*, 11, 2023, sono andati a vuoto circa 108 tentativi di regolare la materia dal 1976 al 2023.

ric conducendolo nella sfera di applicazione del traffico di influenze illecite. Un incentivo proveniente dal livello sovranazionale avrebbe potuto essere la leva per riprendere il filo del discorso interrotto alla fine della legislatura precedente quando, con la caduta del Governo Draghi, si è messa la parola fine al tentativo di legiferare in materia, anche in virtù del rinnovato interesse alla fattispecie di traffico di influenze che questa Direttiva inevitabilmente produrrà. Carenza grave e colpevole, dunque, del nostro sistema normativo.

3. Il rinnovato interesse per i reati di traffico di influenze illecite e di abuso d'ufficio.

Tra le disposizioni maggiormente interessanti — e al tempo stesso problematiche — della Direttiva 2026/1021 assumono particolare rilievo — si diceva — gli artt. 6¹² e 7¹³, dedicati rispettivamente al traffico di influenze e all'esercizio illecito di funzioni pubbliche. Entrambe le fattispecie testimoniano con evidenza l'evoluzione della politica criminale europea verso modelli di anticipazione della tutela e di progressiva estensione dell'area del penalmente rilevante nel settore dei reati contro la pubblica amministrazione. Tendenza sempre al limite dell'opportunità politico-criminale, data l'inevitabile tensione che esse va ad esercitare sui principi e sulle caratteristiche di un ideal-tipo — minimo e necessariamente offensivo — di diritto penale razionale e costituzionalmente orientato.

Si tratta di fattispecie che si allontanano dal paradigma corruttivo fondato sullo scambio tra atto ed utilità il quale aggredisce direttamente il bene giuridico protetto dell'imparzialità e del buon andamento della PA, e che anticipando il loro raggio di azione a protezione della salvaguardia dell'integrità dei processi decisionali pubblici, finiscono con l'annoverare comportamenti prodromici rispetto alla corruzione o che da quel paradigma esulano (se non accedendo, ma è evidente il rischio, ad una nozione lata e pre-giuridica del fenomeno).

¹² Art. 6 *Traffico d'influenze*: "1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, le condotte seguenti costituiscano reato: a) promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura a una qualsiasi persona al fine di esercitare un'influenza impropria su un'azione o un'omissione di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico; b) il fatto che una persona solleciti o riceva, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura o accetti l'offerta o la promessa di un siffatto vantaggio da parte di una qualsiasi persona al fine di esercitare un'influenza impropria su un'azione o un'omissione di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico. Ai fini del presente articolo, gli arbitri e i giurati sono considerati funzionari pubblici. 2. Affinché le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano reato è irrilevante che l'influenza sia esercitata o meno o che la presunta influenza porti o meno ai risultati voluti."

¹³ Art. 7 *Esercizio illecito di funzioni pubbliche*: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, costituiscano reato almeno determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate categorie di funzionari pubblici."

Il traffico, in particolare, si riferisce ad attività di mediazione tra domanda ed offerta corruttiva, svolte da soggetti che il gergo mediatico, non a caso, indica come “faccendieri”: essi, agendo come veri e propri professionisti, accettano di essere remunerati con l’obiettivo di influenzare i decisori pubblici e condizionarne l’attività decisoria, direzionandola a far ottenere vantaggi illeciti ai ‘committenti’. Attività, è bene precisarlo, da tenere ben distinta da quelle legittime forme di intermediazione con le forze politiche e con gli enti pubblici da ricondurre sotto il paradigma del *lobbying*; il quale, abbiamo visto, sconta in Italia l’assenza di una disciplina positiva, rendendo di conseguenza arbitrario il confine tra la legittima attività di promozione delle istanze degli *stakeholder* e quella di inquinamento degli interessi pubblici sottesi alla funzione amministrativa. Si noti, inoltre, come tale prototipo comportamentale sia in grado di ricomprendere condotte a volte anche molto ‘distanti’ dalla vera e propria contrattazione illecita tipica delle forme corruttive e del conseguente vulnus all’esercizio della funzione pubblica. Proprio questo progressivo allontanamento dal principio di offensività, che spicca in particolar modo nel reato di traffico di influenze, introdotto nell’ordinamento italiano nel 2012 dalla riforma Severino¹⁴, li rende uno dei principali terreni di tensione tra le indubbie esigenze di contenimento dei fenomeni di malcostume e di cattiva amministrazione e le altrettanto fondamentali garanzie di determinatezza e tipicità delle norme penali.

Ancor più labile appare il confine tra i due ‘ambienti’ patologici – quello della *maladministration* e quello della commissione di fatti di reato – nel caso dell’esercizio illegittimo di funzioni pubbliche, *nomen* la cui vaghezza ed ambiguità non può che rievocare una delle più discusse fattispecie in materia di reati la p.a., il ‘famigerato’ abuso d’ufficio, di cui all’abrogato art. 323 c.p. Norma da sempre ostracizzata da gran parte classe politico-dirigente (e, di converso, sempre difesa da parte della magistratura e dei partiti a più marcata impronta giustizialista) proprio per la sua capacità di attraversare con troppa disinvoltura quella linea di demarcazione tra le due forme di illegittimità – amministrativa e penale (sicuramente contigue ed in grado di influenzarsi a vicenda, ma non per questo sovrapponibili), spingendosi talvolta sino al punto di ammantare di presunta rilevanza penale comportamenti e scelte di merito valutabili solo sotto il profilo dell’opportunità, e dunque rimessi – al limite – ad un giudizio di tipo politico.

¹⁴ Il reato è stato introdotto dalla legge 190 del 2012 sulla spinta degli obblighi internazionali sottoscritti dall’Italia, in particolare sotto l’egida della Convenzione del Consiglio d’Europa (art. 12) e della Convenzione Onu contro la corruzione (art. 18). La letteratura, in materia, è vastissima. Si vedano, tra gli altri, rispetto alla formulazione originaria e alle ragioni della sua introduzione, oltre agli autori già menzionati, F. CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 479 ss.; F. CONSULICH, *Millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, *Parte speciale, Reati contro la pubblica amministrazione*, a cura di C.F. Grosso, M. Pelissero, Milano, 2015, p. 622 ss.; G. LOSAPPIO, *Millantato credito e traffico di influenze illecite. Rapporti diacronici e sincronici*, in *Cass. pen.*, 2015, 3, p. 1036 ss.; G. MARRA, *Traffico di influenze illecite*, in *Dig. Pen.*, Agg. XI, Torino, 2018, p. 878 ss. Per una ricognizione degli *input* internazionali si rinvia a R. CANTONE, A. MILONE, *Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio; tutt’altro che mere precisazioni!*, cit. p. 5 ss.

Non è un caso che proprio su queste due norme della Direttiva – e con l'Italia in prima linea – si sia inasprito il confronto dialettico, che ha portato, come si è detto in apertura, al sensibile rallentamento del processo di approvazione del dettato normativo.

Fu il nostro Governo, in particolare, ad opporsi all'approvazione della prima Proposta di Direttiva presentata dalla Commissione Europea nel 2023, perché conteneva un richiamo esplicito alla fattispecie di "abuso di funzioni", sostituito poi nel testo finale dall'esercizio illecito di funzioni pubbliche (art. 7), che avrebbe inevitabilmente portato il nostro Paese a rinnegare la sua più recente strategia politico-criminale in materia di reati contro la PA, segnata dalla 'clamorosa' abrogazione, avvenuta con la legge Nordio (l. n. 114/2024) dell'abuso d'ufficio. La formula adottata dalla Direttiva – nella sua versione definitiva – riflette perciò una soluzione transattiva 'al ribasso'. Anche sul fronte del traffico di influenze illecite, d'altronde, la stessa legge Nordio, aveva operato nel senso di un restringimento dell'area di rilevanza penale della norma, con l'obiettivo di renderla maggiormente tassativa.

Quid iuris, allora? La natura compromissoria del testo infine approvato certifica la compatibilità tra l'assetto attuale dell'ordinamento interno – frutto dell'intervento del legislatore nazionale del 2024 – e gli obblighi di incriminazione derivanti dalla Direttiva, o è necessaria una ulteriore, ennesima 'messa a punto' di sistema? Per azzardare qualche risposta, non resta che 'fotografare' lo stato dell'arte in materia nell'ordinamento interno, e verificare se tale istantanea sia sovrapponibile ai tratti essenziali delle due fattispecie delittuose definite in sede europea.

4. Il traffico di influenze illecite. Breve storia di una fattispecie 'difficile'.

La riforma Nordio, come si è detto, è intervenuta sia sul traffico di influenze illecite che sull'abuso d'ufficio. Il primo reato è stato notevolmente ridimensionato, sulla scorta delle osservazioni pervenute dalla dottrina, critica sulla poca chiarezza del dettato normativo previgente; il secondo, invece, definitivamente espunto dall'ordinamento, in ragione - non l'unica, ma quella 'politicamente' più pregnante – del fenomeno della cd. burocrazia difensiva e della famigerata 'paura della firma', che negli ultimi anni stava incidendo negativamente sul lavoro delle Pubbliche amministrazioni del Paese¹⁵.

¹⁵ In argomento, *ex plurimis*, M. PARODI GIUSINO, *La proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio: discutibili ragioni e dannose conseguenze*, in *Leg. pen.*, 2024; M. GAMBARDILLA, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio e rimodulazione del traffico d'influenze illecite nel d.d.l. "Nordio" (la versione approvata dal Senato nel febbraio 2024)*, in questa Rivista, 11 aprile 2024; E. MATTEVI, *L'abuso d'ufficio: considerazioni a margine della sua abrogazione*, in *Leg. pen.*, 16 luglio 2024; F. RIPPA, *Verso l'abrogazione dell'abuso di ufficio. Una scelta 'irrazionale'*, in *De Iust.*, 2024; C. CUPELLI, *La fine (temporanea) dell'abuso d'ufficio*, 2024, in *Dis Crimen*, 2024; M. ZANIOLO, *Abuso d'ufficio: a che punto siamo?*, in *Pen. dir. proc.*, 2024; A. MILONE, M. CUTOLO, *Dalle istanze liberali al parossismo penalistico e alle lacune di tutela, ovvero: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio come cavallo di Troia*, in questa Rivista, 9, 2024, p. 17 ss.; M. DONINI, *Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio*, in questa Rivista, 23 giugno 2023; G.L. GATTA, *L'annunciata riforma dell'abuso di ufficio: tra "paura della firma", esigenze di tutela e obblighi internazionali di incriminazione*, in questa Rivista, 7, 2023, p. 165 ss.; M. PELISSERO, *L'instabilità dell'abuso d'ufficio e la lotta di Sumo*, in *Dir. pen. proc.*, 5, 2023, p. 613 ss.; ID., *Sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio e di riformulazione*

Partendo dal primo, oggi l'art. 346-bis c.p.¹⁶ – che già nel 2019 era stato oggetto di un ulteriore intervento normativo ad opera della legge cd. spazzacorrotti¹⁷ – ruota attorno alla vendita indebita di influenze realmente esistenti con il pubblico ufficiale o con l'incaricato di un pubblico servizio.

Uno degli elementi principali della norma riguarda, quindi, l'assenza di ogni riferimento alla vendita di influenze asserite o vantate, che – nella conformazione precedente – residuavano dall'assorbimento del vecchio millantato credito voluto dalla precedente legge del 2019.

La fattispecie è costruita come una sorta di “*delitto ostacolo*” che intende sanzionare comportamenti prodromici alle dinamiche corruttive e si apre con una clausola di sussidiarietà espressa.

[del traffico d'influenze illecite. A proposito dell'art. 1 del d.d.l. n. S. 808 \(Nordio\)](#), in questa Rivista, 18 settembre 2023; D. BRUNELLI, *Eliminare l'abuso d'ufficio: l'uovo di Colombo o un ennesimo passaggio a vuoto?*, in Arch. pen., 2023; R. CANTONE, [Ancora in tema di abuso di ufficio e traffico di influenze illecite \(d.d.l. Nordio\)](#), in questa Rivista, 19 settembre 2023; G. LATTANZI, [Sulla proposta abolizione del reato di abuso d'ufficio. Note critiche](#), in questa Rivista, 20 settembre 2023; A. MANNA, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio: “cronaca di una morte annunciata”?*, in Dis Crimen, 2023; R. GAROFOLI, [Note critiche sulla proposta di abolizione dell'abuso di ufficio](#), in questa Rivista, 21 settembre 2023; L. SALVATO, *Sulle proposte di legge in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in Giur. pen., 2023; F. COPPOLA, *L'abrogazione dell'abuso d'ufficio: è davvero il minore dei mali?*, in Riv. pen., 2023, p. 670 ss.

¹⁶ Il testo *post* riforma del 2023 prevede quanto segue: “1. Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, in relazione all'esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita, è punito con la pena della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi. 2. Ai fini di cui al primo comma, per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito. 3. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità economica. 4. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio o una delle qualifiche di cui all'articolo 322-bis. 5. La pena è altresì aumentata se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.”

¹⁷ In argomento, sulla legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nota anche come riforma “Bonafede”, dal nome del Ministro di Giustizia proponente, si vedano i contributi di R. CANTONE, A. MILONE, *Verso la riforma del delitto di traffico di influenze illecite*, in Dir. pen. cont., 3 dicembre 2018; M. GAMBARDELLA, *Considerazioni sull'inasprimento della pena per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione e sulla riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite nel Disegno di Legge Bonafede*, in Cass. pen., 11, 2018, p. 3585; V. MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano dopo la legge “spazzacorrotti”: questioni interpretative e persistenti necessità di riforma*, in P.L. Petrillo, S. Giavazzi, V. Mongillo (a cura di), *Lobbying e traffico di influenze illecite: regolamentazione amministrativa e tutela penale*, Torino, 2019, p. 265 ss.; A. DE VITA, *La nuova legge anticorruzione e la suggestione salvifica del Grande Inquisitore. Profili sostanziali della l. 9 gennaio 2019, n. 3*, in Proc. pen. giust., 2019, p. 947 ss.; N.M. MAIELLO, *Sulla discontinuità normativa tra la millanteria corruttiva e il traffico di influenze illecite*, in Riv. it. dir. proc. pen. 2020, p. 1502 ss.

Le condotte sono, alternativamente, due: la cd. mediazione gratuita, cioè quella in cui il faccendiere, “utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti”, come se fosse un tramite, si propone l’obiettivo di remunerare direttamente il funzionario pubblico, e la cd. mediazione onerosa o professionale, cioè quella in cui il faccendiere si fa pagare direttamente, come prezzo della propria attività, un compenso, con l’obiettivo di realizzare una “mediazione illecita”, ossia quella mediazione in cui il faccendiere “induce il pubblico ufficiale (...) a compiere un atto contrario ai doveri d’ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”. In entrambe le ipotesi l’oggetto materiale deve consistere in denaro o altra utilità economica.

Tale definizione di “mediazione illecita” – mutuata dalla giurisprudenza più recente in materia e che rappresenta certamente, tra le tante, la modifica più significata apportata dal legislatore del 2024 con l’obiettivo di sanare i difetti di tipicità delle formulazioni precedente che pure erano stati rilevati a gran voce dalla dottrina - continua a porre alcune perplessità, stante l’assenza di una regolamentazione del *lobbying*. Anzi, è possibile affermare che proprio il comma 2 dell’art. 346-bis c.p., paradossalmente, ci consegna una prima definizione, pur in negativo, di cosa si intenda attività di mediazione.

Secondo il testo, quindi, la mediazione è illecita quando intende indurre i soggetti pubblici “a compiere un atto contrario ai doveri d’ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”. Tutto ciò che è al di fuori di questa definizione, in ossequio al principio di frammentarietà, può essere considerato come una mediazione lecita.

A ben vedere, quindi, sono tre gli elementi che caratterizzano l’attuale assetto normativo e che integrano la mediazione illecita: essa deve essere finalizzata ad ottenere un atto contrario ai doveri d’ufficio da parte del funzionario pubblico, l’atto contrario deve integrare una fattispecie di reato, l’attività deve dispiegare un effetto vantaggioso “indebito” per colui che ha commissionato l’attività illecita, anche non di valore economico. Il legislatore in questo modo ha cercato di riempire di contenuto, un’espressione come quella di “mediazione illecita”, che fin dalle origini della fattispecie aveva caratterizzato l’applicazione in concreto della norma.

I profili di criticità dell’assetto attuale dell’art. 346-bis c.p. sono diversi¹⁸. Ancorare, ad esempio, la mediazione illecita al compimento di un atto contrario ai doveri

¹⁸ Per un esame più completo, si veda R. CANTONE, A. MILONE, *Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio; tutt’altro che mere precisazioni!*, cit., p. 17 ss. ove si è già segnalato anche il difficile equilibrio interno alla fattispecie tra il primo comma e le due aggravanti contenute negli ultimi due commi dell’art. 346-bis c.p., “una prima per i fatti commessi in relazione all’esercizio di un’attività giudiziaria, applicabile ad entrambe le condotte previste dal primo comma (ossia sia alla mediazione gratuita che a quella onerosa) ed una seconda valida, però, solo per la mediazione gratuita, quando la remunerazione sia stata data o promessa “in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d’ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”. Si è evidenziato, infatti, come “la mediazione gratuita, quindi, se finalizzata a remunerare un funzionario perché commetta un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione ed al ritardo di un atto d’ufficio (che potrebbe, però, essere conforme ai doveri di ufficio), anche se tale attività non costituisca reato, è qualificata come più grave della mediazione a pagamento, finalizzata al compimento di un atto che sia non solo contrario ai doveri dell’ufficio ma che integri un reato e comporti un indebito

d'ufficio potrebbe escludere dall'area di rilevanza penale le mediazioni finalizzate alla corruzione per l'esercizio delle funzioni *ex art. 318 c.p.*, ossia quelle ipotesi, anche più gravi della corruzione propria, di corruzione a libro paga in cui il mercimonio e la svendita ricade sull'intera funzione pubblica, a prescindere dalla realizzazione di un atto d'ufficio concretamente individuabile. Anche il combinato disposto con l'abrogazione con l'abuso indebolisce il traffico di influenze che, spesso, nella prassi giurisprudenziale, era stato contestato con successo quando finalizzato specificatamente all'abuso.

5. L'abuso di ufficio. Una storia (in)finita?

L'abrogazione dell'abuso d'ufficio, invece, se è stata accolta quantomeno con freddezza in dottrina¹⁹, ha invece suscitato un infuocato dibattito in sede politica e negli ambienti del diritto agito, divampato sin dalla presentazione dell'agenda politica che il Governo avrebbe attuato in materia e culminato in diverse questioni di presunta illegittimità costituzionale, sia con riferimento a disattesi obblighi di natura internazionale (derivanti dall'adesione del nostro Stato alla suindicata convenzione di Merida); sia avuto riguardo ai parametri del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, che imporrebbero la necessaria incriminazione - *ex art. 97 Cost.* - di condotte ad essi contrari²⁰.

Dichiarate inammissibili o non fondate dalla Corte costituzionale - con la sentenza n. 95 del 2025 - le questioni sono rimaste tuttavia più che mai ardenti sotto la cenere, pronte a deflagrare nuovamente proprio in occasione dell'approvazione della Direttiva in commento. Ecco che, allora, si è ricominciato a parlare con rinnovata sagacia di obblighi di incriminazione di natura sovranazionale disattesi dall'Italia, e di 'solenne bocciatura' per le scelte del Ministro Nordio e dell'Esecutivo in carica.

Occorre tuttavia ragionare in un orizzonte di tipo diacronico, separando peraltro il *merito* delle scelte effettuate dalla loro *legittimità*. Se sia stato opportuno o meno optare per l'abrogazione definitiva dell'abuso di ufficio - giudizio che sicuramente può operare retrospettivamente - non significa che sull'esito di quella valutazione possa innestarsi anche una censura in termini di mancato rispetto di vincoli di tipo normativo, che renderebbero manifesto e 'formale' il vizio di quella operazione ablativa, una vera e propria 'gaffe' istituzionale.

vantaggio al committente".

¹⁹ Cfr., per tutti, M. DONINI, [Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio](#), in questa Rivista, 23 giugno 2023. G.L. GATTA, [Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del 'peculato per distrazione' \(art. 314-bis c.p.\) e obblighi \(non pienamente soddisfatti\) di attuazione della direttiva UE 2017/1371](#), in questa Rivista, 2024, 7-8, p. 135 ss.

²⁰ Per una ricognizione ed un'analisi critica di tutte le questioni sollevate a seguito dell'abrogazione della disposizione di cui all'art. 323 c.p., v. A.G. RISPOLI, [Abrogazione dell'abuso d'ufficio: dubbi di legittimità costituzionale](#), in questa Rivista, 2025, 2, p. 41 ss.

Su questo, allora, occorre novamente precisare come, sul versante della compatibilità con le indicazioni o i principi internazionali, come è stato già notato²¹- e come del resto è stato confermato dalla Corte costituzionale, al momento dell'approvazione della riforma Nordio non esisteva un obbligo di incriminazione della condotta di abuso, previsto da fonti pattizie. L'art. 19 della Convenzione Onu contro la corruzione, ad esempio, dispone chiaramente un invito agli Stati aderenti a predisporre forme di tutela nei casi di "*abuse of functions*", ma non un obbligo perentorio, utilizzando la formula "*each State shall consider adoptin*".

Diverso, almeno in parte, è il discorso da affrontare a livello di diritto europolitano. Già prima dell'entrata in vigore della Direttiva 2017/1371- ed al netto di quello che al suo art. 7 ed all'*esercizio illecito di funzioni pubbliche* si vorrà far dire in termini di necessità di adeguamento interno – esistevano, infatti, alcune precise indicazioni che impegnavano gli Stati membri ben oltre la semplice raccomandazione, prescrivendo veri e propri obblighi di incriminazione in grado di intercettare l'area applicativa dell'abuso di ufficio: la Direttiva PIF (la Direttiva UE 2017/1371), in effetti – all'art. 4, § 3 – prevedeva già da tempo l'obbligo espresso di incriminazione delle condotte distrattive di beni lesive degli interessi finanziari dell'UE. L'abrogazione dell'art. 323 c.p. – che, tra le tante altre, prevedeva anche quelle ipotesi – avrebbe comportato allora una palese violazione del diritto euro-unitario. Di conseguenza – ed in effetti smentendo sé stesso e lunghi mesi di narrazione rassicurante sull'assenza di profili di illegittimità 'derivata' per contrasto con obblighi sovranazionali ed internazionali conseguenti all'abrogazione dell'abuso di ufficio²² – il Governo si vide costretto ad inserire una nuova norma – l'art. 314 bis c.p.²³ – consapevole del fatto che difficilmente si sarebbe potuto rimediare al *vulnus* inflitto agli interessi comunitari ricorrendo, in via sussidiaria, ad altre fattispecie in materia di tutela del patrimonio della p.a.²⁴. Questa ampia premessa, rende chiaro come, ancora oggi, il tema della eventuale reintroduzione di una norma sull'abuso di ufficio galleggi su due piani da tenere ben separati, l'uno volto a verificare se la normativa in commento abbia infine elevato al rango della vincolatività la previsione di una fattispecie del genere; l'altro è quello legato all'opportunità della scelta politico criminale di rendere leciti (*sclicet*, non più penalmente rilevanti) taluni comportamenti che rientrano nell'ecosistema dei fenomeni corruttivi e del malaffare pubblico. Scelta apparentemente nella disponibilità del legislatore interno – se il primo dei due piani di giudizio dovesse confermare il previgente assetto multilivello, fondato sulla sola *moral*

²¹ Cfr. A. MILONE, M. CUTOLO, *Dalle istanze liberali al parossismo penalistico e alle lacune di tutela, ovvero: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio come cavallo di Troia*, cit., p. 22-23., ove si è osservato come l'eliminazione della fattispecie di chiusura prevista dall'art. 323 c.p. possa paradossalmente favorire interpretazioni giurisprudenziali estensive o distorsive di altre fattispecie di reato come il peculato o la corruzione, nel tentativo di colmare i vuoti di tutela lasciati dall'abrogazione ed evitare aree di impunità.

²² Cfr. B. ROMANO, *Io, consigliere di Nordio, dico che l'abuso d'ufficio può essere solo abrogato*, su *Il Dubbio*, 29 Novembre 2023.

²³ G.L. GATTA, *La Cassazione*, cit.

²⁴ Su tale vicenda normativa, sia consentito il rinvio a F. RIPPA, «L'eterno ritorno dell'uguale». *La Cassazione sulla continuità normativa tra l'abuso distrattivo e l'indebita destinazione ex art. 314 bis c.p.*, in *Foro Napoletano*, 2/2025, 637 ss. e spec. 647-648.

suasion – ma *rischiosa*, sia sotto il profilo della ‘credibilità’ ed ‘affidabilità in sede europea ed internazionale; sia sotto quello della razionalità di sistema, che dovrebbe evitare lacune di tutela in grado di minare la dialettica democratica entro la quale deve svolgersi il rapporto tra cittadinanza e pubblica amministrazione.

A tacere dell’annosa questione sulla necessità di limitare la capacità dell’abuso di ufficio di inibire l’operato dei funzionari pubblici, castrandone la componente discrezionale (capacità che quella fattispecie aveva realmente acquisito nella sua fase di maggiore espansione applicativa, ma che negli ultimi anni era stata sensibilmente depotenziata), larga parte degli Autori, ha evidenziato come, l’eliminazione del reato di abuso, previsto dal legislatore del ‘30 quale “reato di chiusura” del sistema posto a protezione della Pubblica amministrazione, abbia determinato la completa depenalizzazione di ipotesi di condotte abusive che non troverebbero neanche più ‘rifugio’ in altri tipi delittuosi, come quelle del cd. abuso di danno o dell’abuso omissivo, sancendo un discutibile arretramento della tutela penale rispetto a comportamenti autoritativi, discriminatori o arbitrari posti in essere dal pubblico agente nell’esercizio delle proprie funzioni. Si tratta, in particolare, di condotte prevaricatorie, quando non apertamente ritorsive in cui il pubblico ufficiale- il pensiero corre fatalmente agli appartenenti alle forze dell’ordine – agisce, senza alcun tornaconto economico personale o di altra natura, approfittando della propria funzione, autorità o poteri, arrecando – per ragioni prevalentemente ideologiche o strettamente personali – un pregiudizio al cittadino²⁵.

6. Le indicazioni provenienti dal testo della Direttiva europea in tema di traffico di influenze....

Di fronte a questo stato dell’arte, resta da verificare come possa incidere la nuova Direttiva europea sulla lotta contro la corruzione, in particolare rispetto al confronto tra gli artt. 6 e 7, rubricati rispettivamente come traffico di influenze ed esercizio illecito di funzioni pubbliche, e l’ordinamento italiano.

L’art. 6 della Direttiva incrimina la promessa, l’offerta o la concessione di un vantaggio indebito a favore di un soggetto che affermi o confermi di poter esercitare un’influenza impropria su un funzionario pubblico, nonché la richiesta, ricezione o accettazione della promessa di tale vantaggio

Esso si colloca nel solco delle indicazioni provenienti dal testo della Convenzione di Merida e, a prima lettura, sembra connotato da un’area di rilevanza penale più ampia rispetto a quella attualmente prevista dal nostro ordinamento, che, come si è detto, è stata notevolmente irrigidita dall’ultimo intervento riformatore.

Innanzitutto non è presente, nel testo *ex art. 6*, alcun riferimento restrittivo rispetto alla qualità del rapporto tra il faccendiere ed il funzionario pubblico. Il testo fa

²⁵ Per tali considerazioni, e sulla ritenuta insufficienza/inefficacia di strumenti di tutela alternativi, M. DONINI, *Gli aspetti autoritari*, cit.; volendo, e nuovamente, F. RIPPA, *Verso l’abrogazione*, cit., p. 12.

riferimento soltanto ad “un’influenza impropria”, che potrà quindi basarsi su relazioni reali o “presunte”, ai sensi del comma 2 dell’art. 6. L’intervento penale si concentra infatti sull’intermediazione indebita, ossia sulla commercializzazione dell’accesso privilegiato ai processi decisionali pubblici. Già sotto questo primo profilo si pone il problema della compatibilità con la norma italiana in cui si dà rilievo penale alle sole influenze realmente esistenti.

La mediazione illecita non trova, poi, una sua spiegazione puntuale nel testo europeo e non si limita alla realizzazione di un atto d’ufficio costituente reato, ma essa è diretta al fine di ottenere un più genere “indebito vantaggio dal funzionario pubblico”. La disposizione, quindi, attribuisce rilievo alla mera influenza “impropria”, indipendentemente dall’effettiva realizzazione dell’atto finale oggetto della mediazione. Ne deriva una significativa anticipazione della soglia di tutela penale: il disvalore viene individuato già nella messa a disposizione della relazione privilegiata con il potere pubblico.

Anche l’oggetto materiale su cui ricade la mediazione presenta profili di discontinuità con la norma italiana che dà rilevanza soltanto al “denaro o ad altra utilità economica” come corrispettivo dell’influenza esercitata. Nel testo europeo l’intermediario “sollecita” o “riceve” “un indebito vantaggio di qualsiasi natura” con l’obiettivo di esercitare “un’influenza impropria su un’azione o un’omissione di un funzionario pubblico nell’esercizio delle sue funzioni”, con il solo obiettivo di ottenere per il “mandante” un “indebito vantaggio”. La direttiva, insomma, adotta una nozione ampia di vantaggio indebito, coerente con l’obiettivo di intercettare forme sofisticate e non necessariamente patrimoniali di scambio utilitaristico.

7. ...ed esercizio illecito di funzioni pubbliche.

A proposito dell’articolo 7, la principale domanda da porsi, lo si anticipava in precedenza, è se esso implichi o meno un dovere di conformazione dell’ordinamento interno, e se dunque l’elenco delle fattispecie a tutela della p.a. presenti nel nostro ordinamento – unitamente agli altri strumenti extrapenali di contrasto al malaffare pubblico – soddisfatti già i *target* di tutela richiesti dalla normativa europea o se sia necessario aggiornarlo; in tale evenienza, poi, bisognerebbe comprendere se tale obbligo di punire le condotte di “illecito esercizio di funzioni pubbliche” comporti la necessità di ‘riesumare’ – nella sua sostanza – l’abuso d’ufficio, ripristinando lo *status quo* ante-riforma Nordio²⁶; o se sia invece possibile individuare delle diverse e più specifiche aree di tipicità da includere in nuove disposizioni incriminatrici, che ne ricalchino perciò solo in parte ed in maniera più determinata l’impronta. Laddove poi tali obblighi non dovessero ritenersi operativi – né nell’uno, né nell’altro senso – rimane assolutamente

²⁶ Tale, ad esempio, è l’opinione espressa da M. GAMBARDELLA, *La direttiva europea anticorruzione: l’abrogazione dell’abuso di ufficio ha i giorni contati*, in *Cass. Pen.*, 21 aprile 2026, per il quale il provvedimento in esame rappresenterebbe una solenne bocciatura del provvedimento ‘bandiera’ del ministro Nordio e quindi delle discutibili scelte governative in materia.

impregiudicata la questione circa l'opportunità di sopperire alle già segnalate lacune legislative (delle quali, francamente, non si può che prendere atto)

Ora, se si guarda all'iter di approvazione della Direttiva, non può essere sottaciuto come la formula infine adottata – a differenza della sua iniziale versione – non faccia un esplicito riferimento alla nomenclatura 'abuso di ufficio'; ma, con formule volutamente generiche, lasci spazi di discrezionalità affinché gli Stati membri prevedano un sistema di reati che tutelino le PA da "determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte del funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni". E non può risultare indifferente – rispetto alla decifrazione del nuovo 'messaggio' rivolto dall'UE agli Stati membri attraverso l'obbligo di cui all'art 7 – come sia stata proprio l'Italia, in procinto di abrogare l'abuso di ufficio, a pretendere un diverso e più malleabile tessuto semantico nella formulazione della norma. Si potrebbe obiettare che la *voluntas* del legislatore storico – anche quello Europeo, infine piegatosi a ragioni contingenti e compromissorie – non possa mai risultare definitiva in sede di interpretazione della norma e del suo conseguente valore di impegno per gli Stati dell'Unione; e che, neanche possa assumere rilievo decisivo il diverso *nomen* adottato in sede di Direttiva, che anzi dimostrerebbe coerenza rispetto al «superamento della prospettiva dei codici penali ottocenteschi, in cui si tutelava soltanto la libertà dell'individuo contro le prevaricazioni del funzionario: il vero e proprio "abuso di potere"»²⁷, per abbracciare invece anche la più pericolosa e perversa fenomenologia riconducibile alle forme di gestione privatistica e parassitaria del *munus* pubblico (il cd. abuso di vantaggio, per intendersi). In questo senso, l'espunzione dal nostro ordinamento di un prototipo comportamentale pur sempre riconducibile al paradigma corruttivo – inteso quale contesto di illecita interferenza tra gli interessi pubblici e quelli dei privati interessati all'esercizio del potere amministrativo – renderebbe palese il contrasto con una norma che pretende la criminalizzazione di condotte consistenti *nell'adozione (o mancata adozione) intenzionale di provvedimenti da parte dell'agente pubblico, nell'esercizio delle sue funzioni, che integrano gravi violazioni di disposizioni legislative o regolamentari*. Nel considerando n. 17, peraltro, si chiarisce che *tali violazioni gravi potrebbero includere, ad esempio, la violazione di disposizioni legislative o regolamentari volte a garantire il libero accesso e la parità di condizioni dei contratti per i candidati, o la deliberata errata applicazione della legge da parte di giudici o arbitri; e che nell'individuare le pertinenti violazioni gravi della legge, gli Stati membri potrebbero tenere conto di questioni quali, tra l'altro, la possibilità che la condotta sia stata commessa nell'intento di ottenere un indebito vantaggio per il funzionario in questione o per un terzo o al fine di ledere i diritti o gli interessi legittimi di una persona*.

Le similitudini, strutturali, con il vecchio abuso d'ufficio, allora, sono evidentissime. Entrambe le fattispecie richiedono una violazione della legge, presuppongono uno sviamento funzionale e richiedono il perseguimento di vantaggi indebiti (o danni ingiusti). Anzi, la *littera legis* del delitto abrogato, in realtà, era molto più stringente perché limitava l'ambito applicativo della norma mediante il riferimento

²⁷ M. GAMBARDILLA, *op. ult. cit.*

alla violazione di “specifiche regole di condotta previste dalla legge”, escludendo peraltro quella dalle quali residuava «l'esercizio di un potere discrezionale». La Direttiva, su questo versante, è molto più flessibile.

Bisognerà, quindi, verificare in concreto – al di là delle etichette e delle nomenclature – se le condotte – che integrano una violazione grave di legge – rimaste prive di tutela nell'ordinamento nazionale necessitano nuovamente di una fattispecie autonoma di reato, specialmente dopo la pronuncia della Corte n.95/2025 che ha sottolineato “indubbi vuoti di tutela”

La questione, come è stato evidenziato lucidamente²⁸, è, almeno in questa prima fase, prettamente di natura politico-criminale, stante ancora la pendenza dei termini perentori di adeguamento della normativa; e riguarda i rapporti con l'Europa anche al di là degli obblighi assunti in sede sovranazionale: non è questione che attiene solo ai calcoli da fare nella prospettiva di una eventuale procedura di infrazione per mancato rispetto dell'obbligo eurounitario, ma di credibilità ed affidabilità anche economico-finanziaria, oltre che istituzionale, di un sistema-paese che sappia garantire una gestione sana e trasparente della pubblica amministrazione.

8. Conclusioni: alla ricerca di un difficile equilibrio ed in attesa di una disciplina europea del *lobbying*.

Una premessa, anzi due, sono d'obbligo.

Una prima è dovuta per onestà intellettuale, oltre che per esigenze argomentative. Essa richiama, infatti, i rapporti tra diritto nazionale e diritto europeo, quando ad entrare in gioco è il processo di armonizzazione delle legislazioni penali: senza poter qui affrontare la questione con il dovuto grado di approfondimento, si ritiene che l'idea di sottrarre spazi di discrezionalità al legislatore interno in sede di scelte di politica criminale non sia ancora giunta al necessario grado di maturazione, neanche in sede di diritto sovranazionale (*a fortiori*, tale obiezione va ribadita in ottica di adeguamento alle disposizioni di tipo pattizio). Il principio di legalità *ex art. 25, co 2 Cost.* – che riserva unicamente alla fonte nazionale la facoltà di intervenire in materia penale – non è infatti da intendersi come mero filtro di natura formale rispetto a decisioni già assunte in sede extraterritoriale; ma quale irrinunciabile garanzia di valore *contenutistico*, legata alla responsabilizzazione del decisore politico in ordine alla definizione dello spazio di rilevanza del diritto criminale²⁹. *Vox clamantis in deserto*,

²⁸ Cfr. G.L. GATTA, *Il Parlamento europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, cit., p. 110, per il quale “il problema si pone oggi non più con riferimento a un ipotetico nuovo giudizio di legittimità costituzionale, che presupporrebbe l'entrata in vigore della Direttiva e la scadenza del suo termine di attuazione – oltre che l'esistenza di un procedimento rispetto al quale una questione di legittimità costituzionale risultasse rilevante. Il problema si pone invece – come i media e più attenti osservatori hanno subito rilevato – sul piano legislativo e politico, in rapporto agli obblighi ora assunti con l'Europa, che dovranno essere valutati in primo luogo sul piano della responsabilità politica e delle eventuali iniziative sul piano parlamentare”.

²⁹ Se è vero allora che «l'uso di formule elastiche o generiche impiegate nella direttiva Ue per descrivere la

questa che in definitiva continua a richiamarsi ai valori della necessità e meritevolezza di pena (dunque al criterio dell'*extrema ratio*), ma impossibile da zittire in un momento storico in cui - ad ogni livello del composito sistema delle fonti - la 'passione punitiva' anima senza contrappesi ideologici la spinta ad una criminalizzazione a tappeto dei comportamenti devianti. Tale premessa, seppur presentata sotto forma di sfogo, è in realtà funzionale per ricordare come l'idea che la fonte sovranazionale lasci aperti margini di manovra per stabilire le misure di adeguamento da adottare - che dunque essa sia più imprecisa e generica di quanto dovrebbe richiedersi ad una norma incriminatrice - sarebbe sempre la soluzione preferibile.

La seconda è decisamente più 'prosaica', e forse proprio per questo più affidabile sul piano prognostico: appare evidente che, avendo gli Stati membri ben due anni per dare seguito alle indicazioni della Direttiva europea, il tema dell'adeguamento del sistema nazionale interno, per l'Italia, si porrà con la nuova legislatura. Quella attuale, la cui maggioranza parlamentare ha approvato la riforma Nordio, ha davanti a sé poco più di un anno a disposizione. Sembra difficile che la stessa maggioranza possa invertire, peraltro alla fine della legislatura, il proprio orientamento politico-criminale a ridosso delle elezioni politiche. Quindi, i nodi più spinosi ed impattanti della Direttiva saranno, con ogni probabilità, affidati alle intenzioni del prossimo Parlamento e del prossimo Esecutivo. E se esso dovesse riconfermare in misura sufficiente l'attuale assetto di maggioranza, non è escluso - è anzi probabile - che si insista sulla strada della insussistenza di qualsiasi obbligo di criminalizzazione derivante dall'art 7 della direttiva. Con l'ulteriore prospettiva - assai problematica - di una nuova questione di costituzionalità volta a stabilire l'eventuale illegittimità dell'abrogazione dell'abuso di ufficio.³⁰

In conclusione, sul fronte del traffico di influenze, alcuni profili di criticità resteranno aperti. Se va colto con favore il tentativo europeo di armonizzare le fattispecie penali, il legislatore sovranazionale merita una *reprimenda* rispetto alla necessità di dover fornire con urgenza una maggiore chiarezza rispetto alle lecite attività di *lobbying*. Se non riesce il legislatore nostrano a garantire una disciplina positiva del fenomeno della rappresentanza di interessi, forse è bene auspicare un intervento di armonizzazione dall'alto³¹. Si tratterebbe di un tentativo, che è in corso, pur a rilento, molto coraggioso,

fattispecie del delitto di illegale esercizio di funzioni pubbliche - secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale - non fa di certo venir meno la vincolatività dell'obbligo di penalizzazione», e anche giusto e non secondario sottolineare come sullo spazio di discrezionalità che si apre per il legislatore nazionale «incombe l'obbligo costituzionale di formulare con precisione l'ambito applicativo della figura di reato che attua l'obbligo internazionale», cfr. M. GAMBARDELLA, *ult. cit.*

³⁰ Per tali profili, v. M. GAMBARDELLA, *op. cit.*

³¹ Un tentativo di definire con maggiore precisione l'attività lobbistica è in corso di approvazione nell'ambito dell'attività legislativa dell'Unione. Alla fine dello scorso anno il Parlamento Europeo ha approvato sua posizione per i negoziati con il Consiglio su nuove norme di trasparenza per le attività di *lobbying* svolte nei paesi dell'UE per conto di paesi terzi., sulla base della proposta di Direttiva originaria della Commissione nota come "*Defence Democracy*" del 2023 che prevedeva un pacchetto di misure in tema di trasparenza delle istituzioni europee. Sul tema, si veda anche il rapporto di *Transparency International Eu* che ha presentato il rapporto "*Lobby Transparency across the EU*", 2024, il quale ha analizzato i quadri normativi sul lobbying di tutti i 27 Stati membri e delle tre principali istituzioni dell'Unione Europea.

viste le diverse sensibilità sul tema tra i vari Stati, ma che contribuirebbe ad un clima di maggiore certezza del diritto in tutta l'Unione.

Nel sistema italiano, infatti, la figura del traffico di influenze ha generato sin dalla sua introduzione profonde difficoltà interpretative, soprattutto in relazione alla distinzione tra mediazione lecita e mediazione illecita, generando profonde difficoltà interpretative. La Direttiva europea sembra condividere questa medesima criticità. Il riferimento all'“influenza impropria” non appare infatti autosufficiente sul piano della tassatività, soprattutto in assenza di una disciplina europea uniforme. Il problema assume particolare rilievo se si considera che la stessa direttiva riconosce esplicitamente la legittimità delle attività di rappresentanza di interessi.

Il legislatore europeo tenta dunque di delimitare il confine tra *lobbying* e traffico di influenze, ma lo fa attraverso formule inevitabilmente elastiche. Ne deriva una tensione evidente con il principio di determinatezza della fattispecie penale. Il rischio è quello di affidare all'interprete una funzione eccessivamente creativa nella distinzione tra influenza lecita e influenza penalmente rilevante.

Infine, sia l'art. 6 sia l'art. 7 pongono questioni delicate sul piano dei principi fondamentali del diritto penale. Nel traffico di influenze, la criticità principale concerne l'indeterminatezza della nozione di influenza impropria e il rischio di sovrapposizione con attività lecite di intermediazione politica e amministrativa. Nell'esercizio illecito di funzioni pubbliche, il problema riguarda, invece, la difficoltà di distinguere tra illegittimità amministrativa e rilevanza penale della condotta. In entrambe le ipotesi è emersa la tendenza del legislatore europeo a valorizzare categorie ampie e funzionali, orientate più alla tutela dell'integrità istituzionale che alla tipizzazione rigorosa dell'offesa.

In conclusione, resta da sottolineare come – in una fase di scarsa attenzione al tema – la Direttiva abbia riportato, seppur brevemente, alta l'attenzione politico-istituzionale al tema del contrasto alla corruzione, e lo abbia fatto con strumenti di politiche integrate, non esenti da possibilità di miglioramento, da cui poter ripartire.

L'ATTIVITÀ STATALE NELLA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE IN SPAGNA

Di Miguel Ángel Núñez Paz

È essenziale riflettere attentamente sull'efficacia delle modifiche legislative e procedurali adottate al fine di ridurre i casi di reati di violenza contro le donne. A seguito della promulgazione della legge spagnola n. 1/2004 – generalmente considerata un punto di svolta nella lotta alla violenza di genere – il numero di episodi di violenza contro le donne nell'ambito delle relazioni di coppia non sembra essere diminuito in modo significativo, così come non si registrano ancora riduzioni sostanziali nel numero delle vittime. Oltre 1.200 donne sono state uccise tra il 2003 e il 2023: un dato che dovrebbe indurre le autorità pubbliche a una riflessione critica sull'efficacia delle misure sinora adottate. Le riforme legislative succedutesi nel tempo, spesso sollecitate dall'opinione pubblica e dalla pressione mediatica, non sembrano essere state in grado di incidere sulle cause strutturali del fenomeno, limitandosi per lo più a rafforzare la risposta repressiva, anziché a promuovere interventi realmente preventivi. Appare dunque indispensabile un'analisi tecnico-scientifica rigorosa, sottratta a condizionamenti politici o demagogici, volta a individuare le radici sociali, culturali e istituzionali della violenza di genere. Solo a partire da tale analisi è possibile elaborare strategie di prevenzione più efficaci rispetto al ricorso, ormai abusato, all'inasprimento delle pene o alla compressione delle garanzie processuali.

SOMMARIO: 1. La funzione giurisdizionale come attività di tutela dello Stato nella prevenzione e repressione della violenza di genere. – 1.1. La Procura della Repubblica di fronte alla violenza di genere: la funzione di promuovere l'azione della giustizia a difesa della legalità e dei diritti dei cittadini. – 2. Gli istituti penitenziari come meccanismo di protezione statale per l'esecuzione delle pene, il reinserimento e la risocializzazione delle persone condannate a pene detentive. – 3. Gli obblighi internazionali degli Stati nella prevenzione e nella lotta contro la violenza di genere. La violenza online. – 4. Il Patto di Stato sulla violenza di genere: un altro meccanismo statale per la prevenzione della violenza di genere.

1. La funzione giurisdizionale come attività di tutela dello Stato nella prevenzione e repressione della violenza di genere.

Uno dei meccanismi fondamentali di protezione dello Stato di diritto, che costituisce addirittura un potere costituzionale indipendente, insieme al Legislativo e all'Esecutivo, è il Potere giudiziario, costituito dalle Corti e dai Tribunali composti da Giudici e Magistrati, soggetti solo allo *Stato di diritto*, come stabilito dall'articolo 117 della Costituzione Spagnola (d'ora in avanti CE), quando proclama che «la giustizia è emanata

dal popolo ed è amministrata in nome del Re da Giudici e Magistrati che sono membri del potere giudiziario, indipendenti, inamovibili, responsabili e soggetti solo allo Stato di diritto».

Questa sottomissione esclusivamente allo Stato di diritto comporta implicazioni specifiche nelle azioni procedurali ed in quelle giurisdizionali, anche nelle decisioni finali o definitive.

In uno Stato di diritto non è concepibile alcuna attività, privata o pubblica, che non sia conforme alla legge. La sua violazione deve quindi essere assoggettata a un controllo giurisdizionale effettivo, conforme al diritto alla tutela giudiziaria sancito dall'art. 24 della Costituzione spagnola e alle garanzie di assistenza legale previste dall'art. 17 della stessa. Ciò significa anche che, a qualsiasi condotta criminosa soggetta a controllo giudiziario, come nel caso della violenza di genere, si debba senza dubbio applicare la *“presunzione di innocenza”*, principio che costituisce uno dei pilastri fondamentali del diritto penale moderno.

La presunzione di innocenza si configura come un principio penale di carattere universale, affermato sin dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani¹, il cui articolo 11, paragrafo 1, riconosce il diritto di ogni individuo accusato di un reato a essere presunto innocente fino all'accertamento legale della propria colpevolezza in un processo pubblico con adeguate garanzie difensive. Tale principio – che, come già ricordato, è espressamente sancito dall'articolo 24 CE – è ribadito dalla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, firmata a Roma il 4 novembre 1950² e recepita da numerosi strumenti internazionali³. Tuttavia, pur in presenza

¹ Articolo 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani. Adottato e proclamato dalla Risoluzione 217 A (iii) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948.

«1. Ogni persona accusata di un reato penale ha il diritto di essere presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata provata secondo la legge in un processo pubblico in cui abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa.

Nessuno potrà essere ritenuto colpevole di un reato a causa di un atto o di un'omissione che, al momento in cui è stato commesso, non costituiva un reato ai sensi del diritto nazionale o internazionale. Né potrà essere inflitta una pena più severa di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.»

² Articolo 6 dello Strumento di ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, redatta a Roma il 4 novembre 1950, ed emendata dai Protocolli aggiuntivi numero 3 e 5, rispettivamente il 6 maggio 1963 e il 20 gennaio 1966. BOE n. 243 del 10 ottobre 1979.

³ A. CARL STUMER *La presunción de inocencia. Perspectiva desde el derecho probatorio y los derechos humanos*, prefazione di C. Tapper, trad. di W. Reifarth Muñoz, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 15 s.

