CAMERA DEI DEPUTATI SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **4**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

(istituita con legge 9 febbraio 2023, n. 12)

(composta dai deputati: *Semenzato* Presidente, *Almici, Ascari, Bonetti, Caretta, Dalla Chiesa, Ferrari, Forattini, Gebhard, Ghio, Lancellotta, Loizzo, Morfino, Patriarca, Pulciani, Ravetto* Segretario, *Zanella* Segretario, *Zurzolo* e dai senatori: *Ancorotti, Biancofiore, Bilotti, Campione, Cosenza, Cucchi, D'Elia* Vicepresidente, *Fallucchi, Leonardi* Vicepresidente, *Maiorino, Minasi, Sbrollini, Sensi, Ternullo, Testor, Tosato, Unterberger, Valente*)

RELAZIONE SULLA RICOGNIZIONE DEGLI ASSETTI NORMATIVI IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA VIOLENZA DI GENERE PER LA REDAZIONE DI UN TESTO UNICO (ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *n)*, della legge 9 febbraio 2023, n. 12)

(Relatrice: **on. Semenzato**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 31 luglio 2024

Comunicata alle Presidenze il 31 luglio 2024
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 9 febbraio 2023, n. 12

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa 16

1. Testo Unico 19

1.1 La funzione 19

1.2 Le tipologie: i testi unici normativi e compilativi 20

1.3. Il dato normativo 21

1.4. La finalità 23

2. Struttura del testo unico della violenza di genere 25

2.1 La suddivisione 25

Prima area tematica 32

1. Linee telefoniche di sostegno 32

1.1 Il «1522» 32

2. Applicazioni per *smartphone* 34

2.1 L'applicazione «Youpol» 34

2.2 L'applicazione «Bright Sky» 35

2.3 L'applicazione «Where are U» 36

3. Segnale universale di aiuto 36

3.1 Il Signal for Help 36

4. Soggetti istituzionali 37

4.1 La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere 37

4.2 La Cabina di regia istituzionale e l'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza economica 39

5. Misure di sensibilizzazione e divulgazione 39

5.1 Il Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica . 39

5.2 Il Piano strategico nazionale per la parità di genere 42

5.3. Azioni per i centri antiviolenza e le case-rifugio 43

6. Formazione 43

6.1 Le iniziative formative in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica 43

6.2 La formazione dei magistrati 45

6.3 La formazione degli operatori di polizia 47

6.4 Le mutilazioni genitali femminili: formazione, sensibilizzazione e campagne informative 48

7. Istruzione 50

7.1 L'educazione alla parità, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni 50

7.2 Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica 53

7.3 Fondo per la diffusione della cultura della legalità 59

7.4 Educazione digitale: le disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo 60

7.5 Applicazioni di controllo parentale nei dispositivi di comunicazione elettronica 70

7.6 Alfabetizzazione digitale e mediatica a tutela dei minori e campagne informative 72

7.7 Il V Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva 74

8. Cultura 75

8.1 I provvedimenti urgenti e cautelari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la disabilitazione dell'accesso a contenuti diffusi abusivamente 75

8.2 La tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo 76

9. Sport 77

9.1 Fattori di rischio e contrasto alla violenza di genere nello sport 77

10. Monitoraggio 80

10.1 La rilevazione dei dati 80

10.2 Le «3P» nel sistema informativo ISTAT 82

10.3 Le disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere 83

Seconda area tematica 94

1. Misure in materia di sicurezza pubblica 94

1.1. Piano straordinario di controllo del territorio 94

1.2 La videosorveglianza e i patti per la sicurezza urbana 95

2. Diritti civili e politici 96

2.1 Elezione della Camera dei deputati 96

2.2 Verifiche sulle liste dei candidati 100

2.3 I sistemi elettorali regionali … 100

2.4 La par condicio 104

2.5 I partiti politici 106

2.6. La magistratura 107

2.7 Il Parlamento Europeo 108

3. Tutela anticipata della persona dalla violenza di genere 110

3.1 Pari opportunità e il principio del gender mainstreaming 110

3.2 Le politiche di pari opportunità 113

3.3 Il consigliere e le consigliere di parità 115

3.4 L'eguaglianza morale e giuridica nei rapporti tra coniugi 116

3.5 La violenza nelle relazioni familiari 118

4. Le pari opportunità nel lavoro 119

4.1 Le discriminazioni 119

4.2 Il licenziamento discriminatorio 123

4.3 La parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro 124

4.4 La valutazione dei rischi 126

4.5 La tutela giudiziaria 126

5. La promozione delle pari opportunità 130

5.1 Le azioni positive 130

5.2 La certificazione della parità di genere 131

5.3 Le azioni positive nelle pubbliche amministrazioni 131

5.4 Le azioni positive nel settore radiotelevisivo 132

5.5 Le misure a sostegno della flessibilità di orario 132

5.6 La prevenzione delle discriminazioni ... 133

6. La tutela e il sostegno della maternità e paternità ... 133

6.1 Il divieto di discriminazioni ... 133

7. L'imprenditoria femminile ... 134

7.1 Le azioni positive ... 134

7.2 Gli incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego ... 135

7.3 Il fondo a sostegno dell'impresa femminile ... 136

7.4 L'equilibrio tra i generi negli organi delle società quotate ... 137

7.5 Il bonus donne ... 137

7.6 La parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura ... 138

8. Il pubblico impiego ... 139

8.1 Il contrasto alla violenza nei luoghi di lavoro ... 139

8.2 Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità (CUG) ... 140

8.3 Il bilancio di genere ... 141

9. I minori ... 141

9.1 L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ... 141

9.2 Il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET ... 141

9.3 Gli obblighi dei tour operator ... 142

9.4 Le attività di coordinamento ... 142

9.5 L'attività di contrasto ... 144

Terza area tematica ... 145

1. Norme del codice civile: matrimonio e unioni civili ... 145

1.1 L'annullamento del matrimonio contratto a seguito di violenza ed errore ... 145

1.2 Il matrimonio putativo ... 146

1.3 Le unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze ... 146

1.4 I diritti e i doveri reciproci dei coniugi ... 150

1.5 La separazione personale ... 153

1.6 La responsabilità genitoriale 155

2. Gli ordini di protezione del giudice civile 155

3. L'indegnità a succedere 157

3.1 I presupposti 157

3.2 La sospensione dalla successione 158

4. Gli strumenti di tutela nel processo civile 159

4.1 La riforma Cartabia 159

4.2. Il procedimento in caso di allegazione di abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere 160

5. Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie 163

5.1 La composizione e le funzioni 163

6. Il patrocinio a spese dello Stato 165

6.1 I presupposti 165

6.2 Gli orfani per crimini domestici 166

6.3 La nomina del difensore 166

7. Le funzioni del Pubblico Ministero 166

7.1 I presupposti 166

7.2 Le attribuzioni del procuratore della Repubblica 167

7.3 La titolarità dell'azione penale 168

7.4. Il pubblico ministero nelle cause civili in tema di famiglia 169

8. I rapporti familiari agli effetti della legge penale 174

8.1 Il prossimo congiunto 174

8.2 Il rapporto di parentela, di coniugio e di uniti civilmente 176

9. Le fattispecie di reato 176

9.1 La violazione dei provvedimenti di allontanamento e del divieto di avvicinamento 176

9.2 La mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice 177

9.3 L'istigazione a delinquere 178

9.4 Gli atti osceni 179

9.5 Lo sfruttamento della prostituzione 180

9.6 La bigamia 181

9.7 L'induzione al matrimonio mediante inganno 182

9.9 L'incesto 184

9.10 Gli attentati alla morale famigliare commessi col mezzo della stampa periodica 184

9.11 La violazione degli obblighi di assistenza famigliare 185

9.12 L'abuso dei mezzi di correzione o di disciplina 186

9.13 I maltrattamenti contro familiari e conviventi 186

9.14 La sottrazione di minori e incapaci 190

9.15 L'omicidio e il femminicidio 191

9.16 L'infanticidio 195

9.17 L'omicidio del consenziente 195

9.18 L'istigazione o aiuto al suicidio 196

9.19 Le percosse 196

9.20 Le lesioni personali 197

9.21 L'omicidio preterintenzionale 200

9.22 Le circostanze aggravanti 200

9.23 La morte o le lesioni come conseguenza di altro delitto 200

9.24 L'omicidio colposo 200

9.25 Le lesioni personali colpose 201

9.26 L'abbandono di persone minori o incapaci 201

9.27 L'omissione di soccorso 202

9.28 L'interruzione di gravidanza 202

9.29 La diffamazione 203

9.30 La riduzione o il mantenimento in schiavitù o servitù 204

9.31 La prostituzione e la pornografia minorile 205

9.32 L'impiego di minori nell'accattonaggio 207

9.33 La tratta di persone 207

9.34 La propaganda e l'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa 211

9.35 Il sequestro di persona 212

9.36 La violenza sessuale 212

9.37 La violenza privata 220

9.38 La minaccia 221

9.39 Gli atti persecutori (c.d. stalking) 222

9.39 La diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti 224

9.40 Lo stato di incapacità procurato mediante violenza 226

9.41 La tortura 226

9.42 La violazione di domicilio 228

9.43 Le interferenze illecite nella vita privata 229

9.44 L'accesso abusivo a sistema informatico o telematico 230

9.45 La tutela penale delle comunicazioni 230

9.46 I reati contro il patrimonio in ambito familiare 231

9.47 Le molestie 234

9.48 La divulgazione delle generalità o dell'immagine di persona offesa da atti di violenza sessuale . 236

10. La responsabilità degli enti 237

10.1 I presupposti 237

10.2 I reati presupposti 237

11. Le disposizioni comuni del codice penale 239

11.1 Il delitto tentato 239

11.2 Le circostanze del reato 241

11.3 L'imputabilità 243

11.4 L'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto 244

11.5 L'estinzione del reato per condotte riparatorie 245

11.6 La sospensione condizionale della pena 245

11.7 La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato 247

12. La notizia di reato 248

12.1 La querela: aspetti sostanziali 248

13. I diritti della persona offesa dal reato 249

13.1 I diritti, le facoltà e le informazioni 249

13.2 La costituzione di parte civile 253

13.3 Le altre notizie di reato (denuncia e referto) 256

13.4 La querela: aspetti processuali 258

14. I mezzi di ricerca delle prove 260

14.1 I limiti di ammissibilità delle intercettazioni per i reati contro la persona 260

15. Le indagini preliminari 260

15.1 L'attività della polizia giudiziaria 260

15.2 L'attività del pubblico ministero 261

15.3 I termini e la chiusura delle indagini preliminari 264

16. Le indagini preliminari 265

16.1 Le misure precautelari 265

17. Le misure cautelari 271

17.1 I presupposti 271

17.2 Le tipologie 274

17.3 Le misure urgenti di protezione della persona offesa 280

17.4 La valutazione del rischio: aspetti problematici 280

17.5 La trattazione spedita degli affari nella fase cautelare 283

18. L'esame della persona vulnerabile 284

18.1 L'incidente probatorio 284

19. I riti alternativi 295

19.1 Il giudizio abbreviato 295

19.2 L'applicazione della pena su richiesta delle parti 296

20. Il dibattimento 297

20.1 Il procedimento a porte chiuse 297

20.2 I requisiti della prova in casi particolari 297

20.3 L'esame testimoniale 297

20.4 L'indegnità a succedere 300

20.5 Le comunicazioni al giudice civile 301

20.6 Il diritto all'oblio 301

21. Le misure di tutela patrimoniale 302

21.1 Il sequestro conservativo 302

21.2 La condanna generica ai danni e la provvisionale 302

22. L'ordine di protezione europeo 303

22.1 Nozioni 303

22.2 La competenza e il procedimento 303

23. La protezione dei dati personali 306

23.1 L'omissione delle generalità nei provvedimenti giurisdizionali 306

23.2 I dati supersensibili 307

23.3 Il revenge porn 307

24. Le misure di prevenzione personali 308

24.1 L'ammonimento 308

24.2 Le particolari tutele per le vittime di violenza domestica 310

24.3 La prevenzione della violenza giovanile 310

24.4.1 Il cyberbullismo 311

25. Le misure di prevenzione del codice antimafia 311

25.1 I soggetti destinatari 311

25.2 La titolarità della proposta 311

25.3 La tipologia delle misure e i loro presupposti 312

25.4 La decisione 312

25.5 I provvedimenti di urgenza 313

25.6 La violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale 314

25.6.1 La violazione delle misure imposte con provvedimenti di urgenza 314

Quarta area tematica 316

1. Il sostegno alle vittime 316

1.1 Il percorso di tutela delle vittime di violenza 316

1.2 Le misure a sostegno delle vittime del reato di atti persecutori 316

1.3 Il programma di assistenza per le vittime del delitto di tratta di persone 317

2. L'ambito lavorativo 317

2.1 Il congedo 317

2.2 Il trasferimento della dipendente pubblica 319

3. Le misure di contrasto alla violenza economica 319

3.1 Il reddito di libertà 319

3.2 L'assegno di inclusione 319

3.3 Gli sgravi contributivi 320

3.4 Il microcredito di impresa 321

4. L'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti 321

4.1 Il diritto all'indennizzo 321

4.2 I presupposti 322

4.3 La domanda 323

4.4 La provvisionale 323

4.5 Il fondo per l'indennizzo in favore delle vittime 324

5. Le misure per orfani per crimini domestici 324

5.1 Il diritto alla quota di riserva 325

5.2 I servizi di assistenza 325

5.3 Il fondo di rotazione per la solidarietà 325

5.4 Il cambio del cognome 325

Quinta area tematica 327

1. Gli effetti penali della condanna 327

1.1 La decadenza dalla responsabilità genitoriale e la sospensione dall'esercizio di essa 327

1.2 La decadenza dalla assegnazione dell'alloggio popolare 327

1.3 L'esclusione dalla pensione di reversibilità 328

2. Gli stranieri 329

2.1 L'affidamento dei minori 329

2.2 L'ingresso nel territorio dello Stato 330

2.3 Il permesso di soggiorno 331

3. L'esecuzione penale e la rieducazione 333

3.1 Il divieto di concessione dei benefici penitenziari 333

3.2 Il trattamento psicologico per i condannati per violenza sessuale, maltrattamenti e stalking 334

3.3 La giustizia riparativa 334

3.4 Il lavoro di pubblica utilità 335

3.5 Il collaboratore di giustizia 338

3.6 Le particolari modalità di controllo nella esecuzione della detenzione domiciliare 338

3.7 La cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto 339

3.8 I consigli di aiuto sociale 339

3.9 Gli assistenti volontari 340

3.10 La sospensione condizionata della esecuzione della parte finale della pena detentiva 340

4. I percorsi di trattamento del condannato 341

4.1 I centri per il recupero degli uomini autori di violenza domestica e di genere 341

La Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: verso un testo unico europeo? 343

1. L'azione dell'Unione europea 343

1.1 Premessa 343

1.2 La finalità 344

2. L'ambito di applicazione 345

2.1 La nozione di «vittima» ... 345

3. Le condotte criminose ... 346

3.1 Gli obblighi di tutela penale ... 346

3.1 Le mutilazioni genitali femminili ... 346

3.2 Il matrimonio forzato ... 347

3.3 I reati connessi all'utilizzo di tecnologie ... 348

4. La protezione delle vittime ... 350

4.1 L'accesso alla giustizia ... 350

4.2 Le indagini e l'azione penale ... 351

4.3 La valutazione individuale ... 352

4.4 Gli ordini urgenti di allontanamento, le ordinanze restrittive e gli ordini di protezione ... 353

5. L'assistenza specialistica alle vittime ... 354

5.1 I servizi ... 354

5.2 L'assistenza specialistica alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili, di molestie sul lavoro ... 355

5.3 L'assistenza telefonica ... 356

5.4 Le case rifugio ... 356

5.5 L'assistenza dei minori ... 357

5.6 Le vittime di violenza «intersezionale» ... 357

6. La prevenzione ... 357

6.1 L'intervento tempestivo ... 357

6.2 La formazione dei professionisti ... 358

7. Il coordinamento e la cooperazione ... 359

7.1 L'approccio globale ... 360

7.2 La raccolta dati ... 360

8. Conclusioni ... 361

9. Obiettivi ... 362

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

RICOGNIZIONE DEGLI ASSETTI NORMATIVI IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA VIOLENZA DI GENERE PER LA REDAZIONE DI UN TESTO UNICO (AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 1, LETTERA *N)*, DELLA LEGGE 9 FEBBRAIO 2023, N. 12)

PREMESSA[1]

La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con legge 9 febbraio 2023, n. 12, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 41 del 17 febbraio 2023, annovera tra i suoi compiti l'adozione di «… *iniziative per la redazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, al fine di migliorare la coerenza e la completezza della regolamentazione*» (articolo 2, comma 1, lettera *n*) della citata legge)[2].

A partire dalla legge 19 maggio 1975, n. 151, di riforma del diritto di famiglia, nell'ordinamento italiano si sono susseguiti una moltitudine di interventi legislativi – anche in risposta alle sollecitazioni provenienti a livello internazionale e sovranazionale[3] – che hanno contribuito a delineare uno scenario normativo a tutela delle donne vittime di violenza ampio e articolato, ma certamente non del tutto organico.

Tra i principali interventi normativi che hanno contribuito alla attuale stratificazione si

[1] Alla stesura della relazione hanno contribuito i collaboratori esterni della Commissione, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento interno: Valerio de Gioia, magistrato, Monica Velletti, magistrata, Lucia Russo, magistrata, Annamaria Bernardini de Pace, avvocato, Elisabetta Aldrovandi, avvocato, Alessandra Capuano Branca, avvocata, Anna Rita Calavalle, professoressa, Libera Cesino, avvocata, Andrea Catizone, avvocata, Maria Virgilio, avvocata, Gloria Zanardi, Aurora d'Agostino, avvocata, e Barbara Poggio, professoressa.

[2] La Commissione ha proseguito il lavoro già intrapreso dalla precedente Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018 e prorogata con deliberazione del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2020, che, già nella relazione sul "*Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere*", approvata dalla Commissione nella seduta del 6 settembre 2022 (Relatrice senatrice Valente), osservava che: "*Il quadro normativo in materia di violenza contro le donne (inclusa la violenza domestica e le discriminazioni sul luogo di lavoro) si presenta, oggi, per usare una felice espressione della Corte di cassazione, come «un vero e proprio "arcipelago" normativo nel quale non sempre è facile orientarsi»: un «quadro di riferimento complesso e frammentario» …*"; al contrario "… *letture più attente della «natura strutturale» del fenomeno suggeriscono da tempo la necessità di adottare un approccio olistico ed integrato alle politiche di contrasto della violenza sulle donne*".

[3] Il riferimento è alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), entrata in vigore nel 1981, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne adottata nel 1993 con risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e alla Piattaforma d'azione adottata dalla Conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul, siglata nel 2011 e ratificata dall'Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77, in quanto primo strumento internazionale giuridicamente vincolante, ha imposto agli Stati firmatari, non solo di dotarsi di una legislazione efficace, ma anche di verificarne in modo costante l'effettiva attuazione da parte di tutti gli attori, istituzionali e non, a partire da quelli appartenenti al sistema giudiziario. Nel perimetro tracciato dalla Convenzione, le politiche pubbliche debbono pertanto essere orientate non solo alla conoscenza puntuale delle cause strutturali del fenomeno della violenza contro le donne, per rimuoverle in modo definitivo, agendo in particolare sulla prevenzione e sull'educazione, ma anche alla sua misurazione, qualitativa e quantitativa, nonché alla garanzia dell'effettivo accesso alla giustizia da parte delle donne per tutelare i loro diritti e alla loro efficace protezione con conseguente e adeguata e rapida punizione degli autori. A seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, l'Italia ha avviato una strategia integrata per combattere la violenza di genere.

ricordano:

- la legge 5 agosto 1981, n. 442, che ha abolito il cosiddetto "delitto d'onore" e il matrimonio riparatore;
- la legge 15 febbraio 1996, n. 66, che ha riformulato le norme contro la violenza sessuale, definita come reato contro la persona e non più contro la morale pubblica, unificando in un'unica fattispecie la violenza carnale e gli atti di libidine violenta e introducendo il reato di violenza sessuale di gruppo;
- la legge 4 aprile 2001, n. 154, che, tra l'altro, ha delineato il sistema di tutela contro il fenomeno della violenza domestica fondato sugli ordini di protezione in sede civile;
- il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, che ha introdotto il reato di atti persecutori (c.d. "*stalking*");
- il decreto-legge 14 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che ha apportato una serie di modifiche finalizzate a rafforzare, in attuazione della Convenzione di Istanbul, le misure per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere;
- la legge 19 luglio 2019, n. 69, meglio nota come "Codice Rosso", che ha creato nuove ipotesi di reato e potenziato gli strumenti di intervento delle forze dell'ordine e delle procure[4];
- il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, che ha introdotto, nel codice di procedura civile, la sezione "*Della violenza domestica o di genere*" con l'obiettivo di scongiurare, nei procedimenti in cui siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere, poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli minori, fenomeni di vittimizzazione secondaria;
- la legge 8 settembre 2023, n. 122, che ha attribuito ai procuratori della Repubblica e ai procuratori generali presso le corti d'appello un potere di vigilanza sul rispetto del termine entro cui devono essere assunte informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere;
- la legge 24 novembre 2023, n. 168, che ha introdotto nuove procedure e strumenti per la tutela delle vittime di violenza per consentire una preventiva ed efficace valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva.

L'obiettivo perseguito dalla Commissione è quello di restituire sistematicità al quadro normativo a tutela delle donne vittime di violenza, così come sinteticamente illustrato, al fine di implementare la coerenza e la completezza della regolamentazione in materia e rendere più agevole la conoscenza dell'impianto legislativo predisposto dal nostro ordinamento.

La presente relazione è il risultato di una complessa attività conoscitiva svolta dalla Commissione, sostanziatasi in un articolato ciclo di audizioni di esperti con competenze diversificate[5].

---

[4] Il c.d. Codice Rosso ha trasposto nell'ordinamento italiano i principi ispiratori della Convenzione di Istanbul, introducendo misure di carattere penale e processuale volte alla prevenzione dei reati di violenza di genere, alla protezione delle vittime e alla punizione dei colpevoli. Oltre a prevedere l'attivazione di una specifica procedura per tali reati, al fine di velocizzare l'instaurazione del relativo procedimento penale, la legge ha delineato nuove fattispecie di reato - deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. *revenge porn*), costrizione o induzione al matrimonio, violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - inasprendo le pene per quelle già esistenti (maltrattamenti contro familiari e conviventi, atti persecutori, violenza sessuale in danno di minori).

[5] Nello specifico, sono stati auditi l'onorevole Eugenia Maria Roccella, Ministra per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità; l'onorevole Carlo Nordio, Ministro della Giustizia; l'Avv. Prof. Giuseppe Valditara, Ministro

1. TESTO UNICO

1.1 La funzione

Il testo unico è una raccolta di atti normativi inerenti a una particolare materia con l'obiettivo di rendere maggiormente conoscibile un determinato settore del diritto mediante, per l'appunto, una raccolta sistematica della legislazione vigente relativamente alla medesima tematica.

Il ricorso a tale strumento si inserisce all'interno di un percorso di semplificazione dell'apparato burocratico che, inizialmente incentratosi sulla semplificazione amministrativa e sullo

---

dell'Istruzione e del merito; il Prefetto Vittorio Pisani, Capo della Polizia; il Gen. C.A. Teo Luzi, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri; il dottor Saverio Gazzelloni, Direttore centrale dell'ISTAT per le statistiche demografiche e il censimento della popolazione; la professoressa Antonella Polimeni, Rettrice della Sapienza Università di Roma; la dottoressa Francesca Quadri, Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri; la dottoressa Alessandrina Tudino, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa; l'avvocato Francesca Orlando, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per lo sport e i giovani; il dottor Francesco Radicetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione; il dottor Antonio Mura, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia; le Dottoresse Elisabetta Pierazzi, Mirella Delia e Maria Elena Mastrojanni, rappresentanti dell'Osservatorio permanente per il contrasto alla violenza di genere, istituito presso il Ministero della giustizia; il dottor Roberto Di Bella, Presidente del Tribunale per i minorenni di Catania; l'avvocato Giulia Boccassi, componente dell'Ufficio di presidenza dell'Unione delle Camere penali; il dottor Massimo Lasalvia, Consigliere del Ministro per gli affari giuridici e Responsabile dell'Ufficio legislativo del Ministero della salute; il dottor Giuseppe Zuccaro, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; la dottoressa Maria Rosaria Covelli, Capo dell'Ispettorato generale del Ministero della giustizia e Presidente dell'Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in tema di violenza di genere e domestica, istituito presso il Ministero della giustizia; la dottoressa Giuseppina Casella, Sostituto Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione; la dottoressa Laura Menicucci, Capo Dipartimento per le Pari Opportunità; il dottor Stefano Pizzicannella, Direttore generale dell'Ufficio per le politiche delle pari opportunità; la dottoressa Rossana Fabrizio, Direttrice del Servizio per le politiche di parità e pari opportunità, nonché per la prevenzione e il contrasto della violenza sessuale, della discriminazione di genere e degli atti persecutori; l'avvocato Fabio Pinelli, Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura; la dottoressa Lella Golfo, Presidente della Fondazione Marisa Bellisario e Presidente del Comitato italiano *Women7;* la dottoressa Augusta Iannini, già Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia; il dottor Giuseppe Cerrone, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione e del merito; la professoressa Silvana Sciarra, Presidente della Scuola Superiore della Magistratura; l'avvocato Irma Conti, componente del Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale; il Prefetto Paolo Formicola, Direttore dell'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell'Interno; la Prof. Cristina Cattaneo, ordinaria di medicina legale all'Università degli Studi di Milano; la dottoressa Margherita Cassano, Prima Presidente della Corte Suprema di Cassazione; la professoressa. Delia La Rocca, ordinaria di diritto privato presso l'Università degli Studi di Catania; l'avvocata Ilaria Boiano, legale della Associazione Differenza Donna APS; l'avvocata. Ida Giuffrida, legale della Associazione Nazionale Volontarie del Telefono Rosa APS; le dottoresse Elena Biaggioni e Manuela Ulivi, rispettivamente vice presidente e consigliera nazionale della rete D.i.Re. Donne in Rete contro la violenza; l'avvocato Patrizia Scotto di Santolo, vicepresidente della Associazione Nazionale Senza Veli sulla lingua. Sono inoltre state acquisite memorie del dottor Saverio Gazzelloni, della professoressa Antonella Polimeni, della dottoressa Carmela Chiara Palermo, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per le Disabilità, del dottor Massimo Lasalvia, dell'avvocato Francesca Orlando, della dottoressa Giuseppina Casella, dell'avvocato Fabio Pinelli, dell'avvocato Irma Conti, della professoressa Silvana Sciarra, della dottoressa Carla Garlatti, Garante dell'infanzia e dell'adolescenza,-della professoressa Cristina Cattaneo, della dottoressa Margherita Cassano e dalla dottoressa Fabrizia Giuliani, Presidente del Comitato Tecnico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità. Sono pervenuti altresì contributi scritti da parte dell'avvocato Ida Giuffrida, per l'Associazione Nazionale Volontarie Telefono Rosa-APS, e della dottoressa Elisa Ercoli, dell'avvocata Teresa Manente e dell'avvocata Ilaria Boiano, per l'associazione Differenza Donna.

snellimento dei procedimenti amministrativi mediante la delegificazione delle norme primarie, si è con il tempo orientato verso obiettivi di riassetto del diritto positivo.

È in quest'ottica di semplificazione del tessuto normativo che ha trovato spazio lo strumento del testo unico.

1.2 Le tipologie: i testi unici normativi e compilativi

Tradizionalmente si distinguono due categorie di testi unici: quelli che, in virtù del loro carattere innovativo, richiedono l'esercizio di una potestà legislativa delegata (i cosiddetti testi unici normativi o innovativi) e quelli che, per la loro emanazione, prescindono da una delega legislativa in quanto svolgono una funzione di mera compilazione (i cosiddetti testi unici compilativi o interpretativi).

In quest'ultimo caso, la forza di legge delle singole norme incorporate all'interno dei testi unici è data dalle fonti da cui le norme stesse promanano: i testi unici compilativi, a differenza di quelli innovativi/normativi, non costituiscono dunque una manifestazione di volontà legislativa, bensì di potestà amministrativa.

Il testo unico normativo è espressione dell'esercizio da parte del Governo di una delega legislativa conferita dal Parlamento e, in quanto tale, costituisce un atto con forza di legge idoneo a modificare l'apparato normativo vigente, attraverso una regolamentazione organica e completa della materia[6].

Scopo dei testi unici è quello di eliminare antinomie, discrepanze e incongruenze del diritto positivo, nello sforzo incessante di consentire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico, al fine di considerare le singole norme non in modo isolato e autonomo, ma interpretandole nei loro riflessi e nelle loro interazioni con le altre, come parti di un sistema in continuo divenire. E con particolare riferimento ai testi unici normativi, in cui il coordinamento forma oggetto specifico di una delega legislativa, esso deve essere inteso nel suo senso più ampio e più profondo, ricomprendendovi anche la possibilità di correggere tutti quei contrasti e quelle circostanze che si possano riscontrare nello speciale settore del sistema giuridico a cui la delega si riferisce[7].

Da qui la qualificazione dei testi unici normativi come fonti di produzione del diritto, stante la loro intrinseca capacità di innovare il sistema normativo.

Il testo unico di mera compilazione o interpretativo provvede a unificare e coordinare le norme relative a una particolare materia senza avere la forza necessaria per modificare o abrogare le disposizioni oggetto di tale coordinamento.

Il suo valore sistematico si giustifica alla luce dell'incessante evoluzione della società e dei rapporti tra i consociati che costringe il legislatore alla continua innovazione dell'ordinamento giuridico e che comporta, inevitabilmente, una stratificazione normativa di non agevole decodificazione da parte degli operatori del diritto né, tantomeno, dei cittadini.

Per ovviare alla compresenza di molteplici disposizioni che disciplinano la medesima materia e

[6] Da ciò ~~ne~~ deriva il logico corollario secondo cui, nel contrasto fra la norma originaria e quella corrispondente del testo unico, prevale sempre la prima; peraltro, le disposizioni non comprese nel testo unico devono considerarsi abrogate tacitamente sulla base dell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile.

[7] Corte Cost., 17 maggio 1961, n. 24.

per dare concreta attuazione al principio di certezza del diritto – che attiene sia al momento della creazione delle norme quanto alla loro applicazione concreta – appare, dunque, necessario ricomporre a unità il sistema attraverso l'adozione di testi unici che svolgano una funzione ricognitiva delle diverse previsioni esistenti sullo stesso ambito.

La scelta di un'organica trattazione trova, dunque, la sua *ratio* nel dovere, per l'ordinamento, di offrire un quadro normativo dotato di efficienza e coerenza, ma anche di rendere maggiormente conoscibile un particolare settore del diritto attraverso una raccolta organica della legislazione vigente in quella speciale materia.

Ancor prima di un espresso riconoscimento legislativo, ai testi unici compilativi hanno fatto riferimento le Sezioni Unite quando hanno rilevato che il nostro ordinamento conosce disposizioni meramente ripetitive di altre già in vigore, non idonee a innovare l'ordinamento, come nel caso di testi unici che si limitano a riprodurre disposizioni adottate in tempi diversi ai fini di una loro più agevole individuazione e applicazione[8].

Nonostante il testo unico meramente compilativo non abbia la capacità di innovare l'ordinamento, non è mancato chi, in ambito dottrinario, ha rilevato la presenza anche in tal caso di un elemento di novità e, cioè, l'effetto relativo all'interpretazione delle norme in esso contenute. Ci si è chiesti così se il testo unico, raccogliendo più disposizioni sparse in una molteplicità di atti normativi, consista in una semplice raccolta sistematica delle singole disposizioni aventi ad oggetto una stessa materia oppure se tale forma di coordinamento, che si attua con un nuovo ordine e una nuova collaborazione delle norme esistenti, sia idonea a produrre effetti normativi. Per questo motivo il testo unico è stato da taluni considerato, anche quando meramente ricognitivo, dotato di una forza innovativa, seppur in difetto della forza e del valore di legge.

