

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

3/2025

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, 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 Finocchiario, 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, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zaccà, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

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 (salvo 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.

LA DIRETTIVA UE 2024/1385 SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA: IL POSSIBILE IMPATTO SULL'ORDINAMENTO ITALIANO*

di Antonella Massaro

La Direttiva UE 2024/1385 rappresenta il primo strumento del diritto eurounitario rivolto, in maniera organica ed esclusiva, ai fenomeni della violenza contro le donne e della violenza domestica. Specie muovendo da un confronto con la Convenzione di Istanbul, la Direttiva restituisce, a prima lettura, l'impressione di un'occasione mancata, sul versante tanto degli obblighi di incriminazione quanto di quelli di tutela più ampiamente intesi. Non mancano, tuttavia, profili di evidente interesse, a partire dalla possibile dimensione intersezionale della violenza o, ancora, dalla rilevanza attribuita alle forme di violenza online. Il contributo ripercorre le disposizioni della Direttiva, evidenziando, di volta in volta, se e fino a che punto l'ordinamento italiano possa considerarsi adempiente rispetto agli obblighi imposti dalla stessa.

SOMMARIO: 1. La Direttiva UE 2024/1385: inquadramento generale. – 1.1. Punti di forza della Direttiva. – 1.2. Punti di debolezza della Direttiva. – 2. Ambito di applicazione e definizioni: la problematica collocazione della violenza di genere. – 2.1. La situazione italiana. – 3. Reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e criminalità informatica. – 3.1. Mutilazioni genitali femminili. – 3.1.2. Il codice penale italiano. – 3.2. Matrimonio forzato. – 3.2.1. Il codice penale italiano. – 3.3. Condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato. – 3.3.1. Il codice penale italiano. – 3.4. *Stalking online*. – 3.4.1. Il codice penale italiano. – 3.5. Molestie *online*. – 3.5.1. Il codice penale italiano. – 3.6. Istigazione alla violenza e all'odio *online*. – 3.6.1. Il codice penale italiano. – 3.7. Sanzioni. – 3.8. Circostanze aggravanti. – 3.8.1. Il codice penale italiano. – 3.9. Giurisdizione. – 4. Denuncia di violenza contro le donne o di violenza domestica. – 4.1. La situazione italiana. – 5. Indagini e azione penale. – 5.1. La situazione italiana. – 6. Valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime. – 6.1. La situazione italiana. – 7. Ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione. La Direttiva UE 2024/1385. – 7.1. La situazione italiana. – 8. Protezione della vita privata della vittima. – 8.1. La situazione italiana. – 9. Misure per la rimozione di materiale *online*. – 9.1. La situazione italiana. – 10. Il risarcimento del danno. – 10.1. La situazione italiana. – 11. Assistenza specialistica alle vittime. – 11.1. Assistenza specializzata alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili e di molestie sessuali sul lavoro. – 11.2. Case rifugio. – 11.3. La situazione italiana. – 12. Linea di assistenza telefonica. – 12.1. La situazione italiana. – 13. Assistenza delle vittime minori e incolumità del minore. – 13.1. La situazione italiana. – 14. Assistenza alle vittime con esigenze intersezionali e ai gruppi a rischio. – 15. Prevenzione e intervento precoce. Coordinamento e cooperazione. – 15.1. La situazione italiana. – 16. Conclusioni.

* Il contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto *In che modo la direttiva sulla violenza contro le donne migliora l'assistenza alle vittime: donne e bambini? Uno studio comparativo tra Spagna, Italia e Polonia*, in collaborazione con il Coordinamento Italiano della Lobby Europea delle Donne (LEF Italia). I risultati dello studio sono stati presentati il 5 Novembre 2024, a Roma, presso gli spazi di Europa Experience David Sassoli.

1. La Direttiva UE 2024/1385: inquadramento generale.

La Direttiva UE 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 (di seguito: Direttiva) stabilisce norme per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica (art. 1), che rappresentano una violazione dei diritti fondamentali stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Considerando 3).

La Direttiva è articolata in sette capi: il Capo I è dedicato alle disposizioni generali; il Capo II contiene la disciplina di diritto penale sostanziale (definizione dei reati e delle sanzioni); il Capo III è relativo alla protezione delle vittime e all'accesso alla giustizia; il Capo IV affronta le questioni relative all'assistenza della vittime; il Capo V delinea le strategie di prevenzione; il Capo VI definisce gli strumenti di coordinamento e cooperazione; il Capo VII contiene le disposizioni finali.

1.1. Punti di forza della Direttiva.

La Direttiva rappresenta un significativo passo in avanti nelle azioni di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne e della violenza domestica.

Nel diritto eurounitario, la condizione delle donne come vittime di reato e, più in generale, il contrasto alle forme di violenza di genere, erano presi in considerazione dalla c.d. Direttiva vittime (Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI). Ulteriori riferimenti per la tutela penale di donne e minori a fronte di fenomeni riconducibili alla violenza di genere erano contenuti in altre fonti dell'Unione europea, tra cui la Direttiva contro la tratta di esseri umani (2011/36/UE) e quella contro gli abusi sessuali sui minori (2011/93/UE)¹.

Mancava, però, uno strumento organico rivolto, in via specifica ed esclusiva, alla prevenzione e alla repressione della violenza di genere e della violenza domestica.

L'adozione della Direttiva non può considerarsi superflua neppure a seguito dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta dei fenomeni di violenza contro le donne e violenza domestica, firmata a Istanbul l'11 maggio 2011), conclusosi, dopo un iter piuttosto complesso, il 1° giugno 2023.

¹ Per più ampi riferimenti, P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice rosso. Il contrasto alla violenza di genere e ai danni delle donne nel diritto sovranazionale e interno. Commento aggiornato alla l. n. 168/2023 e alla direttiva UE 2024*, Giuffrè, 2024, pp. 30 ss.

Il rapporto tra la Convenzione di Istanbul e la Direttiva risulta rilevante per diverse ragioni²:

- l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione obbliga l'Unione stessa a una attuazione degli obblighi di matrice internazionale, incidendo sulle scelte legislative eurounitarie e sottoponendo l'UE alla valutazione del GREVIO (il gruppo di esperti indipendenti istituito dalla Convenzione con il compito di vigilare e valutare, attraverso rapporti periodici forniti dagli Stati, le misure adottate dalle parti contraenti ai fini dell'applicazione della Convenzione di Istanbul). La Direttiva costituisce, appunto, una attuazione della Convenzione di Istanbul, anche se solo parziale;
- non tutti gli Stati UE hanno ratificato la Convenzione di Istanbul. La Direttiva rappresenta, per questi Stati, il solo strumento attraverso il quale imporre obblighi di tutela in riferimento alla violenza contro le donne e alla violenza domestica;
- anche per gli Stati UE che hanno ratificato la Convenzione di Istanbul, la presenza della Direttiva rafforza la vincolatività degli obblighi di tutela. L'aspetto fondamentale attiene senza dubbio alla possibilità di aprire una procedura di infrazione per lo Stato inadempiente, ma effetti rilevanti possono prodursi anche attraverso il generale principio di interpretazione conforme³.

Tra i punti di forza della Direttiva deve certamente segnalarsi l'attenzione alle forme di violenza *online* e, più in generale, al ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), che viene in considerazione in una duplice prospettiva. Da una parte, l'uso di strumenti informatici o telematici rappresenta un fattore che, specie in ragione della idoneità pervasiva rispetto alla vittima, rende più insidioso il fenomeno della violenza contro le donne. Si tratta di una forma di violenza cui sono esposte le donne politiche, le giornaliste e le donne impegnate per la difesa dei diritti umani, con l'obiettivo principale di ridurle al silenzio⁴, ma che può riguardare anche le altre donne, persino in contesti educativi come la scuola e l'università, provocando esclusione sociale, ansia, induzione all'autolesionismo e, nei casi più gravi, al suicidio (Considerando 17). Dall'altra parte, tuttavia, le nuove tecnologie possono svolgere un ruolo significativo nell'accesso alla giustizia e all'assistenza, aumentando gli strumenti a disposizione delle donne, comprese quelle con disabilità.

La Direttiva, poi, fa esplicito riferimento alla possibile dimensione intersezionale della violenza contro le donne e della violenza domestica, che ricorre quando le stesse si intersecano con altri motivi di discriminazione di cui all'art. 21 della CDFUE, quali la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura,

² Si tratta di aspetti efficacemente evidenziati da S. DE VIDO, [*L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: il ruolo delle organizzazioni della società civile a tutela delle donne*](#), in questa Rivista, 13 luglio 2023, § 2.

³ A. MASSARO, *Appunti di diritto penale europeo*, 2023, pp. 36 ss.

⁴ R. LEWIS – M. ROWE – C. WIPER, *Online Abuse of Feminists as An Emerging form of Violence Against Women and Girls*, *The British Journal of Criminology*, 2017, pp. 1462 ss.

l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (Considerando 6). Questo è un elemento da tenere in considerazione, tra l'altro, nella valutazione individuale delle esigenze di protezione della vittima (art. 16), che rappresenta un aspetto centrale e strategico nell'assetto di tutela delineato dalla Direttiva.

Nella Direttiva, infine, si valorizza una dimensione ampia della prevenzione, intesa come prevenzione primaria, secondaria e terziaria (Considerando 73). Le misure preventive primarie attengono alla prevenzione del verificarsi della violenza, attraverso azioni che promuovano una maggiore consapevolezza del fenomeno e un cambiamento virtuoso dei modelli socio-culturali; le misure preventive secondarie dovrebbero mirare a individuare tempestivamente la violenza e a impedirne la progressione o l'escalation in una fase precoce; la prevenzione terziaria attiene, infine, alla prevenzione della recidiva e della vittimizzazione secondari. Si valorizza un approccio olistico per nulla scontato, che rappresenta il necessario completamento delle misure più strettamente repressive.

1.2. Punti di debolezza della Direttiva.

La base giuridica della Direttiva è offerta dall'art. 82, paragrafo 2, e dall'art. 83, paragrafo 1, TFUE⁵.

L'art. 82, paragrafo 2, TFUE riguarda le possibilità di stabilire norme minime per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale.

L'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, invece, attiene alla possibilità di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale. Tra le sfere di criminalità, indicate tassativamente dallo stesso paragrafo 1, sono previsti lo sfruttamento sessuale di donne e minori e la criminalità informatica.

Il concetto di "sfruttamento sessuale", per quanto interpretato estensivamente, non sembra del tutto adeguato a legittimare, in maniera univoca, la criminalizzazione di alcune fattispecie tradizionalmente ricondotte alla violenza contro le donne, a partire dalla violenza sessuale (compreso lo stupro) e dalle molestie sessuali⁶: non è un caso che

⁵ Sulla base giuridica della Direttiva, E. BERGAMINI, *Combating Violence against Women and Domestic Violence from the Istanbul Convention to the EU Framework: the Proposal for an EU Directive*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2023, pp. 32 ss.

⁶ Nella proposta di Direttiva si precisava che «*the term 'sexual exploitation' in Article 83(1) TFEU can be understood as any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power or trust, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from a sexual act with another person. The exploitative element can refer to the achievement of power or domination over another person for the purpose of sexual gratification, financial gain and/or advancement. The criminal offences of rape and female genital mutilation presuppose these elements. Female genital mutilation is an exploitative practice performed for the purpose of preserving and asserting domination over women and girls and to exert social control over girls and women's sexuality. It is sometimes*

il Parlamento europeo abbia chiesto l'esplicito inserimento della violenza di genere tra i c.d. *Eurocrimes*⁷. Le incertezze relative alla base giuridica, insieme alla difficoltà di raggiungere un accordo politico, hanno probabilmente contribuito alla esclusione di alcuni reati dalla versione definitiva della Direttiva. La maggioranza degli Stati, comprese Francia, Germania e Olanda, ha votato a favore della esclusione della violenza sessuale: la Francia, giustificando il suo voto, ha precisato che l'inserimento della violenza sessuale e dello stupro avrebbe potuto determinare un ricorso alla Corte di Giustizia da parte degli Stati contrari, proprio al fine di contestare la base giuridica della Direttiva⁸.

Meno problematica è la copertura assicurata dal concetto di "criminalità informatica" che, essendo riferibile tanto ai reati informatici propri quanto ai reati informatici impropri⁹, comprende senza difficoltà le forme di violenza *online* contro le donne. La concreta criminalizzazione di alcune condotte previste dalla Direttiva, tuttavia, potrebbe risultare problematica per alcuni principi fondamentali che regolano la materia penale, a partire da quelli di necessaria offensività e di determinatezza. Per questo, fin dalle premesse della Direttiva, si precisa che dovrebbero essere oggetto di criminalizzazione solo le forme più gravi di violenza *online*, intese come le condotte che possono provocare danni gravi, anche psicologici alla vittima, oppure a condotte che possono indurre la vittima a temere seriamente per la propria incolumità o per quella delle persone a carico (Considerando 18).