Fra gli altri Trattati internazionali che sostengono la presunzione di innocenza si annoverano: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (adottata il 10 dicembre 1948); l'art. 14.2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976); l'art. 6.2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (adottata il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953); l'art. 8.2 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo (adattata il 22 novembre 1969, entrata in vigore il 18 luglio 1978); l'art. 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (adottata il 27 giugno 1981, entrata in vigore il 21 ottobre 1986); l'art. 2 della Convenzione americana sui diritti umani (adattata il 22 novembre 1969, entrata in vigore il 18 luglio 1978); la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (adottata il 27 giugno 1981, entrata in vigore il 21 ottobre 1986); l'art. 9 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (Francia, agosto 1789); l'art. 11(d) della Carta canadese. 11(d) della Carta canadese dei diritti e delle libertà del 1982; l'art. 35(3)(h) della Costituzione della Repubblica del Sudafrica del 1996; l'art. 25(1) del Charter of Human Rights and Responsibilities Act del 2006 (Stato di Victoria, Australia); l'art. 25(c) del Bill of Rights Act della Nuova

dell'obbligo giuridico di un rigoroso rispetto di questo principio fondamentale del diritto penale, in taluni contesti sociali l'allarme sociale, reale o percepito come tale (giustificato o meno), finisce per alimentare forme di populismo punitivo⁴. Ciò può indurre il legislatore a comprimere le garanzie processuali o a ritardare l'adozione delle decisioni giudiziarie, prevalentemente in funzione di aspettative elettorali.

Senza dilungarsi su un'analisi degli effetti giuridici di questo fenomeno socio-politico sul complesso delle fattispecie penali previste dal Codice penale, e circoscrivendo il nostro *focus* ai soli reati di violenza di genere, occorre chiedersi se le modifiche legislative e procedurali, affiancate dall'orientamento giurisprudenziale sviluppato in questa materia, stiano effettivamente contribuendo ad una riduzione dei reati di violenza contro le donne.

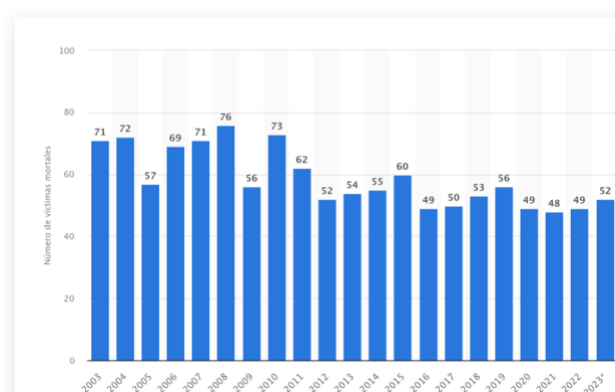
Dall'entrata in vigore della Legge 1/2004 – che ha rappresentato una svolta nella lotta alla violenza di genere – ad oggi, i reati di maltrattamento nei confronti delle donne all'interno delle relazioni di coppia non sono diminuiti e, fatto ancora più grave, non si è ridotto neppure il numero delle donne uccise. Gli oltre milleduecento femminicidi commessi da *partner* o da *ex partner* tra il 2003 e il 2023⁵ dovrebbero, quindi, indurre le autorità pubbliche a interrogarsi sull'efficacia delle misure adottate e a evitare interventi di riforma, tanto sostanziali quanto procedurali, non supportati da un'autorevole valutazione tecnica. Le modifiche legislative sollecitate dai media o da un'opinione pubblica fortemente mediatizzata non sono, fino a oggi, riuscite ad affrontare le cause profonde del fenomeno e, di conseguenza, a prevenirlo.

Zelanda del 1990. Negli Stati Uniti, la presunzione di innocenza è implicita nella garanzia del giusto processo del Quinto e del Quattordicesimo Emendamento.

⁴ J. ANTÓN-MELLÓN, E. ANTÓN CARBONELL, *Populismo punitivo, opinión pública y leyes penales en España (1995-2016)*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I época, vol. 12, 2017, pp. 133-150. La sociologia anglosassone e la criminologia critica dell'ultimo decennio del XX secolo e dell'inizio del XXI secolo costituiscono il contesto accademico nel quale ha preso forma il concetto di *populismo punitivo*. In particolare, il termine è stato impiegato per la prima volta da A. BOTTOMS nel lavoro *The philosophy and politics of punishment and sentencing* (1995), per poi essere ripreso e sviluppato da altri autori, tra cui ROBERTS ET AL. (2003), NEWBURN E JONES (2005) e PRATT (2007). In tali contributi, il populismo punitivo viene inteso come l'uso strumentale ed elettoralistico del diritto penale da parte delle classi politiche. In modo sostanzialmente acritico, alcune élite politiche occidentali hanno progressivamente inasprito il trattamento sanzionatorio al fine di rispondere alle pressioni dell'opinione pubblica, senza interrogarsi sulle cause strutturali della criminalità, senza tenere adeguatamente conto dei dati empirici relativi ai tassi di delittuosità e ignorando l'elevato grado di soggettività che caratterizza l'opinione pubblica stessa. Tale soggettività risulta spesso amplificata dalla rappresentazione sensazionalistica e talora economicamente interessata dei fenomeni criminali da parte di alcuni mezzi di comunicazione di massa, fino a generare vere e proprie situazioni di panico morale o di allarme sociale. A ciò si aggiunge la sistematica marginalizzazione delle valutazioni provenienti dagli esperti del settore.

⁵ [Osservatorio statale sulla violenza di genere del Governo spagnolo](https://es.statista.com/estadisticas/599214/numero-de-victimas-mortales-por-violencia-de-genero-espana/). Per ulteriori informazioni cfr.: <https://es.statista.com/estadisticas/599214/numero-de-victimas-mortales-por-violencia-de-genero-espana/>

7-8/2026



Uno studio scientifico serio e rigoroso, privo di condizionamenti demagogici o politici, che affronti le cause strutturali della violenza di genere e disponga di strumenti adeguati alla prevenzione, risulta sempre più efficace rispetto a un inasprimento indiscriminato delle pene o a una compressione delle garanzie procedurali. Il forte soggettivismo di parte dell'informazione mediatica può, infatti, contribuire a sollecitare un orientamento legislativo incentrato su proposte politiche elettorali che, pur offrendo risposte immediate, non sempre promanano da una riflessione giuridica approfondita, da cui l'inidoneità a soddisfare le istanze sociali emergenti.

Con riguardo all'effettività della funzione giurisdizionale, il principale fattore critico non sembra risiedere nella pretesa ampiezza delle garanzie processuali, quanto piuttosto nei ritardi che caratterizzano l'adozione delle decisioni giudiziarie. Le azioni o le omissioni dello Stato nell'adempimento delle proprie funzioni, compresa quella giudiziaria, possono, infatti, arrecare danni ai cittadini.

L'amministrazione della giustizia in Spagna risulta, peraltro, il servizio pubblico che riceve la valutazione più negativa da parte dei cittadini. Nell'«Informe de Calidad de los servicios públicos en tiempos de austeridad» (rapporto 2014)⁶, redatto dal Ministero delle Finanze e delle Amministrazioni Pubbliche e dall'Agenzia statale per la valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi, si evidenzia come la percentuale di cittadini soddisfatti del funzionamento della giustizia sia diminuita in modo significativo nel 2013, con una riduzione di otto punti percentuali rispetto al 2012 (dal 24% al 16%), pari a un calo del 25% in un solo anno. Ciò significa, sostanzialmente, che quasi otto cittadini e mezzo su dieci giudicano insoddisfacente il funzionamento della giustizia in Spagna. Tale dato rappresenta il minimo storico della serie considerata. Inoltre, la percentuale di coloro che si dichiarano «per nulla soddisfatti» è aumentata

⁶ Ministero delle Finanze e delle Amministrazioni pubbliche, *Qualità dei servizi pubblici in tempo di austerità*, Agenzia statale per la valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi, Madrid, s.d., p. 47. «Sebbene le precisazioni di cui sopra possano essere tenute in considerazione nell'interpretazione dei dati che seguono, il fatto è che la percentuale di cittadini che si dichiarano soddisfatti del funzionamento dell'amministrazione della giustizia è diminuita significativamente nel 2013 (8 punti percentuali, dal 24% del 2012 al 16% del 2013, il che rappresenta una riduzione del 25% in un solo anno del numero di intervistati soddisfatti), raggiungendo il minimo storico della serie, il che implica che quasi 8,5 cittadini su 10 intervistati ritengono che il funzionamento della giustizia in Spagna sia insoddisfacente. Inoltre, la percentuale di persone che non sono affatto soddisfatte del suo funzionamento è aumentata fino a quasi il 44%, la percentuale più alta dell'intera serie storica.»

fino a raggiungere quasi il 44%, il valore più elevato dell'intera serie storica rilevata dal Ministero. Il malfunzionamento di un'amministrazione pubblica essenziale per l'esercizio dell'azione penale e per la pronuncia delle condanne, nell'ambito qui considerato, non favorisce, anzi mina, un'azione efficace che contribuisca, insieme ad altri meccanismi di tutela statale, alla prevenzione e alla repressione dei reati considerati. Inoltre, ciò compromette l'efficacia degli strumenti di prevenzione e repressione dei reati. I ritardi ingiustificati nelle fasi preliminari del processo, come nel giudizio, comportano spesso un'attesa prolungata della decisione definitiva, che non favorisce la pacificazione della relazione traumatica della coppia coinvolta nel procedimento e produce, al contempo, un paradossale effetto sul piano sanzionatorio: quello di attenuare la pena dell'autore del reato ai sensi dell'art. 21, n. 6, del Codice penale.

La Legge organica 5/2010 del 22 giugno⁷ nel suo preambolo ha, infatti, preso atto del malfunzionamento dell'Amministrazione della giustizia, ritenendo opportuno attribuire un rilievo giuridico a tale ritardo ingiustificato nella forma di una circostanza attenuante, recependo l'orientamento della giurisprudenza della Corte suprema spagnola (*Tribunal Supremo*), che aveva già ritenuto configurabile un'attenuante basata sul ritardo, sulla base di un ragionamento analogico. Questa circostanza, comportando una riduzione della pena, implica che si verifichi, come conseguenza di un "malfunzionamento" di una pubblica amministrazione, non solo l'emersione di una responsabilità patrimoniale dello Stato, ma anche un'attenuazione della sanzione inflitta all'autore del reato, traducendosi, quindi, in una minore tutela penale della vittima. Da questa prospettiva, lo Stato non solo non sembra assumere direttamente la responsabilità per il cattivo funzionamento dell'amministrazione, ma addirittura appare trasferirne gli effetti su soggetti terzi⁸. Si rende pertanto necessario chiarire cosa debba intendersi per anomalo funzionamento dell'amministrazione della giustizia e quale sia la responsabilità dello Stato, analizzando la circostanza attenuante dell'indebito ritardo, i suoi effetti sulla riduzione della pena e la possibilità che la vittima del reato possa richiedere una forma di ristoro a carico di chi ha l'obbligo di operare in modo giusto, efficiente e in tempi ragionevoli.

La dottrina elaborata dalla Corte suprema spagnola e dal Tribunale Costituzionale spagnolo, anteriormente alla positivizzazione della circostanza

⁷ Legge organica 5/2010, del 22 giugno, che modifica la Legge organica 10/1995, del 23 novembre, del Codice penale spagnolo. BOE n. 152 del 23 giugno 2010. «In termini di circostanze che modificano la responsabilità penale, si è ritenuto opportuno attribuire uno status giuridico alla circostanza attenuante del ritardo ingiustificato. Perché possa essere presa in considerazione, il ritardo nella trattazione del caso deve essere di natura straordinaria, sproporzionato rispetto alla complessità del caso e non imputabile alla condotta dell'imputato. In questo modo, sono inclusi gli elementi fondamentali della giurisprudenza della Corte Suprema, che ha costruito questa circostanza come una circostanza attenuante per analogia.»

⁸ V. MAYORDOMO RODRIGO, *Atenuación de la pena por dilaciones indebidas y responsabilidad del Estado ante las víctimas*, in *Revista General de Derecho Penal*, n° 27, 2017. «L'attività o l'omissione dello Stato nell'adempimento di una qualsiasi delle sue tre funzioni – amministrativa, legislativa o giudiziaria – può causare danni ai cittadini che dovrebbero essere riparati dallo Stato. La realtà ci sta mostrando, con troppa insistenza, che la giustizia in Spagna non funziona bene. Dopo indagini e azioni complesse ed efficaci da parte delle forze di polizia, sono noti molti casi in cui le sentenze sono cadute in prescrizione, sono stati concessi indulti per motivi inspiegabili o le sentenze sono state significativamente ridotte a causa di ritardi ingiustificati nell'amministrazione della giustizia.»

attenuante in esame, ha concentrato l'attenzione sul rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 24 CE, e sull'esigenza di evitare ritardi ingiustificati. Successivamente alla Legge organica 5/2010, con la sentenza dell'11 aprile 2016⁹, il Tribunale Costituzionale ha affermato il divieto di ritardi ingiustificati nello svolgimento dei procedimenti giudiziari, imponendo a giudici e tribunali il dovere di agire con la celerità consentita dalla durata ordinaria di procedimenti della medesima natura e con la dovuta diligenza nelle diverse fasi del processo. Tale orientamento si pone in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 6, par. 1, della Convenzione di Roma¹⁰, che riconosce il diritto a essere giudicati entro un termine ragionevole, assunto come standard minimo di tutela dall'art. 24, par. 2 CE.

Questa giurisprudenza stabilisce un criterio di valutazione a favore dell'imputato, indipendentemente dalle risorse materiali, umane e organizzative messe a disposizione dallo Stato per l'amministrazione della giustizia, anche quando il ritardo sia riconducibile a cause strutturali o all'eccessivo carico di lavoro dell'organo giudiziario. Tali cause, pur non essendo direttamente imputabili al giudice o al tribunale, non impediscono di accertare la violazione del diritto a un processo senza ritardi ingiustificati, poiché, secondo la costante giurisprudenza costituzionale ed europea, il cittadino non può subire le conseguenze di tali disfunzioni. Il funzionamento carente dell'amministrazione statale, oltre a determinare una minore tutela penale a vantaggio dell'autore del reato, può condurre ad una forma di ri-vittimizzazione della donna

⁹ V. la sentenza della Seconda Sezione del Tribunale Costituzionale 63/2016, dell'11 aprile 2016. BOE n. 122 del 20 maggio 2016. «Per stabilire se ci troviamo di fronte a una violazione del diritto summenzionato, dobbiamo ricorrere alle linee guida offerte dalla nostra giurisprudenza, secondo la quale questo diritto è un'espressione costituzionale che contiene un concetto giuridico indeterminato che, a causa della sua imprecisione, richiede un esame di ogni caso specifico alla luce di quei criteri che consentono di verificare se c'è stato o meno un ritardo effettivo e, se del caso, se questo può essere considerato giustificato, richiede l'esame di ogni caso specifico alla luce di quei criteri che consentono di verificare se vi sia stato un ritardo effettivo e, se del caso, se questo possa essere considerato giustificato, perché non ogni violazione dei termini processuali o ogni durata eccessiva dei procedimenti giudiziari comporta una violazione del diritto fondamentale che stiamo commentando (ad esempio, STC 54/2014, 10 aprile, FJ 4); d'altra parte, il diritto fondamentale cui si fa riferimento non può essere identificato con un diritto al rigoroso rispetto dei termini processuali, configurandosi sulla base della dimensione temporale di ogni processo e della sua ragionevolezza (STC 142/2010, del 21 dicembre, FJ 3). Come abbiamo sottolineato, più di recente, in SSTC 89/2014, del 9 giugno, FJ 4; 99/2014, del 23 giugno, FJ 4, e 74/2015, del 27 aprile, FJ 4, citando la giurisprudenza precedente, il divieto di ritardi ingiustificati nell'avanzamento dei procedimenti giudiziari impone ai giudici e ai tribunali il dovere di agire con la rapidità consentita dalla durata normale o abituale di una controversia della stessa natura e con la dovuta diligenza nel promuovere le diverse fasi attraverso cui passa il processo. Allo stesso modo, in accordo con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sull'art. 6.1 della Convenzione di Roma (diritto di essere ascoltati in "un tempo ragionevole"), che è stato assunto come standard minimo garantito dall'art. 24.2 CE, abbiamo affermato che il giudizio sul contenuto specifico dei ritardi, e sul fatto che siano o meno indebiti, deve essere il risultato dell'applicazione alle circostanze specifiche di ciascun caso dei criteri oggettivi che sono stati specificati nella nostra giurisprudenza. Tali criteri sono la complessità della controversia, i margini ordinari di durata delle controversie dello stesso tipo, l'interesse in gioco per il ricorrente, la sua condotta processuale e quella delle autorità.»

¹⁰ Articolo 6, Diritto a un processo equo, della Risoluzione del 5 aprile 1999, del Segretariato Tecnico Generale, che pubblica i testi consolidati della Convenzione per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950; del Protocollo addizionale alla Convenzione, stipulato a Parigi il 20 marzo 1952, e del Protocollo numero 6, relativo all'abolizione della pena di morte, adottato a Strasburgo il 28 aprile 1983. BOE n. 108, 6 maggio 1999.

offesa, costretta ad attendere per un periodo eccessivamente lungo una risposta giudiziaria certa alla propria denuncia. Il danno da “giustizia lenta” impone dunque una riflessione sulle responsabilità dello Stato, per non aver dotato l’amministrazione della giustizia di un’infrastruttura adeguata al pieno conseguimento dei suoi fini¹¹, nonché sulle responsabilità dei giudici e dei tribunali nell’esercizio della funzione giurisdizionale, quali organi chiamati a organizzare il proprio operato secondo criteri di efficienza, razionalità e ottimizzazione delle risorse disponibili.

Soffermandosi sugli effetti che il malf funzionamento della giustizia può produrre nella soluzione dei casi di violenza di genere, e sulle conseguenze che ritardi eccessivi possono avere sulla vittima, occorre richiamare il fenomeno della cosiddetta ri-vittimizzazione, o vittimizzazione secondaria, intesa come il processo attraverso il quale l’operato di altri soggetti (come le istituzioni competenti a rispondere alla denuncia, in questo caso l’autorità giudiziaria) finisca per generare ulteriore sofferenza, rischi aggiuntivi o stress. Ciò avviene sia sul piano repressivo della condotta illecita dell’autore, sia con riguardo alla funzione preventiva che una decisione definitiva e tempestiva potrebbe svolgere, scoraggiando future condotte violente. Questa problematica assume particolare rilievo in una fase storica in cui il consolidamento della vittimologia come disciplina scientifica ha riportato al centro dell’attenzione la figura della vittima, a lungo marginalizzata nella scienza penalistica, più attenta alla dimensione punitiva che a quella propriamente giustiziale¹².

Il sistema di giustizia penale, comprendente le indagini di polizia, l’istruttoria e il dibattimento, genera frequentemente una situazione di stress per la vittima, tale da indurla talvolta a desistere dall’azione penale, dato il rischio che il percorso processuale possa comportare un trauma ulteriore, in alcuni casi persino più grave dell’aggressione subita¹³. La sentenza della Corte suprema spagnola n. 344/2019 del 4 luglio, nel nono motivo di diritto, affronta espressamente il tema della ri-vittimizzazione patita dalla vittima nel corso della durata del processo¹⁴.

¹¹ J.A. BELLOCH JULBE, *Las dilaciones indebidas*. Relazione presentata dall’autore nell’ambito del corso su “*Poder judicial y proceso penal*”, presso l’Universidad Hispanoamericana Santa María de la Rábida, nell’agosto 1989. L’interesse centrale dello scritto risiede nel tentativo di avanzare una riflessione sulla portata dei doveri costituzionali che gravano sui giudici e sui tribunali, nel momento specifico dell’esercizio della loro funzione giurisdizionale, di fronte al fatto evidente dell’evidente ingiustizia di una giustizia lenta. In termini molto semplici, la questione potrebbe essere riassunta come segue: 1. La macchina giudiziaria oggi è patologicamente lenta. 2. La lentezza equivale quasi sempre a un grado più o meno elevato di ingiustizia. Cosa può e deve fare “nel frattempo” un giudice ordinario? Cioè, mentre si realizzano, con inevitabile lentezza, riforme processuali e organiche di carattere strutturale.

¹² M.A. NÚÑEZ PAZ, G. GUILLÉN LÓPEZ, *Perfil de la Víctima de violencia intrafamiliar y de género desde una realidad latinoamericana. Studio vittimologico comparativo della città di Hermosillo (Sonora-Messico)*, in E. NÚÑEZ CASTAÑO ET AL., *Estudios sobre la tutela penal de la violencia de género*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 305. «Oggi la vittima sta acquisendo un nuovo interesse. La criminologia, il diritto penale, la politica criminale e la psicologia sociale riconoscono la necessità di studiare la vittima, e allo stesso tempo stanno chiarendo e aumentando le loro conoscenze scientifiche sulla vittima.»

¹³ V. M. ACALE SÁNCHEZ, con prefazione di P. FARALDO CABANA, *Violencia sexual de Género contra las mujeres adultas. Especial referencia a los delitos de agresión y abuso sexual*, Reus, Madrid, 2019, p. 401.

¹⁴ [STS 344/2019 del 4 luglio](#).

L'attenzione rivolta alle vittime di reato, dopo un lungo periodo di sostanziale oblio, ha condotto a una progressiva riconsiderazione dei loro bisogni e dei loro diritti, senza porli in una contrapposizione "aut-aut" rispetto alle garanzie spettanti all'autore di un reato. Le ragioni di questo mutamento di orientamento teorico e di politica criminale possono essere molteplici, quali l'opportunità politica o la pressione di gruppi organizzati. Tuttavia, con particolare riguardo a fenomeni quali il terrorismo o la violenza di genere, caratterizzati da effetti particolarmente drammatici delle condotte criminose, le istanze di protezione delle vittime si mostrano in maniera più evidente. Oggi la vittimologia è una branca scientifica consolidata e, tanto sul piano del diritto sostanziale quanto su quello processuale, i diritti delle vittime dovrebbero essere pienamente considerati, fino a renderle partecipi, come soggetti attivi, del sistema della giustizia penale.

1.1. La Procura della Repubblica di fronte alla violenza di genere: la funzione di promuovere l'azione della giustizia in difesa della legalità e dei diritti dei cittadini.

L'articolo 124 CE attribuisce al Pubblico Ministero¹⁵ il compito di promuovere l'azione della giustizia a tutela della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico protetto dalla legge, d'ufficio o su istanza delle parti interessate, nonché di garantire l'indipendenza dei tribunali e di perseguire l'interesse sociale dinanzi ad essi. La Legge 50/1981 del 30 dicembre, che disciplina lo Statuto organico del Pubblico Ministero, nel suo articolo 1 riproduce le competenze attribuite dalla Costituzione nel citato articolo 124, precisando, all'articolo 2, che si tratta di un organo di rilevanza costituzionale dotato di personalità giuridica propria e di autonomia personale, inserito nel sistema giudiziario. Esso esercita le proprie funzioni attraverso i suoi organi, secondo i principi di unità di azione e di dipendenza gerarchica ed è, in ogni caso, soggetto ai principi di legalità e imparzialità. Il Pubblico Ministero rappresenta pertanto un ulteriore e rilevante meccanismo di tutela statale nell'obiettivo di prevenire e reprimere la violenza di genere, in quanto integrato nella magistratura e incaricato della difesa della legalità e dell'interesse sociale. Tale funzione di tutela della legalità deve presiedere tanto all'attività processuale quanto all'esercizio del principio accusatorio. È necessario ribadire il carattere imprescindibile del principio di legalità in entrambe le dimensioni, processuale e sostanziale, poiché l'interesse sociale non può mai giustificare la compressione delle garanzie proprie del procedimento penale. In uno Stato di diritto, infatti, l'interesse sociale è tutelato solo nella misura in cui sia conforme alla legge, la quale prescrive il rispetto degli interessi meritevoli di tutela di ciascun cittadino, sia esso soggetto attivo o passivo del procedimento giudiziario.

Nel rispetto del principio di legalità, quale pilastro inderogabile dell'ordinamento penalistico, il Pubblico Ministero può orientare la propria attività

¹⁵ Legge 50/1981, del 30 dicembre, che regola lo Statuto organico della Procura. BOE n. 11 del 13 gennaio 1982.

investigativa e di acquisizione delle prove in modo da promuovere una risposta giudiziaria repressiva nei confronti dell'azione criminale e, al contempo, preventiva e protettiva, al fine di ridurre i rischi per la vittima.

Il ruolo del Pubblico Ministero¹⁶, che va oltre quello tradizionalmente riconosciuto dalla tradizione giuridica dell'esercizio dell'azione penale, assume particolare rilievo nella protezione delle vittime e dei loro figli. A tale Istituzione è infatti attribuita la funzione di richiedere le misure cautelari necessarie a tutelare la vittima dall'aggressore e di garantire la sua protezione nel corso del procedimento. Queste attribuzioni fanno del Pubblico Ministero un asse centrale nella lotta contro i reati di violenza di genere.

Quest'ultimo profilo, relativo alla protezione della vittima dal procedimento stesso, risulta fondamentale per prevenire il fenomeno della cosiddetta rivittimizzazione, intesa come l'aggravamento della sofferenza iniziale lungo l'intero *iter* del processo penale. Quando la vittima entra in contatto con il sistema penale, di polizia e giudiziario, sperimenta spesso lo stress derivante dall'eccessiva burocratizzazione e dai ritardi procedurali, subendo spesso anche una sofferenza legata all'incomprensione degli operatori del diritto e del sistema nel suo complesso¹⁷.

È indubbio che il procedimento penale si configuri come un insieme di attività necessarie – di indagine, di prova, di accusa e di giudizio – che può risultare oneroso e che, nella prassi forense, viene spesso definito come “onere processuale”. Lo Statuto organico del Pubblico Ministero, all'articolo 3, numeri 5 e 10¹⁸, attribuisce a tale organo la funzione di richiedere all'autorità giudiziaria l'adozione di misure cautelari e di garantire la protezione processuale delle vittime, dei testimoni e dei periti, promuovendo i meccanismi necessari affinché possano ricevere un'assistenza efficace. In linea con tale impostazione, la Legge 4/2015 del 27 aprile, recante lo Statuto della vittima di reato, afferma nel suo preambolo il riconoscimento di una serie di diritti della vittima nel procedimento penale, tra cui il diritto alla protezione e al risarcimento¹⁹.

In sintesi, nel caso della violenza di genere, la funzione del Pubblico Ministero, nell'ambito dell'esercizio dell'azione penale, consiste nel promuovere il procedimento, tutelare la vittima mediante la richiesta di misure di natura sia penale sia civile e garantire una protezione complessiva che renda compatibile il rigoroso rispetto del principio di legalità e dell'onere probatorio del fatto accusatorio con l'esigenza di attenuare l'impatto psicologico prodotto dalla partecipazione della vittima al processo. In tale prospettiva si colloca la sentenza del Corte suprema spagnola del 6 marzo 2019²⁰,

¹⁶ A. FIGUERUELO BURRIEZA, M. DEL POZO PEREZ, *Retos Actuales para la Erradicación de la desigualdad y la violencia de género*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, Ediciones Universidad Salamanca, pp. 323-339. All'interno dell'opera, il capitolo *La importante funzione del Ministerio Fiscal frente a la Violencia de Género*, di T. PERAMATO MARTIN.

¹⁷ Rivista dell'Istituto Universitario di Ricerca in Criminologia e Scienze Criminali dell'Università di Valencia, 2019, p. 63.

¹⁸ Art. 3.5 Statuto organico della Procura della Repubblica. Legge 50/81 del 30 dicembre.

¹⁹ Legge 4/2015, del 27 aprile, sullo Statuto delle vittime di reato. BOE n. 101 del 28 aprile 2015.

²⁰ Sentenza del Corte suprema spagnola, prima sezione penale, del 6 marzo 2009, numero 678/2019, relatore Magro Servet.

n. 678/2019, Prima Sezione penale, che individua i criteri guida per la valutazione delle dichiarazioni della vittima nel procedimento penale, necessari affinché il giudice possa apprezzare, al momento della decisione, la realtà e la veridicità del racconto. La vittima, infatti, può trovarsi in una condizione di paura e di ri-vittimizzazione, dovuta alla necessità di rivivere l'evento traumatico nel momento in cui lo rievoca davanti all'autorità giudiziaria, dopo averlo già riferito alla polizia e in sede di indagini preliminari. La reiterazione di tali dichiarazioni, aggravata dal fatto di doverle rendere anche in presenza dell'autore della violenza, impone un trattamento processuale che, sempre nel rispetto della presunzione di innocenza e dell'onere della prova, sia in grado di garantire un atteggiamento sensibile nell'intervento processuale della vittima. A un certo punto, anche la questione della mediazione penale, compresa quella relativa ai casi di violenza di genere, dovrà essere affrontata, e la figura del Pubblico Ministero potrebbe svolgere un ruolo determinante in tale ambito²¹. Il perdurante divieto di mediazione in questi casi non è, infatti, esente da critiche. La possibilità di ricorrere a tale strumento a beneficio della vittima, qualora vi consenta liberamente, con l'obiettivo di favorire una risposta di giustizia e una forma di pacificazione morale, merita di essere presa in considerazione senza pregiudizi aprioristici.

Valutandone la praticabilità in casi specifici, in relazione alla minore gravità del fatto e sempre nel rispetto della volontarietà della vittima, potrebbe essere ipotizzata una soluzione penale non esclusivamente punitiva, ma compatibile con modelli di giustizia riparativa. In tali contesti, la partecipazione attiva della vittima all'interno del percorso sanzionatorio può contribuire non solo ad alleggerire il carico processuale, ma anche a favorire un risanamento morale del torto subito, consentendo quindi, da un lato, la sanzione dell'illecito e, dall'altro, una sorta di restaurazione della dignità della vittima²² lesa dal reato. Esistono, com'è noto, argomentazioni teoriche sia a favore sia contro la mediazione penale, e in particolare contro il suo utilizzo nei casi di violenza di genere, in ragione del divieto previsto dall'articolo 44 della LOPIVG²³. Tuttavia, nell'ambito procedurale e penale della violenza di genere non si riscontra un divieto assoluto di accesso a soluzioni negoziate. Sicché, nella prassi dei processi per violenza contro le donne è frequente assistere a forme di negoziazione della sentenza prima che l'imputato abbia formalmente riconosciuto la fondatezza delle accuse. Ciò comporta sicuramente procedimenti più rapidi, buoni risultati in termini di condanne e un minore ricorso alle impugnazioni, ma pone l'interrogativo se tale esito corrisponda a una "maggiore giustizia". Viene, infatti, spontaneo interrogarsi sulla differenza tra una giustizia negoziata e una giustizia mediata che coinvolga attivamente la vittima. Simili riflessioni possono così condurre a constatare come il divieto di mediazione previsto

²¹ C. ALONSO SALGADO, *El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) y la Justicia Restaurativa*. Articolo contenuto nella già citata opera *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de Género*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 27.

²² M. ROIG TORRES, *Últimas reformas legales en los delitos de violencia de género. Perspectiva comparativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 32.

²³ Art. 44 della Legge organica 1/2004, del 28 di dicembre avente ad oggetto "Misure di protezione integrale contro la violenza di genere".

dall'articolo 44 della LOPIVG sia di fatto aggirato quotidianamente attraverso il ricorso al patteggiamento. Una giustizia penale di minore intensità, che conduca alla sospensione dell'esecuzione della pena detentiva ai sensi degli articoli 80–87 del Codice penale, come esito di una negoziazione, può risultare preferibile rispetto a una pena inflitta all'esito di un processo ordinario, che comporta la piena esecuzione della sanzione. Tale soluzione può offrire un messaggio rieducativo e risocializzante per l'autore del reato e, al contempo, contribuire al ripristino della dignità della vittima, evitando che essa venga relegata a un ruolo passivo e privo di incidenza nel percorso di riparazione del danno subito.

Tuttavia, non è agevole delimitare con precisione i casi in cui la mediazione penale possa essere ragionevolmente applicata nei contesti di violenza di genere. È comprensibile che in molte situazioni, soprattutto in presenza di fatti gravi o reiterati, essa non sia consigliabile. Tuttavia, escludere in modo indiscriminato qualsiasi possibilità di sperimentazione in questa direzione, nell'ottica di un diritto penale più equo e orientato alla riparazione, significherebbe restare ancorati al tradizionale schema reo-pena, relegando la vittima al di fuori della dimensione penale e rinviandola esclusivamente all'ambito sociale. Al contrario, attraverso uno studio vittimologico rigoroso e realistico, lo Stato potrebbe offrire alla vittima la possibilità di intervenire nella risoluzione del procedimento penale, senza pregiudicare l'assistenza sociale che i poteri pubblici sono chiamati a garantire e senza compromettere la sempre possibile iniziativa processuale accusatoria di parte privata.

2. Gli istituti penitenziari come meccanismo di tutela dello Stato per l'esecuzione delle pene, il reinserimento e la risocializzazione dei condannati a pene detentive.

L'articolo 1 della *Legge organica generale penitenziaria spagnola (Ley Orgánica General Penitenciaria)*²⁴ stabilisce che lo scopo principale degli istituti penitenziari è la rieducazione e il reinserimento sociale²⁵ delle persone condannate a pene detentive e a misure penali, nonché il mantenimento e la custodia di detenuti, prigionieri e condannati. Sono inoltre responsabili della previdenza e dell'assistenza ai detenuti e ai soggetti che abbiano già scontato la pena in carcere. In questa proclamazione, fin dall'inizio del testo, spiccano due elementi della funzione protettiva di questa istituzione: la rieducazione e il reinserimento sociale dei condannati a pene detentive.

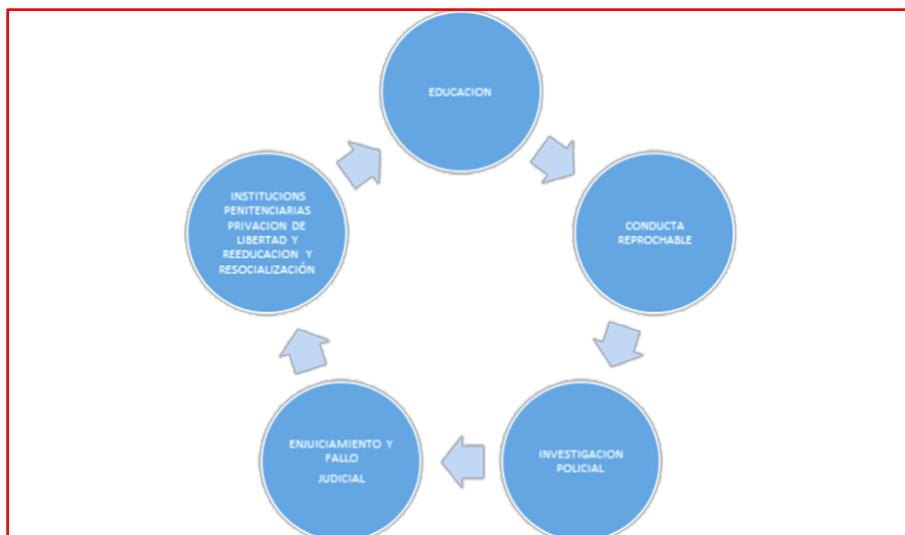
La politica penitenziaria, nella consapevolezza della complessità delle funzioni e degli scopi della pena, ritiene che essa debba assolvere, accanto alla prevenzione speciale, anche una funzione di prevenzione generale. È possibile, inoltre, riconoscerne una componente di natura retributiva, soprattutto se si accoglie la distinzione tra le tre

²⁴ Articolo 1 della Legge Organica 1/1979, del 26 settembre, Legge Penitenziaria Generale. BOE n. 239 del 5 ottobre 1979.

²⁵ C. LAMARCA PÉREZ, *Regime penitenziario e diritti fondamentali. L'orientamento delle pene private della libertà alla rieducazione e al reinserimento sociale*. L'autore affronta la controversia dottrinale sulla rieducazione e il reinserimento sociale come scopo della pena.

fasi o momenti della pena, rappresentati dalla condanna, dalla sua irrogazione e dalla sua esecuzione. Qualora si aderisca a una concezione del diritto penale orientata alla tutela dei beni giuridici, non può essere esclusa la prevenzione generale, nella quale la pena opera come strumento di deterrenza volto a evitare lesioni a tali beni. Allo stesso modo, non può essere trascurata la dimensione retributiva dell'esecuzione della pena, intesa come forma di debito sociale nei confronti della vittima. In una ricostruzione sequenziale delle azioni pubbliche che possono essere poste in essere per la prevenzione e la repressione della violenza di genere, come illustrato nelle sezioni precedenti, risulta significativo che tali interventi abbiano inizio e trovino compimento nell'educazione. Ciò avviene pur nella consapevolezza che, nelle fasi intermedie del processo, siano necessari l'attività investigativa, l'esercizio dell'azione penale, il processo, la condanna e l'esecuzione della pena, con la finalità ultima di reintegrare e risocializzare la persona condannata.

Uno schema di base può essere così rappresentato:



Oltre al processo generale di risocializzazione di tutti i detenuti in conformità con il regolamento penitenziario, gli istituti penitenziari hanno progettato piani di reinserimento specifici per i condannati per abusi. Il programma di trattamento per gli autori di violenza di genere è considerato un programma prioritario ed è attuato nella maggior parte delle carceri. Esso è rivolto ai detenuti che abbiano commesso reati di violenza di genere in ambito familiare, ovvero nei confronti dei partner e degli ex partner²⁶, con l'obiettivo di ridurre la probabilità di recidiva di persone condannate per

²⁶ [Segreteria generale degli istituti penitenziari. Ministero dell'Interno. Governo di Spagna.](#)

«Il programma di trattamento è strutturato in una serie di unità progressive che cercano di modificare e migliorare le variabili legate alla violenza di genere. Ha un formato di gruppo, con sessioni settimanali che si svolgono per circa un anno. L'intervento è psicoterapeutico ed educativo. Comprende aspetti come i seguenti:

Consapevolezza e modifica di pensieri, atteggiamenti e convinzioni sessisti che giustificano la disuguaglianza di genere. Identificare le diverse forme di violenza di genere.

Assunzione di responsabilità, eliminazione delle strategie difensive o di giustificazione degli eventi violenti.

reati connessi a tali condotte, nonché di sradicare gli atteggiamenti sessisti e sviluppare modelli di comportamento rispettosi della parità di genere.

Il Programma di Intervento per Aggressori “PRIA”²⁷ cerca di modificare e migliorare le variabili legate alla violenza di genere, attraverso un insieme di terapie educative applicate ai detenuti che volontariamente si offrono di ricevere tale istruzione. Nella fase di esecuzione della pena, momento fattuale e giuridico in cui la condotta riprovevole si è ormai già realizzata, si rende necessario approfondire, caso per caso, l’eziologia della violenza di genere. Solo sulla base di tale conoscenza è infatti possibile affrontare non soltanto il reinserimento della persona condannata, ma anche applicarne i risultati in ulteriori ambiti di intervento pre-penale. In questo senso, il trattamento penitenziario, e in particolar modo l’intervento psicoterapeutico, consente anche di acquisire una conoscenza empirica sia delle cause profonde del comportamento violento sia delle metodologie più efficaci per ottimizzare l’azione pubblica in termini di prevenzione in altri settori di intervento. In tale prospettiva si colloca lo studio dell’applicazione dei diversi approcci teorici adottati nell’ambito del programma “PRIA” (approccio psicodinamico, approccio di gestione dello stress, approccio sistemico-familiare, approcci cognitivo-comportamentali e psicoeducativi, approccio di genere), volto alla costruzione di una “ontologia” degli autori di violenza. Si tratta di un ambito che ha suscitato notevole interesse sia sul piano applicativo sia su quello della ricerca, nella misura in cui mira a individuare differenti categorie di maltrattanti. Pur nella consapevolezza che non esista un profilo unico e rigidamente definito dell’autore di violenza, si può tentare di delineare tipologie rappresentative nelle quali possa essere ricondotta la maggior parte degli uomini che esercitano violenza nei confronti della propria partner. Una prima conclusione che è emersa da tali analisi è che la violenza di genere affonda le proprie radici in fattori culturali e educativi profondi, rendendo necessario il ricorso a interventi di tipo cognitivo-comportamentale orientati a rafforzare atteggiamenti e comportamenti improntati all’eguaglianza all’interno della relazione di coppia. In altri termini, tali radici culturali riflettono specifici modelli di educazione sociale e personale: in definitiva, ciò sottolinea il ruolo centrale dell’educazione.

Al riguardo, merita particolare attenzione una delle fasi del progetto “PRIA”, rappresentata dal colloquio con il detenuto quale strumento di valutazione²⁸. Questa fase del programma può fornire allo psicoterapeuta informazioni di rilevante valore

Sviluppare l’empatia verso le vittime di abusi.

Particolare attenzione ai bambini come vittime dirette della violenza di genere, riconoscendo le forme di abuso e strumentalizzazione.

Attualmente, professori dell’Università Complutense di Madrid stanno collaborando alla valutazione del programma.»

²⁷ Ministero dell’Interno, Documenti penitenziari, n. 7, Violenza di genere. Programma di intervento per aggressori (PRIA), Segreteria generale delle istituzioni penitenziarie, Madrid.

²⁸ Ivi. «Il colloquio è uno strumento di valutazione fondamentale per conoscere diversi aspetti del partecipante che non possono essere raccolti in altro modo. Tuttavia, la sua funzione non è solo valutativa, ma è anche il primo contatto con la persona che parteciperà al programma, per cui acquisisce connotazioni importanti in relazione alla promozione dell’alleanza terapeutica, all’aumento della motivazione iniziale. [...] Pertanto, questo secondo colloquio è molto importante, in quanto affronta questioni relative al comportamento violento, alle relazioni di coppia e ad altri fattori di rischio che faciliteranno la nostra conoscenza dei problemi specifici di ciascun partecipante.»

sociologico e criminologico sul comportamento dell'autore della violenza. Tale analisi consente di raccogliere dati significativi sul percorso educativo del detenuto, sui modelli comportamentali interiorizzati, sugli stereotipi di genere assunti, sui traumi vissuti nella relazione di coppia, nonché sui suoi atteggiamenti non-verbali, che in alcuni casi possono risultare maggiormente rilevanti anche delle stesse dichiarazioni verbali. Rientrano in questa analisi anche la ricostruzione della famiglia di origine e di quella acquisita, le relazioni sociali e amicali, la storia lavorativa, eventuali problemi di salute e, soprattutto, la narrazione soggettiva delle condotte violente poste in essere, della rottura traumatica della relazione, nonché le opinioni espresse in merito ai provvedimenti giudiziari adottati, quali l'affidamento dei figli minori, gli obblighi di mantenimento o la pensione compensativa, fino ai profili legati alla gestione della gelosia. L'insieme di tali elementi consente di tracciare una mappa psicosociale personale, sicuramente non identica ad altri casi, ma nella quale è comunque possibile individuare fattori ricorrenti in situazioni analoghe. In quanto componenti fondamentali della struttura sociologica della personalità, l'esposizione fin dall'infanzia a determinati modelli relazionali all'interno della famiglia di origine, così come i processi di apprendimento sociale sviluppati nel corso della vita, incidono in modo significativo sul comportamento individuale. Le convinzioni relative ai ruoli di genere costituiscono la base della comprensione delle relazioni umane e della conseguente collocazione dell'individuo rispetto alle questioni di genere. La famiglia, l'educazione formale e informale, le religioni, i mezzi di comunicazione, il linguaggio e altri fattori sociali trasmettono i valori che una determinata società considera essenziali per la propria sopravvivenza. I ruoli e gli stereotipi di genere possono costituire parte integrante di tali valori, anche quando non se ne percepisca il carattere distorto o deviante. Storicamente, la posizione di uomini e donne è stata predeterminata e i rispettivi ruoli sociali rigidamente delineati, spesso come risultato dell'accettazione, o dell'imposizione, di un ordine sociale costruito su basi maschili.

I dati pubblicati dal Ministero dell'Interno – in particolare dal Segretariato generale degli istituti penitenziari²⁹ nello studio *“Recidiva dei partner aggressori nelle sentenze e nelle misure alternative”* – sembrano confermare l'efficacia di tali programmi di intervento nei confronti dei detenuti condannati per violenza di genere, evidenziando una riduzione del rischio di recidiva e contribuendo al superamento di modelli

²⁹ Segreteria generale degli istituti penitenziari. Ministero dell'Interno. Governo di Spagna. «[...] è stato creato il programma specifico intitolato “Violenza di genere: programma di intervento per autori di reato” (Ruiz et al., 2010). Questo programma ha iniziato a essere applicato nel 2010, sia ai condannati con pena sospesa o sostituita, condizionata al completamento di un programma di intervento specifico sulla violenza di genere nella comunità (regole di condotta obbligatorie), sia ai condannati a pene detentive. [...] Le principali conclusioni dello studio hanno dimostrato l'efficacia terapeutica del programma d'intervento per gli autori di reati di genere con una misura alternativa nella comunità. In particolare, i risultati ottenuti hanno mostrato un cambiamento terapeutico significativo negli utenti del trattamento alla fine dell'intervento: essi hanno mostrato meno atteggiamenti sessisti, meno gelosia, meno abuso emotivo del partner, meno conflitti di coppia, una maggiore qualità nella relazione di coppia, una migliore assunzione di responsabilità per gli atti criminali commessi, più empatia in generale, meno impulsività, meno ostilità, meno ostilità, meno rabbia e un migliore controllo ed espressione della rabbia dopo la fine del trattamento. [...]»

comportamentali maschilisti di natura atavica, che costituiscono un terreno in cui origina la violenza.

3. Gli obblighi internazionali degli Stati nella prevenzione e nella lotta alla violenza di genere. Violenza online.

Le funzioni di tutela dello Stato nell'adempimento dell'obbligo di prevenire e contrastare la violenza di genere non traggono origine esclusivamente dalla sensibilità sociale interna e dalle norme adottate dal legislatore nazionale. L'orientamento della comunità internazionale, espresso dalle organizzazioni internazionali e fatto proprio dagli Stati attraverso strumenti di cooperazione quali convenzioni e trattati, impone infatti l'adozione, negli ordinamenti giuridici interni, di disposizioni volte a rendere possibile un'armonizzazione delle politiche nei diversi settori di intervento. In tale contesto rientra anche la lotta contro le violenze e gli abusi nei confronti delle donne. La comunità internazionale non può più rimanere indifferente ai comportamenti violenti perpetrati contro le donne in quanto tali, né ai fenomeni di discriminazione ed emarginazione che ne derivano. L'esigenza di armonizzare i diversi ordinamenti giuridici a livello globale si è resa ancor più stringente con l'avvento delle nuove tecnologie nei rapporti personali e istituzionali, che hanno determinato una trasformazione profonda di tutti gli ambiti della vita sociale e, di conseguenza, anche delle modalità di commissione dei reati³⁰. A questa realtà tecnologica globale non sono estranee le principali organizzazioni internazionali, sia di portata universale, come le Nazioni Unite, sia di ambito regionale, come l'Unione europea, né i tribunali internazionali, quali la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea. Gli strumenti giuridici internazionali, in alcuni casi direttamente applicabili (come la Convenzione di Istanbul o i regolamenti dell'Unione europea) e in altri casi soggetti a recepimento negli ordinamenti nazionali (come le direttive europee), obbligano gli Stati membri a dare attuazione alle politiche concordate in seno a tali istituzioni sovranazionali, tra cui, nel caso in esame, quelle finalizzate al contrasto della violenza e dei maltrattamenti nei confronti delle donne. L'incidenza delle nuove tecnologie nelle comunicazioni globali ha determinato l'emergere di forme di criminalità che pongono nuove sfide non solo alle norme penali sostanziali dei singoli ordinamenti, ma anche alle regole procedurali che disciplinano le indagini di polizia, l'esercizio dell'azione penale, il processo e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie. Fenomeni quali

³⁰ J.L. GONZALEZ CUSSAC, [Estrategias legales frente a las ciberamenazas](#). Questo lavoro fa parte del progetto di ricerca "Nuove minacce alla sicurezza nazionale: terrorismo, criminalità organizzata e tecnologie dell'informazione e della comunicazione" (Ministero della Scienza e dell'Innovazione, riferimento DER2008-05707). «Basta un esempio per sottolineare l'impatto di queste nuove proiezioni del terrorismo e della criminalità organizzata sulle agende della sicurezza nazionale: la globalizzazione, la delocalizzazione, l'assenza di confini e la difficoltà di identificare e catturare l'aggressore. Questa è senza dubbio una delle questioni chiave che i sistemi giuridici devono risolvere oggi: come comportarsi legalmente con un criminale di cui non si conoscono esattamente l'identità e la localizzazione spaziale? È chiaro che le strategie di deterrenza non sono più sufficienti, né in campo militare né, a quanto pare, in campo giuridico.»

7-8/2026

il *cyberstalking*, lo *stalking*, la diffusione non consensuale di documenti e immagini e altre forme di coercizione digitale richiedono una cooperazione costante tra le forze di polizia dei diversi Stati, dotate di unità specializzate, nonché un solido supporto istituzionale. In tale ambito, lo Stato nazionale è chiamato ad adempiere agli obblighi di tutela assunti con la ratifica degli strumenti internazionali sottoscritti.

Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948³¹, il cui preambolo afferma la fede dei popoli delle Nazioni Unite nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona e nell'uguaglianza dei diritti tra uomini e donne, fino a strumenti più recenti quali la Convenzione di Istanbul, la comunità internazionale ha progressivamente maturato una consapevolezza condivisa dell'importanza dei principi di uguaglianza e non discriminazione tra i sessi.