La giurisprudenza di legittimità, tuttavia, ha rilevato che le disposizioni meramente ripetitive sono prive dell'attitudine a creare uno *jus novum* e possono essere considerate esclusivamente fonti di cognizione e non di produzione[9].

1.3. Il dato normativo

Nel perseguimento di una maggiore semplificazione dell'attività amministrativa, la legge 17 giugno 2009, n. 69, recante Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, ha introdotto l'articolo 17-*bis* nella legge 23 agosto 1988, n. 400.

La norma prevede la possibilità per il Governo di raccogliere, senza necessità di alcuna delega specifica da parte del Parlamento, le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, organizzando le normative settoriali in testi unici compilativi in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

[8] Cass. civ., sez. un., 7 febbraio 1989, n. 733.

[9] Sebbene da una parte della dottrina si sostenga che il mutare dell'ordine delle norme o una semplice operazione di coordinamento formale delle medesime comporti una modificazione dell'ordinamento, sia pur minima, tale da escludere che si possa parlare di mera ripetizione, la dottrina largamente prevalente e la giurisprudenza della Corte Costituzionale ritengono che le disposizioni meramente ripetitive siano prive di contenuto normativo ed abbiano soltanto valore di fonti di cognizione, mentre conservano vigore le norme riprodotte e sono esse che disciplinano la relativa materia (Cass. civ., sez. un., 7 febbraio 1989, n. 733 cit.).

Tali testi unici, per espressa previsione legislativa, selezionano esclusivamente disposizioni aventi forza di legge, per settori e materie omogenei. Essi hanno la forma di decreti del Presidente della Repubblica e possono essere emanati previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sulla base di criteri indicati (puntuale individuazione del testo vigente delle norme; ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore)[10].

Il legislatore ha dunque attribuito rilevanza formale all'attività interpretativa del Governo nella redazione dei testi unici riproduttivi di norme già in vigore.

Prima di tale intervento, pur in assenza di una base normativa, il Governo ha dato vita a quattro testi unici meramente compilativi "spontanei", emanati cioè in assenza di delega o autorizzazione da parte del Parlamento:

1) il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

2) il d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo unico delle norme sulla circolazione stradale);

3) il d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali);

4) il d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali).

Il comma 3 dell'articolo 13-*bis*, inserito nella citata legge n. 400 del 1988 sempre ad opera della legge n. 69 del 2009, ha previsto che periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si proceda all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-*bis* della medesima legge n. 440 del 1988 adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

Nell'ottica di una maggiore semplificazione normativa, infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 novembre 2022, è stata conferita al Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa la delega per esercitare funzioni di coordinamento e di indirizzo, promuovendo ogni necessaria iniziativa in materia di semplificazione normativa, anche mediante il riassetto e il riordino della disciplina vigente, dunque mediante la redazione di testi unici.

Si tratta di un ulteriore passo verso la "*riduzione della tendenza fisiologica delle norme a proliferare questo gigantismo normativo che, spinto dall'esigenza di una tutela sempre più avanzata, finisce, poi, quasi per una eterogenesi dei fini, per risolversi, invece, nel complicare, nel disorientare, soprattutto nella consapevolezza dei diritti, nell'orientamento di scelte responsabili da*

[10] Ai sensi del terzo comma del citato articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, la redazione degli schemi di raccolta normativa può anche essere demandata allo stesso Consiglio di Stato che, in tale evenienza, può avvalersi di esperti in discipline non giuridiche senza gravare sul bilancio dello Stato ed è esonerato dal rendere il prescritto parere. Già l'art. 16, comma 3, R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, aveva previsto il parere del Consiglio di Stato "*sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi e regolamenti salvo che non sia diversamente stabilito per legge*". Successivamente all'istituzione, ad opera dell'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, della Sezione Consultiva per gli atti normativi, il legislatore ha consacrato il ruolo del Consiglio di Stato quale interlocutore stabile e fondamentale per il Governo nell'esercizio dell'attività normativa.

parte dell'individuo"[11].

1.4. La finalità

I testi unici compilativi costituiscono uno strumento permanente di aggiornamento sprovvisto di forza di legge.

In quanto privi di valore e di forza paragonabili alle disposizioni che ne formano oggetto, nel caso di contrasto tra le disposizioni contenute nel testo unico compilativo e quelle originarie sono queste ultime a prevalere.

Il ricorso al testo unico consente, tuttavia, di:

- sopprimere espressamente le norme superate (e quindi già implicitamente abrogate dagli "strati normativi" ad esse successivi: comma 1, lett. *b)*, del citato art. 17-*bis*);

- procedere ad un "*coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa*": comma 1, lett. *c)*, del citato art. 17-*bis*, con degli indubbi vantaggi in termini di chiarezza, di "*accès au droit*", di effettività, nonché di riduzione dello *stock* normativo stratificatosi nei decenni.

La *ratio* dei testi unici compilativi è allora quella di offrire agli interpreti (ma anche e soprattutto ai cittadini) una raccolta completa e organica della normativa vigente, onde rinvenire in un unico testo e per una materia determinata, sia la disciplina sostanziale dettata da norme di rango primario sia la disciplina procedimentale contenuta in fonti regolamentari.

L'utilizzo dei testi unici compilativi è in definitiva uno strumento di qualità della regolamentazione, la "*better regulation*"[12], che consente di riordinare il diritto e di renderlo facilmente e gratuitamente accessibile ai cittadini.

Esigenza, questa, che si rende tanto più impellente quanto più ci si riferisca a materie particolarmente delicate, quale quella del contrasto alla violenza di genere[13], in cui è fondamentale garantire la pronta reperibilità e riconoscibilità delle norme vigenti e dei concreti strumenti messi a disposizione da parte dello Stato a favore della collettività[14].

---

[11] Così la dottoressa Alessandrina Tudino, Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, nel corso dell'audizione svolta nella seduta n. 33 del 19 marzo 2024.

[12] Come evidenziato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nel parere n. 929 del 15 aprile 2016, "*quello del testo unico compilativo è un importante strumento di qualità della regolamentazione (c.d.* better regulation*), sinora poco quando non per nulla utilizzato (non constano testi unici redatti ai sensi del citato art. 17-bis), e che andrebbe, invece, debitamente valorizzato*".

[13] Patrizia Scotto di Santolo, vice presidente della Associazione Nazionale Senza Veli sulla Lingua, audita nella seduta n. 50 del 22 luglio 2024, elogia l'iniziativa di una raccolta sistematica delle disposizioni che, in ragione della loro stratificazione, sono difficilmente intelligibili per gli operatori del settore e, ancor di più, per le vittime, soprattutto straniere, sottolineando che "*la violenza contro le donne è un fenomeno complesso, che va affrontato non più solo come un'emergenza, ma con interventi globali e strutturali di lunga durata e di più ampio respiro, che vedano un necessario coordinamento tra le varie politiche per dare risposte efficaci e per mettere al centro i diritti umani delle vittime*".

[14] Come chiarito dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Maria Elisabetta Alberti Casellati, nel corso della audizione svolta il 12 giugno 2024 presso la Commissione parlamentare per la semplificazione sugli intendimenti del Governo sui temi della semplificazione normativa, "*... il Parlamento, con la legge n. 12 del 2023, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, ha posto meritoriamente l'accento sulla necessità di prevenire questa forma subdola e odiosa di violenza, perseguirne gli autori, proteggere le persone vulnerabili, sostenere le vittime anche attraverso la razionalizzazione e il riordino della frammentaria legislazione vigente, che vede intersecarsi in modo non sempre ordinato la legge n. 66 del*

Alla luce dell'insieme delle disposizioni già introdotte negli ultimi anni in materia di violenza contro le donne, la predisposizione di un testo unico di carattere compilativo risponde ad un'esigenza di organicità e di effettività dell'ordinamento giuridico[15], al fine di consentire che le disposizioni vigenti possano trovare una sede comune utile sia per le vittime, per rafforzarne la

1996 sulla violenza sessuale, il decreto-legge n. 11 del 2009 introduttivo del reato di atti persecutori e gli interventi del 2013, del 2019 e del 2023 unitariamente definiti come «Codice Rosso». Questa esigenza, che il Governo convintamente sostiene, mi ha indotto a promuovere, in stretto coordinamento con gli altri ministeri competenti, l'adozione di un testo unico ricognitivo delle disposizioni sulla violenza di genere secondo la previsione dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. A questo testo, a cui tengo in modo speciale, lavoreremo in costante sinergia con il Parlamento, giovandoci dei contributi raccolti nell'ambito del ciclo di audizioni che la Commissione di inchiesta sta svolgendo. Il testo unico raccoglierà la normativa primaria e secondaria rivolta alla prevenzione della violenza di genere e alla tutela delle vittime, ricalcando, nell'ordine di trattazione dei temi, la normativa internazionale e specificamente la Convenzione di Istanbul, che, in un'ottica olistica, tratta non solo di profili repressivi, ma anche e soprattutto di educazione, formazione e rieducazione degli autori delle violenze". In merito all'importanza di un testo unico in materia di violenza di genere, la dottoressa Maria Rosaria Covelli, già Capo dell'Ispettorato generale del Ministero della Giustizia e Presidente dell'Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in tema di violenza di genere e domestica, istituito presso il Ministero della Giustizia, nella seduta n. 40 del 22 aprile 2024, ha affermato che "*con riguardo alla prospettiva della stesura di un testo unico riepilogativo della materia, questa potrà certamente giovarsi dello strumento conoscitivo rappresentato da questa raccolta. La Commissione è il luogo in cui le diverse posizioni politiche trovano un importante incontro valoriale, di iniziativa propositiva. Proporre la realizzazione di un testo unico riepilogativo in questo settore, in attuazione dei compiti indicati all'articolo 2, lettera n), della legge n. 12 del 2023, al fine di migliorare la coerenza e la completezza della regolamentazione, sollecitando il Governo al riguardo, è davvero una iniziativa di grandissima rilevanza, che risponde a un'esigenza di semplificazione, di sistematicità, di organicità, di certezza del diritto. È fortemente sentita dagli operatori del settore e avrà un impatto estremamente positivo, quale strumento di conoscenza, di informazione e anche di acquisizione di consapevolezza. Anche da parte dei giudici è stata rimarcata questa esigenza. La Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite, in una sentenza del 2016, la n. 10959, in sede di questione interpretativa dell'articolo 408 del Codice di procedura penale, ha avuto modo di rilevare l'esistenza in questo settore di una assai complessa combinazione, sovrapposizione, stratificazione di strumenti penalistici, civilistici, amministrativi e numerosi interventi settoriali, anche, a volte, con reinterventi, mediante lo strumento del decreto-legge e successivi adattamenti, sugli stessi istituti. Quindi, un quadro di riferimento molto frammentario, molto complesso. Di qui, effettivamente, la necessità della realizzazione di un momento che ricomponga questo a unità*". Sull'importanza di un testo unico quale strumento di contrasto della violenza di genere si leggano le dichiarazioni rese dalla dottoressa Giuseppina Casella, Sostituto Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione (audizione del 22 aprile 2024, n. 40), dall'Avvocato Giulia Boccassi, componente dell'Ufficio di Presidenza dell'Unione delle Camere Penali italiane (audizione dell'8 aprile 2024, n. 38) e, infine, dal dottor Antonio Mura, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia (audizione dell'8 aprile 2024, n. 38).

[15] La dottoressa Laura Menicucci, Capo Dipartimento per le pari opportunità, nell'audizione n. 41 del 17 maggio 2024, prendendo le mosse dalla frammentazione che caratterizza il complesso quadro normativo in materia, ha sottolineato che "un testo unico, quindi, inciderebbe molto positivamente, a nostro parere, rispetto alla necessità di assicurare chiarezza, riconoscibilità e accessibilità alle norme, a maggior ragione laddove da queste discendano diritti e tutele così peculiari, in particolare in ambito penale. La sistematizzazione normativa, inoltre, risulta particolarmente funzionale anche rispetto alla necessità di far emergere e consolidare, anche nella narrazione, la specificità della violenza maschile sulle donne, fenomeno che richiede una strumentazione dedicata. Va, infatti, sottolineata l'importanza del riconoscimento della violenza di genere, che ha proprie specificità e non va confusa con altri fenomeni. Un testo unico contribuirebbe, quindi, in modo significativo a valorizzare tale specificità presso tutti coloro che sono coinvolti in queste tematiche, nei diversi circuiti, dalla prevenzione alla protezione delle vittime, alla punizione degli autori, alla promozione delle politiche integrate, e risulta anche in linea con l'approccio adottato dal Consiglio d'Europa, con la Convenzione di Istanbul e, più recentemente, dall'Unione europea, con l'approvazione della direttiva sulla violenza contro le donne e la violenza domestica, il primo atto legislativo dell'Unione europea recentemente approvato dal Consiglio e di prossima pubblicazione". In maniera solo apparentemente dissonante, in ordine alla utilità di un testo unico in materia, si pongono le affermazioni della Prima Presidente della Corte di Cassazione, dottoressa Margherita Cassano che, nel corso della seduta n. 49 del 28 giugno 2024, ha manifestato perplessità in merito alla stesura di un testo unico in materia di violenza di genere ove avente carattere normativo e innovativo dell'ordinamento giuridico, tenuto conto del fatto che le continue modifiche delle disposizioni sostanziali e processuali disorientano i magistrati chiamati alla loro concreta applicazione.

consapevolezza del valore della loro scelta di denuncia e di autodeterminazione, sia per gli addetti ai lavori chiamati ad assicurare la piena tutela della persona offesa, grazie ad un quadro più efficace nell'assicurare reale conoscibilità e quindi effettività delle norme[16].

2. STRUTTURA DEL TESTO UNICO DELLA VIOLENZA DI GENERE

2.1 La suddivisione

Nel testo unico devono refluire tutte le misure volte a contrastare, in via diretta o indiretta, ogni violenza di genere – intendendosi con ciò, in conformità con la Convenzione di Istanbul, qualunque forma di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, che riguarda persone discriminate in base al sesso[17] – in funzione preventiva, repressiva, rieducativa e riparativa.

Quanto all'ordine con il quale procedere all'aggregazione delle norme vigenti, per renderle accessibili ai cittadini e rafforzare la tutela dei diritti, è opportuno seguire la declinazione dei temi operata dalla Convenzione di Istanbul[18], così da conseguire un duplice vantaggio:

---

[16] La dottoressa Francesca Quadri, Capo Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel corso della seduta n. 32 del 14 marzo 2024, ha richiamato la sentenza della Corte di Cassazione n. 10959/2016 nella parte in cui considera la sovrapposizione di norme relative alla violenza sulle donne "*come un vero e proprio arcipelago normativo, nel quale non sempre è facile orientarsi*". Si tratta di un quadro di riferimento complesso e frammentario, fatto di interventi settoriali, spesso attuati con lo strumento del decreto-legge, anche reintervenendo con successivi adattamenti sugli stessi istituiti. "*È chiaro ...*" ha spiegato la dottoressa Quadri *"... che, in una materia così complessa, il fatto di intervenire a più riprese può trovare una ragione giustificativa, perché fondata sulle problematicità che scaturiscono anche dalla prima applicazione dell'intervento normativo. È chiaro, però, come questa sovrapposizione, questa stratificazione di norme in materia renda oggi necessaria quell'iniziativa che è stata così bene evidenziata nella legge istitutiva di questa Commissione e che la Commissione sta portando avanti, che è quella di creare un* corpus *normativo unico, una raccolta sistematica, destinata non soltanto all'operatore del diritto, ma anche nell'ottica di informazione di tutte le cittadine e di tutti i cittadini di quello che è stato finora fatto, delle misure messe in campo e, soprattutto, delle opportunità, che la legge già oggi offre, per combattere e contrastare la violenza sulle donne*".

[17] Ai sensi dell'art. 3, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, (c.d. Convenzione di Istanbul), con l'espressione "*violenza nei confronti delle donne*" si intende designare "una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata" (lettera a); l'espressione "*violenza domestica*" designa "tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima" (lettera b); con il termine "*genere*" ci si riferisce a "ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini" (lettera c); l'espressione "*violenza contro le donne basata sul genere*" designa "qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato" (lettera d).

[18] Le misure previste dalla Convenzione di Istanbul possono essere suddivise in quattro categorie, le cosiddette "4 P": la Prevenzione, la Protezione, il Procedimento contro il colpevole e le Politiche integrate. La presidente dell'associazione Differenza Donna, dottoressa Elisa Ercoli, e le rappresentanti del relativo ufficio legale Avvocato Teresa Manente e Avvocata Ilaria Boiano hanno ricordato che "*la Suprema Corte definisce l'insieme della produzione legislativa italiana in tema di prevenzione, protezione e punizione delle fattispecie di reato rilevanti secondo la Convenzione di Istanbul, «un arcipelago normativo», proponendo un'immagine che rende l'idea di porzioni scollegate di fattispecie e istituti, di volta in volta ridefiniti e approfonditi, riadattati agli obblighi internazionali e al diritto europeo, senza una visione unitaria o una cornice programmatica, ma sempre come risposta motivata da una lettura emergenziale della questione,*

1) porre in ordine crescente di offesa i beni-interessi oggetto di tutela in ambito internazionale prima ancora che nazionale;

2) offrire *ex post* anche l'opportunità di verificare lo stato di attuazione della stessa Convenzione, in linea con gli obiettivi stabiliti dalla legge istitutiva di questa Commissione[19].

Possono enuclearsi cinque aree tematiche secondo una scala di valori che parte dall'educazione – quindi dalla formazione a tutto tondo (non solo degli operatori) – e finisce, poi, con la rieducazione, chiudendo, così, un circolo virtuoso[20]. È chiaro che ci sarà rieducazione quando tutti gli altri presìdi intermedi, a partire dalla formazione, non hanno funzionato, quindi quando c'è già uno *status* di vittima che il sistema non è riuscito a scongiurare.

Lo scopo primario è quello di fotografare le misure a tutela della vittima affiancandole a quelle a tutela dei diritti delle donne e dei soggetti vulnerabili, anche in funzione della loro promozione[21].

La prima risposta alla violenza di genere è rappresentata dalla prevenzione, il cui elemento chiave è il sistema educativo quale veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne.

Per questo la prima area tematica è dedicata alla sensibilizzazione e alla formazione di tutti i cittadini, uomini e donne, dall'inizio dei processi pedagogici di base fino alla formazione degli attori istituzionali, ossia dei soggetti chiamati professionalmente a confrontarsi con questo fenomeno. Norme che già esistono e che vanno raccordate in una lettura unitaria che rafforzi il loro significato.

---

per lo più senza investire risorse, soprattutto nella politiche di prevenzione e sensibilizzazione nonché nella formazione. Il corpus *di modifiche legislative si compone prevalentemente di disposizioni di diritto penale sostanziale e diritto processuale penale, integrate dalle misure di prevenzione, accanto alle quali si è delineato progressivamente un insieme di istituti di protezione in sede civile dinanzi al giudice minorile e al giudice civile competente per la separazione, il divorzio e la regolamentazione dell'affidamento dei figli e delle figlie minorenni, con novelle di natura amministrativa, quale lo strumento dell'ammonimento, di competenza del questore. Il progetto di stesura di un testo unico in materia costituisce un'occasione per superare alcune difficoltà applicative e delle lacune di tutela dei diritti delle donne con riguardo all'impianto normativo esistente nonché per promuovere tutti i "pilastri" della protezione, prevenzione e partecipazione*".

[19] Cfr. art. 2, comma 1, lett. *b)*, legge 9 febbraio 2023, n. 12.

[20] Cfr. audizione dottoressa Alessandrina Tudino, seduta del 19 marzo 2024, n. 33.

[21] Secondo Fabrizia Giuliani, Presidente del Comitato Tecnico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità, nella relazione trasmessa alla Commissione in data 22 luglio 2024, "*L'adozione della prospettiva impartita dalla Convenzione di Istanbul – politiche coordinate e plurali - segna un punto di non ritorno. In questa prospettiva, per le ragioni appena richiamate, la valutazione sull'opportunità del Testo unico non può che essere positiva: mettere ordine, consentitemi il termine, nella vasta produzione normativa vuol dire contrastare la frammentazione che inevitabilmente la caratterizza. La composizione, sia pure compilativa, di un Testo unico, contribuisce alla creazione di un quadro interpretativo delle norme, condizione ~~della loro~~ della loro applicazione e della loro efficacia. Non solo: il problema della chiarezza e dell'accessibilità alle leggi, è un problema serio, lo ricordano giuristi e linguisti, va contrastato specie quando ~~è~~ sono in gioco la difesa dei diritti e la tutela della vita umana nei momenti di maggiore vulnerabilità. Una ricognizione complessiva di questo nuovo e importante capitolo del nostro ordinamento, che ne comprenda il cammino in ogni sua articolazione - riconoscendone ogni passo dalla Legge 119/2013 alle misure Orfani di Femminicidio, dallo* stalking *al Codice Rosso; dal Percorso per le vittime di violenza al Reddito di Libertà, solo per citare gli ultimi passi - non può che essere vista con favore. Occorre, naturalmente, fissare il perimetro: a mio avviso, le direttrici indicate da Istanbul – quattro se includiamo anche le politiche di raccolta dati – costituiscono una cornice solida per identificare l'ambito d'azione normativa del contrasto alla violenza, che è certamente ampio e complesso ma ha confini precisi che vanno rispettati, pena una nuova dispersione. Per maggior chiarezza: ritengo importanti le politiche di parità tra uomini e donne, mi sono battuta perché in tutte le assemblee elettive vi fossero misure sull'alternanza di genere. Sono persuasa che la violenza affondi le sue radici nella diseguaglianza tra i sessi, ma è necessario distinguere il fenomeno specifico della violenza per essere efficaci nell'azione di contrasto. E l'efficacia, nella lotta alla violenza, è ancora un problema*".

In questa prima area di impatto, prima anche in ordine di strategia, possono trovare cittadinanza le norme che già esistono e che, a titolo esemplificativo, sono costituite dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, già introdotte dal decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che persegue la finalità di prevenzione e sensibilizzazione della collettività, di rafforzamento della consapevolezza *in primis* degli uomini e dei ragazzi, oltre che delle donne, nel processo di eliminazione della violenza e di ogni forma di discriminazione, promuovendo l'educazione alla relazione e la consapevolezza del respingimento della violenza e della discriminazione nell'ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado[22]. Si pensi, ancora, alle iniziative formative in ambito di contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica, reiteratamente ribadite dalla legge n. 168 del 2023, tra le quali rientrano le 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. In queste iniziative ricadono anche le linee programmatiche sulla formazione proposte annualmente dal Ministro della giustizia alla Scuola Superiore della Magistratura, in cui sono inserite iniziative formative specifiche in materia di contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica.

Assolutamente cruciale nell'educazione e nell'inclusione è anche il tema delle nuove tecnologie e, dunque, dell'educazione digitale: si pensi alle disposizioni che sono state, da ultimo, inserite nel decreto-legge n. 123 del 2023, c.d. «decreto Caivano», che ha introdotto misure per la sicurezza dei minori in ambito digitale, prevedendo, ad esempio, il controllo parentale nei dispositivi di comunicazione elettronica dei minori[23].

Una seconda area d'interesse, invece, è quella che tende a contrastare la nascita dello *status* di vittime, ossia quel gruppo di norme che prevedono azioni a sostegno delle pari opportunità e misure

---

[22] Come rilevato dalla Senatrice Cecilia D'Elia, vicepresidente della Commissione, "*C'è una cultura del possesso e della sopraffazione che si esprime nella violenza maschile contro le donne. Grazie alle tante donne che sopravvivono e denunciano le molestie o la violenza subita, ai movimenti e alle associazioni femministe, questo tema si è imposto nella discussione pubblica e molte norme e politiche sono cambiate (...). Il cambiamento necessario è innanzitutto culturale: dalla cultura del possesso alla cultura del consenso e del rispetto reciproco. Va affrontato con l'educazione all'affettività e alle differenze, promuovendo il rispetto dell'altro della sua libertà e della sua differenza*" (C. D'Elia, *Nina e i diritti delle donne*, III ed., 2024, pp. 4 e 5). Per l'On. Stefania Ascari, componente della Commissione e capogruppo del M5S, "*il problema della violenza sulle donne è una questione sulla quale come legislatori non possiamo tacere né possiamo ricordarci di queste vittime solo quando la cronaca ce lo impone o l'8 marzo e il 25 novembre. Noi crediamo che il lavoro più importante che possiamo fare oggi sia legato alla prevenzione. Infatti, è fondamentale puntare sulla cultura dell'antiviolenza e anche per questo includeremo nei programmi scolastici e universitari i temi dell'educazione alla legalità e al contrasto alla violenza di genere*" (Camera dei deputati, resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 150 del 27 marzo 2019).

[23] Osserva la dottoressa Tudino, nella citata audizione del 19 marzo 2024, che "*la digitalizzazione, il ricorso ai social probabilmente è stato uno degli elementi catalizzatori più importanti, di cui probabilmente non abbiamo ancora assunto una consapevolezza effettiva. Produce conseguenze irreversibili sullo scollamento tra la realtà e l'immaginazione, tra il mondo reale e il mondo virtuale, induce una disinibizione che porta alla dematerializzazione del rapporto umano e che, quindi, contribuisce alla reificazione della vittima attraverso un contesto di assoluta spersonalizzazione, che per la pervasività, per la reiterazione, per la semplice circostanza di essere diventato uno strumento di comunicazione imprescindibile – io direi quasi un organo delocalizzato dell'individuo – finisce per avere un'influenza formidabile nella deviazione della consapevolezza del rapporto reale tra l'uomo e la donna, quindi del rispetto e dell'educazione ai sentimenti e alle relazioni. Quindi, il tema dell'educazione digitale senz'altro assume una rilevanza assolutamente primaria e strategica in questa prima parte del Codice*".

per la prevenzione della violenza di genere e della violenza economica[24]. Quest'ultima, in particolare, è una delle modalità con le quali si estrinseca la violenza, più che altro la soggezione nella quale versa la vittima che non le consente di reagire alla violenza, su cui questa Commissione ha dato immediatamente prova di grande sensibilità, prendendola efficacemente in carico e ponendola come uno dei punti di analisi e studio. Quella economica è la forma più subdola di violenza, finora non adeguatamente indagata nella sua portata pervasiva e di potenziamento dello squilibrio e delle disuguaglianze nel rapporto dell'uomo e della donna. In realtà, è una forma di violenza che ha già trovato riconoscimento proprio nella Convenzione di Istanbul, che questa Commissione ha raccolto come uno dei temi innovativi sul quale orientare una nuova, rinnovata riflessione.

La tematica, peraltro, si sposa e si lega a quella della formazione[25]: è necessario lavorare sulla coscienza femminile delle possibilità di riscatto per superare quella sorta di atteggiamento rinunciatario che spesso le donne sono costrette ad assumere o, comunque, a mantenere, proprio in virtù della consapevolezza di una posizione economicamente svantaggiata e più debole.

Per questo motivo il testo unico conterrà tutte le misure che riguardano la tutela delle pari

[24] La violenza economica, pur essendo poco indagata e compresa, è una forma insidiosa di abuso cui le donne sono ancora sottoposte e che spesso è alla base delle altre forme di violenza dalla quale trovano forza e si sostanziano. Inoltre, la costrizione ad una incapacità economica, che affonda le radici in una mancata, parziale o addirittura distorta attuazione dei diritti costituzionali delle donne, determina e mantiene intatta la condizione di sottomissione e annienta l'iniziativa delle stesse di sottrarsi al meccanismo violento cui sono assoggettate. È di primaria importanza, anche in ottemperanza ai principi indicati all'art. 1 Costituzione come primo riferimento a quelli a seguire, mettere in atto le misure necessarie per creare le condizioni che possano realizzare una effettiva emancipazione delle donne sotto il profilo economico.

[25] Secondo la Professoressa Delia La Rocca, audita nel corso della seduta n. 50 del 22 luglio 2024, "*dall'analisi delle molte audizioni che avete svolto in questo periodo, emerge che ci sono gravi problemi di funzionamento del sistema. Uno dei temi riguarda gli assetti organizzativi del sistema di prevenzione e di protezione delle vittime di violenza, potenziali e già vittime. La complessità, da un lato, del sistema e, dall'altro, la carenza – non lo dico io, ma lo sappiamo tutti, è stato detto anche in molte delle audizioni che mi hanno preceduto – di formazione e, soprattutto, la carenza di specializzazione degli operatori che sono chiamati a intervenire (si va dalle forze dell'ordine al personale medico-sanitario, dagli insegnanti agli operatori dei servizi sociali, fino agli operatori del sistema giudiziario), la carenza di specializzazione di queste figure professionali rischia, ovviamente, anche con la migliore legislazione possibile, di minare l'effettività dell'intervento. Quello che, per esempio, si ipotizzava già nella relazione è la costruzione di presìdi specializzati. Queste carenze rinviano a un problema serio, quello dell'esiguità delle risorse umane, finanziarie e strumentali dei servizi e degli uffici pubblici che hanno competenze in materia. A mio modo di vedere, il riordino della normativa potrebbe essere un'occasione eccezionale, straordinaria o, comunque, l'occasione giusta per intervenire sui nodi irrisolti, quindi per passare da quello che a me sembra un intervento di tipo incrementale, soprattutto interventi che si sono mossi con un'ottica emergenziale, a un intervento che possa essere finalmente organico e sistematico*". Manuela Ulivi, Consigliera Nazionale della Rete D.i.Re – Donne in Rete contro la Violenza, nel corso della medesima seduta, ha affermato che "*La violenza maschile contro le donne – noi lo sappiamo e l'abbiamo detto in tutte le salse – è una questione trasversale, che interessa molti settori. Non a caso, la legislazione si è sviluppata in tanti ambiti diversi, quindi effettivamente c'è la condizione di una quantità di norme che sono molto variegate e dentro diversi contesti, quelli codicistici, ma non solo quelli codicistici. Dunque, la questione è la seguente: poiché nella vita quotidiana delle donne la violenza maschile segna problematiche di carattere legale, giudiziario, amministrativo e non solo, che fanno parte di tutta la loro condizione di vita, noi rileviamo spesso che ci sono molti contesti in cui dobbiamo ancora rilevare che quella norma fa parte e condiziona la vita delle donne che subiscono violenza. Ad esempio, sulla questione degli affidi noi abbiamo più volte segnalato – la Convenzione di Istanbul ci fa da cornice – che la situazione della violenza non viene recepita e percepita. Abbiamo la «riforma Cartabia» che ha apportato alcune modifiche in tal senso, ma qui noi abbiamo un grossissimo problema, che è quello della formazione e del coordinamento di tutti i soggetti che possono essere utili e che intervengono nel momento in cui la donna chiede aiuto in vari ambiti. Quindi, abbiamo l'aspetto amministrativo, abbiamo l'aspetto giudiziario, abbiamo l'aspetto sociosanitario*".

opportunità nell'ambito della famiglia, soprattutto del lavoro, per concludere, invece, e passare alla prevenzione in senso tecnico-giuridico. L'analisi comprenderà le misure di prevenzione, quelle che hanno dato già ampia prova di efficacia, come l'ammonimento del questore, comprese quelle collocate nel Codice antimafia che anticipano la soglia di tutela alla pericolosità, prevengono la degenerazione delle condotte di violenza prima che le stesse assumano la fisionomia e i connotati dell'illecito penale.

Su queste prime due parti si gioca prevalentemente il ruolo innovativo del testo unico.

La terza parte deve essere destinata alla raccolta delle norme a tutela delle vittime, agli strumenti di repressione degli illeciti, primi tra tutti quelli penali.

La difficoltà tecnica del testo unico, con gli illustrati limiti insiti nell'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, impone un confronto con le codificazioni esistenti: non solo la riserva del codice penale esplicitamente inserita all'articolo 3-*bis*, ma proprio l'intangibilità dei corpi normativi consacrati nei quattro codici[26]. La terza parte, quindi, sarà dedicata ai richiami sistematici alle norme dei quattro codici, peraltro in dialogo tra loro, in un rapporto di progressività che valorizzi la scala di valori che deve necessariamente ispirare questo tipo di ricerca.

Norma di fondamentale importanza è il patrocinio a spese dello Stato che assume una valenza – come ricordato dalla Corte Costituzionale – del tutto sganciata dalla condizione reddituale della persona offesa, perché testimonia che lo Stato prende in carico la tutela delle donne assicurandone il patrocinio gratuito, a prescindere dai limiti reddituali generalmente previsti per l'accesso a questa forma di ulteriore tutela del diritto di difesa dell'individuo.