L'esplicito riferimento alla violenza maschile contro le donne e alla violenza domestica come violazione dei diritti fondamentali si rinviene solo nelle premesse della Direttiva, non anche nelle definizioni contenute nell'art. 2, diversamente da quanto avviene nella Convenzione di Istanbul (art. 3)¹⁰.

Dalla Direttiva, più in generale, emerge una generalizzata cautela nell'esplicita valorizzazione della matrice socio-culturale della violenza contro le donne e della violenza domestica.

Il Considerando 10 della Direttiva, analogamente a quanto avviene nel Preambolo della Convenzione di Istanbul, riconosce che la violenza contro le donne è una manifestazione persistente della discriminazione strutturale derivante da rapporti di potere storicamente iniqui tra donne e uomini, che è radicata nei ruoli, nei comportamenti, nelle attività e negli attributi socialmente costruiti e ritenuti appropriati

performed in the context of child or forced marriage or domestic violence. This reflects the typical power-imbalance between women and men in such cases, which is also prevalent in the case of rape»: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Combating Violence against Women and Domestic Violence, 8 marzo 2022.

⁷ European Parliament resolution of 16 September 2021 with recommendations to the Commission on identifying gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFEU (2021/2035(INL)).

⁸ M. FERRARI, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus*, 17 giugno 2024, p. 5.

⁹ Per maggiori approfondimenti, L. PICOTTI, *La nozione di "criminalità informatica" e la sua rilevanza per le competenze penali europee*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2011, n. 4, pp. 827 ss.

¹⁰ *Infra*, § successivo.

per uomini e donne: nell'attuazione della Direttiva, quindi, si dovrebbe tener conto (*should be taken into account*) di una prospettiva sensibile alla dimensione del genere¹¹.

L'impressione, tuttavia, è che nell'articolato il carattere strutturale e culturale della violenza contro le donne e della violenza domestica fatichi ad assumere carattere decisivo. La prospettiva di genere emerge in maniera più esplicita solo nella parte della Direttiva dedicata alle misure di prevenzione e di sensibilizzazione (artt. 34 e ss.), in cui si prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di adottare misure capaci di contrastare gli stereotipi di genere dannosi, agevolando cambiamenti comportamentali in tutta la società (art. 34), compresi quelli radicati nei rapporti di potere storicamente iniqui tra uomini e donne o basati su ruoli stereotipati di donna e uomo (art. 35). Se, però, questa premessa ispira la prevenzione primaria, sarebbe stato forse più coerente estenderla anche alle misure di prevenzione secondaria e terziaria, nonché agli interventi più strettamente repressivi. L'assenza di una esplicita prospettiva di genere, come si cercherà di chiarire, è evidente non solo (e non tanto) negli obblighi di criminalizzazione, ma anche in alcune norme relative ai servizi di assistenza specialistica e alla tutela dei minori in caso di violenza domestica. Pare opportuno precisare che la valorizzazione delle cause socio-culturali della violenza contro le donne non rappresenta un aspetto meramente formale o simbolico, posto che l'approccio politico-culturale al fenomeno in questione condiziona inevitabilmente l'intervento sul piano giuridico.

La Direttiva non si sofferma sui programmi di recupero per uomini violenti, specie se indagati o imputati. Si tratta di un aspetto sempre più spesso preso in considerazione dagli ordinamenti dei singoli Stati (v. art. 168 del codice penale italiano, in riferimento alla sospensione condizionale della pena¹²), rispetto al quale, forse, sarebbe stata opportuna una indicazione anche da parte del legislatore europeo.

2. Ambito di applicazione e definizioni: la problematica collocazione della violenza di genere.

La Direttiva, come precisa il suo titolo, riguarda la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

L'art. 2 della Direttiva definisce la violenza contro le donne e la violenza di genere nel modo seguente:

- «violenza contro le donne»: 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

¹¹ P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice rosso*, cit., p. 96, ritengono che l'attuazione della Direttiva imponga l'utilizzo di una prospettiva sensibile al genere come categoria giuridica autonoma, vincolando in tal senso il legislatore e, quindi, gli interpreti nazionali.

¹² Per i numerosi aspetti problematici, P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice rosso*, cit., pp. 101 ss.

di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata;

- «violenza domestica»: qualsiasi atto di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, consumato all'interno della famiglia o del nucleo familiare, indipendentemente dai legami familiari biologici o giuridici, tra coniugi o partner o tra ex coniugi o partner, a prescindere che l'autore di tali atti conviva o abbia convissuto con la vittima.

La Direttiva, diversamente da quanto avviene nell'art. 3 della Convenzione di Istanbul, non prevede specifiche definizioni né del concetto di genere né della violenza di genere, di cui, come precisato, la violenza contro le donne rappresenta una *species*. Se la violenza contro le donne è una forma di violenza di genere, significa che la prima può essere definita solo attraverso il riferimento seconda¹³. La violenza di genere, più esattamente, è la violenza diretta contro una persona per ragioni legate al genere, inteso come i ruoli, i comportamenti e gli attributi che un certo modello socio-culturale, cui l'agente si ispira, considera appropriati per uomini e donne (V. art. 3, lettera d) della Convenzione di Istanbul).

Il concetto di genere, ad ogni modo, compare in alcune disposizioni della Direttiva. L'art. 1, § 2, per esempio, precisa che i capi da 3 a 7 della Direttiva si applicano a tutte le vittime di reati di violenza contro le donne e di violenza domestica a prescindere dal genere. L'art. 2, nell'ambito delle definizioni, stabilisce che la vittima debba intendersi come la persona che, indipendentemente dal genere, ha subito un danno causato direttamente da violenza contro le donne o violenza domestica, compresi i minori che siano stati testimoni di violenza domestica. Con particolare riguardo agli obblighi di criminalizzazione, il concetto di genere è riproposto nella definizione del reato di istigazione alla violenza o all'odio *online* (che dovrebbe riguardare condotte rivolte a una persona a un gruppo definiti con riferimento al genere), mentre per gli altri reati previsti dalla Direttiva la prospettiva di genere emerge in alcune delle circostanze aggravanti elencate all'art. 11 (lettere o) e p)¹⁴.

2.1. La situazione italiana.

Le premesse definitorie sono particolarmente significative per l'ordinamento italiano, nel quale i concetti di violenza di genere, violenza contro le donne e violenza domestica non risultano chiaramente definiti e reciprocamente distinti. La legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso), per esempio, reca nel suo titolo il riferimento alla

¹³ Cfr. M. PÉREZ MANZANO, *Algunas claves del tratamiento penal de la violencia de género: acción y reacción*, in RJUAM, 2016, p. 22, la quale precisa che la violenza contro le donne può considerarsi una violenza di genere perché è lo strumento più estremo utilizzato per perpetuare la discriminazione contro le donne. L'uso dell'espressione violenza di genere, inoltre, implica una presa di posizione sulle cause che la generano, nel senso che "spiega" la violenza contro le donne in termini culturali e sociali, e non in termini biologici o individuali.

¹⁴ *Amplius*, I. BOIANO, *Femminismo e processo penale. Come può cambiare il discorso giuridico sulla violenza maschile contro le donne*, Ediesse, 2015, pp. 90 ss.

violenza domestica e alla violenza di genere, anche se nella legislazione penale italiana manca un esplicito riferimento alla violenza di genere e/o alla violenza contro le donne. In alcuni casi, poi, il legislatore continua a riferirsi alla violenza “sulle” donne anziché alla violenza “contro” le donne (esempio: la legge n. 168 del 2003 “Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica” e alla violenza sulle donne fa riferimento anche l’art. 6 della stessa legge n. 168 del 2023).

Le riforme degli ultimi anni hanno introdotto circostanze aggravanti, riferite a specifiche fattispecie di reato, che sono ispirate al modello della violenza domestica, in quanto valorizzano il solo legame oggettivo (familiare o, comunque, affettivo) tra il reo e la vittima¹⁵ (art. 577, prima comma, n. 1 c.p.; 577, secondo comma, c.p.; art. 612-*bis*, secondo comma, c.p.; art. 613-*bis*, terzo comma c.p.). Proprio la violenza domestica, del resto, è oggetto di una specifica definizione nell’ordinamento giuridico italiano (art. 3 d.l. 14 agosto 2013, n. 93, con specifico riferimento all’istituto dell’ammonimento del questore, modificata di recente dalla legge n. 168 del 2023): si tratta di una definizione che, in particolare, comprende anche le condotte commesse nei confronti dei minori (c.d. violenza assistita), allineandosi quindi alle indicazioni offerte dalla Direttiva¹⁶.

Uno degli effetti della Direttiva potrebbe essere quello di imporre all’Italia un più esplicito riconoscimento della violenza maschile contro le donne, come fenomeno ulteriore e distinto rispetto alla violenza domestica. Un effetto di questo tipo produrrebbe un rafforzamento della tutela tanto a livello preventivo quanto sul versante delle misure repressive, senza considerare il possibile impatto culturale derivante da un’esplicita “nominazione giuridica” della violenza contro le donne.

3. Reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e criminalità informatica.

La Direttiva definisce sette reati (artt. 3-9), precisando al Considerando 9 che nella definizione di violenza contro le donne rientrano anche alcuni reati previsti dalle singole legislazioni nazionali, tra cui il femminicidio, lo stupro, le molestie sessuali, l’abuso sessuale, lo *stalking*, l’aborto forzato e la sterilizzazione forzata.

Specie attraverso un confronto con la Convenzione di Istanbul, risulta evidente l’assenza, tra i reati definiti dalla Direttiva, di alcune fattispecie fondamentali, quali la violenza sessuale, lo *stalking*, le molestie sessuali, l’aborto forzato e la sterilizzazione forzata. La Direttiva, rispetto alla Convenzione, attribuisce invece maggiore rilievo al

¹⁵ Sul modello del “reato relazionale”, inteso come un reato commesso nell’ambito di un rapporto interpersonale, esistente prima del fatto, R. BARTOLI, *La tutela della persona dalle aggressioni violente*, in M. Bertolino (a cura di), *Reati contro la famiglia – Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Giappichelli, 2022, pp. 160 ss.

¹⁶ Art. 3 d.l. n. 93 del 2013: «[...] Ai fini del presente articolo si intendono per violenza domestica uno o più atti, gravi ovvero non episodici o commessi in presenza di minorenni, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

ruolo delle nuove tecnologie come strumento che rende più agevoli o più gravi le offese riconducibili alla violenza contro le donne domestica o alla violenza domestica.

Nella specifica prospettiva dell'ordinamento italiano, uno degli aspetti più significativi è certamente la mancata introduzione della violenza sessuale e dello stupro, costruiti, in particolare, sul ruolo del consenso (o del dissenso) della vittima. L'art. 609-bis c.p., infatti, non prevede esplicitamente tra gli elementi costitutivi del delitto di violenza sessuale il consenso (o il dissenso) della vittima, descrivendo la condotta attraverso il riferimento alla violenza e alla minaccia e prevedendo come evento del reato la costrizione della vittima¹⁷. Alla violenza sessuale, pare opportuno precisarlo, la Direttiva fa riferimento in altri articoli, certamente significativi nell'impianto complessivo della stessa (artt. 15, 16, 25, 26).

Un'ulteriore omissione, particolarmente significativa nella prospettiva dell'ordinamento italiano, è quella relativa alla definizione generale di molestie sessuali (v. art. 40 Convenzione Istanbul), posto che la Direttiva prende in considerazione le sole ipotesi di molestie *online*, senza, però, definire le molestie *offline*. La tutela attualmente offerta dal codice italiano alle molestie (in generale) e alle molestie sessuali (in particolare) risulta del tutto inadeguata¹⁸, conducendo in certi casi a un poco auspicabile ampliamento, per via interpretativa, del reato di violenza sessuale¹⁹.

3.1. Mutilazioni genitali femminili.

L'art. 3 della Direttiva prevede l'incriminazione delle mutilazioni genitali femminili, intese come l'escissione, l'infibulazione o altra mutilazione della totalità o di parti delle grandi labbra o delle piccole labbra vaginali o del clitoride.

3.1.2. Il codice penale italiano.

L'art. 583-bis del codice penale italiano, introdotto dalla legge 9 gennaio 2006, n. 7, punisce, con pene particolarmente severe, le pratiche di mutilazione genitale femminile.