In tale prospettiva si colloca la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, firmata a New York il 18 dicembre 1979 e ratificata dalla Spagna³², la quale definisce la discriminazione contro le donne come qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione basata sul sesso che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli uomini, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in ambito politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro settore. Oltre a condannare ogni forma di discriminazione, la Convenzione impegna gli Stati firmatari ad adottare, senza indugio, politiche volte alla sua eliminazione, a sancire nei rispettivi ordinamenti il principio di uguaglianza tra uomini e donne e ad assumere misure legislative e di altro tipo idonee a vietare la discriminazione. Ne deriva che gli obblighi degli Stati firmatari, tra cui la Spagna, non discendono più esclusivamente dalle scelte di politica interna, ma da un impegno comune assunto a livello internazionale, la cui violazione può essere fatta valere dinanzi agli organi giurisdizionali competenti.

La Raccomandazione generale n. 19 del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne³³ ha sottolineato come la violenza contro le donne costituisca una forma di discriminazione idonea a compromettere gravemente l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli uomini, raccomandando agli Stati di includere nelle proprie analisi informazioni specifiche sulla violenza e sulle misure adottate per contrastarla. Tale impostazione è stata ulteriormente sviluppata dalla Raccomandazione generale n. 35 del 26 luglio 2017³⁴,

³¹ Dichiarazione universale dei diritti umani adottata e proclamata con la risoluzione 217 A (III) dell'Assemblea generale del 10 dicembre 1948.

³² Strumento di ratifica del 16 dicembre 1983 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, adottata a New York il 18 dicembre 1979. BOE n. 69 del 21 marzo 1984.

³³ Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani. [*Violenza Contro Le Donne: 29/01/92 Cedaw Recom. Generale 19. \(Commenti Generali\) Raccomandazione Generale 19;*](#)

³⁴ [*Raccomandazione generale n. 35 del 26 luglio 2017 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne.*](#) «Nonostante questi progressi, la violenza di genere contro le donne, commessa da Stati, organizzazioni intergovernative o attori non statali, individui e gruppi armati tra gli altri, rimane diffusa in tutti i Paesi, con un alto grado di impunità. Si manifesta in una serie di forme multiple, interconnesse e ricorrenti, in una varietà di ambienti, da quelli privati a quelli pubblici, compresi gli ambienti tecnologici, e trascende i confini nazionali nel mondo globalizzato di oggi. In molti Stati, la legislazione per affrontare la violenza di genere

7-8/2026

nella quale si evidenzia che la violenza contro le donne non rappresenta una questione circoscritta a singoli contesti sociali, bensì una piaga globale che richiede l'impegno fermo e coordinato di tutti gli Stati. In tale documento si afferma che l'*opinio iuris* e la prassi statale dimostrano come il divieto della violenza di genere contro le donne abbia ormai acquisito lo *status* di principio di diritto internazionale consuetudinario. La Raccomandazione denuncia inoltre la carenza, in alcuni ordinamenti, di una legislazione adeguata a fronteggiare la violenza contro le donne, aggravata da interpretazioni distorte di tradizioni culturali o religiose³⁵ e dall'impatto delle nuove tecnologie, che hanno aperto ambiti di criminalità fino a tempi recenti sconosciuti³⁶.

A livello regionale europeo, il Consiglio d'Europa, nel Rapporto finale di attività sulla violenza di genere elaborato nell'ambito della campagna paneuropea per la lotta contro la violenza sulle donne (2006–2008)³⁷ ha riconosciuto le difficoltà incontrate da molti Stati nell'attuazione delle raccomandazioni formulate sia dallo stesso Consiglio sia da altre istituzioni internazionali. Il rapporto evidenzia come, accanto alle misure legislative, penali e procedurali, risultino essenziali interventi di sensibilizzazione, educazione e formazione, finalizzati a prevenire la violenza, garantire un'efficace protezione delle vittime e assicurare un'adeguata erogazione dei servizi. In tale contesto, si sottolinea la necessità di modificare atteggiamenti e convinzioni che legittimano la violenza, di informare le donne sui diritti e sui servizi disponibili e di formare adeguatamente il personale coinvolto. Ciò richiede programmi di ampio respiro e di lungo periodo, incentrati su specifici aspetti dell'educazione personale e sociale. Il

contro le donne è inesistente, insufficiente o mal attuata. L'erosione dei quadri giuridici e politici volti a eliminare la discriminazione o la violenza di genere, spesso giustificata in nome della tradizione, della cultura, della religione o dell'ideologia fondamentalista, e le significative riduzioni della spesa pubblica, spesso come parte delle cosiddette "misure di austerità" sulla scia delle crisi economiche e finanziarie, contribuiscono a indebolire ulteriormente le risposte statali. In un contesto di riduzione degli spazi democratici e di conseguente deterioramento dello Stato di diritto, tutti questi fattori contribuiscono alla persistenza della violenza di genere contro le donne e portano a una cultura dell'impunità.»

³⁵ V. l'Introduzione, che nel paragrafo 7, sottolinea: «In molti Stati, la legislazione per affrontare la violenza di genere contro le donne è inesistente, insufficiente o mal attuata. L'erosione dei quadri giuridici e politici volti a eliminare la discriminazione o la violenza di genere, spesso giustificata in nome della tradizione, della cultura, della religione o dell'ideologia fondamentalista, e la significativa riduzione della spesa pubblica, spesso come parte delle cosiddette "misure di austerità" a seguito di crisi economiche e finanziarie, contribuiscono a indebolire ulteriormente le risposte dello Stato. In un contesto di riduzione degli spazi democratici e di conseguente deterioramento dello Stato di diritto, tutti questi fattori contribuiscono alla persistenza della violenza di genere contro le donne e portano a una cultura dell'impunità». E come misure legislative generali, vengono raccomandate: «A-29 (c) Abrogare, in particolare nelle leggi consuetudinarie, religiose e indigene, tutte le disposizioni legali che discriminano le donne e quindi sanciscono, incoraggiano, facilitano, giustificano o tollerano tutte le forme di violenza di genere...».

³⁶ Raccomandazione generale n. 35 del 26 luglio 2007, cit., p. 4.

³⁷ Divisione per l'uguaglianza di genere e la tratta di esseri umani. Direzione generale dei diritti umani e degli affari legali. Strasburgo, settembre 2008. «Un prerequisito per un'azione efficace è la definizione di misure sul campo. Non importa quanto sia valida una legge o una politica se non può essere attuata perché, ad esempio, la polizia, i giudici o altri professionisti non sono adeguatamente formati o non sono stati stanziati fondi sufficienti. La mancata applicazione delle leggi ha portato a una diffusa impunità per gli autori di reati negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Questo scoraggia molte donne dal denunciare i casi di violenza e dimostra chiaramente che gli Stati membri stanno violando il diritto delle donne alla protezione e all'assistenza. È necessario monitorare la conformità e raccogliere dati per valutare il funzionamento di leggi, politiche e pratiche.»

documento attribuisce inoltre un ruolo significativo ai mezzi di comunicazione, chiamati a contrastare gli stereotipi sessisti che alimentano concezioni discriminatorie, e ribadisce l'importanza dell'educazione, in particolare rivolta a bambini e adolescenti, quale strumento di prevenzione primaria della violenza di genere.

La Corte europea dei diritti dell'uomo³⁸, quale massima autorità giurisdizionale per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel continente europeo, è competente a esaminare i ricorsi presentati da individui, associazioni o Stati contraenti per presunte violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sulla base della propria giurisprudenza e della dottrina dell'obbligo positivo, la Corte ha affermato che gli Stati possono essere tenuti ad adottare specifiche misure di protezione dei diritti fondamentali. Tale costruzione interpretativa trova riscontro anche nella Costituzione spagnola, che all'articolo 10, paragrafo 2, prevede l'interpretazione delle norme sui diritti fondamentali in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e ai trattati internazionali ratificati dalla Spagna. In relazione agli articoli 1.1 e 9.2 CE, che configurano la Spagna come uno Stato sociale e democratico di diritto e attribuiscono ai poteri pubblici il compito di rendere effettive la libertà e l'uguaglianza, risulta evidente che l'inazione statale nella tutela di tali diritti può essere oggetto di sindacato dinanzi agli organi giurisdizionali internazionali, tra cui la Corte europea dei diritti dell'uomo³⁹. Tra gli strumenti più rilevanti di cooperazione internazionale, come noto, si colloca la Convenzione di Istanbul⁴⁰, firmata dalla Spagna e pubblicata nel Boletín Oficial del Estado il 6 giugno 2014. Essa mira a creare un quadro complessivo di politiche e misure per la protezione e l'assistenza di tutte le vittime della violenza contro le donne e della violenza domestica, promuovendo la cooperazione internazionale e un approccio integrato volto alla prevenzione e all'eliminazione del fenomeno. I principi enunciati all'articolo 1 trovano sviluppo nel resto della Convenzione e impongono agli Stati contraenti, tra cui la Spagna, l'adeguamento dei propri meccanismi di intervento agli obblighi assunti.

³⁸Si veda il sito ufficiale del Consiglio d'Europa.

³⁹ T. FREIXES SANJUÁN, *Las principales construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El standard mínimo exigible a los sistemas internos de derechos en Europa*, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 11-12, 1995, pp. 97-115.

⁴⁰ Strumento di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul l'11 maggio 2011. BOE n. 137 del 6 giugno 2014. «1. Gli obiettivi della presente Convenzione sono: a) Proteggere le donne contro ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; b) Contribuire all'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e promuovere una reale uguaglianza tra donne e uomini, compresa l'emancipazione delle donne; c) Elaborare un quadro globale, politiche e misure di protezione e assistenza a tutte le vittime della violenza contro le donne e della violenza domestica; d) Promuovere la cooperazione internazionale per eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; e) Sostenere e assistere le organizzazioni e le forze dell'ordine a cooperare efficacemente per adottare un approccio integrato per eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica. 2. Al fine di garantire l'effettiva attuazione delle sue disposizioni da parte delle Parti, la presente Convenzione stabilisce uno specifico meccanismo di follow-up.»

Analoga rilevanza assume la Convenzione di Budapest⁴¹ sulla criminalità informatica, che affronta l'uso criminale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le definizioni contenute nell'articolo 1 delineano uno scenario profondamente diverso rispetto ai modelli tradizionali di criminalità, in cui l'*iter criminis* può attraversare molteplici spazi giuridici, sia sostanziali sia procedurali. L'utilizzo delle tecnologie digitali per la commissione di reati di violenza di genere in ambienti online impone agli Stati di dotarsi di strutture specializzate e di rafforzare la cooperazione internazionale, poiché le tradizionali regole di competenza territoriale possono rendere difficoltoso il perseguimento dei reati e, in casi estremi, favorire l'impunità. Gli strumenti utilizzati per tali condotte possono consistere in sistemi informatici o nella diffusione di dati tramite fornitori di servizi, con attività avviate in uno Stato, server collocati in un altro e vittime residenti in Paesi ancora diversi. In assenza di una cooperazione internazionale effettiva e di un'armonizzazione dei sistemi sanzionatori e procedurali risulta complesso perseguire tali forme di aggressione. In tale contesto, l'articolo 22 della Convenzione di Budapest disciplina la competenza giurisdizionale, prevedendo criteri di attribuzione e di risoluzione dei conflitti di giurisdizione che richiedono la collaborazione degli Stati per individuare il foro più appropriato.

In ambito dell'Unione europea, tra i più recenti atti di rilievo si annovera la risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sull'integrazione della dimensione di genere nel Parlamento europeo⁴². Sulla base degli articoli 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea⁴³, che sanciscono la parità tra uomini e donne quale valore fondamentale dell'Unione, nonché dell'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che impone la promozione della parità di genere in tutte le politiche e azioni dell'Unione, il principio di uguaglianza di genere emerge come cardine dell'ordinamento europeo. Il complesso dei riferimenti alle organizzazioni internazionali che hanno affrontato il fenomeno della violenza di genere dimostra che si tratta di un problema di portata globale e non meramente locale, che richiede politiche

⁴¹Strumento di ratifica della Convenzione sulla criminalità informatica, redatto a Budapest il 23 novembre 2001. BOE n. 226 del 17 settembre 2010. «Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari della presente Convenzione; Considerando che l'obiettivo del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri; Riconoscendo il valore di intensificare la cooperazione con gli Stati Parti della presente Convenzione; Convinti della necessità di attuare, in via prioritaria, una politica penale comune volta a proteggere la società dalla criminalità informatica, tra l'altro, adottando una legislazione adeguata e promuovendo la cooperazione internazionale; Consapevoli dei profondi cambiamenti apportati dalla digitalizzazione, dalla convergenza e dalla continua globalizzazione delle reti informatiche; preoccupati del fatto che le reti informatiche e le informazioni elettroniche possano essere utilizzate anche per commettere reati e che le prove relative a tali reati possano essere archiviate e trasmesse attraverso tali reti; Riconoscendo la necessità di cooperazione tra gli Stati e il settore privato nella lotta contro la criminalità informatica, nonché la necessità di proteggere gli interessi legittimi nell'uso e nello sviluppo delle tecnologie dell'informazione; Ritenendo che la lotta efficace contro la criminalità informatica richieda una cooperazione internazionale rafforzata, rapida e operativa in materia penale.»

⁴² [Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sull'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo \(2018/2162\(INI\)\)](#).

⁴³ Il [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) è uno dei quattro documenti costitutivi dell'Unione europea, insieme al Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht), al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Trattato Euratom) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FCR).

coordinate di prevenzione e repressione e un impegno costante di cooperazione tra gli Stati. Ciò risulta particolarmente evidente quando le modalità di commissione dei reati travalicano i confini territoriali, grazie all'uso delle tecnologie digitali, rendendo inadeguate le tradizionali regole di giurisdizione. È tuttavia incoraggiante constatare come la crescente consapevolezza internazionale di tale fenomeno si sia tradotta in prese di posizione e in atti concreti da parte delle principali istituzioni sovranazionali.

Le Nazioni Unite, UN Women⁴⁴ e le organizzazioni regionali, tra cui il Consiglio d'Europa, hanno sollecitato gli Stati ad adottare risorse efficaci per contrastare le violazioni dei diritti umani, tra cui la violenza contro le donne, tra le più diffuse a livello globale. In tale direzione, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato l'esistenza di un obbligo positivo in capo agli Stati di garantire la tutela dei diritti dei propri cittadini, esortandoli ad aggiornare i meccanismi di risposta, sia sul piano sostanziale sia su quello procedurale, al fine di prevenire e reprimere la violenza di genere, anche mediante l'adozione di sanzioni in caso di inadempienza.

Le considerazioni illustrate consentono di concludere che, nonostante la frammentazione normativa e le difficoltà poste dalla criminalità informatica, si assista ad una progressiva concretizzazione di standard minimi di protezione che tutti gli Stati sono tenuti a garantire alle vittime di violenza di genere. Tuttavia, poiché l'evoluzione tecnologica procede più rapidamente rispetto agli interventi normativi, non è possibile abbassare la soglia di attenzione, soprattutto alla luce dei dati che continuano a evidenziare l'insufficienza delle risposte istituzionali di fronte alla persistenza di abusi e omicidi di donne.

4. Il Patto di Stato sulla violenza di genere: un altro meccanismo statale per la prevenzione della violenza di genere.

Dopo l'adozione della Legge 1/2004 si è avvertita la necessità di procedere a un suo miglioramento e aggiornamento. A tal fine, il Congresso dei Deputati ha approvato all'unanimità, il 23 novembre 2016, una proposta non legislativa volta a promuovere un Patto di Stato contro la violenza di genere. Per l'elaborazione di tale Patto è stata istituita una Sottocommissione nell'ambito della Commissione per l'Uguaglianza del Congresso, la quale, dopo aver ascoltato sessantasei esperti, ha approvato il 24 luglio 2017 una relazione contenente fino a 213 misure da includere nel Patto di Stato⁴⁵. Successivamente, il documento, dopo l'esame in Commissione, è stato trasmesso alla plenaria del Congresso il 28 settembre 2017 (fascicolo n. 154/2) ed è stato approvato in tale sede, come comunicato dal Presidente del Congresso dei Deputati al Vicepresidente del Governo e Ministro della Presidenza e per le Amministrazioni territoriali il 29 settembre 2017. Parallelamente, il 21 dicembre 2016 la Commissione per la Parità del Senato ha predisposto una relazione contenente 265 misure, approvata dalla medesima

⁴⁴ [UN-Women](#).

⁴⁵ Gazzetta ufficiale del Congresso dei Deputati. Segreteria Generale, [Relazione della Sottocommissione creata nell'ambito della Commissione per l'Uguaglianza in relazione al Patto di Stato in materia di violenza di genere](#).

Commissione il 28 luglio 2017 e ratificata all'unanimità dalla sessione plenaria del Senato il 13 settembre dello stesso anno⁴⁶. Nel resoconto delle sedute del Senato del 18 luglio 2017 si riconosce che, pur rappresentando la Spagna un punto di riferimento tra i Paesi del proprio contesto in questa lotta, permane ancora un lungo cammino da percorrere, poiché la violenza contro le donne non si arresta, si perpetua e assume nuove forme, da cui l'urgenza del Patto. Per l'attuazione del Patto di Stato, il Regio decreto-legge 9/2018⁴⁷ del 3 agosto ha introdotto una serie di misure di protezione delle vittime, tra cui il rafforzamento dell'assistenza legale, la possibilità di accreditare lo *status* di vittima mediante altre forme verificabili anche in assenza di denuncia, la tutela dei figli minori delle vittime di violenza di genere e specifiche disposizioni di carattere economico e finanziario.

L'“accreditamento” di una situazione di violenza di genere attraverso segnalazioni provenienti da istituzioni sociali, servizi specializzati o strutture di accoglienza dell'amministrazione competente, ovvero “a qualsiasi altro titolo”, ai sensi dell'articolo 23 del Regio decreto-legge 9/2018, costituisce tuttavia una misura discutibile. Il riconoscimento amministrativo della condizione di vittima di violenza di genere, in assenza di denuncia o di una decisione giudiziaria, pone rilevanti interrogativi dal punto di vista del diritto processuale penale. In particolare, ci si può chiedere se il funzionario pubblico che venga a conoscenza di un fatto penalmente rilevante sia tenuto ad adempiere all'obbligo di denuncia previsto per i reati perseguibili d'ufficio⁴⁸ o, comunque, se il silenzio possa comportare una forma di responsabilità per omissione. Tale problematica si intreccia con quanto previsto dall'articolo 27 della Convenzione di Istanbul, che incoraggia chiunque assista alla commissione di atti di violenza rientranti nel suo ambito di applicazione, o abbia fondati motivi di ritenere che tali atti possano essere commessi o reiterati, a segnalarli alle autorità o alle organizzazioni competenti⁴⁹.

Sul versante opposto del fatto criminoso si colloca il presunto autore, che, in base a una dichiarazione resa dalla vittima presso un centro amministrativo di assistenza, verrebbe indicato come abusante “*inaudita altera parte*”. Ciò risulta incompatibile con i principi fondamentali del diritto penale, in quanto lesivo della presunzione di

⁴⁶ [Diario delle sessioni, Cortes Generales, Senato.](#)

⁴⁷ Regio decreto-legge 9/2018, del 3 agosto, sulle misure urgenti per lo sviluppo del Patto di Stato contro la violenza di genere. BOE n. 188 del 4 agosto 2018. «*La relazione della Legge organica 1/2004, del 28 dicembre, sulle misure di protezione globale contro la violenza di genere, ha sottolineato che la violenza di genere non è un problema che riguarda la sfera privata. Al contrario, si manifesta come il simbolo più brutale della disuguaglianza esistente nella nostra società. È una violenza che si rivolge contro le donne per il fatto stesso di essere donne, perché considerate dai loro aggressori prive dei diritti minimi di libertà, rispetto e capacità decisionale. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul l'11 maggio 2011, all'articolo 5.2 richiede alle parti della Convenzione di adottare le necessarie misure legislative e di altro tipo per agire con la dovuta diligenza al fine di prevenire, indagare, punire e fornire riparazione per gli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione.*»

⁴⁸ A questo proposito, si veda l'obbligo di denuncia imposto dall'art. 262 del LECr., fermo restando il dovere generale di denuncia di chiunque assista alla commissione di un reato pubblico, di cui all'art. 259 LECr. o ne sia a conoscenza (art. 264 LECr.); e tutto questo, in conformità con l'art. 27 della Convenzione di Istanbul.

⁴⁹ [Strumento di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul l'11 maggio 2011](#), cit.

innocenza, del diritto di difesa, del contraddittorio e dell'immediatezza giudiziaria, ossia del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 24 CE.

È indubbio che tanto la società civile quanto le autorità pubbliche siano consapevoli della necessità di affrontare la violenza di genere sui piani della prevenzione e della repressione. Tuttavia, i risultati conseguiti, alla luce dei dati forniti dall'Osservatorio statale sulla violenza contro le donne, non appaiono soddisfacenti. Il numero di donne uccise dai propri partner non accenna a diminuire, così come non si arrestano le diverse forme di abuso.

Va riconosciuto che sradicare una piaga di tale portata non è compito agevole. Tuttavia, l'insoddisfazione per i risultati ottenuti non può indurre lo Stato – e, nel modello territoriale spagnolo, le Comunità autonome nell'ambito delle rispettive competenze legislative – a legiferare in modo affrettato e poco riflessivo in materia di violenza di genere, dimenticando che si tratta di una condotta penalmente rilevante che deve essere affrontata tenendo conto delle istanze e garanzie sia dei soggetti passivi sia di quelli attivi dell'illecito. L'assistenza giuridica e sociale alle vittime, doverosa e necessaria, non può giustificare l'adozione di norme che comprimano i principi fondamentali del diritto penale. Emblematico, in tal senso, è il sistema di accreditamento della violenza di genere previsto dall'articolo 30 della Legge 7/2018 del 30 luglio del Parlamento dell'Andalusia⁵⁰.

Tale disposizione stabilisce che, ai fini del riconoscimento dei diritti previsti dalla legge, solo in uno dei casi indicati è richiesta una risoluzione giudiziaria, un ordine di protezione, l'adozione di misure cautelari o una sentenza di condanna per violenza di genere. Nelle restanti ipotesi è sufficiente una certificazione amministrativa, una relazione del Pubblico Ministero (che non esercita funzioni giurisdizionali), o un rapporto dell'autorità di polizia attestante l'esistenza di indizi ragionevoli della condizione di vittima. Ciò attribuisce alla polizia un ruolo quasi giurisdizionale nella valutazione di indizi di reato. Questa possibilità di attestare in sede amministrativa la commissione di un atto penalmente rilevante al fine di ottenere benefici sociali entra in tensione con l'esenzione dall'obbligo di testimoniare prevista dall'articolo 416 della Legge che disciplina il processo penale, di cui molte vittime si avvalgono nel processo. Questa scelta è comprensibile, considerata la peculiarità della violenza di genere, che spesso comporta una profonda perdita di autonomia personale della donna, vittima di una condotta posta in essere da una persona conosciuta, convivente e, non di rado, padre dei propri figli.

La mancanza di prova derivante dalla non dichiarazione della vittima, se non supportata da altri elementi, conduce frequentemente all'assoluzione dell'imputato. Sarebbe pertanto auspicabile una procedura che eviti la ri-vittimizzazione, attribuendo valore probatorio alla prima dichiarazione resa davanti al giudice, senza obbligare la vittima a reiterarla in dibattimento. Non appare invece raccomandabile e risulta decisamente contraddittorio che una dichiarazione resa in sede amministrativa,

⁵⁰ *Accreditamento della violenza di genere*, Legge 7/2018, del 30 luglio, che modifica la Legge 13/2007, del 26 novembre, sulle misure di prevenzione e protezione globale contro la violenza di genere. BOJA n. 148 del 1° agosto 2008.

finalizzata all'assistenza sociale, assuma un valore quasi probatorio della commissione di un reato, mentre la medesima dichiarazione venga poi sottratta al vaglio processuale in sede penale.

La normativa in esame, ispirata alla Convenzione di Istanbul e all'esigenza di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché agli indirizzi dell'Unione europea, mira indubbiamente a facilitare l'assistenza sociale ed economica delle vittime. Tuttavia, essa si fonda su una dichiarazione amministrativa di un fatto penalmente rilevante, che implica l'attribuzione di responsabilità criminale a un soggetto determinato, circostanza inammissibile nel diritto penale. Sebbene l'articolo 18, paragrafo 4, della Convenzione di Istanbul intenda agevolare l'accesso ai servizi sociali senza subordinare tale accesso alla volontà della vittima di intraprendere un'azione penale, l'estensione di tale lodevole obiettivo fino a consentire a un organo amministrativo di certificare l'esistenza di una situazione di violenza di genere risulta problematica. Un funzionario amministrativo non dispone né della competenza giurisdizionale né delle garanzie necessarie per attestare la commissione di un reato, in violazione dei principi di cui all'articolo 24 CE, tra cui il diritto di difesa e la presunzione di innocenza. Inoltre, tale certificazione potrebbe essere utilizzata come prova documentale in un eventuale procedimento penale, invertendo di fatto l'onere della prova a carico dell'imputato.

In chiave critica, occorre infine interrogarsi se il Patto di Stato, dopo tre anni dalla sua approvazione e a distanza di tredici anni dall'entrata in vigore della LOPIVG, abbia dimostrato un'effettiva capacità di produrre progressi significativi nel contrasto a questa piaga sociale. Le resistenze all'adozione di un diritto penale di genere, unite a riforme sostanziali e procedurali che non hanno fornito risultati univoci nella prassi giudiziaria⁵¹, nonché ai dati statistici che non attestano una riduzione significativa della violenza, contribuiscono a delineare un quadro normativo che sembra presentare, allo stato, più rischi che reali avanzamenti⁵².

⁵¹M. TARDÓN OLMOS, *La interpretación de la análoga relación de afectividad "aún sin convivencia"*, in *Poder Judicial*, 2009.

⁵² V. C. VILLACAMPA ESTIARTE, *Pacto de estado en materia de violencia de género: ¿más de lo mismo?*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2018, pp. 1-38.

7-8/2026

VIOLENZA DI GENERE E FORMAZIONE DEL CONVINCIMENTO: IL SUPERAMENTO DEGLI STEREOTIPI TRA PROVA DICHIARATIVA E RIFORMA DEL FEMMINICIDIO

di Sarah Grieco

La violenza di genere, quando approda nel processo, non è più un “fatto privato”: è un racconto che chiede di essere ascoltato, ricostruito e riconosciuto. Il processo può divenire luogo di giustizia oppure trasformarsi in un nuovo “teatro” di violenza simbolica, che trova espressione nei fenomeni di vittimizzazione secondaria, inizialmente emersi nelle Carte internazionali e, oggi, espressamente recepiti anche nel nostro ordinamento con la recente legge n. 181/2025. Il legislatore, negli ultimi anni, ha progressivamente rafforzato il versante repressivo del contrasto alla violenza di genere. Si pensi, solo per richiamare gli interventi più recenti, all’introduzione del reato autonomo di femminicidio, così come alla proposta di riformulazione della nozione di violenza sessuale, nell’ambito dell’intervento volto a rimodellare l’art. 609 bis c.p. Tuttavia, le maggiori difficoltà si manifestano sul terreno della prova. Il nostro Paese, nonostante l’imponente armamentario legislativo progressivamente introdotto, continua ad essere richiamato dagli organismi internazionali per ritardi nelle indagini e insufficiente valutazione del rischio, nonché per la persistente tendenza all’utilizzo di linguaggi e motivazioni che finiscono con il “colpevolizzare” le persone offese, innescando meccanismi di vittimizzazione secondaria. Il presente contributo mira, così, al “cuore” più fragile e complesso dei procedimenti in materia di violenza di genere: la formazione del convincimento del giudice quando l’intera ricostruzione dei fatti dipende, in misura pressoché esclusiva, dalla “parola” della vittima. La recente riforma in materia di femminicidio, pur tra le criticità emerse sul piano della tecnica normativa, della costruzione della nuova fattispecie incriminatrice e della previsione della pena fissa dell’ergastolo, presenta profili di significativo interesse sotto il versante processuale e ordinamentale. Essa investe, più in profondità, il terreno delle categorie interpretative attraverso cui il sistema giudiziario è chiamato a leggere la violenza di genere, imponendo il superamento di modelli valutativi apparentemente neutrali ma incapaci di coglierne la dimensione strutturale e discriminatoria.

SOMMARIO: 1. Presupposti metodologici: *naming* e dimensione di genere – 2. La cornice normativa tra tutela delle vittime e obbligo di indagine effettiva – 3. Le “incertezze” probatorie che connotano i processi di violenza di genere – 4. I profili di violazione delle convenzioni europee – 5. Gli stereotipi di genere come vizio di motivazione – 6. Superamento degli stereotipi e tutela processuale nella recente riforma sul femminicidio.

1. Presupposti metodologici: *naming* e dimensione di genere.

Con l’avvio del nuovo millennio, il legislatore nazionale ha messo in campo, a più riprese, un’intensa produzione normativa volta a contrastare la violenza domestica

e di genere, in considerazione della progressiva intensificazione del fenomeno criminale e in conformità agli obblighi derivanti dagli impegni assunti sul piano sovranazionale e internazionale.

La prospettiva attraverso cui il legislatore interno si è mosso non è stata, propriamente, quella della tutela dei diritti fondamentali delle donne o, più genericamente, di coloro che subiscono violenza per l'appartenenza ad un dato genere – laddove il genere, a differenza del sesso, è inteso come un insieme di ruoli sociali predefiniti (l'accudimento della casa e dei figli, condizioni di inferiorità economica e decisionale) – quanto quella della tutela della sicurezza pubblica¹.

Nonostante la *Convenzione di Istanbul*² abbia sottolineato, già in sede di classificazioni, come tutti gli atti di violenza contro le donne siano espressione di un differenziale strutturale di potere, in quanto connotati dalla volontà di colpire la donna “in quanto tale”³, il nostro legislatore è stato, a lungo, incapace di leggere la violenza come una grande questione culturale e strutturale del nostro Paese.

Tale incapacità ha comportato una sopravvalutazione dello strumento penale, a discapito di quelli di più ampio respiro, con la mancata introduzione della “dimensione di genere” nei reati di violenza contro le donne e la sostanziale violazione degli obblighi convenzionali che ripudiano categorie interpretative “neutre”, incapaci di leggere il contesto di potere e controllo che caratterizza questi abusi⁴.

¹ Così F. CASSIBBA, *Le vittime di genere alla luce delle Convenzioni di Lanzarote e di Istanbul*, in M. BARGIS, H. BELLUTA (a cura di), *Vittima di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Torino, 2017, p. 67. L'A. critica l'approccio emergenziale e l'utilizzo della decretazione d'urgenza nel settore. «Semmai, è vero che l'urgenza d'intervenire è il velenoso frutto dalla sottovalutazione del fenomeno da parte del legislatore, che – a sua volta e paradossalmente – diviene motore delle risposte di tipo emergenziale, ove si privilegia l'obiettivo della repressione e si marginalizzano i necessari interventi di più ampio respiro, indipendenti dagli strumenti di tipo penale». In breve, si dimentica che «la violenza sulle donne non è una questione di ordine pubblico».

² *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione della lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*, adottata l'11 maggio 2011, ratificata dall'Italia con la legge n. 77/2013, entrata in vigore il 1° agosto 2014. L'Unione europea ha concluso il processo di adesione alla Convenzione il 1° giugno 2023. È il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che propone un quadro normativo completo e integrato a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza.

³ Questa formula è già stata declinata dalle fonti internazionali a definire il dato caratterizzante della violenza di genere: l'art. 3, lett. d), della *Convenzione di Istanbul* definisce la violenza contro le donne basata sul genere come «qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato». Analogamente, ai sensi dell'art. 2, lett. a), della più recente Direttiva 2024/1385, la «violenza contro le donne» va intesa come «qualsiasi atto di violenza di genere perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché donne, ragazze o bambine, o che colpisce le donne, le ragazze o le bambine in modo sproporzionato, che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata». La “matrice culturale” e la “natura strutturale” dei reati di violenza contro le donne è stata, più volte, evidenziata anche dalla giurisprudenza interna. Cfr. Cass. pen., Sez. VI, sentenza n. 28217 del 20 dicembre 2022. La Corte qualifica questa specifica forma di violenza come una «manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali fra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini ed impedito la loro piena emancipazione».

⁴ P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *Il diritto penale non è un diritto per le donne: il caso della legittima difesa*, in *Questione*

L'esperienza, del resto, ha messo in evidenza, solo per citare alcuni esempi, come gli interventi di prevenzione e protezione siano del tutto inefficaci se la violenza di genere viene letta come problema individuale (fragilità personali) o di conflittualità di coppia (fra due soggetti parimenti inadeguati).

Solo con la recente riforma in materia di *femminicidio*⁵, che ha reso esplicita l'esigenza del c.d. *naming* - pur tra le molteplici criticità sul piano della tecnica normativa e delle sue implicazioni sistematiche⁶ - si è posto, per la prima volta, un chiaro *focus* sulla "matrice antropologica" della violenza contro le donne.

La riforma - anche sull'onda delle spinte internazionali⁷ - ha tipizzato l'origine discriminatoria della condotta, valorizzando le dinamiche relazionali, culturali e sociali

giustizia, 19 gennaio 2023; I. BOIANO, *Nominare la violenza maschile contro le donne: diritto penale e giustizia tra conflitto simbolico e responsabilità politica*, in *Giustizia Insieme*, 4 aprile 2025.

⁵ Legge 2 dicembre 2025, n. 181, *Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 280 del 2 dicembre 2025 ed entrata in vigore il 17 dicembre 2025. Per un'illustrazione dettagliata della riforma cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio Penale, *Relazione su novità normativa, Legge 2 dicembre 2025, n. 181, Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime*, Rel. n.4/2026, 14 gennaio 2026, 5. Cfr. anche F. MENDITTO, *Valutazioni e proposte sul DDL avente ad oggetto l'introduzione del delitto di femminicidio*, in *Giurisprudenza Penale*, 11/2025. Per una rassegna delle legislazioni straniere in cui il femminicidio è stato recepito, E. CORN, *Il femminicidio come fattispecie penale. Storia, comparazione, prospettive*, Napoli, 2017, p.113; B. SPINELLI, *Femminicidio, dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, 2008, p.121.

⁶ L'introduzione del nuovo reato di femminicidio è stata motivo di accesi dibattiti in dottrina. A chi ha ritenuto la riforma opportuna e necessaria, si sono contrapposti coloro che hanno giudicato l'intervento normativo non necessario, attesa la presenza delle forme aggravate di omicidio, contrario al principio di uguaglianza e ragionevolezza, rivolgendo una critica anche alla tecnica normativa utilizzata, contraria alla tipicità e determinatezza richiesta per la fattispecie. Sulla necessità della riforma cfr., *ex plurimis*, P. DI NICOLA TRAVAGLINI, [Il femminicidio esiste ed è un delitto di potere](#), in questa Rivista, 5/2025; C. PECORELLA, [Perché può essere utile una fattispecie di femminicidio](#), in questa Rivista, 2 giugno 2025; I. BOIANO, *Nominare la violenza maschile contro le donne: diritto penale e giustizia tra conflitto simbolico e responsabilità politica*, in *Giustizia Insieme*, 4 aprile 2025. Per una visione critica si vedano, tra gli altri, i commenti di G. FIANDACA, [Cari prof. di diritto penale, è ora di protestare contro il delitto di femminicidio](#), in questa Rivista, 14 marzo 2025; M. DONINI, [Perché non introdurre un reato di femminicidio che c'è già](#), in questa Rivista, 18 marzo 2025; F. MENDITTO, [Riflessioni sul delitto di femminicidio](#), in questa Rivista, 2 aprile 2025; A. PUGIOTTO, [La mimosa all'occhiello del populismo penale \(prima parte\)](#), in questa Rivista, 2 aprile 2025; F. FILICE, A. ROTOLI, *Profili critici e possibili proposte correttive al Disegno di legge n. 1433 del 2025, per l'introduzione del delitto di femminicidio*, in *Questione Giustizia*, 12 maggio 2025; V. MONGILLO, *Diritto penale e ingegneria simbolica: i limiti della proposta di un nuovo delitto di femminicidio e le esigenze di tutela effettiva*, in questa Rivista, 12 giugno 2025; G.L. GATTA, [Il reato di femminicidio: una proposta da riformulare. Tra real politik e principi costituzionali](#), in questa Rivista, 20 giugno 2025; D. PULITANO, [Messaggi normativi e messaggi culturali. La discussione sul femminicidio](#), in questa Rivista, 21 giugno 2025; M. PELISSERO, [Il disegno di legge sul femminicidio: una proposta di puro populismo penale che distoglie dalle vere questioni culturali di genere](#), in questa Rivista, 5/2025, p. 557 e ss.; V. MANES, *Sul disegno di legge avente ad oggetto l'introduzione del delitto di "femminicidio"*, in *Giurisprudenza Penale*, 7-8/2025; R. BARTOLI, [Il tornante del femminicidio: si compirà il passaggio dal populismo al sadismo penale?](#), in questa Rivista, 15 luglio 2025.

⁷ In particolare, l'ultimo Rapporto del Comitato sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne - CEDAW ha evidenziato la «mancanza di una chiara definizione di discriminazione contro le donne»; cfr. *Concluding Observations on the eighth periodic report of Italy*, CEDAW/C/ITA/8, 27 febbraio 2024,

che le indagini empirico-criminologiche sul fenomeno della violenza di genere hanno, da tempo, individuato come contesti tipici di riferimento⁸.

2. La cornice normativa tra tutela delle vittime e obbligo di indagine effettiva.

La logica sottesa a tutti gli interventi – esplicitata, da ultimo, dalla Direttiva (UE) 2024/1385 – è quella della c.d. protezione funzionale⁹, fondata sulla consapevolezza che il fattore temporale e l’inerzia istituzionale rappresentano variabili di rischio concreto nei delitti connotati da dinamiche relazionali asimmetriche e reiterative.

Il sistema penale finisce, così, per acquisire una nuova e inedita veste: la funzione preventiva, tipica della pena e del diritto sostanziale, viene svolta dal diritto processuale.¹⁰

Al rito penale è stata, progressivamente, richiesta una risposta pronta e robusta non tanto al bisogno diffuso di sicurezza quanto a quello individuale di protezione della vittima, in quanto il rischio di ripetizione e di *escalation* di questa forma di violenza è particolarmente alto, in ragione della struttura relazionale e dell’andamento “ciclico” della violenza.

Da luogo tradizionalmente destinato all’accertamento della responsabilità dell’imputato, il sistema processuale diventa, così, il centro della protezione dal crimine. In questo settore, l’intreccio tra pericolosità (dei comportamenti violenti), punizione (degli autori di violenza) e protezione (delle vittime di violenza) è reso particolarmente evidente nelle scelte coltivate nei documenti giuridici internazionali, i quali hanno rappresentato una spinta e una guida autorevole per i legislatori nazionali¹¹.

www.ohchr.org/en/documents/concludingobservations/cedawcitaco8-concludingobservations-eighth-periodic-report-italy.

⁸ Si rimanda agli *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere* istituita con deliberazione del Senato del 16 ottobre 2018, prorogata il 5 febbraio 2020 e poi istituita con legge 9 febbraio 2023, n. 12.

⁹ Per “protezione funzionale” si intende la risposta efficace del sistema giudiziario ai bisogni di sicurezza della vittima, prevenendo ulteriori rischi e minimizzando la vittimizzazione secondaria, secondo l’approccio “globale e integrato” alla violenza nei confronti delle donne ed alla violenza domestica, della *Convenzione di Istanbul* basato sui quattro pilastri: prevenzione, protezione, azione penale e politiche integrate.

¹⁰ F. CASSIBBA, *Le vittime di genere alla luce delle Convenzioni di Lanzarote e di Istanbul*, cit., p.70.

¹¹ A. MARANDOLA, *Il “processo” alla violenza di genere*, in *De Iustitia et Iure*, 1/2025, p. 71.

Come è noto, la *Convenzione di Istanbul* è stata, dapprima, recepita con la L. 77/2013¹² per, poi, essere ulteriormente potenziata, seppur in via “emergenziale”¹³, con la successiva legge 15 ottobre 2013, n. 119: la nozione di «delitti commessi con violenza alla persona», trova cittadinanza nell’ordinamento italiano, unitamente a numerose prerogative informative della persona offesa¹⁴.

In linea con i dettami sovranazionali¹⁵, fa il suo ingresso un intervento “multilivello”, in grado di incidere sia sul piano sostanziale che su quello processuale e

¹² Legge 27 giugno 2013, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011*. La legge, lungi dall’introdurre nuove fattispecie penali, opera come norma-quadro di rango sovranazionale, imponendo allo Stato obblighi di prevenzione, protezione e repressione della violenza di genere e domestica, richiamati dalla normativa sovranazionale e ridefinisce il fenomeno in termini di violazione dei diritti umani e discriminazione basata sul genere, ponendo, così, le basi per un approccio sistemico di diritto sostanziale e processuale. In particolare, all’art.3, lett. a): «...con l’espressione “violenza nei confronti delle donne” si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata». Sotto il profilo processuale, il legislatore ha agito lungo tre direttrici fondamentali: maggiori oneri informativi rivolti alla persona offesa, che acquisisce centralità; un potenziamento delle misure cautelari; una differente modalità di assunzione delle dichiarazioni della persona offesa volte a proteggerla da eventuali rischi di vittimizzazione.

¹³ 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*, convertito, con modificazioni, nella Legge 15 ottobre 2013, n. 119. Per una disamina approfondita della normativa cfr., *ex plurimis*, F. MENDITTO, *La legge 119/13 in materia di contrasto alla violenza di genere*, in *Questione Giustizia*, 21 ottobre 2013.

¹⁴ In primo luogo, attraverso l’inserimento del comma 2 *bis* nell’art. 299 c.p.p. e di un secondo periodo nel terzo comma della stessa norma, si è previsto l’obbligo di comunicazione immediata alla persona offesa (o al suo difensore), a cura della polizia giudiziaria, dei provvedimenti di revoca o di sostituzione delle misure cautelari ivi contemplate nonché l’onere, a carico del richiedente, di notificare alla medesima la relativa richiesta, a pena di inammissibilità; il tutto, evidentemente, al fine di instaurare un celerissimo contraddittorio cartolare attraverso la presentazione di memorie ai sensi dell’art. 121 c.p.p. nel breve termine di due giorni dalla notifica. In secondo luogo, attraverso l’inserimento del comma 3 *bis* all’art. 408 c.p.p., si è previsto l’obbligo, a carico del pubblico ministero, di dare avviso alla persona offesa della richiesta di archiviazione nei casi di delitti commessi con violenza alla persona (a prescindere dal fatto che quest’ultima abbia richiesto di esserne informata) e l’elevazione a venti giorni del termine per proporre la relativa opposizione. In terzo luogo, intervenendo sul primo comma dell’art. 415 *bis* c.p.p., si è esteso l’obbligo di notificare l’avviso di conclusione delle indagini preliminari anche alla persona offesa (o al suo difensore se nominato) dei delitti di cui agli artt. 572 e 612 *bis* c.p.p.

¹⁵ La struttura complessiva della *Convenzione di Istanbul*, come anticipato, è basata sul paradigma delle c.d. “4 P”: *Prevention* (prevenzione), *Protection* (protezione e sostegno alle vittime), *Prosecution* (perseguimento penale delle condotte lesive), *Policies* (politiche integrate e coordinamento interistituzionale). Prevede, inoltre, l’istituzione di un Gruppo di Esperti (GREVIO), incaricato di monitorare l’attuazione della Convenzione negli Stati parti e di formulare raccomandazioni. Sotto il profilo squisitamente procedurale, a cui è rivolto il Cap. VI della Convenzione, si vuole garantire un equilibrio tra l’effettività dell’azione penale e la centralità della vittima nel processo, strutturando strumenti processuali idonei a prevenire la seconda vittimizzazione durante l’accertamento e la repressione e integrando misure di protezione operative con poteri giudiziari specifici nel corso delle fasi procedurali.

preventivo¹⁶. Da un lato, viene ampliato e rimodulato il catalogo delle aggravanti e delle fattispecie penali rilevanti, potenziando la risposta repressiva dello Stato¹⁷; dall'altro, si consolidano strumenti di tutela anticipata e di protezione della vittima, attraverso le misure di prevenzione amministrativa¹⁸, l'attribuzione di poteri coercitivi urgenti alla polizia giudiziaria¹⁹, nonché il rafforzamento delle misure cautelari personali²⁰ e procedurali²¹.

Sempre in chiave "vittimocentrica", l'impianto riformatore irrobustisce le garanzie procedurali, limitando la disponibilità della querela per il delitto di atti persecutori²² e introduce specifiche tutele per le vittime straniere mediante il permesso di soggiorno per motivi umanitari²³.

Al modello integrato di prevenzione, protezione e repressione, così come delineato dalla L. 119/2013, si affianca il d.lgs. 15 dicembre 2015, n.212²⁴, in attuazione di un'altra fonte sovranazionale: la c.d. *Direttiva Vittime*²⁵. Con quello che è stato uno dei più compiuti tentativi di armonizzazione nell'ambito del processo penale, configurando lo "statuto europeo della vittima", la concezione "atomistica" di tutela delle c.d.

¹⁶ Sui temi cfr. F. ZACCHÈ, *Il sistema cautelare a protezione della vittima*, in *Archivio Penale*, 3/2016, p. 10 e ss.

¹⁷ Trova ingresso una nuova aggravante (art. 61, n. 11 *quinquies*) che aumenta le pene quando i reati (maltrattamenti, lesioni, percosse, violenza sessuale, ecc.) sono commessi in presenza o a danno di un minore o di una persona in stato di gravidanza.

¹⁸ Introduzione e rafforzamento dell'ammonimento del questore per violenza domestica, sul modello di quello per *stalking*.

¹⁹ Art. 384 *bis* c.p.p.: *Allontanamento urgente dalla casa familiare*.

²⁰ Attraverso il potenziamento delle misure cautelari personali e l'ampliamento dei presupposti applicativi in relazione ai reati di violenza domestica e di genere.

²¹ La legge ha potenziato l'efficacia degli strumenti processuali previsti per i reati più frequentemente connessi alla violenza di genere e domestica (arresto obbligatorio in flagranza per determinate fattispecie, trattazione prioritaria dei procedimenti), rendendo più tempestive le risposte della giustizia penale.

²² Irrevocabilità "rafforzata" della querela per atti persecutori (revoca solo in sede giudiziale).

²³ Art. 18 *bis* d.lgs. 286/1998: permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica o persecuzione anche in mancanza di altri titoli di soggiorno, al fine di garantire la protezione e la fuoriuscita dalla situazione di pericolo.

²⁴ Per un approfondimento cfr. S. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella Direttiva 2012/29/UE*, in L. LUPARIA, *Lo statuto europeo della vittima di reato. Modelli di tutela tra direttive dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Milano, 2015.

²⁵ Direttiva 2012/29/UE, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime, e sostituisce la direttiva europea 2011/36/UE. La c.d. *Direttiva vittime* ha lo scopo di istituire norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime, lasciando agli Stati la facoltà di assicurare un livello di tutela più elevato. Si compone di due parti: il *Capo II* indica i diritti individuali della vittima – comprensione, informazione, assistenza, accesso ai servizi – di diretta applicazione negli ordinamenti nazionali, in quanto non interferiscono con lo svolgimento processuale; il *Capo III* riguarda la partecipazione processuale della vittima, fatta salva la compatibilità della norma con la legge nazionale. Dotata, com'è, dell'efficacia vincolante tipica di questo strumento normativo, la direttiva ha un ampio respiro, valido per tutte le vittime di reato, in grado di unificazione legislativa. Per una disamina più approfondita *ex plurimis* cfr. L. LUPARIA, *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Torino, 2016. E.M. CATALANO, *La tutela della vittima nella Direttiva 2012/29 UE e nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista Italiana di Diritto Processuale Penale*, 2014, p.1791 e ss. Sulle discrasie di attuazione della direttiva cfr. N. PASCUCI, *La testimonianza delle persone offese particolarmente vulnerabili alla luce della direttiva 2012/29/UE*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, n.7/2020.

supervittime²⁶ (minori e donne oggetto di violenza, oggetto di protezione delle Convenzioni, rispettivamente, di *Lanzarote*²⁷ e di *Istanbul*) viene integrata dalla protezione della vittima *tout-court*.

In una dimensione sempre più triadica del procedimento²⁸, per la vittima di reato sono rafforzati e meglio specificati alcuni degli obblighi generali già richiamati dalla *Convenzione di Istanbul*, quali il diritto all'informazione, all'assistenza e la protezione nel processo²⁹ oltre ad essere valorizzato il suo interesse individuale all'accertamento del reato, che concorre con l'analogo interesse collettivo rappresentato dalla pubblica accusa. Si assiste, così, ad una sorta di "mutazione genetica" del ruolo della persona offesa nel procedimento penale che, da figura marginale del processo, diventa soggetto titolare di diritti e facoltà, accanto alle parti (pubblico ministero e indagato/imputato). Viene, inoltre, introdotto, per la prima volta, il concetto di «condizioni di particolare vulnerabilità» ex art. 90 *quater* c.p.p.³⁰, con un ampio ventaglio di tutele da apprestare al soggetto particolarmente esposto alla "forza della giurisdizione" che, in base alla specificità della situazione, possono richiedere, ora, strumenti di protezione; ora, mezzi di partecipazione attiva; ora, distanza e assenza allo svolgersi del procedimento; ora, un ruolo centrale e narrante; ora, protezione e isolamento; ora risposte e confronto con l'accusato³¹.