Di grande importanza, poi, è la tematica della protezione dei dati personali, dovendosi garantire il diritto all'oblio della vittima, il diritto a non essere identificata come tale all'esterno.

Un posto centrale assumono anche gli strumenti di acquisizione della prova che tendono a superare uno dei grandi problemi processuali della tutela delle donne: quello della credibilità, dell'attendibilità, strumenti che l'ordinamento già appresta per assicurare una prova che non si risolva in una vittimizzazione secondaria, in una vittimizzazione da processo, che peraltro è uno degli effetti indesiderati che spesso pesa notevolmente sulla desistenza, sulla rinuncia delle donne a presentare querela (o a rimetterla) e quindi a chiedere (o a rinunciare a) un riconoscimento della protezione da parte dell'ordinamento.

La quarta parte, che segue logicamente alla tutela processuale in sede civile e in sede penale contro gli abusi, è quella relativa alle misure di sostegno per le vittime di violenza di genere. Questa parte va collocata sistematicamente a seguire quella della tutela dei diritti processuali proprio perché presuppone l'acquisizione dello *status* di vittima. Si tratta di misure che, a differenza di quelle contenute nella seconda parte, che tendono a prevenire l'insorgenza di violenza, mirano a dare un sostegno alle vittime *ex post*.

Possiamo ricordare, tra queste, a titolo meramente esemplificativo, il congedo per le donne vittime di violenza di genere in ambito lavorativo e, parallelamente, le misure che consentono il

[26] Questo è un tema che trova risposta e uno spazio sicuramente nella stessa declinazione dell'articolo 17-*bis*, legge 400 del 1988, "*là dove consente quel coordinamento sistematico che permette di richiamare in maniera organica le norme contenute nel codice civile e nel codice di procedura civile, le misure di protezione a tutela degli abusi in ambito familiare, spesso anticamera e spia, poi, delle fattispecie di reato che, invece, poi troveremo nel codice penale e delle forme cautelari previste nel codice di procedura penale*" (Alessandrina Tudino, seduta n. 33 del 19 marzo 2024).

trasferimento della dipendente pubblica.

Il catalogo di queste misure è estremamente ampio, comprendendo gli sgravi contributivi, il reddito di libertà, gli assegni di inclusione, il microcredito d'impresa, le misure per gli orfani per crimini domestici, tutte misure volte a consentire alla vittima un reinserimento attivo.

La loro raccolta organica consentirà alla vittima di avere piena conoscenza dell'apparato normativo già esistente al quale si può fare ricorso per resistere alla violenza o risorgere dalla stessa, rinsaldando il rapporto di fiducia con lo Stato.

Il reinserimento attivo e l'inclusione deve riguardare anche l'autore della violenza che spesso resta relegato ai margini, considerato unicamente quale destinatario della sanzione penale: è proprio in questo processo di inclusione che bisogna recuperare il ruolo dell'autore della violenza, porlo al centro dei destinatari del testo unico, proprio ai fini di una responsabilizzazione, da un lato, e, dall'altro, come dimostrazione e testimonianza di quanto lo Stato tuteli le donne e ne prenda a cuore il destino.

L'ultima parte del testo unico deve essere riservata alla esecuzione penale: dagli effetti penali della condanna alle misure di rieducazione dei condannati per crimini violenti, tramite i percorsi di trattamento in ambito penitenziario e gli strumenti di giustizia riparativa, che tendono a sanare quella ferita portata alla società, oltre che alle vittime in senso stretto. In questa parte finale andranno allocate le misure di indennizzo a favore delle vittime di reati intenzionali violenti.

Volendo schematizzare, le disposizioni devono essere suddivise e raccolte all'interno delle seguenti aree tematiche:

1) sensibilizzazione e formazione;

2) azioni a sostegno delle pari opportunità e misure per la prevenzione della violenza di genere e della violenza economica;

3) tutela delle vittime e repressione dei reati;

4) misure di sostegno per le vittime di violenza di genere;

5) esecuzione penale e riparazione.

Si tratta di un percorso circolare: si parte dalla formazione, dall'educazione degli uomini e delle donne e si giunge, alla fine del processo, alla rieducazione e alla riparazione, con l'obiettivo di evitare ogni tipo di violenza di genere.

Il testo unico dovrà perseguire i seguenti obiettivi:

- puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
- ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
- coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa;
- ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

È questo il motivo per cui, nella parte che segue, verranno riportate le disposizioni che attengono alle illustrate aree tematiche – come interpretate dalla giurisprudenza di legittimità, costituzionale e sovranazionale – così da offrire un quadro completo a chi si occuperà di selezionare le disposizioni da far refluire nel testo unico compilativo. La loro menzione, dunque, non intende suggerirne lo spostamento dalla sede naturale – cosa improponibile ove già allocate in testi unici o precluso per effetto di espresse previsioni normative (si pensi, quanto ai reati, alla già citata riserva

di codice nella materia penale[27]) – nella ferma convinzione che solo riordinando l'esistente si potrà disporre di un utile strumento di contrasto della violenza di genere e avere piena contezza delle lacune del sistema attuale in vista di futuri interventi legislativi migliorativi[28].

[27] A norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

[28] Come peraltro rappresentato dalla Senatrice Alessandra Maiorino, nella nota del 23 luglio 2024, "*sul tema della violenza contro le donne le forze politiche – tutte - hanno cercato di implementare al meglio l'arsenale normativo a disposizione dell'ordinamento. Arrivati a questo punto, vista l'ingente quantità di previsioni disseminate a macchia di leopardo tra i vari interventi normativi, anche al fine di restituire organicità alla materia, a totale beneficio degli interpreti, occorrerebbe, quindi, sistematizzare gli forzi compiuti. Nel regolare normativamente questa progressiva crescita della complessità si pone il problema del ricorso alla codificazione quale momento di semplificazione e sistemazione di una struttura normativa altrimenti eccessivamente complessa e, talvolta, contraddittoria. Un esempio in tal senso può essere rappresentato dal codice delle leggi antimafia. Attualmente si sta verificando un nuovo processo di complessità dovuto al moltiplicarsi delle fonti. Vi è, infatti, un progressivo frammentarsi del quadro normativo anche a seguito del crescere delle fonti sovrannazionali e per il formarsi di nuovi soggetti con proprie autonome funzioni in ambito internazionale. Inoltre l'attività interpretativa compiuta dalla giurisprudenza diventa di fatto un elemento autonomo all'interno del sistema quale collante fra fonti solo apparentemente dialoganti, questo - tuttavia - di fatto aumenta la complessità del sistema stesso. La conseguenza di tale ginepraio inestricabile di norme pone quale logica conseguenza, l'opportunità di interrogarsi sul fatto di passare o meno da un 'semplice' coordinamento operante tra norme ovvero prevedere una vera e propria nuova codificazione volta a ridefinire gli ambiti della violenza contro le donne. L'eterno dilemma tra stratificazione normativa e trasposizione codicistica andrebbe valutato in rapporto all'impatto sugli operatori del diritto, e ai fruitori del servizio giustizia (tutti i cittadini) ma andrebbe analizzato anche in termini di tempo e certezza del diritto*".

PRIMA AREA TEMATICA

LA SENSIBILIZZAZIONE E LA FORMAZIONE

1. LINEE TELEFONICHE DI SOSTEGNO

1.1 Il «1522»

L'art. 24 della Convenzione fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, invita «*gli Stati ad adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire a livello nazionale apposite linee telefoniche gratuite di assistenza continua, operanti 24 ore su 24, sette giorni alla settimana, destinate a fornire alle persone che telefonano, in modo riservato o nel rispetto del loro anonimato, delle consulenze su tutte le forme di violenza*».

Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in linea con quanto richiesto dalla Convenzione, a partire dall'8 marzo 2006 ha istituito una linea telefonica dedicata attiva ventiquattro ore su ventiquattro, sette giorni alla settimana per le vittime di violenza di genere e atti persecutori.

Vale la pena ricordare che il numero verde 1522 è un numero gratuito di pubblica utilità attivato con l'obiettivo di sviluppare un'ampia azione di sistema per l'emersione e il contrasto del fenomeno della violenza a danno delle donne. Si tratta di uno strumento in grado di rompere il silenzio e l'isolamento causati dalla violenza e di supportare le donne fornendo loro aiuto e sostegno. È accessibile dall'intero territorio nazionale gratuitamente, sia da rete fissa che mobile, con un'accoglienza disponibile nelle lingue italiano, inglese, francese, spagnolo e arabo. Le operatrici telefoniche dedicate al servizio forniscono una prima risposta ai bisogni delle vittime di violenza di genere e *stalking*, offrendo informazioni utili e un orientamento verso i servizi socio-sanitari pubblici e privati presenti sul territorio nazionale[29].

Art. 5, legge 9 gennaio 2016, n. 7

Presso il Ministero dell'Interno è stato istituito il numero verde 800 300 558 finalizzato a ricevere segnalazioni da parte di chiunque venga a conoscenza della effettuazione, sul territorio italiano, di pratiche di mutilazione genitale femminile[30], nonché a fornire informazioni sulle

[29] Il servizio mediante l'approccio telefonico sostiene l'emersione della domanda di aiuto, consentendo un avvicinamento graduale ai servizi da parte delle vittime con l'assoluta garanzia dell'anonimato e i casi di violenza che rivestono carattere di emergenza vengono acquisiti con una specifica procedura tecnico-operativa condivisa con le forze dell'ordine. I dati raccolti attraverso questo servizio consentono di colmare il *gap* informativo presente nei dati forniti dalle altre fonti, in quanto raccolti da persone che spontaneamente si rivolgono alla linea telefonica, confidando nell'anonimato e nella tutela che il servizio fornisce. In questo modo la vittima di violenza si sente più libera di chiedere aiuto o comunque di denunciare un evento di violenza perché sa che non subirà atti di ritorsione e che la sua chiamata la potrà aiutare a trovare una soluzione ad un bisogno impellente di supporto. Sul numero armonizzato a livello di Unione, ossia il "116 016", si veda Parte *La Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: verso un Testo Unico Europeo?* § 5.3 *L'assistenza telefonica*.

[30] V. Relazione sulle mutilazioni genitali femminili della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere del 9 novembre 2021.

organizzazioni di volontariato e sulle strutture sanitarie che operano presso le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate tali pratiche[31].

Art. 12, decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11

A partire dal 2009 è stata formalizzata l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità, del numero verde nazionale a favore delle vittime degli atti persecutori, attivo ventiquattro ore su ventiquattro, con la finalità di fornire un servizio di prima assistenza psicologia e giuridica da parte di personale dotato delle adeguate competenze, nonché di comunicare prontamente, nei casi di urgenza e su richiesta della persona offesa, alle forze dell'ordine competenti gli atti persecutori segnalati.

Nel 2016 il Ministero dell'Interno e il Dipartimento delle pari opportunità hanno siglato un accordo per far confluire i dati del numero verde del Ministero dell'Interno in quello del Dipartimento per le pari opportunità[32].

Di rilievo, al fine di una compiuta informazione, è la campagna di comunicazione istituzionale "*1522. Non sei Sola*", promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità e prodotta dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria in occasione del 25 novembre, Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, che ha inteso diffondere la conoscenza del numero di pubblica utilità[33].

Di estrema importanza, poi, è la campagna "Libera puoi", promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità a sostegno delle donne vittime di violenza durante l'emergenza coronavirus, ha

[31] Il numero, attivo dal 2009, può essere contattato dal lunedì al venerdì dalle 8.00 alle 14.00 e dalle 15.00 alle 20.00. Secondo Patrizia Scotto di Santolo, vice presidente della Associazione Nazionale Senza Veli sulla lingua, audita nella seduta n. 50 del 22 luglio 2024, "*... il 1522, è ottimo. Il potenziamento è previsto, perché è il numero antiviolenza e anti stalking. La diffusione a tappeto di questi quattro numeri è fondamentale, come è fondamentale sapere che questo può essere uno strumento in grado di portare la donna a intraprendere un percorso di uscita dalla violenza. Secondo «Senza Veli Sulla Lingua», il 1522 a chiamata deve, però indirizzare le donne, oltre che ai centri antiviolenza, anche alle associazioni antiviolenza iscritte al RUNTS, che insistono nel territorio della donna che chiede aiuto. Inoltre, a seguito di feedback negativi segnalatici dalle donne che hanno chiamato il 1522 senza ottenere le risposte che cercavano, come emerge purtroppo anche dalle pagine social, sarebbe opportuno aggiornare l'efficienza dei centri antiviolenza in Italia attraverso, ad esempio, la compilazione di questionari a cura delle donne in stato di fragilità, al fine di ottenere una mappatura il più possibile affidabile e precisa delle realtà antiviolenza che agiscono sul territorio e che offrono servizi utili e rispondono a richieste e bisogni delle donne che ad essi si rivolgono*".

[32] https://www.istat.it/it/files//2018/04/protocollo-intesa-con-interno-2016.pdf.

[33] Il destinatario primario della campagna è il pubblico femminile, in particolare le donne che subiscono violenza e atti persecutori. Il target secondario è rappresentato dal pubblico generalista e da chi è testimone di un atto di violenza. Lo spot ricorda alle donne che in qualunque momento possono denunciare e chiedere aiuto attraverso il numero gratuito antiviolenza e *stalking* 1522, servizio multilingue, attivo h24, contattabile anche tramite l'applicazione "1522" e il sito 1522.eu per chattare con le operatrici e chiedere informazioni in completa sicurezza. La campagna è diffusa sulle reti Rai (spot tv e radio), web e sui canali social del Dipartimento per le pari opportunità. Come ricordato dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. Eugenia Roccella, nell'audizione avvenuta nella seduta del 3 ottobre 2023, n. 3, "*dall'inizio del 2023 fino alla fine del mese di agosto, quindi in otto mesi, ha gestito quasi 37.000 contatti, di cui oltre 26.000 validi. Un numero notevole. L'altro dato che colpisce che ci è stato segnalato è il sensibile aumento delle chiamate in corrispondenza delle campagne di comunicazione, finalizzate alla diffusione del 1522 presso la popolazione. Praticamente intorno alla settimana del 25 novembre i contatti schizzano. A dimostrazione che di questo servizio c'è assoluto bisogno, c'è necessità di una maggiore diffusione e di una maggiore informazione sul numero. Anche per questa ragione il mio Ministero si è attivato fin dall'inizio per promuovere il numero verde presso i luoghi ad alta frequentazione, oltre che con gli spot dedicati. Abbiamo attivato, per esempio, fin dal 25 novembre scorso, con Poste italiane, una campagna per la diffusione in tutti gli uffici postali di tutta Italia del numero e stiamo facendo altrettanto con altri uffici e servizi, come le farmacie e le università. Abbiamo recentemente incontrato il presidente della CRUI per diffondere il numero proprio nelle università*".

inteso lanciare un messaggio di vicinanza per ricordare alle donne in situazione di isolamento domiciliare che in caso di difficoltà non sono sole, ma possono contare sul numero gratuito antiviolenza e *stalking* 1522, sulle case rifugio e sui centri antiviolenza[34].

Infine, deve darsi atto che il 1° aprile 2020 è stato siglato un Protocollo d'Intesa tra la Ministra per le pari opportunità e la famiglia, On. le Elena Bonetti, la Federazione degli Ordini dei Farmacisti, Federfarma e Assofarm, per la diffusione del numero di pubblica utilità 1522[35].

2. APPLICAZIONI PER *SMARTPHONE*

2.1 L'applicazione «Youpol»

Anche se non possono refluire all'interno del testo unico, in assenza di una normativa di riferimento, si segnalano le seguenti ulteriori modalità con le quali le vittime di violenza di genere possono chiedere aiuto, con una riepilogazione esemplificativa che non è vincolante per l'interprete trattandosi di procedure non previste o disciplinate per legge (compreso il segnale universale di

[34] L'obiettivo è promuovere il numero 1522, attivo h24, e far conoscere l'applicazione "1522", disponibile su IOS e Android, che consente alle donne di chattare con le operatrici e chiedere aiuto e informazioni in sicurezza, senza correre il rischio ulteriore di essere ascoltate dai loro aggressori. Lo spot è stato realizzato grazie al contributo degli artisti Caterina Caselli, Paola Cortellesi, Marco D'Amore, Anna Foglietta, Fiorella Mannoia, Emma Marrone, Vittoria Puccini, Giuliano Sangiorgi, Paola Turci, che hanno risposto all'invito dell'allora Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, a condividere e diffondere con ogni sforzo il messaggio che anche durante l'emergenza da Covid-19 è possibile sottrarsi alla violenza e chiedere aiuto rivolgendosi al numero 1522. Per ulteriori approfondimenti, si veda la pagina dedicata all'interno del sito https://www.pariopportunita.gov.it. Il numero delle chiamate sia telefoniche sia via chat nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020 è più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+119,6 per cento), passando da 6.956 a 15.280. Sono, invece, diminuite le chiamate fatte per errori non intenzionali (703) e per errori voluti, quelle fatte per scherzo (3.585) o semplicemente per molestare (766), volte a denigrare la funzione di aiuto e supporto del 1522. La crescita delle richieste di aiuto tramite *chat* è quintuplicata passando da 417 a 2.666 messaggi. Accanto alla richiesta di aiuto da parte delle vittime di violenza (4.899 chiamate pari al 32, 1per cento del totale delle chiamate valide) crescono anche le chiamate per avere informazioni sulla tipologia di servizi offerti dal 1522 (3.655 pari al 23,9 per cento). Il numero verde, durante il periodo di *lockdown*, ha fornito informazioni e consulenze anche a diverse ed eterogenee necessità di aiuto indicando numeri utili di supporto sociale e psicologico (2.979 pari al 19,5 per cento del totale), a testimonianza della funzione di "vicinanza" che questo servizio ha erogato in un particolare momento di crisi. Mentre il 77,2 per cento delle vittime è stato inviato ad altri servizi. Per ulteriori approfondimenti si veda la pagina "Il numero di pubblica utilità 1522 durante la pandemia", reperibile sul sito *https://www.istat.it.*

[35] Recita l'articolo 2 del Protocollo: "*con la sottoscrizione del presente protocollo il Ministro, FOFI, Federfarma e Assofarm e convengono sulla necessità di potenziare l'informazione a favore delle donne oggetto di violenza domestica ovvero di stalking, in particolare durante l'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del COVID-19. A tal fine le Parti condividono l'importanza di valorizzare la presenza capillare delle farmacie sul territorio e la disponibilità al dialogo dei farmacisti in particolare nei confronti di soggetti fragili e vulnerabili, per indirizzare le donne vittima di violenza o di stalking al numero verde 1522, al fine di avviare un percorso di uscita da situazioni di criticità in ambito domestico. FOFI si impegna a porre in essere ogni iniziativa utile, anche diramando un'apposita circolare informativa ai propri iscritti, per sensibilizzare i farmacisti sulle difficoltà, riscontrate in quest'emergenza, dalle donne vittime di violenza, nonché a pubblicare sul proprio sito istituzionale il numero verde 1522, utilizzando il format fornito a cura del Dipartimento per le pari opportunità, evidenziando la possibilità per le donne di chiedere aiuto e ricevere informazioni in sicurezza, senza correre il rischio di essere ascoltate dai loro aggressori. Federfarma e Assofarm si impegnano a inviare alle farmacie pubbliche e private un cartello da esporre al pubblico per pubblicizzare il numero verde 1522, il cui format è fornito a cura del Dipartimento per le pari opportunità, nonché materiale informativo per mettere in grado i farmacisti di fornire prime indicazioni utili alle donne per prevenire o affrontare in modo efficace situazioni critiche legate alla violenza domestica. Tutto il materiale realizzato e diffuso al pubblico nell'ambito del presente protocollo sarà condiviso tra le parti e presenterà i rispettivi loghi*".

aiuto).

L'applicazione "YouPol" della Polizia di Stato è uno strumento di contrasto della violenza di genere gratuito e disponibile per tutti, semplice e sicuro, che permette di inviare segnalazioni, pure in forma anonima, allegando anche video, audio, immagini e testo.

L'applicazione, originariamente realizzata dalla Polizia di Stato per segnalare episodi di spaccio e bullismo, a decorrere dal 27 marzo 2020 è stata estesa anche ai reati di violenza di genere consumati tra le mura domestiche. La scelta, maturata nel periodo di emergenza legata alla diffusione del Coronavirus, è stata dettata dal timore che tali fenomeni, per effetto delle restrizioni imposte, potessero subire un incremento senza un corrispondente aumento delle denunce.

Le segnalazioni sono automaticamente georeferenziate. La funzionalità permette di capire la posizione del segnalante, oltre a visualizzare su una mappa l'ufficio di Polizia più vicino. *Youpol* offre anche la possibilità di nascondere l'attività svolta con l'applicazione. Questo aggiornamento è stato pensato principalmente per le vittime di violenza di genere che, così facendo, non rischiano di essere scoperte se qualcuno si impossessa del loro dispositivo elettronico per "curiosare".

L'applicativo, nato dalla ferma convinzione che ogni cittadino è parte responsabile e attiva nella vita democratica del Paese, consente anche a chi è stato testimone diretto o indiretto – per esempio i vicini di casa – di denunciare il fatto all'autorità di polizia, inviando un messaggio anche con foto e video[36].

2.2 L'applicazione «Bright Sky»

Le donne che subiscono violenza o vivono una relazione complicata possono utilizzare l'applicazione "*Bright Sky*".

L'applicazione, che appare in modalità nascosta, come se fosse un'applicazione meteo, gioco o calendario, offre:

- un elenco di servizi di supporto specialistico in tutta Italia con sostegno alle persone vittime di abuso domestico, al fine di contattare il servizio più vicino, tramite posizione attuale, nome dell'area o codice postale;
- uno strumento sicuro "il mio diario", in cui gli episodi di abuso possono essere registrati in forma di testo, audio, video e foto, senza che il contenuto venga salvato sul dispositivo;
- questionari (di 12 domande) per valutare la sicurezza di una relazione (sia propria che altrui) e una sezione per verificare le conoscenze dell'utente sui miti dell'abuso domestico e sessuale (sfatare gli stereotipi);
- informazioni per tutti coloro che desiderano saperne di più in materia di abusi domestici, compreso i diversi tipi di supporto, i passi da considerare quando si lascia una relazione e come aiutare una persona vittima di abuso domestico;

[36] Si rimanda a https://www.poliziadistato.it/articolo/youpol--l-app-per-il-contrasto-alla-violenza-di-genere in cui si offrono i seguenti suggerimenti per utilizzare al meglio l'applicazione: descrivere l'episodio in modo dettagliato, indicando il luogo, l'orario e le persone coinvolte; se possibile, inviare un video, un audio, un'immagine o un testo che descrivano l'episodio; se si effettua la segnalazione in forma anonima, è importante fornire informazioni che possano aiutare la Polizia a identificare l'episodio. Nei casi più urgenti, sempre tramite un pulsante dell'applicazione, è possibile chiamare direttamente il N.U.E. 112 o, dove non presente, il 113 della Questura.

- dettagli di contatto e la possibilità di chiamare le linee telefoniche nazionali che forniscono supporto[37].

2.3 L'applicazione «Where are U»

L'applicazione "*Where Are U*" è il progetto ufficiale del Numero Unico di Emergenza europeo 112 per richiedere l'intervento di Carabinieri, Polizia, Vigili del Fuoco e Soccorso Sanitario.

L'applicazione consente di effettuare una chiamata di emergenza con l'invio automatico all'operatore della Centrale Unica di Risposta (CUR) dei dati relativi alla localizzazione del chiamante ricavati dal sistema di posizionamento GPS del telefono. Può essere utilizzata anche se non si è in condizione di parlare, semplicemente selezionando il tipo di soccorso di cui si ha bisogno; in questo caso l'operatore riceverà la "chiamata muta" con le indicazioni del soccorso richiesto. Inoltre, se ci si trova in una zona dove non c'è copertura della rete dati, la localizzazione viene trasmessa alla CUR tramite sms[38].

3. Segnale universale di aiuto

3.1 Il Signal for Help

Il *Signal for Help* (*or the Violence at Home Signal for Help*) è un gesto universale per chiedere aiuto in situazioni di violenza, semplice e silenzioso, pensato apposta per essere fatto anche in presenza dell'*abuser*: pollice della mano piegato, quattro dita in alto e poi chiuse a pugno (cfr. Fig. 1).

La *Canadian Women's Foundation* l'ha introdotto il 14 aprile 2020 quando, durante il periodo pandemico, la violenza domestica è aumentata in tutto il mondo e molte donne si sono trovate a dover convivere con partner violenti senza potersi rivolgere ad alcuna rete di salvataggio. Il gesto si è poi diffuso su *TikTok* e su altri social fino ad arrivare all'International *Women's Funding Network* (WFN), ai media canadesi e a quelli di tutto il mondo[39].

Seguendo le indicazioni dell'organizzazione canadese, la prima cosa da fare, una volta ricevuto il segnale, è capire, con massima discrezione, di che cosa ha bisogno la persona che chiede aiuto, ad esempio contattandola con domande chiare a cui è possibile rispondere semplicemente con un "sì" o con un "no". Per esempio: "*Vuoi che chiami per te un centro antiviolenza?*", "*Vuoi che chiami la polizia?*".

Nel Regno Unito, se sei in pericolo in un locale, devi andare dal barista e chiedere di Angela; in Francia, invece, puoi disegnarti un cerchio nero sul palmo della mano e mostrarlo a qualcuno; in Spagna e Belgio durante la pandemia è nato il codice "*mascarilla 19*" da rivolgere ai farmacisti per

[37] Cfr. *Prontuario operativo per i reati di violenza di genere e per l'approccio alle vittime particolarmente vulnerabili*, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, a cura della Sezione Atti Persecutori - Reparto Analisi Criminologiche del Ra.C.I.S. Edizione luglio 2023, 76 e ss..
[38] I dati di localizzazione vengono utilizzati solamente per la gestione della richiesta di emergenza.
[39] La veloce diffusione conferma che le tecniche di mutuo aiuto sono ancora essenziali per combattere violenza, solitudine e individualismo.

chiedere aiuto in caso di violenza domestica.

Fig. 1

4. Soggetti istituzionali

4.1 La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

L'art. 82 della Costituzione dispone che «*Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria*».

Nella XVII legislatura, con deliberazione del 18 gennaio 2017, al Senato della Repubblica è stata istituita la Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni violenza di genere. Con deliberazione del 16 ottobre 2018, la stessa Commissione monocamerale è stata nuovamente istituita anche nella XVIII legislatura e prorogata con la deliberazione del 5 febbraio 2020.

Art. 1, legge 9 febbraio 2023, n. 12

Nella XIX legislatura, il Parlamento italiano ha inteso rafforzare la propria azione sul terreno della lotta contro il femminicidio e la violenza di genere provvedendo ad approvare la legge 9 febbraio 2023, n. 12, con la quale è stata istituita, per l'intera durata della legislatura, la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere.

La Commissione si è insediata il 26 luglio dello stesso anno, con l'elezione dei componenti dell'Ufficio di presidenza.

Art. 2, legge 9 febbraio 2023, n. 12

I compiti della Commissione, questa volta bicamerale, sono indicati dalla legge istitutiva, in continuità con i contenuti delle delibere approvate dal Senato nelle precedenti legislature:

a) svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso

come uccisione di una donna fondata sul genere e, più in generale, di ogni forma di violenza maschile contro le donne;

b) monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, nonché alla legge 19 luglio 2019, n. 69;

c) accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza egli eventuali minori coinvolti; verificare altresì la possibilità di una rivisitazione sotto il profilo penale della fattispecie riferita alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate in luoghi di lavoro;

d) accertare il livello di formazione e di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;

e) verificare, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, l'effettiva realizzazione da parte delle istituzioni di progetti nelle scuole di ogni ordine e grado, finalizzati all'educazione al rispetto reciproco nelle relazioni tra uomini e donne e al riconoscimento e al rispetto di tutte le diversità;

f) analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2016, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;

g) monitorare l'effettiva applicazione da parte delle regioni del Piano antiviolenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sociosanitaria alle vittime di violenza e ai loro parenti fino al terzo grado vittime di violenza assistita;

h) monitorare l'effettiva destinazione alle strutture che si occupano della violenza maschile contro le donne delle risorse stanziate dal citato decreto-legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, e dalle leggi di stabilità e dalle leggi di bilancio a partire dalla legge di stabilità 2011;

i) monitorare l'attività svolta dai centri antiviolenza operanti sul territorio, quali interlocutori necessari delle istituzioni nella costruzione delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza maschile sulle donne, attingendo dall'esperienza da loro acquisita in oltre trenta anni di attività, nonché monitorare e valorizzare l'attività svolta dai centri di riabilitazione per uomini maltrattanti;

l) proporre interventi normativi e finanziari strutturali, anche attraverso una revisione del Piano d'azione straordinario, per far sì che tutta la rete dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti sul territorio nazionale e la predisposizione di percorsi di emancipazione e reinserimento nel mondo del lavoro siano finanziate in modo certo, stabile e costante nel tempo, così da scongiurarne il rischio di chiusura e consentire l'organizzazione di percorsi strutturati per far riemergere le donne dalla spirale delle violenze anche psicologiche;

m) proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare la più

adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza maschile contro le donne, nonché di tutelare le vittime delle violenze e gli eventuali minori coinvolti;

n) adottare iniziative per la redazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, al fine di migliorare la coerenza e la completezza della regolamentazione.

La Commissione svolge i compiti indicati anche avvalendosi del lavoro istruttorio e della relazione finale della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita dal Senato della Repubblica nella XVIII legislatura.

Art. 3, legge 9 febbraio 2023, n. 12

La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e con le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria; può organizzare i propri lavori tramite uno o più gruppi di lavoro, terminandoli con la presentazione di una relazione finale nella quale illustra l'attività svolta, le conclusioni di sintesi e le proposte. Possono essere presentate e discusse in Commissione relazioni di minoranza.

Art. 4, legge 9 febbraio 2023, n. 12

La Commissione è composta da diciotto senatori e da diciotto deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un deputato per ciascun gruppo esistente alla Camera dei deputati e di almeno un senatore per ciascun gruppo esistente al Senato della Repubblica e favorendo l'equilibrata rappresentanza di senatrici e senatori, di deputate e deputati.

4.2 La Cabina di regia istituzionale e l'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza economica

Al fine di definire un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, sono istituiti presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri una Cabina di regia interistituzionale e un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica.

La Cabina di Regia e l'Osservatorio sono stati costituiti con i decreti della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 29 marzo e del 12 aprile 2022, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 13 maggio 2022.

5. Misure di sensibilizzazione e divulgazione

5.1 Il Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

L'informazione e la sensibilizzazione delle collettività e la formazione del personale che si occupa di violenza sulle donne sono fondamentali nell'ottica della prevenzione del fenomeno e di

ciò vi è forte consapevolezza a livello europeo.

Nelle conclusioni in materia di "*Lotta alla violenza contro le donne e servizi di sostegno a favore delle vittime di violenza domestica*", adottate il 6 dicembre 2012 il Consiglio dell'Unione Europea ha invitato gli Stati membri e la Commissione europea, nell'ambito delle rispettive competenze, a definire, attuare e migliorare, se già esistenti, piani d'azione, programmi o strategie coordinati, di carattere globale, multidisciplinare e multi-agenzia, per combattere tutte le forme di violenza contro donne e ragazze tramite il coinvolgimento di tutte le parti interessate pertinenti e l'abbinamento di misure legislative e non legislative finalizzate alla prevenzione e all'eliminazione della violenza, alla fornitura di protezione e sostegno alle vittime, all'azione penale contro gli autori di violenze e garantire finanziamenti adeguati e sostenibili per l'attuazione delle suddette politiche e per il funzionamento dei servizi.

In proposito si ricorda che l'Unione europea da tempo sostiene le iniziative degli Stati membri volte al contrasto alla violenza di genere attraverso il programma finanziario Daphne[40].

In attuazione degli impegni presi con la ratifica della Convenzione di Istanbul e in sinergia con le politiche dell'Unione Europea, il legislatore italiano ha adottato un Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere.

Già con la legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007) era stato istituito un Fondo, presso la Presidenza del Consiglio, per la realizzazione di un Piano contro la violenza alle donne (cap. 496) con lo stanziamento, a tal fine, di 20 milioni di euro per l'anno 2008.