Il quarto comma dello stesso art. 583-bis c.p., introdotto dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172 (di ratifica della Convenzione di Lanzarote), prevede che, qualora il fatto sia commesso dal genitore o dal tutore, la condanna per il reato in questione comporti la decadenza dall'esercizio della responsabilità genitoriale o l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno.

¹⁷ Si rinvia sul punto a G.M. CALETTI, *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, Bologna University Press, 2023.

¹⁸ *Infra*, § 3.5.1.

¹⁹ Cfr. M. BOTTO, *Le molestie sessuali "dentro" e "fuori" dal confine dell'art. 609 bis c.p. Un'indagine sulla distinzione tra molestia e aggressione sessuale a partire dalla "doppia narrazione" degli «atti repentini»*, in *Arch., pen.*, 2/2023.

La legislazione italiana, quindi, adempie già, in maniera adeguata, a questo obbligo di criminalizzazione.

Le rare applicazioni giurisprudenziali dell'art. 583-*bis* c.p., tuttavia, suggeriscono di insistere su azioni che consentano una maggiore emersione delle mutilazioni genitali femminili²⁰ e che rafforzino l'assistenza specialistica delle vittime, come previsto dall'art. 27 della Direttiva.

3.2. Matrimonio forzato.

L'art. 4 della Direttiva impone di punire con sanzione penale le condotte di chi costringe un adulto o un minore a contrarre matrimonio o di chi attira un adulto o un minore nel territorio di un paese diverso da quello in cui risiede allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio.

La formulazione riproduce pressoché testualmente quella dell'art. 37 della Convenzione di Istanbul.

3.2.1. Il Codice penale italiano.

L'art. 558-*bis* del codice penale italiano, introdotto dalla legge 19 luglio 2019 n. 69, punisce la costrizione (primo comma) e l'induzione (secondo comma) a contrarre matrimonio o unione civile, con pene più elevate se il fatto è commesso in danno di minori (quarto e quinto comma). Il quinto comma prevede poi una deroga al principio di territorialità, stabilendo che l'art. 558-*bis* c.p. si applichi anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia (v. art. 44 Convenzione di Istanbul).

La fattispecie del primo comma è descritta attraverso gli elementi della violenza e della minaccia, con un ulteriore riferimento alla costrizione: si tratta di uno schema analogo, tra l'altro, a quello impiegato per il delitto di violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.)²¹. La Direttiva, invece, fa esclusivo riferimento alla costrizione. Sul piano interno,

²⁰ Il *Rapporto delle Associazioni di donne sull'attuazione della Convenzione di Istanbul*, 2018, 54, segnala la a ritrosia dei professionisti del settore socio-sanitario, poco inclini a segnalare e/o denunciare i casi di MGF o di rischio di MGF, viste le sanzioni penali, particolarmente severe, cui potrebbero andare incontro i genitori, che potrebbero non essere conformi al miglior interesse della bambina. A ciò si aggiunge la preoccupazione che la segnalazione del reato potrebbe compromettere il rapporto fiduciario medico/genitori che è alla base del percorso di informazione, sensibilizzazione e quindi prevenzione della pratica sulle figlie.

²¹ Quanto al ruolo della costrizione (e dell'induzione) nella struttura del reato di violenza sessuale, secondo considerazioni che, *mutatis mutandis*, possono estendersi all'art. 558-*bis* c.p., l'opinione maggioritaria sembrerebbe ravvisare nella stessa, insieme alla violenza e alla minaccia, una modalità di descrizione della condotta: tra gli altri, G. FIANDACA, voce *Violenza sessuale*, in *Enc. Dir.*, agg. IV, Giuffrè, 2000, pp. 1158 ss.; S. SEMINARA, *I delitti contro la personalità sessuale*, in R. BARTOLI – M. PELISSERO – S. SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Giappichelli, 2022, p. 179. In alternativa, potrebbe ritenersi che l'effetto costrittivo

quindi, resterebbero prive di tutela forme di costrizione realizzate con modalità diverse dalla violenza e dalla minaccia. Al fine di superare incertezze ricostruttive e difficoltà applicative, potrebbe forse essere più utile formulare anche la fattispecie nazionale attraverso il solo riferimento alla costrizione.

Nel codice penale italiano, poi, manca una disposizione apposita per le altre condotte cui fa riferimento la Direttiva: attirare qualcuno in un Paese diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio. Incriminare con una fattispecie *ad hoc* la condotta descritta dalla Direttiva determinerebbe una significativa anticipazione della tutela, imponendo di applicare la sanzione penale anche nei casi in cui non si giunga alla costrizione: quest'ultima, infatti, rilevarebbe solo come oggetto del dolo specifico dell'agente. La criminalizzazione di queste condotte, quindi, dovrebbe superare il vaglio del principio di necessaria offensività, in quanto rischierebbe di risultare troppo distante dal bene giuridico tutelato (libertà di autodeterminazione).

3.3. *Condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato.*

L'art. 5 della Direttiva impone di sanzionare penalmente le seguenti condotte: a) rendere accessibile al pubblico, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), immagini, video o analogo materiale ritraente atti sessualmente espliciti o le parti intime di una persona senza il consenso di tale persona qualora tali condotte possano arrecare un danno grave a dette persone; b) produrre, manipolare o alterare e successivamente rendere accessibile al pubblico, tramite TIC, immagini, video o analogo materiale in modo da far credere che una persona partecipi ad atti sessualmente espliciti, senza il consenso della persona interessata, qualora tali condotte possano arrecare un danno grave a tale persona; c) minacciare i comportamenti di cui alle lettere a) o b) al fine di costringere una persona a compiere un determinato atto, acconsentirvi o astenersi dallo stesso.

Il secondo paragrafo dello stesso art. 5 precisa che la criminalizzazione delle condotte in questione fa salvi i principi fondamentali connessi alla libertà di espressione e di informazione e alla libertà delle arti e delle scienze.

3.3.1. Il codice penale italiano.

L'art. 612-ter c.p., introdotto dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, prevede il delitto di *diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti*, che, sebbene comunemente

(o induttivo) rappresenti, piuttosto, l'evento del reato: v. per esempio, G. MARINI, *Delitti contro la persona*, Giappichelli, II ed., 1996, pp. 291 ss. Cfr., in riferimento al delitto di violenza privata (art. 610 c.p.), F. MANTOVANI, *Diritto penale. Delitti contro la persona*, pp. 358 ss., il quale individua la costrizione come elemento della condotta, precisando però che il reato in questione presenta un duplice evento, consistente nella coazione e nel fare, tollerare od omettere qualche cosa.

accostato ai fenomeni di c.d. *revenge pornography*, si riferisce a una casistica più ampia e complessa.

Il primo comma dell'art. 612-ter c.p. punisce il "primo distributore", cioè colui che, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate. Il secondo comma, invece, prevede la stessa pena per il "secondo distributore", inteso come colui che, dopo aver ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate: in questo caso, però, la condotta è penalmente rilevante solo se commessa al fine di recare nocumento. I commi successivi prevedono delle circostanze aggravanti se il fatto è commesso da un soggetto legato alla vittima da relazioni familiari o affettive, se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici, o se è stato commesso in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

L'art. 612-ter c.p. può considerarsi solo parzialmente conforme all'obbligo di incriminazione posto dalla Direttiva.

Non si ravvisano particolari problemi di conformità per le condotte descritte dall'art. 5, lettera a), posto che, anzi, la formulazione del diritto italiano sembrerebbe più ampia, in quanto non riproduce l'elemento del potenziale danno grave alle persone. La Direttiva, però, potrebbe costituire l'occasione per una complessiva razionalizzazione dell'art. 612-ter c.p. Un primo elemento di criticità della norma italiana, infatti, è costituito dalla distinzione tra primi e secondi distributori²². A ciò si aggiunga che l'art. 612-ter c.p. individua l'utilizzo di strumenti informatici o telematici come circostanza aggravante: posto che, tuttavia, le condotte in questione sono sempre connesse all'impiego delle nuove tecnologie, così come emerge anche dalla Direttiva, il rischio è quello di un eccessivo rigore sul piano sanzionatorio.

Quanto alle condotte di cui all'art. 5, lettera b), la condivisione non consensuale di contenuti sessualmente espliciti, se risultanti (esclusivamente) da manipolazioni (c.d. *deepfake porn*), non costituisce attualmente un fatto riconducibile a uno specifico reato, se non nei casi di pedopornografia minorile virtuale (art. 600-quater 1 c.p.). Potrebbe immaginarsi una fattispecie analoga anche per gli adulti, anche se l'entità delle sanzioni previste dovrebbe tener conto del fatto che il materiale condiviso non contenga immagini o video reali. Pare opportuno segnalare, inoltre, che il reato di cui all'art. 600-quater.1 c.p. è stato ampiamente criticato per un potenziale contrasto con il principio di necessaria offensività²³: una fattispecie di questo tipo in caso di vittima adulta si esporrebbe a critiche ancora più significative²⁴.

In riferimento all'art. 5, lettera c), che prende in esame condotte riconducibili alla c.d. *sextorsion*, la Direttiva non precisa in cosa consiste l'atto al quale si intende

²² G.M. CALETTI, *Libertà e riservatezza sessuale all'epoca di internet. L'art. 612-ter c.p. e l'incriminazione della pornografia non consensuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4/2019, pp. 2063 ss.

²³ Per tutti i necessari riferimenti, L. BRIZI, *La nozione di "pornografia virtuale": verso un dominio della pericolosità sul fatto?*, in *Cass. pen.*, 11/2017, pp. 4044 ss.

²⁴ Sui possibili contorni della nuova fattispecie, G.M. CALETTI, *Habeas corpus digitale. Lo statuto penale*

costringere la vittima. Se si trattasse, per esempio, del pagamento di una somma di denaro, potrebbe immaginarsi l'applicazione del reato di tentata estorsione, mentre qualora a venire in considerazione fosse una prestazione sessuale potrebbe ipotizzarsi una tentata violenza sessuale²⁵. Sebbene siano ravvisabili fattispecie generali riferibili a questi fenomeni, l'introduzione di un reato specifico (per esempio: una fattispecie speciale di minaccia) potrebbe senza dubbio rendere più incisiva la risposta dell'ordinamento italiano.

3.4. Stalking online.

L'art. 6 della Direttiva prevede l'incriminazione delle condotte dolose consistenti nel sottoporre ripetutamente o continuamente un'altra persona a sorveglianza tramite tecnologie dell'informazione della comunicazione (TIC), senza consenso o autorizzazione, per seguirne o monitorarne i movimenti e le attività, qualora tali condotte possano arrecare un danno grave alla persona in questione.

3.4.1. Il codice penale italiano.

L'art. 612-*bis* c.p. (atti persecutori), al secondo comma, come modificato dal decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, prevede un aggravamento di pena per i fenomeni di c.d. *cyberstalking*, inteso come il delitto di atti persecutori commesso mediante strumenti informatici o telematici. Deve pur sempre trattarsi, però, di condotte che integrino gli elementi costitutivi indicati dal primo comma dello stesso art. 612-*bis* c.p.: condotte reiterate di minaccia o molestia, da cui derivi un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero la forzata alterazione delle abitudini di vita della persona offesa.

Non si prevede, invece, un'apposita tutela per le condotte descritte dall'art. 6 della Direttiva, specie se lo stesso si riferisce anche a condotte realizzate all'insaputa della vittima. In assenza di una consapevolezza della vittima, in effetti, non potrebbero applicarsi le fattispecie previste dal codice penale a tutela della persona, come la violenza privata o *stalking*, costruite mediante il riferimento alla violenza, alla minaccia o alla costrizione; a ciò si aggiunga che l'art. 612-*bis* c.p. prevede degli eventi naturalistici che richiedono una "percezione" delle condotte persecutorie da parte della vittima. Anche il delitto di interferenza illecita nella vita privata (art. 615-*bis* c.p.) potrebbe risultare

dell'immagine corporea tra privacy e riservatezza, Giappichelli, 2024, pp. 171 ss., il quale sottolinea la necessità di valorizzare, ai fini di una estensione dell'art. 612-*etr* c.p., il requisito del realismo delle immagini false, lasciando residuare la sola fattispecie di diffamazione per i casi di *photoshopping* grossolani.

²⁵ Corte Cass., Sez. III, 12 ottobre 2006, n. 34128.

insufficiente, posto che deve trattarsi di un'indebita acquisizione di immagini o video attinenti alla vita privata che si svolge nei luoghi di domicilio della vittima.