²⁶ Cfr. S. ALLEGREZZA, *La riscoperta della vittima nella giustizia penale europea*, in S. ALLEGREZZA, H. BELLUTA M. GIALUZ, L. LUPÀRIA, *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa ed Italia*, Torino, 2012, p.13.

²⁷ Convenzione adottata dal Comitato dei Ministri d'Europa il 25 ottobre 2007 a Lanzarote ed entrata in vigore il 1° luglio 2010 (*Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale*)

²⁸ S. RECCHIONE, *La vittima cambia il volto del processo penale: le tre parti "eventuali", la testimonianza dell'offeso vulnerabile, la mutazione del principio di oralità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2017, p. 69-90.

²⁹ Sull'argomento – nell'ambito di una ormai vastissima bibliografia – E.M. CATALANO, *La tutela della vittima nella Direttiva 2012/29/UE e nella giurisprudenza delle Corti europee*, cit., p.1801 e ss.; D. FERRANTI, *Strumenti di tutela processuale per la vittima del reato. Sguardo di insieme sulle recenti innovazioni alla luce dell'attuazione della direttiva 2012/29/UE*, in *Penale Diritto e Procedura* (web), 29 gennaio 2016, 1 e ss. Sulle misure di protezione del dichiarante vulnerabile *tout court* e sulla progressiva "liberalizzazione" dell'anticipazione della prova dichiarativa cfr. H. BELLUTA, *Eppur si muove: la tutela delle vittime particolarmente vulnerabili nel processo penale italiano*, in *Lo statuto europeo delle vittime di reato*, 2015, p. 266-267; A. PRESUTTI, *Le audizioni protette. Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, 2017, Torino, p.375-400. Di recente: A. CABIALE e S. QUATTROCOLO, *Il concetto processuale di vulnerabilità*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, C. CONTI, A. MANNA, M. PAPA, *Tutela penale delle persone vulnerabili*, Milano, 2026, p.745-757. Per una disamina critica O. MAZZA, *Il contraddittorio impedito di fronte ai testimoni vulnerabili*, in *Tradimenti di un codice. La procedura penale a trent'anni dalla grande riforma*, Torino, 2020, p.81 e ss. il quale rileva che «lo spostamento dell'assunzione della testimonianza dei soggetti vulnerabili dal dibattimento all'incidente probatorio rappresenta plasticamente l'involuzione del metodo dialettico. Nell'incidente probatorio il contraddittorio è riplasmato dal legislatore e dalla prassi fino ad assumere la mera parvenza del confronto dialettico».

³⁰ Si consenta S. GRIECO, *Vulnerabilità e processo: il "doppio binario" della prova dichiarativa*, in *GENLUS, Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, 14 giugno 2025, p.12-16.

³¹ La vittima particolarmente vulnerabile viene equiparata, sotto il profilo delle modalità di ascolto nella fase delle indagini, in sede di incidente probatorio e di esame testimoniale, nonché delle preclusioni probatorie di cui all'art. 190 *bis* c.p.p., al minore vittima di reati a sfondo sessuale. L. PARLATO, *Vulnerabilità e processo penale*, in G. SPANGHER e A. MARANDOLA, *La fragilità della persona nel processo penale*, Torino, 2021, p. 429.

È, tuttavia, con la legge n. 69/2019, meglio conosciuto come *Codice rosso*³², che prende corpo quel “microsistema” delittuoso di reati, stavolta specificatamente individuati³³, che attivano percorsi diversificati rispetto ai restanti³⁴.

La disciplina procedurale differenziata, scandita da tempi accelerati, obblighi rafforzati per il pubblico ministero e strumenti di protezione anticipata, finisce col delineare un vero e proprio sottosistema processuale speciale, destinato alle vittime di violenza di genere che, da mero mezzo di prova, divengono, progressivamente, soggetti titolari di diritti di informazione, partecipazione e protezione³⁵. L’obiettivo è quello di costruire un “cerchio protettivo” che va dall’immediata instaurazione del procedimento³⁶, con la possibilità di interventi cautelari e di prevenzione³⁷, tali da impedire la reiterazione delle condotte violente o la progressione criminosa, al tempestivo ascolto della persona offesa (tre giorni) fin tanto che la sua autodeterminazione e le sue intenzioni di reagire alla violenza non si attenuino.

³² Legge 19 luglio 2019, n. 69, intitolata *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*.

³³ Il legislatore vi fa rientrare le ipotesi di maltrattamenti familiari e violenza sessuale, atti sessuali con minorenne e corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, atti persecutori, le fattispecie, introdotte dalla medesima legge, di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (il c.d. “*revenge porn*” art. 612 *ter* c.p.) e di deformazione dell’aspetto della persona, mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 *quinquies* c.p.), di lesioni aggravate, in quanto commesse in contesti familiari o nell’ambito di relazioni di convivenza.

³⁴ Per un’analisi dettagliata della riforma, tra i molteplici, B. ROMANO – A. MARANDOLA (a cura di), *Codice Rosso. Commento alla l. 19 luglio 2019 n. 69*, Pisa, 2024; P. DI NICOLA TRAVAGLINI e F. MENDITTO, *Il Codice Rosso. Il contrasto alla violenza di genere dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi*, Milano, 2020.

³⁵ F. PAGLIONICO, [*La tutela delle vittime da Codice Rosso tra celerità procedimentale e obblighi informativi*](#), in *questa Rivista*, 9/2020, p.161. L’A. non risparmia critiche all’impianto riformatore contestando il suo approccio prevalentemente panpenalistico e “a costo zero”, senza adeguato potenziamento strutturale dei centri antiviolenza, servizi sociali e reti territoriali, oltre ad un’eccessiva rigidità di alcuni termini processuali, che può comprimere l’autonomia investigativa del PM e alla mancata previsione di una registrazione audiovisiva obbligatoria delle sommarie informazioni in alcuni casi, che avrebbe potuto rafforzare le garanzie probatorie.

³⁶ Il cuore della riforma è l’accelerazione delle indagini nei reati di violenza domestica e di genere: la polizia giudiziaria deve trasmettere la notizia di reato al PM “senza ritardo”, con una presunzione di urgenza rafforzata (modifica dell’art. 347, co. 3, c.p.p.); il pubblico ministero assume un ruolo più centrale e direttivo sin dall’inizio delle indagini, con riduzione dell’autonomia investigativa della p.g.

³⁷ Per un approfondimento cfr., di recente, L. DELLA RAGIONE, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale nel contesto della violenza di genere*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, C. CONTI, A. MANNA, M. PAPA, *Tutela penale delle persone vulnerabili*, cit., p. 839-841; con posizione critica G. MAZZA, *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un’alternativa alle misure cautelari? Commento a legge 19 luglio 2019 n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere)*; in *Diritto penale e processo*, 2019, fasc. 10, p. 1373-1380.

In coerenza con la Direttiva 2012/29/UE, si riconoscono specifiche prerogative informative sulla revoca o modifica delle misure cautelari³⁸ e sui principali snodi del procedimento che possono incidere sulla sua sicurezza³⁹.

Alla specificità delle procedure si affianca, inevitabilmente, la previsione di gruppi di lavoro di magistrati sempre più formati e specializzati, con la progressiva emersione di un “diritto specializzato”, spesso assimilabile – per struttura e *ratio* – a quello predisposto in materia di criminalità organizzata, per il quale è prevista la Direzione Distrettuale Antimafia⁴⁰.

Un assetto ulteriormente rafforzato dalla legge 8 settembre 2023, n. 122 (c.d. *Codice rosso rafforzato*), che ha introdotto un più penetrante controllo gerarchico interno agli uffici di procura sul rispetto dei termini procedimentali⁴¹, consolidando, in via sistemica, il diritto della vittima a essere ascoltata in tempi ragionevoli e ad incidere sull’andamento delle indagini.

Con la legge del 24 novembre 2023, n. 168, c.d. *Legge Roccella* (dal nome dell’attuale Ministra delle Pari Opportunità), il tema del contrasto alla violenza sulle donne si gioca, maggiormente, sul terreno della prevenzione, con il chiaro tentativo di scongiurare i rischi per l’incolumità della vittima nel “periodo post-violenza”, fase in cui le vittime sono più vulnerabili e le loro vite sono maggiormente a rischio.

³⁸ Quali l’obbligo di avviso imposto dall’art. 299 comma 2 *bis* e 3 c.p.p. Sebbene il legislatore abbia previsto l’intervento della persona offesa nella dinamica del procedimento *de libertate*, lo ha fatto esclusivamente nell’ambito della revoca o della sostituzione delle misure, non intaccando l’iniziativa esclusiva della parte pubblica in ordine all’applicazione delle stesse. È opinione maggioritaria, infatti, che le garanzie spettanti alla persona offesa in quel segmento processuale si esauriscano nella possibilità di presentare memorie, il cui contenuto non è affatto vincolante per il giudice, il quale potrebbe anche non prendere in considerazione le ragioni addotte dalla parte. In questo senso A. MARANDOLA, *Nuove norme in materia di violenza di genere: aspetti processuali*, in *Studium Iuris*, 2014, n. 5, 530; O. MAZZA, in *Atti parlamentari, XVII Legislatura, Commissioni Riunite (I e II), Indagine Conoscitiva*, re. sten. seduta 10 settembre 2013, p. 25, in www.camera.it; F. ZACCHÈ, *Il sistema cautelare a protezione della vittima*, in *Archivio penale*, n.3/2016, p.435; ID., *Le cautele fra prerogative dell’imputato e tutela della vittima di reati violenti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, p.676.

³⁹ V. anche P. SPAGNOLO, *La partecipazione della vittima al sub-procedimento cautelare*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, C. CONTI, A. MANNA, M. PAPA, *Tutela penale delle persone vulnerabili*, cit., p. 885-891.

⁴⁰ F. MENDITTO, *Valutazioni e proposte sul DDL avente ad oggetto l’introduzione del delitto di femminicidio*, in *Giurisprudenza Penale*, fasc.11, 2025, p.34.

⁴¹ Attraverso la revoca dell’assegnazione del procedimento da parte del Procuratore della Repubblica qualora il magistrato incaricato non rispetti il termine (tre giorni) prescritto per l’assunzione delle dichiarazioni della persona offesa, con la possibilità che tale adempimento sia assunto direttamente dal procuratore o da altro magistrato dell’ufficio. È stato, inoltre, previsto un monitoraggio trimestrale da parte del Procuratore Generale presso la Corte d’Appello sul rispetto dei termini e trasmissione di relazioni semestrali al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Per un commento cfr. A. GAITO, *La gerarchizzazione del controllo sui tempi delle indagini nel Codice Rosso riformato*, in *Archivio penale*, 2023; F. VIGANÒ, *Effettività delle indagini e tutela della vittima: luci e ombre della riforma del 2023*, in *Questione Giustizia*, 2023.

Accanto alla certezza dei tempi dei procedimenti penali⁴² e di un'agevolazione dei ristori alle vittime⁴³, viene rafforzata la protezione delle vittime di violenza attraverso il potenziamento delle misure cautelari⁴⁴ e precautelari⁴⁵ nonché delle misure di

⁴² In particolare, l'art. 3 avente ad oggetto misure in materia di formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi, assicura l'assoluta priorità alla trattazione dei processi per i reati in tema di violazione dei provvedimenti giudiziari di allontanamento dalla casa familiare e di divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, ma anche costrizione o induzione al matrimonio, lesioni personali aggravate, lesioni permanenti al viso, interruzione non consensuale di gravidanza, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti. Inoltre, come statuito dal successivo articolo 4, la priorità deve essere garantita anche in sede cautelare. Per assicurare il rispetto dei rigorosi termini, il Procuratore generale ha l'obbligo di acquisire trimestralmente dalle Procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto dei termini relativi ai procedimenti di cui al nuovo articolo 362 *bis* c.p.p. e di inviare al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione una relazione almeno semestrale (art. 127, comma 1 *bis* disp. att.). Per un approfondimento, in particolare, dell'organizzazione del lavoro degli Uffici requirenti per i soggetti vulnerabili v. B. CAVALLI, *La tutela delle "fasce deboli" e l'identificazione dei reati per esse rilevanti nelle circolari organizzative delle procure della Repubblica*, in AA.VV., *Tutela penale delle persone vulnerabili*, Milano, 2026, p.28-47.

⁴³ L'art. 17 introduce il nuovo articolo 13 *bis* nella legge 7 luglio 2016 n.122, il quale prevede che le vittime o gli aventi diritto della stessa, laddove sia deceduta, possano richiedere una provvisoria a titolo di ristoro anticipato come forma di anticipo sull'indennizzo integrale che giungerà in via definitiva alla fine del giudizio.

⁴⁴ Con l'art. 7 vengono apportate modifiche al codice di rito attraverso l'introduzione del nuovo art. 362 *bis* c.p.p., il quale concede al PM il termine di trenta giorni dall'iscrizione dell'autore del reato nel registro delle notizie di reato per la richiesta di applicazione delle misure cautelare e di successivi venti giorni al Giudice per pronunciarsi. Qualora non sia possibile, stante la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del Giudice, al Pubblico ministero viene riconosciuta, ove sussistano fondati motivi di ritenere la reiterazione di reati in questione, la possibilità di disporre, con decreto motivato, l'allontanamento urgente dalla casa familiare, unitamente al divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima. (art. 11). Vengono inasprite le pene per la violazione degli ordini di protezione contro gli abusi familiari. In particolare, la pena prevista per 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.), viene innalzata a 3 anni e 6 mesi, con l'estensione della disciplina anche alla violazione degli ordini di protezione emessi in sede civile. Una particolare attenzione, con un chiaro intento rafforzativo, viene rivolta alla disciplina del c.d. braccialetto elettronico: alla Polizia Giudiziaria viene imposto il previo accertamento della fattibilità tecnica dell'utilizzo dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo, ove il giudice ne abbia prescritto l'applicazione congiuntamente alla misura degli arresti domiciliari. Inoltre, viene prevista l'applicazione della misura cautelare in carcere anche nel caso di manomissione dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo. Con l'art. 13, si introducono alcune deroghe in materia dei criteri di scelta e delle condizioni di applicabilità delle misure cautelari coercitive, ma anche modifiche alla normativa di conversione per l'arresto in flagranza e del fermo in misura coercitiva. In particolare, si prevede che, nel caso dei delitti di cui agli artt. 387 *bis* e 582 c.p., nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1. e 577 c.p., la misura cautelare della custodia in carcere possa essere applicata anche laddove il giudice ritenga che, con la sentenza, possa essere concessa la sospensione condizionale della pena (art. 275 c.p.p.); non si applichino le condizioni di applicabilità delle misure coercitive (art. 280 c.p.p.). Inoltre, nel caso di delitto ex art. 387 *bis* c.p. l'applicazione della misura è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli art. 274, comma 1, lettera c) e 280 del codice di procedura penale. Infine, del provvedimento che dichiara la perdita di efficacia delle misure cautelari ai sensi dell'art. 300 comma 3 c.p.p., ne è data immediata comunicazione, a cura della cancelleria, anche per via telematica, all'autorità di pubblica sicurezza competente per le misure di prevenzione, ai fini delle tempestive valutazioni concernenti l'eventuale proposta di applicazione delle misure di prevenzione (art.14).

⁴⁵ Viene introdotto nel codice di rito l'art. 382 *bis*, il quale consente il c.d. arresto in flagranza differita, nei

prevenzione⁴⁶. L'obbligo di informativa alla persona offesa viene esteso a tutti i provvedimenti inerenti all'autore del reato, a prescindere dallo stato detentivo o coercitivo da cui è interessato. Si interviene anche sul regime di sospensione condizionale della pena di cui all'art. 165 comma 5 c.p. che, per i "reati di codice rosso"⁴⁷, consumati o tentati, viene subordinata alla partecipazione, con cadenza almeno bisettimanale, e al superamento con esito favorevole di specifici percorsi di recupero.

Attesa l'importanza del monitoraggio del fenomeno per un'adeguata predisposizione degli strumenti di protezione, merita una menzione anche la legge n. 53/2022 sulle statistiche relative alla violenza di genere, che mira a rafforzare l'elaborazione di politiche basate su dati concreti attraverso la raccolta sistematica di dati nei settori della sanità, della giustizia e delle forze dell'ordine. Questa legge stabilisce l'obbligo di disaggregare i dati, tra l'altro, per età, genere e relazione vittima-autore, colmando le lacune di lunga data individuate nella valutazione di base.

Il percorso evolutivo di progressivo ampliamento dei diritti della vittima di reato e di trasformazione strutturale del processo penale in senso sempre più vittimocentrico, giunge sino alla recente legge n. 181/2025⁴⁸. Oltre a introdurre il reato autonomo di *femminicidio*, a rafforzare la fattispecie dei maltrattamenti di cui all'art. 572 c.p. e a corredare fattispecie già esistenti di ulteriori circostanze aggravanti che ricalcano la matrice discriminatoria femminile, nei termini di cui sopra, la novità normativa ha apportato significative modifiche al codice di rito. Tra queste si segnalano, in particolare, le innovazioni in tema di competenza del tribunale in composizione monocratica, l'ampliamento degli obblighi informativi nei confronti della persona offesa (e, in caso di decesso della stessa, dei prossimi congiunti qualora ne facciano richiesta), anche alla fase esecutiva, così come per il riesame e l'appello cautelare; l'estensione della durata delle intercettazioni; il rafforzamento delle misure cautelari, con l'introduzione della doppia presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza delle misure detentive degli arresti domiciliari; la disciplina del patteggiamento che introduce un diritto di partecipazione della persona offesa; nonché il riconoscimento di specifici diritti e facoltà in capo agli enti e alle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato⁴⁹.

casi di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di maltrattamenti contro familiari e conviventi, nonché di atti persecutori.

⁴⁶ Per un approfondimento della L. 186/2023 cfr., *ex plurimis*, R. BARTOLI, *Le misure cautelari nel contrasto alla violenza di genere dopo la L. 168/2023*, in *Penale Diritto e Procedura*, 2024; M. GIALUZ, *La tutela anticipata della vittima tra prevenzione e garanzie*, in *Rivista italiana diritto processuale penale*, 2024.

⁴⁷ Si tratta dei delitti, di cui agli artt. 572, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 quinquies, 609 octies e 612 bis, nonché agli articoli 582 e 583 *quinquies* 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.

⁴⁸ Legge 181/2025, *Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale e in vigore al 17 dicembre 2025.

⁴⁹ Per un'analisi dettagliata delle novità legislative introdotte con la riforma cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio Penale, *Relazione su novità normativa Legge 2 dicembre*

Non da ultimo, viene riconosciuto un controllo più rigoroso in capo al giudice nel corso dell'esame incrociato⁵⁰, finalizzato a prevenire ogni forma di vittimizzazione secondaria⁵¹ della persona offesa. Per la prima volta, nel codice di rito, trova ingresso un espresso divieto di *vittimizzazione secondaria* - in linea con la *Convenzione di Istanbul* - che tutti gli operatori del sistema processuale sono chiamati ad applicare; con inevitabili ricadute sul bilanciamento delle prerogative difensive dell'imputato.

3. Le “incertezze” probatorie che connotano i processi di violenza di genere.

Come riporta l'esperienza giudiziaria, nei processi connotati da violenza di genere – soprattutto quelli di violenza sessuale o che si consumano all'interno delle mura domestiche – l'impianto accusatore finisce col fondarsi, prevalentemente, sulle dichiarazioni della vittima, stante l'intrinseca difficoltà di accertamento dei fatti.

L'organo giudicante, come emerso dalla copiosa giurisprudenza formatasi in questi anni, si trova quasi sempre di fronte a versioni contrastanti, spesso senza poter contare su ulteriori riscontri probatori, come altre testimonianze. L'ausilio di eventuali perizie si rileva spesso insufficiente o, comunque, non risolutivo.

Il forte impatto traumatizzante dei reati, il terreno relazionale e il coacervo di sentimenti che vi si innestano sono, spesso, forieri di fratture dichiarative, incongruenze con altre risultanze processuali, descrizioni sommarie di fatti di rilievo e profili di inadeguatezza frazionata.

La giurisprudenza, in questi anni, ha progressivamente traslato, sul piano giuridico, ciò che fino a quel momento era stato patrimonio della psicologia e della

2025, n. 181, *Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime*, 14 gennaio 2026.

⁵⁰ In tale direzione si pone il nuovo comma 6 *bis* dell'art. 499 c.p.p., introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. t), legge n. 181 del 2025, secondo il quale il presidente assicura che le domande e le contestazioni siano effettuate in modo tale da evitare l'esposizione della persona offesa esaminata come testimone a lesioni della dignità e del decoro e a ogni altra forma di vittimizzazione secondaria.

⁵¹ Pur risultando il significato di tali espressioni ormai noto allo studioso del procedimento penale, appare opportuno un richiamo ai due concetti enucleati dalla Raccomandazione Rec. (2006)8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: *vittimizzazione secondaria* è intesa come quella sofferenza subita in ragione della riviscenza dell'esperienza vissuta, a causa di negligenze o inadeguatezze da parte dell'autorità durante il processo (minimizzazione delle sofferenze, domande che costringono a ripercorrere fatti indesiderati, senso di inadeguatezze della risposta sanzionatoria o cautelare). I giudici della Consulta, con sentenza del 27 aprile 2018, n. 92, identificano la vittimizzazione secondaria in tutti quei meccanismi (tra cui il procedimento penale) che portano chi ha subito il reato a «rivivere i sentimenti di paura, di ansia e di dolore provati al momento della commissione del fatto». Per *vittimizzazione ripetuta* si intende quella provata dalla vittima durante il processo a seguito di possibili minacce, ritorsioni o violenze da parte dell'autore di reato. Sui concetti di vittimizzazione secondaria e ripetuta cfr., *ex plurimis*, C. AMALFITANO, *La vittima vulnerabile nel diritto internazionale e dell'unione europea*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2018, p. 523 e ss.

sociologia: il costrutto teorico del c.d. *ciclo della violenza*⁵² è divenuto parametro imprescindibile per la comprensione del fenomeno della violenza domestica⁵³.

In un simile contesto probatorio, al giudice viene richiesto un peculiare impegno motivazionale, soprattutto nella fase cautelare penale: in un'ottica di prioritaria sicurezza delle vittime o persone in pericolo, la manifestata volontà della persona offesa finisce col divenire influente nella corretta valutazione e gestione dei rischi di letalità, di gravità della situazione, di reiterazione di comportamenti violenti. L'organo giudicante è tenuto, così, ad accertare se le condotte poste in essere dalla vittima possano essere «sintomatiche dell'esposizione della persona offesa alla prosecuzione o all'aggravamento della relazione maltrattante»⁵⁴. Nel delitto di violenza domestica, in particolare, i ridimensionamenti, le ritrattazioni della persona offesa, i supposti riappacificamenti, così come le remissioni di querela, anziché costituire elementi per escludere il reato e la sua reiterazione, possono tradursi in tracce sintomatiche di minacce, ricatti, intimidazioni, rappresaglie o condizionamenti⁵⁵.

Al di là ed oltre i c.d. "indici di contesto"⁵⁶, essenziali per cogliere il reale significato di tali condotte, la valutazione dell'apporto conoscitivo della vittima, da parte dell'organo giudicante, diventa questione di centrale importanza.

⁵² Inteso come «l'esistenza di fasi a conclusione delle quali le condotte violente e minacciose riprendono in modo sempre più aggressivo. La discontinuità progressiva giustifica condotte come la remissione di querela e la ritrattazione dinanzi al giudice, così come il ridimensionamento del fatto». Per un approfondimento scientifico sulle singole fasi cfr. L.E. WALKER, *The Battered Woman Syndrome*, ed. Springer Publishing Company, 2009. Nella teoria della *Battered woman syndrome* il primo stadio è la "fase di costruzione della tensione", in cui la vittima sperimenta attacchi fisici e verbali di minore intensità da parte del coniuge/amante. Durante questo periodo, la donna tende a minimizzare l'importanza degli eventi e a tranquillizzare l'aggressore. Il secondo stadio è la "fase del maltrattamento", in cui il maltrattante agisce con violenza fisica e verbale accresciuta nei confronti della donna. Il terzo è la c.d. "fase della luna di miele", momento finale del ciclo di violenza che caratterizza una relazione maltrattante in cui il soggetto violento mostra rimorso e adotta un "comportamento amorevole e contrito" nel tentativo di convincere la donna che non le farà mai più del male.

⁵³ Cfr., da ultimo, Cass. pen., Sez. VI, sentenza n. 35667 dell'11 settembre 2025, con commento di F. TORLASCO, [Il "ciclo della violenza" come massima di esperienza per l'accertamento dei reati di violenza domestica: una nuova pronuncia della Cassazione](#), in questa Rivista, 25 novembre 2025. La Corte si sofferma sulle fasi che connotano il «modello ciclico e progressivo, volto ad indebolire, isolare e confondere la vittima con pratiche manipolatorie». La sentenza, pronunciandosi sul ricorso avverso una condanna per il reato di maltrattamenti contro familiari o conviventi (art. 572 c.p.), traccia, con rigore tecnico e chiarezza espositiva, le peculiarità connotanti il fenomeno della violenza nelle relazioni di coppia, tornando ancora una volta e con maggior pregnanza sulla questione della valutazione della testimonianza della persona offesa, sul fisiologico rischio di ritrattazione delle dichiarazioni da lei rese, nonché sulla rilevanza da attribuire a una querela tardiva o rimessa.

⁵⁴ R. MUZZICA, [Le specificità della violenza di genere nell'ambito del subprocedimento cautelare](#), in questa Rivista, 12, 2023, p. 14.

⁵⁵ Così, più recentemente, Cass. pen., Sez. VI, sentenza n. 7289 dell'11 gennaio 2025; Sez. VI, sentenza n.235653 del 23 aprile 2024; Sez. VI, sentenza n. 6084 del 19 dicembre 2024; Sez. VI, sentenza n.23204 del 12 marzo 2024; Sez. VI, sentenza n.11733 del 20 marzo 2023; Sez. VI, sentenza n.37978 del 3 luglio 2023. Tali pronunce, pur non nominandolo esplicitamente, si muovono nel solco del *ciclo della violenza* in quanto valorizzano dinamiche tipiche delle relazioni abusive quali meccanismi di dipendenza e ambivalenza.

⁵⁶ L'Artt. 18 e ss. della *Convenzione di Istanbul* impone, infatti, di valutare tali dichiarazioni alla luce del contesto complessivo, economico e familiare, in cui i fatti oggetto della deposizione si sono verificati. I dati di contesto più comuni sono riconducibili a fatti di violenza economica, all'intenzione di sottrarsi a nuove

È, tuttavia, proprio nel terreno dell'incertezza probatoria che possono proliferare pregiudizi e, più in particolare, quelli che vengono classificati come "stereotipi di genere": la recezione di pregiudizi sociali sul piano giuridico, funzionali al mantenimento dell'ordine nazionale, fondato sul dominio maschile, razziale ed eteronormativo⁵⁷. Tali *bias* tendono a "normalizzare" la condizione di inferiorità femminile e i conseguenti episodi di discriminazione e di violenza che da essi scaturiscono. Immediata conseguenza è l'incapacità della donna di realizzare la portata di un'eventuale violenza e, dunque, di denunciare⁵⁸; o di colpevolizzazione delle stesse, inducendole a rinunciare alla tutela legale, con gravi ripercussioni anche sulla fiducia riposta dai cittadini nei confronti dell'amministrazione della giustizia.

Il terreno elettivo degli stereotipi di genere è, indubbiamente, quello del processo per reati di violenza sessuale⁵⁹ definito, non a caso, come «l'unico delitto che in tutto il mondo ha come principale sospettata la vittima»⁶⁰, luogo processuale per eccellenza del *victim blaming* (ovvero la colpevolizzazione della vittima)⁶¹.

Proprio con riguardo allo stupro⁶², a partire dagli anni settanta, la letteratura ha individuato una serie di "falsi miti" che hanno compromesso, sul piano processuale, il

violenze o all'influenza di soggetti terzi; v. E. LICATA, [Un'indagine giurisprudenziale sulla rilevanza delle ritrattazioni nei processi per violenza domestica](#) in questa Rivista, 2/2025, p.11-13.

⁵⁷ Per una rassegna ragionata dei più ricorrenti pregiudizi di genere che si incontrano nelle aule giudiziarie sia in termini di maltrattamenti che di violenza sessuale cfr. P. DI NICOLA TRAVAGLINI e F. MENDITTO, *Il Codice Rosso*, cit.; cfr. altresì F. FILICE, *L'analisi di genere passa la soglia sovranazionale ed approda in Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 4 ottobre 2023.

⁵⁸ Interessante, in tal senso, è la *Relazione finale della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere* del 2022 (p.181 e ss.), la quale evidenzia come le denunce siano comunque una percentuale minore, e dunque interessate da dati sommersi, rispetto agli effettivi episodi di violenza.

⁵⁹ In realtà, quando si tratta di reati aventi una forte matrice di genere, come il reato di violenza sessuale, emergono problematiche ulteriori che richiamano stereotipi secolari che condizionano lo stesso diritto penale e l'interpretazione che ne viene offerta. Sul tema, in particolare, si v. P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *Il diritto penale non è un diritto per le donne: il caso della legittima difesa*, in *Questione Giustizia*, 2023.

⁶⁰ P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *La mia parola contro la sua. Quando il pregiudizio è più importante del giudizio*, Milano, 2021.

⁶¹ F. FULLONE, *L'importanza del linguaggio nel trattamento della violenza contro le donne: Rape culture, Victim Blaming e Vittimizzazione Secondaria*, in *Osservatorio Violenza sulle Donne*, 2021, 3. L'A. definisce il *victim blaming* un *bias* cognitivo con la funzione di legittimare lo *status quo*: biasimando le vittime si accentua e giustifica la tradizionale organizzazione gerarchica di generi della nostra società in cui la donna ricopre ruoli tradizionali oppure è considerata un oggetto sessuale. Per saperne di più: E. PIRAS, *Se l'è cercata! Violenza di genere, colpevolizzazione della vittima e ingiustizia epistemica*, in *Region Pratica*, 2021. F. SPACCATINI, M. G. PACILLI, *Victim blaming e violenza di genere: antecedenti, funzioni e conseguenze*, in *La camera blu/ Rivista Di Studi Di Genere*, 2019; L. K. THACKER, *Rape culture, Victim blaming, and the role of media in the criminal justice system*, in *Kentucky Journal of Undergraduates Scholarship*, 2017.

⁶² Si pensi, solo per citare uno degli esempi più ricorrenti, alla *vis grata puellis*, con cui gli atti di resistenza venivano visti più come manifestazione di pudore che di dissenso; così come l'aspetto fisico, l'abbigliamento e l'atteggiamento della vittima, così come la sua condotta, le denunce tardive e le ritrattazioni, interpretate come segni di inaffidabilità o inattendibilità della donna. Un'importante letteratura ha analizzato il mito secondo il quale il "no" di una donna equivarrebbe sempre e comunque a "sì": v. F. PASSARELLA, *Una donna non dice "no" per dire "sì": nel 2020 la cultura dello stupro dovremmo già averla estirpata*, in *The vision*, 2020. Così, J. BOURKE, *Stupro. Storia della violenza sessuale*, Roma-Bari, 2009.

giudizio di attendibilità delle vittime e, sotto il profilo sostanziale, l'accertamento degli elementi del fatto, conducendo a discutibili assoluzioni "per insufficienza di prove" (formula assolutoria allora prevista all'art. 470 c.p. sotto la vigenza del *codice Rocco* del 1930); soluzione che appariva come la più equa⁶³.

L'ingresso di stereotipi all'interno delle aule dei tribunali compromette la valutazione imparziale e oggettiva circa la sussistenza del reato di violenza sessuale.

4. I profili di violazione della Convenzione europea.

Apparrebbe riduttivo relegare il ricorso alle categorie stereotipate ad una stagione storica ormai superata, legata alla previgente concezione codicistica dei reati sessuali⁶⁴, quali i delitti contro la moralità pubblica e il buon costume⁶⁵.

Sono diversi i *report* internazionali, così come la più recente elaborazione giurisprudenziale, che attestano come tali categorie culturali non siano affatto definitivamente superate, ma continuino a permeare, in forme più "sottili", il ragionamento giudiziario.

Particolarmente significativo, in tal senso, è il *Rapporto GREVIO* del 2020⁶⁶ elaborato dal comitato di studiosi addetto al monitoraggio dell'applicazione della *Convenzione di Istanbul* nel nostro paese – nel quale si evidenzia come numerose decisioni

⁶³ Nei reati di violenza sessuale, quando le accuse della parte offesa contrastavano con le difese degli imputati, questi venivano quasi sempre assolti per insufficienza di prove. Per un'interessante disamina delle decisioni assunte nei tribunali prima della riforma del codice di rito dell'88, cfr. M.N. MILETTI, *Ombre sull'innocenza. La formula dubitativa nel processo penale dell'Italia liberale*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2, 2020, p.177 -208; F. MORELLI, *Le formule di proscioglimento. Radici storiche e funzioni attuali*, Torino, 2014. Da ultimo, cfr. R. BIANCHI RIVA, *Insufficienza di prove e stereotipi di genere, Per un'indagine sulle prassi giudiziarie in tema di violenza sessuale negli anni settanta del novecento*, in *Italian Review of Legal History*, 10/01, 2024, p.41-71. L'A. passa in rassegna la giurisprudenza del tribunale di Como in materia di violenza sessuale e carnale e atti di libidine violenta negli anni Settanta, per dimostrare come i tradizionali pregiudizi sessisti influirono sulla valutazione dei giudici, impedendo di accertare la colpevolezza degli imputati, con sentenze di assoluzione per insufficienza di prove prevista dall'art. 479 c.p.p. che, sotto la vigenza del *codice Rocco*, appariva la soluzione più "accettabile" socialmente.

⁶⁴ I reati di *violenza carnale* e *atti di libidine* di cui, rispettivamente, agli artt. 519 e 521 c.p.

⁶⁵ Il *Codice Rocco* è connotato da una concezione incentrata sulla tutela dell'onore e del decoro familiare, piuttosto che sulla libertà e sull'integrità della vittima, come emblematicamente dimostrato dalla previsione del c.d. matrimonio riparatore ex art. 544 c.p. Solo con la Legge 66/1999 e l'introduzione del nuovo reato di cui all'art. 609 *bis* assistiamo al trasferimento del titolo di reato nei "delitti contro la persona" e alla soppressione degli atti di libidine violenta, qualora non ci fosse congiunzione carnale. In quel contesto, lo si rammenta, i reati di *violenza carnale* e *atti di libidine*⁶⁵, erano collocati tra i *delitti contro la moralità pubblica e il buon costume*

⁶⁶ GREVIO - Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica", *Rapporto sull'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Italia*, cit. Dal 2023 è stato avviato un primo ciclo di valutazione tematica, con un cambiamento nella metodologia. Invece di una revisione completa, il GREVIO si è concentrato su alcune aree prioritarie relative alla prevenzione, alla protezione e al perseguimento penale, esaminate attraverso il tema generale della "costruzione della fiducia". Il primo Rapporto GREVIO tematico è stato pubblicato il 2 dicembre 2025 ed è consultabile su <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/4880299441>.

giudiziarie continuano a contenere tracce di ragionamenti stereotipati, giudiziari e culturali, in ordine al ruolo sociale che le donne dovrebbero rivestire nella società⁶⁷. A titolo esemplificativo, gli esperti menzionano quel filone giurisprudenziale, in tema di maltrattamenti in famiglia, che tende a ridimensionare la violenza domestica, riconducendola a “meri conflitti familiari”. In particolare, dall’indagine svolta presso le corti italiane, è emerso che «l’abitudine della condotta veniva esclusa nei seguenti casi: 1) quando il comportamento violento ripetitivo si era verificato per un breve lasso temporale, ad esempio perché la relazione intima è durata poco; 2) quando la violenza segnalata si era verificata alla fine di una relazione e non era stata preceduta da alcuna denuncia, venendo quindi attribuita ad uno “stato di rabbia” occasionale; 3) e, più frequentemente, quando la vittima non si era trovata ridotta a una forma di sottomissione passiva a causa della violenza. Ogni volta che la vittima aveva dimostrato la capacità di resistere e reagire alla violenza, si tendeva a ridurre la violenza ad una mera situazione di conflitto all’interno della coppia»⁶⁸. La sottomissione passiva è il requisito del tutto estraneo alla norma incriminatrice e neppure compare nella definizione di violenza di genere fornita dalla *Convenzione Istanbul*.

La qualificazione della violenza come domestica, da parte dei tribunali, dipendeva dalla capacità o meno della vittima di “tollerare” la violenza, sia sopportando anni di relazione violenta senza sporgere denuncia, sia “cavandosela” da sola, così, di fatto, facendo venir meno la natura della violenza domestica contro le donne come violazione dei loro diritti umani⁶⁹.

⁶⁷ Molto discussa è stata la pronuncia del Tribunale di Torino, Sez. III penale, sentenza n. 2356 del 24 luglio 2025 per l’utilizzo di espressioni sessiste, intrise di pregiudizi verso la donna fedifraga che avrebbe distrutto il matrimonio, alimentando «una specifica condizione di stress» nell’ex marito, che le avrebbe sferrato un «solo» pugno in una «sola» occasione (minimizzando così la brutale aggressione che avrebbe potuto condurre alla morte della donna), ritenendosi l’unico uomo autorizzato a poter entrare nella casa ex familiare. Secondo il Tribunale, la violenza usata (ridotta a «lo sfogo») deve essere inserita nel «contesto che tenga conto delle cause (segnatamente di comportamenti non ineccepibili della vittima)». Ecco che il brutale pestaggio, anche ai danni della madre, del padre e del cognato della donna, ritenuto provato e per il quale vi è stata condanna, diventa per il Tribunale «un unicum legato alle contingenze sopra descritte»!

⁶⁸ «13. Sur la première de ces questions, des études de cas récentes ont mis en lumière les raisons invoquées par les tribunaux pour écarter la qualification de mauvais traitements d’un comportement offensant. Ces études ont révélé que le caractère habituel de la conduite était exclu dans les cas suivants : (1) lorsque le comportement violent répétitif a eu lieu pendant une courte période de temps, par exemple parce que la relation intime n’a duré que peu de temps ; (2) lorsque la violence signalée s’est produite à la fin d’une relation et n’a été précédée par aucune plainte, étant ainsi attribuée à un « état de colère » occasionnel ; et (3) plus fréquemment, lorsque la victime ne s’est pas trouvée réduite à une forme de soumission passive en raison de la violence. En ce qui concerne ce dernier cas, la recherche a révélé que chaque fois que la victime a démontré sa capacité de résister et de réagir à la violence, on tend à réduire la violence à une situation de conflit au sein du couple. Inversement, lorsque les auteurs dominent et contrôlent la victime, ils sont reconnus coupables de mauvais traitements ». Rapporto GREVIO, cit.

⁶⁹ « Tout en reconnaissant que les résultats des recherches citées ci-dessus se rapportent aux pratiques d’un nombre limité de tribunaux et ne peuvent être généralisés, le GREVIO note que des pratiques similaires ont été signalées comme étant répandues par de nombreuses ONG de femmes. Le GREVIO est extrêmement préoccupé par le fait que la qualification de la violence par les tribunaux comme violence domestique peut dépendre de la capacité de la victime à « tolérer » la violence, soit en endurant des années d’une relation violente sans porter plainte, soit en se débrouillant seule. Ce genre d’interprétation peut éclipser la nature de la violence domestique à l’égard des femmes en tant que violation de leurs droits humains que la société ne devrait en aucun cas tolérer ». Rapporto GREVIO, cit.

Trattasi di argomentazioni, sempre secondo il rapporto, che la normativa impone di riconoscere, estirpare ed isolare dalle valutazioni e dal linguaggio giudiziario.

La presenza di stereotipi di genere nel contesto giudiziario emerge anche nel successivo rapporto tematico del 2024⁷⁰.

Analoga preoccupazione è contenuta nelle osservazioni concluse da un altro gruppo di esperti nel 2024: il *Comitato CEDAW*⁷¹. Il Comitato ha segnalato come, nelle aule di giustizia italiane, il rischio di una “vittimizzazione secondaria” sia alquanto elevata; situazione non nuova per l’Italia e, spesso, riscontrata anche in altri contesti di violenza di genere⁷².

In tale quadro si inserisce la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo che ha visto il nostro paese condannato per criticità strutturali, ancora presenti nel sistema italiano: non solo tempi processuali incompatibili con l’urgenza delle situazioni di violenza domestica, applicazione restrittiva dell’art. 572 c.p. e carenza di coordinamento tra giudice civile e penale, ma anche persistenza di stereotipi di genere nella valutazione probatoria.⁷³

È opportuno chiarire, preliminarmente, l’inquadramento che la giurisprudenza della Corte EDU fornisce della violenza domestica⁷⁴. Quest’ultima, oltre ad integrare una violazione della Convenzione all’art.2 (*Diritto alla vita*), costituisce trattamento inumano o degradante ai sensi dell’art. 3 CEDU, (al raggiungimento di una soglia minima di gravità)⁷⁵ oltre a rappresentare una lesione del diritto al rispetto della vita privata e

⁷⁰ Nel rapporto GREVIO (2025)15 – Italia, pubblicato il 2 dicembre 2025 si legge come «le vittime continuano a subire vittimizzazione secondaria in tali processi a causa di stereotipi e pregiudizi di genere». Cfr. <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/4880299441>.

⁷¹ Comitato CEDAW, *Concluding Observations on the eighth periodic report of Italy*, cit., p. 4.

⁷² Il Comitato, già nel suo rapporto precedente sull’Italia, pubblicato il 4 luglio 2017 (CEDAW/C/ITA/7) - sebbene gli sforzi dello Stato parte per combattere gli stereotipi discriminatori di genere, promuovendo la condivisione delle responsabilità domestiche e parentali - denunciava «il radicamento di stereotipi riguardanti i ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini nella famiglia e nella società, perpetuando i ruoli tradizionali delle donne come madri e casalinghe e compromettendo il loro status sociale e le loro prospettive di istruzione e di carriera».

⁷³ Nell’ordine: Corte EDU, *Talpis c. Italia*, n. 41237/14, 2 marzo 2017; *J.L. c. Italia* 27 maggio 2021; *Landi c. Italia*, n. 10929/19, 7 aprile 2022; *De Giorgi c. Italia*, n. 23735/19, 16 giugno 2022; *D.M. e N. c. Italia*, 20 gennaio 2022. Da ultimo Corte EDU, *Scuderoni c. Italia*, 6045/24, 23 settembre 2025. Per un approfondimento su quest’ultima pronuncia v. M BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2017.

⁷⁴ Per un approfondimento cfr. E. LICATA, *Vulnerabilità e tutela dei “core rights”: gli obblighi di protezione in materia di criminalità di genere derivanti dalla CEDU*, in *questa Rivista*, 9 febbraio 2024.

⁷⁵ Sull’applicabilità dell’articolo 3 della Convenzione cfr., in particolare, Corte EDU, *De Giorgi c. Italia*, cit., par. 62: «La Corte rammenta che, per rientrare nel campo di applicazione dell’articolo 3, un maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di tale minimo dipende dall’insieme degli elementi della causa, in particolare dalla natura e dal contesto del trattamento, dalla sua durata, dai suoi effetti fisici e psichici, ma anche dal sesso della vittima e dal rapporto tra la vittima e l’autore del trattamento. Un maltrattamento che raggiunge tale soglia minima di gravità implica, in generale, lesioni al corpo o forti sofferenze fisiche o psicologiche. Tuttavia, anche in assenza di sevizie di questo tipo, nel momento in cui il trattamento umilia o svincola un individuo, dando prova di mancanza di rispetto per la sua dignità umana o sminuendola, o suscita nell’interessato sentimenti di paura, angoscia o inferiorità tali da annientare la sua resistenza morale e fisica, questo trattamento può essere qualificato degradante e rientrare così nel divieto

familiare ex art. 8 CEDU⁷⁶. Ad essere invocato è anche l'art. 14 CEDU che vieta discriminazioni sulla base del sesso, obbligando gli Stati a fornire un livello di protezione più elevato, adeguato ai loro bisogni e alle loro particolari condizioni. Alla violazione di tali principi conseguono specifiche obbligazioni per i paesi aderenti. Così come l'art. 3 della CEDU implica, in capo agli Stati, secondo consolidata giurisprudenza, obblighi positivi di prevenire e reprimere le violenze domestiche laddove vi sia un rischio reale e immediato⁷⁷, l'art. 8 comporta l'obbligo statale di predisporre un quadro normativo ed un sistema giudiziario idonei a garantire una tutela effettiva della vita privata e familiare contro le ingerenze illecite provenienti da privati. Infine, il generale principio della diligenza dovuta, di cui all'art. 5 della *Convenzione di Istanbul*, obbliga le autorità a rispondere prontamente ed efficacemente ai casi di violenza domestica⁷⁸.

La giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, in merito alla risposta statale italiana contro la violenza di genere, è articolata lungo direttrici ricorrenti.

In primo luogo, viene in rilievo l'inerzia delle autorità, manifestata attraverso ritardi nell'attivazione dei procedimenti, nella valutazione delle denunce e nell'adozione di misure di protezione, in violazione degli obblighi positivi di tutela derivanti dagli artt. 2, 3 e 8 CEDU⁷⁹. A ciò si accompagna una sistematica carenza nella valutazione del

di cui all'articolo 3 (*Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, §§ 86-87, CEDU 2015)».

⁷⁶ Corte EDU, *Opuz c. Turchia*, n. 33401/02, 9 giugno 2009; *Talpis c. Italia*, cit.

⁷⁷ Dalla giurisprudenza emerge che gli obblighi positivi che gravano sulle autorità in virtù dell'articolo 3 della Convenzione comportano, in primo luogo, l'obbligo di mettere in atto un quadro legislativo e regolamentare di protezione; in secondo luogo, in alcune circostanze ben definite, l'obbligo di adottare delle misure operative per proteggere delle persone ben precise da un rischio di trattamenti contrari a tale disposizione; in terzo luogo, l'obbligo di condurre un'indagine effettiva su delle accuse difendibili relative all'infrazione di tali trattamenti. In generale, i primi due aspetti di questi obblighi positivi sono definiti «materiali», mentre il terzo corrisponde all'obbligo positivo «procedurale» che spetta allo Stato (*Corte EDU, Tunikova e altri c. Russia*, n. 55974/16, 14 dicembre 2021; *Volodina c. Russia* n. 41261/17, 9 luglio 2019; *X e altri c. Bulgaria* [GC], n. 22457/16, 2 febbraio 2021).

⁷⁸ L'art. 5 della *Convenzione di Istanbul* da un lato, impone agli Stati di astenersi da condotte violente nei confronti delle donne, dall'altro, fa gravare sugli stessi l'onere di adottare misure legislative e di altro tipo necessarie per prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da privati. La disposizione si colloca in un processo di normativizzazione del quadro giurisprudenziale delineato dalla Corte EDU in materia di obblighi positivi che, in generale, si estrinsecano nel dovere di incriminazione di condotte lesive, in obblighi procedurali di accertamento dei fatti denunciati alle autorità, nell'obbligo di adottare adeguate misure di tutela, nell'obbligo di predisporre un efficace quadro normativo idoneo a prevenire condotte lesive e nel dovere di garantire l'esperibilità di azioni idonee a tutelare adeguatamente il soggetto leso. Per una panoramica sugli obblighi di protezione derivanti dalla giurisprudenza della Corte cfr. E. LICATA, *Vulnerabilità e tutela dei "core rights": gli obblighi di protezione in materia di criminalità di genere derivanti dalla CEDU*, cit., p.61 e ss.

⁷⁹ Corte EDU, *Talpis c. Italia*, cit. La Corte ha condannato l'Italia per violazione degli artt. 2, 3 e 14 CEDU in quanto le autorità italiane, omettendo di agire tempestivamente dinanzi alla denuncia della ricorrente, vittima di violenza domestica e di condurre diligentemente il relativo procedimento penale, hanno determinato una situazione di impunità, che ha favorito la reiterazione delle condotte violente, fino a condurre al tentativo di omicidio della donna e all'omicidio del figlio della stessa. A commento della sentenza *Talpis*, si vedano R. CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2017, p. 378 e ss., nonché R. CONTI, *Violenze in danno di soggetti vulnerabili, tra obblighi (secondari) di protezione e divieto di discriminazione di genere*, in *Questione Giustizia*, 23 marzo 2017.

rischio, spesso assente o meramente formale, che impedisce di cogliere la dimensione continuativa e non episodica della violenza domestica. Ulteriore profilo critico è rappresentato dalla tendenza a dequalificare i fatti, ricondotti a mere dinamiche conflittuali di coppia, con conseguente banalizzazione della violenza e compromissione della sua corretta qualificazione giuridica. La Corte rileva, inoltre, significative lacune nell'efficacia delle indagini e nella gestione complessiva dei procedimenti.