Nell'anno 2009, all'obiettivo di prevenzione della violenza si è affiancato quello di prevenzione e contrasto agli atti persecutori, con la conversione del decreto-legge n. 11 del 2009 che, non solo ha introdotto il delitto di atti persecutori (*stalking*) nel codice penale (art. 612-*bis*), ma ha anche posto a carico delle forze dell'ordine, dei presidi sanitari e delle istituzioni pubbliche che ricevono dalla vittima notizia di reato di atti persecutori l'obbligo di fornire alla medesima tutte le informazioni relative ai Centri Antiviolenza presenti sul territorio ed eventualmente di metterla in contatto con tali strutture. Il provvedimento, come già visto, ha istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio un numero verde nazionale a favore delle vittime degli atti persecutori, con compiti di assistenza psicologica e giuridica, nonché di comunicare gli atti persecutori segnalati alle forze dell'ordine, nei casi d'urgenza e su richiesta della persona offesa.

Le somme destinate al Piano nazionale non sono state mai impegnate nel corso degli anni, fino al 2011 quando la Corte dei Conti ha dato il via libera al primo Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*.

Art. 5, decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93

Sulla medesima scia si pone il Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere previsto dall'art. 5, decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119. Tale disposizione prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri

[40] Il programma mira, in particolare, a: assistere e incoraggiare le organizzazioni non governative (ONG) e le altre organizzazioni impegnate contro la violenza; costituire reti multidisciplinari, al fine di rafforzare la cooperazione tra le ONG; sviluppare e attuare azioni di sensibilizzazione destinate a pubblici specifici; diffondere i risultati ottenuti nell'ambito dei programmi Daphne; assicurare lo scambio di informazioni e di buone pratiche, per esempio tramite visite studio e scambi di personale; studiare i fenomeni collegati alla violenza e il relativo impatto sia sulle vittime che sulla società (costi sociali, economici e relativi all'assistenza sanitaria); sviluppare programmi di sostegno per le vittime e le persone a rischio e programmi d'intervento per gli autori delle violenze.

o l'Autorità politica delegata per le pari opportunità, anche avvalendosi del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, elabora, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, e adotta, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata, un Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, con cadenza almeno triennale, in sinergia con gli obiettivi della Convenzione di Istanbul.

Il Piano, con l'obiettivo di garantire azioni omogenee sul territorio nazionale, persegue le seguenti finalità:

a) prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e dei ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne e nella soluzione dei conflitti nei rapporti interpersonali;

b) sensibilizzare gli operatori dei settori dei media per la realizzazione di una comunicazione e informazione, anche commerciale, rispettosa della rappresentazione di genere e, in particolare, della figura femminile, anche attraverso l'adozione di codici di autoregolamentazione da parte degli operatori medesimi;

c) promuovere un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere e promuovere, nell'ambito delle indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, delle indicazioni nazionali per i licei e delle linee guida per gli istituti tecnici e professionali, nella programmazione didattica curricolare ed extracurricolare delle scuole di ogni ordine e grado, la sensibilizzazione, l'informazione e la formazione degli studenti al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo;

d) potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;

e) garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o con atti persecutori;

f) accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;

g) promuovere lo sviluppo e l'attivazione, in tutto il territorio nazionale, di azioni, basate su metodologie consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, di recupero e di accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva;

h) prevedere una raccolta strutturata e periodicamente aggiornata, con cadenza almeno annuale, dei dati del fenomeno, ivi compreso il censimento dei centri antiviolenza, anche attraverso il coordinamento delle banche di dati già esistenti;

i) prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di atti persecutori e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel

settore;

l) definire un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.

5.2 Il Piano strategico nazionale per la parità di genere

Art. 1, legge 30 dicembre 2021, n. 234

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'Autorità politica delegata per le pari opportunità, anche avvalendosi del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, elabora, con il contributo delle amministrazioni interessate e delle associazioni di donne impegnate nella promozione della parità di genere e nel contrasto alla discriminazione delle donne, e adotta un Piano strategico nazionale per la parità di genere, in coerenza con gli obiettivi della Strategia europea per la parità di genere 2020-2025.

Il Piano ha l'obiettivo di individuare buone pratiche per combattere gli stereotipi di genere, colmare il divario di genere nel mercato del lavoro, raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici, affrontare il problema del divario retributivo e pensionistico, nonché colmare il divario e conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale.

Il legislatore ha mutato la denominazione da "*Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*" a "*Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*"; il Piano perde, dunque, la qualifica di "straordinario" per diventare uno strumento "strategico" nel contrasto alla violenza sulle donne[41].

L'ultimo piano adottato è il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il biennio 2021-2023. La struttura del Piano si articola in quattro Assi tematiche (prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione) secondo le linee indicate dalla Convenzione di Istanbul, a ciascuna delle quali si ricollegano specifiche priorità[42].

---

[41] Cfr. Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, "*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*", 23 ottobre 2023, 11 e ss.

[42] Quanto alla prevenzione, le priorità sono: l'aumento del livello di consapevolezza nella pubblica opinione e nel sistema educativo e formativo sulle cause e le conseguenze della violenza maschile sulle donne; il coinvolgimento del settore privato (social, piattaforme, mass media) sul ruolo di stereotipi e sessismo, anche in relazione alla cyberviolenza e alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti; la promozione dell'*empowerment* femminile; l'attivazione di azioni di emersione e contrasto della violenza contro donne vittime di discriminazione multipla; il rafforzamento per la prevenzione della recidiva per uomini autori di violenza; la formazione delle figure professionali che, a vario titolo, interagiscono con le donne vittime e con i minori nel percorso di prevenzione, sostegno e reinserimento; il raccordo delle misure normative anche nell'ambito della prevenzione della vittimizzazione secondaria. Sul versante della protezione e del sostegno alle vittime, la priorità sono: la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita; l'attivazione di percorsi di *empowerment* economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa; il monitoraggio ed il miglioramento dell'efficacia dei "*Percorsi rivolti alle donne che subiscono violenza*" attivi presso le aziende sanitarie e ospedaliere; il potenziamento della Linea telefonica nazionale gratuita antiviolenza 1522; la tutela e il sostegno psicosociale delle/dei minori vittime di violenza assistita; l'implementazione di soluzioni operative per garantire l'accesso ai servizi di prevenzione, sostegno e reinserimento, in particolare per le donne vittime di discriminazione multipla (migranti, richiedenti asilo e rifugiate). Riguardo all'asse perseguire e punire, le priorità sono: garantire procedure e strumenti per la tutela delle donne vittime di violenza che consentano una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva; definire un modello condiviso di approccio, gestione e valutazione del rischio all'interno del reparto sicurezza; migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari nell'applicazione di misure cautelari e della sospensione condizionale della pena; definire linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini maltrattanti. Infine, nel campo dell'assistenza e della promozione, le priorità sono: l'implementazione del

Come già segnalato, sono stati istituiti, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Cabina di regia interistituzionale e un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere[43].

5.3. Azioni per i centri antiviolenza e le case-rifugio

Art. 5-bis, decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93

I centri antiviolenza e le case-rifugio, alle quali è garantito l'anonimato, sono promossi da:

a) enti locali, in forma singola o associata;

b) associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza, che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne, con personale specificamente formato;

c) soggetti di cui alle lettere a) e b), di concerto, d'intesa o in forma consorziata.

I centri antiviolenza e le case-rifugio operano in maniera integrata con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali, tenendo conto delle necessità fondamentali per la protezione delle persone che subiscono violenza, anche qualora svolgano funzioni di servizi specialistici. Indipendentemente dalle metodologie di intervento adottate e dagli specifici profili professionali degli operatori coinvolti, la formazione delle figure professionali dei centri antiviolenza e delle case-rifugio promuove un approccio integrato alle fenomenologie della violenza, al fine di garantire il riconoscimento delle diverse dimensioni della violenza subita dalle persone, a livello relazionale, fisico, psicologico, sociale, culturale ed economico. Fa altresì parte della formazione degli operatori dei centri antiviolenza e delle case-rifugio il riconoscimento delle dimensioni della violenza riconducibili alle diseguaglianze di genere.

6. Formazione

6.1 Le iniziative formative in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica[44]

---

sistema informativo integrato per la raccolta e l'analisi dei dati sul fenomeno; l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione a livello nazionale degli interventi, delle politiche, delle attività e delle risorse; la predisposizione di linee guida, in accordo con le regioni, per uniformare a livello nazionale gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati dai centri antiviolenza, dalle reti territoriali e dal sistema socio sanitario; la costruzione di luoghi stabili di confronto e programmazione per gli organismi politici, le istituzioni e le strutture amministrative; la comunicazione e degli strumenti normativi e degli interventi operativi in sostegno alle donne vittime di violenza maschile (cfr. Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, *"Violenza contro le donne*", 23 aprile 2024, 6).

[43] Con il decreto del 29 aprile 2022, dell'allora Ministra per le Pari opportunità e la Famiglia, On. le Elena Bonetti – emanato ai sensi dell'art 1, comma 147 della legge 30 novembre 2021 n. 234 (legge di bilancio 2022) – sono state recepite le "*Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator – Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni*", Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, quali parametri minimi per il conseguimento della certificazione della parità di genere alle imprese. Il decreto costituisce un importante tassello nella costituzione del Sistema nazionale della certificazione della parità di genere alle imprese, intervento del PNRR a titolarità del Dipartimento per le pari opportunità, che mira ad accompagnare ed incentivare le imprese ad adottare *policy* adeguate a ridurre il divario di genere.

[44] La Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. le Eugenia Roccella, nell'audizione avvenuta nel corso della seduta del 3 ottobre 2023, n. 3 ha spiegato che la formazione deve avvenire sotto un duplice aspetto, "*... da*

Art. 6, legge 24 novembre 2023, n. 168

In conformità agli obiettivi della Convenzione di Istanbul, l'Autorità politica delegata per le pari opportunità, anche con il supporto del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica, sentita l'assemblea dell'Osservatorio stesso, fermo restando quanto previsto in materia di formazione degli operatori di polizia dall'art. 5 della legge 19 luglio 2019, n. 69, predispone 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[45].

Art. 5, decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26

Nella definizione delle linee programmatiche sulla formazione proposte annualmente dal Ministro della giustizia alla Scuola Superiore della Magistratura, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, sono inserite iniziative formative specifiche in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica[46].

---

un lato, la formazione delle famiglie e dei giovani e, dall'altro, la formazione degli operatori. Si tratta di una questione che il Piano nazionale strategico considera dirimente, ma che soprattutto lo è dal punto di vista di chi opera sul campo. Nelle interlocuzioni portate avanti dal Dipartimento per le pari opportunità da più parti è emersa la necessità di un coordinamento a livello nazionale per rendere omogenea l'azione in materia. Proprio a questo scopo, con il Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio antiviolenza abbiamo avviato già a luglio un lavoro per l'elaborazione di un libro bianco dedicato alla formazione degli operatori che, a vario titolo, entrano in contatto con le donne vittime di violenza, dai magistrati agli operatori sanitari, dagli assistenti sociali al personale giudiziario, dai docenti alle forze di Polizia e via dicendo". Ancora, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, nel contributo fatto pervenire a questa Commissione, ha affermato che "*il mancato o insufficiente riconoscimento dei comportamenti violenti come violenza domestica è legata anche alla necessità di una maggiore puntuale formazione e specializzazione degli attori coinvolti a vario titolo nei procedimenti giudiziari, al fine di rendere più efficiente ed efficace la risposta giurisdizionale nei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*".

[45] Quanto alla formazione degli operatori sanitari in materia di violenza di genere – la cui importanza è stata sottolineata dalla On. le Laura Ravetto nella nota trasmessa il 24 luglio 2024 –, si segnala il Progetto Ipazia - Ccm 2021, promosso dall'Istituto Superiore della Sanità e dedicato alla definizione di strategie di prevenzione della violenza contro le donne e i minori, attraverso la formazione di operatrici e operatori di area sanitaria e socio-sanitaria con particolare riguardo agli effetti del Covid-19. L'obiettivo del progetto era mettere a punto e sperimentare un modello formativo, basato sulla metodologia del *Problem Based Learning – competence oriented*, rivolto a operatrici e operatori dei servizi sanitari e socio-sanitari territoriali per la violenza contro le donne e contro i minori. Questo è stato ottenuto attraverso un percorso Fad rivolto al personale di salute presente negli ambiti territoriali delle unità operative coinvolte nel Progetto ed in un percorso specifico per la formazione della figura del "facilitatore", nonché di percorsi residenziali realizzati nei territori. Oltre ai corsi di formazione, a distanza e in presenza, dal progetto sono scaturite delle Linee operative per lo sviluppo di un programma di formazione sul tema della prevenzione della violenza contro le donne e della violenza assistita da minori, e sono state attivate delle Reti nei territori delle Unità Operative partecipanti al Progetto attraverso la mappatura dei Servizi territoriali a cui potersi rivolgere in caso di violenza. Sono stati anche realizzati e diffusi materiali informativi destinati alle donne (Comunicato stampa n. 26/2024 dell'Istituto Superiore della Sanità).

[46] "*Ci tengo a dire che la scuola italiana è componente molto attiva di una rete europea di scuole di formazione* – ha affermato la Presidente della Scuola Superiore della Magistratura, Professoressa Silvana Sciarra, nel corso della seduta n. 45 del 18 giugno 2024 – *questi temi, quindi, sono messi a confronto anche con altri Paesi e sarà mia cura accentuare questi temi, anche nell'incontro con magistrati di altri Paesi … Sottolineo anche il metodo di lavoro adottato nei corsi di formazione, che mira a coinvolgere in modo attivo i discenti e ad ampliare gli orizzonti di analisi, soprattutto con riferimento a discipline diverse dal diritto. Frequente è, infatti, la partecipazione di psichiatri e di specialisti a vario titolo impegnati nella cura delle persone vittime di violenza e di quanti – soprattutto i minori che vivono in contesti familiari in cui la violenza ha luogo – subiscono gli effetti di episodi dolorosi. Altrettanto innovativa è la presenza di linguisti e di esperti che si occupano di illustrare come inserire nella ineludibile trama dell'argomentazione giuridica una terminologia rispettosa delle differenze. Attiro inoltre la vostra attenzione sull'ampio spettro di fonti – nazionali, sovranazionali e internazionali – cui si fa riferimento nel promuovere l'attività formativa e l'attento studio della giurisprudenza, nella sua dimensione diacronica e nella sua diffusione in numerose aree del sapere giuridico*".

6.2 La formazione dei magistrati

Art. 1, decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106

La necessità di disporre di competenze specialistiche per una adeguata trattazione dei procedimenti incentrati su violenza domestica e di genere riguarda in primo luogo la magistratura inquirente e giudicante, civile e penale[47].

Tale necessità è stata più volte ribadita dal Consiglio Superiore della Magistratura: in particolare, con la risoluzione 9 maggio 2018, veniva sottolineata l'ineludibilità della formazione, e le connotazioni polidimensionali di essa, non potendo essere limitata alle sole competenze giuridiche ma dovendo ricomprendere un più ampio bagaglio di conoscenze in ambito sociale, psicologico, culturale e di altra natura anche al fine di garantire la proficuità del confronto con tutti gli altri interlocutori di eterogenea collocazione (magistratura giudicante, magistratura minorile, forze di polizia, reti territoriali antiviolenza, centri abilitati ai percorsi trattamentali per uomini violenti, strutture sanitarie, istituzioni locali etc.). Veniva altresì affermata la correlata necessità di strutturare gli uffici prevedendo aree di specializzazione in tema di violenza domestica e di genere, alle quali assegnare i magistrati previa rigorosa valutazione delle specifiche attitudini; addirittura, nella citata circolare, la specializzazione era indicata come obiettivo con valenza conformativa dell'assetto organizzativo delle Procure, valutabile in sede di esame del progetto organizzativo. Tali indicazioni venivano ulteriormente ribadite dal C.S.M. in un recente lavoro della settima commissione datato 12 maggio 2024, con il quale veniva auspicata una riflessione degli uffici giudiziari non solo su aspetti organizzativi ma anche sulle ragioni ostative o comunque disincentivanti rispetto alla richiesta di tutela giudiziaria da parte delle vittime.

Indicazioni del tutto analoghe in punto di formazione sono state fornite anche dalla Procura generale della Cassazione: in particolare, con la nota 3 maggio 2023, essa ha affermato la rilevanza della specializzazione negli uffici requirenti mediante la costituzione di gruppi di lavoro e la

[47] L'importanza della formazione degli operatori del settore è stata sottolineata anche dal Ministro della Giustizia, On. le Carlo Nordio nel corso dell'audizione n. 16 del 6 dicembre 2023: "*con riguardo alla percezione oggettiva del rischio entra in campo la necessità, per tutti coloro che si occupano del complesso fenomeno della violenza, di una cosiddetta adeguata informazione. La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne pone il problema – anche questo è importante – della preparazione in capo agli operatori di rete che, su tutto il territorio nazionale, si occupano di questo. Mi riferisco agli assistenti sociali, agli operatori dei centri antiviolenza, a quelli dei consultori e ovviamente alle forze di polizia giudiziaria, ai PM, ai giudici penali e civili. Quindi la formazione degli operatori di giustizia è in questo caso un elemento fondamentale. Nell'attività istituzionale che mi vede collaborare alla costruzione delle linee programmatiche della scuola superiore della magistratura, io ho segnalato al presidente Giorgio Lattanzi la necessità di potenziare ulteriormente l'offerta formativa, che è già esistente, sul tema della violenza estendendola ai contenuti extra giuridici, che pure interessano le decisioni sui casi di violenza domestica e di genere favorendo il confronto con psicologi forensi, servizi sociali, mediatori familiari e altri esperti coinvolti nel percorso giurisdizionale*". Il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, Avv. Fabio Pinelli, nell'audizione n. 22 del 20 maggio 2024, ha rilevato che "*la sintesi dell'analisi condotta dal Consiglio superiore della magistratura porta a ritenere che è necessario procedere seguendo tre direttrici. La prima è la formazione, la seconda è la specializzazione, la terza è la tempestiva circolazione delle informazioni tra tutti gli operatori del settore, quindi forze dell'ordine, servizi sociali, centri antiviolenza e diversi uffici giudiziari … Insomma, sembra del tutto evidente che una prima strada per potenziare ulteriormente la tutela processuale delle vittime vulnerabili è quella di garantire una adeguata, ma soprattutto specialistica formazione dei magistrati. È come dire che le norme processuali garantiscono, quantomeno sotto il profilo della vittimizzazione secondaria, un'adeguata tutela, mentre un lavoro ancora da compiere in modo approfondito riguarda anche la formazione dei magistrati*".

parallela necessità di una formazione specialistica dei magistrati che trattano la materia , il cui aggiornamento deve essere costantemente curato tramite la partecipazione ad iniziative formative in sede centrale, distrettuale attraverso periodiche riunioni nei singoli uffici.

Anche a livello sovranazionale, il tema è stato più volte affrontato: da ultimo, con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica 1385/2024 del 14 maggio 2024, la quale, nei considerando nn. 77-80 e negli articoli 15 e 36, ha sottolineato la necessità di una formazione adeguata a tutti gli operatori (giudiziari, di polizia, sanitari, socio-assistenziali e di altra collocazione), al fine di garantire l'efficacia della tutela.

Le indicazioni sommariamente richiamate hanno portato nel corso del tempo ad una progressiva diffusione negli uffici inquirenti dell'area di specializzazione afferente alla violenza di genere. In particolare, il C.S.M., con delibera 3 novembre 2021, all'esito del monitoraggio disposto, riscontrava che il 90 per cento degli uffici inquirenti aveva all'epoca costituito il gruppo specializzato, ancorché con funzioni non esclusive dei magistrati ad esso assegnati. In tale contesto, la legge 24 novembre 2023, n. 168, è intervenuta innovando il comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, e dunque sostanzialmente normativizzando il principio di specializzazione, imponendo ai Procuratori della Repubblica di assegnare sempre a magistrati specializzati la trattazione degli affari penali afferenti a fatti di violenza di genere.

La disposizione si rivolge in modo pressoché esclusivo alle Procure della Repubblica, e trova riscontro anche nella recente circolare del C.S.M. 3 luglio 2024 sull'organizzazione degli uffici di Procura per il quadriennio 2026-2029: in particolare l'articolo 9, nel disporre che il Procuratore della Repubblica preveda la costituzione di "*unità organizzative*" (dipartimenti, sezioni, gruppi di lavoro) "*ove le dimensioni dell'ufficio lo consentano*", statuisce invece che uno o più Procuratori aggiunti o uno o più magistrati siano sempre specificamente individuati per la cura degli affari in materia di violenza contro le donne o domestica.

Il recente intervento normativo non comprende dunque gli uffici giudicanti, presso i quali, nei vari gradi di giudizio, secondo rilevazioni del C.S.M., le percentuali di specializzazione sono minoritarie, a tratti trascurabili o del tutto assenti (come nel caso degli uffici GIP/GUP), per lo più per problematiche organizzative.

Cionondimeno, appare del tutto evidente che gli obblighi formativi e di specializzazione hanno connotazioni totalizzanti; a conferma della necessità di attivare ogni possibile presidio in tale ambito e di sensibilizzare la magistratura anche nell'impiego del linguaggio, solo a titolo esemplificativo è sufficiente richiamare la sentenza della Corte EDU, J.L. contro Italia (27.5.21), con la quale, in relazione a contestazione di violenza sessuale di gruppo, definita con sentenza di condanna in primo grado, e con successiva assoluzione in appello non impugnata in Cassazione, la Corte ravvisava la violazione dell'articolo 8 CEDU in relazione all'omessa protezione dell'integrità fisica e psichica della vittima durante la celebrazione del processo, con effetti di vittimizzazione secondaria. La Corte in particolare censurava i passaggi della Corte d'appello contenenti riferimenti alla biancheria intima indossata dalla vittima, ai suoi orientamenti sessuali e in genere alla vita privata, con l'intento di screditarne la credibilità. A ciò si aggiungano i numerosi casi di pronunce assolutorie cui perviene il giudice penale confondendo la violenza intrafamiliare con la mera conflittualità di asserita irrilevanza penale; spesso ignorando le chiare indicazioni provenienti dalla

Cassazione secondo cui attraverso "*un'agevole attività di accertamento e interpretazione delle dinamiche della relazione tra autore e vittima al fine di individuarne la disparità (economica, psicologica, sociale, culturale, fisica ecc.) …si evita di confondere il delitto di maltrattamenti con le liti familiari, lì dove vi sono i primi, quando emerge un rapporto di gerarchia e di potere, dunque di sopraffazione di un soggetto sull'altri, mentre vi sono le seconde quando le parti sono in posizione paritaria e simmetrica*"[48].

Il perimetro della formazione ha dunque ampi confini e molteplici contenuti: essa si estrinseca non solo nella conoscenza delle norme giuridiche di varia natura, ma anche nella capacità di rilevazione del fenomeno, nell'adeguatezza operativa, nella comprensione delle complesse dinamiche relazionali tra vittima e autore del fatto (non di rado connotate da incoerenza), nella capacità di valutare le prove acquisite alla luce della vulnerabilità delle vittime e dei molteplici fattori di possibile inquinamento probatorio, nella impermeabilità al pregiudizio e ad ogni forma di linguaggio che sia espressione di esso, nell'attitudine ad interloquire con la magistratura civile e minorile e con tutti gli altri soggetti della "*rete*".

Proprio al fine di promuovere una diffusa formazione e specializzazione della magistratura, la legge Roccella, come già anticipato, ha previsto che nelle linee programmatiche sulla formazione proposte dal Ministro della Giustizia alla Scuola Superiore della magistratura, siano inserite iniziative formative specifiche aventi ad oggetto la trattazione della violenza domestica e di genere[49].

6.3 La formazione degli operatori di polizia

Art. 5, legge 19 luglio 2019, n. 69

La Polizia di Stato[50], l'Arma dei carabinieri[51] e il Corpo di Polizia penitenziaria sono tenute ad

[48] Cass. pen., sez. IV, 22 aprile 2022, n. 19847; in senso del tutto analogo si rinvia altresì all'ulteriore sentenza della Corte EDU 16 giugno 2022, n. 23735, con la quale è stata riscontrata a carico dell'Italia la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, e che ha censurato in particolare "*l'atteggiamento delle autorità, che ritenevano si trattasse di un conflitto tipico di alcune separazioni e non hanno offerto alcuna protezione alla ricorrente*".

[49] In una prospettiva futura, può costituire occasione di confronto la previsione di una periodicità ed obbligatorietà della partecipazione a seminari e corsi formativi per tutti i magistrati inquirenti e giudicanti, civili e penali, che siano destinati alla trattazione di questa materia.

[50] Come riferito dal Prefetto Vittorio Pisani, Capo della Polizia e Direttore generale della Pubblica Sicurezza, nel corso della sua audizione (seduta n. 23 del 17 gennaio 2024), "… *per quanto riguarda poi l'organizzazione delle forze dell'ordine, è stata data piena attuazione alle disposizioni normative, sia in materia di formazione, in quanto vi sono dei corsi specializzati effettuati per il personale che è addetto a questa tipologia di reato, abbiamo degli uffici specializzati sia nell'ambito delle divisioni anticrimine, che si occupano delle misure di prevenzione; sia nell'ambito delle squadre mobili, dove vi è la sezione specializzata che si occupa delle indagini in materia di questi reati, anche con aule protette, dove si cerca di mettere la vittima del reato in una condizione psicologicamente più adeguata possibile per ricevere la denuncia e cercare di ricostruire tutti i particolari della vicenda, in maniera da evitare la commissione successiva del delitto più grave. Per quanto riguarda la formazione, innanzitutto sono stati organizzati dal 2021 in poi una serie di corsi in materia di psicologia forense, con degli esperti del settore – io parlo in questo caso degli operatori della Polizia di Stato – che hanno portato alla formazione di settecento operatori. Come ho detto, all'interno delle squadre mobili vi sono le sezioni specializzate: sono stati fatti corsi di formazione per centoventi operatori addetti a queste sezioni. I corsi di formazione vengono fatti anche in materia di psicologia forense, con dei protocolli d'intesa con alcune associazioni, su questo possiamo trasmettere alla Commissione i protocolli d'intesa che sono stati stipulati dal Dipartimento della pubblica sicurezza con una serie di associazione e con una serie di università per la formazione nel settore*".

[51] Il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Generale di Corpo di Armata Teo Luzi, nella audizione avvenuta nella seduta n. 29 del 21 gennaio 2024, ha dichiarato che, "… *dal punto di vista della formazione del personale, ci sono*

attivare, presso i rispettivi istituti di formazione, specifici corsi destinati al personale che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati da c.d. Codice Rosso o che interviene nel trattamento penitenziario delle persone per essi condannate. La frequenza dei corsi è obbligatoria per il personale individuato dall'amministrazione di appartenenza[52].

6.4 Le mutilazioni genitali femminili: formazione, sensibilizzazione e campagne informative

Le mutilazioni genitali femminili sono una pratica vessatoria e di sfruttamento riguardante gli organi sessuali di una donna, ragazza o bambina, attuata allo scopo di mantenere e affermare il dominio su tale donna, ragazza o bambina e di esercitare un controllo sociale sulla sua sessualità[53]. Talvolta poste in essere nel contesto di matrimoni infantili forzati o di violenza domestica, possono rientrare tra le pratiche tradizionali cui alcune comunità sottopongono i membri di sesso femminile.

A livello internazionale, le mutilazioni genitali femminili sono considerate una grave e sistematica violazione dei diritti umani, una forma di violenza nei confronti delle donne e delle ragazze, nonché una manifestazione di disuguaglianza di genere, non legata a una religione o a una cultura specifica, e sono oggi riconosciute come un problema globale che interessa almeno 200 milioni di donne e ragazze in 30 Paesi, secondo le relazioni statistiche dell'UNICEF, del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) e dell'OMS[54].

Le mutilazioni riguardano principalmente bambine di età compresa tra la prima infanzia e i 15 anni. Una ragazza o una donna può essere sottoposta a mutilazioni genitali in vari momenti nel corso della sua vita, ad esempio prima del matrimonio o della partenza per un viaggio all'estero.

Si tratta di una forma di violenza di genere che va combattuta affrontando le cause profonde

lezioni dedicate alla violenza di genere presenti nei programmi degli istituti che curano l'addestramento di base dei Carabinieri appartenenti a tutti i ruoli (ufficiali, marescialli, brigadieri, carabinieri). A tutti vengono impartite, in ragione, ovviamente, del ruolo ricoperto, delle nozioni o, comunque, delle sensibilizzazioni in materia di protezione del gender. Presso le scuole dell'Arma, tutti i militari apprendono le fondamentali nozioni sul fenomeno, sulle attività di prevenzione e di contrasto, nonché le istruzioni professionali concernenti le modalità di riconoscimento dei reati e di ricezione delle denunce. A grandi linee, per gli ufficiali di ruolo normale, cioè i comandanti (dal tenente, ovviamente, fino ai più alti gradi) vengono impartite in modo trasversale nozioni nelle materie di diritto penale, procedura penale, scienze investigative, criminologia, in maniera organica, con un modulo specifico sulle vittime vulnerabili e la violenza di genere. Ovviamente, l'insegnamento è fatto da militari, ma anche da personale civile. Agli ufficiali di ruolo forestale tecnico, nozioni di criminologia, vittimologia e scienze investigative, psicologia sociale e violenza di genere. Ai marescialli, che per noi sono le pedine più pregiate, che troviamo in tutte le stazioni d'Italia, vengono fatte sessioni dedicate nell'ambito delle materie di diritto penale, procedura penale, scienze investigative, criminologia e criminalistica. Per i brigadieri, idem, stessa cosa. Per i carabinieri viene svolto un apposito modulo didattico su tutela e protezione dei soggetti vulnerabili e sulla capacità di ascolto. Inoltre, in tutti i corsi iniziali, il piano di studio include un approfondimento sui diritti umani, in cui è affrontata anche la tematica del contrasto dei reati di genere".

[52] Al fine di assicurare l'omogeneità dei corsi, i relativi contenuti sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la Pubblica Amministrazione, dell'Interno, della Giustizia e della Difesa.

[53] Vi rientrano tutte le pratiche che comportano la rimozione parziale o totale dei genitali esterni femminili, quali la clitoridectomia, l'escissione, l'infibulazione e altre pratiche dannose, e che intenzionalmente alterano o causano lesioni agli organi genitali femminili per motivi non medici, causando complicazioni sanitarie di natura fisica, sessuale e psicologica che possono condurre alla morte. Con il termine «escissione» ci si riferisce all'ablazione parziale o totale del clitoride e delle grandi labbra; il termine «infibulazione» si riferisce alla chiusura delle grandi labbra della vulva mediante sutura parziale al fine di restringere l'orifizio vaginale. Più in generale vi rientrano tutte le alterazioni fisiche dei genitali femminili.

[54] Esistono prove attestanti la pratica delle MGF in più di 90 paesi di tutti i continenti.

delle disuguaglianze di genere a livello di comunità che costituisce una delle tante violazioni dei diritti delle donne, come la mancanza di accesso all'istruzione per le ragazze, compresa un'educazione sessuale completa, la mancanza di lavoro per le donne, l'impossibilità di possedere o ereditare proprietà, il matrimonio infantile forzato o precoce, la violenza sessuale e fisica e la mancanza di assistenza sanitaria di qualità, compresi i servizi per la salute sessuale e riproduttiva e i diritti ad essa connessi[55].

Fondamentale, per combattere il fenomeno, è la prevenzione attraverso un cambiamento sostenibile della società e l'emancipazione delle comunità, e in particolare delle donne e delle ragazze al loro interno, nonché attraverso l'offerta di istruzione e di informazione. La protezione e la cura delle donne che sono sopravvissute alle pratiche di mutilazione genitale si realizza offrendo una protezione e un'informazione appropriate, nonché l'accesso a un'assistenza e a un sostegno professionali e adeguati dal punto di vista fisico, psicologico, medico e sessuologico. Coinvolgere gli uomini e i ragazzi nel processo di ridefinizione delle relazioni di genere e di modifica dei comportamenti, come anche nel sostegno all'emancipazione delle donne e delle ragazze, è altrettanto decisivo ai fini dell'eliminazione di questa pratica dannosa.