Resterebbe, eventualmente, la tutela offerta dai c.d. reati informatici, a partire dall'accesso abusivo a sistema informatico o telematico (art. 615-*ter* c.p.) e dall'abusiva detenzione di codici di accesso (art. 615-*quater* c.p.).

Al fine di adempiere correttamente agli obblighi imposti dalla Direttiva, si renderebbe necessario un intervento del legislatore, che attribuisca specifico rilievo alla sorveglianza continua di una persona e alle finalità che sorreggono questa particolare condotta persecutoria. Ancora una volta, tuttavia, dovrebbe porsi il problema di una compatibilità con i principi generali in materia penale (offensività e determinatezza), rispetto ai quali potrebbe risultare insufficiente il solo riferimento, contenuto nella Direttiva, al pericolo di un danno grave alla persona.

3.5. Molestie online.

L'art. 7 della Direttiva prevede quattro condotte, molto diverse tra loro, riconducibili alla comune denominazione delle molestie *online*. Si tratta, più esattamente, di: a) assumere, in modo ripetuto o continuativo, comportamenti minacciosi nei confronti di una persona, almeno qualora tali comportamenti comportino il rischio di commettere reati, tramite TIC, se tali comportamenti possono indurre la persona in questione a temere seriamente per la propria incolumità o per l'incolumità delle persone a carico; b) adottare pubblicamente, insieme ad altre persone, tramite TIC, comportamenti minacciosi o ingiuriosi nei confronti di una persona, qualora tale comportamento possa arrecare un grave danno psicologico alla persona in questione; c) inviare a una persona senza che questa lo richieda, tramite TIC, un'immagine, un video o altro materiale analogo raffigurante i genitali qualora tale condotta possa arrecare un grave danno psicologico alla persona in questione; d) rendere accessibile al pubblico, tramite TIC, materiale contenente i dati personali di una persona, senza il consenso di quest'ultima, al fine di istigare altre persone ad arrecare un danno fisico o psicologico grave alla persona in questione.

Le lettere a) e b) si riferiscono non a semplici condotte moleste, ma a vere e proprie minacce.

3.5.1. Il codice penale italiano.

Il codice penale italiano prevede una tutela per le condotte di molestia, genericamente intese, per molti aspetti insufficiente e certamente anacronistica. L'art. 660 c.p., rubricato molestia o disturbo alle persone, è una contravvenzione, che punisce (con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a euro 51) chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro

biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo è punito, a querela della persona offesa.

Il riferimento al “mezzo del telefono”, sebbene interpretato estensivamente dalla giurisprudenza, risulta ormai anacronistico, comportando irragionevoli limitazioni della tutela. Si pensi, per esempio, alla casistica offerta dalla messaggistica telematica (tramite Facebook o Instagram, per esempio): se parte della giurisprudenza ha ritenuto configurabile il reato di molestie²⁶, non sono mancate pronunce che ne hanno escluso l’operatività, valorizzando la circostanza per cui il destinatario può disattivare le notifiche di ricezione²⁷.

Manca, poi, uno specifico riferimento alle molestie sessuali, che quindi, sono rilevanti nei limiti imposti dall’art. 660 c.p., a meno che non configurino il più grave reato di violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.) o quello di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.). Analoghe considerazioni valgono per le molestie sui luoghi di lavoro, posto che il solo riferimento normativo si rinviene nell’art. 40 del d.lgs. n. 198 del 2006 (c.d. Codice delle pari opportunità), che prevede un rafforzamento della tutela civilistica in caso di c.d. *mobbing* di genere²⁸.

Le condotte descritte dall’art. 5, lettera a) della Direttiva, facendo riferimento a minacce ripetute o continuative, possono essere ricondotte agli artt. 612 e 612-*bis* c.p.

Anche le offese cui fa riferimento l’art. 5, lettera b) possono ricevere tutela attraverso l’art. 612 c.p. o la fattispecie di ingiuria, sebbene la stessa sia stata depenalizzata (il d.lgs. n. 7 del 2016 ha abrogato l’art. 594 c.p., introducendo un illecito punito con sanzione pecuniaria civile, che riproduce gli elementi costitutivi della precedente fattispecie incriminatrice di ingiuria).

Quanto all’art. 5, lettera c), il c.d. *cyberflashing* è attualmente privo di specifica tutela nel codice penale italiano. Se consiste in condotte isolate o se, comunque, non sussistono gli elementi costitutivi degli atti persecutori, non potrà farsi riferimento all’art. 612-*bis* c.p. Quanto all’art. 660 c.p., le incertezze ravvisabili in riferimento al concetto di “telefono” rendono non scontata la risposta dell’ordinamento. Anche il ricorso all’art. 167 del d.lgs. n. 196 del 2003 (c.d. codice *privacy*), che punisce l’illecito trattamento di dati personali, potrebbe risultare problematico, visto che la fattispecie richiede che venga cagionato un danno all’interessato. Si renderebbe quindi opportuno, per adeguarsi alla Direttiva, uno specifico intervento del legislatore. Bisognerebbe però verificare se il riferimento della Direttiva al pericolo di un danno psicologico grave per

²⁶ Cass. pen., sez. I, 25 ottobre 2024, n. 44477; Cass., sez. I, 28 aprile 2023, n. 34171; Cass., sez. I, 6 aprile 2023, n. 43642.

²⁷ Cass. pen., sez. I, 3 ottobre 2023, n. 40033.

²⁸ Art. 40 d.lgs. n. 198 del 2006: «Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi retributivi, all’assegnazione di mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera ed ai licenziamenti, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell’esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l’onere della prova sull’insussistenza della discriminazione».

la vittima riesca, da solo, ad assicurare un rispetto dei principi di determinatezza e di offensività.

L'art. 5, lettera d) della Direttiva, infine, fa riferimento al c.d. *doxing*, inteso come la diffusione non autorizzata di dati personali, al fine di istigare altri ad arrecare un danno alla persona titolare dei dati in questione. La fattispecie applicabile, qualora l'istigazione avvenga pubblicamente, potrebbe essere quella di istigazione a delinquere (art. 414 c.p.), che al quarto comma prevede anche una circostanza aggravante se il fatto è commesso con l'utilizzo di strumenti informatici o telematici. Visto che, ad ogni modo, quello previsto dall'art. 414 c.p. è un delitto contro l'ordine pubblico, lo stesso offre una tutela certamente meno ampia di quella richiesta dalla Direttiva.

Le incertezze ravvisabili sul versante delle molestie *online* dipendono soprattutto, come più volte precisato, dall'inadeguatezza dell'attuale reato di molestie. Si renderebbe quindi necessaria una più ampia revisione delle condotte in questione, anche al fine di razionalizzare la risposta sanzionatoria in riferimento alle condotte descritte dalla Direttiva.

3.6. Istigazione alla violenza o all'odio online.

L'art. 8 della Direttiva dispone la criminalizzazione dell'istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone (o di un suo compente) definito con riferimento al genere.

La condotta in questione, quindi, viene descritta attraverso il più ampio concetto di genere, senza limitarsi alla violenza contro le donne.

3.6.1. Il codice penale italiano.

L'art. 604-*bis* c.p. prevede il reato di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa. Tra i motivi di discriminazione previsti dal codice penale italiano non è attualmente compreso quello che fa riferimento al genere e/o all'orientamento sessuale. Un'integrazione di questo tipo risulterebbe senza dubbio necessaria per rendere la legislazione italiana conforme alle indicazioni

della Direttiva, anche al fine di un esplicito riconoscimento della violenza di genere come fenomeno autonomo da un punto di vista giuridico-penale.

3.7. Sanzioni.

Nei casi in cui le condotte descritte dalla Direttiva sono già previste dalla legislazione italiana, le sanzioni rispondono ai requisiti previsti dall'art. 10 della Direttiva.

La principale criticità si ravvisa in riferimento alle molestie, punite dalla contravvenzione dall'art. 660 c.p. che, come precisato, risulta inadeguata tanto per i suoi elementi costitutivi quanto per le sanzioni previste.

3.8. Circostanze aggravanti.

L'art. 11 della Direttiva contiene una lunga serie di circostanze aggravanti, che, secondo i principi generali, dovrebbero operare nel caso in cui non siano già previste come elementi costitutivi del reato.

Non si prevede una circostanza aggravante dedicata, in maniera esplicita e univoca, alla discriminazione intersezionale.

In riferimento alla violenza assistita, si prevede una circostanza aggravante (lettera d) relativa alla commissione del reato in presenza di un minore: vista la complessità del fenomeno, forse, sarebbe stata opportuna l'introduzione di disposizioni più dettagliate, anche in considerazione della definizione di vittima, contenuta nell'art. 2, lettera c), che comprende i minori testimoni di violenza domestica. Si sarebbe potuto tener conto, inoltre, della persona a carico, che secondo l'art. 2, lettera g), comprende non solo il figlio minore, ma ogni altra persona che convive con la vittima e a cui la vittima fornisce cura e sostegno.

3.8.1. Il codice penale italiano.

La maggior parte delle ipotesi prese in considerazione trova già tutela nell'ordinamento italiano.

La lacuna più evidente è quella relativa a un'aggravante per i casi di reati fondati su ragioni di genere, prevista dall'art. 11, lettera p) (ma anche dalla lettera o), relativa ai reati d'onore), posto che, come più volte precisato, la discriminazione e la violenza di genere non sono oggetto di specifiche norme penali nel codice penale italiano.

Un intervento in questo senso garantirebbe un più sicuro adempimento della Direttiva. La sede più adeguata all'inserimento di una norma di questo tipo sembra l'art.

61 del codice penale (aggravanti comuni), vista l'ampiezza e la trasversalità del concetto di violenza di genere (meglio: del concetto di *gender-based crimes*)²⁹.

3.9. Giurisdizione.

Tra le regole in materia di giurisdizione previste dall'art. 12 della Direttiva, di particolare interesse risulta quella contenuta nel § 3: se un reato è stato commesso tramite TIC cui l'autore ha avuto accesso dal territorio di uno Stato, sussiste la giurisdizione dello Stato a prescindere dal fatto che il prestatore di servizi intermediari sia basato o meno sul loro territorio.

Le regole di giurisdizione per reati commessi con l'utilizzo di strumenti informatici o telematici sono state oggetto di numerosi contrasti interpretativi nella giurisprudenza italiana³⁰: una norma di carattere generale che, ovviamente, non potrebbe limitarsi ai soli reati oggetto della Direttiva, renderebbe più chiaro il quadro normativo di riferimento.

4. Denuncia di violenza contro le donne o di violenza domestica.

L'art. 14 della Direttiva prevede regole finalizzate ad agevolare la denuncia dei casi di violenza contro le donne e di violenza domestica. Considerata l'elevata cifra oscura che caratterizza questo tipo di reati, si tratta di una questione di particolare importanza sul piano della repressione, ma anche della prevenzione, posto che una pronta denuncia di alcuni reati (esempio: atti persecutori) può evitare la commissione di reati più gravi (esempio: omicidio).

La Direttiva agisce su due fronti: a) agevolare la denuncia da parte delle vittime; b) agevolare la denuncia da parte di soggetti che, a vario titolo, vengono a contatto con le vittime.

Quanto alla denuncia da parte delle vittime, i §§ 1 e 2 prevedono, tra l'altro, la possibilità di segnalare i reati *online* o tramite TIC accessibili e sicure, attraverso cui presentare altresì elementi di prova. Queste disposizioni risultano di evidente rilievo per i casi di violenza domestica, ma anche per facilitare l'accesso alla giustizia di donne con disabilità.

In caso di vittima minore, bisogna garantire procedure di denuncia sicure, riservate e accessibili, indipendenti dal consenso del titolare della responsabilità genitoriale, quando quest'ultima sia coinvolto in atti di violenza.

Quanto alla segnalazione da parte di soggetti terzi, la Direttiva mira a incoraggiare e facilitare la segnalazione tanto da parte di soggetti che,

²⁹ Sia consentito sul punto il rinvio ad A. MASSARO, *Il malinteso della donna come vittima vulnerabile: il diritto penale di fronte ai gender-based crimes*, in *Genius*, 3 gennaio 2025, 26 ss.

³⁰ In riferimento al reato di accesso abusivo a sistema informatico o telematico (art. 615-ter c.p.) v. Cass., Sez. Un. Pen., 26 marzo 2015, n. 17325.

indipendentemente dallo svolgimento di attività professionali, siano a conoscenza o sospettino atti di violenza, quanto da parte di soggetti qualificati. Tra questi ultimi, si fa riferimento ai professionisti della sanità e, se la vittima è un minore, ai professionisti tenuti a obblighi di riservatezza.