Con riguardo alla tematica che ci occupa, la Corte, in più occasioni, ha evidenziato il ricorso — esplicito o implicito — a stereotipi di genere, idonei a incidere sulla valutazione della credibilità della vittima e a determinare forme di vittimizzazione secondaria. Tali criticità si inscrivono, più in generale, nell'assenza di una prospettiva di genere quale chiave interpretativa necessaria per comprendere la natura strutturale e relazionale della violenza. Ne deriva una tutela complessivamente inadeguata che, pur a fronte dell'attivazione di strumenti formali, non assicura una protezione effettiva delle vittime, imponendo agli Stati un rafforzamento non solo dei meccanismi procedurali, ma anche delle pratiche interpretative e decisionali.

Secondo i giudici sovranazionali, i processi e le sanzioni hanno un ruolo cruciale nella risposta istituzionale alla violenza di genere e nella lotta alla disuguaglianza di genere. «È pertanto essenziale che le autorità giudiziarie evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni dei tribunali, minimizzando la violenza di genere ed esponendo le donne a una vittimizzazione secondaria attraverso l'uso di un linguaggio colpevolizzante e moraleggiante che mina la fiducia delle vittime nel sistema giudiziario»⁸⁰.

Particolarmente emblematica, sotto questo profilo, è la pronuncia *Scuderoni c. Italia*⁸¹, il caso più recente in ordine cronologico, nella quale la Corte accerta la violazione degli

⁸⁰ Corte EDU *J.L. c. Italia*, cit. Il caso trattava dell'assoluzione, in via definitiva, degli imputati dall'accusa di aver compiuto una violenza sessuale di gruppo. I Giudici avevano ritenuto la denunciante non credibile non solo in considerazione delle incoerenze interne del racconto, della mancanza di riscontri esterni e anzi della presenza di elementi di segno contrario alla versione dei fatti da lei resa, ma altresì sulla scorta di ripetuti riferimenti alla vita privata della denunciante, alla sua vita familiare e alle sue abitudini sessuali, e persino alle sue passate espressioni artistiche, nonché agli atteggiamenti tenuti in pubblico nei momenti precedenti l'episodio denunciato. Per alcune riflessioni sul caso *J.L. v. S. URIZZI, Il potere delle parole nelle sentenze: tra giudizio e pregiudizio*, in *Giurisprudenza Penale*, 2022, 1. L'A. sottolinea la necessità di iniziare con urgenza un processo di decostruzione dei pregiudizi e degli stereotipi. Essendo la matrice del problema in primo luogo culturale, la chiave del cambiamento deve passare anche per il linguaggio e l'uso delle parole. Le parole che veicolano idee, visioni della società, ruoli di potere e che possono essere inclusive o discriminatorie. Cfr. anche Corte EDU, *D.M. e N. c. Italia*, n. 60083/19, 20 gennaio 2022, in cui, ad essere censurato, è un provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile, che aveva dichiarato una bambina in stato di abbandono morale e materiale, interrompendo il suo rapporto con la madre, quando aveva solo tre anni. Anche in questo caso la Corte europea ha ravvisato nella decisione un'intromissione non giustificata nella vita privata della famiglia in quanto, anziché ricorrere a ogni strumento processuale a disposizione per valutare il migliore interesse della minore, i Giudici si erano basati unicamente sulle relazioni dei servizi sociali, nelle quali erano, tra l'altro, presenti valutazioni che prescindevano dalla capacità della donna di essere una buona madre e integravano veri e propri giudizi morali sul suo modo di vivere (la sua vita intima, la sua scelta in merito al concepimento di un altro figlio, la modalità con cui utilizzava i *social network*), ben lontani da poter essere posti a fondamento di una decisione così drastica come quella relativa alla adottabilità di una minore.

⁸¹ Corte EDU, *Scuderoni c. Italia*, cit. Ripercorrendo rapidamente i termini della vicenda, la ricorrente,

artt. 3 e 8 CEDU, in relazione ad una vicenda paradigmatica di fallimento della risposta statale alla violenza domestica.

I giudici di Strasburgo censurano, in modo netto, le autorità nazionali per aver offerto una risposta inadeguata – dovuta all’assenza di una valutazione tempestiva e proattiva del rischio, nonostante il quadro probatorio disponibile - e sottovalutato la violenza domestica, ridimensionandola ad un mero conflitto interpersonale. Secondo la Corte, tale operazione di “minimizzazione” risulta, ulteriormente, aggravata dal ricorso a schemi valutativi che incidono sulla credibilità della vittima, valorizzandone, indebitamente, tratti caratteriali quali l’autonomia e l’assertività.

Ne emerge, dunque, non solo un *deficit* di natura procedurale ma anche una criticità di ordine culturale e strutturale, che si manifesta nella difficoltà di riconoscere e qualificare adeguatamente la violenza domestica. In tale prospettiva, la Corte sottolinea l’esigenza di adottare misure idonee a garantire una tutela effettiva delle vittime, tra cui assume centralità la formazione degli operatori del diritto, al fine di prevenire approcci valutativi influenzati da pregiudizi.

5. Gli stereotipi di genere come vizio di motivazione.

Un ruolo centrale nel processo di progressiva trasformazione culturale dell’approccio giudiziario alla violenza di genere in atto è, indubbiamente, rivestito dal Consiglio Superiore della Magistratura, il quale, attraverso delibere, risoluzioni e linee guida adottate negli ultimi anni, ha più volte evidenziato la necessità di una formazione specifica dei magistrati, volta a prevenire l’incidenza di pregiudizi inconsapevoli nella valutazione della prova e nella redazione delle motivazioni.

In tali documenti si sottolinea come la prospettiva di genere debba essere intesa non come opzione interpretativa, ma come “metodo di analisi”, indispensabile per garantire decisioni realmente imparziali. In particolare, le *Linee programmatiche per la formazione dei magistrati per l’anno 2026*, adottate dal CSM⁸², hanno ulteriormente

avvocata penalista, aveva denunciato reiterati episodi di violenza fisica, minacce e abusi psicologici e coercitivi da parte dell’ex compagno convivente, anche alla presenza del figlio minore, supportando le proprie allegazioni con elementi probatori significativi, tra cui referti medici e dichiarazioni testimoniali. A fronte di tale quadro, la risposta delle autorità nazionali era stata connotata da inerzia e sottovalutazione: ritardi ingiustificati nell’iscrizione della notizia di reato e nella fissazione delle udienze, rigetto delle istanze di protezione e, soprattutto, una sistematica dequalificazione dei fatti a mera conflittualità familiare. Il procedimento penale, protrattosi per oltre quattro anni, si era concluso con l’assoluzione dell’imputato, fondata sull’asserita assenza di abitudine delle condotte e di uno stato di soggezione della vittima, ritenuto incompatibile con la sua personalità autonoma e con il suo profilo professionale. I fatti, pur sostanzialmente accertati, venivano, così, “neutralizzati” sul piano giuridico mediante la loro ricollocazione nell’ambito di ordinarie dinamiche relazionali.

⁸² Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, delibera 9 maggio 2018, integrata con delibera 3 novembre 2021 e oggetto di monitoraggio con delibera 7 maggio 2025, che, nel solco della *Convenzione di Istanbul*, valorizza l’esigenza di evitare approcci valutativi distorti o fondati su pregiudizi, in www.csm.it.

sviluppato tale approccio, sottolineando come si tratti di mettere a sistema e diffondere le diverse conoscenze di cui dispone la magistratura, affinché essa sia in grado di fornire risposte sempre adeguate a un fenomeno allarmante.

Il recepimento congiunto delle indicazioni dei giudici di Strasburgo e di quelle del CSM ha condotto, negli ultimi anni, la giurisprudenza di legittimità ad elaborare, progressivamente, un innovativo orientamento che riconosce espressamente la rilevanza degli stereotipi di genere quale vizio della motivazione della decisione penale, incidendo tanto sulla struttura logica del ragionamento giudiziale quanto sulla sua conformità agli obblighi sovranazionali.

In tale prospettiva, la Corte di cassazione - oltre a porre una sempre maggiore attenzione all'utilizzo di stereotipi di genere ad opera della difesa dell'imputato⁸³, così come dell'organo giudicante⁸⁴ - ha inaugurato un filone interpretativo ormai consolidato, censurando motivazioni che si fondano sull'utilizzo di massime di esperienza fondate su generalizzazioni culturali o su aspettative stereotipate circa il comportamento della vittima.

Lo "scivolamento" negli stereotipi integra un vizio di manifesta illogicità della motivazione, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p in quanto determina una duplice violazione: da un lato, altera il corretto procedimento logico-valutativo, introducendo elementi non verificabili; dall'altro, espone lo Stato a responsabilità internazionale per inadempimento degli obblighi di protezione effettiva delle vittime. Per la prima volta la prospettiva di genere, strumento conoscitivo indispensabile nei reati da codice rosso, diventa vera e propria *ratio decidendi*.

In particolare, con due pronunce ravvicinate — le sentenze nn. 12066 e 14247 del 2023⁸⁵ — la Sesta Sezione della Corte di cassazione offre un contributo particolarmente significativo nella definizione del ruolo degli stereotipi di genere e della prospettiva di genere all'interno del ragionamento giudiziario.

In entrambe le decisioni, la Corte esercita il proprio sindacato nomofilattico sulla compatibilità logico-giuridica della motivazione, verificando se il percorso argomentativo seguito dai giudici di merito risulti condizionato dall'impiego di criteri decisionali ultra-legali e, in particolare, da precomprensioni culturali o svalutazioni morali, fondate su stereotipi relativi al ruolo sociale della donna. Le due pronunce, pur

⁸³ Cass. pen., Sez. III, sentenza n. 18455 del 7 febbraio 2025 con cui la Corte sottolinea gli stereotipi di genere di cui è affetta la censura difensiva dell'imputato quando richiama i comportamenti precedenti e successivi adottati dalla persona offesa per valutare il suo consenso con riguardo al reato di violenza sessuale.

⁸⁴ Cass. pen., Sez. III, sentenza n. 36069 del 25 settembre 2025, con cui, in ambito di maltrattamenti in famiglia e violenza sessuale, viene censurata la modalità con cui la Corte di Appello era giunta ad un giudizio di inattendibilità della persona offesa, fondata sulla condotta tenuta dalla presunta vittima per il ritrovamento di alcune foto sul telefono della stessa e messaggi con desideri sessuali durante il periodo di convivenza.

⁸⁵ Cass. pen., Sez. VI, sentenza n. 12066 del 22 marzo 2023; Sez. VI, sentenza n. 14247 del 4 aprile 2023, con nota di F. FILICE, *L'analisi di genere passa la soglia sovranazionale e approda in Cassazione in Questione Giustizia*. Nella prima sentenza, in particolare i giudici evidenziano come «...la motivazione risulta gravemente viziata per manifesta illogicità per l'uso di veri e propri stereotipi giudiziari ... nella parte in cui, in assenza di elementi di fatto, ritiene dolosamente non vera la denunciata violenza sessuale da parte di (omissis) perché "verosimilmente" riferibile al rifiuto dell'uomo di sposare la ricorrente, per regolarizzare una relazione sentimentale da cui era nata anche una prole».

muovendo da una comune attenzione verso il tema dei *bias* giudiziari, approdano, tuttavia, a esiti diametralmente opposti.

Con la sentenza n. 12066 del 22 marzo 2023, la Corte di cassazione censura una pronuncia di condanna per calunnia sorretta da un apparato motivazionale ritenuto gravemente carente e viziato sotto il profilo logico. L'affermazione di responsabilità risultava, infatti, costruita pressoché esclusivamente sul richiamo ad un decreto di archiviazione privo di autonoma capacità dimostrativa, senza che i giudici di merito avessero proceduto ad una effettiva ricostruzione del fatto storico né ad una verifica critica del materiale probatorio disponibile. Tale deficit motivazionale appariva ancor più significativo alla luce della presenza, negli atti, di elementi fattuali idonei a sostenere la plausibilità della denuncia originariamente presentata dalla donna.

La Corte individua, inoltre, un ulteriore e più profondo profilo di criticità nel ricorso, da parte dei giudici di merito, ad argomentazioni fondate su valutazioni soggettive e stereotipate circa le ragioni della denuncia, ricondotta ad una presunta volontà vendicativa della donna per il mancato matrimonio. Secondo la Suprema Corte, simili inferenze, prive di reale base probatoria, introducono nel processo decisionale giudizi morali e precomprensioni culturali incompatibili con i criteri di razionalità della motivazione. Il riferimento a stereotipi di genere — già oggetto di censura nella giurisprudenza della Corte EDU — si traduce, così, in una distorsione della ricostruzione del fatto e nell'indebita sovrapposizione di schemi valutativi extragiuridici al ragionamento probatorio. In tale prospettiva, lo stereotipo non assume rilievo soltanto sul piano culturale, ma integra un vero e proprio vizio della motivazione, in quanto altera il corretto procedimento inferenziale che deve sorreggere l'accertamento giudiziale.

Di segno opposto è, invece, la sentenza n. 14247 del 4 aprile 2023, nella quale la Corte è chiamata a valutare la legittimità di una motivazione fondata sull'adozione della prospettiva di genere nell'ambito di un procedimento per violenza domestica. In tale occasione, la Suprema Corte rigetta l'argomento difensivo secondo cui il provvedimento cautelare sarebbe stato influenzato da una presunta "ideologia di genere", operando una netta distinzione tra approccio ideologico e utilizzo della prospettiva di genere quale categoria interpretativa giuridicamente fondata.

Richiamando il Preambolo della *Convenzione di Istanbul*, nonché il quadro normativo sovranazionale e interno in materia di violenza contro le donne, la Corte chiarisce come la prospettiva di genere costituisca uno strumento ermeneutico necessario per una corretta lettura dei fatti, poiché consente di cogliere la dimensione strutturale, relazionale e non episodica della violenza domestica. Essa non comporta alcuna alterazione degli *standard* probatori né alcuna presunzione di colpevolezza, ma rappresenta una metodologia interpretativa funzionale ad evitare letture frammentarie, individualizzanti o banalizzanti del fenomeno violento.

Attraverso tale impostazione, la violenza di genere viene sottratta ad una rappresentazione atomistica del singolo episodio e ricondotta alla più ampia dinamica dei rapporti di potere storicamente diseguali tra uomini e donne, nella quale assumono rilievo anche i meccanismi di controllo, sopraffazione e dipendenza che caratterizzano molte relazioni abusive. La prospettiva di genere, pertanto, lungi dal costituire un fattore

di distorsione ideologica del giudizio, viene qualificata dalla Corte come strumento interpretativo indispensabile per assicurare una comprensione autenticamente imparziale e costituzionalmente orientata del fenomeno della violenza domestica. Nel loro insieme, le due pronunce delineano un principio di particolare rilievo sistematico nella costruzione del giudizio penale in materia di violenza di genere. Da un lato, la Corte di cassazione ribadisce, con nettezza, l'incompatibilità tra il corretto esercizio della funzione giurisdizionale e il ricorso a stereotipi o pregiudizi culturali, evidenziando come tali schemi valutativi finiscano con l'alterare il procedimento inferenziale posto a fondamento della decisione, compromettendo la razionalità, l'imparzialità e la stessa legalità della motivazione. Lo stereotipo, infatti, non si esaurisce in una mera improprietà linguistica o in un limite culturale del giudicante, ma può tradursi in un vero e proprio vizio del ragionamento probatorio, nella misura in cui sostituisce l'analisi critica delle risultanze processuali con generalizzazioni astratte o giudizi morali estranei al perimetro dell'accertamento giurisdizionale.

Dall'altro lato, le medesime decisioni riconoscono la piena legittimità — e, anzi, la necessità — di un approccio interpretativo fondato sulla prospettiva di genere, intesa non quale categoria ideologica o derogatoria rispetto ai principi del giusto processo, ma come metodo ermeneutico indispensabile per cogliere la dimensione strutturale, relazionale e sistemica della violenza contro le donne. In tale prospettiva, la considerazione del genere non opera come fattore di alterazione del giudizio, bensì come strumento volto ad evitare letture riduttive, frammentarie o neutralizzanti del fenomeno violento, consentendo al giudice di contestualizzare correttamente le condotte all'interno delle dinamiche di potere, controllo e sopraffazione che frequentemente caratterizzano la violenza domestica e di genere.

Le due sentenze, pertanto, segnano un punto di equilibrio particolarmente significativo: mentre viene esclusa qualsiasi legittimazione di approcci decisionali influenzati da precomprensioni stereotipate, al contempo si afferma che l'effettiva imparzialità del giudizio non coincide con una pretesa neutralità astratta e decontestualizzata, ma richiede la capacità di "leggere" il fatto alla luce della concreta realtà sociale e delle asimmetrie strutturali che connotano determinati fenomeni criminosi.

In tal senso, la prospettiva di genere viene progressivamente configurata dalla giurisprudenza non come opzione interpretativa eventuale, ma come parametro metodologico necessario per garantire una motivazione realmente razionale, costituzionalmente orientata e conforme agli obblighi convenzionali di tutela. L'orientamento giurisprudenziale inaugurato dai giudici di legittimità si pone in linea con i principi enunciati dalla più recente giurisprudenza dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha stigmatizzato il ricorso a stereotipi sessisti come fattore distorsivo del giudizio, affermando esplicitamente che il loro ricorso nelle decisioni giudiziarie compromette l'equità del processo ed espone la vittima a vittimizzazione secondaria⁸⁶, in violazione degli artt. 3, 8 e 14 CEDU⁴.

⁸⁶ Corte EDU, *J.L. c. Italia*, cit., spec. parr. 139 e ss.

A ben guardare, la stessa sentenza *Scuderoni*, precedentemente richiamata, può essere collocata nel solco della giurisprudenza europea che stigmatizza le distorsioni cognitive discriminatorie nel giudizio. Pur in assenza di un espresso richiamo al divieto di utilizzo di stereotipi nel ragionamento giudiziario, a venire censurata è la tendenza delle autorità nazionali a minimizzare la violenza domestica, qualificandola come mero conflitto interpersonale e omettendo una valutazione complessiva del contesto relazionale. La “normalizzazione” della violenza domestica impedisce di cogliere la dimensione strutturale della violenza di genere e produce effetti sistemici di deresponsabilizzazione dell’autore e di negazione di tutela alla vittima. Ne deriva l’affermazione di un obbligo positivo particolarmente stringente in capo agli Stati, che non si esaurisce nell’adozione di misure formali, ma impone un mutamento delle pratiche interpretative e decisionali, anche attraverso la formazione degli operatori del diritto.

In definitiva. Il dato di novità assoluta rappresentato dalle due sentenze della Suprema Corte non sta solo nell’adeguamento – a questo punto inevitabile, dopo le ripetute condanne dell’Italia – agli *standard* motivazionali richiesti da Strasburgo, ma nell’inedita tematizzazione dell’analisi di genere come strumento conoscitivo indispensabile per evitare la vittimizzazione secondaria di carattere processuale e per proteggere la vittima dalla rivittimizzazione da parte dell’autore del reato.

6. Superamento degli stereotipi e tutela processuale nella recente riforma sul femminicidio.

Dalla ricognizione giurisprudenziale svolta emerge, con chiarezza, come la violenza di genere non rappresenti un mero oggetto del giudizio, ma una lente che ne orienta – e talvolta distorce – le categorie interpretative. Essa agisce come un “filtro cognitivo” che può orientare la valutazione della prova, la costruzione della motivazione e la stessa rappresentazione dei fatti, esponendo il processo penale al rischio concreto di decisioni segnate da *bias* e, in ultima istanza, a derive discriminatorie⁸⁷.

In una simile prospettiva, l’enfasi posta sulla ricerca della “vittima credibile”, della “reazione proporzionata” o della “condotta prudente” tradisce l’operatività di parametri extragiuridici, non richiesti dalle norme, che finiscono con orientare surrettiziamente il giudizio: si sposta l’asse dall’accertamento del fatto tipico e dell’elemento soggettivo alla verifica di una pretesa conformità comportamentale della persona offesa a modelli sociali stereotipati. Ne deriva una torsione del ragionamento probatorio che rischia di sostituire, alla verifica oltre il ragionevole dubbio, una valutazione fondata su “aspettative” normative implicite, con l’evidente compromissione dei principi di imparzialità, presunzione di non colpevolezza e parità delle armi.

⁸⁷ M. PECORELLA, *Violenza di genere e sistema penale*, in *Diritto Penale e Processo*, 2019, p. 1181 e ss.

Del resto, la capacità degli stereotipi di genere di insinuarsi nel tessuto della valutazione giudiziale – influenzando la fase di escussione delle parti e l'apprezzamento della prova, con possibile realizzazione di vittimizzazione secondaria – è una criticità nota anche in ambito internazionale: numerosi studi psicologico-criminalistici sottolineano l'impatto degli atteggiamenti ambivalenti verso il genere sulla percezione dei reati sessuali e sulle risposte della giustizia penale, evidenziando come i *bias*, in tale settore, possano alterare l'interpretazione delle condotte lesive e della credibilità delle persone offese⁸⁸.

L'introduzione di strumenti normativi innovativi – sia sul versante sostanziale che su quello processuale, cautelare e protettivo – non è, di per sé, garanzia di neutralità e adeguatezza del giudizio quando l'accertamento processuale resta ancorato a categorie ermeneutiche risalenti e discriminatorie. Si determina, così, una frattura strutturale tra un diritto “al passo” sul piano formale e una prassi interpretativa che continua a muoversi secondo logiche obsolete, con l'effetto di neutralizzare, nella concreta applicazione, la portata delle innovazioni legislative. Un divario tra tutela formale e protezione effettiva, all'interno del quale l'agone processuale rischia di divenire luogo di riproduzione della disuguaglianza, foriero di vittimizzazione secondaria attraverso modalità di escussione, contestazione e motivazione che ripropongono schemi culturali obsoleti.

L'antidoto a tale deriva non può che rinvenirsi nello sviluppo di una cultura professionale degli operatori del diritto, improntata all'integrazione della *prospettiva di genere*⁸⁹ nei criteri di analisi della tipicità, nella ricostruzione del fatto storico e nella struttura del ragionamento decisorio⁹⁰.

⁸⁸ K. HORNICZAK, A. PORĘBSKI, I. SKOCZEŃ, *Is Epistemic Status Gender-Biased? Gender As a Predictor of Testimonial Reliability Assessments in Violent Crimes*, *Int J Semiot Law*, 2024, p.1981–2008. La ricerca internazionale si focalizza, in particolare, sui reati di violenza sessuale dimostrando come atteggiamenti ambivalenti verso il genere – in particolare il sessismo ostile e il sessismo benevolo – influenzano significativamente la percezione dei reati sessuali, la valutazione della credibilità delle vittime e le decisioni adottate nel sistema di giustizia penale. La riduzione dei *bias* di genere rappresenta, quindi, una condizione essenziale per migliorare l'efficacia e l'equità del sistema di giustizia penale nei casi di violenza sessuale.

⁸⁹ Per “prospettiva di genere” si intende «quel criterio concettuale ed interpretativo volto a valorizzare, nei delitti di violenza contro le donne, l'appartenenza dell'autore al genere maschile e della persona offesa al genere femminile, per collocare in una precisa dinamica, gerarchizzata ed identitaria, strutturata e normalizzata, le condotte attraverso le quali il delitto si sviluppa, così evitando letture ridimensionanti e parcellizzate che non ne colgono l'effettivo movente discriminatorio, per ricondurle ad estemporanei eccessi comportamentali dell'autore»; cfr. Cass. pen., Sez. VI, sentenza n.39554 del 28 ottobre 2024. Ed ancora: una peculiare «categoria interpretativa, correttamente e doverosamente adottata dai giudici di merito, volta ad accertare e valutare la violenza: a) per inquadrare i fatti in modo integrale e non parziale; b) per collocare il delitto non come atto isolato mosso da ragioni naturali, biologiche...ma come riproduttiva di una quotidiana relazione di dominio di quell'uomo su quella donna proprio per motivi di genere; c) per riflettere la radice strutturale e discriminatorio del rapporto tra i sessi ...»; Cfr. Cass. pen., Sez. VI, sentenza n.14247 del 4 aprile 2023.

⁹⁰ C. DE ROBBIO, *La risposta giudiziaria all'emergenza della violenza di genere e la sfida della formazione in Giustizia insieme*, 25 novembre 2022 L'A. evidenzia l'importanza nella formazione dei magistrati in tema di violenza domestica e di Codice Rosso e il ruolo esercitato dalla Scuola Superiore della Magistratura. Tuttavia, dalle linee guida del CSM, emerge come, in dibattito, il 78% delle Sezioni Penali non dispone di un gruppo

La dottrina e la prassi giurisprudenziale⁹¹ più avanzata, infatti, suggeriscono una modificazione dei criteri di analisi ermeneutica, argomentativa e probatoria adottati dal giudice piuttosto che una sovrapposizione di modelli normativi esterni⁹².

Ciò implica, in accordo con i suggerimenti della Relazione GREVIO⁹³, l'adozione di linee guida e protocolli valutativi delle testimonianze e delle dichiarazioni che tengano conto delle dinamiche relazionali e di potere tipiche del *ciclo della violenza di genere*⁹⁴; oltre al ricorso a competenze tecnico-scientifiche specialistiche, capaci di supportare il giudice nella comprensione di tali indicatori di rischio e di contesto e delle ricadute psicologiche della violenza protratta⁹⁵. In una simile prospettiva, assume rilievo il coordinamento con le evidenze provenienti dagli osservatori sulla violenza e dai documenti in materia di valutazione del rischio elaborati in sede istituzionale⁹⁶.

In tale prospettiva, la già citata (e dibattuta) legge sul *femminicidio* - al di là delle criticità emerse sul piano della tecnica normativa e della costruzione della nuova fattispecie incriminatrice (dalla formulazione di alcune componenti descrittive della condotta ai dubbi relativi alla determinatezza, sino alla previsione della pena fissa dell'ergastolo) - presenta profili di significativo interesse sotto il versante processuale e ordinamentale.

specializzato o, comunque, di magistrati specializzati per la trattazione dei reati in esame. Negli Uffici Gip/Gup si registra una pressoché totale assenza di giudici specializzati. Il 52% degli Uffici effettua riunioni per la formazione, limitate, peraltro, ai soli giudici degli Uffici (non allargate, contrariamente alle indicazioni, anche ai giudici del dibattimento e della Procura); appena il 4%, include anche operatori di settore. Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida*, cit., p.8-9.

⁹¹ Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida*, cit.; Procura Generale Corte di Cassazione, [Orientamenti in materia di violenza di genere](#), in questa Rivista, 4 maggio 2023.

⁹² Delle lacune nella formazione specialistica specie delle autorità giudiziarie si dà conto anche in E. CANEVINI, *Il ragionamento giuridico stereotipato nell'assunzione e nella valutazione della prova dibattimentale*, in *Questione Giustizia*, 4, 2022, p. 74 e ss. Più in generale, sulle ragioni sistemiche e culturali che fondano le criticità menzionate, si veda M. MONTELEONE, *L'insostenibile "inadeguatezza" del contrasto giudiziario alla violenza di genere*, in *Questione Giustizia*, 4, 2022, p. 64 e ss.

⁹³ « IV. Protezione e sostegno. A. Obblighi generali (articolo 18). 130. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché offrano una risposta coordinata e multi agenzia a tutte le forme di violenza contro le donne e ne favoriscano l'attuazione, sviluppando delle adeguate linee guida e formando il personale interessato. Questo tipo di strumenti dovrebbe essere basato su un forte coinvolgimento delle autorità locali e sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati, comprese le organizzazioni non governative che difendono i diritti delle donne e combattono la violenza contro le donne.». Rapporto GREVIO 2020, cit.

⁹⁴ Per un'analisi delle principali linee guida attualmente vigenti in ambito di Codice Rosso v. www.ispettorato.giustizia.it cfr. L. PERONI & A. TIMMER, *Gender Stereotyping in Domestic Violence Cases*, 22 December 2017.

⁹⁵ La disciplina della psicologia giuridica forense, ad esempio, fornisce metodologie avanzate - come l'analisi dei contenuti (CBCA) - per valutare la credibilità delle dichiarazioni testimoniali in contesti di violenza sessuale o domestica. Tali strumenti scientifici vengono usati come supporto per il giudice o il perito valutatore nell'interpretare racconti complessi, tenendo conto della natura psicologica della memoria e del trauma. Cfr. per un approfondimento: V. HAUCH, S. L. SPORER, J. MASIP, J. & I. BLANDÓN-GITLIN, *Can credibility criteria be assessed reliably? A meta-analysis of Criteria-Based Content Analysis - Psychological Assessment*, 29(6), 2017, 819-834.

⁹⁶ V. Osservatorio sulla criminologia e la violenza di genere, in *Quotidiano Legale*, 2025.

La portata innovativa dell'intervento normativo non sembra esaurirsi nel solo profilo repressivo o simbolico del *naming* della violenza contro le donne, ma investe, più in profondità, il terreno delle categorie interpretative attraverso cui il sistema giudiziario è chiamato a leggere la violenza di genere.

In tale prospettiva assumono particolare rilievo le disposizioni volte a prevenire fenomeni di *vittimizzazione secondaria* nel corso dell'esame della persona offesa, attraverso il rafforzamento dei poteri di controllo del giudice sulle modalità di formulazione delle domande e delle contestazioni.

Particolare centralità assume, inoltre, il tema della formazione specialistica degli operatori del diritto, che non può limitarsi alla mera conoscenza delle fonti sovranazionali, ma deve confrontarsi criticamente con i «pregiudizi e gli stereotipi giudiziari», nonché con la «matrice culturale del fenomeno». ⁹⁷

Sono stati, inoltre, rafforzati gli scambi informativi fra diverse autorità giudiziarie, con un obbligo attivo del pubblico ministero, tenuto non più solo a trasmettere le informazioni ma anche ad accertare la pendenza dei procedimenti civili fra le parti interessate dall'indagine. Si è, altresì, ampliata la tipologia degli atti che formano oggetto di necessaria trasmissione⁹⁸.

Il progressivo rafforzamento del dialogo tra giurisdizione penale e civile - segnatamente nei procedimenti che coinvolgono misure di protezione, responsabilità

⁹⁷ L'art. 8 della legge n. 181 del 2025, nella versione finale così come modificata in Senato, interpolando il secondo comma dell'art. 6 della legge n. 168 del 2023, ha specificato che le iniziative formative in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica definite nelle linee programmatiche proposte annualmente dal Ministro della giustizia alla Scuola Superiore della Magistratura, ex art. 5, comma 2, d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26, devono avere ad oggetto le convenzioni e le direttive sovranazionali dettate in materia, con riguardo alla violenza «anche economica» e tenendo a mente i «pregiudizi e gli stereotipi giudiziari» insieme alla «matrice culturale del fenomeno».

⁹⁸ L'art. 3, comma 2, legge n. 181 del 2025, introdotto all'esito delle audizioni in Senato, ha apportato modifiche all'art. 64 bis disp. att. c.p.p., (quest'ultimo inserito dall'art. 14 della legge n. 69 del 2019 e successivamente più volte modificato). Ai sensi dell'attuale formulazione dell'art. 64 bis disp. att. cod. proc. pen., il pubblico ministero, quando procede per reati commessi in danno del coniuge, del convivente o di persona legata da una relazione affettiva, anche ove cessata, «accerta» la pendenza di procedimenti relativi alla separazione personale dei coniugi, allo scioglimento o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio, alla regolamentazione dell'esercizio della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, alla modifica delle condizioni dei provvedimenti concernenti l'affidamento dei figli nonché alla responsabilità genitoriale. Il Pm trasmette, senza ritardo, al giudice procedente copia degli atti indicati al comma 2 dello stesso articolo, purché non coperti da segreto ex art. 329 c.p.p. Fra gli stessi - oltre ai già previsti provvedimenti applicativi delle misure cautelari personali e di sostituzione o revoca delle stesse, gli atti di indagine non coperti dal segreto, gli avvisi di conclusione delle indagini preliminari nonché, a cura della cancelleria, le sentenze definitive e i decreti di archiviazione - sono stati aggiunti i verbali di fermo, arresto, perquisizione e sequestro e gli atti di esercizio dell'azione penale. Mentre, a cura della cancelleria, devono essere trasmesse al giudice civile procedente le copie delle sentenze di primo e secondo grado, delle sentenze emesse dalla Corte di cassazione nonché delle ordinanze che dichiarano l'inammissibilità dell'impugnazione, ex art. 591, comma 2, c.p. La stessa disposizione, che impone un obbligo di accertamento e trasmissione, opera anche qualora si proceda per reati commessi in danno di minori dai genitori, da altri familiari o da persone comunque con loro conviventi, nonché dalla persona legata al genitore da una relazione affettiva, anche cessata, e sia pendente un procedimento relativo alla responsabilità genitoriale, al suo esercizio e al mantenimento del minore.

genitoriale e affidamento dei minori - potrebbe rappresentare il volano per la predisposizione, oggi pressoché assente, di protocolli o prassi organizzative, volti ad una più stretta collaborazione e coordinamento volto ad evitare decisioni tra loro incoerenti e di assicurare un approccio sistemico alla tutela della persona ⁹⁹.

Si tratta di interventi che, pur eterogenei, appaiono accomunati dalla medesima finalità: superare letture apparentemente neutrali della violenza contro le donne che, ignorando le dinamiche di dominio, controllo, dipendenza e sopraffazione, finiscono per riprodurre stereotipi culturali incompatibili con gli obblighi convenzionali derivanti dalla *Convenzione di Istanbul* e con il divieto di vittimizzazione secondaria ormai espressamente recepito nel sistema processuale.

La stessa centralità assunta dalla formazione dell'operatore giuridico conferma come il contrasto alla violenza di genere non possa essere affidato esclusivamente all'inasprimento sanzionatorio o all'introduzione di nuove figure criminose, ma richieda un mutamento delle coordinate interpretative attraverso cui vengono valutate la prova, l'attendibilità della persona offesa e le dinamiche relazionali sottese ai fatti oggetto di giudizio.

In definitiva, la direttrice verso cui sembrano tendere alcune delle innovazioni richiamate è quella di una "giustizia penale di qualità", capace di fondarsi su un costante aggiornamento culturale e metodologico degli operatori del diritto, come evidenziato dagli ultimi rapporti GREVIO¹⁰⁰ e CEDAW¹⁰¹, oltre ad un coordinamento tra le risposte penali e quelle di altri rami del diritto, quali il diritto civile nei profili di protezione delle vittime e di regolazione delle responsabilità familiari.

È proprio su questo terreno – più che su quello della sola costruzione della fattispecie incriminatrice – che la recente riforma sembra segnare il passaggio da una concezione formalmente neutra della giurisdizione ad un modello maggiormente consapevole della dimensione strutturale e discriminatoria della violenza di genere. In assenza di tale trasformazione culturale e professionale, lo stereotipo continuerà ad operare come filtro interpretativo del processo penale e, paradossalmente, la violenza di genere rischierà di restare iscritta nelle stesse dinamiche giudiziarie deputate a reprimerla.

Neppure quando costituisce, formalmente, l'oggetto della tutela penale.

⁹⁹ Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida*, cit., p.20.

¹⁰⁰ Il Rapporto GREVIO suggerisce, in particolare, di fornire una formazione sistematica obbligatoria sulla violenza contro le donne a professionisti quali assistenti sociali, forze dell'ordine, giudici, operatori sanitari e insegnanti. Cfr. [Council of Europe, First thematic evaluation report "Building trust by delivering support, protection and justice" - Italy](#).

¹⁰¹ Nelle *Osservazioni conclusive* del Rapporto CEDAW, al n.16 lett. b) si legge tra gli obiettivi inerenti il campo della giustizia: «Rafforzare i programmi di sviluppo delle *capacities* di giudici, pubblici ministeri, avvocati e degli altri operatori del diritto con riguardo alla Convenzione, al Protocollo opzionale, alle Raccomandazioni Generali del Comitato ed i suoi pareri (*Views*) concernenti le comunicazioni individuali ed i rapporti di inchiesta, ai sensi del Protocollo opzionale, e trattare i pregiudizi giudiziari di genere e prevenire la vittimizzazione secondaria nei confronti delle donne». Cfr. *Concluding Observations on the eighth periodic report of Italy*, cit., p.4.

ACCESSO ALLA PROFESSIONE FORENSE: LE NOVITÀ CONTENUTE NEL D.L. 100/2026

Art. 1 d.l. 12 giugno 2026, n. 100

di Carlo Maria Masieri

1. Qualche mese fa, [sulle pagine di questa Rivista](#), abbiamo dato conto di un disegno di legge delega in materia di ordinamento forense, contenente anche alcune norme in materia di accesso alla professione di avvocato¹⁰². Nelle more dell'iter parlamentare di tale d.d.l.¹⁰³, è tuttavia intervenuto il decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, il quale contempla alcune significative disposizioni relative all'esame di Stato, che ci pare interessante illustrare brevemente.

2. La scelta di ricorrere a un decreto-legge in questa materia non è nuova¹⁰⁴. Questa volta essa è motivata dalla «straordinaria necessità e urgenza di innovare la disciplina [...] al fine di adeguare la selezione dei candidati alle nuove competenze e conoscenze necessarie per l'esercizio della professione, e, di riflesso, al fine di garantire la qualità della tutela dei diritti dei cittadini»¹⁰⁵. Le novità recate dal d.l. n. 100/2026, a questo riguardo, paiono tuttavia riproporre modalità di svolgimento dell'esame in larga parte coincidenti con quanto previsto dalla normativa previgente: ci riferiamo, in particolare, lo vedremo nel prosieguo, al ritorno del «parere motivato» tra gli scritti¹⁰⁶ e al riproporsi di alcune materie tra quelle da preparare ai fini del superamento della prova orale¹⁰⁷.

¹⁰² Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIX legislatura, d.d.l. n. 2629 recante «Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento forense», presentato il 26 settembre 2025, su cui sia consentito il rimando a C. Masieri, [L'accesso alla professione forense: il progetto di riforma italiano e i modelli stranieri](#), in questa Rivista, 2026, 2, p. 137 ss, 27 febbraio 2026.

¹⁰³ Da ultimo, per il testo approvato in prima lettura dalla Camera e attualmente in corso di esame alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato, cfr. Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, d.d.l. n. 1917, disponibile [online](#) sul sito del Senato.

¹⁰⁴ Cfr. d.l. 13 marzo 2021 n. 31; art. 6 d.l. 8 ottobre 2021 n. 139.

¹⁰⁵ Si v. il Preambolo del d.l. n. 100/2026.

¹⁰⁶ Ad esempio, nella sessione 2019 vi erano due pareri motivati e un atto giudiziario, cfr. art. 2, co. 2 d.m. Giustizia 11 giugno 2019, in G.U., 4ª Ser. Spec., 28 giugno 2019, n. 51.

¹⁰⁷ Ad esempio, nella sessione indetta con d.m. Giustizia 14 settembre 2020, in G.U., 4ª Ser. Spec., 15 settembre 2020, n. 72, e poi anche nelle sessioni 2021 e 2022, all'orale poteva esservi, a scelta del candidato, anche un quesito su «diritto costituzionale, [...], diritto tributario, diritto commerciale, diritto del lavoro, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale privato [...]», cfr. art. 2, co. 7, lett. a d.l. 13 marzo 2021 n. 31; il d.l. n. 31/2021 è stato poi richiamato dall'art. 6 d.l. n. 139/2021, e dall'art. 39-bis d.l. 21 giugno 2022 n.

3. Occorre inoltre evidenziare che, nei mesi immediatamente precedenti all’emanazione del d.l. n. 100/2026, il regime «speciale» dell’esame applicato alla sessione 2025, e a quelle dei due anni precedenti¹⁰⁸, non è stato prorogato per la sessione 2026, che dovrà essere indetta a breve. Tale regime prevede *a)* una prova scritta, consistente in un atto giudiziario in una materia a scelta del candidato tra quella civile, penale o amministrativa; e *b)* una prova orale che si articola in più momenti: il candidato deve, *in primis*, risolvere una questione pratico-applicativa in una materia a scelta tra diritto civile, penale e amministrativo; quindi gli vengono sottoposte brevi questioni giuridiche relative a tre materie a scelta (di cui una necessariamente processuale) tra diritto civile, penale, amministrativo, procedura civile e procedura penale; infine, il candidato deve dimostrare la conoscenza dell’ordinamento forense e dei diritti e doveri dell’avvocato¹⁰⁹.

4. La mancata proroga del «regime speciale» ha suscitato la preoccupazione dei professionisti, che si sono rivolti al Governo chiedendo un intervento¹¹⁰. In mancanza della proroga, a partire dalla sessione 2026, l’esame di Stato si sarebbe dovuto svolgere secondo le modalità previste dall’attuale legge forense, articolandosi pertanto in tre prove scritte, da svolgersi «con il solo ausilio dei testi di legge senza commenti e citazioni giurisprudenziali», nonché in una prova orale relativa a sette materie (cinque obbligatorie, tra cui diritto civile, penale, processuale civile e penale e due a scelta del candidato)¹¹¹. Tale disciplina è stata negli anni oggetto di innumerevoli rinvii, tanto da non essere mai stata applicata¹¹².

In caso di conversione del d.l. n. 100/2026, le disposizioni appena richiamate della legge forense non potrebbero essere più utilizzate, perché il d.l. in esame prevede espressamente la loro abrogazione¹¹³. Inoltre, il d.l. n. 100/2026, se convertito,

73, a sua volta inserito in sede di conv. dall’art. 1, co. 1 l. 4 agosto 2022, n. 122.

¹⁰⁸ Cfr. art. 4-*quater*, co. 1-9, 11 d.l. 10 maggio 2023 n. 51 e ss.mm.ii.

¹⁰⁹ Sia ancora consentito il rimando a C. Masieri, *op. cit.*, p. 147.

¹¹⁰ Cfr. Associazione Italiana Giovani Avvocati, [AIGA esprime contrarietà per la mancata approvazione degli emendamenti al DL “Milleproroghe” su esame di stato e cassazionisti](#), 17 febbraio 2026, disponibile online sul sito di AIGA, ultima consultazione in data 25 giugno 2026; Organismo Congressuale Forense, [Esame avvocato 2026; OCF: “Occorre proroga per garantire coerenza e certezza del diritto](#), 2 marzo 2026, disponibile online, ultima consultazione in data 25 giugno 2026; Consiglio Nazionale Forense, [Giustizia, Greco \(CNF\): “Con Sisto affrontato tema urgenza su esame avvocati”](#), 14 maggio 2026, disponibile online, ultima consultazione in data 25 giugno 2026.

¹¹¹ Cfr. art. 46 l. 31 dicembre 2012 n. 247, c.d. legge forense.

¹¹² Cfr. art. 49 l. forense; R. Danovi, *Manuale Breve. Ordinamento forense e deontologia*, Milano, Giuffrè, 2025, p. 57.

¹¹³ Cfr. art. 1, co. 16 d.l. n. 100/2026, secondo cui «Gli articoli 46, 47 e 49 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 sono abrogati»; sull’ipotesi della mancata conversione dei d.l. contenenti disposizioni abrogative, cfr. N. Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 111, 115-120.

dovrebbe trovare applicazione «a partire dalla prima sessione» d'esame «successiva all'entrata in vigore del» testo¹¹⁴, e dunque sin dall'imminente sessione 2026.

5. Venendo ora al merito della riforma in esame, va detto sin da subito che essa conferma il modello caratterizzato da una sola sessione annuale, articolata tuttavia, è questo un primo aspetto di novità, in due prove scritte e in una prova orale.

Le prove scritte consistono in un «parere motivato» in una materia a scelta tra diritto privato, penale o amministrativo¹¹⁵, e in «atto giudiziario che postuli conoscenze di diritto sostanziale e di diritto processuale, su un caso pratico proposto in una materia scelta dal candidato tra il diritto privato, il diritto penale e il diritto amministrativo»¹¹⁶. Altro aspetto da sottolineare è che il decreto-legge in esame consente ancora l'utilizzo, durante le prove scritte, dei codici annotati con la giurisprudenza¹¹⁷. Sotto questi profili, dunque, la novella corrisponde a quanto prefigurato dal disegno di legge delega in materia di ordinamento forense. A differenza di quest'ultimo, tuttavia, il d.l. n. 100/2026 non opta espressamente per l'utilizzo di strumenti di videoscrittura e non accenna alla possibilità di utilizzare sistemi informatici¹¹⁸, ma demanda ai decreti ministeriali con cui verranno indette le sessioni d'esame l'indicazione, di volta in volta, delle «modalità di svolgimento delle prove scritte»¹¹⁹.

L'orale, al quale sono ammessi «i candidati che hanno conseguito un punteggio non inferiore a 18 punti per ciascuna prova scritta»¹²⁰, consiste invece in cinque diversi momenti: *i*) la soluzione di un caso pratico che presupponga conoscenze di diritto sostanziale e processuale privato, oppure penale o amministrativo, a scelta del candidato¹²¹, come peraltro già previsto, lo dicevamo poco sopra, nel regime «speciale» applicato alle sessioni 2023, 2024 e 2025. *ii*) Un quesito «in materia di diritto processuale, civile o penale, a scelta del candidato»¹²². Sotto questo profilo, il d.l. n. 100/2026 pare escludere al candidato la possibilità di optare per il diritto processuale amministrativo, ciò che sembrerebbe invece compatibile con il testo della proposta di legge delega in materia di ordinamento forense¹²³. *iii*) Un quesito in materia di diritto sostanziale, a scelta del candidato tra diritto civile, penale e amministrativo. *iv*) Un quesito in una materia scelta tra il diritto costituzionale, commerciale, del lavoro, internazionale, dell'Unione europea, e tributario. Quest'ultimo aspetto pare essere quello più

¹¹⁴ Art. 1, co. 15 d.l. n. 100/2026.

¹¹⁵ Cfr. art. 1, co. 2, lett. *a* d.l. n. 100/2026.

¹¹⁶ Art. 1, co. 2, lett. *b* d.l. n. 100/2026.

¹¹⁷ Cfr. art. 1, co. 2 d.l. n. 100/2026.

¹¹⁸ Cfr. C. Masieri, *op. cit.*, p. 149.

¹¹⁹ Art. 1, co. 12, lett. *a* d.l. n. 100/2026.

¹²⁰ Art. 1, co. 5 d.l. n. 100/2026.

¹²¹ Cfr. art. 1, co. 3, lett. *a* d.l. n. 100/2026. Il decreto-legge in commento, a differenza della proposta di legge delega in materia di ordinamento forense, prescinde da riferimenti al codice civile e a quello penale, che forse avrebbero potuto creare qualche confusione, ad esempio per il fatto che nella soluzione del caso pratico sono presupposte, come già ricordato, anche conoscenze di diritto processuale.

¹²² Art. 1, co. 3, lett. *b* d.l. n. 100/2026.

¹²³ Il quale infatti si riferisce semplicemente ad una «materia di diritto processuale a scelta del candidato», cfr. art. 2, co. 1, lett. *bb*, n. 3 d.d.l. n. 1917, cit.

innovativo rispetto alle prove orali celebrate nelle ultime tre sessioni d'esame; anche se tale modifica richiama quanto già avveniva nelle sessioni precedenti all'anno 2023. Prevedendo inoltre la possibilità di "portare all'orale" il diritto internazionale e non il diritto ecclesiastico¹²⁴, il d.l. n. 100/2026 differisce anche sotto questo profilo rispetto alla proposta di legge delega in materia di ordinamento forense. v) Infine, è previsto un quesito in materia di ordinamento, deontologia e previdenza forensi.

6. La novella in realtà non riguarda solo l'esame di Stato. L'art. 1, co. 13 d.l. n. 100/2026 si occupa infatti anche della tematica dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, che il praticante è tenuto a frequentare contemporaneamente ai diciotto mesi di tirocinio¹²⁵. In riferimento a tali corsi, la legge forense prevedeva verifiche intermedie e una verifica finale del profitto¹²⁶. Le norme secondarie specificavano che le prove intermedie dovevano essere due, da svolgersi – come anche la prova finale – nella modalità del test a risposta multipla¹²⁷.

Tuttavia, un successivo decreto-legge ha sospeso la presenza delle prove intermedie, richiedendo solo una prova finale scritta che consiste nella redazione di un parere o di un atto¹²⁸. E la riforma in commento conferma le previsioni da ultimo richiamate.

7. In conclusione, il quadro normativo appare ancora caratterizzato da un significativo grado di incertezza. La disciplina dell'esame di avvocato è infatti, allo stato, rimessa a un decreto-legge non ancora convertito, e quindi ancora suscettibile di modifiche, nonché a una futura legge delega, il cui contenuto potrebbe differire, almeno in parte, da quello oggi prospettato¹²⁹. A essa dovranno inoltre fare seguito i decreti legislativi di attuazione, destinati a definire compiutamente il nuovo assetto della materia¹³⁰.

¹²⁴ Originariamente, l'art. 2, co. 1, lett. *bb*, n. 3 d.d.l. n. 2629 contemplava il «diritto ecclesiastico», ma non il diritto internazionale; attualmente, il testo approvato dalla Camera dei Deputati menziona sia «il diritto ecclesiastico», sia il «diritto internazionale privato e processuale», e dunque parrebbe comunque escludere il diritto internazionale pubblico, cfr. art. 2, co. 1, lett. *bb*, n. 3 d.d.l. n. 1917, cit.