Art. 1, legge 9 gennaio 2006, n. 7

In attuazione degli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione e di quanto sancito dalla Dichiarazione e dal Programma di azione adottati a Pechino il 15 settembre 1995 nella quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, sono state introdotte misure necessarie per prevenire, contrastare e reprimere le pratiche di mutilazione genitale femminile quali violazioni dei diritti fondamentali all'integrità della persona e alla salute delle donne e delle bambine.

Art. 2, legge 9 gennaio 2006, n. 7

La Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità promuove e sostiene, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, il coordinamento delle attività svolte dai Ministeri competenti dirette alla prevenzione, all'assistenza alle vittime e all'eliminazione delle pratiche di mutilazione genitale femminile[56].

Art. 3, legge 9 gennaio 2006, n. 7

Allo scopo di prevenire e contrastare le pratiche suddette, il Ministro per le pari opportunità, d'intesa con i Ministri della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Lavoro e delle Politiche sociali, degli Affari Esteri e dell'Interno e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, predispone appositi programmi diretti a:

a) predisporre campagne informative rivolte agli immigrati dai Paesi in cui sono effettuate le pratiche di mutilazione, al momento della concessione del visto presso i consolati italiani e del loro arrivo alle frontiere italiane, dirette a diffondere la conoscenza dei diritti fondamentali della

[55] Le mutilazioni genitali femminili costituiscono una forma di violenza di genere che ha conseguenze fisiche e psicologiche di lunga durata per le donne e le ragazze e in alcuni casi ne provoca la morte. I danni psicologici e sociali incidono gravemente sulla qualità della vita della vittima: le vittime di mutilazioni genitali femminili, che sono spesso ragazze e bambine, hanno bisogno di un'assistenza mirata che dovrebbe essere fornita nel rispetto delle norme più rigorose in materia di vita privata e riservatezza.

[56] Ai fini dello svolgimento di tale attività, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità acquisisce dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati.

persona, in particolare delle donne e delle bambine, e del divieto vigente in Italia delle pratiche di mutilazione genitale femminile;

b) promuovere iniziative di sensibilizzazione, con la partecipazione delle organizzazioni di volontariato, delle organizzazioni *no profit*, delle strutture sanitarie, in particolare dei centri riconosciuti di eccellenza dall'Organizzazione mondiale della sanità, e con le comunità di immigrati provenienti dai Paesi dove sono praticate le mutilazioni genitali femminili per sviluppare l'integrazione socio-culturale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, in particolare delle donne e delle bambine;

c) organizzare corsi di informazione per le donne infibulate in stato di gravidanza, finalizzati ad una corretta preparazione al parto;

d) promuovere appositi programmi di aggiornamento per gli insegnanti delle scuole dell'obbligo, anche avvalendosi di figure di riconosciuta esperienza nel campo della mediazione culturale, per aiutarli a prevenire le mutilazioni genitali femminili, con il coinvolgimento dei genitori delle bambine e dei bambini immigrati, e per diffondere in classe la conoscenza dei diritti delle donne e delle bambine;

e) promuovere presso le strutture sanitarie e i servizi sociali il monitoraggio dei casi pregressi già noti e rilevati localmente.

Art. 4, legge 9 gennaio 2006, n. 7

È stata prevista l'emanazione, da parte del Ministro della Salute, sentiti i Ministri dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca e per le Pari opportunità e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le linee guida destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione per realizzare un'attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche[57].

7. ISTRUZIONE[58]

7.1 L'educazione alla parità, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni

[57] Nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo condotti dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e in particolare nei programmi finalizzati alla promozione dei diritti delle donne, in Paesi dove, anche in presenza di norme nazionali di divieto, le mutilazioni genitali femminili continuano ad essere praticate, sono previsti, in accordo con i Governi interessati, presso le popolazioni locali, progetti di formazione e informazione diretti a scoraggiare tali pratiche nonché a creare centri antiviolenza che possano eventualmente dare accoglienza alle giovani che intendano sottrarsi a tali pratiche ovvero alle donne che intendano sottrarvi le proprie figlie o le proprie parenti in età minore.

[58] L'importanza dell'educazione al rispetto nelle scuole e nelle università è stata sottolineata dalla Rettrice della Sapienza Università di Roma, Professoressa Antonella Polimeni che, nel corso della sua audizione (seduta n. 22 del febbraio 2024), ha dichiarato che, "*con riferimento alla formazione, si svolgono chiaramente attività all'interno dell'ateneo, i corsi di alta formazione, i master, un corso di studi dedicato agli aspetti della comunicazione rispetto alle differenze e, quindi, alla parità di genere e alla violenza di genere, da poter mettere a disposizione con la modularità che necessiterebbe anche a ordini di scuola diverse. Credo che questo sia un impegno rispetto alla formazione che tutti gli atenei dovrebbero poter cogliere*".

L'educazione contro ogni tipo di discriminazione e per promuovere il rispetto delle differenze è fondamentale nell'ambito delle competenze che alunne e alunni devono acquisire come parte essenziale dell'educazione alla cittadinanza[59]. Tale educazione non ha uno spazio e un tempo definiti, ma è connessa ai contenuti di tutte le discipline, con la conseguenza che ogni docente concorre alla crescita relazionale e affettiva delle alunne e degli alunni, attraverso il loro coinvolgimento attivo, e valorizzando il loro protagonismo, in tutte le tappe del processo educativo[60].

Il principio di pari opportunità, la cui attuazione deve essere assicurata dalle istituzioni scolastiche mediante il Piano Triennale dell'Offerta formativa (PTOF), costituisce un principio trasversale che investe l'intera progettazione didattica e organizzativa in attuazione dei principi fondamentali di pari dignità e non discriminazione di cui all'articolo 3 della Costituzione Italiana. Tali principi trovano espressione e completamento in altri precetti costituzionali (quali, ad esempio, gli articoli 2, 4, 6, 21, 30, 34, 37 e 51) e nei valori costitutivi del diritto internazionale ed europeo che proibisce ogni tipo di discriminazione. Si tratta di valori che sono solennemente ribaditi dall'articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01), così come dall'articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Tutto ciò in attuazione agli impegni assunti dall'Italia con la ratifica (legge 27 giugno 2013, n. 77) della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la

[59] Il Ministro dell'Istruzione e del Merito, l'Avv. Prof. Giuseppe Valditara, ha affermato che "*tutte le discipline, in particolare quelle che hanno una valenza culturale maggiore, devono fare emergere il tema della cultura del rispetto, quindi del rispetto innanzitutto nei confronti della donna. Poi c'è il tema dell'educazione civica, che è l'altro grande tema di intervento e che coinvolge già i bambini della scuola primaria. Nelle linee guida per l'educazione civica noi abbiamo deciso di porre una particolare attenzione al tema della cultura del rispetto nei confronti delle donne e rispetto nei rapporti di genere*" (seduta n. 17 del 7 dicembre 2023). Sul tema, si veda anche quanto affermato dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione e del Merito, dottore Giuseppe Cerrone, nell'audizione avvenuta nel corso della seduta n. 43 del 28 maggio 2024. Diverse le iniziative avviate dal Ministro dell'Istruzione per educare al rispetto e alle relazioni sane. A tal proposito, si ricorda la Direttiva n. 83 del 24 novembre 2023 riguardante i percorsi progettuali per le scuole in tema di "*Educazione alle relazioni*", finalizzata a rafforzare l'impegno verso un'azione educativa mirata alla cultura del rispetto, all'educazione alle relazioni e al contrasto della violenza maschile sulle donne. Con tale Direttiva, il Ministero si impegna a promuove la realizzazione nelle scuole di progetti, percorsi educativi, attività pluridisciplinari e metodologie laboratoriali destinate, in particolare, agli studenti delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado del sistema nazionale di istruzione. Merita di essere citato, poi, il bando di Concorso "*Da uno sguardo: film di studentesse e studenti contro la violenza sulle donne*", bandito dal Ministero dell'Istruzione e del Merito, insieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità e al Ministero della Cultura, per l'anno scolastico 2023/2024. L'iniziativa è rivolta alle istituzioni scolastiche di I e II grado ed è volta a promuovere, coinvolgendo studentesse e studenti nella realizzazione di prodotti audiovisivi, i valori del rispetto reciproco al fine di contrastare la violenza maschile contro le donne.

[60] L'importanza dell'educazione contro ogni tipo di discriminazione all'interno delle scuole è stata sottolineata anche dal Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica sicurezza, Vittorio Pisani (seduta n. 23, 17 gennaio 2024), che ha ricordato che la Polizia di Stato, con l'Arma dei Carabinieri, si è impegnata nell'organizzare "*un percorso culturale della legalità per le scuole sul territorio nazionale, in cui devono essere toccati alcuni argomenti fondamentali, tra cui la cultura del rispetto dell'altro sesso, l'utilizzo dei social, la sicurezza stradale, la discriminazione. Sono temi importanti, in cui una preparazione culturale adeguata dei ragazzi nella fase scolastica dell'apprendimento è un sistema di prevenzione fondamentale. Secondo noi questo è un argomento specifico della violenza di genere, che va inserito nelle tematiche da affrontare in questo percorso di legalità nelle scuole che abbiamo intenzione di organizzare, insieme alle altre tematiche formative e culturali della sicurezza stradale, dell'utilizzo dei social e sulla discriminazione. Secondo me questo nel tempo è un percorso che speriamo possa portare, una volta organizzato e realizzato, ai frutti di una maturazione culturale, sia nei riguardi del possibile autore del reato, in questo caso di sesso maschile, sia della possibile vittima del reato, anticipandone la decisione di rivolgersi all'ufficio di Polizia per chiedere protezione*".

violenza domestica (Convenzione di Istanbul) che, in particolare all'articolo 14, definisce il ruolo della scuola nella prevenzione della violenza contro le donne, prevedendo la possibilità per le Parti di adottare le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi.

Art. 1, legge 13 luglio 2015, n. 107

In particolare, con la previsione normativa di cui all'art. 1, comma 16, legge 13 luglio 2015, n. 107, il legislatore ha voluto sottolineare come l'educazione al rispetto, intesa in tutte le sue accezioni, sia interconnessa ai contenuti di tutte le discipline e al lavoro delle docenti e dei docenti che deve essere orientato a un approccio sensibile alle differenze (per esempio valorizzando la presenza delle donne nei grandi processi storici e sociali e il loro contributo al progresso delle scienze e delle arti, soprattutto nella seconda metà del '900), anche mediante la scelta di libri di testo[61].

Il PTOF deve ispirarsi a tale principio declinandolo nelle diverse aree di intervento, mediante la promozione dell'educazione alla parità tra i sessi, della prevenzione della violenza di genere, della prevenzione di ogni forma di discriminazione. Il comma 16 dell'art. 1, legge n. 107 del 2015 trova, quindi, nel PTOF il principale strumento di pianificazione strategica per la sua attuazione: non soltanto enunciazioni di principio, ma anche previsione di azioni concrete da realizzarsi nel corso del triennio sia sul piano dell'informazione, sia su quello della sensibilizzazione, coinvolgendo i diversi attori della comunità scolastica e con il consenso informato dei genitori secondo quanto previsto dal patto di corresponsabilità educativa scuola-famiglia.

Il principio di pari opportunità deve trovare la giusta collocazione nel PTOF quale linea strategica delle attività della scuola, sia come principio ispiratore della sua identità, sia mediante attività progettuali, valorizzando l'apporto del territorio e della comunità educante (famiglie, mondo associativo, istituzioni)[62].

La declinazione dei principi di pari opportunità, così come le linee di intervento, devono necessariamente tenere conto del diverso grado di istruzione, dell'età degli alunni e delle alunne, del curricolo della scuola, delle diverse aree disciplinari coinvolte, e delle linee progettuali. In attuazione di tale previsione normativa, le istituzioni scolastiche possono realizzare appositi percorsi anche in orario extra-curricolare, sfruttando, tra l'altro, le opportunità offerte dalle risorse umane dell'organico dell'autonomia, privilegiando la didattica laboratoriale e l'apprendimento cooperativo. Allo stesso tempo le istituzioni scolastiche possono aderire, nel rispetto della propria autonomia, a iniziative di carattere nazionale proposte dal Ministero dell'Istruzione e del Merito, o da questo in coordinamento con altri Ministeri, con enti pubblici e/o privati, con Fondazioni. In

[61] Cfr. Linee Guida Nazionali del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e del Merito "*Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione*", per l'attuazione del comma 16 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, pagine 16-19.

[62] A tal fine, anche per valorizzare le esperienze positive già avviate, il sito istituzionale del Ministero dell'Istruzione *www.noisiamopari.it* prevede una sezione dedicata alla violenza di genere utilizzabile da parte delle scuole sia per far conoscere e promuovere le proprie iniziative, sia per apprendere e trasferire buone pratiche realizzate da altri istituti.

coerenza con la pianificazione delle attività previste dal PTOF, la formazione e l'aggiornamento sui temi legati all'educazione al rispetto dovranno essere indirizzati a tutto il personale scolastico (dirigenti, docenti e personale ATA), coinvolto a vario titolo nella gestione della scuola. La formazione del personale docente su dette tematiche, in particolare, può essere attuata sia nell'ambito della formazione iniziale obbligatoria che negli spazi previsti per la formazione individuale in servizio. Una scuola realmente inclusiva può favorire la costruzione dell'identità sociale e personale da parte delle studentesse e degli studenti e il suo ruolo educativo risulta ancor più rilevante nell'accompagnare e sostenere anche le fasi più delicate della loro crescita, interagendo positivamente con le famiglie nel pieno rispetto del "*patto di corresponsabilità educativa scuola-famiglia*", sancito dal d.P.R. 235/2007[63].

Le istituzioni scolastiche sono pertanto chiamate a prevedere specifici spazi, tempi e strumenti per l'informazione e il coinvolgimento dei genitori nel corso dell'attuazione delle diverse iniziative previste nell'ambito del PTOF. Le istituzioni scolastiche sono invitate ad avvalersi del supporto degli altri soggetti presenti sul territorio, anche promuovendo reti, sviluppando protocolli di intesa e accordi di collaborazione con gli Enti locali e con le associazioni attive sul territorio, o anche avvalendosi dell'apporto delle Forze dell'Ordine e delle strutture socio-sanitarie per affrontare situazioni più critiche. È necessario individuare percorsi comuni e condivisi, creare sinergie e aprire la scuola al territorio.

Fondamentale potrà essere per lo sviluppo e l'attuazione delle linee guida la collaborazione con le associazioni del terzo settore attive sulle tematiche dei diritti umani, della violenza contro le donne e di genere, della promozione delle pari opportunità e non discriminazione, sia per quanto riguarda attività progettuali per le studentesse e gli studenti, sia per le attività di formazione per il personale scolastico.

7.2 Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica

L'art. 1, comma 7, lett. *d)*, della legge n. 107 del 2015 ha inserito, fra gli obiettivi del potenziamento dell'offerta formativa, lo sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri[64].

---

[63] A questo proposito, nella nota prot. n. 1972 del 15 settembre 2015 del Ministero dell'Istruzione si legge che *"... il compito fondamentale affidato ai genitori di partecipare e contribuire, insieme alla scuola, al percorso educativo e formativo dei propri figli esercitando il diritto/dovere che l'art. 30 della nostra Costituzione riconosce loro: «È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio»*". La nota chiarisce anche che "*le famiglie hanno il diritto, ma anche il dovere, di conoscere prima dell'iscrizione dei propri figli a scuola i contenuti del Piano Triennale dell'Offerta Formativa e, per la scuola secondaria, sottoscrivere formalmente il Patto educativo di corresponsabilità per condividere in maniera dettagliata diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie. Questa opportunità offerta ai genitori consentirà di scegliere la scuola dei propri figli dopo aver attentamente analizzato e valutato le attività didattiche, i progetti e le tematiche che i docenti affronteranno durante l'anno che, in ogni caso, dovranno risultare coerenti con i programmi previsti dall'attuale ordinamento scolastico e con le linee di indirizzo emanate dal MIUR*".

[64] La Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 (2006/962/UE), relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, le definisce alla stregua di una combinazione di conoscenze, abilità

Art. 2, legge 20 agosto 2019, n. 92

Il legislatore ha previsto l'introduzione dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica nel primo e nel secondo ciclo di istruzione e l'avvio di iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile nella scuola dell'infanzia provvedendo, contestualmente, alla abrogazione dell'art. 1 del decreto-legge n. 137 del 2008 che, a partire dall'anno scolastico 2008-2009, aveva introdotto l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione. La legge, ponendo a fondamento dell'educazione civica la conoscenza della Costituzione Italiana, la riconosce non solo come norma cardine del nostro ordinamento, ma anche come criterio per identificare diritti, doveri, compiti, comportamenti personali e istituzionali, finalizzati a promuovere il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La Carta è in sostanza un codice chiaro e organico di valenza culturale e pedagogica, capace di accogliere e dare senso e orientamento, in particolare alle persone che vivono nella scuola e alle discipline e alle attività che vi si svolgono[65].

---

e attitudini appropriate al contesto, affermando che sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione. La promozione di equità, coesione sociale e cittadinanza attiva, grazie all'educazione scolastica, è anche uno dei principali obiettivi individuati dalle Conclusioni del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione del 12 maggio 2009. L'importanza strategica dell'educazione civica nelle scuole è stata ulteriormente sottolineata nella dichiarazione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione adottata durante la riunione ministeriale informale tenutasi a Parigi il 17 marzo 2015, con la quale i Ministri dell'Istruzione hanno lanciato un appello ad agire a tutti i livelli di governo per consolidare il ruolo dell'istruzione nel promuovere i valori condivisi di una cittadinanza europea attiva. Il 22 maggio 2018 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la Raccomandazione sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento (2018/C 195/01), con cui gli Stati membri sono stati chiamati, fra l'altro, a proseguire nell'attuazione degli impegni della dichiarazione di Parigi, in particolare promuovendo l'educazione alla cittadinanza attiva e all'etica, nonché un clima di apertura in classe, per favorire comportamenti tolleranti e democratici, nonché competenze sociali, civiche e interculturali (*Dossier* n. 130 di gennaio 2019 del Servizio Studi del Senato, 7 e ss.). La Raccomandazione si prefigge, fra l'altro, lo scopo di promuovere una dimensione europea dell'insegnamento incoraggiando: la comprensione del contesto europeo, del patrimonio, dei valori comuni, dell'unità e della diversità sociale, culturale e storica dell'Unione e degli Stati membri; la comprensione delle origini, dei valori e del funzionamento dell'Unione; progetti di base per favorire e migliorare la conoscenza dell'Unione europea anche con iniziative quali la celebrazione nelle scuole, su base volontaria, di una "*Giornata dell'Unione europea*". La Raccomandazione sollecita a tal fine un "*uso efficace degli strumenti di finanziamento dell'UE, in particolare Erasmus+, i fondi strutturali e di investimento europei, Europa Creativa, Europa per i cittadini, il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza e Orizzonte 2020*" e guarda con favore a progetti di mobilità finalizzata all'apprendimento "*a tutti i livelli d'istruzione, concentrandosi sulle scuole, i progetti transnazionali, la rete e-Twinning e le attività* Jean Monnet"

[65] Come osservato nelle Linee guida nazionali per l'insegnamento dell'educazione civica diffuse dal del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (oggi Ministero dell'Istruzione e del Merito), nella legge viene affermata la necessità che le istituzioni scolastiche rafforzino la collaborazione con le famiglie al fine di promuovere comportamenti improntati a una cittadinanza consapevole, non solo dei diritti, dei doveri e delle regole di convivenza, ma anche delle sfide del presente e dell'immediato futuro, anche integrando il Patto educativo di corresponsabilità ed estendendolo alla scuola primaria. Di fondamentale importanza è il principio della trasversalità del nuovo insegnamento, anche in ragione della pluralità degli obiettivi di apprendimento e delle competenze attese, non ascrivibili a una singola disciplina e neppure esclusivamente disciplinari. Le Istituzioni scolastiche sono chiamate, pertanto, ad aggiornare i curricoli di istituto e l'attività di programmazione didattica nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, al fine di sviluppare la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società, nonché ad individuare nella conoscenza e nell'attuazione consapevole dei regolamenti di Istituto, dello Statuto delle studentesse e degli studenti, nel Patto educativo di corresponsabilità, esteso ai percorsi di scuola primaria, un terreno di esercizio concreto per sviluppare la capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente e consapevolmente alla vita civica, culturale e sociale della comunità.

Art. 1, legge 20 agosto 2019, n. 92

In particolare, l'articolo 1 della legge n. 92 del 2019, nell'enunciare i principi, sancisce innanzitutto che l'educazione civica contribuisce a formare cittadini responsabili e attivi e a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri; stabilisce, inoltre, che l'educazione civica declina nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea, anche al fine di promuovere i principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale, diritto alla salute e al benessere della persona. Il testo di legge prevede poi che l'orario dedicato a questo insegnamento non possa essere inferiore a 33 ore per ciascun anno di corso (articolo 2, comma 3), da svolgersi nell'ambito del monte ore complessivo annuale previsto dagli ordinamenti, comprensivo della quota di autonomia eventualmente utilizzata[66]. Si prevede così l'attivazione, nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica, oggetto di valutazione periodica e finale, espressa in decimi. Un'attenzione particolare merita l'introduzione dell'educazione civica nella scuola dell'infanzia, prevista dalla citata legge, con l'avvio di iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile (articolo 2, commi 1 e 6).

Art. 3, legge 20 agosto 2019, n. 92

L'articolo 3 della legge n. 92 del 2019 affida ad un decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (oggi Ministero dell'Istruzione e del Merito) la definizione di linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica che individuino specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento in coerenza con le Indicazioni nazionali per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, nonché con il documento Indicazioni nazionali e nuovi scenari, le Indicazioni nazionali per i licei e le linee guida per gli istituti tecnici e professionali vigenti. Nel rispetto dell'autonomia organizzativa e didattica di ciascuna istituzione scolastica, le Linee guida si sviluppano intorno a tre nuclei concettuali che costituiscono i pilastri della legge, a cui possono essere ricondotte tutte le diverse tematiche dalla stessa individuate:

I temi di riferimento, nello specifico, sono:

a) *Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e degli organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale*;

La conoscenza, la riflessione sui significati, la pratica quotidiana del dettato costituzionale rappresentano il primo e fondamentale aspetto da trattare. Esso contiene e pervade tutte le altre tematiche, poiché le leggi ordinarie, i regolamenti, le disposizioni organizzative, i comportamenti quotidiani delle organizzazioni e delle persone devono sempre trovare coerenza con la Costituzione, che rappresenta il fondamento della convivenza e del patto sociale del nostro Paese[67].

---

[66] Non si tratta dunque di un contenitore rigido, ma di una indicazione funzionale ad un più agevole raccordo fra le discipline e le esperienze di cittadinanza attiva che devono concorrere a comporre il curricolo di educazione civica. Ogni disciplina è, di per sé, parte integrante della formazione civica e sociale di ciascun alunno.

[67] Collegati alla Costituzione sono i temi relativi alla conoscenza dell'ordinamento dello Stato, delle Regioni, degli Enti territoriali, delle Autonomie Locali e delle Organizzazioni internazionali e sovranazionali, prime tra tutte l'idea e lo sviluppo storico dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite. Anche i concetti di legalità, di rispetto delle leggi e delle regole comuni in tutti gli ambienti di convivenza (ad esempio il codice della strada, i regolamenti scolastici, dei circoli

b) *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*;

L'Agenda 2030 dell'ONU ha fissato i 17 obiettivi da perseguire entro il 2030 a salvaguardia della convivenza e dello sviluppo sostenibile. Gli obiettivi non riguardano solo la salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali, ma anche la costruzione di ambienti di vita, di città, la scelta di modi di vivere inclusivi e rispettosi dei diritti fondamentali delle persone, primi fra tutti la salute, il benessere psicofisico, la sicurezza alimentare, l'uguaglianza tra soggetti, il lavoro dignitoso, un'istruzione di qualità, la tutela dei patrimoni materiali e immateriali delle comunità[68].

c) *educazione alla cittadinanza digitale*;

alla cittadinanza digitale è dedicato l'intero articolo 5 della legge, che esplicita le abilità essenziali da sviluppare nei curricoli di Istituto, con gradualità e tenendo conto dell'età degli studenti.

d) *elementi fondamentali di diritto, con particolare riguardo al diritto del lavoro*;

e) *educazione ambientale, sviluppo eco-sostenibile e tutela del patrimonio ambientale, delle identità, delle produzioni e delle eccellenze territoriali e agroalimentari*;

f) *educazione alla legalità e al contrasto delle mafie*;

g) *educazione al rispetto e alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei beni pubblici comuni*;

h) *formazione di base in materia di protezione civile*.

Nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica sono promosse l'educazione stradale, l'educazione alla salute e al benessere, l'educazione al volontariato e alla cittadinanza attiva.

Art. 4, legge 20 agosto 2019, n. 92

L'articolo 4 della legge n. 92 del 2019 pone la conoscenza della Costituzione italiana a base dell'insegnamento dell'educazione civica sia nella scuola dell'infanzia e del primo ciclo, sia in quella del secondo ciclo, per sviluppare competenze ispirate ai valori della responsabilità, della legalità, della partecipazione e della solidarietà.

Art. 5, legge 20 agosto 2019, n. 92

Di estrema importanza è la parte dedicata all'educazione della cittadinanza digitale nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica.

Per "*Cittadinanza digitale*" deve intendersi la capacità di un individuo di avvalersi consapevolmente e responsabilmente dei mezzi di comunicazione virtuali. Sviluppare questa capacità a scuola, con studenti che sono già immersi nel web e che quotidianamente si imbattono nelle tematiche proposte, significa da una parte consentire l'acquisizione di informazioni e competenze utili a migliorare questo nuovo e così radicato modo di stare nel mondo, dall'altra mettere i giovani al corrente dei rischi e delle insidie che l'ambiente digitale comporta, considerando anche le conseguenze sul piano concreto (cfr. Fig. 2). L'approccio e l'approfondimento di questi temi dovrà iniziare fin dal primo ciclo di istruzione: con opportune e

ricreativi, delle Associazioni, ecc.) rientrano in questo primo nucleo concettuale, così come la conoscenza dell'Inno e della Bandiera nazionale.

[68] In questo nucleo, che trova comunque previsione e tutela in molti articoli della Costituzione, possono rientrare i temi riguardanti l'educazione alla salute, la tutela dell'ambiente, il rispetto per gli animali e i beni comuni, la protezione civile.

diversificate strategie, infatti, tutte le età hanno il diritto e la necessità di esserne correttamente informate[69]. Le abilità e conoscenze digitali essenziali da sviluppare con gradualità in base all'età degli alunni e degli studenti sono: a) analizzare, confrontare e valutare criticamente la credibilità e l'affidabilità delle fonti di dati, informazioni e contenuti digitali; b) interagire attraverso varie tecnologie digitali e individuare i mezzi e le forme di comunicazione digitali appropriati per un determinato contesto; c) informarsi e partecipare al dibattito pubblico attraverso l'utilizzo di servizi digitali pubblici e privati; ricercare opportunità di crescita personale e di cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali; d) conoscere le norme comportamentali da osservare nell'ambito dell'utilizzo delle tecnologie digitali e dell'interazione in ambienti digitali, adattare le strategie di comunicazione al pubblico specifico ed essere consapevoli della diversità culturale e generazionale negli ambienti digitali; e) creare e gestire l'identità digitale, essere in grado di proteggere la propria reputazione, gestire e tutelare i dati che si producono attraverso diversi strumenti digitali, ambienti e servizi, rispettare i dati e le identità altrui; utilizzare e condividere informazioni personali identificabili proteggendo se stessi e gli altri; f) conoscere le politiche sulla tutela della riservatezza applicate dai servizi digitali relativamente all'uso dei dati personali; g) essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali pericoli in ambienti digitali; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo. Si prevede inoltre l'istituzione presso il Ministero dell'Istruzione, con decreto del Ministro (che determina anche i criteri di composizione e le modalità di funzionamento), della Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale, convocata almeno ogni due anni dal Ministro stesso. Quanto alla composizione, non è previsto un numero fisso di componenti, ma si stabilisce che sia assicuratala rappresentanza degli studenti, degli insegnanti, delle famiglie e degli esperti del settore e che un componente è designato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza[70]. La convocazione della Consulta ogni due anni (comma 3) è finalizzata a verificare l'attuazione dell'articolo 5 citato; a tal fine la Consulta è chiamata a presentare periodicamente al Ministro una relazione, segnalando anche eventuali proposte di modifica (comma5).

La Consulta opera in coordinamento con il Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo istituito ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 71 del 2017[71].

---

[69] Non è più solo una questione di conoscenza e di utilizzo degli strumenti tecnologici, ma del tipo di approccio agli stessi; per questa ragione, affrontare l'educazione alla cittadinanza digitale non può che essere un impegno professionale che coinvolge tutti i docenti contitolari della classe e del Consiglio di classe.

[70] Ai suoi componenti non sono dovuti compensi, indennità, gettoni di presenza o altre utilità comunque denominate, né rimborsi di spese.

[71] Il Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo – istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con d.P.C.M. 20 ottobre 2017, con il compito di redigere un piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo, di realizzare un sistema di raccolta dati e di monitorare l'evoluzione del fenomeno – vede la partecipazione, tra gli altri, di rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (oggi Ministero dell'Istruzione e del Merito e Ministero dell'Università e della Ricerca), del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Giustizia, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero della Salute, della Conferenza unificata, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori,

Considerato che le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche, si prevede che queste ultime - per ottimizzare l'impiego delle risorse e armonizzare gli adempimenti connessi alla formazione - effettuino una ricognizione dei loro bisogni formativi e possono promuovere accordi di rete e accordi in ambito territoriale[72].

Art. 7, legge 20 agosto 2019, n. 92

È in tale prospettiva che il legislatore si propone di rafforzare la collaborazione con le famiglie, anche integrando il Patto educativo di corresponsabilità estendendolo alla scuola primaria, al fine di valorizzare l'insegnamento trasversale dell'educazione civica e di sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile.

Il Patto di corresponsabilità educativa, previsto dal d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 e modificato dal d.P.R. 21 novembre 2007, n. 235, è il documento - che deve essere firmato da genitori e studenti contestualmente all'iscrizione a scuola - che enuclea i principi e i comportamenti che scuola, famiglia e alunni condividono e si impegnano a rispettare. Coinvolgendo tutte le componenti, tale documento si presenta dunque come strumento base dell'interazione scuola-famiglia.

Il medesimo articolo 7 della legge n. 92 del 2019 ha abrogato poi le norme relative alle sanzioni disciplinari sugli alunni della scuola primaria.

Art. 8, legge 20 agosto 2019, n. 92

È stata prevista la possibilità di integrare l'insegnamento trasversale dell'educazione civica con esperienze extra-scolastiche, a partire dalla costituzione di reti anche di durata pluriennale con altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del Terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva[73]. Si stabilisce comunque che i comuni possono promuovere ulteriori iniziative in collaborazione con le scuole, con particolare riguardo alla conoscenza del funzionamento delle amministrazioni locali e dei loro organi, alla conoscenza storica del territorio e alla fruizione stabile di spazi verdi e spazi culturali.

Art. 9, legge 20 agosto 2019, n. 92

Al Ministero dell'Istruzione è stata affidata la costituzione – senza nuovi oneri – dell'Albo delle buone pratiche di educazione civica, che raccoglie le buone pratiche adottate dalle istituzioni scolastiche nonché accordi e protocolli sottoscritti dal Ministero per l'attuazione delle tematiche relative all'educazione civica e all'educazione alla cittadinanza digitale, al fine di condividere e diffondere soluzioni organizzative ed esperienze di eccellenza.

---

del Garante per la protezione dei dati personali, di una rappresentanza delle associazioni studentesche e dei genitori e di una rappresentanza delle associazioni attive nel contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Il Tavolo tecnico, che è coordinato dal Ministero dell'Istruzione, si è insediato il 6 febbraio 2018.

[72] Le innovazioni introdotte nella scuola hanno rafforzato sempre più il ruolo propositivo delle famiglie nella formulazione di proposte, nelle scelte di talune attività formative e in altri aspetti che riguardano i percorsi educativi. Il protagonismo attivo delle famiglie è un dato ormai acquisito, definitivamente riconosciuto dalle politiche scolastiche ed entrato nell'apparato concettuale della cultura delle scuole. Sono oggi privilegiate occasioni di incontro e di lavoro in cui i genitori possano esprimersi e dare il loro contributo, a vari livelli, confrontarsi con i docenti e con il territorio sulle problematiche giovanili, proporre – ove consentito – esperienze extracurricolari, far parte di gruppi di lavoro. Gli insegnanti e i genitori, condividono sia i destinatari del loro agire – i figli/alunni – sia le finalità dell'agire stesso – l'educazione e l'istruzione in cui scuola e famiglia operano insieme per un progetto educativo comune, senza con ciò dimenticare la diversità dei ruoli e la separazione dei contesti di azione.