La Direttiva, in ogni caso, non impone obblighi di segnalazione o denuncia, limitandosi a prevedere strumenti che incoraggino o favoriscano segnalazioni e denunce.

4.1. La situazione italiana.

Se, allora, Tra gli strumenti che, in Italia, favoriscono il contatto tra la vittima e le autorità competenti si segnala l'App Youpol, realizzata dalla Polizia di Stato, che, dal 2020, consente di segnalare episodi di violenza domestica da parte di vittime o testimoni, anche allegando contenuti multimediali (foto e video). Un potenziamento delle nuove tecnologie come strumento di segnalazione, a disposizione tanto delle vittime quanto dei testimoni, potrebbe certamente rafforzare il quadro di tutela offerto dall'Italia per i reati oggetto della Direttiva.

Le denunce da parte di professionisti tenuti all'obbligo di riservatezza sono regolate dalle norme generali in materia di denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio (art. 331 c.p.p.), con le sanzioni previste dai reati di omessa denuncia (art. 361, 362 c.p.) e omissione di referto (art. 365 c.p.).

Molte strutture sanitarie sono dotate di protocolli volti a individuare i casi di violenza contro le donne e violenza domestica, anche al fine di informare la vittima sulla possibile presa in carica da parte dei centri anti-violenza o sulla possibile denuncia alle autorità competenti. Sarebbe opportuno intensificare le attività di monitoraggio sull'impiego dei protocolli in questione, suggerendo altresì possibili miglioramenti.

5. Indagini e azione penale.

L'art. 15 della Direttiva sottolinea la celerità che deve caratterizzare le prime fasi di indagine, imponendo alle autorità competenti di agire «senza indugio» e «senza indebito ritardo».

Il § 5, poi, sembrerebbe stabilire, in caso di stupro, la regola della procedibilità d'ufficio.

La Direttiva valorizza le prime fasi di indagini, senza soffermarsi anche sulle fasi successive: si tratta, in realtà, di un aspetto decisivo, posto che il protrarsi del processo potrebbe non solo aumentare il rischio di vittimizzazione secondaria, ma anche compromettere le misure di protezione adottate nella fase preliminare, per una possibile decorrenza dei termini di applicazione delle stesse.

5.1. La situazione italiana.

La regolarità Il sistema penale italiano, specie dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 169 del 2019 e dalla legge n. 168 del 2023, prevede diverse disposizioni volte a velocizzare le indagini e i procedimenti giudiziari nei casi di violenza contro le donne e violenza domestica³¹.

L'art. 347, comma 3, c.p.p., relativo all'obbligo di riferire la notizia del reato, prevede che nei casi riconducibili all'oggetto della Direttiva (articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies, 612-bis e 612-ter del codice penale, ovvero dagli articoli 582 e 583-quinquies del codice penale 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, del medesimo codice penale) la polizia giudiziaria comunichi la notizia di reato immediatamente e anche in forma orale. L'art. 362-bis c.p.p., poi, prevede che il pubblico ministero assuma informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa. L'art. 370, secondo comma c.p.p. stabilisce che la polizia giudiziaria provveda senza ritardo agli atti delegati dal pubblico ministero.

Si segnala, inoltre, che l'art. 132-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale prevede che nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi è assicurata la priorità assoluta alle fattispecie di reato riconducibili alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

Gli obblighi introdotti dalla Direttiva, quindi, possono considerarsi sostanzialmente adempiuti da un punto di vista delle soluzioni legislative.

Si sottolineano, però, due criticità, una sostanziale e l'altra procedurale:

- a) il legislatore italiano non ha previsto meccanismi diretti ad una accelerazione concreta della fase predibattimentale e dibattimentale³²;
- b) la concreta attuazione delle norme risulta spesso difettosa, determinando la mancata applicazione degli strumenti pure previsti dalla legge. L'Italia, in effetti, ha riportato molte e significative condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio per una tardiva attivazione delle autorità competenti, da cui è derivata la morte della vittima o, comunque, il protrarsi della condizione di maltrattamento³³.

Una considerazione a parte merita il regime di procedibilità dello stupro, che, secondo il codice penale italiano, rientra nel più generale reato di violenza sessuale

³¹ A. MARANDOLA, *L'obbligo di immediata comunicazione della notizia di reato da Codice rosso*, in B. ROMANO – A. MARANDOLA (a cura di), *Codice rosso*, Pacini Giuridica, 2024, pp. 139 ss.

³² *Linee guida per l'applicazione della l. n. 168/2023 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli* (dott. Francesco Menditto), in questa *Rivista*, 7 dicembre 2023, p. 16, dove si rileva che non sono rari i casi in cui la prima udienza collegiale, in assenza di misura cautelare, venga fissata a distanza di 2 anni e 6 mesi dal primo rinvio a giudizio, aumentando il rischio di ridimensionamenti e ritrattazioni.

³³ Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, n. 41237/14, *Talpis c. Italia*; Corte EDU, Sez. II, 27 maggio 2014, n. 72964/10, *Rumor c. Italia*; Corte EDU, Sez. I, 7 aprile 2022, *Landi c. Italia*; Corte EDU, 16 giugno 2022, *Giorgi c. Italia*.

previsto dall'art. 609-*bis* c.p. Quest'ultimo prevede un regime di procedibilità misto: la violenza sessuale è, di regola, procedibile a querela di parte, che però è irrevocabile, mentre la procedibilità diviene d'ufficio nei casi più gravi individuati dalla legge.

Pare opportuno precisare che dalla Direttiva si ricava una distinzione tra la violenza sessuale e lo stupro, come avviene, ancor più chiaramente, nella Convenzione di Istanbul (art. 36). L'introduzione di una generalizzata procedibilità d'ufficio è invece difficilmente ipotizzabile per l'ordinamento italiano, visto che, come noto, la legge n. 66 del 1996 ha introdotto un'unica fattispecie di violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.), senza prevedere lo stupro come reato autonomo.

6. Valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime.

Gli artt. 16, 17 e 18 della Direttiva prevedono che, nei confronti delle vittime di violenza sessuale e violenza domestica, nella fase più precoce possibile, le necessità specifiche della vittima siano oggetto di una valutazione individuale: quest'ultima attiene, in particolare, al rischio rappresentato dall'autore del reato (esempio: rischio di reiterazione del reato, uso di armi, convivenza con la vittima, maltrattamento di minori, abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti, problemi di salute mentale, *stalking*), anche considerando dalla specifica situazione della vittima: tra i vari fattori da tenere in considerazione compare anche l'eventuale condizione di discriminazione intersezionale della vittima.

La valutazione, che deve avvenire evitando una vittimizzazione secondaria, è funzionale a individuare le specifiche esigenze di protezione della vittima, eventualmente indirizzandola presso i servizi di assistenza o attivando le più adeguate misure di prevenzione.

La valutazione del rischio (*risk assesment*) rappresenta non solo la *condicio sine qua non* per garantire un intervento tempestivo delle autorità competenti, ma anche il presupposto per la scelta delle misure di protezione di volta in volta più adeguate (gestione del rischio: *risk management*).

Nella violenza domestica, in particolare, la valutazione del rischio consente di individuare gli elementi del "ciclo della violenza"³⁴, di distinguere il mero conflitto tra partner (liti familiari) e il maltrattamento, di evitare ogni forma di colpevolizzazione della donna a fronte di condotte violente da parte dell'uomo³⁵.

6.1. La situazione italiana.

La valutazione individuale imposta dalla Direttiva rappresenta un aspetto di evidente rilevanza, anche perché le già citate condanne riportate dall'Italia per violenza

³⁴ L.E. WALKER, *The Buttered Woman*, 1979.

³⁵ Si tratta di aspetti chiaramente evidenziati da Cass., sez. VI pen., 15 settembre 2023, n. 37978.

della Convenzione europea dei diritti dell'uomo derivano spesso dalla mancata individuazione o dalla sottovalutazione della specifica situazione di rischio della vittima. La questione, sia pur legata alla formazione specifica delle autorità competenti, assume una sua autonomia nella strategia di reazione e di contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

Come già precisato, il legislatore italiano, con gli interventi più recenti (legge n. 69 del 2019 e legge n. 168 del 2023), ha introdotto norme volte a favorire una accelerazione dei procedimenti per questi reati: il fattore tempo, in effetti, diviene cruciale per contenere il rischio di una reiterazione della violenza o di una *escalation*.

Quanto alla valutazione individuale, nei termini indicati dalla Direttiva, sempre maggiore attenzione viene riservata ai protocolli per la valutazione del rischio di recidiva nei rapporti tra persone legate da un rapporto affettivo. Uno dei più noti è il c.d. protocollo SARA (*Spousal Assault Risk Assessment*), elaborato in Canada³⁶ e la cui applicazione, dal 2005, viene promossa anche in Italia. La versione italiana del modello attribuisce specifico rilievo anche al rischio nei confronti dei minori³⁷. Il modello si presta ad essere utilizzabile da figure professionali diverse tra loro (magistrati, forze dell'ordine, avvocati, assistenti sociali, psicologi) e il suo obiettivo coincide con quello indicato dalla direttiva: individuare i fattori di rischio e reagire attraverso gli strumenti più adeguati.

I dati a disposizione non consentono di valutare l'effettivo utilizzo in Italia di SARA o altri protocolli simili, ma la mancata attenzione alla valutazione individuale, anche mediante procedure e strumenti obbligatori, potrebbe rappresentare una causa di inadempimento degli obblighi imposti dalla Direttiva.

Al fine di un corretto adempimento, si potrebbe valutare anzitutto una "gestione statale" dei protocolli, per esempio attraverso una loro approvazione e implementazione da parte del Governo, attraverso il necessario coinvolgimento delle associazioni. Quanto alla vincolatività di questi strumenti, sono due i profili che vengono in considerazione: a) vincolatività della adozione del modello; b) vincolatività dell'azione conseguente, sulla base dei risultati ottenuti attraverso il modello. Nell'ottica di un intervento progressivo sul punto, potrebbe immaginarsi anzitutto che, per via legislativa, sia imposta l'adozione del modello almeno da parte delle forze dell'ordine e della magistratura, lasciando più ampi margini di discrezionalità nella scelta delle azioni conseguenti.

Si segnala, sul punto, il possibile impatto dell'intelligenza artificiale, che potrebbe consentire una gestione più rapida della valutazione della gestione del rischio, specie in occasione del primo contatto della vittima con le autorità competenti, ponendo però la necessità di valutazioni giuridiche ed etiche sull'impiego degli strumenti in questione³⁸.

³⁶ P.R. KROPP – S.D. HART – C.D. WEBSTER – D. EAVES, *Manual for the Spousal Assault Risk Assessment Guide*, 1994.

³⁷ A.C. BALDRY, *Dai maltrattamenti all'omicidio: la valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, 2020 (prima edizione 2006), FrancoAngeli.

³⁸ Sul sistema Viogén in Spagna, M.A. PRESNO LINERA, *Policía predictiva y prevención de la violencia de género: el sistema VioGén*, in *Revista de Internet, Derecho y Política*, 2023, pp. 1 ss.

7. Ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione. La Direttiva UE 2024/1385.

L'art. 19 della Direttiva prevede la necessità di assicurare ordini urgenti di allontanamento in situazioni di pericolo immediato per la salute o l'incolumità della vittima, nonché ordinanze restrittive e ordini di protezione.

In caso di vittima adulta, i provvedimenti in questione devono poter essere emessi su richiesta della vittima.

Al paragrafo 6, si precisa che la vittima deve avere la possibilità di essere prontamente informata in caso di violazione di uno di questi provvedimenti, che potrebbe avere un impatto sulla sua incolumità.

7.1. La situazione italiana.

Le misure di protezione previste dall'ordinamento italiano sono molte e variegate, progressivamente ampliate e rafforzate negli ultimi anni.

Si riporta, qui di seguito, un elenco esemplificativo³⁹:

- ammonimento del questore (art. 3 d.l. 14 agosto 2013, n. 93);
- misure di prevenzione (art. 4, lettera i-ter) e art. 6, comma 3.ter d.lgs. n. 159 del 2011);
- allontanamento dalla casa familiare (art. 282-bis c.p.p.);
- divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-ter c.p.p.);
- allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-bis c.p.p.);
- misure di vigilanza dinamica, da sottoporre a revisione trimestrale, a tutela della persona offesa (art. 3.1. d.l. n. 93 del 2013);
- arresto in flagranza (art. 380, comma 2, lettera i-ter) c.p.p.);
- arresto in flagranza differita (art. 382-bis c.p.p.);
- violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.);
- ordini di protezione in sede civile (artt. 342-bis e 342-ter c.p.);
- Comunicazioni dell'evasione e della scarcerazione (art. 90-ter c.p.p.).