¹²⁵ Cfr. art. 43 l. forense; art. 3, co. 3 d.m. Giustizia 17 marzo 2016, n. 70, in G.U., Ser. Gen., 19 maggio 2016, n. 116; d.m. Giustizia 9 febbraio 2018, n. 17, in G.U., Ser. Gen., 16 marzo 2018, n. 63. Dopo una serie di rinvii, tale obbligo è divenuto operativo a partire dal 1° aprile 2022, cfr. R. Danovi, *op. cit.*, p. 57.

¹²⁶ Cfr. art. 43, co. 2, lett. *d l*. forense.

¹²⁷ Cfr. art. 8 d.m. Giustizia n. 17/2018.

¹²⁸ Cfr. art. 4-*quater*, co. 10 d.l. n. 51/2023.

¹²⁹ Il d.d.l. di conversione del d.l. n. 100/2026 è accompagnato da un dossier in cui «si ricorda che è in corso di esame al Senato l'A.S. 1917, già approvato in prima lettura alla Camera in data 26 maggio 2026 (A.C. 2629), recante delega al Governo per la riforma dell'ordinamento forense. Tra i principi e i criteri direttivi contenuti nel provvedimento sono presenti anche quelli concernenti la riforma dell'esame di accesso alla professione forense», cfr. Senato della Repubblica – Servizio Studi, XIX legislatura, [Dossier n. 717. Misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024](#), 22 giugno 2026, p. 13, disponibile online, ultima consultazione in data 25 giugno 2026.

¹³⁰ Essi si dovrebbero occupare anche di operare abrogazioni e di adottare disposizioni di coordinamento, transitorie e finali, cfr. art. 2, co. 2 d.d.l. n. 1917, cit.

ALEMANNO, ARCURI E PALAMARA: TRE CASI DI TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE A CONFRONTO, DOPO LA PARZIALE ABOLITIO CRIMINIS OPERATA DALLA LEGGE NORDIO

di Maria Chiara Ubiali

1. La scarcerazione dell'ex sindaco di Roma Gianni Alemanno, che in questi giorni ha ricevuto ampia attenzione dagli organi di stampa, offre l'occasione per tornare a riflettere sul delitto di traffico di influenze illecite e, in particolare, sulle conseguenze applicative della riformulazione in senso restrittivo dell'art. 346 *bis* c.p. operata dalla c.d. legge Nordio. Tale intervento, realizzato contestualmente all'abolizione dell'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), ha introdotto una più circoscritta nozione di mediazione illecita, richiedendo che essa sia diretta a *indurre il soggetto pubblico a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito*. Ne è discesa una prima conseguenza problematica: se la mediazione penalmente rilevante è soltanto quella rivolta a far commettere al pubblico agente un reato, venuto meno l'abuso d'ufficio, il traffico di influenze risulta difficilmente configurabile. Nella maggioranza dei casi, infatti, il reato cui punta il trafficante di influenze si identifica proprio con l'abuso d'ufficio. D'altra parte, la riforma ha determinato un ulteriore effetto: sono state sottratte all'area della rilevanza penale tutte le pressioni dirette a condizionare, sulla base di rapporti personali, lo svolgimento di attività di per sé lecite della pubblica amministrazione; ovvero, le mediazioni volte a orientare scelte rimesse alla discrezionalità del funzionario, là dove queste non sfocino nella commissione di un reato.

A partire da queste premesse, la prassi ha quindi conosciuto, in conseguenza dell'intervenuta *abolitio criminis* parziale del traffico di influenze illecite, diversi casi in cui si è invocata, a seconda dello stato del procedimento, la revoca del giudicato di condanna *ex art. 673 c.p.p.*, oppure il proscioglimento perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. In questo breve contributo vogliamo ripercorrere, e nel contempo mettere a confronto, tre vicende che hanno visto coinvolte personalità di rilievo pubblico, chiamate a rispondere del delitto di traffico di influenze illecite in relazione a fatti commessi prima della riforma del 2024. Ci riferiamo, segnatamente, al citato caso dell'ex sindaco di Roma Gianni Alemanno, alla vicenda riguardante la compravendita di mascherine cinesi realizzata dall'ex commissario straordinario per il contrasto all'emergenza sanitaria Domenico Arcuri, nonché, infine, al processo a carico di Luca Palamara, ex presidente dell'Associazione nazionale magistrati e fino al 2018 membro togato del CSM. In tutti questi casi – come si è detto – all'indomani dell'entrata in vigore della legge Nordio, si è posto il problema di stabilire se il processo potesse proseguire (caso Arcuri) ovvero, là dove si fosse già formato un giudicato di condanna (casi

7-8/2026

Alemanno e Palamara), se questo non dovesse essere revocato per intervenuta abolizione parziale del reato.

2. Cominciamo dalla vicenda dell'ex sindaco di Roma, che si colloca a margine del c.d. processo mafia-capitale. Alemanno, originariamente condannato per il delitto di *corruzione propria* (art. 319 c.p.) alla pena di sei anni di reclusione dal Tribunale e dalla Corte d'Appello di Roma, ha visto in seguito sensibilmente alleggerita la propria posizione per mano della [Corte di cassazione](#). La S.C. ha infatti riqualificato le condotte a lui ascritte nel meno grave delitto di traffico di influenze illecite¹, rinviando alla Corte d'Appello di Roma per la quantificazione del trattamento sanzionatorio, poi individuato in via definitiva nella pena di un anno e dieci mesi di reclusione. La contestazione rivolta all'ex sindaco consisteva essenzialmente nel fatto di aver favorito gli interessi di Salvatore Buzzi, presidente di diverse cooperative sociali che operavano a Roma e nel Lazio, a fronte della ricezione di ingenti somme di denaro destinate da Buzzi ad alcune fondazioni riconducibili ad Alemanno. In particolare, quest'ultimo si era prodigato, sfruttando la sua influenza, per far sì che le cooperative di Buzzi godessero di un trattamento di favore per i pagamenti di crediti pregressi da parte del Comune di Roma, in violazione della normativa che disciplina la materia del pagamento dei debiti della p.a. L'intervento di Alemanno presso diversi soggetti orbitanti nell'ambito dell'amministrazione capitolina aveva quindi permesso a tali cooperative di ottenere di lì a poco il soddisfacimento dei propri crediti².

Dopo l'entrata in vigore della legge c.d. Nordio, la difesa di Alemanno ha proposto istanza per la revoca della sentenza definitiva di condanna, sostenendo che, abolito l'art. 323 c.p., fosse venuta meno anche la rilevanza penale del traffico di influenze realizzato dal sindaco per far commettere un abuso d'ufficio ai funzionari dell'amministrazione comunale. La Corte d'Appello di Roma, prima, e quindi [la S.C. hanno tuttavia negato la revoca della sentenza](#), sostenendo che il reato-fine del traffico di influenze fosse un abuso distrattivo attualmente inquadrabile nella nuova fattispecie di cui all'art. 314 *bis* c.p. (Indebita destinazione di denaro o beni mobili)³. Tale norma, introdotta poco prima dell'abolizione dell'abuso d'ufficio, punisce il soggetto pubblico che destina il denaro di cui ha il possesso per ragioni del suo ufficio *ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità* e quindi intenzionalmente procura, a sé o ad altri, un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto⁴. È questo, secondo la S.C., lo scopo cui era diretta l'attività di mediazione realizzata da Alemanno. Anche dopo l'entrata in vigore della legge c.d. Nordio, la condotta dell'ex sindaco resta allora

¹ Cfr. Cass. pen., sez. VI, 8 luglio 2021, n. 40518, [in Sist. pen., volendo con nota di M.C. Ubiali, L'illiceità della mediazione nel traffico di influenze illecite: le sentenze della Cassazione sui casi Alemanno e Arcuri, 31 gennaio 2022](#).

² *Ibidem*.

³ Cfr. Cass. pen., Sez. I, 10 gennaio 2025, n. 5041, [in Sist. pen., con nota di G.L. Gatta, Traffico di influenze finalizzato all'abuso d'ufficio distrattivo: nessuna abolitio criminis. La Cassazione conferma il rigetto dell'istanza di revoca della condanna dell'ex Sindaco di Roma Alemanno, 13 febbraio 2025](#).

⁴ Per un approfondimento sulla 'nuova' fattispecie di cui all'art. 314 *bis* c.p., si veda [S. Seminara, Sui possibili significati del nuovo art. 314 bis c.p., in Sist. pen., 19 luglio 2024](#).

7-8/2026

finalizzata alla commissione di un reato e mantiene, pertanto, la propria rilevanza penale. Alemanno ha quindi scontato la pena della reclusione nel carcere di Rebibbia, dal quale è uscito lo scorso 24 giugno⁵.

3. Cadenze diverse hanno invece caratterizzato la vicenda della compravendita di mascherine realizzata dall'ex commissario straordinario per il contrasto all'emergenza sanitaria, Domenico Arcuri. Secondo l'impostazione dell'accusa, M.B., amico di lunga data del Commissario, sfruttando le relazioni personali con quest'ultimo, si sarebbe fatto corrispondere da un gruppo di imprenditori un'ingente somma di denaro (più di 11 milioni di euro), affinché Arcuri – nelle fasi iniziali dell'emergenza, in un momento in cui era estremamente urgente recuperare forniture di mascherine – si rivolgesse a tre aziende cinesi individuate dal medesimo gruppo. Tali aziende avrebbero poi remunerato gli imprenditori con cospicue provvigioni, quale corrispettivo per l'opera di mediazione da costoro sollecitata. La mediazione illecita, nella prospettiva della Procura di Roma, era pertanto diretta a far compiere al Commissario straordinario un abuso d'ufficio.

La sopravvenuta abolizione dell'art. 323 c.p., in combinato disposto con la nuova definizione legale di mediazione illecita, ha tuttavia comportato l'inapplicabilità dell'art. 346 bis c.p. al caso di specie. Il [G.u.p. del Tribunale di Roma](#), che sarebbe stato perciò tenuto a prosciogliere l'imputato perché il fatto non era più previsto dalla legge come reato, ha però sollevato questione di legittimità costituzionale della c.d. legge Nordio (art. 1, co. 1, lett. e, l. n. 114/2024), per il ritenuto contrasto con gli artt. 11 e 117 Cost., in riferimento all'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa⁶. Secondo il giudice *a quo*, in particolare, la riformulazione in senso restrittivo del traffico di influenze illecite si pone in contrasto con un obbligo espresso di incriminazione sancito dall'art. 12 della citata Convenzione, il quale impone agli Stati di reprimere la mediazione illecita senza circoscriverla a quella diretta a far compiere al soggetto pubblico un reato dal quale possa derivare un vantaggio per il privato.

La Corte costituzionale, come è noto, con la [sentenza n. 185 del 2025](#) ha tuttavia dichiarato la questione non fondata. La nozione di "influenza impropria", che la Convenzione all'art. 12 impone agli Stati di criminalizzare, presenta infatti contorni indeterminati, che spetta al legislatore nazionale precisare. La scelta del legislatore italiano di adottare un'interpretazione restrittiva di "mediazione illecita", che richiede che l'accordo tra le parti abbia a oggetto la commissione di un reato da parte del pubblico ufficiale, secondo la Consulta, si colloca pertanto «all'interno dello spazio di discrezionalità che la stessa Convenzione di Strasburgo lascia aperto al legislatore

⁵ Va precisato che Alemanno aveva inizialmente beneficiato dell'affidamento in prova ai servizi sociali quale misura alternativa alla detenzione. Nel febbraio 2025, il Magistrato di sorveglianza ha tuttavia revocato il beneficio, a causa della riscontrata violazione degli obblighi connessi al suo svolgimento e ha quindi disposto l'ingresso in carcere dell'ex sindaco.

⁶ Cfr. G.u.p. Roma, ord. 31.1.2025, Giud. Tarantino, in *Sist. pen.*, 4 Cfr. G.u.p. Roma, ord. 31.1.2025, Giud. Tarantino, in *Sist. pen.*, con nota di [G.L. Gatta, Traffico di influenze illecite e riforma Nordio: il g.u.p. di Roma solleva questione di legittimità costituzionale nel processo per la fornitura delle mascherine cinesi \(Covid\), 4 febbraio 2025](#).

nazionale, chiamato a concretizzare le clausole generali contenute nello strumento internazionale in armonia con i principi del proprio ordinamento, tra cui quello – di rango costituzionale – di precisione della legge penale»⁷.

Dichiarata non fondata la questione, il giudizio *a quo* si è quindi concluso, per quel che attiene alle imputazioni per traffico di influenze illecite, con il proscioglimento di tutti i mediatori italiani coinvolti nella maxi-fornitura di mascherine cinesi⁸.

4. Veniamo ora alla vicenda più nota, quella che ha coinvolto Luca Palamara, ex presidente dell'Associazione nazionale magistrati e fino al 2018 membro togato del CSM. Nel maggio del 2023 il Tribunale di Perugia, con sentenza di patteggiamento che può leggersi in allegato⁹, ha applicato all'ex magistrato la pena di un anno di reclusione per il delitto di traffico di influenze illecite e per due distinti episodi di rivelazione di segreto d'ufficio. La Procura di Perugia, competente in relazione ai reati commessi dai magistrati romani, aveva contestato all'imputato di aver sfruttato i rapporti professionali che gli derivavano dal suo ruolo di componente del Csm, di esponente dell'Associazione Nazionale Magistrati e di sostituto procuratore presso la Procura di Roma, per realizzare mediazioni illecite verso altri magistrati e componenti del Consiglio, ricevendo in cambio ingenti utilità dall'imprenditore F. C. Tali mediazioni erano dirette, da un lato, ad acquisire informazioni riservate su procedimenti pendenti che coinvolgevano in particolare F.C., dall'altro lato, a esercitare un'influenza sulle nomine e su alcune altre determinazioni rimesse al Consiglio. Occorre peraltro precisare che i due episodi di rivelazione di segreto d'ufficio contestati all'imputato non attengono ai fatti di traffico di influenze, bensì a vicende distinte e successive, nelle quali Palamara aveva sollecitato due colleghi magistrati a rivelargli informazioni sull'avvio dei procedimenti penali a suo carico.

Soffermiamo ora la nostra attenzione sull'imputazione di traffico di influenze. Va precisato *in primis* che la sentenza in esame è stata pronunciata nel vigore della formulazione più ampia dell'art. 346 *bis* c.p. introdotta dalla c.d. legge spazza-corrotti (l. 9 gennaio 2019, n. 3) e, al contempo, in epoca successiva alle due pronunce con cui la Sezione VI della Corte di cassazione, prima dell'avvento della l. c.d. Nordio, aveva accolto una definizione restrittiva di mediazione illecita, in seguito parzialmente recepita dalla l. n. 114/2024. Secondo le sentenze [n. 40518/2021](#)¹⁰ e [n. 1182/2021](#)¹¹, infatti, la mediazione retribuita è illecita in due distinte ipotesi: per un verso, *a*) quando sia diretta alla commissione di un reato idoneo a produrre vantaggi per il committente; per altro verso, *b*) quando il mediatore rivesta la qualità di pubblico agente, giacché in tal caso l'illiceità discende dal solo fatto della vendita, da parte di un pubblico ufficiale, della

⁷ Cfr. Corte cost., sent. 7 ottobre 2025 (dep. 16 dicembre 2025), n. 185, § 5.5.5, [in Sist. pen., insieme al Comunicato stampa della Corte, Corte costituzionale: la riforma del reato di traffico di influenze non è incostituzionale, 16 dicembre 2025](#).

⁸ Cfr. [Mascherine cinesi acquistate durante il Covid, caso chiuso: dopo Arcuri, prosciolti Fabbrocini e tutti i mediatori italiani, in il Fatto Quotidiano, 31 marzo 2026](#).

⁹ Cfr. Trib. Perugia, sez. penale, 30 maggio 2023, pres. Giangamboni.

¹⁰ Cass. pen., sez. VI, 8 luglio 2021 (dep. 9 novembre 2021), n. 40518, in *DeJure*.

¹¹ Cass. pen., sez. VI, 14 ottobre 2021, 1182 (dep. 13 gennaio 2022), in *DeJure*.

propria influenza presso altri pubblici agenti, ancor prima e indipendentemente dal risultato illecito che le parti intendevano perseguire.

Pur richiamando genericamente il principio che ancora l'illiceità della mediazione alla sua finalizzazione alla commissione di un reato, il Tribunale di Perugia, nella sentenza di patteggiamento pronunciata nei confronti di Palamara, non si è soffermato a motivare nel dettaglio la natura penalmente rilevante degli atti che lo stesso voleva far compiere ai colleghi da lui contattati¹². L'illiceità della mediazione è stata fatta discendere, piuttosto, dalla qualità di pubblico ufficiale dell'intermediario, tanto che la sentenza afferma che «il carattere illecito delle condotte [di Palamara] risiede, a prescindere dal risultato sperato o ottenuto, nel fatto che un pubblico ufficiale abbia “venduto” la propria influenza presso altri pubblici agenti. È dunque la stessa mediazione a costituire un atto contrario ai doveri di ufficio, integrando così appieno il disvalore penale tutelato dalla norma incriminatrice»¹³.

A seguito dell'entrata in vigore della legge c.d. Nordio, la difesa di Palamara si è quindi rivolta al giudice dell'esecuzione chiedendo la revoca della sentenza di condanna, ex art. 673 c.p.p., limitatamente alla condotta di traffico di influenze illecite, a suo dire, non più prevista dalla legge come reato. Con riguardo al profilo della nozione di mediazione illecita, infatti, la l. n. 114/2024, per un verso, ha accolto una definizione più circoscritta ispirata a quella proposta dalla Cassazione nelle citate sentenze, esigendo che la mediazione sia *diretta a indurre il soggetto pubblico a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato, dal quale possa derivare un vantaggio indebito*; d'altra parte, non ha più dato rilievo al criterio di matrice pretoria poc'anzi menzionato, in forza del quale, ove il mediatore rivesta la qualità di pubblico agente, l'illiceità discende dal solo fatto della vendita, da parte del pubblico ufficiale, della propria influenza presso altri pubblici agenti, ancor prima e indipendentemente dal risultato illecito perseguito dalle parti.

Lo scorso 29 aprile 2026, il Tribunale di Perugia, in funzione di giudice dell'esecuzione e su parere favorevole del pubblico ministero, ha accolto l'istanza di revoca¹⁴ (qui, il testo del provvedimento). Il Tribunale ha osservato che a Palamara erano stati contestati indebiti interventi presso pubblici ufficiali – per l'acquisizione di notizie riservate e al fine di esercitare un'influenza sulle nomine consiliari – ma che la sentenza di cui si chiedeva la revoca non aveva precisato che la pressione esercitata dall'imputato sugli altri pubblici agenti fosse diretta a far loro compiere atti contrari ai doveri d'ufficio costituenti reato, idonei a produrre un vantaggio indebito. La sentenza di condanna aveva invece fatto discendere l'illiceità della condotta dalla sola circostanza che Palamara avesse “venduto” la propria influenza presso altri pubblici agenti: un fatto che, tuttavia, ricade oggi nell'area di non punibilità delineata dal nuovo art. 346 *bis* c.p. Per tale ragione, il Tribunale ha disposto la revoca della sentenza di patteggiamento, limitatamente alla condotta di traffico di influenze, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. Il giudice del Tribunale di Perugia ha infine proceduto

¹² Trib. Perugia, cit., p. 14-15.

¹³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴ Trib. Perugia, 29 aprile 2026, giud. Giubilei.

7-8/2026

alla rideterminazione della pena relativamente alle residue condotte di rivelazione di segreto d'ufficio, fissandola in sei mesi di reclusione, con sospensione condizionale¹⁵.

* * *

5. Quanto ai primi due casi, l'esito delle rispettive vicende processuali non ci pare presenti profili problematici. Le conclusioni cui sono pervenuti la Corte d'Appello di Roma nel caso Alemanno e il G.u.p. di Roma nel caso Arcuri appaiono condivisibili. Maggiori dubbi suscita, invece, l'esito del caso Palamara, rispetto al quale ci sentiamo di formulare alcune considerazioni.

A noi pare, infatti, che una porzione delle condotte di traffico di influenze ascritte all'imputato avrebbe potuto conservare rilevanza penale anche dopo l'avvento della l. c.d. Nordio. Non ci riferiamo alla mediazione diretta a condizionare le nomine consiliari, che, in quanto preordinata a orientare scelte discrezionali di per sé lecite, giace fuori dall'ambito della rilevanza penale; bensì alla mediazione volta a ottenere da altri magistrati informazioni riservate su procedimenti pendenti. Tali condotte, infatti, ci paiono dirette a indurre i magistrati avvicinati da Palamara alla commissione del reato di rivelazione di segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), ovvero, a rivelare notizie d'ufficio destinate a rimanere segrete, in violazione dei doveri inerenti la loro funzione. La mediazione, per questa parte, ben avrebbe potuto dirsi rivolta a un fatto costituente reato e quindi sembrerebbe tuttora punibile.

Il problema risiede però nel fatto che la sentenza di patteggiamento non si è soffermata a motivare nel dettaglio la natura penalmente rilevante degli atti che Palamara si proponeva di ottenere dai colleghi con i quali aveva rapporti. Anche a causa della sommarietà dell'accertamento che caratterizza il procedimento speciale di cui all'art. 444 c.p.p., la sentenza non ha qualificato tale segmento della mediazione come preordinato alla commissione di un reato, fondando anzi l'illiceità dell'intera condotta sulla sola "vendita" dell'influenza da parte del pubblico ufficiale. Un criterio, quest'ultimo, che – come si è visto – la legge Nordio ha voluto tuttavia abbandonare nel definire la nozione di mediazione illecita. È su questo specifico punto che ha potuto allora far leva la difesa di Palamara: venuta meno, con la riforma, la rilevanza penale della mediazione del pubblico agente in quanto tale, e non avendo la sentenza di patteggiamento motivato la presenza di un reato-fine, il giudice dell'esecuzione ha potuto ravvisare gli estremi per disporre la revoca parziale della sentenza di condanna.

L'esito a cui si è pervenuti ci pare rappresenti una scelta obbligata per il giudice dell'esecuzione. Questi è infatti tenuto a rispettare quanto affermato dalla sentenza irrevocabile, non potendo sindacare gli accertamenti in fatto svolti nel giudizio di cognizione, né eventualmente colmare lacune qualora le ritenesse presenti. In altre parole, se la sentenza di patteggiamento ha fondato l'illiceità della mediazione sulla sola

¹⁵ Va peraltro ricordato che Palamara, per fatti connessi al noto scandalo, ma diversi rispetto a quelli oggetto della sentenza di patteggiamento, ha subito la radiazione dall'ordine giudiziario. Il 4 agosto 2021, le Sezioni unite della Cassazione civile, rigettando il ricorso di Palamara, hanno confermato il provvedimento di radiazione adottato dalla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

7-8/2026

“vendita” dell’influenza da parte del pubblico ufficiale e non ha qualificato come rivolta alla commissione di un reato la mediazione che si prefiggeva di ottenere notizie riservate relative a procedimenti pendenti, il giudice dell’esecuzione non aveva altra scelta se non disporre la revoca. Insomma, se c’è da individuare una mancanza, essa va imputata alla sentenza di patteggiamento: quest’ultima, qualificando infatti l’illiceità dell’intera mediazione alla luce del solo profilo poi abrogato – nonostante fosse possibile valorizzare anche la circostanza che la mediazione fosse almeno in parte diretta a far commettere un reato – ha precluso al giudice dell’esecuzione la possibilità di una diversa lettura.

**OFFENSIVITÀ E PROPORZIONALITÀ AL BANCO DI PROVA DI UN
INTERESSANTE CASO TEDESCO: COSTITUZIONALMENTE
LEGITTIMO PUNIRE LA COMMERCIALIZZAZIONE E L'USO DI
BAMBOLE SESSUALI DALL'ASPETTO INFANTILE?**

Corte costituzionale tedesca, ord. 21 maggio 2026 (dep. 2 luglio 2026)

di Gian Luigi Gatta

1. Una recente sentenza della Corte costituzionale tedesca, che sta facendo e farà molto discutere, affronta un caso problematico nel quale si condensano e si intrecciano questioni di fondo del diritto costituzionale, del diritto penale, dell'etica, della morale e della politica. Un caso che, se affrontato nelle aule delle facoltà di giurisprudenza, promette di suscitare interesse e dibattito, prestandosi ad argomentazioni diverse e contrarie, come in una palestra del ragionamento giuridico. Non a caso, la Corte tedesca ha adottato la decisione, accompagnata da una *dissenting opinion*, con sei voti favorevoli e due contrari.

In un sistema in cui, a differenza di quanto accade in Italia, è consentito il ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di chi lamenti la violazione di propri diritti fondamentali, due persone che dichiarano di essere pedofile chiedono che sia dichiarata costituzionalmente illegittima una norma del codice penale tedesco che punisce il commercio, l'acquisto e il possesso di bambole sessuali con sembianze infantili. Tale norma, in assenza di un'offesa diretta contro un minore in carne ed ossa, violerebbe un fondamentale diritto della personalità – nella forma dell'autodeterminazione sessuale – realizzando un'ingerenza nella sfera più intima della vita privata, quale è quella dell'autoerotismo. L'incriminazione, tacciata di essere discriminatoria, costringerebbe infatti i ricorrenti a vivere la propria sessualità esclusivamente nel mondo della fantasia, con gravi conseguenze psicologiche. Con impostazione moralistica e discriminatoria, insomma, sarebbe incriminata una perversione sessuale; sarebbe limitata una libertà fondamentale, attinente alla sfera sessuale e alla vita privata dell'individuo, senza tenere conto della salute psico-fisica di chi, in quanto pedofilo, non può vivere lecitamente la propria sessualità simulando con una bambola una situazione reale.

2. La disposizione rimessa al vaglio della Corte costituzionale è stata introdotta nel 2021 nel [§ 184l del codice penale tedesco \(StGB\)](#) e punisce con la reclusione fino a cinque anni o con la multa la produzione, la pubblicizzazione, il commercio, la cessione, anche gratuita, di una replica fisica di un bambino o di una parte del corpo di un bambino che, per sua natura, è destinata all'esecuzione di atti sessuali. Sono altresì

puniti, con la reclusione fino a tre anni o con la multa, il possesso o il trasporto di simili bambole sessuali nel territorio dello Stato.

L'incriminazione fu introdotta a seguito di alcune inchieste per abuso su minori nelle quali era tra l'altro emersa la diffusione, anche su piattaforme di e-commerce, di bambole sessuali con sembianze infantili. Il timore, anche secondo l'opinione di alcuni esperti, era che la diffusione di tali repliche di bambini potesse aumentare il rischio di abusi e violenze su minori reali, riducendo la soglia di inibizione dei pedofili o addirittura sostanzandosi in un allenamento, come sarebbe emerso da alcune indagini.

Durante i lavori parlamentari, come si legge nella sentenza della Corte costituzionale tedesca, sono peraltro state rappresentate anche voci critiche nei confronti dell'incriminazione, da parte di rappresentanti dell'accademia e dell'avvocatura, preoccupate per il carattere moraleggiante dell'intervento, per l'assenza di una base scientifica del pericolo di condotte dirette verso bambini reali e, pertanto, per l'assenza di un bene giuridico che possa essere offeso (e, quindi, della pietra angolare che sorregge ogni possibile scelta di incriminazione).

Nella sentenza si dà conto di come analoghe norme incriminatrici siano state introdotte in anni recenti in alcuni ordinamenti (Australia, Danimarca, Paesi Bassi e alcuni Stati degli U.S.A., come la Florida). Manca ad oggi un vero e proprio obbligo di incriminazione nel diritto internazionale, per quanto nel processo di revisione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e alla pornografia minorile sia stato prospettato dalla Commissione che le bambole sessuali con sembianze infantili possano essere un domani ricomprese nella definizione di rappresentazione di abusi sessuali su minori. Se ciò dovesse accadere, notiamo per inciso, si porrebbe in futuro anche in Italia il problema dell'adeguamento interno alla Direttiva e all'obbligo di incriminazione stesso. Peraltro, come osserva la sentenza della Corte tedesca, la fattispecie in questione trova applicazione fuori dai casi in cui sia configurabile il reato di pornografia minorile (§ 184b StGB) che dà rilievo, tra l'altro, al possesso di materiale pedopornografico raffigurante un evento realistico. Analogamente a quanto da noi prevede l'art. 600 *quater*.1 c.p. in tema di pornografia virtuale, inserito nell'ormai lontano 2006. Come mostra la sentenza tedesca, le nuove frontiere della tecnologia non consentono più solo – ancor più dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale – lo sviluppo di *immagini* realistiche di bambini impegnati in atti sessuali, ma anche la creazione di bambole (o robot) realistiche che consentono di simulare gli atti stessi. Il divieto di analogia impedirebbe, in Italia, di applicare a una bambola sessuale una disposizione relativa a una "immagine": da noi è punita la pornografia virtuale (con correlato dibattito analogo a quello che ha accompagnato la legge tedesca qui in esame); non sono punite condotte riferite a bambole sessuali. Se un domani il tema dovesse emergere, prima o dopo la modifica della citata direttiva europea, la sentenza della Corte costituzionale tedesca rappresenterebbe, indubbiamente, un autorevole precedente da considerare.

3. Come si diceva, la questione dell'incriminazione delle bambole sessuali raffiguranti bambini ripropone interrogativi analoghi a quelli che si sono posti e si pongono, anche in Italia, in relazione alle immagini di pornografia virtuale. (v. ad es., in

giurisprudenza, Cass. Sez. III, 18.3.2025, n. 22579, Rv. 288257, relativa a una rappresentazione fumettistica di attività sessuali coinvolgenti bambini e di qualità tale da far apparire come accadute o realizzabili nella realtà, e quindi vere o verosimili, le situazioni non reali illustrate). Da una parte, vi è chi nega l'offensività in astratto, cioè l'esistenza di un bene giuridico offendibile e tutelabile, in assenza del coinvolgimento di un bambino reale. Il principio di necessaria offensività del fatto impedirebbe così la scelta di incriminazione, di fatto indirizzata in modo intollerabile verso una riprovazione morale per l'inclinazione sessuale, che appartiene a una sfera privata di libertà che lo Stato laico non può violare. Dall'altra parte, vi è chi fa affiorare un bene giuridico tutelato e una correlata offesa, rappresentata dal pericolo che le immagini virtuali (al pari delle bambole, nella prospettiva della Corte tedesca) possano istigare o favorire la commissione di condotte nei confronti di persone in carne ed ossa. La ragionevolezza o meno di questo pericolo, alla luce delle conoscenze empiriche, risulta a ben vedere il punto decisivo, tutt'altro che pacifico tra i giuristi e gli scienziati.

La Corte costituzionale tedesca si muove dunque in questo orizzonte di problemi. Lo fa però impiegando un criterio diverso da quello, tradizionale, del bene giuridico e dell'offensività in astratto. Quel criterio, pure evocato dagli studiosi auditi durante i lavori parlamentari, e pur rappresentando per i penalisti un indiscutibile caposaldo della teoria del reato e del modello oggettivista del diritto penale, rivela spesso nella pratica una scarsa resa perché riposa su una logica binaria, aut, aut: l'offesa sussiste, o non sussiste. Più raffinato, in prospettiva complementare, risulta il criterio della proporzionalità della legge penale rispetto alle sue finalità, da tempo elaborato nella giurisprudenza sovranazionale e costituzionale di altri ordinamenti e che, sempre più, si fa strada anche nel nostro sistema, come testimoniano ormai diverse pronunce della Corte costituzionale italiana (v., ad es. di recente, in tema di guida dopo l'assunzione di stupefacenti, Corte cost. n. 10/2026, nella quale si legge che il controllo di proporzionalità "deve avere a oggetto: a) la compatibilità con la Costituzione della finalità perseguita dal legislatore (il bene giuridico, nel linguaggio consolidato della scienza penalistica); b) l'idoneità dell'incriminazione a conseguire tale fine; c) la sua effettiva necessità (ovvero, la sua non sostituibilità con strumenti alternativi meno limitativi dei diritti costituzionali dei suoi destinatari); d) la sua proporzionalità in senso stretto: requisito che rimanda alla sostenibilità costituzionale del bilanciamento operato dal legislatore tra i diritti incisi dal precetto penale e i controinteressi, individuali e collettivi, da esso tutelati". Sul tema v., per tutti, [N. Recchia, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020](#)).

Eccoci finalmente al punto. La Corte tedesca affronta e risolve dunque la questione chiedendosi se l'incriminazione contestata costituisca o meno una limitazione proporzionata dei diritti dei ricorrenti.

La premessa è che il §184l StGB costituisce una limitazione al diritto fondamentale all'autodeterminazione sessuale. Senonché la Corte nega che l'impiego di una bambola sessuale nel corso di un atto di autoerotismo appartenga al nucleo inviolabile della vita privata (*Kernbereich privater Lebensgestaltung*), che secondo la giurisprudenza costituzionale tedesca preclude ogni intervento legislativo. A tale nucleo sono riconducibili pensieri, sentimenti, convinzioni interiori, esperienze intime (come la

masturbazione stessa); non anche – questo il punto decisivo nell’argomentazione della Corte – un comportamento esteriore, pur realizzato in intimità e in ambiente privato, consistente nell’utilizzazione (e nel previo acquisto/possesso) di una bambola che rappresenta un bambino, ponendo in essere un atto che può incidere sulla formazione e sul consolidamento di determinati schemi comportamentali. Il § 184l StGB non costituisce un divieto di fantasie devianti, bensì disciplina una condotta esteriore che, a giudizio della Corte, il legislatore ha ritenuto idonea a creare rischi per l’autodeterminazione sessuale di terzi.

4. Fatta questa premessa, la Corte effettua il giudizio di proporzionalità attraverso quattro passaggi relativi: allo scopo perseguito dall’incriminazione, all’idoneità della stessa rispetto allo scopo, alla necessità e alla proporzionalità in senso stretto.

Sotto il profilo dello scopo, la Corte ritiene che la norma incriminatrice si diretta a uno scopo legittimo: la tutela dei minori e, in particolare, della loro integrità psico-fisica e della loro libertà di autodeterminazione sessuale (beni riconducibili agli artt. 1 e 2 della Costituzione).

Quanto poi all’idoneità, la Corte – in uno dei passaggi maggiormente innovativi e problematici della motivazione – ritiene che l’assenza di certezze scientifiche sul fatto che le bambole sessuali con sembianze infantili aumentino il rischio di abusi non impedisca al legislatore di intervenire in via precauzionale vietandone la commercializzazione e la detenzione. Secondo la Corte, quando sono in gioco beni di primaria importanza, il legislatore dispone di ampi margini di discrezionalità, che non risulterebbero nel caso di specie manifestamente oltrepassati. La scelta politico-criminale a monte del § 184l StGB non è manifestamente irragionevole perché alla luce delle evidenze disponibili – pareri di esperti, conoscenze maturate nel corso di indagini su abusi contro minori, rapida espansione del fenomeno delle bambole sessuali – è quanto meno plausibile il rischio di un abbassamento della soglia di inibizione verso condotte sessuali abusive dirette nei confronti di minori in carne ed ossa.

Secondo la Corte, in presenza di una situazione scientificamente incerta la Costituzione non obbliga il legislatore ad attendere la dimostrazione empirica definitiva del pericolo prima di adottare misure preventive. Viene così dato decisivo rilievo - nella valutazione relativa al giudizio di proporzionalità di un’incriminazione - al principio di precauzione: il legislatore può proibire e sanzionare determinate condotte, relative a beni costituzionali di primaria importanza, anche in assenza di una prova scientifica del rischio, purché la relativa prognosi sia plausibile.

Anche sotto il profilo della necessità, secondo la Corte, l’incriminazione supera il test di proporzionalità: è infatti necessario, per perseguire lo scopo dell’incriminazione, vietare l’acquisto e il possesso delle bambole, senza limitarsi, come nella prospettazione dei ricorrenti, a vietarne solo la vendita e la pubblicità.

Nel vagliare, infine, la proporzionalità in senso stretto dell’incriminazione, la Corte, all’esito di un bilanciamento tra gli interessi contrapposti che vengono in rilievo, conclude escludendo che la limitazione pur significativa dei diritti dei pedofili ricorrenti raggiunga un’intensità tale da prevalere sulla necessità di proteggere i minori

7-8/2026

contro i rischi, plausibili, di condotte sessualmente abusive dirette nei loro confronti. Si è dunque al cospetto di una limitazione costituzionalmente giustificata e tollerabile del diritto all'autodeterminazione sessuale, come anche del diritto all'integrità psico-fisica dei ricorrenti.

5. Va segnalato, per completezza, che la Corte esclude che siano fondate ulteriori censure: a) la pretesa discriminazione di una categoria di persone (i pedofili) – atteso che l'incriminazione non dà rilievo a categorie di soggetti, che nella prospettiva dei ricorrenti sarebbero “disabili”, bensì al criterio normativo dell'aspetto della bambola e della sua natura di oggetto sessuale –; b) la vaghezza della norma incriminatrice, perché il concetto di “aspetto infantile” della bambola stessa consente un grado di prevedibilità adeguato degli oggetti incriminati, per quanti margini di valutazione residuo, inevitabilmente, nello stabilire in concreto se siano presenti le caratteristiche esteriori tipiche di un bambino.

6. La decisione è infine accompagnata da un'interessante opinione dissenziente del giudice Offenloch, che si discosta dalla maggioranza perché individua un diverso punto di equilibrio tra libertà individuale, da un lato, e doveri di protezione dello Stato, dall'altro lato. La maggioranza dei giudici, con una posizione che può forse essere tacciata di paternalismo, valorizza gli obblighi costituzionali di tutela dei minori, quali vittime vulnerabili, fino al punto da riconoscere al legislatore in presenza di incertezza scientifica ampi margini di valorizzazione del principio di precauzione. L'opinione dissenziente, per contro, è marcatamente liberale ed è fortemente orientata alla tutela della sfera privata dell'individuo. Secondo Offenloch, lo Stato non può interferire nella masturbazione praticata nell'intimità – il comportamento realmente colpito dall'incriminazione –, perché essa appartiene al nucleo inviolabile della vita privata. E il diritto penale non può fondarsi su una mera plausibilità del rischio quando comprime in modo così incisivo un diritto fondamentale. D'altra parte, osserva infine l'opinione dissenziente, il legislatore si sarebbe potuto limitare a sanzionare la commercializzazione delle bambole sessuali.

* * *

La *dissenting opinion* mette il dito nei punti forse più deboli o comunque discutibili della sentenza, confermando l'indubbia problematicità di un caso divisivo, sul quale sarà opportuno riflettere ancora e che, nell'immediato, meritava senz'altro di essere presentato ai lettori italiani, pur con tutti i limiti della sintesi di questioni complesse. Un caso destinato a dividere forse proprio perché, da un lato, sottende visioni e scelte politiche che possono essere legittimamente diverse e, dall'altro lato, si muove sul crinale di valutazioni, del legislatore come della Corte costituzionale, che inevitabilmente lasciano margini opinabili di apprezzamento (si pensi alla delimitazione del nucleo della vita privata o ai giudizi di ragionevolezza, plausibilità e proporzionalità coinvolti nella decisione). Quel che è certo è che il giudizio di ciascuno – di chi stia con la maggioranza o con la minoranza dei giudici costituzionali tedeschi – deve essere

7-8/2026

orientato dalla forza e dal grado di persuasività delle argomentazioni giuridiche. È questa la lezione forse più importante da ricordare, per chi, come chi scrive, volesse un domani presentare il caso agli studenti.

IL “D.D.L. FERRAGNI” È LEGGE: NUOVI OBBLIGHI INFORMATIVI A TUTELA DEI CONSUMATORI IN MATERIA DI DEVOLUZIONE SOLIDARISTICA DI PARTE DEI PROVENTI COMMERCIALI

L. 19 giugno 2026, n. 120

di Emma Ludovica Breda

1. La [legge 19 giugno 2026, n. 120](#) recante «Disposizioni in materia di destinazione di proventi derivanti dalla vendita di prodotti», in vigore dal 21 luglio 2026, ha introdotto una disciplina specificamente dedicata alle campagne commerciali che prevedono la devoluzione, totale o parziale, dei proventi derivanti dalla vendita di prodotti a finalità solidaristiche.

L’iniziativa legislativa, conosciuta sin dall’avvio dell’iter parlamentare come “D.d.l. Ferragni” o “D.d.l. Beneficenza”, ha tratto origine dal dibattito insorto in relazione alla campagna promozionale del pandoro “Balocco” griffato “Chiara Ferragni” e intende rispondere all’esigenza di assicurare maggiore trasparenza nelle iniziative commerciali che associano la vendita di prodotti al perseguimento di finalità solidaristiche, al fine di prevenire il fenomeno del c.d. *charity-washing*. Con questa espressione, di recente diffusione, si individuano quelle pratiche di comunicazione commerciale che valorizzano il legame tra l’acquisto di un prodotto e il perseguimento di una finalità benefica, quando tale collegamento possa risultare idoneo a orientare le scelte del consumatore in assenza di un’adeguata corrispondenza tra quanto comunicato e l’effettiva destinazione delle risorse raccolte.

2. Come emerge dalla lettura dell’art. 1, comma 1, il provvedimento normativo (che non incide sulle previsioni del d.lgs. 206/2005, c.d. “Codice del consumo”) interviene a disciplinare la pubblicità e le pratiche commerciali attuate da produttori e professionisti in relazione alla promozione, alla vendita o alla fornitura ai consumatori di prodotti i cui proventi siano in parte destinati, con finalità solidaristiche, ad organizzazioni non governative, alla Chiesa cattolica italiana, a università, ad enti del terzo settore e ad altri soggetti, costituiti, stabiliti o comunque operanti all’estero che svolgano attività aventi le medesime caratteristiche o finalità.

Parallelamente, il comma 2 delimita il perimetro applicativo della nuova legge, escludendo l’applicabilità della disciplina ivi contenuta alle attività di promozione, vendita o fornitura effettuate direttamente da enti privi di scopo di lucro, facendo altresì salve le disposizioni in materia di raccolta fondi previste dall’art. 7 del Codice del Terzo

Settore, nonché quelle relative alle raccolte svolte dagli enti appartenenti alle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato.

3. Una significativa innovazione rispetto alla disciplina tradizionale di tutela del consumatore riguarda l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi informativi introdotti dalla legge, attraverso una ridefinizione della nozione di "professionista", quale soggetto destinatario degli obblighi medesimi assieme al "produttore". Invero, all'art. 1, comma 4, L. 19 giugno 2026, n. 120 si prevede che «Ai fini della presente legge, per "professionista" si intende sia il venditore *sia il soggetto che promuove l'acquisto*». Inoltre, all'art. 2, comma 4, si aggiunge che «I produttori e i professionisti forniscono le indicazioni di cui al comma 2 anche nell'ambito delle pratiche commerciali e, in particolare, nelle comunicazioni commerciali, compresa la pubblicità del prodotto. Al medesimo obbligo sono tenuti i soggetti che svolgono attività di pubblicità del prodotto nella forma tradizionale ovvero in quella di *influencer marketing*».

Con queste disposizioni, la L. 19 giugno 2026, n. 120 estende, dunque, la portata della nozione di professionista prevista all'art. 3, comma 1, lett. c), del Codice del consumo, che individua come tale «la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo intermediario», ricomprendendovi espressamente anche il soggetto che, attraverso attività promozionali e di *influencer marketing*, contribuisce a orientare l'acquisto del prodotto (agenzie, *testimonial*, *content creators*, *influencers*, ...).

In questa prospettiva, l'intervento normativo pare prendere atto della crescente incidenza delle piattaforme digitali e delle nuove forme di intermediazione commerciale sulle scelte dei consumatori, riconoscendo al contempo che gli attori del *social media marketing* esercitano un'influenza sulle scelte di acquisto dei consumatori di portata tale da giustificare l'assoggettamento a più specifici obblighi informativi rispetto a quelli già previsti in via generale dal Codice del consumo.

4. Il cuore della normativa consiste nell'introduzione di una serie di obblighi di informazione volti a rendere più consapevole il consumatore sul concreto contributo economico e sociale derivante dal proprio acquisto (art. 2), imponendo anche correlati obblighi preventivi di comunicazione all'AGCM in capo ai destinatari della nuova disciplina (art. 3).

Nella specie, in particolare, si prevede che i consumatori abbiano il diritto di ricevere dai produttori e dai professionisti un'adeguata informazione sulla destinazione di parte dei proventi ricavati dalla vendita di un prodotto ad alcuno dei soggetti di cui all'art. 1, con specifico riguardo ai seguenti aspetti: *i)* il soggetto destinatario di parte dei proventi ai sensi dell'art. 1, comma 1; *ii)* le finalità per cui sarà impiegata la parte dei proventi destinata ai soggetti indicati dall'art. 1, comma 1; *iii)* la quota percentuale del prezzo di vendita o l'importo destinati alla devoluzione in beneficenza.

5. Oltre ad aver introdotto nuovi obblighi informativi a carico di produttori e professionisti (*lato sensu* intesi, come si è visto), la L. 19 giugno 2026, n. 120 ha anche

previsto uno specifico apparato sanzionatorio a presidio del rispetto di questi obblighi, la cui applicazione è demandata all'AGCM.

Nella specie, in particolare, a norma dell'art. 4, comma 2, la violazione delle disposizioni sugli obblighi comunicativi *de qua* comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 euro a 50.000 euro, salvo che il fatto non costituisca reato o una pratica commerciale scorretta ai sensi della parte II, titolo III, del Codice del consumo (da cui deriva l'applicazione della più elevata sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 10.000.000 euro, a norma di quanto previsto dall'art. 27, comma 9).

Nell'ambito di questa previsione normativa, la clausola di riserva tanto penale quanto amministrativa («salvo che il fatto costituisca reato o una pratica commerciale scorretta ai sensi della parte II, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206») merita particolare attenzione, poiché è finalizzata a disciplinare i rapporti tra i diversi regimi sanzionatori potenzialmente applicabili al medesimo fatto. Invero, così facendo, il legislatore sembra aver chiarito che lo stesso fatto non può essere sanzionato cumulativamente a norma della disposizione in esame e, al contempo, quale reato ovvero quale pratica commerciale scorretta ai sensi del Codice del consumo. Ne consegue che, in questi casi, troverà applicazione un unico regime sanzionatorio: quello penale, qualora ricorrano gli estremi di una fattispecie di reato; quello amministrativo previsto dal Codice del consumo, ove la condotta integri una pratica commerciale scorretta; ovvero, in via residuale, quello contemplato dalla nuova L. 19 giugno 2026, n. 120 sulle informazioni di beneficenza.

Se si considera che le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalle autorità amministrative indipendenti, tra cui l'AGCM, sono pacificamente ricondotte alla c.d. *matière pénale* elaborata dalla giurisprudenza della Corte EDU¹, la clausola di riserva di cui all'art. 4, comma 2, L. 19 giugno 2026, n. 120 assume particolare rilievo nell'ottica di prevenire la sovrapposizione tra sanzione penale e amministrativa in relazione all'*idem factum*, così da scongiurare possibili tensioni con il principio del *ne bis in idem*².

6. Da ultimo, si segnala che, secondo quanto previsto all'art. 5, L. 19 giugno 2026, n. 120, la nuova disciplina ivi contenuta non si applica alle promozioni, alle vendite e alle forniture di prodotti in corso alla data di entrata in vigore.

¹ Cfr. in particolare le note sentenze Corte EDU, 4.3.2014, *Grande Stevens e a. c. Italia*, e Corte EDU, 27.12.2011, *Menarini Diagnostics s.r.l. c. Italia*.

² Sul tema si vedano, per tutti, M. Delmas-Marty-C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger?: de la répression administrative au droit administratif pénal*, Parigi, 1992; Fr. Mazzacova, *Le pene nascoste*, Torino, 2017; L. Masera, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018; A. Tripodi, *Ne bis in idem e doppi binari sanzionatori*, Torino, 2022; A. Martufi, *La potestà punitiva nel diritto UE*, Torino, 2024.

**TAMPONI COVID ED ESERCIZIO ABUSIVO DELLA PROFESSIONE:
NOTE A MARGINE DI UNA RECENTE PRONUNCIA DELLA CORTE DI
CASSAZIONE**

*Cass. Pen., Sez.VI, sent. 19 maggio 2026 (dep. 11 giugno 2026), n. 21622, Pres. Aprile,
est. Criscuolo*

di Lavinia Pedol

1. La sentenza della Sesta Sezione penale della Corte di cassazione, che si pubblica in allegato, affronta, nell'ambito dei reati contro la pubblica amministrazione, un'interessante questione relativa alla configurabilità del delitto di esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.) in relazione all'esecuzione del prelievo nasofaringeo finalizzato all'accertamento della positività al virus Covid-19 mediante test antigenico rapido (c.d. tampone rapido).

In particolare, la Corte afferma che il prelievo nasofaringeo costituisce un'attività che la normativa di settore riserva al personale sanitario adeguatamente formato ovvero ad altri soggetti specificamente abilitati, in ragione dell'esigenza di garantire la corretta esecuzione della procedura, nonché l'attendibilità diagnostica e la validità del relativo esito. Questa attività professionale si distingue, pertanto, dall'utilizzo dei c.d. *kit* di autocontrollo, il cui impiego è libero, ma i cui risultati sono privi di efficacia certificativa.