[73] La definizione dei criteri e dei requisiti che i soggetti con cui le scuole possono collaborare devono possedere è demandata ad un decreto del Ministro.

Art. 10, legge 20 agosto 2019, n. 92

È stata prevista l'indizione annuale, con decreto del Ministro, di un concorso nazionale per la valorizzazione delle migliori esperienze in materia di educazione civica, al fine di promuoverne la diffusione nel sistema scolastico nazionale, per ogni ordine e grado di istruzione.

Art. 11, legge 20 agosto 2019, n. 92

Il legislatore ha incaricato il Ministro di presentare alle Camere ogni due anni una relazione sull'attuazione della legge, anche nella prospettiva dell'eventuale modifica dei quadri orari che aggiunga l'ora di insegnamento di educazione civica[74].

Fig. 2

7.3 Fondo per la diffusione della cultura della legalità

L'educazione alla democrazia e alla legalità rende gli studenti capaci di esercitare i propri diritti-doveri di cittadinanza. Essi si esplicano nel rispetto delle regole e nella partecipazione alla vita civile, sociale, politica ed economica del Paese. La diffusione della cultura della legalità costituisce una delle frontiere educative più importanti, capace di creare un circolo virtuoso fra i giovani cittadini e le istituzioni per incentivare l'assunzione di responsabilità del singolo verso la

[74] Al fine di dare piena conoscenza e attuazione delle previsioni introdotte con la legge 20 agosto 2019, n. 92, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha messo a disposizione dei cittadini, a partire dal 2020, un portale con informazioni e materiali utili sull'insegnamento dell'Educazione civica, consultabile all'indirizzo *www.istruzione.it/educazione_civica*.

collettività.

Art. 1, legge 30 dicembre 2021, n. 234

La legge di bilancio 2022 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), il Fondo per la diffusione della cultura della legalità.

7.4 Educazione digitale: le disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo

Il bullismo[75] informatico – o cyberbullismo – è una forma di maltrattamento perpetrato su soggetti minorenni utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione[76].

Messo in atto da una o più persone (bulli) nei confronti di soggetto percepito come più debole (vittima), si caratterizza per la reiterazione di un atteggiamento e di una condotta di sopraffazione tramite l'immissione di contenuti (parole o immagini) su *social network*, *blog*, *e-mail*, *sms* e in ogni altra rete virtuale di comunicazioni, così da esercitare un condizionamento psicologico lesivo.

Ancorché sia sovente estensione e prosecuzione del bullismo "tradizionale", il cyberbullismo assume connotati propri di fluidità e pervasività. Rilevano qui: la capacità di permeare le percezioni e la psicologia e la vita quotidiana dei giovanissimi, le cui attività di socializzazione avvengono sul web con altrettanta "realtà" che fuori di esso; la sua natura "virale", in grado di superare ogni confine e distanza nonché di raggiungere un grande numero di osservatori e testimoni; la sequenzialità dei messaggi, talché può sfumare fin quasi a dissolversi la individuabilità della deliberazione e della intenzionalità del messaggio nocivo; la possibile assunzione di una personalità in rete altra da sé, con conseguente affievolimento del senso del lecito e di remore etiche. Ed il controllo degli adulti è reso vieppiù difficoltoso dal divario generazionale in termini di alfabetizzazione digitale[77].

L'espressione "bullismo" ha fatto ingresso nel linguaggio del legislatore nel 2012 (l'articolo 50 del decreto-legge n. 5 del 2012 previde, entro norme per l'autonomia scolastica, che un decreto del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca emanasse linee guide per la definizione, fra l'altro, di un organico di rete territoriale tra istituzioni scolastiche, finalizzato anche al contrasto dei fenomeni di "bullismo"). Successivamente la "*prevenzione ed il contrasto di ogni forma di discriminazione e di bullismo, anche informatico*" sono stati posti dalla legge n. 107 del 2015 (recante riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione nonché delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) tra gli obiettivi di potenziamento dell'offerta formativa[78].

Il cyberbullismo è stato, invece, a lungo privo di una puntuale definizione normativa. Esso si scompone nelle condotte riconducibili a fattispecie di reato punite dal codice penale o da leggi speciali, come ad esempio: molestie (art. 660 codice penale); minaccia (art. 612 codice penale), *stalking* (art. 612-*bis* codice penale); estorsione (art. 629 codice penale); diffamazione (art. 595

[75] Il termine deriva dal verbo inglese *to bull* che significa usare prepotenza, maltrattare, intimidire, intimorire.
[76] Cfr. *Dossier del Servizio studi del Senato*, n. 439 di gennaio 2017, 5 e ss.
[77] Nel cyberbullismo, il grande numero, se non potenziale illimitatezza, del pubblico esponenziale di contatti, così come l'anonimato e la distanza da un luogo fisico (spesso la scuola) senza rischio di essere individuati e contrastati, rendono possibile un "effetto slavina" dell'intimidazione e del discredito.
[78] Ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettera l).

codice penale); sostituzione di persona (art. 494 codice penale); furto d'identità digitale (art. 640-*ter* codice penale); trattamento illecito di dati (art. 167, Codice della *privacy*)[79].

In sede giurisprudenziale (civile, di risarcimento per responsabilità aquiliana, e penale) sono stati fissati alcuni principi.

Per quanto riguarda l'imputabilità, vige il principio generale (posto che i bulli maggiorenni sono soggetti alla disciplina ordinaria) sancito dall'articolo 98 del codice penale, che prevede l'imputabilità del minorenne con più di 14 anni al momento del fatto, del quale sia riconosciuta la capacità di intendere e di volere. L'imputabilità del minore con età inferiore a 14 anni è invece esclusa dall'articolo 97 del codice penale[80].

Gli atti di bullismo, ove connotati da particolare gravità, possono giustificare l'adozione di misure cautelari. Per quanto riguarda la titolarità del diritto di querela, essa è in capo al minore se ultraquattordicenne (il minore infraquattordicenne ne è privo), e convive con l'autonomo analogo diritto in capo all'esercente la responsabilità genitoriale. Ove vi sia diversità di orientamento, prevale la volontà orientata all'esercizio del diritto di querela.

Quanto alle puntuali manifestazioni del cyberbullismo, vi è un variegato lessico per designarle:

- *cyberstalking* ossia persecuzione per via informatica: molestie e denigrazioni ripetute e minacciose, mirate a incutere paura ed ansia;
- esclusione: escludere deliberatamente una persona da un gruppo *on line* per provocare in essa un sentimento di emarginazione;
- *exposure* ossia rivelazione di informazioni private imbarazzanti su un'altra persona;
- *flaming*: messaggi *on line* violenti e volgari intesi a suscitare (infiammare, testualmente) battaglie verbali in un *forum*;
- *harassment* ossia molestie: spedizione ripetuta di messaggi insultanti mirati a ferire qualcuno;
- denigrazione: sparlare di qualcuno per danneggiare gratuitamente e con cattiveria la sua reputazione, via *e-mail*, messaggistica istantanea, gruppi su *social network* ecc.;
- *impersonation* ossia sostituzione di persona: farsi passare per un'altra persona per spedire messaggi o pubblicare testi reprensibili;
- *sexting* (dalla fusione di *sex* e *texting*, "*scrivere messaggi*"): invio di messaggi, immagini o video a sfondo sessuale o sessualmente espliciti tramite dispositivi informatici;
- *trickery*: ottenere la fiducia di qualcuno con l'inganno per poi pubblicare o condividere con altri le informazioni confidate via mezzi elettronici.

Secondo i dati della Sorveglianza *Health Behaviour in School-aged Children* – HBSC Italia 2022 – riportati dal sito del Ministero della Salute, nella pagina dedicata al bullismo e cyberbullismo – gli atti di bullismo subìti a scuola sono più frequenti nei più piccoli (11 – 13 anni) e nelle ragazze; per il bullismo le proporzioni sono simili a quelle del 2017/18. Il fenomeno del cyberbullismo è in crescita nelle ragazze e nei ragazzi di 11 e 13 anni. I due fenomeni decrescono al crescere dell'età.

Gli 11enni vittime di bullismo sono il 18,9 % dei ragazzi e il 19,8% delle ragazze; nella fascia

[79] Per alcune di queste fattispecie di reato, l'utilizzo dello strumento informatico si configura come aggravante.

[80] Tuttavia, ove egli sia ritenuto pericoloso, tenuto specialmente conto della gravità del fatto e delle condizioni morali della famiglia in cui il minore è vissuto, il giudice minorile ne ordina il ricovero in riformatorio giudiziario o lo pone in libertà vigilata: art. 224 codice penale.

di età di 13 anni sono il 14,6% dei maschi e il 17,3% delle femmine; gli adolescenti (15 anni) sono il 9,9% dei ragazzi e il 9,2% delle ragazze. Strettamente correlato al bullismo è il fenomeno della violenza domestica. I minori esposti a episodi di violenza familiare sono più propensi a esercitare forme attive di bullismo nei confronti dei compagni o a essere vittime di bullismo.

Quanto, invece, al cyberbullismo, nella fascia di età 11 anni risultano vittime il 17.2% dei maschi e il 21,1% delle femmine; i 13enni coinvolti sono il 12,9% dei ragazzi e il 18,4% delle ragazze; gli adolescenti di 15 anni sono il 9,2% dei maschi e l'11,4% delle femmine.

Per comprendere appieno la dimensione e la diffusione di alcuni comportamenti a rischio che si instaurano spesso in età pre-adolescenziale e adolescenziale è attivo dal 1983 lo studio internazionale HBSC (*Health Behaviour in School-aged Children* - Comportamenti collegati alla salute dei ragazzi in età scolare), cui l'Italia partecipa dal 2001. Tale studio è promosso dall'Ufficio Regionale per l'Europa dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e coinvolge ogni 4 anni, nei 44 paesi aderenti, un campione di studenti di 11, 13, 15 e 17 anni.

L'indagine rappresenta lo strumento nazionale per il monitoraggio dei fattori e dei processi che possono determinare effetti sulla salute degli adolescenti, attraverso la raccolta di dati sulla salute, sui comportamenti a essa correlati e sui loro determinanti[81].

Il bullismo continua a vedere l'Italia tra i Paesi meno interessati dal fenomeno rispetto al complesso di quelli coinvolti nella rilevazione.

Per quanto riguarda i casi di cyberbullismo, il Report del Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale Polizia Criminale sui "*Minorenni vittime di abusi*", aggiornato a novembre 2023, ha rilevato un andamento stabile dei dati (160 nel 2022 e 164 nel 2023) evidenziando come la piena ripresa delle attività scolastiche e/o ricreative abbia influito in modo positivo, riducendo il numero dei casi denunciati nell'anno successivo alla pandemia (2021) e rimanendo stabile a partire

[81] La fotografia dei comportamenti degli adolescenti è stata scattata dalla rilevazione 2022 del Sistema di Sorveglianza HBSC Italia, promosso dal Ministero della Salute e dal CCM - Centro per il Controllo e la prevenzione delle Malattie del Ministero della Salute, coordinato dall'Istituto Superiore di Sanità insieme alle Università di Torino, Padova e Siena e svolto in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e del Merito, le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali. Nella rilevazione 2022, i ragazzi di 11, 13, 15 e 17 anni che hanno risposto al questionario sono stati 94.178 distribuiti in tutte le Regioni italiane (con un tasso di rispondenza complessivo pari al 97 per cento); le classi campionate sono state 6.388, distribuite anch'esse in tutte le Regioni d'Italia (con un'adesione pari all'88,8 per cento). L'elevata partecipazione, sia dei ragazzi che delle classi, è indicativa di un buon livello di sinergia tra il settore scolastico e il settore sanitario, nonché di una sensibilità particolare delle famiglie dei ragazzi verso i temi affrontati. L'HBSC indaga anche alcuni aspetti del contesto di vita familiare e scolastico, come ad esempio il rapporto con i genitori, con i compagni di classe, gli insegnanti, i pari, il bullismo e il cyberbullismo. La rilevazione riferisce che all'interno delle famiglie, al crescere dell'età diminuisce la facilità con cui i ragazzi si aprono ad entrambi i genitori; le ragazze di 13 e 15 anni, rispetto ai ragazzi coetanei, hanno una maggiore difficoltà a parlare con la figura paterna. In generale, il 68 per cento dei ragazzi e il 60 per cento delle ragazze dichiara livelli elevati di sostegno familiare; nei 15enni questa per cento si abbassa fino al 52 per cento nelle ragazze e al 61 per cento nei ragazzi e si nota un trend negativo rispetto alla rilevazione del 2017/18. Dichiara di avere amici con cui condividere gioie e dispiaceri l'87 per cento dei ragazzi di 11 anni, il 79 per cento dei ragazzi di 13 anni e l'80 per cento dei ragazzi di 15 anni; dichiara di poter parlare dei propri problemi con gli amici il 76 per cento dei ragazzi di 11 anni, il 69 per cento dei ragazzi di 13 anni e il 70 per cento dei ragazzi di 15 anni. Infine, in merito al rapporto positivo con i compagni, il 76,5per cento dei ragazzi di 11 anni, il 63,1 per cento dei ragazzi di 13 anni, e il 66,6 per cento dei ragazzi di 15 anni si sente accettato dai propri compagni. Dichiara di avere un rapporto positivo e di fiducia con gli insegnanti l'85,7 per cento dei ragazzi di 11 anni, il 75 per cento dei ragazzi di 13 anni e il 61,8 per cento dei ragazzi di 15 anni. La rilevazione pone attenzione anche alla sensazione di stress per la scuola, che risulta essere più ampia tra le ragazze, in aumento con l'aumentare dell'età e con un *trend* in peggioramento rispetto alla rilevazione 2017/18.

dal 2022.

A fronte di un numero complessivo di casi gestiti che rimane stabile, emerge un interessamento maggiore delle fasce di età tra i 14 e i 17 anni, in riferimento alle quali è possibile ipotizzare che maggiori livelli di consapevolezza inducano i ragazzi a cercare tutela quando si sentono aggrediti virtualmente dai coetanei[82].

È proprio durante gli anni della scuola secondaria di secondo grado che sempre più frequentemente sembrano esacerbarsi antipatie pregresse, che diventano violenza verbale tra coetanei, espressa attraverso i *social* e gli *smartphone*. In questi casi la Polizia Postale viene interpellata dalle scuole o dai genitori per un orientamento iniziale e partecipa alla realizzazione di interventi di carattere soprattutto educativo, adattandoli alle specifiche fragilità delle vittime e alla peculiarità delle singole situazioni.

La capillare attività preventiva, svolta quotidianamente dalla Polizia Postale nelle scuole persegue molteplici obiettivi: da una parte, potenziare le vittime nella loro capacità di difendersi dagli attacchi cibernetici dei coetanei e, dall'altra, responsabilizzare i possibili cyberbulli attraverso la comprensione della natura illegale dei loro comportamenti *online*. Altrettanto rilevante è l'attività di sensibilizzazione rivolta agli "*adulti significativi*" (insegnanti, genitori, educatori ed operatori sociali), al fine di sviluppare la capacità di intercettare, accogliere e cercare aiuto, laddove la situazione abbia risvolti penali significativi.

Le evidenze disponibili sugli effetti negativi sulla salute, intesa nel senso più ampio del termine, dimostrano quanto il fenomeno sia da considerare un serio problema di salute pubblica, come rilevato dall'approfondimento dedicato al tema sul sito del Ministero della Salute[83].

Il fenomeno ha origine prevalentemente in ambito scolastico e rappresenta una fonte non trascurabile di costi per il sistema economico, sociale, educativo, e giudiziario. Diversi studi indicano anche un'associazione fra essere stato vittima di atti di "bullismo" e abbandono scolastico.

Il bullismo è associato a problemi di salute nel periodo adolescenziale che includono disturbi d'ansia e dell'umore, ideazione suicidaria, autolesionismo e disturbi da deficit di attenzione e da comportamento dirompente (disturbo da deficit di attenzione/iperattività, disturbo della condotta, disturbo oppositivo-provocatorio), ma è anche associato a un maggior rischio di soffrire di disturbi correlati ad abuso e dipendenza da alcol e/o sostanze psicoattive. La valutazione degli esiti di chi nel corso dell'adolescenza è stato vittima di bullismo nella scuola elementare ha mostrato un aumento del rischio di insorgenza di disturbi somatici, della personalità, psicotici e di tabagismo. In adulti vittime di bullismo in età infantile o adolescenziale sono stati osservati rischi aumentati di avere problemi di salute fisica e nell'ambito delle relazioni sociali e dell'inserimento lavorativo.

Il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, per la complessità che lo caratterizza e per la delicatezza dell'ambito di interesse, relativo alla crescita, alla vita quotidiana dei ragazzi e quindi alla loro salute, impone che grande attenzione sia posta alle persone coinvolte che, solo

[82] Sono molte le segnalazioni che arrivano attraverso canali informali, per la collaborazione con il privato sociale attivo nella tutela dei minori e attraverso il portale istituzionale *www.commissariatodips.it*, nelle quali viene richiesto un supporto per la gestione di aggressioni virtuali, esclusioni e difficoltà relazionali tra ragazzi anche di età inferiore ai 14 anni.

[83] Cfr. Sezione "Salute del bambino e dell'adolescente", pagina "Bullismo e cyberbullismo" reperibile dal sito https://www.salute.gov.it.

apparentemente, sono la vittima e l'autore del gesto. Testimoni, genitori, insegnanti, amici, pediatri, sono tutte figure con un ruolo potenzialmente decisivo per intercettare, sostenere e interrompere una azione fisicamente e psicologicamente dolorosa. Per tale ragione è necessario realizzare azioni sinergiche di prevenzione e di intervento precoce, utilizzando la scuola come contenitore privilegiato di tali azioni. Evidenze consolidate dimostrano che i trattamenti più efficaci per le condotte antisociali riguardano lo sviluppo di competenze emotive e relazionali attraverso attività scolastiche che iniziano precocemente, ovvero in età infantile e pre-adolescenziale, e promuovono la cosiddetta "*salute mentale positiva*" degli studenti (controllo dell'aggressività, resilienza, autostima, autoefficacia), mediante il potenziamento di abilità come la capacità di autoregolazione delle emozioni, di definizione di obiettivi personali, di *problem solving* e di abilità relazionali.

Ciò consente di prevenire fenomeni di discriminazione, marginalità sociale e persecuzione in ambito scolastico che possono dar luogo a forme di aggressività e incidere irrimediabilmente sulla personalità e sulla salute mentale delle vittime. Gli interventi più efficaci per la prevenzione e la cura del bullismo sono sostanzialmente gli stessi che per gli altri tipi di disagio giovanile.

Al fine di implementare le misure di contrasto al fenomeno del cyberbullismo, la legge 29 maggio 2017, n. 71, ha introdotto azioni a carattere preventivo anziché repressivo (con estraneità, dunque, rispetto al diritto penale): l'obiettivo è una tutela nei confronti dei minori, siano esse le vittime o gli artefici di episodi di *cyberbullismo*.

Art. 1, legge 29 maggio 2017, n. 71

Il comma secondo dell'articolo 1, reca la seguente innovativa definizione di cyberbullismo: "*qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti* on line *aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo*"[84].

Secondo tale definizione normativa, le vittime sono necessariamente minori. Non anche il bullo, che può ben essere maggiorenne.

Al comma 3 si rinviene la definizione di "*gestore del sito internet*". Tale è inteso "*il prestatore di servizi della società d'informazione, diverso da quello degli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 70 del 2003, che sulla rete Internet cura la gestione dei contenuti di un sito*".

Richiamato è qui il decreto legislativo n. 70 del 2003 (che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2000/31/CE). Esso definisce "*servizi della società d'informazione*" le attività economiche svolte *on line* (nonché qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi)[85].

[84] Cfr. *Dossier del Servizio Studi del Senato* n. 439 del 2017, 15 e ss.

[85] Gli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 70 del 2003, richiamati dalla disposizione del disegno di legge, fanno riferimento a tipologie particolari di prestatori di servizi della società d'informazione. Si tratta dei *provider* che provvedono a: la mera trasmissione di dati sulla rete (attività di mere *conduit*: articolo 14); la memorizzazione temporanea di dati (attività di *caching*: articolo 15); la memorizzazione di più lungo periodo delle informazioni (attività di hosting: articolo 16). Per le attività di mere *conduit* (articolo 14), secondo la normativa europea così recepita il prestatore è comunque non responsabile, a meno che non dia origine o modifichi la trasmissione o non ne selezioni il destinatario. Per le attività di *caching* (articolo 15), il prestatore non è responsabile se non modifiche le informazioni e

Art. 2, legge 29 maggio 2017, n. 71

È stata istituita una specifica procedura dinanzi al Garante per la protezione dei dati personali, che consenta a ciascun minore ultraquattordicenne o ai genitori della vittima minorenne di ottenere una tutela rafforzata. Tale tutela è volta all'adozione di provvedimenti inibitori e prescrittivi (oscuramento, rimozione o blocco dei dati personali diffusi su Internet o *social network*) che garantiscano la dignità del minore oggetto di atti di cyberbullismo. Permane la conservazione dei dati originali, nella forma della "URL", vale a dire una sequenza di caratteri che identifica univocamente l'indirizzo di una risorsa in Internet.

La tutela è attivabile anche quando la diffusione non concreti un "*trattamento illecito di dati*" previsto da norme incriminatrici. La richiesta al Garante può essere proposta: sia quando non sia possibile identificare il titolare del trattamento (o il gestore del sito o del social network); sia quando quest'ultimo, richiesto dall'interessato, non abbia provveduto entro 48 ore all'adozione dei provvedimenti inibitori e prescrittivi[86].

Art. 3, legge 29 maggio 2017, n. 71

È stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (con decreto del suo Presidente) un tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo.

Al tavolo partecipano rappresentanti dei Ministeri dell'interno, dell'istruzione, del lavoro, della giustizia, dello sviluppo economico, della salute; della Conferenza unificata e dell'ANCI; dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori, del Garante per la protezione dei dati personali.

---

se agisca prontamente per rimuovere le informazioni che ha memorizzato, o per disabilitare l'accesso, non appena venga effettivamente a conoscenza del fatto che le informazioni sono state rimosse dal luogo dove si trovavano inizialmente sulla rete o che l'accesso alle informazioni è stato disabilitato oppure che un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa ne ha disposto la rimozione o la disabilitazione. Ad ogni modo l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza può esigere, anche in via d'urgenza, che il prestatore impedisca o ponga fine alle violazioni commesse. Per le attività di *hosting* (articolo 16), il prestatore non è responsabile se non sia effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita (e per quanto attiene ad azioni risarcitorie, non sia al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illiceità dell'attività o dell'informazione) e se, non appena a conoscenza di tali fatti, su comunicazione delle autorità competenti, agisca immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso. L'autorità giudiziaria o quella amministrativa competente può esigere, anche in via d'urgenza, che il prestatore impedisca o ponga fine alle violazioni commesse. Dunque, si profilano esclusi dalla definizione di "gestore" (e dall'ambito di applicazione del provvedimento) gli *access provider* (ossia i *provider* che forniscono connessione ad Internet: ad esempio Vodafone o Telecom Italia) nonché i *cache provider* (i *provider* che memorizzano temporaneamente siti web). Rientrano invece nella definizione di "gestori" tutti i fornitori di contenuti su Internet. Per quanto riguarda i motori di ricerca (ad esempio Google), parrebbe doversi valutare se essi si rivelino meri *hosting provider* (per i quali varrebbero le previsioni sopra ricordate del decreto legislativo n. 70 del 2003 di recepimento) ovvero vi si realizzi una gestione dei contenuti. Si tratta di materia invero assai tecnica e complessa, ed in divenire giurisprudenziale. Può ricordarsi per questo riguardo la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del maggio 2014 nella causa C-131/12 (c.d. "causa Google Spain"), la quale ha affermato che il gestore di un motore di ricerca è responsabile, ai sensi della normativa europea in materia di tutela della *privacy*, del trattamento da esso effettuato dei dati personali che appaiono su pagine *web* pubblicate da terzi.

[86] Il Garante, entro 48 ore dalla segnalazione del minore (o del genitore) provvede ai sensi degli articoli 143 e 144 del Codice della *privacy*. Pertanto, se non invita il titolare ad effettuare il blocco spontaneamente, gli prescrive le misure opportune o necessarie per rendere il trattamento conforme alla legge. In caso di mancato adempimento o anche direttamente, il Garante dispone il blocco o vieta, in tutto o in parte, il trattamento che risulta illecito o non corretto. Analoghe misure possono essere adottate quando, in considerazione della natura dei dati o comunque delle modalità del trattamento o degli effetti che esso può determinare, vi sia il concreto rischio di un pregiudizio rilevante per il minore.

Al tavolo partecipano rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, dell'Istruzione, del Lavoro, della Giustizia, dello Sviluppo economico, della Salute; della Conferenza unificata e dell'ANCI; dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori, del Garante per la protezione dei dati personali.

Il coordinamento del tavolo tecnico è affidato al Ministero dell'Istruzione.

Il tavolo è chiamato a redigere un piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo[87] nonché un sistema di raccolta di dati a fini di monitoraggio del fenomeno.

Quanto ai contenuti, il piano è integrato con il codice di autoregolamentazione per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, rivolto sia agli operatori che forniscono servizi di *social networking*, sia agli altri operatori della rete Internet.

Il codice prevede l'istituzione di un comitato di monitoraggio al quale è assegnato il compito di identificare procedure e formati standard per l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi dato personale del minore diffuso in Internet e di adottare un marchio di qualità da attribuire ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e, in ogni caso, ai produttori di dispositivi elettronici che aderiscono ai progetti elaborati dal tavolo tecnico.

Anche per i soggetti che partecipano ai lavori del comitato di monitoraggio non è prevista la corresponsione di alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o emolumento comunque determinato.

Con il piano di azione integrato devono essere inoltre stabilite le iniziative di informazione e di prevenzione del fenomeno del cyberbullismo rivolte ai cittadini, con il coinvolgimento delle strutture socio-educative.

Alla Presidenza del Consiglio è affidato il compito di attivare sui principali media campagne informative periodiche di prevenzione e sensibilizzazione sui fenomeni indicati. Obblighi di relazione annuale alle Camere sulle attività svolte dal citato tavolo tecnico sono previsti in capo al Ministero dell'Istruzione.

Art. 4, legge 29 maggio 2017, n. 71

È compito del Ministero dell'Istruzione adottare linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo nelle scuole (anche avvalendosi della collaborazione della Polizia postale), da aggiornare con cadenza biennale.

Secondo la previsione legislativa, per il triennio 2017-2019 le linee di orientamento dovevano includere, tra gli obiettivi: la formazione del personale scolastico; la promozione di un ruolo attivo degli studenti (nonché di ex studenti che già abbiano operato entro l'istituto scolastico in attività di *peer education*) nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni nelle scuole; la previsione di misure di sostegno e rieducazione dei minori coinvolti, un sistema di *governance* efficace, diretto dal Ministero dell'Istruzione.

Si prevede inoltre l'individuazione in ogni scuola di un docente con funzioni di referente per le iniziative contro il bullismo e il cyberbullismo. Il referente coordina le diverse iniziative di

[87] Nel rispetto delle disposizioni dell'Unione Europea in materia e nell'ambito del programma pluriennale UE: v. decisione 1351/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa ad un programma comunitario pluriennale per la protezione dei bambini che usano Internet e altre tecnologie di comunicazione.

prevenzione e contrasto dei fenomeni, anche collaborando con le Forze di polizia e le associazioni giovanili (o i "*centri di aggregazione giovanile*") presenti sul territorio[88].

Art. 5, legge 29 maggio 2017, n. 71

Spetta al dirigente scolastico il compito di informare tempestivamente i genitori (o i tutori) dei minori coinvolti in atti di cyberbullismo (salvo che il fatto costituisca reato). Sentite le famiglie e valutata la gravità degli episodi, il dirigente convoca i minori coinvolti, il referente scolastico e i rappresentanti di classe per l'adozione delle misure necessarie (di sostegno e disciplinari).

Art. 6, legge 29 maggio 2017, n. 71

Sono state previste misure di sostegno all'attività della Polizia postale, cui sono inoltre assegnati obblighi annuali di relazione al tavolo tecnico sui risultati dell'attività di contrasto al cyberbullismo.

Art. 7, legge 29 maggio 2017, n. 71

L'ammonimento del Questore è misura finalizzata sia ad evitare il ricorso alla sanzione penale sia a rendere il minore consapevole del disvalore del proprio atto. La sua disciplina è mutuata da quella prevista per il delitto di *stalking* (articolo 612-*bis* codice penale).

Art. 1, legge 17 maggio 2024, n. 70

La legge 17 maggio 2024, n. 70, ha introdotto disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo che hanno modificato la legge n. 71 del 2017.

In particolare, è stato esteso il perimetro d'applicazione della legge del 2017 dalla prevenzione e contrasto del solo cyberbullismo alla prevenzione e contrasto del bullismo, ponendo l'accento sulle azioni di carattere preventivo e su una strategia di attenzione e tutela nei confronti dei minori, sia nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, privilegiando azioni di carattere formativo ed educativo.

Viene data la definizione di bullismo, per tale intendendosi l'aggressione o la molestia reiterate, da parte di una singola persona o di un gruppo di persone, in danno di un minore o di un gruppo di minori, idonee a provocare sentimenti di ansia, di timore, di isolamento o di emarginazione, attraverso atti o comportamenti vessatori, pressioni o violenze fisiche o psicologiche, istigazione al suicidio o all'autolesionismo, minacce o ricatti, furti o danneggiamenti, offese o derisioni.

Si interviene in materia di piano di azione integrato e di tavolo tecnico, prevedendo che questi si occupino anche di bullismo, oltreché di cyberbullismo, e modificando la struttura del tavolo, la cui istituzione viene demandata a un decreto del Ministro dell'Istruzione e del Merito anziché del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi di concerto con l'Autorità politica delegata per le politiche della famiglia. Inoltre, si prevede che il tavolo sia presieduto da un rappresentante del Dipartimento delle politiche per la famiglia e collabori con la Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale. Nell'ambito del piano sono elaborate iniziative di formazione e

[88] Agli uffici scolastici regionali è stata demandata la promozione della pubblicazione di bandi per il finanziamento di progetti di particolare interesse elaborati da reti scolastiche per azioni integrate di contrasto al cyberbullismo e di educazione alla legalità, con il coinvolgimento di un novero di istituzioni pubbliche così come associative private. Nel sito internet dei medesimi uffici scolastici regionali devono essere pubblicati i bandi, l'entità dei finanziamenti, i loro beneficiari, i dettagli dei progetti finanziati. Alle scuole di ogni ordine e grado è demandata la promozione dell'educazione all'uso consapevole della rete Internet e ai diritti e doveri derivanti dal suo utilizzo. Progetti di sostegno dei minori vittime di cyberbullismo nonché iniziative rieducative - anche attraverso attività riparatorie o di utilità sociale - dei minori autori degli atti, sono adottati dai servizi territoriali.

prevenzione in sinergia con i servizi socio-educativi presenti sul territorio, le scuole, gli enti locali, sportivi e del Terzo settore, nonché periodiche campagne informative di prevenzione e di sensibilizzazione sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo in collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Garante per la protezione dei dati personali.

Tra le principali novità, si segnala l'introduzione della previsione secondo cui ogni istituto scolastico, nell'ambito della propria autonomia e in conformità alle linee di orientamento ministeriali, adotta un codice interno per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo e istituisce un tavolo permanente di monitoraggio, del quale fanno parte rappresentanti degli studenti, degli insegnanti, delle famiglie ed esperti di settore.