Il quadro delineato dall'ordinamento italiano sembra complessivamente adeguato alle esigenze di tutela delineate dalla Direttiva.

Tra gli elementi di criticità, tuttavia, si segnalano i seguenti:

- specie in riferimento alle misure cautelari, non si affronta esplicitamente la posizione dei figli minori, anche riguardo al diritto di visita del soggetto

³⁹ *Amplius*, R. BENEDETTI – I. BOIANO, *Gli strumenti di protezione della vittima*, in *La violenza nei confronti delle donne*, cit., pp. 119 ss.

destinatario della misura: proprio l'incontro con i figli minori potrebbe rappresentare un fattore di rischio in riferimento alla reiterazione del reato⁴⁰;

- l'aspetto decisivo attiene alla tempestività delle misure di protezione, posto che, come già precisato, più volte la Corte europea dei diritti dell'uomo ha censurato il tardivo intervento delle autorità competenti.

Deve altresì precisarsi che l'art. 90-ter, comma 1-bis, c.p.p., che contiene gli obblighi di informazione alla persona offesa, stabilisce che le comunicazioni relative a scarcerazione, cessazione della misura di sicurezza detentiva, evasione e volontaria sottrazione alla misura di sicurezza siano oggetto di comunicazione obbligatoria alla persona offesa. La Direttiva, invece, prevede una mera possibilità, così come avviene, in generale anche nella Direttiva 2012/29/UE (art. 6, paragrafo 5). Il rischio più evidente nella obbligatorietà della comunicazione risiede nel rischio di vittimizzazione secondaria⁴¹.

8. Protezione della vita privata della vittima.

L'art. 20 della Direttiva stabilisce che, ai fini dei procedimenti penali, siano ammesse prove relative al comportamento sessuale della vittima o ad altri aspetti della sua vita privata a quello connessi, solamente se ciò sia pertinente e necessario.

L'obiettivo, quindi, è quello di valorizzare una protezione della vittima (anche) nel contesto del procedimento penale, contenendo altresì il rischio di vittimizzazione secondaria. La clausola «solamente se ciò sia pertinente e necessario», di per sé generica e scarsamente selettiva, risponde all'esigenza di bilanciare l'interesse alla vita privata (*sub specie*, volendo, di dignità umana) e il diritto di difesa.

8.1. La situazione italiana.

Nell'ordinamento italiano l'art. 472, comma 3-bis c.p.p. stabilisce che «il dibattimento relativo ai delitti previsti dagli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-ter, e 609-octies, del codice penale si svolge a porte aperte; tuttavia, la persona offesa può chiedere che si proceda a porte chiuse anche solo per una parte di esso. Si procede sempre a porte chiuse quando la parte offesa è minorenne. In tali procedimenti non sono ammesse domande sulla vita privata o sulla sessualità della persona offesa se non sono necessarie alla ricostruzione del fatto».

L'espressione «se non sono necessarie alla ricostruzione del fatto» risulta, a ben vedere, più specifica di quella contenuta nella Direttiva. L'obbligo di tutela, quindi, può considerarsi già adempiuto, senza contare che la tutela del diritto di difesa renderebbe difficilmente immaginabile una disposizione (ancor) più specifica.

⁴⁰ R. BENEDETTI – I. BOIANO, *Gli strumenti di protezione della vittima*, cit., p. 136.

⁴¹ A. MARANDOLA, *I nuovi obblighi informatici e le altre novelle*, in *Codice rosso*, cit., p. 235.

Nella sentenza *J.L. contro Italia* la Corte EDU ha condannato il nostro Paese per un abuso di stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie che, nel caso di specie, si era tradotto anche in domande sui comportamenti sessuali e sulla vita privata della vittima non pertinenti all'accertamento del reato di violenza sessuale⁴². L'impiego di argomentazioni giudiziarie basate su stereotipi sessisti è ancora molto diffuso, specie nelle decisioni dei giudici di merito⁴³. nella obbligatorietà della comunicazione risiede nel rischio di vittimizzazione secondaria⁴⁴.

9. Misure per la rimozione di materiale online.

L'art. 23 della Direttiva prevede delle misure volte alla rimozione di materiale *online*, quando a venire in considerazione siano i reati di condivisione di materiale intimo, molestie *online* e istigazione all'odio o alla violenza *online*.

L'aspetto più significativo è la possibilità per le autorità competenti di emanare ordini vincolanti, rivolti ai prestatori di servizi di *hosting* (art. 3, lettera g), punto iii) regolamento UE 2022/2065), per rimuovere il materiale in questione. Qualora la rimozione non sia possibile, è possibile rivolgere gli ordini di disabilitazione all'accesso del materiale anche a prestatori di servizi intermediari (art. 3, lettera g), regolamento UE 2022/2065, c.d. *Digital Service Act*) diversi dai prestatori dei servizi di *hosting*.

Devono però essere soddisfatte almeno le condizioni dell'art. 9, § 2, regolamento UE 2022/2065, a partire dal divieto di imporre obblighi generali di sorveglianza e di accertamento attivo dei fatti.

Si richiede, poi, il rispetto di principi di trasparenza e proporzione, nonché una tutela giurisdizionale per i fornitori destinatari di uno degli ordini previsti dalla Direttiva.

9.1. La situazione italiana.

L'art. 144-*bis* del d.lgs. n. 196 del 2003 (c.d. *Codice privacy*), introdotto dal d.l. n. 139 del 2021 e rubricato (riduttivamente) "*Revenge porn*", prevede che chiunque, compresi i minori ultraquattordicenni, abbia fondato motivo di ritenere che registrazioni audio, immagini o video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito che lo riguardano, destinati a rimanere privati, possano essere oggetto di invio, consegna, cessione, pubblicazione o diffusione attraverso piattaforme digitali senza il suo consenso ha facoltà di segnalare il pericolo al Garante per la protezione dei dati personali, il quale, nelle quarantotto ore dal ricevimento della segnalazione. Il Garante assumerà poi i necessari provvedimenti nei confronti dei gestori delle piattaforme digitali. Il terzo comma dell'art. 144-*bis* precisa che, per le finalità descritte al primo

⁴² Corte EDU, 27 maggio 2021, n. 5671/16, *J.L. c. Italia*.

⁴³ P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice rosso*, cit., pp. 77 ss.

⁴⁴ A. MARANDOLA, *I nuovi obblighi informatici e le altre novelle*, in *Codice rosso*, cit., p. 235.

comma, l'invio al Garante di registrazioni audio, immagini o video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito riguardanti soggetti terzi, effettuato dall'interessato, non integra il reato di cui all'articolo 612-ter c.p.

Di particolare interesse, poi, risulta la disposizione contenuta nel settimo comma dell'art. 144-bis, secondo la quale quando il Garante, a seguito della segnalazione, acquisisce notizia della consumazione del reato di cui all'articolo 612-ter c.p., anche in forma tentata, nel caso di procedibilità d'ufficio trasmette al pubblico ministero la segnalazione ricevuta e la documentazione acquisita.

La normativa interna sembra adempiere, nel complesso, agli obblighi imposti dalla Direttiva, sebbene siano ravvisabili alcune criticità della disciplina, anche per il difetto di coordinamento con le relative norme penali⁴⁵.

10. Il risarcimento del danno. La Direttiva UE 2024/1385.

L'art. 24 della Direttiva, inserendosi in una tendenza ormai da tempo affermata nel diritto internazionale ed europeo, prevede l'obbligo per gli Stati di garantire l'integrale risarcimento del danno alle vittime di violenza contro le donne e violenza domestica, anche nel corso del processo penale.

Non si fa riferimento all'indennizzo per le vittime.

10.1. La situazione italiana.

L'ordinamento italiano contiene, ovviamente, regole generali, che assicurino il risarcimento del danno da reato, patrimoniale e non patrimoniale, anche mediante la costituzione di parte civile nel processo penale.

La legge n. 168 del 2023 è intervenuta in materia di indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti (art. 16) e di provvisoria a titolo di ristoro anticipato a favore delle vittime o degli aventi diritto (art. 17).

Sussistono, però, alcune criticità.

Anzitutto, la scelta di far valere le pretese risarcitorie nel corso del processo penale è quella statisticamente prevalente, sebbene dalla costituzione di parte civile, come emerge dall'attuale prassi giudiziaria, potrebbero derivare paradossali effetti negativi della vittima: la richiesta economica, in altri termini, rischia di incidere negativamente sulla credibilità della vittima agli occhi del giudice⁴⁶.

⁴⁵ Amplius, G. PANEBIANCO, *La diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti: tra carenze della fattispecie incriminatrice e coadiuvanti extrapenalali*, in *GenIus*, 16 novembre 2022, pp. 20 ss.

⁴⁶ P. P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice rosso*, cit., p. 215: «La Corte di legittimità richiede ulteriori riscontri esclusivamente quando la persona offesa sia anche costituita parte civile, ritenendola, in tal caso, portatrice di una specifica pretesa economica la cui soddisfazione discende dal riconoscimento della responsabilità dell'imputato. Appare evidente che questo orientamento, quando non vi sono prove ulteriori oltre la dichiarazione della vittima (evenienza ricorrente nella gran parte dei casi in ragione della natura del reato) la scoraggia alla costituzione di parte civile e dunque all'esercizio di un proprio diritto, con ciò che ne

Con particolare riferimento alla liquidazione del danno, il giudice penale di merito può decidere di liquidare il risarcimento in via integrale oppure in via provvisoria, per la parte in riferimento alla quale si ritiene raggiunta la prova del danno (art. 539, secondo comma c.p.p.). Se, invece, le prove non consentono la liquidazione del danno, può pronunciare una generica condanna al risarcimento del danno, demandandone la liquidazione al giudice civile (art. 539, primo comma c.p.p.). Nella prassi accade spesso che il giudice penale opti per una condanna generica o in via provvisoria, rimettendo la decisione finale al giudice civile. La possibilità di ottenere l'integrale liquidazione del danno già in sede penale, ovviamente, renderebbe più effettiva la pretesa della vittima a veder soddisfatti, senza ritardo, i propri interessi, senza contare la più evidente valenza simbolica che, in questo modo, sarebbe assunta dalla pronuncia del giudice penale⁴⁷.

La genericità delle previsioni contenute nella Direttiva non sembra possa condurre a un superamento delle criticità nazionali, sulle quali, ad ogni modo, sarebbe opportuno aprire una riflessione al fine di meglio coordinare la tutela penale e quella civile.

La Direttiva, inoltre, nulla prevede in materia di indennizzo. Anche dopo le modifiche intervenute con la legge n. 169 del 2019 e la legge n. 168 del 2023, l'art. 11 della legge n. 122 del 2016 prevede come presupposto per l'indennizzo la commissione di un «reato doloso commesso con violenza alla persona», ferme restando altre fattispecie indicate nominativamente (per esempio, violenza sessuale o lesioni aggravate). Il riferimento alla violenza alla persona rischia di risultare eccessivamente riduttivo⁴⁸. La Corte di cassazione ha chiarito che nella nozione penalistica della violenza alla persona debbano comprendersi anche le diverse forme di violenza di genere⁴⁹, ma in assenza di precisazioni legislative resta comunque un aspetto problematico, che, come precisato, non sembra potersi risolvere attraverso la Direttiva.

11. Assistenza specialistica alle vittime.

Gli articoli 25, 26, 27 e 28 della Direttiva sono dedicati all'assistenza specialistica delle vittime, con disposizioni apposite per le vittime di violenza sessuale, mutilazioni genitali femminili e molestie sessuali.

La Direttiva mostra una certa cautela nel delineare la fisionomia e il ruolo dei servizi specializzati (*Women's Specialist Services*), specie in rapporto ai servizi generali⁵⁰.

conseguie in termini di riduzione dell'accesso delle donne alla giustizia».

⁴⁷ M. CIGNA, *Il risarcimento del danno*, p. 227.

⁴⁸ M. SCHIAVO, *Le novità in materia di indennizzo in favore delle vittime intenzionali violenti*, in *Codice rosso*, cit., pp. 261 ss.

⁴⁹ Cass., Sez. un. pen., 29 gennaio 2016, n. 10959.