2. Il caso in esame trae origine da una sentenza della Corte d'appello di Torino che, in parziale riforma di una sentenza del Tribunale di Vercelli, aveva affermato la responsabilità dell'imputato per il delitto di esercizio abusivo di una professione per aver effettuato – pur essendo privo di autorizzazioni regionali per lo svolgimento di attività sanitarie e di contratti di collaborazione con l'ASL di Vercelli – prelievi sierologici e tamponi nasofaringei nel periodo iniziale della pandemia e in quello successivo all'ottobre 2020.

L'imputato, come da lui stesso ammesso, non aveva mai smentito l'erroneo convincimento di quanti lo ritenevano un medico, ponendo così in essere – in assenza del prescritto titolo abilitativo – atti riservati alla professione medica o infermieristica nell'ambito di un'attività di prestazione di servizi organizzata, continuativa e svolta a titolo oneroso.

3. Avverso la decisione la difesa ha proposto ricorso per Cassazione, articolando cinque motivi di impugnazione.

Con il primo motivo di ricorso veniva dedotta l'erronea applicazione dell'art. 348 c.p., con specifico riferimento all'esecuzione dei tamponi antigenici rapidi, nonché vizi

di motivazione in ordine alla rilevanza penale dell'esecuzione della relativa condotta. Secondo i ricorrenti, la Corte territoriale avrebbe omesso di considerare adeguatamente il contenuto della nota tecnica del Ministero della Salute del 23 ottobre 2020, la quale – nel particolare contesto emergenziale – aveva favorito la diffusione dei test antigenici rapidi¹. Muovendo da questa premessa, la difesa sosteneva l'assenza di offensività della condotta, evidenziando come l'imputazione dovesse essere circoscritta ai soli prelievi sierologici eseguiti nella fase iniziale della pandemia, quantificabili in circa venti episodi, con esclusione dei numerosi test antigenici rapidi effettuati nell'autunno del 2020. Questi ultimi, infatti, sarebbero stati eseguiti, secondo la prospettazione difensiva, in un contesto normativo e amministrativo che ne incoraggiava l'impiego, come desumibile dalla richiamata nota ministeriale, con la conseguenza che non dovrebbero essere ricondotti all'ambito applicativo dell'art. 348 c.p.

In tale prospettiva, i ricorrenti escludevano la configurabilità del reato, rilevando che i tamponi erano stati eseguiti anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 18 del d.l. 28 ottobre 2020, disposizione che ha successivamente riservato l'esecuzione dei tamponi antigenici rapidi ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta. La valutazione della condotta avrebbe pertanto dovuto essere compiuta alla luce del quadro normativo vigente al momento dei fatti e delle indicazioni contenute nella richiamata nota del Ministero della Salute.

La difesa rilevava, altresì, come l'esito dell'accertamento diagnostico fosse restituito automaticamente mediante l'impiego di *kit* standardizzati, il cui utilizzo non implicava alcuna attività valutativa o discrezionale da parte dell'operatore sanitario. Da questa osservazione desunse che il relativo impiego non richiedesse il possesso di una specifica abilitazione professionale.

Con il secondo motivo di ricorso veniva denunciata la violazione dell'art. 56-*quater* della l. n. 689/1981 e dell'art. 545-*bis* c.p.p., censurandosi la determinazione del valore giornaliero assunto dalla Corte d'appello ai fini della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria. Secondo la difesa, il parametro adottato risultava incongruo e non coerente con le effettive condizioni economico-patrimoniali dell'imputato.

Con il terzo motivo veniva dedotto il vizio di motivazione in ordine al mancato riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 1, c.p. La difesa contestava, in particolare, la valutazione della Corte territoriale secondo cui l'esecuzione dei prelievi sierologici sarebbe stata sorretta da finalità esclusivamente autoreferenziali, ravvisando nella condotta dell'imputato il mero intento di soddisfare la propria vanità, senza considerare le ulteriori motivazioni di valore morale o sociale sottese all'azione.

¹ La nota tecnica del Ministero della Salute evidenziava come, nel corso dell'emergenza pandemica, fossero stati sviluppati nuovi strumenti diagnostici in grado di fornire risultati in tempi più rapidi, con costi inferiori e senza richiedere l'impiego di personale altamente specializzato. In questo contesto venivano, infatti, individuati i test antigenici rapidi, considerati particolarmente idonei all'impiego nelle attività di *screening* su larga scala.

7-8/2026

Con il quarto motivo si censurava la motivazione della sentenza nella parte in cui aveva escluso lo stato di necessità ex art. 54 c.p., nonché rigettato l'istanza di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale e le correlate richieste istruttorie formulate dalla difesa.

Con il quinto e ultimo motivo veniva, infine, denunciato il vizio di motivazione in relazione all'esclusione della scriminante putativa di cui agli artt. 54 e 59 c.p., assumendosi che l'imputato avesse ragionevolmente ritenuto di agire per la salvaguardia delle persone, in una situazione idonea a giustificare l'esecuzione dei prelievi sierologici.

4. Con riguardo al primo motivo di ricorso, la Corte di Cassazione, in continuità con le argomentazioni sviluppate dalla Corte d'appello, ha anzitutto chiarito come le condotte rilevanti ai fini dell'integrazione del delitto di cui all'art. 348 c.p. fossero tanto l'esecuzione di prelievi sierologici quanto la realizzazione di tamponi nasofaringei. In via preliminare, il Collegio ha precisato che i fatti accertati si collocavano temporalmente nel periodo successivo all'ottobre 2020, con la conseguenza che il richiamo difensivo alle attività svolte esclusivamente nel «primo periodo della pandemia» risultava privo di incidenza ai fini della valutazione della responsabilità penale.

Nel merito, la Corte ha ribadito come entrambe le attività contestate all'imputato integrassero atti sanitari riservati a soggetti muniti della prescritta abilitazione professionale. In particolare, anche il mero prelievo mediante tampone nasofaringeo (c.d. tampone rapido) è stato qualificato quale atto sanitario invasivo, suscettibile di essere eseguito su terzi esclusivamente da personale sanitario abilitato.

A sostegno dell'argomentazione della Suprema Corte è stato richiamato, tra l'altro, l'art. 18 del d.l. 28 ottobre 2020², il quale, nel prevedere che *“Al fine di sostenere ed implementare il sistema diagnostico dei casi di positività al virus SARS-CoV-2 attraverso l'esecuzione di tamponi antigenici rapidi da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, secondo le modalità definite dagli Accordi collettivi nazionali di settore, è autorizzata per l'anno 2020 la spesa di euro 30.000.000”*, individua espressamente le categorie professionali legittimate allo svolgimento dell'attività.

Secondo la Corte di Cassazione, la prospettazione difensiva ometteva di confrontarsi con la disciplina normativa introdotta nel periodo pandemico, attribuendo rilievo prevalente alle precedenti indicazioni contenute nella nota tecnica del Ministero della Salute del 23 ottobre 2020 e trascurando, al contempo, anche le raccomandazioni elaborate dall'Istituto Superiore di Sanità, che avevano individuato specifici protocolli concernenti le modalità di esecuzione del prelievo, la conservazione del campione biologico e le procedure di analisi finalizzate alla diagnosi dell'infezione del virus.

In questa prospettiva, la S.C. ha puntualmente richiamato le indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità, secondo cui l'esecuzione del tampone rino-faringeo

² L'art. 1, comma 418, della l. del 30/12/2020 estese la competenza anche ai farmacisti.

presupporrebbe una conoscenza almeno basilare dell'anatomia del distretto interessato e un adeguato addestramento tecnico per poterlo effettuare. La circostanza che il prelievo possa apparire – sotto il profilo operativo – di “agevole esecuzione”, non consente, pertanto, di ritenerlo liberamente praticabile da chiunque, essendo invece necessario l'intervento di personale formato, in grado di garantire la corretta acquisizione del campione, evitando sia fenomeni di contaminazione sia errori di campionamento suscettibili di compromettere l'affidabilità diagnostica del test.

La S.C. ha inoltre evidenziato come non solo la normativa statale, ma anche quella regionale, in quel periodo riservassero al personale sanitario, adeguatamente formato, o comunque a soggetti specificamente autorizzati, la competenza per l'esecuzione di tamponi in funzione della necessità di assicurare la validità dei risultati ai fini del tracciamento epidemiologico e, successivamente, del rilascio della certificazione verde Covid-19. Questa riserva è stata ulteriormente confermata – come puntualizza la S.C. – dalla disciplina sopravvenuta, in particolare dal d.l. n. 52 del 2021, convertito nella l. n. 87 del 2021, e dal d.l. n. 105 del 2021; analogamente il d.l. n. 105 del 23 luglio 2021 che disponeva che la somministrazione dei test antigenici rapidi fosse effettuata da personale sanitario abilitato (medico, infermiere, biologo).

Ulteriore conferma dell'infondatezza della prospettazione difensiva è stata rinvenuta nella circolare del Ministero della Salute n. 705 dell'8 gennaio 2021, la quale, pur ammettendo l'utilizzo dei test antigenici rapidi, precisava espressamente che essi non sostituissero la valutazione clinica del medico né fossero destinati all'autodiagnosi, salvo diversa previsione del produttore o della normativa di settore. La medesima circolare chiariva, inoltre, che i *kit*, pur potendo essere acquistati dai privati, non producevano, ove utilizzati autonomamente, gli stessi effetti del test eseguito da personale sanitario abilitato.

Muovendo da queste premesse, la S.C. ha ritenuto infondata la tesi difensiva secondo cui la cospicua diffusione dei *kit* per l'autodiagnosi durante il periodo pandemico avrebbe dimostrato la non riserva professionale dell'attività contestata.

È stato osservato dai giudici di legittimità che i dispositivi destinati all'autocontrollo, oggi comunemente reperibili sul mercato, sono stati introdotti e autorizzati in un periodo significativamente successivo rispetto a quello in cui si collocano le condotte oggetto di giudizio e che comunque rimangono privi di efficacia certificativa al pari di tamponi effettuati da personale sanitario competente.

5. La decisione valorizza, quindi, il peculiare contesto epidemiologico nel quale i fatti si sono verificati. Le condotte dell'imputato si inserivano infatti nella fase iniziale dell'emergenza pandemica e nel periodo immediatamente successivo all'ottobre 2020. Questo periodo, come giova ricordare, è stato caratterizzato da conoscenze scientifiche ancora limitate circa le modalità di trasmissione del virus, la gestione della carica virale e l'affidabilità dei diversi strumenti diagnostici. In questo scenario, la progressiva standardizzazione delle procedure di *screening* rispondeva all'esigenza primaria di garantire l'attendibilità dei risultati diagnostici e l'efficacia delle strategie di contenimento del contagio.

Il ricorrente aveva quindi eseguito direttamente, nei confronti di terzi e in assenza della prescritta abilitazione professionale, tamponi antigenici rapidi e prelievi sierologici, esponendo sia i destinatari delle prestazioni sia il personale ai rischi derivanti da un'eventuale non corretta esecuzione delle procedure, quali la contaminazione del campione e il conseguente pregiudizio per l'affidabilità dell'esito diagnostico.

Le argomentazioni sviluppate dalla Suprema Corte risultano condivisibili anche sotto il profilo dell'offensività della condotta. L'attività abusivamente esercitata incideva, infatti, non soltanto sull'interesse individuale dei destinatari delle prestazioni, ma anche sulla tutela della salute pubblica, compromettendo l'affidabilità delle procedure di *screening* predisposte per il contenimento della pandemia. Ne consegue la piena configurabilità del delitto di esercizio abusivo della professione, fattispecie posta a presidio dell'interesse generale affinché lo svolgimento di attività professionali riservate sia consentito esclusivamente ai soggetti in possesso della prescritta abilitazione, con conseguente lesione diretta e immediata dell'interesse della pubblica amministrazione al corretto esercizio delle professioni protette.

La Corte ha quindi richiamato il consolidato principio affermato dalle Sezioni Unite, secondo cui integra il delitto di esercizio abusivo della professione il compimento, in assenza del necessario titolo abilitativo, di atti che, pur non essendo singolarmente riservati in via esclusiva, siano riconducibili in modo univoco alla competenza professionale di una determinata categoria, soprattutto quando siano posti in essere con modalità tali, per continuità, organizzazione e onerosità, da creare l'apparenza oggettiva dell'esercizio di un'attività professionale da parte di un soggetto regolarmente abilitato³.

6. La S.C. ha infine dichiarato manifestamente infondati anche gli ulteriori motivi di ricorso. In particolare, ha escluso la configurabilità della circostanza attenuante prevista dall'art. 62, n. 1, c.p., (*l'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale*) rilevando come l'attività svolta dall'imputato non fosse ispirata da finalità solidaristiche o da motivi di particolare valore morale o sociale, bensì fosse inserita nell'ambito di un'attività imprenditoriale finalizzata a promuovere la società riconducibile al ricorrente, con conseguenti vantaggi economici e reputazionali. La Corte ha, inoltre, valorizzato il rischio al quale risultavano esposti i pazienti che, nel contesto dell'emergenza pandemica e delle oggettive difficoltà di accesso alle strutture e ai servizi sanitari, si affidavano alle asserite competenze mediche dell'imputato.

7. Parimenti, è stata esclusa la sussistenza di uno stato di necessità (art. 54 c.p.), non essendo emersa alcuna situazione di pericolo attuale e grave tale da rendere inevitabile la violazione della legge. Nel ribadire la straordinarietà del contesto determinato dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 a partire da marzo 2020, il diffuso stato di allarme generato dalla rapidissima propagazione del contagio, spesso con esiti letali, nonché le difficoltà incontrate dalle istituzioni nel governare un fenomeno di tale portata attraverso il continuo susseguirsi di misure emergenziali, la Suprema Corte ha

³ Cass., Sez. Un., 15 dicembre 2011, n. 11545, Cani.

ritenuto superflua l'integrazione istruttoria richiesta dalla difesa. Ha, infatti, escluso che le condotte contestate potessero ritenersi imposte dall'urgenza ovvero giustificate dalla necessità di salvare le persone sottoposte ai prelievi da un pericolo imminente, non essendo emerso che esse fossero rese indispensabili da una carenza di personale sanitario o da situazioni eccezionali non altrimenti fronteggiabili.

In questa prospettiva, la Corte ha altresì ricordato che, anche nell'ambito delle giornate di *screening* volontario, l'ASL raccomandava che l'esecuzione dei tamponi fosse comunque riservata a personale sanitario qualificato, nella specie, medici, infermieri o biologi.

Ne consegue l'esclusione della scriminante invocata, difettando una situazione di assoluta urgenza e di grave pericolo per la persona, caratterizzata da quei requisiti di inevitabilità e indilazionabilità che soli avrebbero potuto giustificare la violazione della norma penale.

8. La pronuncia in commento costituisce l'occasione per ripercorrere – nei suoi profili essenziali – la disciplina del delitto di esercizio abusivo della professione di cui all'art. 348 c.p., soffermandosi, in particolare, sul bene giuridico tutelato, sulla natura della fattispecie e sui presupposti normativi che ne definiscono l'ambito applicativo.

La *ratio* della fattispecie incriminatrice consiste nella tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio delle professioni protette, assicurando che le attività riservate siano svolte esclusivamente da soggetti previamente abilitati dallo Stato e in possesso delle competenze professionali richieste dall'ordinamento⁴.

Prima della riforma introdotta dalla l. 11 gennaio 2018, n. 3, l'orientamento prevalente individuava il bene giuridico tutelato dall'art. 348 c.p. esclusivamente nel buon andamento della pubblica amministrazione, con specifico riguardo all'attività di legittimazione all'esercizio di determinate attività professionali richiedenti speciali garanzie, nel senso di tutela della disciplina amministrativa delle professioni⁵.

La fattispecie incriminatrice era, pertanto, ricondotta alla tutela dell'interesse pubblico al corretto funzionamento del sistema amministrativo di abilitazione e di vigilanza sull'esercizio delle professioni, in quanto volto a garantire che le attività connotate da particolare rilevanza sociale fossero svolte esclusivamente da soggetti in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento⁶.

Qui si colloca il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'interesse protetto dalla disposizione è un interesse generale facente capo alla pubblica amministrazione, consistente nell'esigenza che determinate professioni siano esercitate soltanto da chi abbia conseguito la prescritta abilitazione amministrativa e sia, pertanto, in possesso delle qualità morali, culturali e tecniche richieste dalla legge⁷. La tutela penale, dunque, si estende esclusivamente agli atti propri o tipici delle

⁴ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, V. I, Bologna, 2011, pp. 317 ss.

⁵ E. Lo Monte, *L'esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.) dop le modifiche introdotte dalla l. n. 3/2018*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 4.

⁶ M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, pp. 600 ss.

⁷ Cass. Pen., Sez. II, 12 ottobre 2000.

professioni protette, ossia facoltà che l'ordinamento riserva in via esclusiva ai soggetti abilitati, rimanendone invece esclusi gli atti che, pur potendo essere connessi all'attività professionale, difettano del requisito della tipicità in quanto liberamente eseguibili da chiunque⁸.

In un senso parzialmente diverso, l'oggetto della tutela penale non si esaurisce nella salvaguardia della disciplina amministrativa delle professioni, ma si identifica nell'interesse generale della collettività a che l'esercizio delle attività professionali riservate sia affidato esclusivamente a soggetti dotati dei requisiti formali e sostanziali richiesti dalla legge⁹. La funzione amministrativa di abilitazione, dunque, assume rilievo quale strumento di garanzia di un interesse sostanziale più ampio, coincidente con l'affidamento della collettività nella qualificazione professionale di coloro che esercitano attività riservate¹⁰.

L'intervento riformatore del 2018 ha indotto parte della dottrina a riconsiderare la dimensione offensiva della fattispecie. In particolare, si è osservato che la collocazione della novella nell'ambito della l. n. 3/2018¹¹ – prevalentemente dedicata alla riorganizzazione delle professioni sanitarie e al rafforzamento della tutela della salute – consentisse di valorizzare, accanto all'interesse al regolare esercizio delle professioni, anche la protezione del bene giuridico della salute, soprattutto nelle ipotesi in cui l'abusivo esercizio riguardi attività idonee a incidere direttamente sull'integrità psico-fisica dei destinatari delle prestazioni¹². Questa impostazione evidenzia come la riforma abbia accentuato la proiezione della tutela penale verso interessi sostanziali di rango costituzionale, affiancando alla tradizionale dimensione pubblicistica una più marcata funzione di protezione dei destinatari dell'attività professionale¹³.

Sotto il profilo strutturale, il fatto tipico previsto dall'art. 348 c.p. consiste nell'esercizio abusivo di una professione per la quale l'ordinamento richiede una speciale abilitazione dello Stato¹⁴.

Ai fini dell'applicazione della fattispecie, per *professione*¹⁵ deve intendersi un'attività che il legislatore qualifica espressamente come professionale, connotata da una prevalente componente intellettuale e il cui esercizio è sottoposto a una disciplina pubblicistica, subordinata al conseguimento di una specifica abilitazione e all'iscrizione in appositi albi o elenchi nell'ottica di predisporre un sistema di cautele per coloro che

⁸ Cass., Pen., Sez. II, 17 giugno 2016, n. 38752.

⁹ M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, pp. 599 ss.

¹⁰ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit. pp. 318 ss.

¹¹ Legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante "Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché di disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute". La ratio della riforma è rinvenibile nella preoccupazione connessa al fenomeno delle pratiche abusive nel settore delle scienze sanitarie.

¹² M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, pp. 601 ss.

¹³ E. Lo Monte, *L'esercizio abusivo di una professione*, cit. pp. 3 ss.

¹⁴ M. N. Masullo, in Dolcini-Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2025, p. 600.

¹⁵ R. Rustia, *La nozione di "professione" e la sua rilevanza nel diritto penale*, in Riv. it. Dir. Proc. Pen., 1983 pp. 900 ss.

7-8/2026

si avvalgono di determinate prestazioni¹⁶. Ne consegue che l'ambito applicativo dell'art. 348 c.p. non si estenda alle professioni non organizzate in ordini o collegi, disciplinate dalla l. 14 gennaio 2013, n. 4¹⁷, il cui esercizio non presuppone una speciale abilitazione statale.

L'abilitazione costituisce, infatti, un provvedimento amministrativo autorizzatorio mediante il quale l'autorità competente accerta – sulla base di una valutazione tecnico-discrezionale – il possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento per l'esercizio della professione¹⁸. Ai fini dell'integrazione del reato, è sufficiente il compimento anche di un solo atto tipico e proprio della professione¹⁹.

In ragione del rinvio alla disciplina di settore, l'art. 348 c.p. è tradizionalmente qualificato come norma penale in bianco²⁰, il cui contenuto precettivo è integrato da fonti extrapenali²¹.

La disposizione incriminatrice, infatti, rinvia alla disciplina di settore per l'individuazione delle professioni protette, degli atti riservati al loro esercizio e delle condizioni, sia oggettive sia soggettive, cui è subordinato il legittimo svolgimento dell'attività professionale. Ne consegue che la delimitazione dell'area del penalmente rilevante dipende dalla normativa extrapenale, la quale definisce il perimetro delle attività riservate e i presupposti richiesti per il loro valido esercizio.

* * *

9. La conclusione cui perviene la Suprema Corte, alla luce di quanto affermato, risulta dunque condivisibile nella parte in cui afferma che il prelievo mediante tampone nasofaringeo non costituisce una mera operazione materiale o meccanica, ma richiede il possesso di specifiche competenze tecnico-professionali. Queste competenze non sono

¹⁶ M. Cassano, *Art. 348. Abusivo esercizio di una professione*, in G. Lattanzi, E. Lupo, *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza*, V.II, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, artt. 314-360, (a cura di) E. Aprile, M. Cassano, M. Gambardella, V. Mongillo, Milano, 2010, pp. 660 ss.; Si veda anche A. Pagliaro, M. Parodi Giusino, *Principi di diritto penale. Parte speciale, I, Delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2008, pp. 490 ss.

¹⁷ "Ai fini della presente legge, per «professione non organizzata in ordini o collegi», di seguito denominata «professione», si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie (*e relative attività tipiche o riservate per legge*) e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative".

¹⁸ L'abilitazione rientra nel novero delle autorizzazioni, ovvero dei provvedimenti amministrativi ad effetto permissivo, che consentono di rimuovere un limite all'esercizio di un diritto preesistente. Per ulteriori approfondimenti si consulti A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pp. 620 ss.; Si veda anche Corte cost. 27 aprile 1993, n. 199 secondo cui il provvedimento abilitativo rappresenta il presupposto che "in negativo" condiziona la capacità giuridica del soggetto in ordine all'esercizio di quella specifica professione.

¹⁹ Cass. pen., Sez. VI, 10 ottobre 2007, n. 42790.

²⁰ Da ultimo Cass. pen., Sez. VI, 10 novembre 2009, n. 47028.

²¹ E. Lo Monte, *L'esercizio abusivo di una professione*, cit. p. 37.

funzionali esclusivamente al corretto svolgimento della procedura, bensì assolvono alla primaria esigenza di garantire la tutela della salute del paziente e l'affidabilità dell'accertamento diagnostico.

Sotto questo profilo, occorre ribadire che l'ordinamento riserva lo svolgimento di determinate attività a soggetti in possesso di una qualificazione professionale specifica proprio in ragione dell'incidenza che esse possono avere su beni giuridici di rilievo costituzionale, primo fra tutti il diritto alla salute²².

Anche il prelievo mediante tampone nasofaringeo – pur divenuto durante la pandemia un presidio diagnostico di uso estremamente diffuso – comporta un contatto diretto con il paziente e l'introduzione di uno strumento all'interno delle cavità nasali, operazioni che, se eseguite in modo errato, possono determinare lesioni, provocare sofferenze inutili o compromettere l'attendibilità del risultato diagnostico.

La pronuncia in esame si inserisce, pertanto, nel solco di un orientamento volto a ribadire che la riserva di determinate attività agli esercenti le professioni sanitarie non risponde a un'esigenza meramente corporativa, bensì alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela della salute pubblica. In questa prospettiva, la conferma della responsabilità dell'imputato – pur con la sostituzione della pena detentiva di dieci mesi di reclusione con la corrispondente pena pecuniaria di euro 15.000 – riafferma che la protezione della salute dei cittadini costituisce un interesse primario dell'ordinamento tale da giustificare la previsione di riserve professionali nei casi in cui l'attività svolta richieda specifiche competenze tecniche.

Giova ribadire, da ultimo, come il c.d. *kit* autodiagnostico si distingua nettamente dall'attività professionale di esecuzione dei tamponi. La mera circostanza che il *kit* fosse liberamente reperibile in commercio non è, infatti, idonea ad attribuirgli alcuna efficacia certificativa. Come affermato dalla stessa Corte di Cassazione, esso è privo di autonoma valenza certificativa e non può, pertanto, costituire titolo idoneo ad attestare l'esito del test.

Né assume rilievo il fatto che, nel corso dell'emergenza pandemica, i tamponi per la rilevazione del virus fossero ampiamente diffusi e utilizzabili direttamente presso il domicilio dell'utente. La loro generalizzata commercializzazione non ha mai comportato il riconoscimento di un'efficacia certificativa, la quale presupponeva – in conformità alla disciplina vigente – l'esecuzione del test ovvero la verifica del relativo esito da parte di soggetti abilitati, quali operatori sanitari autorizzati.

²² Sul punto, Cass. pen., n. 23215/2025 nella quale si afferma che integra il delitto di esercizio abusivo di una professione la condotta di colui che, senza essere abilitato all'esercizio della professione medica, esegua un intervento di circoncisione maschile "rituale" o culturale-etnica, posto che questo, pur integrando un atto di disposizione del proprio corpo non espressamente vietato e non incompatibile con l'art. 5 cod. civ., deve essere qualificato un atto medico.

IL CASO UBEDA E ALTRI C. ITALIA. VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA, ACCOGLIENZA PROTETTA E PROPORZIONALITÀ DELLE MISURE DI PROTEZIONE NELLE VICENDE DI VIOLENZA DOMESTICA

Corte EDU, Prima Sezione, Ubeda et al. c. Italia, 2 luglio 2026 (appl. n. 933/2024)

di Martina Gandolfi*

1. La sentenza *Ubeda c. Italia* (Corte EDU, no. 993/24)¹ offre una preziosa occasione per tornare a riflettere su un tema ormai centrale nel dibattito giuridico e mediatico: la vittimizzazione secondaria delle persone che denunciano esperienze di violenza domestica. Rispetto ad altre precedenti decisioni rese dalla Corte di Strasburgo in materia di violenza domestica e sessuale, questa pronuncia adotta, tuttavia, un angolo visuale parzialmente nuovo. In questo caso, infatti, la Corte EDU non si sofferma soltanto sull'emersione nel procedimento penale di stereotipi e convinzioni marcatamente sessisti e sulla tardività o inadeguatezza della risposta istituzionale (profili già affrontati in precedenti pronunce, da ultimo in *Scuderoni c. Italia* del 2025)²; ma attribuisce rilievo anche alla protratta permanenza della ricorrente e dei figli, per oltre tre anni, all'interno di una struttura protetta. Così, quella che era stata originariamente adottata come misura di protezione, finalizzata alla tutela del nucleo familiare, ha finito per determinare una significativa compressione delle libertà personali e familiari delle vittime, nonché seri pregiudizi per il benessere psicologico dei minori.

Le censure mosse dalla Corte su questo profilo consentono, allora, di interrogarsi sulla congruità delle strategie istituzionali di protezione e, più in generale, sulla necessità che esse si realizzino attraverso misure tempestive, effettive e proporzionate. Ciò vale non solo per le misure penali adottate nei confronti del presunto autore del reato — di natura cautelare, come l'allontanamento dalla casa familiare *ex art. 282-bis c.p.p.* e il divieto di avvicinamento *ex art. 282-ter c.p.p.*; o di natura precautelare, come l'arresto obbligatorio in flagranza *ex art. 380, comma 2, lett. 1-ter), c.p.p.* e l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare *ex art. 384-bis c.p.p.* — ma anche per gli ordini civilistici di protezione contro gli abusi familiari, di cui agli artt. 473-*bis*.69 ss.

* Le considerazioni che seguono sono maturate anche a partire dal confronto con la Dottoressa Alessia Mongelli, assistente sociale e antropologa, coordinatrice del Progetto Abitare presso l'Istituto Casa Famiglia San Pio X, incontrata in occasione della Conferenza annuale del Network Europeo sulla Violenza e sul Genere, tenutasi a Londra dal 24 al 26 giugno 2026.

¹ Corte EDU, Sez. I, Sentenza 2 luglio 2026, *Ubeda e altri c. Italia*, n. 9993/24.

² Vd. Corte EDU, sez. I, 23 settembre 2025, *Scuderoni c. Italia*, n. 6045/24.

c.p.c., e per le misure adottabili dal giudice civile ai sensi degli artt. 330 e 333 c.c., nei casi di pregiudizio arrecato ai minori³.

Inoltre, dalla pronuncia in esame possono essere colti numerosi spunti di riflessione sulla necessità di ampliare, nel panorama nazionale, quelle esperienze che si propongono di superare la logica meramente emergenziale dell'accoglienza in casa rifugio (il c.d. *sheltering*), promuovendo percorsi di autonomia abitativa successivi alla permanenza in struttura protetta (*supported independent housing*), quando non sia più necessaria la permanenza in un contesto protetto ad alta intensità. In questa prospettiva, forme di autonomia abitativa accompagnata – come l'*housing* temporaneo, il *co-housing*, le case di semi-autonomia e il sostegno all'affitto – potrebbero offrire soluzioni intermedie da valutare nelle more della definizione dei procedimenti penali, civili o minorili pendenti. Esse consentirebbero, infatti, di coniugare le esigenze di protezione con il progressivo recupero dell'autonomia personale, abitativa, familiare e socio-relazionale delle vittime, evitando che i tempi della giustizia si traducano, di fatto, in una protratta compressione delle loro libertà.

Dopo una breve ricostruzione dei fatti di causa e del *decisum* della Corte, saranno dunque svolte alcune considerazioni sulle conseguenze delle scelte giudiziali in materia di protezione e accoglienza delle vittime di violenza domestica. L'attenzione sarà rivolta, in particolare, al momento in cui la misura protettiva, pur originariamente necessaria, cessa di accompagnare la persona protetta verso l'autonomia e finisce per cristallizzarne la condizione di separazione dal contesto ordinario di vita. È in questo passaggio che il rifugio, da luogo della salvezza, rischia di trasformarsi in una diversa architettura della prigionia.

2. Il caso in breve. La pronuncia emessa dalla Corte EDU il 2 luglio 2026 trae origine dal ricorso proposto contro lo Stato italiano da una cittadina francese residente in Italia, la signora Ubeda, anche nell'interesse dei figli minori A.P. e M.P.. Nel ricorso la signora Ubeda lamentava la lentezza e l'inadeguatezza della risposta fornita dalle autorità nazionali a fronte delle denunce di violenza domestica e sessuale presentate nei confronti dell'ex convivente e padre dei minori, G.P., cittadino italiano. Con la pronuncia in esame, la Corte ha accertato la violazione degli artt. 3 e 8 CEDU, ritenendo che le autorità italiane non avessero assicurato una protezione adeguata e proporzionata alle vittime né condotto un'indagine penale sufficientemente tempestiva, completa ed effettiva.

2.1. Il procedimento davanti al giudice penale. Il 16 aprile 2021 la signora Ubeda sporgeva denuncia in sede penale, riferendo di essere stata sottoposta, nel corso della convivenza, in particolare tra il 2018 e il 2020, a condotte reiterate di violenza fisica,

³ Per un approfondimento su questi temi, V. BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, CEDAM - Wolter Kluwers, Milano, 2018; P. TRAVAGLINO DI NICOLA – F. MENDITTO, *Codice Rosso. Il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi*, *Commento alla legge 19 luglio, n. 69*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.

psicologica, economica e sessuale ad opera del compagno G.P.. Tra gli episodi più gravi, la ricorrente riferiva che, il 19 ottobre 2019, durante la festa di compleanno di uno dei figli, G.P. le aveva puntato un coltello alla gola, alla presenza di alcuni parenti della donna, dicendole che “prima o poi sarebbe finito in televisione”, con riferimento ai casi di femminicidio riportati dai mezzi di informazione. La ricorrente denunciava inoltre plurimi episodi di violenza sessuale, anche nel letto coniugale mentre uno dei figli dormiva accanto a lei, nonché ulteriori condotte intimidatorie e degradanti di natura fisica e psicologica, anche ai danni dei figli minori, tra cui percosse e colpi inferti con una cintura.

Dopo la trasmissione degli atti alla Procura di Benevento il 22 aprile 2021 e l’apertura del procedimento il 23 aprile 2021, venivano svolte alcune prime attività investigative, tra cui l’audizione della ricorrente, l’acquisizione di messaggi, l’ascolto dei minori e l’escussione di due testimoni, parenti della donna, che avevano assistito all’episodio minaccioso allusivo ad una possibile futura uccisione della ricorrente. Tuttavia, il 5 novembre 2021 il pubblico ministero formulava richiesta di archiviazione, con motivazioni particolarmente problematiche. In tale richiesta, infatti, la minaccia, evocativa di un futuro femminicidio, veniva qualificata semplicemente come una “brutta battuta”; le percosse sui figli venivano ricondotte a meri strumenti correttivi non eccedenti l’esercizio della responsabilità genitoriale; quanto alle violenze sessuali, il pubblico ministero riteneva difficile provare la consapevolezza del dissenso della moglie, affermando che fosse “normale per gli uomini dover superare un minimo livello di resistenza che ogni donna tende a opporre quando sia stanca a causa delle mansioni svolte quotidianamente e il partner le rivolga un approccio sessuale”⁴.

Il procedimento proseguiva, tuttavia, a seguito dell’accoglimento da parte del G.I.P. dell’opposizione all’archiviazione presentata dalla ricorrente. Il 1° aprile 2022 le indagini venivano prorogate di sei mesi, con contestuale sostituzione del pubblico ministero assegnatario. Il 13 luglio 2022 si svolgeva l’incidente probatorio per l’esame della ricorrente e dei minori; il 18 novembre 2022 la Procura emetteva l’avviso di conclusione delle indagini, richiedendo poi il 6 marzo 2023 il rinvio a giudizio di G.P. per violenza sessuale ai danni della ricorrente e per maltrattamenti nei confronti di tutti e tre i ricorrenti. Tuttavia, solo il 12 febbraio dell’anno successivo il Tribunale di Benevento disponeva il rinvio a giudizio, fissando la prima udienza al 17 settembre 2024. Anche tale udienza veniva però rinviata al 14 gennaio 2025, sicché, a distanza di quasi quattro anni dalla denuncia, non risultava ancora intervenuta alcuna decisione di primo grado.

2.2. Il procedimento davanti al giudice civile. Parallelamente alla denuncia penale, il 6 maggio 2021 la ricorrente adiva il Tribunale per i minorenni di Napoli, chiedendo la decadenza di G.P. dalla responsabilità genitoriale, l’affidamento esclusivo dei figli, la corresponsione di un contributo al mantenimento pari a 800 euro mensili, oltre al 50% delle spese straordinarie, e l’autorizzazione a trasferirsi in Francia con i

⁴ Vd. §10 ECHR, Ubeda and Others v. Italy, application no. 9993/24.

7-8/2026

minori, dove disponeva di una rete familiare idonea a sostenerla. A seguito della denuncia, il 24 maggio 2021, la signora Ubeda e i figli venivano collocati in una struttura protetta. Tale misura, pur inizialmente funzionale a garantire l'immediata sicurezza del nucleo familiare, si sarebbe tuttavia protratta per oltre tre anni, incidendo in modo significativo sulla vita privata, familiare e relazionale della madre e dei bambini.

Seguivano la nomina del curatore speciale dei minori avvenuta il 16 luglio 2021 e, soltanto nei mesi di marzo e aprile 2022, le audizioni della madre, dei figli e di G.P.. In seguito venivano organizzati incontri protetti tra i minori e G.P., nonostante i bambini avessero manifestato agli assistenti dei servizi sociali la volontà di non vedere il padre. Gli incontri del 29 aprile, 13 maggio, 25 maggio e 6 giugno 2022 confermavano, secondo le relazioni dei servizi sociali, un quadro di intensa paura e sofferenza: i minori rifiutavano il contatto con il padre, respingevano i suoi regali e, in occasione dell'ultimo incontro, arrivavano a nascondersi nel bagagliaio dell'auto della madre pur di non essere costretti a vederlo. Le relazioni dei servizi sociali e degli psicologi segnalavano altresì un peggioramento preoccupante del loro stato di salute psico-fisica, indicando la necessità di un intervento neuropsichiatrico.

Solo un anno dopo, con provvedimento del 17 giugno 2022, il Tribunale per i minorenni di Napoli sospendeva provvisoriamente la responsabilità genitoriale di G.P. e interrompeva gli incontri protetti. Tale decisione veniva impugnata da G.P., ma la Corte d'appello, con decisione del 14 aprile 2023, rigettava il reclamo e confermava il provvedimento del Tribunale per i minorenni di Napoli. Nel frattempo, numerose relazioni – provenienti dall'ASL di Salerno, dalla direttrice della struttura protetta, dagli operatori sociali, dagli psicologi e dalla Procura minorile – evidenziavano la grave sofferenza psicologica dei bambini, riconducibile sia alla violenza paterna sia alla protratta permanenza in comunità. I report segnalavano, in particolare, il desiderio dei minori di lasciare la struttura, la compromissione delle loro attività scolastiche, sportive e relazionali, nonché reazioni emotive sempre più preoccupanti. Nonostante tale quadro documentale, l'udienza fissata per il 16 dicembre 2022 veniva rinviata al 6 luglio 2023 e, successivamente, ancora al 9 maggio 2024. Nel luglio e nell'agosto 2023 la ricorrente reiterava, anche in via d'urgenza e con il supporto di una nota dell'Ambasciata francese a Roma, la richiesta di essere autorizzata a trasferirsi in Francia con i figli, o quantomeno a trascorrervi le vacanze estive. Il Tribunale per i minorenni autorizzava soltanto il soggiorno in Francia per il mese di agosto 2023. Con decisione del 9 maggio 2024, il Tribunale disponeva da ultimo in via definitiva la decadenza di G.P. dalla responsabilità genitoriale, senza tuttavia pronunciarsi espressamente sulle ulteriori domande della ricorrente relative all'autorizzazione al trasferimento stabile in Francia, all'affidamento esclusivo e al mantenimento.

2.3. Il ricorso davanti alla Corte EDU. È dunque in questo contesto, segnato lentezza dei procedimenti penale e civile, dalla prolungata permanenza in struttura protetta, dalla mancata adozione di misure incisive nei confronti del presunto autore della violenza, che la signora Ubeda adiva la Corte EDU, lamentando la violazione degli obblighi positivi gravanti sullo Stato italiano ai sensi degli articoli 3 e 8 della Convenzione.

2.4. La decisione della Corte. In merito all'applicabilità degli articoli 3 e 8 della Convenzione e circa l'estensione e il contenuto degli obblighi positivi imposti agli Stati da tali norme per prevenire il rischio di vittimizzazione ripetuta e secondaria a seguito di denunce di violenze domestiche la Corte si è richiamata a quanto già affermato nella sentenza *Scuderoni c. Italia*⁵. In tale occasione, la Corte EDU aveva infatti spiegato che tali disposizioni prevedono, in primo luogo, l'obbligo di mettere in atto un quadro legislativo e regolamentare completo di protezione; in secondo luogo, l'obbligo di adottare, in circostanze di particolare vulnerabilità, misure operative atte a proteggere i singoli dal rischio di subire ulteriori maltrattamenti e, in terzo luogo, l'obbligo di condurre un'indagine effettiva, rapida e approfondita sulle denunce riportate⁶.

Nello specifico, come chiarito già in *Kurt c. Austria*⁷: "a) Le autorità devono reagire immediatamente alle denunce di violenza domestica. b) Quando tali denunce sono portate alla loro attenzione, le autorità devono stabilire se esista un rischio reale e immediato per la vita delle vittime identificate di violenza domestica e, a tal fine, devono svolgere una valutazione del rischio autonoma, proattiva e completa. Nel valutare se il rischio sia reale e immediato, esse devono tenere debitamente conto del particolare contesto dei casi di violenza domestica. c) Qualora tale valutazione riveli l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita altrui, le autorità hanno l'obbligo di adottare misure operative preventive. Tali misure devono essere adeguate e proporzionate al livello di rischio individuato" (*Scuderoni*, §90).

Come nel sopra citato caso *Scuderoni*, anche nel caso *Ubeda*, la Corte ha rilevato che, nonostante la gravità dei fatti denunciati dai ricorrenti, le giurisdizioni civili e penali avessero fissato le relative udienze in date molto distanti dalla presentazione dei ricorsi. La peculiarità della vicenda in esame risiede, tuttavia, nel fatto che l'inerzia successivamente censurata dalla Corte era stata preceduta da una risposta iniziale tempestiva: a meno di un mese dalla denuncia, infatti, le autorità avevano disposto il collocamento della donna e dei figli in una struttura protetta, al fine di prevenire il rischio di ulteriori episodi di violenza.

La Corte ha, quindi, ritenuto inadeguato che la misura protettiva si fosse protratta per oltre tre anni in assenza di una congrua valutazione della sua perdurante necessità e proporzionalità, determinando una significativa compressione della libertà e della vita privata delle vittime (*Ubeda e altri co. Italia*, § 89). In tal modo la misura aveva finito per imporre un sacrificio più gravoso alle vittime che al presunto autore della violenza, non risultato destinatario di alcuna misura cautelare (§ 88). La Corte ha inoltre censurato la mancata valutazione periodica dell'adeguatezza della misura e l'omessa considerazione di soluzioni alternative meno compressive, quali l'assegnazione della casa familiare, l'adozione di un ordine di allontanamento, la determinazione del mantenimento o l'autorizzazione al trasferimento in Francia.

⁵ *Scuderoni c. Italia*, no. 6045/24 del 23 settembre 2025.

⁶ Vd. anche *M.A. co. Slovenia*, no. 3400/07, § 48, 15 gennaio 2015; *Kosteckas co. Lithuania*, no. 960/13, § 41, 13 giugno 2017; e *M.S. v. Italy*, no. 32715/19, §§ 134 e 139, 7 luglio 2022.

⁷ *Kurt c. Austria*, no. 62903/15, §§157-189, 15 giugno 2021.

Quanto al profilo procedurale, i ritardi del procedimento penale e la richiesta di archiviazione fondata su argomentazioni stereotipate hanno confermato, secondo la Corte, l'incapacità delle autorità di cogliere la complessità della violenza domestica e di offrire una risposta proporzionata alla gravità dei fatti denunciati. I Giudici di Strasburgo hanno, inoltre, espresso particolare preoccupazione per l'assenza, nelle decisioni del Tribunale per i minorenni, di una reale considerazione delle dichiarazioni rese dai minori sulle violenze subite, nonché della fondatezza delle denunce presentate dalla madre. In definitiva, secondo la Corte, le autorità italiane non solo non hanno adottato misure di protezione adeguate e proporzionate, ma hanno anche omesso di valutare espressamente l'incidenza della violenza domestica sui diritti di affidamento e visita (§ 97). Tali omissioni, unite alla scarsa e standardizzata motivazione infine fornita dal Tribunale per i minorenni, sulla base di un mero *template*, hanno determinato una violazione dell'art. 3 e dell'art. 8 CEDU nei confronti di tutti i ricorrenti.

3. Alcune considerazioni a margine. Ricostruiti i passaggi essenziali della vicenda e le ragioni poste a fondamento della decisione della Corte EDU, la pronuncia consente ora di svolgere alcune riflessioni sulle modalità attraverso cui l'ordinamento italiano predispone, organizza e mantiene nel tempo forme di assistenza e protezione delle vittime nelle more dei procedimenti, civili e penali, di violenza domestica.

3.1. Il nostro ordinamento conosce, infatti, una pluralità di strumenti, collocati all'incrocio tra giurisdizione penale, civile e minorile, funzionali ad assicurare una risposta tempestiva rispetto a situazioni di pericolo maturate nel contesto familiare o affettivo. Sul versante penale vengono anzitutto in rilievo le misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (artt. 282-bis e 282-ter c.p.p.); sul versante civile e familiare, i provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale e le misure di protezione del minore da condotte pregiudizievoli del genitore, di cui agli artt. 330 e 333 c.c., quando siano coinvolti i minori, nonché gli ordini di protezione contro gli abusi familiari, disciplinati agli artt. 473-bis.69, 473-bis.70 e 473-bis.71 c.p.c., anche interinali per i provvedimenti indifferibili o temporanei e urgenti (ex artt. 473-bis.15 e 473-bis. 22). Come noto, la riforma Cartabia ha ricondotto la disciplina degli ordini di protezione contro gli abusi familiari nel nuovo rito unitario in materia di persone, minorenni e famiglie⁸. La disciplina attualmente vigente mette a disposizione del giudice civile una pluralità di strumenti di protezione suscettibili di essere combinati e adattati alle esigenze del caso concreto: ordinare la cessazione della condotta pregiudizievole, allontanare il coniuge o convivente autore di tale condotta dalla casa familiare, vietarne l'avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, nonché, ove occorra, disporre l'intervento dei servizi sociali e di associazioni specializzate e il

⁸ Cfr. d.lgs. 149/2022.

pagamento periodico di un assegno in favore delle persone rimaste prive di mezzi adeguati⁹.

Il caso *Ubeda* mostra, tuttavia, che la mera previsione di un ampio catalogo di strumenti di tutela non esonera lo stato dall'obbligo di assicurare, in ciascun caso, una valutazione tempestiva, concreta, individualizzata e periodicamente rinnovata della misura più adeguata rispetto al rischio accertato e alle esigenze di protezione della persona offesa. Nel caso in esame, tale valutazione sembra essere mancata. Mentre l'iniziale decisione di collocare la ricorrente e i figli in una struttura protetta apparve ragionevole e adeguata a fronte dell'esigenza immediata di prevenire ulteriori episodi di violenza; il successivo protrarsi della misura per oltre tre anni, in assenza di un serio controllo di adeguatezza, proporzionalità e temporaneità, nonché senza una reale considerazione di alternative meno compressive della libertà delle persone offese era risultato incompatibile con gli obblighi convenzionali.

3.2. Sotto questo profilo, la pronuncia assume particolare rilievo perché oltre a rimarcare la necessità di un intervento tempestivo, nei procedimenti originati da denunce di violenza domestica, valorizza il più complesso profilo della qualità della protezione. Come emerge dalla decisione, la tutela delle persone offese non può esaurirsi nella loro immediata sottrazione al pericolo, ma deve tradursi in un percorso capace di preservarne e progressivamente rafforzarne l'autonomia personale, la continuità delle relazioni affettive e sociali, la stabilità delle condizioni di vita e le prospettive di emancipazione dalla violenza. Al contrario, nel caso *Ubeda*, in un arco temporale di quasi quattro anni, né il procedimento penale né quello civile-minorile erano riusciti ad approdare a una risposta definitiva alle istanze della ricorrente, lasciando "in sospeso" la vita della madre e dei figli, con gravi ripercussioni sul benessere psico-fisico degli stessi. D'altronde, la protratta permanenza dei minori in una struttura protetta lascia emergere una significativa incongruenza del sistema. Se, infatti, le esigenze di protezione erano tali da giustificare, per oltre tre anni, una misura così incisiva sulla vita familiare e relazionale della ricorrente e dei figli, esse avrebbero dovuto imporre anche una particolare celerità nella definizione dei procedimenti civili e minorili relativi alla responsabilità genitoriale e all'affidamento. Se, al contrario, tali esigenze non presentavano un'intensità tale da richiedere una protezione residenziale così prolungata, allora la permanenza in struttura finisce per apparire non più come una misura necessaria, ma come l'effetto dell'inerzia decisionale, con conseguente sproporzione rispetto al fine perseguito. In entrambi i casi, ciò che emerge è il difetto di un controllo effettivo, tempestivo e continuativo sulla necessità, adeguatezza e durata delle misure interinali adottate.

È proprio in tale sospensione che si coglie uno dei profili più problematici della vicenda. Nei procedimenti che originano da denunce di maltrattamenti o abusi familiari, la tutela della persona offesa e dei minori impone spesso di intervenire con urgenza sul contesto abitativo nel quale il pericolo si manifesta. Tuttavia, quando la residenza nella

⁹ Vd. art. 473-bis.70, co. 1 e 2, c.p.c..

casa familiare è ritenuta incompatibile con esigenze di protezione immediata o non voluta dalla persona offesa stessa, la soluzione concretamente adottata non coincide sempre con l'allontanamento dell'autore della violenza, ma può tradursi nello spostamento della donna e dei figli in un luogo protetto. In tal modo, il baricentro della misura si trasferisce dalla limitazione della libertà dell'indagato alla mobilità forzata del nucleo vulnerabile.