Art. 1, legge 17 maggio 2024, n. 70

Al fine di favorire lo sviluppo e la formazione della personalità degli studenti medesimi e a prevenire fattori di rischio o situazioni di disagio anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie, l'articolo 1 della legge n. 70 del 2024 ha introdotto un nuovo art. 4-*bis* nella legge n. 71 del 2017, dedicato al servizio di sostegno psicologico agli studenti e ha novellato l'art. 5 della medesima legge, dedicato all'informativa alle famiglie, alle sanzioni in ambito scolastico e ai progetti di sostegno e di recupero. In particolare, in base al nuovo comma 1, salvo che il fatto costituisca reato, il dirigente scolastico che, nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di atti di bullismo e cyberbullismo, realizzati anche in forma non telematica, che coinvolgano studenti iscritti all'istituto scolastico che dirige, applica le procedure previste dalle linee di orientamento ministeriali e informa tempestivamente i genitori dei minori coinvolti (o gli altri soggetti esercenti la responsabilità genitoriale) promuovendo adeguate iniziative di carattere educativo nei riguardi dei minori medesimi. Nei casi più gravi ovvero se si tratti di condotte reiterate, il dirigente scolastico riferisce alle autorità competenti anche per l'eventuale attivazione delle misure rieducative di cui all'art. 25 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, oggetto di modifica da parte dell'articolo 2 del provvedimento in esame. Si stabilisce inoltre che i regolamenti delle istituzioni scolastiche e il patto educativo di corresponsabilità siano integrati con specifici riferimenti a condotte di cyberbullismo.

È stato modificato l'istituto dell'ammonimento del Questore previsto dall'art. 7 della legge n. 71 del 2017 includendovi il reato di diffusione illecita di immagini e video sessualmente espliciti di cui all'articolo 612-*ter* codice penale e specificando che i reati ai quali è applicabile tale misura possono essere commessi anche mediante la rete internet (e non necessariamente attraverso la rete internet come previsto dalla formulazione precedente).

Art. 2, legge 17 maggio 2024, n. 70

La legge sull'istituzione e sul funzionamento del Tribunale per i minorenni[89] è stata novellata consentendo, in primo luogo consentendone l'adozione delle misure rieducative anche nei casi di condotte aggressive, anche in gruppo, anche per via telematica, nei confronti di persone, animali o cose oppure lesive della dignità altrui.

Diverse modifiche attengono poi al procedimento per l'adozione delle misure: l'attività di segnalazione del minore al tribunale per i minorenni diventa di esclusiva competenza del pubblico ministero, il quale può alternativamente attivare un percorso di mediazione oppure chiedere al

[89] Regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, c.d. "legge minorile".

tribunale di disporre un progetto di intervento educativo con finalità rieducativa e riparativa, da svolgersi sotto la direzione e il controllo dei servizi sociali minorili. Il progetto di intervento educativo può prevedere la partecipazione del nucleo familiare del minore, tramite un percorso di sostegno all'esercizio della responsabilità genitoriale. A conclusione del progetto, il tribunale per i minorenni, sulla base della relazione predisposta dai servizi sociali, adotta un ulteriore decreto motivato, optando tra le seguenti soluzioni: conclusione del procedimento; continuazione del progetto o adozione di un progetto diverso in relazione alle mutate esigenze educative del minore; affidamento temporaneo del minore ai servizi sociali; collocamento temporaneo del minore in una comunità, da utilizzare solo come *extrema ratio*, cioè quando tutte le altre possibilità appaiano inadeguate[90].

La riforma ha previsto inoltre che il tribunale provveda, se del caso, alla nomina di un curatore speciale del minore, che ogni provvedimento debba essere preso previo ascolto del minore (anche infradodicenne, se capace di discernimento), nonché dei genitori ovvero degli altri esercenti la responsabilità genitoriale e che sia possibile farsi assistere da un difensore.

Art. 3, legge 17 maggio 2024, n. 70

È stata conferita la delega al Governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, al fine di prevedere:

- il potenziamento del servizio per l'assistenza psicologica e giuridica delle vittime di atti di bullismo e cyberbullismo (o ai loro congiunti) attraverso il numero pubblico «Emergenza infanzia 114» (dotato anche di un servizio di geolocalizzazione e di un servizio di messaggistica istantanea), accessibile gratuitamente e attivo nell'intero arco delle ventiquattro ore; nei casi più gravi, informando prontamente l'organo di polizia;
- lo svolgimento di rilevazioni statistiche almeno biennali da parte dell'ISTAT;
- nei contratti degli utenti con i fornitori di servizi di comunicazione e di informazione offerti mediante reti di comunicazione elettronica, il richiamo espresso delle disposizioni di cui all'articolo 2048 del codice civile in materia di responsabilità dei genitori per i danni cagionati dai figli minori in conseguenza di atti illeciti posti in essere attraverso l'uso della rete nonché delle avvertenze a tutela dei minori previste dal Regolamento (UE) 2022/2065 (c.d. regolamento "sui servizi digitali");
- la promozione di periodiche campagne informative di prevenzione e di sensibilizzazione sull'uso consapevole della rete internet e sui suoi rischi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Art. 4, legge 17 maggio 2024, n. 70

È stata istituita, il 20 gennaio, la Giornata del rispetto, quale momento di approfondimento e sensibilizzazione delle tematiche del rispetto degli altri e del contrasto di ogni forma di discriminazione. La giornata non determina la riduzione dell'orario di lavoro. Nel rispetto dell'autonomia scolastica, gli istituti scolastici, pubblici e privati, possono riservare appositi spazi di sensibilizzazione nella settimana che precede la ricorrenza.

Art. 5, legge 17 maggio 2024, n. 70

[90] Cfr. Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, Dossier n. 109 del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale 16 aprile 2024*, 2 e ss.

Con regolamento verranno apportate le opportune modifiche al d.P.R. n. 249 del 1998 (Regolamento recante lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria) affinché la scuola si impegni a porre in essere le condizioni per assicurare l'emersione di episodi di bullismo e cyberbullismo, di situazioni di uso o abuso di alcool o di sostanze stupefacenti e di forme di dipendenza, attività cui anche le famiglie sono tenute a collaborare, e che il Patto educativo di corresponsabilità sia integrato con l'espressa indicazione di tutte le attività di formazione, curriculari ed extracurriculari, che la scuola o i docenti della classe intendono organizzare a favore degli studenti e delle loro famiglie, con particolare riferimento all'uso della rete internet e delle comunità virtuali.

Le disposizioni in analisi riguardano in misura prevalente:

- interventi di carattere formativo ed educativo, riconducibili in gran parte alla materia dell'istruzione. Tale materia - limitatamente alla definizione delle norme generali - è riservata dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lett. *n)*; al di fuori delle norme generali, l'istruzione è materia di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), fatta salva la competenza statale, pure essa esclusiva ex art. 117, secondo comma, lett. *m),* in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

- l'ordinamento civile, anch'esso di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. *l)*[91].

7.5 Applicazioni di controllo parentale nei dispositivi di comunicazione elettronica

Art. 13, decreto legge 15 settembre 2023, n. 123

Il decreto legge "Caivano", convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n.

[91] V. Dossier n. 109 del 16 aprile 2024, *Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale, elaborato dal Servizio Studi della Camera dei deputati*, 2 e ss.. In proposito, si ricorda che la Corte costituzionale ha tracciato un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del sistema delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lett. n), e terzo comma, della Costituzione. In particolare, la Corte – intendendo preliminarmente distinguere le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, dai "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni in tale ambito di competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione – ha precisato che "*le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale*". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, "*pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose*" (sentenza n. 279/2005). Successivamente, la Corte ha precisato che appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro necessitano "*per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale*". In particolare, nel settore dell'istruzione "*lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socioeconomico*" (sentenza n. 200/2009). In particolare, nella sentenza n. 200/2009, la Consulta ha rilevato che "*una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al 'concetto' di "norme generali sull'istruzione" è ricavabile dal contenuto degli artt. 33 e 34 Cost.*". Ha inoltre osservato che rientrano nelle norme generali sull'istruzione anche gli ambiti individuati dalla legge 53/2003, quali, ad esempio, la previsione generale del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale", la definizione generale dei percorsi tra istruzione e formazione. Rientrano invece nella competenza concorrente "istruzione" aspetti quali la programmazione della rete scolastica.

159, ha inteso garantire un ambiente digitale sicuro per i minori, attraverso l'introduzione di specifiche misure relative alle applicazioni di controllo parentale, anche di carattere informativo, nel rispetto dei dati personali raccolti.

La norma reca le definizioni di:

- "*controllo parentale*", consistente nella possibilità di limitare e controllare, da parte dei genitori o di coloro che esercitano la responsabilità genitoriale, l'accesso ai contenuti e/o alla rete da parte dei minori, mediante la scelta degli spazi digitali e dei tempi di utilizzo;
- "*dispositivi di comunicazione elettronica*", comprendenti gli *smartphones*, i *computers*, i *tablets* e, ove compatibili, le *consolles* di *videogames* e altri possibili oggetti connessi come televisioni, orologi, assistenti vocali, sistemi di domotica e di "*Internet delle cose*";
- "*applicazioni di controllo parentale*", consistenti in elementi esterni a dispositivi di comunicazione elettronica, soluzioni a livello di rete o applicazioni o software per dispositivi di comunicazione elettronica, facilmente comprensibili e accessibili agli utenti, che consentano il controllo parentale.

Al fine di garantire un ambiente digitale sicuro ai minori, nelle more che i produttori assicurino, all'atto dell'immissione sul mercato dei dispositivi, che i sistemi operativi ivi installati consentano l'utilizzo e includano la disponibilità di applicazioni di controllo parentale, i fornitori di servizi di comunicazione elettronica assicurano la disponibilità di applicazioni di controllo parentale nell'ambito dei contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica disciplinati dal codice delle comunicazioni elettroniche.

I produttori di dispositivi, anche per il tramite dei distributori operanti in Italia, informano l'utente sulla possibilità e sull'importanza di utilizzare applicazioni di controllo parentale. Tale adempimento può essere assicurato anche tramite l'inserimento nelle confezioni di vendita di uno specifico foglio illustrativo o tramite l'apposizione sulla confezione di uno specifico supporto adesivo che, con apposita evidenziazione grafica, segnali, con chiarezza e semplicità, l'esistenza delle applicazioni di controllo parentale suddette, potenzialmente attivabili, rinviando per maggiori informazioni ai siti internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche per la famiglia e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Il servizio di attivazione delle applicazioni di controllo parentale, qualora richiesto dall'utente, deve essere consentito, nell'ambito dei contratti di fornitura del servizio principale, tramite un dispositivo di comunicazione elettronica, senza alcun costo aggiuntivo[92].

Viene confermata, per i pacchetti di offerte dedicate ai minori, l'applicazione delle disposizioni AGCOM adottate alla luce dell'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con

[92] In sede di prima applicazione, per la definizione dei contenuti da filtrare e/o bloccare e delle modalità di realizzazione della tecnica del filtro o del blocco, è prevista l'applicazione delle disposizioni adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (delibera AGCOM n. 9/23/CONS, contenente indicazioni per l'implementazione di sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio) ai sensi dell'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 25 giugno 2020, n. 70. Tale disciplina prevede, infatti, per i pacchetti di offerte dedicate ai minori, l'applicazione, tra i servizi preattivati, di sistemi di controllo parentale ovvero di filtro di contenuti inappropriati, nell'ambito dei contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica disciplinati dal codice delle comunicazioni elettroniche. Tali servizi preattivati sono gratuiti e disattivabili solo su richiesta del consumatore, titolare del contratto. Si prevedono, inoltre, obblighi informativi a carico degli operatori, nonché l'intervento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in caso di violazione degli obblighi previsti dalle predette disposizioni.

modificazioni dalla legge di conversione 25 giugno 2020, n. 70. È vietato utilizzarli per scopi commerciali e di profilazione i dati personali raccolti o generati durante l'attivazione delle applicazioni di controllo parentale. È stata introdotta una previsione di raccordo con riguardo ai dispositivi già in uso. Nel dettaglio, viene previsto l'obbligo, in capo ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, di inviare una comunicazione ai propri clienti riguardo alla possibilità e all'importanza di installare le applicazioni di controllo parentale sui dispositivi di comunicazione elettronica già in uso, o comunque di richiederne l'attivazione[93].

Art. 13-*bis*, decreto legge 15 settembre 2023, n. 123

È vietato l'accesso ai minori a contenuti multimediali di carattere pornografico, ritenuti motivo di pregiudizio per la dignità e il benessere psico-fisico dei giovani; a tal fine, i gestori delle piattaforme pornografiche devono verificare la maggiore età dei fruitori che accedono ai contenuti.

7.6 Alfabetizzazione digitale e mediatica a tutela dei minori e campagne informative

Art. 14, decreto legge 15 settembre 2023, n. 123

Il legislatore ha introdotto misure di informazione e sensibilizzazione per un uso consapevole dei servizi di comunicazione elettronica e della rete, prevedendo, ad opera del Dipartimento per le politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la promozione di studi e l'elaborazione di linee guida destinate ai fruitori di dispositivi di comunicazione elettronica e di applicazioni di controllo parentale, e in particolare agli educatori, alle famiglie e ai minori stessi.

È prevista altresì l'offerta, da parte dei Centri per la Famiglia, di servizi di consulenza e di alfabetizzazione mediatica e digitale dei minori, con particolare attenzione alla tutela dei minori rispetto all'esposizione a contenuti pornografici e violenti. A tal riguardo, è prevista la realizzazione di un'intesa in sede di Conferenza Unificata per la fissazione dei criteri e delle modalità di attuazione di tali servizi.

Sono previste campagne informative annuali, a cura del Dipartimento per le politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, relative all'uso consapevole della rete e ai rischi connessi, con particolare focus sui mezzi di prevenzione dall'accesso a contenuti potenzialmente nocivi per lo sviluppo armonioso dei minori.

Art. 15, decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123

Si è provveduto alla designazione del Coordinatore dei Servizi Digitali (*Digital Service Act Coordinator*) richiesta dal Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali che modifica la direttiva 2000/31/CE.

Si tratta del provvedimento europeo meglio noto come "*legge sui servizi digitali*" (*Digital Services Act*) che rappresenta una delle misure chiave nell'ambito della Strategia europea per il digitale. In linea con quanto preannunciato dalla Commissione europea nella Comunicazione "*Plasmare il futuro digitale dell'Europa", la legge sui servizi digitali, unitamente alla "legge sui mercati digitali*" (*Digital Market Act*), nell'ottica di una revisione complessiva del corpus regolativo

[93] L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni esaminate e, previa diffida ai soggetti obbligati, applica le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 31, del decreto legislativo 31 luglio 1997, n. 249.

di matrice europea, l'intervento mira, da un lato, ad accrescere e armonizzare le responsabilità delle piattaforme online e dei fornitori di servizi d'informazione, rafforzando anche il controllo sulle politiche di contenuto delle piattaforme nell'UE e, dall'altro, a introdurre regole per assicurare l'equità e la contendibilità dei mercati digitali.

Nello specifico, la legge sui servizi digitali integra e sostituisce parzialmente le norme di armonizzazione dell'attività di prestazione transfrontaliera di servizi digitali nel mercato unico europeo attualmente contenute nella direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico (direttiva e-*commerce*).

In particolare, la legge sui servizi digitali intende garantire il corretto funzionamento del mercato unico per quanto riguarda la fornitura di servizi intermediari a livello transfrontaliero. Essa stabilisce una serie di obiettivi specifici quali: il mantenimento di un ambiente online sicuro in ispecie in relazione ai rischi incombenti sui minori; il miglioramento delle condizioni per i servizi digitali transfrontalieri innovativi; il conferimento di maggiore potere agli utenti e la protezione dei loro diritti fondamentali online; l'istituzione di una vigilanza efficace sui servizi digitali e di una collaborazione tra le autorità.

La nuova disciplina introduce, tra l'altro, innovative procedure armonizzate per una rimozione più rapida di contenuti/prodotti/servizi illegali; una protezione più efficace dei diritti degli utenti online e sistemi interni di gestione dei reclami (tra l'altro meccanismi per le segnalazioni da parte degli utenti e nuovi obblighi in materia di tracciabilità dei venditori); un quadro generale di *enforcement* della normativa attraverso la designazione della nuova figura del coordinatore dei servizi digitali (*digital services coordinator*), che attuerà il necessario coordinamento con le autorità competenti (nazionali ed europee). Pertanto, il coordinatore dei servizi digitali svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'efficacia dei diritti e degli obblighi stabiliti dal regolamento e il conseguimento dei suoi obiettivi. L'articolo in esame, al comma 1, designa quale coordinatore dei servizi digitali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito, anche AGCOM o semplicemente l'Autorità) in considerazione delle competenze e delle funzioni dalla stessa già svolte nei settori delle comunicazioni elettroniche, dei media e dei servizi digitali.

L'AGCOM nasce, nel 1997, come autorità convergente, titolare di competenze regolatorie, di vigilanza e sanzionatorie nei settori dell'audiovisivo e delle telecomunicazioni, successivamente estese al settore dei servizi postali e, più recentemente, al settore dei servizi digitali (diritto d'autore *on line*, *secondary ticketing*, *platform to business* e motori di ricerca, etc.). Detta attitudine convergente ha assunto ancor maggiore rilievo in questi ultimi anni, a seguito dell'evoluzione della tecnologia, che ha portato alla digitalizzazione delle reti di comunicazioni elettroniche e dei servizi da esse veicolati. Pertanto, l'Autorità è senz'altro l'autorità di regolazione più idonea a svolgere le funzioni di coordinatore dei servizi digitali[94].

È stata prevista, infine, una collaborazione tra l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

[94] In questo senso, peraltro, si era già espressa la IX Commissione della Camera dei deputati (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni), nel parere reso il 23 giugno 2021 in occasione dell'esame della proposta legislativa europea. Ciò assume maggior rilievo ove si considerino le specifiche competenze in capo al Coordinatore dei servizi digitali, tra le quali il monitoraggio dei mercati e la raccolta di dati e informazioni; la gestione delle segnalazioni e dei reclami degli utenti commerciali, anche di piccole dimensioni; il contributo alla specificazione degli obblighi regolamentari sulla base dell'analisi di mercato. Attività rispetto alle quali l'AGCOM ha già una consolidata esperienza nei settori di interesse.

nella sua qualità di Coordinatore dei Servizi Digitali e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per la protezione dei dati personali e le eventuali altre autorità che potrebbero esser competenti sull'applicazione nazionale di taluni profili del regolamento[95].

7.7 Il V Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva

decreto del Presidente delle Repubblica 25 gennaio 2022

Di estrema importanza è il V Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva che contiene azioni specifiche nell'ambito dell'educazione per prevenire la violenza contro le Donne, redatto dall'Osservatorio Nazione per l'Infanzia e l'Adolescenza presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia – Presidenza del Consiglio.

Il V Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023 è uno strumento programmatico e di indirizzo che individua gli interventi prioritari a favore dei soggetti in età evolutiva in attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e resa esecutiva con legge n. 176 del 1991. Il Piano, approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 21 maggio 2021, è frutto di un'intensa attività di co-progettazione che ha coinvolto tutti i soggetti e gli enti partecipanti all'Osservatorio nazionale, e non solo: società civile e terzo settore, soggetti pubblici quali amministrazioni centrali, enti pubblici e territori, soggetti privati, esperti, università e ricerca. Il Piano è articolato in 3 aree d'intervento: Educazione, Equità, Empowerment, composte ciascuna da 4 obiettivi generali e azioni specifiche, per un totale di 12 obiettivi generali e 31 azioni[96].

Come specificato all'interno del Piano, la scuola rappresenta un luogo di confronto privilegiato per il mondo sanitario, in quanto può istruire e formare a vivere in modo più sano, rendendo possibile un'efficace promozione della salute. Pertanto, nel contesto scolastico, la promozione della salute ha una valenza più ampia, comprendendo anche le politiche per una scuola sana, in relazione all'ambiente fisico e sociale degli istituti scolastici e ai legami con i presìdi di ambito educativo

[95] Ai sensi dell'articolo 49 del citato Regolamento UE 2022/2065, il Coordinatore dei Servizi Digitali garantisce, infatti, il coordinamento dell'azione amministrativa nazionale al fine di assicurare l'efficace e corretta applicazione del Regolamento medesimo e ne è responsabile. In ragione dei poteri attribuiti al Coordinatore dei Servizi Digitali, in conformità ai considerando 111, 112 e 114 che fanno espresso riferimento alla necessaria indipendenza del coordinatore, al comma 3 si prevede che l'AGCOM eserciti i propri poteri in modo imparziale, trasparente, tempestivo. A tal fine è previsto che l'AGCOM, con successivo provvedimento, definisca in modo chiaro e trasparente le procedure e le modalità operative per l'esercizio dei poteri assegnati dal Regolamento (UE) 2022/2065. È stata adeguata la legge istitutiva dell'Autorità (la legge 31 luglio 1997, n. 249) alle nuove funzioni attribuite alla stessa e quindi si disciplinano le sanzioni per il caso di violazione degli obblighi previsti dal Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022. All'applicazione delle sanzioni l'Autorità provvede, secondo le procedure già stabilite dal proprio regolamento, in base a principi di proporzionalità, adeguatezza e rispetto del contraddittorio. Le sanzioni sono calcolate da Agcom facendo riferimento al "fatturato mondiale annuo", criterio individuato anche nelle relative norme del DSA, e non già al "reddito" in quanto il fatturato è una nozione in uso nella pertinente normativa di settore nazionale. Si prevede un analogo tetto al 1 per cento alle sanzioni comminate in caso di comunicazione o rettifica di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti, di mancata risposta e di inosservanza dell'obbligo di sottoporsi a un'ispezione. Si prevede che la penalità di mora massima che l'autorità può applicare è pari al 5 per cento del fatturato annuo mondiale e che nella comminazione delle predette sanzioni l'Autorità tiene conto della gravità del fatto e delle conseguenze che ne sono derivate.

[96] Per ulteriori approfondimenti, si veda la pagina dedicata all'interno del sito https://www.pariopportunita.gov.it.

formale e non formale (servizi offerti dai comuni, servizi sanitari, terzo settore e volontariato) e per migliorare e proteggere la salute e il benessere di tutta la comunità scolastica. Da ultimo, occorre evidenziare che la letteratura richiama rispetto alle politiche di prevenzione e di intervento nell'area della salute mentale, come sottolineato dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Osservazioni conclusive rivolte all'Italia nel 2019. Sul tema, è importante considerare l'eccezione estesa a tutto il benessere psicologico. Assumono rilevanza il tema della violenza (subita, assistita e agita), dell'educazione alla sessualità, all'affettività e alla parità di genere, gli sviluppi atipici e i comportamenti dei minorenni che accedono alla rete e ai social network nei risvolti della "personalità digitale" e del "ritiro sociale", per arrivare fino ai fenomeni di cyberbullismo, *sexting*, adescamento e pornografia minorile, ai comportamenti alimentari e ai disturbi connessi, e alle dipendenze[97].

8. CULTURA

8.1 I provvedimenti urgenti e cautelari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la disabilitazione dell'accesso a contenuti diffusi abusivamente

Art. 2, legge 14 luglio 2023, n. 93

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con proprio provvedimento, ordina ai prestatori di servizi, compresi i prestatori di accesso alla rete, di disabilitare l'accesso a contenuti diffusi abusivamente mediante il blocco della risoluzione DNS dei nomi di dominio e il blocco dell'instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP univocamente destinati ad attività illecite.

Con questo provvedimento, l'Autorità ordina anche il blocco di ogni altro futuro nome di dominio, sottodominio, o indirizzo IP, a chiunque riconducibili, comprese le variazioni del nome o della semplice declinazione o estensione (cosiddetto *top level domain*), che consenta l'accesso ai medesimi contenuti diffusi abusivamente e a contenuti della stessa natura.

Il titolare o licenziatario del diritto o l'associazione di gestione collettiva o di categoria alla quale il titolare o licenziatario del diritto abbia conferito mandato o un soggetto appartenente alla categoria dei segnalatori attendibili, sotto la propria responsabilità, presenta all'Autorità la richiesta di immediato blocco della risoluzione DNS dei nomi di dominio e dell'instradamento del traffico di rete agli indirizzi IP, anche congiuntamente[98].

Il provvedimento di disabilitazione è notificato immediatamente dall'Autorità ai prestatori di servizi di accesso alla rete, ai soggetti gestori di motori di ricerca e ai fornitori di servizi della società dell'informazione coinvolti a qualsiasi titolo nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali, nonché alla *European Union Internet Referral Unit* dell'EUROPOL e al soggetto che ha

[97] Cfr. V Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, 23 e ss..

[98] Il soggetto legittimato ai sensi del primo periodo allega alla richiesta la documentazione necessaria, tra cui l'elenco dei nomi di dominio e degli indirizzi IP attraverso i quali sono resi disponibili i contenuti diffusi abusivamente. Tale elenco può essere aggiornato da parte del titolare dei diritti o dei suoi aventi causa e comunicato direttamente e simultaneamente tramite la piattaforma all'Autorità e ai soggetti destinatari del provvedimento, che devono provvedere tempestivamente alla rimozione o alla disabilitazione, comunque entro il termine massimo di 30 minuti dalla comunicazione.

richiesto l'adozione del provvedimento medesimo. I prestatori di servizi di accesso alla rete, i soggetti gestori di motori di ricerca e i fornitori di servizi della società dell'informazione, nel caso in cui siano coinvolti a qualsiasi titolo nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali, eseguono il provvedimento dell'Autorità senza alcun indugio e, comunque, entro il termine massimo di trenta minuti dalla notificazione, disabilitando la risoluzione DNS dei nomi di dominio e l'instradamento del traffico di rete verso gli indirizzi IP indicati nell'elenco o comunque adottando le misure tecnologiche e organizzative necessarie per rendere non fruibili da parte degli utilizzatori finali i contenuti diffusi abusivamente. I soggetti gestori di motori di ricerca e i fornitori di servizi della società dell'informazione, nel caso in cui non siano coinvolti nell'accessibilità del sito web o dei servizi illegali, provvedono comunque ad adottare tutte le misure tecniche utili ad ostacolare la visibilità dei contenuti illeciti, tra le quali in ogni caso la deindicizzazione dai motori di ricerca di tutti i nomi di dominio oggetto degli ordini di blocco dell'Autorità ivi inclusi i nomi di dominio oggetto delle segnalazioni effettuate per il tramite della piattaforma[99].

8.2 La tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo

Art. 1, decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203

Il legislatore ha provveduto alla riforma, al riassetto e alla razionalizzazione delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive, ispirandosi ai principi di libertà e di responsabilità degli imprenditori del settore cinematografico e audiovisivo e dei principali agenti educativi, tra i quali in primo luogo la famiglia.

Il decreto legislativo, in particolare, ha dettato disposizioni in materia di classificazione delle opere cinematografiche, con riguardo ai profili organizzativi, procedimentali e sanzionatori. Sono da intendere quali opere cinematografiche tutte le opere visive e audiovisive in qualsiasi forma e modalità di riproduzione, comprese quelle digitali su piattaforme di streaming o social.

Il nuovo sistema delineato dal decreto legislativo tiene conto dell'evoluzione sia della tecnologia, sia dei consumi culturali, anche con riferimento alle fasce di pubblico e al tipo di opere destinate alle sale cinematografiche. Esso, inoltre, si basa sulla consapevolezza della necessità di promuovere il principio di responsabilizzazione degli operatori cinematografici, come previsto dalla delega, ma, al contempo, in ragione della rilevanza e problematicità della materia, mantiene un potere di indirizzo e, soprattutto, verifica e sanzione, da parte dello Stato.

Sono altresì state prese in esame le *best practice* attuate dagli altri Paesi europei (in particolare

[99] Nel caso in cui l'indirizzo IP soggetto a blocco della risoluzione DNS dei nomi di dominio o a blocco dell'instradamento del traffico di rete su richiesta dei soggetti legittimati si trovi all'interno dell'Unione europea, l'Autorità può prevedere partenariati con i propri omologhi su base volontaria per contrastare più efficacemente la distribuzione di contenuti diffusi abusivamente nel territorio dell'Unione europea. Nel caso in cui l'indirizzo IP soggetto a blocco della risoluzione DNS dei nomi di dominio e a blocco dell'instradamento del traffico di rete su richiesta dei soggetti legittimati si trovi al di fuori del territorio dell'Unione europea, l'Autorità è tenuta a farlo inserire tempestivamente nella *Counterfeit and Piracy Watch* List compilata annualmente dalla Commissione europea. L'Autorità trasmette alla procura della Repubblica presso il tribunale di Roma l'elenco dei provvedimenti di disabilitazione, con l'indicazione dei prestatori di servizi e degli altri soggetti a cui tali provvedimenti sono stati notificati. Su richiesta della stessa Autorità, i destinatari dei provvedimenti informano senza indugio la medesima procura della Repubblica di tutte le attività svolte in adempimento dei predetti provvedimenti e comunicano ogni dato o informazione esistente nella loro disponibilità che possa consentire l'identificazione dei fornitori dei contenuti diffusi abusivamente.

Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito) e dagli Stati Uniti. In linea generale, i modelli di revisione vanno da quello – come quello precedentemente in vigore in Italia - che prevede la necessaria autorizzazione all'uscita in sala per tutte le opere da parte dello Stato, che può operare anche la censura, a quello che lascia agli operatori la facoltà di scegliere se e come classificare l'opera (per esempio negli Stati Uniti).

Art. 2, decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203

La classificazione delle opere cinematografiche è finalizzata ad assicurare il giusto ed equilibrato bilanciamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica. La classificazione è proporzionata alle esigenze della protezione dell'infanzia e della tutela dei minori, con particolare riguardo alla sensibilità e allo sviluppo della personalità propri di ciascuna fascia d'età e al rispetto della dignità umana.

A tal fine, le opere cinematografiche sono classificabili, in base al pubblico di destinazione, nel modo seguente:

a) opere per tutti;

b) opere non adatte ai minori di anni 6;

c) opere vietate ai minori di anni 14;

d) opere vietate ai minori di anni 18.

Per le opere di cui alle lettere c) e d), il minore non può assistere agli spettacoli di opere cinematografiche per cui non ha conseguito l'età prevista per la visione, salvo che non sia accompagnato da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale e abbia compiuto almeno, rispettivamente, 12 e 16 anni.

Art. 8, decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203

Il legislatore ha delineato gli obblighi per gli esercenti cinematografici. Se le opere sono state classificate come vietate ai minori, l'esercente della sala cinematografica in cui l'opera è proiettata provvede a impedire che i minori di 14 o di 18 anni accedano al locale, fatti salvi i casi, in cui gli stessi siano accompagnati dal genitore o dalla persona che esercita la responsabilità genitoriale.

È vietato abbinare a opere alla cui proiezione possono assistere i minori opere di qualsiasi genere o materiali pubblicitari o rappresentazioni di opere di futura programmazione la cui visione sia vietata ai minori.

Art. 10, decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203

Con regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è disciplinata la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi; la classificazione è finalizzata ad assicurare il giusto ed equilibrato bilanciamento tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica.

9. Sport

9.1 Fattori di rischio e contrasto alla violenza di genere nello sport

Nella XIX legislatura, il Parlamento ha approvato la legge costituzionale n. 1 del 2023, che ha inserito, nell'articolo 33 della Costituzione, un nuovo comma in base al quale «*la Repubblica*

riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme»[100].

La nuova disposizione costituzionale conferisce espressamente alla Repubblica l'onere di assicurare che la pratica dello sport sia universale, accessibile a tutti, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali e, di conseguenza, che possa garantire la parità di genere[101].

Secondo uno studio molto significativo, sebbene non recente (2017), dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), "*La parità di genere nello sport*" la partecipazione delle donne alle attività sportive è stata negli ultimi decenni costantemente in crescita[102].