⁵⁰ La poco chiara distinzione tra servizi specializzati e servizi generali di assistenza è sottolineata anche da Women Against Violence Europe (WAVE), *Public statement on the proposal for a Directive on Combating Violence Against Women and Domestic Violence*, 2022, § 3. In *Acceptance with Reservations: WAVE Network's Stance on the EU Directive Addressing Violence Against Women and Domestic Violence*, 2024, si critica il ruolo

La differenza tra servizi generali e servizi specializzati riguarda tre aspetti fondamentali:

- a) i servizi generali sono offerti dal settore pubblico: si pensi ai servizi sociali o ai servizi sanitari;
 - a.1) i servizi specializzati sono offerti per la maggior parte da organizzazioni non governative: si pensi ai centri antiviolenza e alle case rifugio;
- b) i servizi generali sono rivolti a un pubblico eterogeneo, di cui le vittime di violenza contro le donne o violenza domestica costituiscono una parte;
 - b.1) i servizi specializzati forniscono un supporto alle sole vittime di violenza contro le donne o violenza domestica;
- c) il personale dei servizi generali ha una formazione relativa anche alla violenza contro le donne o alla violenza domestica, che, tuttavia, si colloca in un contesto più ampio e, comunque, neutrale sul piano metodologico e culturale;
 - c.1) i servizi specializzati richiedono una formazione *ad hoc* sui temi della violenza contro le donne e la violenza domestica, che riguarda anche una profonda conoscenza culturale dei fenomeni in questione. I centri antiviolenza e le case rifugio dovrebbero essere gestiti in una prospettiva femminista o, comunque, capace di valorizzare la cultura di genere. Come chiarito dalla *Recommendations of EU-Expert Meeting in Jyväskylä* (1999), si tratta di servizi che dovrebbero essere gestiti da organizzazione di donne, in formazione permanente, che “credono nelle donne e aiutano e le donne”, con una prospettiva femminista capace di comprendere ed evidenziare le dinamiche della violenza di genere⁵¹.

Nella Convenzione di Istanbul, i servizi generali e quelli specializzati sono presi in considerazione dagli artt. 20 e 22, mentre l’art. 23 si riferisce alle case rifugio. Il rapporto esplicativo della Convenzione di Istanbul precisa che le case di accoglienza specializzate svolgono funzioni che vanno al di là del fornire un posto sicuro dove stare: offrono sostegno alle donne e ai loro figli, consentono loro di affrontare le esperienze traumatiche, di abbandonare le relazioni violente, di recuperare l'autostima e di gettare le basi per una vita indipendente di loro scelta. La Convenzione di Istanbul, inoltre, tiene

subordinato attribuito ai servizi specializzati.

⁵¹ T. MANENTE, *L'accesso alla giustizia*, in *La violenza nei confronti delle donne*, cit., p. 170. Secondo la definizione offerta da WAVE, *Public statement*, cit., § 3, «Women’s specialist services is a collective term used to define feminist services that support women and their children experiencing gender-based violence. These services include but are not limited to women’s support centres, shelters, helplines, rape crisis or sexual violence referral centres, and primary prevention services. WSS empower and support women and girls throughout the cycle of violence by putting their needs at the centre of all interventions, applying an intersectional approach, and working together with them, recognizing their agency. WSS are typically run by non-governmental feminist organisations that aim to advance women’s and girls’ human rights to enjoy a life free from all forms of violence.

WSS have for decades been agents of social, cultural, and political change promoting women’s equality in the wider society and challenging the patriarchal system which is the root cause of violence against women and girls. Not only do WSS provide vital services to women and their children, but they also serve as a laboratory for continuous innovation and development of practices and are the first to identify gaps in legislation and policy that affect women and areas for improvement. They are, therefore, vital partners to governments, policymakers, as well as to all other stakeholders working to end violence against women».

nettamente distinti i servizi specializzati da quelli generali, favorendo uno sviluppo dei primi indipendentemente dai secondi⁵².

La Direttiva non sembra altrettanto netta sul punto.

L'art. 25, paragrafo 1, rinvia, per la definizione dei servizi di assistenza specialistica, all'art. 8, paragrafo 3, e all'art. 9, paragrafo 3 della direttiva 2012/29/UE. Si precisa poi che, se i servizi di assistenza specializzata non sono forniti come parte integrante dei servizi generali di assistenza, si rende necessario un coordinamento tra le due forme di assistenza. Qualora i servizi di assistenza specialistica siano prestati da organizzazioni non governative, gli Stati membri forniscono i finanziamenti adeguati, tenendo conto, però, della quota di servizi specialistici già forniti dalle autorità pubbliche. Il paragrafo 4 dell'art. 25 prevede anche che gli Stati membri prestino i servizi di assistenza specialistica, inclusi quelli provenienti da organizzazioni non governative, in una medesima sede, coordinando i servizi attraverso un punto di contatto.

L'impressione è che non si valorizzi la necessaria indipendenza dei servizi di assistenza specialistica, i quali, anzi, parrebbero assumere una posizione subalterna rispetto ai servizi di assistenza generali. Neppure si valorizza la prospettiva femminista e/o di genere cui l'attività dell'assistenza specialistica dovrebbe essere ispirata: il rinvio alla Direttiva vittime sembrerebbe confermare la "neutralità culturale" che fa da sfondo alla Direttiva. Anche la omogenea distribuzione geografica sull'intero territorio nazionale, che rappresenta un'esigenza cruciale per garantire una tutela effettiva, non compare in maniera esplicita e univoca nell'art. 25 della Direttiva.

Tra le previsioni più significative contenute nell'art. 25, si segnala la necessità di rendere i servizi facilmente accessibili e prontamente disponibili, anche *online* o attraverso altri mezzi adeguati, come le TIC (paragrafo 2).

Di particolare interesse, poi, è la necessità di emanare orientamenti e protocolli che orientino nella individuazione e nella gestione del rischio e che consentano di evitare la vittimizzazione secondaria: si fa riferimento, in particolare, ai professionisti della sanità e dei servizi sociali (paragrafo 5). Devono essere emanati, poi, ulteriori protocolli relativi all'assistenza medica di prima necessità adeguata alle vittime (paragrafo 6).

11.1. Assistenza specializzata alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili e di molestie sessuali sul lavoro.

Gli artt. 26, 27 e 28 della Direttiva contengono disposizioni per l'assistenza specialistica alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili e di molestie sessuali sul lavoro.

Solo la fattispecie di mutilazioni genitali femminili, come precisato, trova esplicito riconoscimento nella Direttiva (art. 3). Per la violenza sessuale e le molestie

⁵² Art. 22 Convenzione di Istanbul: «Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per fornire o, se del caso, predisporre, secondo una ripartizione geografica appropriata, dei servizi di supporto immediato specializzati, nel breve e lungo periodo, per ogni vittima di un qualsiasi atto di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione».

sessuali sul lavoro, invece, si prevede un obbligo di assistenza specializzata, ma non un obbligo di criminalizzazione, rinviando sul punto alla legislazione dei singoli Stati.

Nell'art. 26 si precisa che i centri anti-stupro e anti-violenza possono far parte del sistema sanitario nazionale e che, in ogni caso, assicurano l'accesso della vittima a esami medici e medico-legali (paragrafo 1). Gli Stati, poi, devono garantire una adeguata distribuzione geografica sul territorio (paragrafo 4).

Quanto all'art. 27, si segnala la necessità di fornire alle vittime di mutilazioni genitali femminili le informazioni sui servizi che eseguono interventi di ricostruzione chirurgica dei genitali e del clitoride.

Nell'art. 28, infine, si stabilisce che, per i casi di molestie sessuali, gli Stati membri assicurano la disponibilità di servizi di consulenza per vittime e datori di lavoro, anche in riferimento alle informazioni su come affrontare adeguatamente queste molestie e su come allontanare l'autore del reato dal luogo di lavoro.

11.2. *Case rifugio.*

L'art. 30 della Direttiva fa riferimento alle case rifugio e ad altre sistemazioni temporanee, rinviando all'art. 9, paragrafo 3, direttiva 2019/29/UE. Nella Convenzione di Istanbul il riferimento è all'art. 23). Di particolare interesse risulta l'esplicita menzione, tra le finalità di queste strutture, quella di favorire il ritorno a una vita indipendente.

Devono essere poi garantiti appositi spazi per le donne con i minori.

La tutela deve essere garantita indipendentemente da nazionalità, cittadinanza, luogo di residenza o status di soggiorno.

11.3. *La situazione italiana.*

In Italia i servizi specializzati sono offerti essenzialmente dai centri antiviolenza, che a volte assumono anche le funzioni di casa rifugio⁵³ e che hanno le competenze necessarie per offrire assistenza e supporto alle vittime di violenza contro le donne e violenza domestica.

Per molti anni i centri antiviolenza sono stati disciplinati solo da leggi regionali, con significative differenze sul territorio nazionale. La legge n. 119 del 2013, che ha convertito, con modificazioni il d.l. n. 93 del 2013, ha previsto un piano di finanziamento

⁵³ Rapporto GREVIO 2020, §§ 144 ss.

dei centri esistenti e di promozione di nuove strutture, introducendo un sistema che prevede una interazione tra Stato e regioni.

Le criticità principali sono costituite tanto dalla disponibilità di finanziamenti sufficienti quanto da un'esplicita valorizzazione della cultura di genere nell'attività di assistenza alle vittime⁵⁴.

Per le ragioni già chiarite, non sembra che, sul punto, la Direttiva sia in grado di migliorare la situazione italiana.

12. Linea di assistenza telefonica.

L'art. 29 della Direttiva prevede che gli Stati membri si dotino di linee di assistenza telefonica gratuite e disponibili 24 ore su 24 e sette giorni alla settimana, per fornire informazioni e assistenza alle vittime. Le linee in questione possono essere gestite dai servizi di assistenza specialistica, anche attraverso strumenti *online*. I dati forniti sono trattati in via riservata e garantendo l'anonimato. La prestazione del servizio deve avvenire, per quanto possibile, in una lingua che le vittime comprendono, anche mediante un servizio di interpretazione telefonica. Gli Stati sono incoraggiati a garantire un coordinamento con il numero armonizzato dell'UE (116 016).

Rispetto all'art. 24 della Convenzione di Istanbul, è da segnalare con favore l'esplicita menzione degli strumenti *online* e della necessità di superare le difficoltà di comprensione linguistica.

12.1. La situazione italiana.

Dal 2006, in Italia è attivo, 24 ore su 24, il numero gratuito di pubblica utilità 1522, che offre una prima risposta alle richieste di aiuto delle vittime di violenza, anche attraverso un'attività di orientamento verso i servizi socio-sanitari pubblici e privati presenti sul territorio nazionale.

È inoltre attivo un numero verde per le vittime di mutilazioni genitali femminili (800 300 558), gestito dalla Polizia di Stato.

Si tratta strumenti che, in astratto, sembrano rispondere agli obblighi previsti dalla Direttiva, rendendosi però necessaria una verifica sulla concreta efficienza dei servizi forniti.

⁵⁴ T. MANENTE, *L'accesso alla giustizia*, cit., p. 23.

13. Assistenza delle vittime minori e incolumità del minore.

L'art. 31 della Direttiva prevede l'obbligo di assistenza adeguata al minore che sia stato vittima di violenza contro le donne o violenza domestica o che sia stato testimone di questi atti.

Se è necessario prevedere una sistemazione temporanea, i minori sono collocati in via prioritaria con altri familiari, a partire dal genitore non violento, in alloggi temporanei dotati di servizi di sostegno.

È decisivo il principio dell'interesse superiore del minore.

L'art. 32, poi, precisa che i fatti di violenza contro le donne o violenza domestica debbano essere presi in considerazione per valutare il superiore interesse del minore nell'ambito dei procedimenti civili. Devono essere allestiti dei luoghi che consentano un contatto sicuro tra il minore e il genitore indagato per violenza contro le donne o violenza domestica, purché sia sempre garantito il diritto di visita.

Anche in questa parte della Direttiva, forse, emerge quella "neutralità culturale" che si è più volte segnalata. Il riferimento al principio del miglior interesse del minore (*best interests of the child*)⁵⁵, pur necessario, rischia di risultare da solo insufficiente, specie se non si chiarisce da cosa il minore dovrebbe essere tutelato e quale sia la finalità di questa tutela. Sarebbe opportuno precisare che l'interesse del minore va valutato tenendo conto degli specifici rischi, anche per la madre, collegati alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Il diritto di visita, per esempio, rappresenta spesso l'occasione per una reiterazione della violenza nei confronti della madre e, quindi, nei confronti del minore: andrebbe quindi esplicitato il necessario collegamento tra la valutazione delle specifiche esigenze della vittima, ampiamente valorizzate dalla Direttiva, e il superiore interesse del minore.