3.3. Ciò impone di affrontare il problema non soltanto nei termini del tradizionale bilanciamento tra le garanzie dell'indagato e l'effettività della protezione della persona offesa, ma anche alla luce di un ulteriore profilo: la salvaguardia delle libertà fondamentali e del benessere psico-fisico della persona protetta, a maggior ragione dove siano coinvolti minori. Diversamente, il sistema rischia di produrre dinamiche di vittimizzazione secondaria, nelle quali le conseguenze pregiudizievoli della condotta criminosa finiscono per ricadere proprio sulla persona offesa, che viene così onerata – pur non essendone responsabile – del costo personale, familiare e sociale della propria protezione. La doverosa cautela nell'applicazione di misure restrittive prima dell'accertamento definitivo della responsabilità non può, quindi, risolversi, nella pratica, in una traslazione del sacrificio sulla persona offesa, a maggior ragione dove siano coinvolti dei minori. Se la limitazione della libertà dell'indagato prima della condanna deve essere sottoposta a un rigoroso scrutinio di legalità, necessità e proporzionalità, a maggior ragione deve essere sottoposta a controllo la compressione, anche solo indiretta, della libertà di autodeterminazione, della vita privata e familiare e della continuità relazionale delle persone offese.

Questa esigenza di controllo trova riscontro anche nella disciplina degli ordini di protezione contro gli abusi familiari. L'art. 473-bis.70 c.p.c. prevede, da un lato, che il giudice possa ordinare all'autore della condotta pregiudizievole la cessazione della stessa e disporre l'allontanamento dalla casa familiare, prescrivendogli altresì, ove occorra, di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dal beneficiario dell'ordine di protezione, ed in particolare al luogo di lavoro, al domicilio della famiglia d'origine, ovvero al domicilio di altri prossimi congiunti o di altre persone ed in prossimità dei luoghi di istruzione dei figli della coppia, salvo che questi non debba frequentare i medesimi luoghi per esigenze di lavoro o di salute (co. 1). Non solo. Ai sensi del secondo comma il giudice può anche disporre l'intervento dei servizi sociali e delle associazioni che abbiano come fine statutario il sostegno e l'accoglienza di donne, minori o altri soggetti vittime di abusi e maltrattamenti, nonché il pagamento periodico di un assegno in favore delle persone conviventi rimaste prive di mezzi adeguati¹⁰. Inoltre, lo stesso articolo stabilisce al co. 3 che la durata dell'ordine di protezione non possa essere superiore a un anno e possa essere prorogata, su istanza di parte o, in presenza di minori, del pubblico ministero, soltanto in presenza di gravi motivi e per il tempo strettamente necessario¹¹. L'adeguatezza sotto il profilo temporale non rappresenta, dunque, un

¹⁰ Art. 473-bis.70, comma 2, c.p.c..

¹¹ Art. 473-bis.70, comma 3, c.p.c..

profilo accessorio della protezione, ma una sua garanzia essenziale. La formulazione della norma conferma come gli ordini di protezione siano concepiti dal legislatore quali misure flessibili, modulabili e adattabili alle specifiche esigenze del caso concreto, non soltanto al momento della loro adozione, ma anche nella successiva evoluzione della vicenda. Analoga capacità di adattamento al caso concreto presentano, sul versante penale, le misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, le quali possono essere calibrate nel contenuto e successivamente modificate o revocate in relazione alla persistenza delle esigenze cautelari, nonché alle concrete esigenze di protezione della persona offesa e dei minori eventualmente coinvolti¹².

3.4. Proprio questa valutazione individualizzata sembra essere mancata nel caso *Ubeda*, tanto sul piano penale quanto su quello civile-minorile, con l'effetto di trasformare una scelta provvisoria in una condizione di lunga durata. Il problema non riguarda, dunque, soltanto il contenuto della misura adottata, ma anche il tempo entro il quale l'autorità giudiziaria è chiamata a verificarne la persistente necessità e a definire in modo stabile l'assetto familiare. In quest'ottica il caso si collega, più in generale, al tema dell'effettività dei tempi della giustizia familiare e minorile, dove «l'urgenza è un dato costante»¹³. Come noto, la riforma del processo civile ha introdotto una disciplina speciale per i procedimenti nei quali siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere, prevedendo anche una riduzione dei termini processuali (artt. 473-bis.40 ss. c.p.c.; art. 473-bis.42 c.p.c.). Resta dunque da verificare se il rito prioritario introdotto dalla riforma sia effettivamente in grado di ridurre i tempi decisionali e di evitare che la misura provvisoria divenga, nella pratica, l'unica risposta stabile alla situazione di rischio.

3.5. Un ulteriore profilo problematico riguarda l'effettivo ricorso agli strumenti di protezione predisposti dall'ordinamento. I dati ISTAT relativi al 2024 mostrano, con riferimento agli ordini di protezione contro gli abusi familiari, una significativa divaricazione tra le misure richieste e quelle effettivamente autorizzate: a fronte di 534 richieste, risultano infatti soltanto 26 ordini autorizzati, pari al 4,87%, percentuale sensibilmente inferiore rispetto a quella registrata negli anni precedenti (che si attestava al 45%)¹⁴. Il dato appare particolarmente rilevante se confrontato con il ricorso alle misure cautelari penali. Nello stesso anno risultano disposti 4.499 allontanamenti dalla casa familiare e 12.313 divieti di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa¹⁵. Lo scarto tra questi numeri, pur costituendo un dato parziale – poiché rileva le

¹² Cfr. artt. 282-bis, 282-ter e 299 c.p.p..

¹³ F. TOMMASEO, "Provvedimenti interinali nel nuovo rito speciale familiare", *Famiglia e Diritto*, n. 4, 1 aprile 2026, p. 379 e ss.

¹⁴ Vd. le tabelle pubblicate dall'ISTAT sul sito <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/misure-di-protezione/>, relative ad ammonimenti del questore, allontanamenti attuati in via preventiva dalla Polizia Giudiziaria, nonché le misure di protezione emesse dai tribunali civili e penali nel periodo 2024-2024.

¹⁵ Ai sensi degli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p..

sole misure effettivamente applicate e non anche le richieste formulate – e da leggere all’interno di un contesto applicativo assai complesso, segnala una marcata asimmetria tra strumenti civili e strumenti penali di protezione. Esso sollecita, dunque, ad interrogarsi sul ruolo concretamente svolto dagli ordini di protezione civili e sul coordinamento tra i diversi livelli di tutela, specie nei procedimenti in cui alla denuncia penale si affianchino domande relative all’affidamento, al collocamento dei minori e alla regolazione dei rapporti familiari.

È proprio nei casi di mancato o insufficiente coordinamento tra le diverse sedi di tutela che la misura provvisoria rischia di consolidarsi nel tempo. Da questa prospettiva emerge l’ambivalenza della misura di protezione adottata nel Caso Ubeda: nelle more del giudizio su maltrattamenti o abusi familiari, il protratto collocamento dei minori in una struttura protetta, e la conseguente permanenza della madre accanto a loro, possono trasformare l’accoglienza da strumento di sicurezza in fattore di compressione della vita personale e familiare. È in questo slittamento che si colloca il rischio di vittimizzazione secondaria: la persona offesa, anziché essere sostenuta nel recupero della propria autonomia, continua a subire il peso della violenza attraverso le forme istituzionali della protezione¹⁶. Una misura nata per liberare dal pericolo non dovrebbe, per inerzia istituzionale, divenire una condizione ordinaria e protratta di compressione della vita privata e familiare delle vittime.

3.6. In questa cornice, assume particolare rilievo il momento successivo all’accoglienza emergenziale: quello in cui la protezione deve tradursi in un percorso concreto di accompagnamento verso l’autonomia abitativa della donna e dei figli, così da evitare che la dipendenza economica e l’assenza di alternative residenziali finiscano per favorire il ritorno alla convivenza con l’ex compagno. Il riferimento è a quel panorama, ancora frammentario e territorialmente disomogeneo, di case di semi-autonomia, *co-housing*, *housing* temporaneo, contributi all’affitto e progetti di reinserimento abitativo, attualmente finanziati in Italia soprattutto a livello regionale, locale o dal Terzo settore. Mentre i centri antiviolenza e le case rifugio risultano oggetto di rilevazioni ufficiali più puntuali¹⁷, i percorsi successivi o alternativi alla permanenza in struttura protetta restano invece meno visibili sul piano istituzionale e non ancora inquadrati in una cornice nazionale unitaria. Tale frammentarietà conferma la necessità di interrogarsi non soltanto sulla disponibilità di luoghi sicuri nell’emergenza, ma anche sull’esistenza di soluzioni capaci di restituire alle vittime una dimensione ordinaria, autonoma e non segregante della vita.

¹⁶ Cfr. M. LUCAS ARRANZ, S. HURTADO VILLANUEVA, D. PAZ SANZ, “¿Contribuye la estancia en casas de acogida al proceso de empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia de género?”, in *Femeris*, vol. 7, n. 1, 2022, pp. 144-161, spec. pp. 154-157, ove si evidenzia che, pur riconoscendo unanimemente la funzione protettiva delle case di accoglienza, l’83,34% delle professioniste intervistate ritiene che la permanenza in tali strutture non favorisca l’empowerment delle donne, a causa della rigidità normativa, del controllo istituzionale sulla vita quotidiana, della scarsa intimità, della temporalità della permanenza e dell’onere imposto alla vittima – e non, invece, all’autore, di lasciare la propria abitazione e “nascondersi”.

¹⁷ Cfr. l’ultimo report ISTAT sul tema, ISTAT, *I centri antiviolenza e le donne che hanno avviato il percorso di uscita dalla violenza. Anno 2024*, Statistiche Report, 10 marzo 2026.

3.7. All'interno della rete antiviolenza si possono distinguere essenzialmente tre tipologie di strutture. I "centri antiviolenza" sono pensati come presidi anonimi e non riconoscibili, collocati in contesti urbani accessibili, con un livello di protezione medio; le "case rifugio" anch'esse anonime, non riconoscibili e a indirizzo segreto, sono caratterizzate da un grado di protezione più elevato; e, infine, le "case per l'autodeterminazione", che si collocano in una fase diversa del percorso di fuoriuscita dalla violenza, mirando a ricostruire relazioni mediate con il contesto sociale e a favorire la progressiva autonomia della donna. Esse non rispondono, dunque, alla sola esigenza emergenziale di messa in sicurezza, ma alla diversa finalità di accompagnare l'uscita dalla protezione residenziale, evitando che l'accoglienza si traduca in una permanenza indefinita entro strutture protette¹⁸. In questa prospettiva, potrebbe assumere rilievo la sperimentazione di forme di semi-autonomia abitativa, quali il *co-housing* o l'*housing* temporaneo in case per l'autodeterminazione o alloggi in affitto agevolato. Tali soluzioni dovrebbero poter essere valutate dalle autorità competenti come possibili alternative all'accoglienza protratta in casa rifugio, anche nelle more dei procedimenti penali, civili o minorili. Ciò dovrebbe valere, in particolare, nei casi in cui l'autorità giudiziaria non possa, o non ritenga opportuno, disporre l'assegnazione della casa familiare alla donna, oppure autorizzare il trasferimento della persona offesa e dei minori in un Paese estero, come accaduto nel caso esaminato.

3.8. Un utile termine di confronto è offerto dall'esperienza spagnola, nella quale la rete di accoglienza per le donne vittime di violenza di genere è organizzata secondo una scansione progressiva e temporalmente definita. In alcune discipline regionali, infatti, sono previsti limiti massimi di permanenza nelle diverse strutture – dai *centros de emergencia* alle *casas de acogida*, sino ai *pisos tutelados* o alle *viviendas semiautónomas* – così da evitare che l'accoglienza emergenziale si trasformi in una condizione indefinita¹⁹. Il sistema spagnolo appare, inoltre, orientato a superare la mera logica dell'accoglienza emergenziale, riconoscendo alle vittime una posizione di accesso prioritario agli alloggi protetti, agli aiuti alla locazione e, in alcuni casi, a misure abitative di lunga durata²⁰. In tale quadro, assumono rilievo anche l'art. 28 della *Ley Orgánica* 1/2004, che riconosce alle donne vittime di violenza di genere una posizione

¹⁸ Vd. E. GINELLI, G. POZZI, G. VIGNATI, B. GAVAZZI, S. RAIMONDI, "Coliving per l'autodeterminazione. Abitare la relazione solidale fra donne in cerca di autonomia", in *Cohousing e coworking per donne vittime di violenza e soggetti fragili. Ripensare gli spazi abitativi e di lavoro nella ricostruzione del sé*, GUP Genova University Press, 2025, pp. 94-114.

¹⁹ Sul rapporto tra violenza di genere e diritto all'abitazione nel sistema spagnolo, v. A. MACHO CARRO, *Violencia de género y derecho a la vivienda: análisis multinivel*, in *IgualdadES*, n. 7, luglio-dicembre 2022, pp. 511-540; ove si distingue tra diritto all'abitazione come misura di protezione immediata e diritto all'abitazione come misura di sostegno all'autonomia delle vittime.

²⁰ L'art. 28 della *Ley Orgánica* 1/2004, del 28 dicembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, prevede che le donne vittime di violenza di genere siano considerate categorie prioritarie nell'accesso agli alloggi protetti e alle residenze pubbliche, nei termini stabiliti dalla legislazione applicabile.

preferenziale nell'accesso agli alloggi protetti e alle residenze pubbliche; l'art. 11 del *Real Decreto-ley* 11/2020, che ha introdotto nel Piano statale per l'abitazione un programma di aiuto volto a garantire una soluzione abitativa immediata alle vittime di violenza di genere, alle persone sfrattate, senza dimora o particolarmente vulnerabili; nonché gli artt. 35-42 del *Real Decreto* 42/2022, con cui tale programma è stato inserito stabilmente nel Piano statale per l'abitazione 2022-2025, prevedendo l'accesso a un'abitazione o, in mancanza, a un contributo economico idoneo a garantirne il reperimento per un periodo massimo di cinque anni. Ne emerge un modello nel quale la "casa rifugio" non costituisce l'unico orizzonte della protezione, ma si inserisce in una sequenza più ampia di interventi destinati a garantire, dapprima, la sicurezza immediata della vittima e, successivamente, il suo reinserimento abitativo e sociale²¹.

3.9. Anche nel panorama italiano, possono essere richiamate alcune significative esperienze territoriali e regionali. Si pensi, ad esempio, al Progetto Abitare promosso nell'ambito della Casa Famiglia San Pio X alla Giudecca, realtà che a seguito di una prima accoglienza protetta di madri e figli vittime di violenza mira ad accompagnarli verso una progressiva autonomia abitativa e sociale, attraverso la sperimentazione di soluzioni residenziali meno assistite e più vicine a una dimensione ordinaria di vita. Ancora, crescente risulta oggi il numero delle iniziative a livello regionale, tra le quali può essere richiamata la recente delibera della Giunta regionale della Lombardia n. XII/5791 del 2 marzo 2026, che ha approvato il progetto "Una casa per ricominciare", volto all'individuazione di alloggi da mettere a disposizione delle donne vittime di violenza.

Ciononostante, le soluzioni di coabitazione e co-residenza non risultano ancora sufficientemente riconosciute né valorizzate dalle politiche pubbliche, soprattutto a livello nazionale, restando spesso legate a iniziative territoriali e singoli enti del Terzo settore capaci di creare occasioni favorevoli, ma non sempre sostenute da investimenti strutturali di più ampio respiro²². In quest'ottica, il recente incremento del Reddito di libertà ha sicuramente rappresentato un segnale positivo di attenzione istituzionale alla dimensione economica della fuoriuscita dalla violenza, trattandosi di una misura destinata alle donne vittime di violenza, con o senza figli, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle Regioni e dai servizi sociali²³. Si tratta di un intervento significativo, poiché riconosce che l'emancipazione dalla violenza presuppone anche condizioni minime di indipendenza economica; al tempo stesso, esso non può sostituire la necessità

²¹ Per una più ampia panoramica su questi aspetti si veda A. MACHO CARRO, *Violencia de género y derecho a la vivienda: análisis multinivel*, cit., pp. 533-534.

²² Come sottolineato da G. COSTA, F. BIANCHI, "Rilanciare il legame sociale attraverso pratiche di condivisione abitativa", in *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2020, p. 143 ss.

²³ Con decreto interministeriale del 17 settembre 2025, attuato dall'INPS con circolare n. 44 del 9 aprile 2026, il contributo, volto a sostenere l'autonomia personale e abitativa della donna e il percorso scolastico e formativo dei figli minori, è stato elevato fino a 530 euro mensili pro capite, per un massimo di dodici mensilità.

di percorsi strutturati di autonomia abitativa, sostegno sociale e tempestiva definizione giudiziaria delle misure di protezione.

4. In conclusione, il caso *Ubeda* consente di cogliere un limite più generale del sistema: la protezione della vittima deve essere misurata non soltanto sulla rapidità della risposta iniziale, ma anche sulla capacità dell'ordinamento di accompagnarla, nel tempo, verso una condizione effettiva di sicurezza, stabilità e autonomia. Se, invece, tale accompagnamento viene meno e la permanenza in struttura protetta si protrae oltre il tempo strettamente necessario, la misura protettiva rischia di mutare volto: da presidio di libertà a forma di confinamento; da strumento di sottrazione al pericolo a spazio di isolamento preventivo. È in questo slittamento che si manifesta una forma peculiare di vittimizzazione secondaria: la violenza non termina necessariamente con l'allontanamento dal suo autore, ma può continuare a produrre effetti quando le forme istituzionali della protezione non siano sottoposte a un costante controllo di proporzionalità, adeguatezza e durata, e quando la giustizia non pervenga a decisioni definitive in tempi ragionevoli.

In conclusione, il rischio messo in luce dal caso *Ubeda* può essere colto attraverso le parole di Simone de Beauvoir, secondo cui «quando si abita una prigione senza sbarre, la cosa peggiore è che non si ha nemmeno coscienza degli schermi che ci nascondono l'orizzonte»²⁴. Proteggere la vittima, in questa prospettiva, significa non solo sottrarla al pericolo, ma impedire che la protezione stessa finisca per restringere silenziosamente l'orizzonte della sua libertà.

²⁴ S. DE BEAUVOIR, *Memorie d'una ragazza per bene*, trad. it. di B. FONZI, Einaudi, Torino, 1958, p. 234.

**LA CORTE COSTITUZIONALE SUL REATO DI MORTE O LESIONI
COME CONSEGUENZA DEL FAVOREGGIAMENTO
DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE (ART. 12-BIS T.U. IMM.): PENE
NON MANIFESTAMENTE SPROPORZIONATE, MA SCRIMINANTI E
ATTENUANTI DA VALORIZZARE PER I C.D. MIGRANTI-SCAFISTI**

*Corte cost., sent. 20 maggio 2026 (dep. 3 luglio 2026), n. 120, Pres. Amoroso, red.
Marini*

di Stefano Zirulia

1. Sono trascorsi poco più di tre anni da quando, all'indomani del tragico naufragio avvenuto dinanzi alla costa calabrese di Cutro, il Governo in carica varava, non senza toni enfatici, un decreto-legge (c.d. decreto Cutro) recante, tra l'altro, il nuovo reato di "Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina" (art. 12-bis t.u. imm.)¹. Alla fattispecie di favoreggiamento dell'ingresso irregolare (art. 12, co. 1 t.u. imm.) – già di per sé presidiata da pene estremamente severe, e applicabile in concorso formale con l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose ai sensi dell'art. 586 c.p. – è stata così affiancata un'autonoma figura speciale, un delitto aggravato dall'eventofinalizzato a colpire, con pene ancora più dure, le ipotesi di *migrant smuggling* dalle quali fossero derivate, quale conseguenza non voluta, offese alla vita o all'integrità fisica di una o più persone.

La novella aveva generato sin dal principio forti perplessità tra i commentatori, tanto in ordine alla sua prevedibile inefficacia, rispetto agli ambiziosi obiettivi di contrasto al traffico di migranti e prevenzione dei naufragi che si prefiggeva di raggiungere, quanto in ordine alla sua legittimità costituzionale, al metro del principio di proporzionalità della pena². Sul primo versante torneremo nelle considerazioni critiche finali, mentre adesso occorre soffermarsi sul secondo versante, rimesso all'attenzione della Corte costituzionale dal GUP di Siracusa³.

¹ L'art. 12-bis t.u. imm. è stato introdotto dall'art. 8, co. 1, lett. b), decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (conv., con modif., dalla legge 5 maggio 2023, n. 50), recante «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare».

² Cfr. L. MASERA, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, in *Questione giustizia*, 3 aprile 2023; nonché, volendo, S. ZIRULIA, *Il reato di «Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» (art. 12-bis Tui). Uno strumento sproporzionato e inefficace per il contrasto al traffico di migranti*, in *Questione giustizia*, n. 3/2025, 91 ss.

³ [Trib. Siracusa, ord. 16 ottobre 2025, H.E.F. N., M.S.M.A. E.](#)

2. La questione trae origine dal giudizio abbreviato nei confronti di due cittadini stranieri accusati di avere concorso nel trasporto via mare, dalla Libia verso la Sicilia, di trentaquattro migranti, stipati a bordo di una piccola imbarcazione, naufragata a seguito della collisione con una motovedetta della Capitaneria di porto. Nell'incidente decedevano tre passeggeri, mentre altri dieci riportavano lesioni personali. Agli imputati venivano contestati, oltre al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e al naufragio colposo, il delitto di cui all'art. 12-bis, co. 1 t.u. imm., aggravato ai sensi del co. 3 in ragione del coinvolgimento di oltre cinque migranti.

Richiamando i parametri ormai classici della proporzionalità della pena – ossia gli artt. 3 e 27 co. 3 Cost, nonché l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali in relazione agli artt. 11 e 117 Cost. – il rimettente dubitava, in primo luogo, della proporzionalità intrinseca della pena prevista dai commi 1 e 3 dell'art. 12-bis t.u. imm., segnatamente la reclusione da venti a trent'anni stabilita per l'ipotesi in cui dal fatto derivino, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone, oppure la morte di una persona e le lesioni gravi o gravissime di altre, ulteriormente aumentabile qualora il trasporto riguardi almeno cinque stranieri, come nel caso di specie. Nell'ordinanza si legge che una cornice così elevata, soprattutto nel minimo, precluderebbe al giudicante la possibilità di valorizzare, nella determinazione del *quantum* sanzionatorio, la differenza intercorrente tra gli *“esponenti del traffico organizzato di migranti”*, da un lato, e i *“soggetti il cui contributo causale [...] risulti occasionale o isolato”*, dall'altro lato. A quest'ultima categoria il rimettente riconduceva i c.d. *“migranti-scafisti”*, ossia coloro che, *“lungi dall'essere parte di una organizzazione criminale, sono a loro volta ‘vittime’ del sistema, venendo individuati come meri esecutori del progetto criminale”*.

In secondo luogo, sotto il profilo della proporzionalità estrinseca, il GUP individuava tre diversi *tertia comparationis* a suo avviso idonei a mettere in luce l'irragionevolezza della cornice edittale sotto scrutinio: (i) il concorso formale, ex art. 586 c.p., tra il favoreggiamento dell'ingresso irregolare ex art. 12 t.u. imm. e l'omicidio colposo e/o le lesioni personali colpose plurimi, nel complesso recante un più mite trattamento sanzionatorio a fronte di fatti identici; (ii) l'art. 452-ter c.p., che eleva ad autonomo reato la causazione non voluta di morti o lesioni personali mediante condotte di inquinamento ambientale, parimenti comminando pene più lievi; (iii) l'omicidio volontario, che prevede pene simili all'art. 12-bis t.u. imm. a fronte di un coefficiente doloso comprensivo anche della morte, disvelando così l'arbitraria omessa valorizzazione del diverso elemento soggettivo relativo all'evento lesivo.

In terzo e ultimo luogo, il GUP censurava il divieto di bilanciamento con eventuali attenuanti previsto dall'art. 12-bis, co. 4, a sua volta impeditivo di una commisurazione proporzionata quanto meno in concreto; nonché l'assenza di un'attenuante *ad hoc* per i fatti di lieve entità.

3. La Corte costituzionale separa i tre *petita*: dichiara inammissibili le questioni relative al divieto di bilanciamento (evidenziando come il rimettente non abbia indicato

un'attenuante concretamente applicabile agli imputati, suscettibile di entrare in comparazione con l'aggravante speciale delle cinque o più vittime) e alla mancata previsione dell'attenuante di lieve entità (difettando l'ordinanza di elementi idonei a qualificare il fatto di specie come lieve); dichiara, invece, non fondate le censure relative all'entità della cornice edittale, per le ragioni di seguito sintetizzate.

I giudici delle leggi si soffermano, anzitutto, sugli elementi strutturali del reato, sul relativo coefficiente soggettivo e sull'oggettività giuridica, rilevando come, mediante la sua introduzione, il legislatore non abbia esteso l'area del penalmente rilevante, bensì abbia inteso inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti già in precedenza punibili (ai sensi, come già osservato, degli artt. 12, co. 1 e 3 t.u. imm., 586 e 589, 590 c.p.). Sebbene la nuova risposta punitiva venga dalla Consulta giudicata di *"eccezionale asprezza"*, essa nondimeno risulta, secondo gli stessi giudici, non manifestamente sproporzionata.

Ad avviso del collegio, anzitutto, non ricorrono i due elementi che, secondo il modello delineato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, possono pregiudicare la proporzionalità intrinseca della cornice edittale, ossia la *"notevole latitudine descrittiva"*, come tale *"atta a coinvolgere una vasta gamma di condotte dal diversificato disvalore"*, unita all'*"asprezza del minimo edittale"*. Pur ammettendo che *"la nuova norma incriminatrice abbracci condotte diverse sul piano criminologico"*, la Corte pone in evidenza il complessivo *"elevatissimo disvalore"* della fattispecie, riflesso nel suo carattere plurioffensivo, valorizzando in primo luogo le modalità della condotta, che richiedono alternativamente l'esposizione a pericolo della vita o dell'integrità fisica dei trasportati ovvero la sottoposizione degli stessi a trattamenti inumani o degradanti; in secondo luogo, la tipologia di eventi lesivi, rappresentati dalla morte e dalle lesioni personali; in terzo luogo, il coefficiente soggettivo, doloso per le condotte e colposo per gli eventi (*"frequentemente"*, ad avviso della Consulta, nella forma della colpa con previsione dell'evento).

4. Come anticipato, la Corte non disconosce l'eterogeneità, sul piano criminologico, dei soggetti suscettibili di essere sanzionati ai sensi dell'art. 12-bis t.u. imm. A tale riguardo, anzi, si spinge a riconoscere esplicitamente le peculiarità che contrassegnano la figura del c.d. migrante-scafista, del quale offre – a quanto ci risulta per la prima volta a livello giurisdizionale – una nozione compiutamente caratterizzata, che ci pare utile riportare per esteso: *"il migrante irregolare – del tutto estraneo all'eventuale sodalizio criminale che ha organizzato il trasporto – cui viene assegnato, in via occasionale ed episodica, il compito di condurre il mezzo di trasporto o altro ruolo logistico (ad esempio, di addetto al satellitare, di custode del cibo e dell'acqua, di incaricato dell'ordine a bordo). Sovente, tale soggetto è costretto ad assumere questo compito, durante il viaggio, mediante violenza o minaccia, esercitata su di lui o sui suoi familiari dagli stessi trafficanti, oppure dalla necessità di fronteggiare situazioni di emergenza"* (cons. in dir., 18.4). Pur non ritenendo, come già ricordato, che la riconducibilità di queste condotte al reato in esame si rifletta sulla sproporzione intrinseca del suo apparato sanzionatorio, la Corte nondimeno raccomanda al giudice penale di *"ricorrere, per accertare o calibrare la responsabilità del*

7-8/2026

cosiddetto migrante-scafista, rispettivamente, alle cause scriminanti o alle circostanze attenuanti comuni”.

Sul primo versante, la Corte evoca anzitutto lo stato di necessità: *“una volta escluso il collegamento del migrante con l’organizzazione criminale che ha pianificato e realizzato le operazioni di trasporto, infatti, l’essere costretto a collaborare alla traversata a causa delle minacce o delle violenze subite, ovvero per sfuggire alle condizioni gravemente degradanti presenti in molti centri di detenzione nei quali vengono fatti sostare i migranti, ovvero ancora per fronteggiare una situazione di necessità prodotta dalla «cinica azione di abbandono in acque extraterritoriali dei disperati» (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 10 dicembre 2014-23 gennaio 2015, n. 3345), può ben integrare quel «pericolo attuale di un danno grave alla persona», non «altrimenti evitabile», richiesto dall’art. 54, primo comma, cod. pen.”* A questa prima, fondamentale, considerazione, né seguono due di altrettanta importanza nella prospettiva (implicita, ma evidente a chiunque conosca la materia) di superare alcuni discutibili orientamenti rintracciabili nella giurisprudenza di legittimità: da un lato, l’affermazione secondo cui non è corretto ritenere che il pericolo dal quale il migrante-scafista tenta di mettersi al riparo realizzando il reato sia da lui *“volontariamente causato”* per il semplice fatto di aver intrapreso il percorso migratorio clandestino; dall’altro lato, la precisazione secondo cui, in base al dettato dell’art. 530, co. 3 c.p.p., eventuali difficoltà probatorie sugli ulteriori elementi costitutivi della scriminante non possono tradursi nel suo disconoscimento, laddove l’imputato abbia allegato seri e circostanziati elementi fattuali idonei a renderne quantomeno plausibile la sussistenza.

Sul versante delle circostanze attenuanti, dopo avere evocato il principio di necessaria individualizzazione della pena, la Corte richiama espressamente – anche qui, in contrasto con l’orientamento giurisprudenziale maggioritario – l’art. 114 c.p., di cui raccomanda di adottare un’interpretazione costituzionalmente orientata. In particolare, quanto all’ipotesi di cui comma 1, c.d. contributo di *“minima importanza”*, secondo la Corte essa risulterà invocabile *“allorché l’imputato sia soltanto l’anello finale di un traffico di migranti riconducibile a un sodalizio criminale che ne trae profitto e la sua condotta sia oggettivamente fungibile, perché agevolmente sostituibile con l’azione di altri migranti o con una diversa distribuzione di compiti tra di essi per opera dei trafficanti”*. Quanto, poi, all’ipotesi di cui al comma 3, che richiama condizioni di soggezione, infermità o deficienza psichica o incapacità, la Corte significativamente osserva che *“il migrante ben potrebbe trovarsi in uno stato di soggezione psicologica rispetto ai trafficanti, cagionato dalla relazione di forza da essi instaurata e dalla conseguente preoccupazione di non pregiudicare gli interessi propri o della propria famiglia; soggezione, o vera e propria coazione psicologica che attenua in concreto, pur senza annullarle, le sue facoltà di reazione e lo determina alla commissione del reato.”*

5. La sentenza prosegue illustrando le ragioni in virtù delle quali l’art. 12-bis t.u. imm. deve ritenersi altresì immune da censure sul terreno della proporzionalità estrinseca, non ravvisandosi le sperequazioni sanzionatorie evidenziate dal rimettente. In particolare, il confronto con l’ipotesi di concorso formale, ex art. 586 c.p., tra l’art. 12 t.u. imm. e i delitti colposi contro la persona non può essere reputato decisivo in quanto – afferma collegio – l’introduzione dell’art. 12-bis ha risposto precipuamente alla finalità

di prevedere un'autonoma e più severamente sanzionata fattispecie. Anche il raffronto con il delitto di morte o lesioni come conseguenza di inquinamento ambientale (art. 452-ter c.p.) viene giudicato irrilevante, alla luce delle diversità intercorrenti tra le due fattispecie in ordine tanto alla tipizzazione delle condotte quanto alla rispettiva oggettività giuridica. Vengono, inoltre, richiamate altre figure di reato contrassegnate da pene assimilabili a quelle previste dall'art. 12-bis in caso di verifica non voluta dell'evento morte (sequestro di persona a scopo di estorsione, di terrorismo o di eversione *ex* artt. 289-bis e 630 c.p.; tortura, *ex* art. 613-bis c.p.). Infine, ad avviso della Corte nemmeno la comparazione con l'art. 575 c.p. dimostra profili di irragionevolezza dell'art. 12-bis, posto che per quest'ultimo il minimo di venti anni si riferisce a una pluralità di morti o alla compresenza di una morte e uno o più casi di lesioni personali (sicché, chiosa la Corte, il termine di paragone avrebbe dovuto essere, semmai, l'omicidio volontario plurimo o l'omicidio volontario in concorso con le lesioni volontarie).

* * *

6. Tra i punti di forza della sentenza in commento vi è senz'altro quello di avere dato per la prima volta risalto giurisdizionale, *in bonam partem*, alla figura del c.d. migrante-scafista. Una presa di posizione tanto più importante se collocata in uno scenario giurisprudenziale che, come già accennato, esibisce nei confronti di queste persone un'inflessibilità non solo difficilmente spiegabile sul piano criminologico, ma ancor prima errata nelle sue premesse giuridiche, là dove si risolve ora in interpretazioni abrogative di disposizioni vigenti, come nel caso dell'attenuante di cui all'art. 114 c.p., ora nella sovversione delle regole processuali sull'onere probatorio delle cause di giustificazione, come nel caso dello stato di necessità.

Non è la prima volta, del resto, che, in tempi recenti e sempre sul terreno delle migrazioni, la Consulta attinge alla scienza criminologica per tracciare le premesse empiriche delle proprie statuizioni. Particolarmente significativo, in questa prospettiva, il precedente di cui alla sentenza n. 63 del 2022⁴, la quale, nel dichiarare l'illegittimità di due circostanze aggravanti del favoreggiamento dell'immigrazione irregolare (art. 12, co. 3, lett. d t.u. imm.), ha insistito sulla necessità che l'entità della pena edittale rifletta coerentemente i sottesi "*tipi criminologici*", onde evitare di sottoporre al medesimo trattamento sanzionatorio condotte ontologicamente diverse, come invece accade allorché il favoreggiamento occasionale, magari motivato (come nel caso *a quo*) da istanze di cura e solidarietà familiare, venga punito allo stesso modo del traffico di migranti vero e proprio.

La sentenza in esame si colloca idealmente lungo la medesima direttrice, individuando all'interno dell'ampia circonferenza punitiva tracciata – questa volta –

⁴ Corte cost., 8 febbraio 2022, n. 63, Pres. Amato, Red. Viganò. Tra i commenti, v. A. SPENA, [Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare vs. traffico di migranti: una dicotomia rilevante dell'interpretazione dell'art. 12 TUI? \(Ragionando su Corte cost. 63/2022\)](#), in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3/2022.

dall'art. 12-bis t.u. imm. una sottocategoria di soggetti – appunto, i migranti-scafisti chiamati a rispondere per le vittime dei naufragi – rispetto ai quali il cieco rigore sanzionatorio impresso dal legislatore alla figura delittuosa appare empiricamente ingiustificato. La posizione, netta, della Corte costituzionale, riflette del resto un'evoluzione culturale alla quale si assiste per ora soprattutto al di fuori delle aule giudiziarie: cresce, infatti, anche grazie ai contributi del cinema e della letteratura⁵, la consapevolezza in ordine al fatto che coloro che si trovano costretti a tenere diritto il timone di un barcone sovraffollato, o a svolgere altre analoghe mansioni a bordo, altri non siano che migranti tra i migranti, i quali nulla hanno a che vedere con le organizzazioni dedite al traffico a scopo di lucro (organizzazioni la cui struttura gerarchica e para-mafiosa è stata a sua volta, probabilmente, sopravvalutata o comunque osservata con lenti inadeguate: ma questo è un discorso che ci porterebbe lontano dal tema qui in esame). Nella stessa prospettiva può essere inquadrata la recente grazia (ancorché solo parziale) concessa dal Presidente della Repubblica a un giovane di origine libica condannato nel 2017 a trent'anni di reclusione in quanto riconosciuto responsabile della morte di 49 persone, nonché il successivo avvio della revisione del processo con contestuale sospensione dell'esecuzione della pena⁶.

7. Venendo ora a quelli che, a nostro rispettoso avviso, sono da considerarsi i punti di debolezza della sentenza, non possiamo non soffermarci sulle statuizioni che hanno respinto le censure di sproporzione della pena.

A noi pare, anzitutto, che l'art. 12-bis t.u. imm. tradisca uno dei capisaldi della teoria della proporzionalità della pena: quello secondo cui il fatto colposo deve essere punito *“in via eccezionale, e comunque in misura marcatamente inferiore rispetto ai corrispondenti fatti dolosi”*⁷. Nel reato in esame, a ben vedere, la causazione colposa di più morti non viene affatto sanzionata in maniera marcatamente inferiore rispetto alla causazione dolosa dei medesimi eventi, tenuto conto della vicinanza dei minimi edittali, e tenuto altresì conto che, salvi i casi di ergastolo, la pena applicabile all'omicidio volontario plurimo incontra l'identico limite massimo di trent'anni di reclusione, fissato dall'art. 78 c.p. per i casi di concorso di reati.

I passaggi che ci lasciano maggiormente perplessi, peraltro, sono quelli in cui la Corte ha giudicato infondate le censure che ravvisavano un profilo di irragionevolezza nel brusco innalzamento sanzionatorio, nel minimo edittale, imposto dall'art. 12-bis rispetto al regime precedentemente applicabile alle medesime situazioni (ossia, lo

⁵ Il riferimento è, rispettivamente, al film di Matteo Garrone *Io Capitano* (2023) e al libro di Alaa Faraj *Perché ero ragazzo* (Sellerio, 2025).

⁶ Si tratta della vicenda narrata nel libro citato alla nota precedente. Per un'incisiva analisi delle criticità di ordine sostanziale e processuale che hanno caratterizzato il procedimento nei confronti del giovane poi (parzialmente) graziato e dei coimputati, v. F. Curi, E. Valentini, *La vicenda giudiziaria dei cosiddetti calciatori libici: brevi note sui profili sostanziali e processuali, in vista della revisione, in questa Rivista, in corso di pubblicazione.*

⁷ Così F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Giappichelli, 2021, p. 184.

ricordiamo, il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare aggravato, in concorso formale, *ex art.* 586 c.p., con l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose).

Sul punto, come visto, la Corte si è limitata ad affermare che lo scopo del “decreto Cutro” era precipuamente quello di dettare un trattamento sanzionatorio speciale, e più severo, rispetto a quello risultante dall'applicazione delle regole generali vigenti. La questione, tuttavia, avrebbe forse meritato una più ampia trattazione, volta in particolare a vagliare la ragionevolezza delle motivazioni poste dal legislatore alla base dell'inasprimento sanzionatorio in questione. Si trattava in altre parole di replicare, *mutatis mutandis*, lo schema già seguito dalla stessa Consulta nella sentenza n. 46 del 2024, relativa all'aumento delle pene per l'appropriazione indebita disposto dalla legge c.d. spazzacorrotti.

In quella sede i giudici delle leggi hanno affermato che la finalità, desumibile dalla relazione illustrativa dell'originario d.d.l., di reprimere più severamente le appropriazioni indebite prodromiche a manovre corruttive, se per un verso poteva giustificare l'innalzamento del *massimo* edittale, appunto in chiave repressiva delle condotte appropriative *più gravi*, per altro verso non offriva un'altrettanto ragionevole giustificazione all'innalzamento del *minimo* edittale, quest'ultimo essendo destinato a raccogliere, per definizione, le *manifestazioni meno gravi* del reato. Un ragionamento del tutto analogo, nei suoi snodi essenziali, si sarebbe a nostro avviso potuto condurre rispetto all'art. 12-bis t.u. imm.

Nel silenzio (già di per sé censurabile) della relazione di accompagnamento del d.d.l. di conversione del “decreto Cutro”⁸, si sarebbe potuta rivolgere l'attenzione alle dichiarazioni rilasciate dalla Presidente del Consiglio a margine del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2023, nel quale il decreto è stato varato. In tale occasione, la *premier* aveva rimarcato la necessità di combattere con rinnovato vigore il traffico di migranti e di esseri umani, anche allo scopo di evitare nuove tragedie del mare di portata analoga a quella all'epoca verificatasi dinanzi alle coste calabresi⁹. Ebbene, replicando le cadenze della richiamata sentenza sull'appropriazione indebita, si sarebbe potuto senza eccessive difficoltà osservare come una simile motivazione risultasse forse sufficiente a giustificare un innalzamento *nel massimo* delle pene applicabili in caso di naufragio di migranti irregolari, ma non certo un innalzamento nel *minimo*, tenuto conto che, come riconosciuto dalla stessa sentenza qui in esame, la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 12-bis abbraccia condotte non riconducibili a esponenti del traffico organizzato di migranti o esseri umani; condotte, al contrario, isolate o comunque occasionali, il cui contributo causale agli incidenti nei quali perdono la vita numerose persone appare – come pure riconosciuto dalla stessa Consulta nei passaggi che raccomandano di

⁸ La relazione si limita ad affermare, apoditticamente, che «L'intervento mira a introdurre in via d'urgenza un consistente aggravamento sanzionatorio per le condotte finalizzate alla realizzazione di reati in materia di immigrazione clandestina».

⁹ Si riporta un passaggio significativo della dichiarazione: “per noi chi si rende responsabile di lesioni gravi o di morte mentre organizza la tratta degli esseri umani è perseguibile con un reato che noi consideriamo reato universale [...]. E per me questo è un elemento molto importante perché cambia completamente l'approccio del Governo italiano rispetto a quello che abbiamo visto negli ultimi anni[...] quello che vuole fare questo Governo e andare a cercare gli scafisti lungo tutto il globo terraqueo, perché vogliamo rompere questa tratta”.

applicare, quanto meno, la circostanza attenuante di cui all'art. 114, co. 1 c.p. – del tutto fungibile e comunque trascurabile. Certo, questo tipo di argomentazione avrebbe spostato il sindacato di proporzionalità dal versante estrinseco, sul quale il rimettente aveva richiamato, a titolo di *tertium comparationis*, la disciplina del concorso formale *ex art. 586 c.p.*, al versante intrinseco, teso piuttosto a valutare la congruenza tra il disvalore delle condotte di minore gravità e quello del minimo edittale. Ma questa considerazione di carattere essenzialmente classificatorio non ci pare incidere sulla fondatezza dell'argomentazione che abbiamo illustrato.

8. Un cenno, in conclusione, a un ulteriore profilo di illegittimità che a nostro avviso affligge la fattispecie in esame. Il tema meriterebbe senz'altro maggiore approfondimento di quello che è possibile dedicarvi in questa sede, ma ci pare comunque utile segnalarlo, riservandoci di esplorarlo più dettagliatamente in futuro. Ci riferiamo, in particolare, alla sproporzione *del reato*, ossia della stessa scelta di criminalizzazione sottesa all'art. 12-bis t.u. imm., sotto il particolare profilo della sua inidoneità a raggiungere gli obiettivi prefissati dal legislatore. Giova preliminarmente ricordare che il sindacato sulla proporzionalità del reato, finalisticamente e strutturalmente diverso da quello sulla proporzionalità della pena¹⁰, si articola a sua volta in quattro sotto-verifiche¹¹: (i) la legittimità dell'obiettivo perseguito dal legislatore mediante la disciplina sotto scrutinio; (ii) l'idoneità della disciplina medesima a raggiungere l'obiettivo perseguito; (iii) la necessità, intesa come adozione della misura meno afflittiva a parità di efficacia; (iv) la proporzionalità in senso stretto, intesa come ragionevole bilanciamento tra gli interessi in gioco.

Concentrando ora l'attenzione sulla verifica *sub (ii)*, occorre anzitutto tornare a richiamare gli obiettivi posti dal Governo alla base dell'adozione del "decreto Cutro" e segnatamente dell'introduzione del reato in esame: da un lato, la lotta al traffico di migranti e di esseri umani; dall'altro, la prevenzione di nuovi naufragi di migranti e delle morti che ne derivano. Ebbene, a noi pare che chiunque si interroghi in merito all'idoneità dell'art. 12-bis, e del suo draconiano apparato sanzionatorio, a raggiungere tali obiettivi, non possa che pervenire a conclusioni di segno negativo: posto infatti che per le medesime condotte e i medesimi eventi erano già previste pene di spiccata severità – pene financo superiori, nelle ipotesi di favoreggiamento pluriaggravato, a quelle previste per il delitto di traffico di esseri umani *ex art. 601 c.p.*, e dunque in tale prospettiva idonee ad assorbire anche le forme più gravi e odiose di movimentazione

¹⁰ Per la distinzione tra le due tipologie di sindacato, v. ancora F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena*, cit., 239 ss.

¹¹ Si tratta di una scansione elaborata dalla dottrina e ormai fatta propria da diverse istanze giurisdizionali: v. Corte di giustizia, Grande Sezione, 22 gennaio 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, § 50; Corte costituzionale tedesca, ord. 21 maggio 2026 (dep. 2 luglio 2026), in *questa Rivista*, 9 luglio 2026, con nota di G.L. Gatta, *Offensività e proporzionalità al banco di prova di un interessante caso tedesco: costituzionalmente legittimo punire la commercializzazione e l'uso di bambole sessuali dall'aspetto infantile?*. Sul tema del sindacato sulle scelte di criminalizzazione, v. per tutti, N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale*, Giappichelli, 2020.

clandestina di stranieri – risulta davvero difficile immaginare quale possa essere il *surplus* repressivo e preventivo offerto da un ulteriore incremento di quelle stesse pene. Pensare che ne possa derivare un effetto general-preventivo per i trafficanti che operano al di là del Mediterraneo sarebbe una conclusione troppo ingenua per poter essere anche solo adombrata; ma anche pensare che dall’inflizione di venti anni di carcere a un migrante-scafista possa scaturire un qualche effetto rieducativo o risocializzante appare un’affermazione del tutto sganciata dalla realtà, come del resto indirettamente dimostra la già ricordata grazia parziale concessa dal Presidente della Repubblica al giovane libico condannato a trent’anni di reclusione (peraltro in base alla, già severissima, disciplina previgente).

Non solo. A noi pare che il delitto di cui all’art. 12-bis t.u. imm., così come, a maggiore ragione, quello di cui all’art. 12 t.u. imm., oltre che inefficaci, siano fianco disfunzionali allo scopo ultimo di proteggere le frontiere nazionali, per il quale sono stati all’evidenza introdotti: l’ampia formulazione delle condotte, tale da farvi ricadere qualunque contributo agevolativo di ingressi irregolari, a prescindere dal perseguimento di finalità di lucro o di sfruttamento, finisce infatti per attrarre nell’area della punibilità anche le condotte di più scarso disvalore, le quali tuttavia – questo è il punto – sono proprio quelle più di frequente intercettate dalle autorità. Con il risultato che gran parte delle risorse pubbliche – umane, processuali ed economiche – vengono dirottate sulla repressione di vicende marginali e contestualmente sottratte al contrasto delle strutture criminali organizzate in grado di muovere clandestinamente e in maniera lesiva dei diritti fondamentali numeri significativi di persone. Il fatto poi che l’art. 12-bis sia stato formulato, a differenza dell’art. 12, come reato a forma vincolata, riservato in particolare alle condotte pericolose per la vita o l’integrità fisica, ovvero a quelle consistenti in trattamenti inumani e degradanti, non risolve il problema, posto che le situazioni pericolose e/o lesive delle dignità umana ricorrono pressoché sempre nei tentativi di traversata clandestina del Mediterraneo, sicché tali requisiti non possono svolgere una selezione davvero efficace.

Il segnalato vizio di sproporzione del reato di cui all’art. 12-bis potrebbe essere ricondotto all’art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali (CDF), che subordina la legittimità delle compressioni dei diritti sanciti dalla medesima Carta (incluso il diritto alla libertà personale, inciso dalla pena detentiva) al rispetto, tra l’altro, del canone di proporzionalità. Posto che l’applicabilità della Carta alla materia in esame è stata espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale proprio nella sentenza in commento, nella parte in cui ha ritenuto invocabile il parametro di proporzionalità *della pena* di cui all’art. 49 CDF, nulla a nostro avviso osterebbe a sottoporre il medesimo art. 12-bis anche al vaglio dell’art. 52 par. 1 CDF, in combinato disposto con il diritto alla libertà personale, nell’alveo di un sindacato di costituzionalità strutturato come giudizio di compatibilità con il diritto primario UE *ex artt. 11, 117 Cost.*

Parimenti percorribile, a ben vedere, sarebbe la strada del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, formulando un interrogativo in ordine alla eventuale “ostatività” della Carta rispetto alla norma incriminatrice nazionale, sulla falsariga del percorso sfociato nella recente sentenza *Kinsa*, che ha riconosciuto effetto diretto al

7-8/2026

canone di proporzionalità di cui all'art. 52, par. 1 CDF¹². Tale soluzione presenterebbe il vantaggio di spostare in sede europea una questione particolarmente sensibile sul versante nazionale, aumentando forse le *chances* di ottenere una pronuncia di incompatibilità; allo stesso tempo, il rimedio che ne deriverebbe a livello domestico, ossia la disapplicazione della norma incriminatrice caso per caso, presenterebbe, rispetto a una sentenza *erga omnes* della Consulta, lo svantaggio di porre le condizioni per possibili incertezze e disparità di trattamento.

¹² [Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 3 giugno 2025, C-460/23, Kinsa](#). Per un commento, sia consentito rinviare a S. ZIRULIA, [Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare sotto la lente della proporzionalità. Nota a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 3 giugno 2025, Kinsa](#), in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2026.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**