La Convenzione di Istanbul è molto più esplicita su questi aspetti. L'art. 31, in particolare, stabilisce che le parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della convenzione, precisando altresì che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non deve compromettere i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini.

Si segnala, inoltre, che la Direttiva non contiene un divieto di mediazione penale obbligatoria, analogo a quello previsto dall'art. 48 della Convenzione di Istanbul.

⁵⁵ Il riferimento obbligato è all'art. 3, par. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo (CRC) del 1989: «*in all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration*». Sulla potenziale indeterminatezza del principio del *best interests of the child*, a volte considerato erroneamente come "prevalente" e, quindi, sottratto alla logica del bilanciamento, E. LAMARQUE, *Prima i bambini. Il principio del best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Feltrinelli, 2016, spec. p. 100.

13.1. La situazione italiana.

L'adeguata valutazione delle peculiarità della violenza domestica per la tutela dei soggetti minori è stata oggetto di discussione anche in Italia, specie a seguito delle osservazioni contenute nel rapporto GREVIO sull'Italia del 13 gennaio 2020 nonché di alcuni interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel rapporto GREVIO si sottolinea che la violenza nelle relazioni intime è un fattore chiave per definire l'affidamento del bambino. Un sistema basato sul raggiungimento di accordi da parte dei genitori nel miglior interesse del bambino, si rivela inadeguato per le coppie la cui relazione è stata viziata dalla violenza, posto che la violenza tra partner indica uno squilibrio di potere nella relazione che può influenzare negativamente la capacità di negoziare in modo equo e di arrivare ad un accordo reciprocamente accettabile. Gli incontri congiunti tra il genitore violento e la vittima per raggiungere un accordo sull'affidamento possono essere visti come una mediazione obbligatoria, in violazione dell'art. 48 della Convenzione di Istanbul⁵⁶.

Il GREVIO, inoltre, aveva notato con estrema preoccupazione la diffusa prassi dei tribunali civili di considerare una donna che solleva la problematica della violenza domestica come un motivo per non partecipare agli incontri e opporsi all'affidamento o alle visite, come un genitore "non collaborativo" e quindi una "madre inadatta", anche sulla base della discussa categoria della "sindrome di alienazione parentale", che produrrebbe effetti nocivi per il minore. Si renderebbe quindi necessario un più adeguato coordinamento tra le attività dei tribunali civili e di quelli penali, al fine di valorizzare le peculiarità della violenza domestica nei provvedimenti che attengono all'affidamento e alle visite dei minori⁵⁷.

Queste considerazioni sono state ampiamente valorizzate dalla Corte EDU in ricorsi che hanno riguardato l'Italia. In un caso, la Corte di Strasburgo ha ravvisato una violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) per la mancata protezione di due minori, costretti a incontrare il padre violento, per tre anni, in un ambiente non sufficientemente sicuro. A ciò era seguita la sospensione della responsabilità genitoriale della madre, per la sua ostilità a un rapporto padre-figlio, dopo che la donna aveva rifiutato di partecipare agli incontri, lamentando una mancanza di sicurezza degli stessi. La Corte ha ritenuto che le misure adottate dallo Stato per la protezione del minore fossero risultate insufficienti, stigmatizzando non solo la prevalenza riconosciuta al c.d. diritto alla bigenitorialità del padre violento, ma anche la mancata considerazione degli episodi di violenza domestica subiti dalla madre e dai figli. A ciò si aggiunge, secondo la Corte, la vittimizzazione secondaria cui andrebbero

⁵⁶ Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 13 gennaio 2020, § 184. Si tratta delle considerazioni svolte dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) in occasione della loro valutazione dello stato di attuazione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Italia.

⁵⁷ Rapporto di Valutazione, cit., § 185.

incontro le madri vittime di violenza domestica che si oppongono a una prosecuzione del rapporto tra i figli e l'autore della violenza⁵⁸.

La “neutralità” della Direttiva su questi aspetti non consente di ipotizzare un impatto significativo né sulla legislazione né sulle prassi italiane.

14. Assistenza alle vittime con esigenze intersezionali e ai gruppi a rischio.

L'art. 33 della Direttiva prevede l'obbligo di assicurare un'assistenza specifica alle vittime di discriminazioni intersezionali che sono maggiormente a rischio di violenza contro le donne e violenza domestica.

Si tratta certamente di disposizioni apprezzabili, per le quali, tuttavia, valgono le perplessità già evidenziate a proposito dei servizi di assistenza specialistica, anche in riferimento alla metodologia culturale cui fare riferimento.

15. Prevenzione e intervento precoce. Coordinamento e cooperazione.

Gli artt. 34-37 della Direttiva prevedono significative misure di prevenzione primaria, nella cui definizione, come già precisato, emerge con chiarezza quella “prospettiva di genere” che, invece, sembrerebbe più carente nel resto della Direttiva.

L'art. 34 fa riferimento a campagne o programmi di sensibilizzazione e di informazione finalizzate, tra l'altro, a contrastare gli stereotipi di genere dannosi, a promuovere l'uguaglianza di genere, il rispetto reciproco e il diritto all'integrità personale, incoraggiando soprattutto uomini e ragazzi a fungere da modelli di riferimento virtuosi.

L'art. 35 prevede misure specifiche per promuovere il consenso nelle relazioni sessuali, basandosi sui principi di uguaglianza di genere e non discriminazione, anche al fine di diffondere maggiore consapevolezza sul fatto che il sesso non consensuale è considerato reato.

L'art. 36 è invece dedicato alla formazione e informazione dei professionisti che, a vario titolo, sono chiamati a gestire i fenomeni di violenza contro le donne e violenza domestica: forze di polizia, magistrati, avvocati, professionisti della sanità, ma anche i professionisti dell'informazione, nonché, con specifico riguardo alle molestie sessuali sui luoghi di lavoro, il personale con funzioni di vigilanza sui luoghi di lavoro.

Gli artt. 38-44 della Direttiva prevedono azioni di coordinamento delle politiche a livello nazionale, anche attraverso una cooperazione con le organizzazioni non governative (art. 41). Di fondamentale importanza è poi l'attenzione alla raccolta dei

⁵⁸ Corte EDU, 10 novembre 2022, *I.M. v. Italia*, su cui S. VITTI, [I giudici non rispettano la Convenzione di Istanbul e la Corte EDU condanna l'Italia per l'ennesima volta](#), in questa *Rivista*, 20 gennaio 2023. V anche. Corte EDU, 22 gennaio 2022, *D.M. e N c. Italia*, con commento di N. CARDINALE, [Il mancato sostegno alle madri vittime di violenza domestica: una nuova condanna per l'Italia da parte della Corte EDU](#), in questa *Rivista*, 1^o marzo 2022.

dati, al fine di identificare le reali dimensioni della violenza contro le donne e della violenza domestica (art. 44).

15.1. *La situazione italiana.*

L'assenza di dati ufficiali su questi temi rende difficile valutare la situazione italiana attuale. È innegabile che, specie dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, siano stati compiuti significativi passi in avanti nella consapevolezza e nella formazione sui temi della violenza contro le donne e della violenza domestica, anche se i risultati raggiunti non sembrano del tutto soddisfacenti.

Quanto alla formazione permanente dei professionisti, l'art. 5 della l. n. 69 del 2019 prevede l'attivazione di corsi di formazione per il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia penitenziaria. Si registrano, però, ritardi e inefficienze nella concreta attuazione della norma⁵⁹. L'art. 6, primo comma, della l. n. 168 del 2023, invece, prevede la predisposizione di apposite linee guida nazionali al fine di orientare una formazione adeguata e omogenea degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza. Il secondo comma dell'art. 6, poi, stabilisce che nelle linee programmatiche relative alla formazione dei magistrati siano inserite iniziative specifiche in materia di contrasto alla violenza contro le donne e della violenza domestica. Non si tratta, ad ogni modo, di corsi obbligatori⁶⁰. Si tratta, complessivamente, di disposizioni ancora inadeguate, che potrebbero porre dei problemi di compatibilità rispetto agli obblighi imposti dalla Direttiva.

Le azioni e le misure in tema di informazione e di formazione devono essere indubbiamente rafforzate, valorizzando il ruolo delle organizzazioni femministe, delle scuole e delle università.

Uno sforzo analogo deve riguardare le attività di monitoraggio, che devono avere ad oggetto tanto i numeri della violenza quanto le politiche effettivamente realizzate a livello nazionale e regionale, garantendo risultati trasparenti e agevolmente accessibili. Il GREVIO, nel già citato Rapporto del 2020, aveva sottolineato, in riferimento a diversi aspetti, la difficoltà di reperire dati e informazioni chiari ed esaustivi.

16. Conclusioni.

Nonostante la Direttiva UE 2024/1385 intervenga, in maniera opportuna, a colmare una lacuna nel diritto eurounitario, l'impressione complessiva è più quella di un'occasione mancata che di una sfida raccolta.

La Convenzione di Istanbul avrebbe dovuto rappresentare una base minima per le azioni di prevenzione e contrasto della violenza di genere, della violenza maschile

⁵⁹ P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice Rosso*, cit., p. 548.

⁶⁰ P. DI NICOLA TRAVAGLINI – F. MENDITTO, *Il nuovo codice Rosso*, cit., p. 555.

contro le donne e della violenza domestica. Dopo tredici anni, l'intervento dell'Unione europea si è collocato, per molti aspetti, al di sotto di quella soglia minima, lasciando quindi immaginare un impatto minimo sulle criticità che ancora si registrano nell'ordinamento italiano.

Un primo arretramento si segnala, anzitutto, sul piano delle premesse da cui muove l'intervento del legislatore europeo: fin dalle definizioni generali si avverte l'assenza dei concetti di "genere" e di "violenza di genere", ma è sul piano della assistenza specialistica alle vittime e della tutela dei minori che la "neutralità culturale" della Direttiva rischia di risultare maggiormente penalizzante.

Quanto agli obblighi di criminalizzazione, la pur condivisibile attenzione riservata alla violenza *online* non risolve le questioni problematiche sul versante della "tradizionale" violenza *offline*: l'assenza di fattispecie come la violenza sessuale e (soprattutto) le molestie sessuali è certamente significativa, specie perché si tratta di reati che presentano molte criticità nel codice penale italiano. Le nuove forme di *cyber*-violenza, del resto, dovranno confrontarsi con il rispetto dei principi generali che regolano la materia penale, a partire da quelli di offensività e di determinatezza.

Anche in riferimento alle disposizioni processuali la (fisiologica) genericità della Direttiva non sembra in grado di superare alcune criticità riscontrabili nell'attuale legislazione italiana.

Un possibile impatto positivo potrebbe registrarsi sul versante della individuazione e gestione del rischio, specie se si riuscissero a introdurre protocolli uniformemente applicati sul territorio nazionale, che, almeno nella fase del primo contatto della vittima con le autorità competenti, contribuiscano all'individuazione delle specifiche esigenze della vittima.

Di particolare interesse, invece, risultano le disposizioni relative alla prevenzione primaria, dalle quali traspare altresì una maggiore attenzione alle cause socio-culturali della violenza contro le donne e della violenza domestica. Analoghe considerazioni valgono per l'obbligo di formazione dei professionisti chiamati a gestire la violenza contro le donne e la violenza domestica.

L'auspicio, dunque, è che la Direttiva costituisca un'occasione per accrescere la consapevolezza sulla violenza contro le donne e la violenza domestica, come fenomeni tanto giuridici quanto, a monte, sociali e culturali. Diviene fondamentale una strategia coerente e capillare sul piano delle campagne di sensibilizzazione, dell'istruzione ad ogni livello (dalla scuola primaria all'Università), della formazione professionale, dell'affinamento della legislazione penale: l'obiettivo comune dovrebbe essere quello di superare le distorsioni derivanti da un modello sociale e culturale sessista, riconoscerne tempestivamente le manifestazioni e reagire in maniera adeguata sul piano strettamente repressivo.

La premessa dalla quale (anche) il diritto deve muovere, ad ogni modo, è quella per cui la neutralità culturale è strutturalmente incompatibile con un'azione di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne e della violenza domestica: ogni intervento che neghi o ridimensioni la matrice socio-culturale della violenza maschile contro le donne è destinato a raggiungere risultati solo parziali o, addirittura, a fallire. Si tratta, infine, di una strategia che richiede risorse umane, ma anche (e soprattutto)

3/2025

economico-finanziarie: fino a quando le leggi di riforma si concluderanno con una “clausola di invarianza finanziaria”, ogni buona intenzione è destinata a restare poco più che un auspicio condiviso.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**