A livello nazionale, invece, una risoluzione approvata dalla 7ª Commissione Senato nella XVII legislatura (Doc. XXIV, n. 68) a conclusione dell'affare assegnato sullo stato di salute dello sport, segnalava "*l'assoluta prevalenza del genere maschile ai vertici delle strutture federali e del CONI*" e si auspicava "*l'adozione di interventi normativi volti alla promozione dell'equilibrio di genere nei rapporti tra società ed atleti professionisti [...], dando peraltro seguito alla strategia della Commissione europea per l'uguaglianza di genere (Strategy for Equality Between Women and Men*

[100] Come rilevato dall'On. le Elisabetta Christiana Lancellotta, nella nota fatta pervenire in data 22 luglio 2024, è stato così consacrato a livello costituzionale il valore dello sport, fino a quel momento solo implicitamente ricompreso nell'ambito di una tutela riconosciuta da diverse disposizioni costituzionali, a cominciare da quelle relative alle formazioni sociali ove si svolge la personalità, al pieno sviluppo della persona umana, al diritto di associarsi liberamente (articoli 2, 3 e 18 della Costituzione). Lo sport, insieme alla famiglia e alla scuola, costituisce una agenzia educativa imprescindibile per lo sviluppo e la formazione della persona. Al valore educativo si affianca quello sociale: lo sport, infatti, rappresenta spesso un fattore di aggregazione e uno strumento d'inclusione per individui o cerchie di soggetti in condizioni di svantaggio o marginalità del più vario genere, quali quelle di tipo socio-economico, etnico-culturale o fisico-cognitivo. Lo sport in tutte le sue forme, praticato a livello agonistico e dilettantistico, rappresenta un importante strumento formativo d'integrazione sociale e di dialogo culturale, nonché un volano per la diffusione di valori fondamentali quali la lealtà, l'impegno, lo spirito di squadra e il sacrificio. Lo sport costituisce altresì un fondamentale strumento per contrastare la violenza di genere e ogni forma di discriminazione razziale e sociale e promuovere il confronto e l'inclusione.

[101] La dottoressa Francesca Orlando, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per lo Sport e i Giovani, nell'audizione svolta nel corso della seduta n. 37 dell'8 aprile 2024, a questo proposito, ha dichiarato che "*l'inclusione sociale e culturale delle giovani generazioni nella vita economica e sociale del Paese, realizzabile attraverso lo sport, volta a garantire la piena partecipazione, soprattutto di coloro che hanno minori opportunità e che vivono in condizioni svantaggiate, ivi comprese le giovani donne che hanno subìto violenza, di cui il femminicidio, purtroppo, esprime la forma più estrema, costituisce un irrinunciabile obiettivo per creare solidarietà, rispetto, accettazione e condivisione, secondo i dettami della Carta costituzionale. È una recente conquista l'aver inserito espressamente all'ultimo capoverso dell'articolo 33 della Costituzione, il riconoscimento del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva, in tutte le sue forme. Il perseguimento di questi obiettivi, che sono comuni sia allo sport sia alle politiche giovanili, incidendo nelle diverse fasce della popolazione, offre un canale indispensabile, da una parte, a formare sane e imperturbabili coscienze in chi pratica attività sportiva, che possono essere avviate sin dalla più tenera età, ai valori sani rappresentati dallo sport; dall'altra, a incidere con tali valori nelle coscienze già mature, che possono essere recuperate e/o incentivate a trasmettere e a trasferire a se stesse i medesimi valori*".

[102] Cfr. *Dossier del Servizio Studi del Senato e della Camera* del 1° marzo 2024, 10 e ss., relativo alla Riunione interparlamentare della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere del Parlamento europeo sul tema "*Donne nello sport*" tenutasi a Bruxelles lo scorso 7 marzo 2024. Lo studio sottolinea come le donne, nonostante la loro crescente partecipazione alle attività sportive a vari livelli e in diversi settori, siano sottorappresentate negli organi decisionali delle istituzioni sportive a livello locale, nazionale, europeo e globale. In media, nel 2015, solo il 14 per cento di tutte le posizioni decisionali di vertice delle federazioni sportive degli Stati membri era occupato da donne, con una forbice che andava dal 3 per cento della Polonia al 43 per cento della Svezia. Nella maggior parte dei Paesi, la quota di donne in posizioni decisionali era inferiore al 20 per cento. In tale contesto, le politiche europee e l'azione degli Stati membri risultano fondamentali per il perseguimento dell'obiettivo della parità di genere.

2010-2015) che includeva lo sport tra i settori della vita da considerare per tale finalità".

Il nostro Paese ha così adottato una serie di misure volte a ridurre il divario di genere e incentivare la partecipazione delle donne allo sport, ma anche ai processi decisionali che riguardano l'ordinamento sportivo: in particolare, con legge 8 agosto 2019, n. 86, recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi, è stata conferita al Governo delega per adottare, tra le altre, misure in materia di ordinamento sportivo, con particolare riguardo alla previsione di obblighi e adempimenti in capo alle associazioni sportive atti a tutelare i minori e a rilevare e prevenire eventuali molestie di genere e condizioni di discriminazione previste dal Codice delle pari opportunità di cui al decreto legislativo n. 198 del 2006, come previsto dalla Carta olimpica, garantendo dunque la parità di genere nell'accesso alla pratica sportiva a tutti i livelli.

Art. 16, decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39

Alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva e alle Associazioni benemerite, sentito il parere del CONI, è rimessa la redazione di linee guida per la predisposizione dei modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva e dei codici di condotta a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra condizione di discriminazione prevista dal decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 o per ragioni di etnia, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale[103].

Alle Associazioni e alle Società sportive dilettantistiche e alle Società sportive professionistiche è rimessa la redazione, a seguito della comunicazione delle linee guida, di modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva nonché codici di condotta ad esse conformi; in caso di inottemperanza, si prevede espressamente l'applicazione di sanzioni secondo le procedure disciplinari adottate dalle Federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva e associazioni benemerite a cui esse sono affiliate.

Nello specifico, si stabilisce che i regolamenti delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva e delle Associazioni benemerite prevedano sanzioni disciplinari a carico dei tesserati che abbiano violato i divieti di cui al capo II del titolo I, libro III del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, ovvero siano stati condannati in via definitiva per i reati di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 604-*bis*, 604-*ter*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinques*, 609-*octies* 609-*undecies* del codice penale.

Sempre nell'ottica di incentivare la presenza delle donne nel mondo dello sport, è stato istituito un "*Fondo per il professionismo femminile*", per favorire il passaggio al professionismo delle atlete e per estendere le loro tutele assicurative e assistenziali.

Art. 40, decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39

Per quanto riguarda, ancora, i profili strettamente inerenti alla parità di genere, si è stabilito che le Regioni e le Province autonome, il Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) e il Comitato italiano paraolimpico (Cip) debbano promuovere la parità di genere a tutti i livelli e in ogni struttura, favorendo l'inserimento delle donne nei ruoli di gestione e di responsabilità.

Art. 38, decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39

[103] Le linee guida vengono elaborate con validità quadriennale sulla base delle caratteristiche delle diverse Associazioni e delle Società sportive e delle persone tesserate.

Inoltre, per quanto concerne gli aspetti strettamente lavoristici, viene ribadito che la nozione di lavoratore sportivo prescinde dal sesso e che, qualora una federazione decidesse di qualificare una disciplina come professionistica, questa opererebbe sia in ambito maschile che femminile[104].

Nei territori meno sviluppati, la minore pratica sportiva si aggiunge ad altre condizioni di svantaggio, amplificando il rischio che le donne rimangano sempre più distanti da una integrazione nella vita sociale.

In definitiva, la promozione dello sport femminile, soprattutto in aree economicamente più deboli e svantaggiate, non è finalizzata solo a superare il divario di genere nella pratica sportiva, ma anche a rafforzare il tessuto sociale ed economico del Paese.

10. MONITORAGGIO

10.1 La rilevazione dei dati

La raccolta di dati statistici relativi al fenomeno della violenza di genere rappresenta un passaggio fondamentale per l'elaborazione di politiche a tutela delle donne e per la realizzazione, dunque, di un apparato normativo concretamente efficace.

Già nel 1989, la Convenzione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women - CEDAW*) aveva enfatizzato l'importanza dei dati statistici per la predisposizione e il monitoraggio delle politiche.

L'importanza dell'elaborazione delle statistiche in materia è stata poi riconosciuta dalla Convenzione di Istanbul del 2011, il cui articolo 11, rubricato "*Raccolta dei dati e ricerca*", impegna le Parti a raccogliere a intervalli regolari i dati statistici disaggregati pertinenti su questioni relative a qualsiasi forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione e a sostenere la ricerca su tali forme di violenza, al fine di studiarne le cause profonde e gli effetti, la

[104] Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio sulle discriminazioni nello sport, di fondamentale rilevanza è il ruolo dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nel 2021, ha istituito l'Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello sport, in collaborazione con le Federazioni e organizzazioni sportive italiane. Come rileva il rapporto presentato dall'Osservatorio il 20 ottobre 2022, nel mondo dello sport, i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni risultano le vittime più colpite. Tra gli autori della discriminazione, i gruppi di tifosi e i giocatori sono i più ricorrenti, ma non mancano le segnalazioni che riguardano i dirigenti sportivi. Quanto alle tipologie di sport più colpite dalla discriminazione di genere, il 78,7 per cento delle discriminazioni documentate è stata registrata nel mondo del calcio, ma sono stati registrati anche alcuni casi nel basket, nell'atletica, nella pallavolo, nell'*hockey*, nel *cricket*, nella danza, nel tennis e nel pugilato. La gran parte delle vittime ha deciso di denunciare la discriminazione a chi di competenza (66 per cento) o di fare una denuncia pubblica tramite social (14 per cento), ma risulta significativa la quota di coloro che hanno scelto di non compiere nessun tipo di denuncia (20 per cento). I casi in cui non è stata comminata alcuna sanzione rappresentano la maggioranza, pari al 62 per cento. Dal Rapporto CENSIS di giugno 2023, "*Donne, lavoro e sport in Italia. Per la crescita dei territori e del Paese*", emerge invece la stretta correlazione tra sport e lavoro, da un lato, e sviluppo del territorio, dall'altro. Le donne che praticano sport godono di un benessere superiore, sia fisico che mentale; possiedono titoli di studio più elevati rispetto a chi non fa attività fisica, con il 26,9 per cento di laureate e il di 36,5 per cento diplomate. Inoltre, le atlete sono meglio inserite nel mondo del lavoro, con il 49,8 per cento delle *over* quindicenni occupate. Le donne che praticano sport mostrano anche una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale (il 45 per cento di loro svolge attività motoria all'aria aperta e adotta stili di vita a minor impatto ambientale) e sono maggiormente propende alla vita digitale e a quella culturale (le atlete visitano più mostre e musei e leggono di più).

frequenza e le percentuali delle condanne, come pure l'efficacia delle misure adottate[105].

A tal fine, è richiesto alle Parti firmatarie di impegnarsi per realizzare indagini sulla popolazione, a intervalli regolari, allo scopo di determinare la prevalenza e le tendenze di ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione, di stimolare la comparazione tra i dati, permettere un confronto a livello internazionale e mettere a disposizione del pubblico le informazioni raccolte.

Sebbene l'Istituto nazionale di statistica avesse già da tempo avviato lavori di rilevazione dati sulla violenza contro le donne, la Convenzione ha permesso di riconoscere più esplicitamente l'importanza di poter disporre di dati e informazioni di qualità.

Come emerge dalla memoria trasmessa dall'ISTAT alla Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, a seguito dell'audizione del suo Direttore, Saverio Gazzelloni[106], l'attenzione ai dati è stata centrale nei gruppi di lavoro istituzionali che nel 2013 e nel 2015 hanno preceduto la definizione dei Piani nazionali contro la violenza. Essi hanno permesso di individuare i gap informativi e le criticità dei processi di raccolta dei dati, coinvolgendo anche le istituzioni pubbliche e diverse realtà del privato sociale. Già da tempo, infatti, diversi centri antiviolenza e Regioni producevano rapporti molto curati – alcune Regioni avevano anche osservatori sulla violenza – sulla protezione delle donne sopravvissute alla violenza e l'accoglienza sul territorio, facendo luce sulle diverse realtà locali; pur costituendo delle buone pratiche, queste forme di raccolta virtuosa di dati non contribuivano però a disegnare un quadro coerente a livello nazionale.

A partire dal 2017, grazie all'interazione sempre più stretta con il Dipartimento per le Pari Opportunità, l'approccio dell'ISTAT allo studio della violenza contro le donne si è fatto più articolato, potenziando l'analisi rispetto a ognuna delle dimensioni sollecitate dalla Convenzione di Istanbul, le 3P "*Prevention, Protection, Prosecution*", a servizio della quarta P, quella delle *Policies*.

In particolare, è il Protocollo d'Intesa ISTAT - DPO del 2016, e il seguente Accordo del 2017, a prevedere un approccio multi-fonte – al fine di considerare la violenza nelle sue varie componenti – e la creazione di un vero e proprio sistema informativo integrato, finalizzato a fornire informazioni e indicatori di qualità.

È stato in questo modo intrapreso un percorso volto a far comprendere l'importanza dei dati, e soprattutto della loro integrazione, come primo e necessario strumento per conoscere la violenza e combatterla.

È stata prevista la stipula di Accordi, di cui due con il Ministero della Salute (2019 e 2023) e uno con il Ministero della Giustizia (2021), in cui sono stati identificati i dati necessari, le modifiche da apportare ai registri informatizzati delle amministrazioni, gli indicatori e le analisi utili a comprendere il fenomeno e a predisporre politiche efficaci.

[105] Come ricordato dalla dottoressa Linda Laura Sabbadini, statistica, già direttrice centrale dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), nella seduta del 29 novembre 2023, n. 14, "*la Convenzione di Istanbul ci richiama sempre al fatto che è necessario raccogliere dati a intervalli regolari per fare in modo che si possano vedere anche gli effetti delle azioni messe in atto e per capire se certe criticità permangono o certe criticità si sono risolte o per lo meno si sono attenuate*".

[106] Seduta n. 26 del 23 gennaio 2024. Si vedano anche le pagine 5 e ss. della memoria trasmessa dal Dottor Gazzelloni a seguito della sua audizione.

10.2 Le «3P» nel sistema informativo ISTAT

L'architettura del sistema informativo adottato dall'Istituto di nazionale di statistica sulla violenza di genere, risponde, come anticipato, ai paradigmi delle 3P (*Prevention, Protection, Prosecution*) della Convenzione di Istanbul.

Per quanto riguarda la prevenzione, il punto di partenza è che la violenza contro le donne sia un fenomeno basato su una cultura di genere distorta e stereotipata e sull'asimmetria delle relazioni di potere tra uomini e donne. Si rende quindi necessario disporre di dati che analizzino l'orientamento culturale rispetto ai ruoli di genere.

A tal fine, l'ISTAT ha condotto nel 2018 la prima rilevazione su "*Stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza*" presso la popolazione adulta; successivamente sono state avviate avviata una seconda indagine sugli adulti e una prima indagine sui ruoli di genere con riferimento ai ragazzi di 11-19 anni. Inoltre, a partite dal 2020 ha preso il via uno studio basato sull'applicazione della *sentiment ed emotion analysis* ai temi della violenza e degli stereotipi di genere nei social, con lo scopo di comprendere come la comunicazione si diversifica e muta anche nella dimensione virtuale e quali reazioni essa possa generare.

Essenziali per la stima del sommerso della violenza – ovvero la parte non denunciata alla polizia e alle autorità giudiziarie – sono i dati dell'Indagine sulla sicurezza delle donne, la cui ultima edizione è del 2014. Questi dati sono anche cruciali per stimare le diverse forme della violenza (fisica, sessuale, psicologica, economica, lo *stalking*), conoscerne la dinamica e le conseguenze, predisporre interpretazioni sulle sue cause, misurare la violenza assistita e le strategie attivate dalla donna per uscire dalla violenza stessa.

I messaggi che derivano dalle indagini sulle vittime e da quelle sugli stereotipi sottolineano la necessità di investire sulla formazione nelle scuole e negli ambienti di socializzazione, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e consapevolezza. La formazione degli operatori è essenziale, invece, per la prevenzione della vittimizzazione secondaria, l'emersione del fenomeno e l'uscita dalla violenza stessa.

Rispetto al tema della protezione, uno dei meriti della Convenzione di Istanbul è stato quello di promuovere una maggiore uniformità nel linguaggio e la creazione di sinergie tra i soggetti coinvolti nella realizzazione e gestione di un sistema di protezione delle donne che hanno subito violenza o esposte al rischio di subirla. Dal 2018, l'ISTAT, le Regioni, il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e le associazioni che si occupano della protezione delle donne, superando i confini delle buone pratiche locali, hanno così cominciato a raccogliere informazioni coerenti su questo tema: quanti sono i servizi specializzati per le vittime, come sono distribuiti sul territorio, quali servizi offrono, di cosa hanno bisogno, qual è l'utenza che vi si rivolge e altro ancora. L'ISTAT, con la collaborazione delle Regioni e dell'associazionismo di riferimento, conduce annualmente l'indagine sui servizi e le prestazioni erogate dai Centri antiviolenza (CAV); dal 2019 è stata avviata l'indagine sui servizi e le prestazioni erogate dalle Case rifugio rispondenti ai requisiti dell'Intesa Stato-Regioni del 2014; dal 2020, sempre in collaborazione con le Regioni, l'Istituto ha avviato la rilevazione sulle caratteristiche dell'utenza dei CAV, ovvero le donne che, con il

supporto dei Centri, hanno iniziato un percorso di uscita dalla violenza.

A partire da giugno 2022, poi, è stato istituito un tavolo di lavoro coordinato dall'Istat di cui sono parte, oltre al DPO, i rappresentanti delle Regioni e delle associazioni nazionali che si occupano della violenza. Questo tavolo ha permesso di sviluppare ulteriori sinergie volte ad armonizzare il linguaggio e le definizioni adottate e a trovare soluzioni ai gap informativi individuati, nonché a progettare congiuntamente le analisi e i prodotti per la diffusione.

A completamento dei dati sulla protezione, dal 2018, in accordo con il DPO, l'Istituto pubblica con regolarità i dati del "1522", il numero di pubblica utilità contro la violenza e lo *stalking*, sulle richieste di aiuto arrivate dalle vittime[107].

Sul sistema informativo sono presenti anche dati relativi agli accessi al pronto soccorso delle donne per violenza e ai ricoveri ospedalieri a partire dall'anno 2017.

I dati relativi al sistema della protezione sono aggiornati annualmente e i report di analisi producono, oltre ai confronti temporali, diversi approfondimenti tematici utili per le politiche: ad agosto 2023, l'Istituto ha focalizzato l'analisi sui finanziamenti dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, nel 2022 sul lavoro di rete attivato dai soggetti che partecipano, collaborando tra loro, al sistema di protezione.

Di sicuro rilievo è il lavoro che l'ISTAT sta conducendo sulle reti territoriali per la *governance* della violenza contro le donne: si tratta di reti che nascono da protocolli o da accordi tra soggetti pubblici e privati stipulati al fine di prevenire e contrastare la violenza.

L'Istituto, per monitorare e osservare i modelli di *governance* attivati a livello territoriale, ha avviato su richiesta del DPO un progetto per la realizzazione della mappatura delle reti territoriali di sostegno alle donne vittime di violenza. La mappatura intende riportare informazioni su come si articolano le reti, quali sono i soggetti che le animano e le coordinano, quali obiettivi perseguono e quali attori sociali e istituzionali sono coinvolti. I risultati di una prima analisi sperimentale sono stati presentati il 25 novembre 2022 in occasione dell'evento "*Proteggere le donne. Dati e analisi per contrastare la violenza di genere*". Il progetto capitalizza alcune informazioni raccolte nell'Indagine sui Centri antiviolenza e si avvale dell'esperienza e della stretta collaborazione di Amministrazioni Regionali ed Enti del Terzo Settore.

Rispetto alla *Prosecution*, sono stati compiuti alcuni passi avanti anche riguardo alla misurazione della perseguibilità dell'autore delle violenze di genere, sebbene in quest'area le informazioni diffuse siano ancora poche. Attualmente il sistema è popolato di dati di polizia dei cosiddetti "reati spia", come violenze sessuali, *stalking*, maltrattamenti in famiglia e altri reati, introdotti di recente, come la deformazione del volto o il *revenge porn*; sono divulgati, inoltre, i dati sui detenuti per i suddetti reati e sugli ammonimenti.

10.3 Le disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere

Consapevole dell'importanza della raccolta dei dati statistici ai fini del contrasto del fenomeno

[107] Come già ampiamente esposto, il "1522" è un servizio di supporto, previsto dalla Convenzione di Istanbul e messo a disposizione dal DPO dal 2006, che risponde alle richieste di aiuto, supporto e consulenza alle persone che vivono personalmente o indirettamente una situazione di disagio dovuto a violenza e *stalking* attraverso il telefono e via *chat*.

della violenza di genere, il legislatore è intervenuto in maniera incisiva con la legge 5 maggio 2022, n. 53, recante le disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere[108].

Con tale intervento normativo, l'Italia ha confermato la sua sensibilità al fenomeno della violenza di genere, essendo uno dei pochi Paesi ad avere una legge espressamente dedicata a tale tema e al quadro statistico necessario per il monitoraggio del fenomeno e per la programmazione di politiche di contrasto e sensibilizzazione.

Art. 1, legge 5 maggio 2022, n. 53

Finalità espressamente dichiarata della legge, all'articolo 1, è quella di garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno.

Art. 2, legge 5 maggio 2022, n. 53

A tale scopo, l'ISTAT è stata obbligata a condurre ogni tre anni l'indagine sulla violenza contro le donne al fine di conoscere il sommerso della violenza e monitorarlo nel tempo con un'indagine campionaria che produca stime anche sulla parte sommersa dei diversi tipi di violenza, ossia fisica, sessuale, psicologica, economica, anche con riferimento alla presenza sul luogo del fatto dei figli degli autori o delle vittime (c.d. violenza assistita).

In particolare, si è intervenuti in tema di supporto statistico e informativo da parte degli organi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) nell'ambito delle politiche e azioni di contrasto alla violenza di genere condotte dal Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, consentendo a quest'ultimo di disporre dei dati e delle rilevazioni effettuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e dal Sistema statistico nazionale (SISTAN) per la conduzione di indagini campionarie, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legge n. 93 del 2013, convertito dalla legge n. 119 del 2013, che ha introdotto misure di prevenzione per condotte di violenza domestica. La clausola di salvaguardia sembra riferirsi al comma 3 della disposizione richiamata che prevede che il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, anche attraverso i dati contenuti nel Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, elabori annualmente un'analisi criminologica della violenza di genere

[108] La Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. le Eugenia Roccella, nella seduta n. 3 del 3 ottobre 2023, ha sottolineato l'importanza della raccolta dei dati per l'elaborazione di statistiche in tema di violenza di genere "*sulla quale esiste una buona legge, la n. 53 del 2022, della quale stiamo lavorando ai decreti attuativi. È molto complesso il lavoro sui decreti attuativi. Una raccolta dati ragionata e mirata può essere di grande aiuto nel contrasto alla violenza, perché consente di monitorare e intercettare il fenomeno già alle prime avvisaglie, al verificarsi di situazioni che, apparentemente, non hanno nulla a che vedere con la violenza contro le donne ma che, invece, in buona analisi, a un occhio esperto, riesce invece di individuare come rischi. La legge mira a garantire, grazie all'attività dell'Istat e del Sistan, un flusso informativo strutturato e costante, che sia di supporto per la definizione delle politiche di prevenzione e contrasto e che consenta un effettivo monitoraggio del fenomeno. A questo scopo si prevedono alcune raccolte ad hoc e la modifica e l'integrazione di sistemi di rilevazione sulla violenza di genere. La norma prefigura un complesso sistema interistituzionale di raccolta dati, che in parte è stato strutturato nell'ambito delle attività previste dall'accordo di collaborazione in essere fra il Dipartimento per le pari opportunità e l'Istat. Perché la legge sia pienamente attuata, si sta procedendo alla creazione di un flusso dati interoperabili, con un apposito tavolo tecnico, insieme ai Ministeri della giustizia e dell'interno. Sono invece in una fase più avanzata i lavori relativi al provvedimento attuativo che investe il Ministero della Salute. È molto complesso far dialogare i diversi sistemi di raccolta dati e di rilevazione dei dati. Quindi è un'ottima legge, che però richiederà un po' di tempo e un po' di fatica per essere pienamente attuata*".

che costituisce un'autonoma sezione della relazione annuale al Parlamento del Ministro dell'Interno sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale[109].

Quanto, ancora, ai rapporti con il DPO, il legislatore ha attributo al Ministro con delega per le pari opportunità il potere di indirizzo in merito all'individuazione delle esigenze di rilevazione statistica in materia di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne.

I quesiti per la raccolta dei dati sono quelli impiegati nella più recente indagine sulla sicurezza delle donne effettuata dall'ISTAT ma, qualora vengano ravvisate nuove esigenze informative per una migliore comprensione e analisi del fenomeno e per l'individuazione di più efficaci misure per il contrasto della violenza contro le donne, possono essere integrati dall'ISTAT, anche su indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità, con appositi provvedimenti.

Il legislatore ha previsto alcune integrazioni stabilendo, in particolare, che i quesiti sulla violenza psicologica ed economica, per le donne che intrattengano una relazione di coppia, siano integrati anche con domande relative alla presenza di figli minori di età ovvero alla presenza in casa di figli minori di età.

Con riguardo alla relazione autore-vittima, viene specificato l'elenco del set minimo di modalità che devono essere previste nelle rilevazioni:

1) coniuge/convivente;
2) fidanzato;
3) ex coniuge/ex convivente;
4) ex fidanzato;
5) altro parente;
6) collega/datore di lavoro;
7) conoscente/amico;
8) cliente;
9) vicino di casa;
10) compagno di scuola;
11) insegnante o persona che esercita un'attività di cura e/o custodia;
12) medico o operatore sanitario;
13) persona sconosciuta alla vittima;
14) altro;
15) autore non identificato.

Art. 3, legge 5 maggio 2022, n. 53

Per espressa previsione normativa, i dati raccolti devono confluire all'interno relazione al Parlamento che il Ministro per le pari opportunità presenta entro il 30 giugno di ogni anno sullo stato di utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche di pari opportunità stanziate per il potenziamento delle forme di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, ai

[109] Cfr. *Servizio studi della Camera dei deputati*, Dossier n. 546 – 1° marzo 2022, 3 e ss.

sensi dell'articolo 5-*bis*, comma 7, del decreto legge n. 93 del 2013[110].

Particolare attenzione è stata riservata alla dimensione di genere degli obblighi di informazione statistica e delle conseguenti rilevazioni.

Nel dettaglio, è stato previsto l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale, inserita nel Programma statistico nazionale, di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale[111].

È stato inoltre stabilito l'obbligo per i medesimi soggetti di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregati per uomini e donne, consentendo così la raccolta di informazioni statistiche ufficiali che rispettino la disaggregazione e l'uguale visibilità dei dati relativi a donne e uomini e l'uso di indicatori sensibili al genere.

Infine, nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento, si assegna all'ISTAT il compito di garantire l'attuazione, da parte dei soggetti costituenti il SISTAN, delle disposizioni di cui all'articolo in esame, anche mediante direttive del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, nonché di provvedere all'adeguamento della modulistica necessaria all'adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche degli obblighi relativi alla raccolta delle informazioni statistiche.

La rilevanza attribuita alle statistiche in materia di violenza di genere trova ulteriore conferma nell'obbligo, posto dal legislatore nel 2022, di predisporre una relazione quale integrazione della Relazione annuale al Parlamento che, ai sensi dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo n. 322 del 1989, il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette annualmente sulle attività svolte dall'ISTAT e dagli altri enti operanti nel Sistema statistico nazionale (SISTAN) nel corso dell'anno precedente, con la quale venga dato conto della concreta attuazione dei nuovi obblighi in materia di raccolta dati sulla violenza di genere.

Art. 4, legge 5 maggio 2022, n. 53

Le rilevazioni statistiche sul tema della violenza contro le donne non possono non interessare le strutture sanitarie: il legislatore, per questo motivo, ha obbligato tutte le strutture sanitarie pubbliche e in particolare le unità operative di pronto soccorso a fornire i dati e le notizie relativi

[110] Ciò, naturalmente, salvo il divieto di comunicazione delle informazioni coperte dal segreto investigativo, nonché il divieto di utilizzazione dei dati e delle informazioni conservati negli archivi automatizzati del centro elaborazione dati del Ministero dell'interno fuori dei casi previsti dall'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (ai sensi di tale disposizione, è consentito l'accesso ai dati e alle informazioni conservate negli archivi automatizzati del Centro elaborazioni dati presso il Ministero dell'Interno e la loro utilizzazione agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle forze di polizia, agli ufficiali di pubblica sicurezza e ai funzionari dei servizi di sicurezza, nonché agli agenti di polizia giudiziaria delle forze di polizia debitamente autorizzate, precisando che l'accesso a tali i dati e informazioni è consentito all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale).

[111] Tale obbligo di fornire dati statistici per i lavori previsti dal Programma statistico nazionale, peraltro, era già stabilito nell'art. 7 del decreto legislativo n. 322 del 1989 (recante le norme sul Sistema statistico nazionale e sull'ISTAT) e riguarda tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici. All'obbligo sono sottoposti anche i soggetti privati limitatamente alle rilevazioni previste nel Programma statistico nazionale e inserite in un elenco che l'ISTAT è tenuto a predisporre annualmente. Nell'art. 7 cit., si prevede inoltre che sia annualmente definita anche la tipologia dei dati la cui mancata fornitura configura violazione dell'obbligo ivi sancito. L'inosservanza dell'obbligo di fornire i dati richiesti, cui la legge equipara la fornitura scientemente errata o incompleta, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria. I proventi delle sanzioni amministrative confluiscono in apposito capitolo di bilancio dell'ISTAT e sono destinati alla copertura degli oneri per le rilevazioni previste dallo stesso Programma.

alla violenza di genere[112].

A questo proposito devono essere richiamate le Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza (c.d. "*Percorso per le donne che subiscono violenza*"), promulgate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2017, con le quali si è inteso garantire una tempestiva e adeguata presa in carico delle donne configurata come un Percorso assistenziale: dal *triage* in Pronto soccorso, dove, salvo non sia necessario attribuire un codice di emergenza (rosso o equivalente), alla vittima di violenza deve essere riconosciuta una codifica di urgenza relativa (codice giallo o equivalente) così da garantire una visita medica tempestiva e ridurre al minimo il rischio di ripensamenti o allontanamenti volontari, fino all'accompagnamento/orientamento, se consenziente, ai servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio di riferimento al fine di elaborare un progetto personalizzato di sostegno e di ascolto per la fuoriuscita dalla esperienza di violenza subita.

La legge del 2022 ha messo in luce, in particolare, la necessità di procedere a un aggiornamento del sistema informativo per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza (Sistema EMUR di cui al decreto interministeriale 17 dicembre 2008) al fine di assicurare che lo stesso sia integrato con un set di informazioni utili per la rilevazione della violenza di genere contro le donne.

In particolare, le informazioni statistiche devono essere prodotte assicurando l'individuazione della relazione tra autore e vittima del reato, secondo quanto previsto dalla stessa legge n. 53 del 2022 e rilevando:

a) la tipologia di violenza, fisica, sessuale, psicologica o economica, esercitata sulla vittima;

b) se la violenza è commessa in presenza sul luogo del fatto dei figli degli autori o delle vittime e se la violenza è commessa unitamente ad atti persecutori;

c) gli indicatori di rischio di rivittimizzazione previsti dall'allegato B al citato d.P.C.M. 24 novembre 2017, facendo salva la garanzia di anonimato delle vittime.

Più precisamente, la *Brief Risk Assessment for the Emergency Department - DA5* - (Snider et al., 2009) è uno strumento standardizzato e validato per valutare la situazione in cui si è manifestata la violenza e la sua pericolosità e misurare il rischio di ricomparsa e/o *escalation* della violenza, fornendo una rilevazione del rischio di rivittimizzazione. Si tratta di uno strumento di ausilio alle/agli operatrici/tori dei Pronto Soccorso che consente loro di identificare efficacemente e tempestivamente le vittime ad altissimo rischio. Si articola in 5 item da rilevare durante il colloquio

[112] Il Consigliere del Ministro per gli affari giuridici e Responsabile dell'Ufficio legislativo del Ministero della Salute, Massimo Lasalvia, nella memoria trasmessa a seguito dell'audizione avvenuta nella seduta n. 40 del 22 aprile 2024, ha scritto che, "*come ha avuto modo di ricordare il Ministro della salute in occasione della Giornata internazionale contro la violenza sulle donne, l'Organizzazione Mondiale della Sanità considera la violenza contro le donne uno dei principali problemi di salute pubblica: si calcola che nel mondo 1 donna su 3 abbia subìto violenza sessuale o fisica nel corso della propria vita e in Italia si calcola che il 31,3 per cento delle donne tra 16 e 70 anni abbia sperimentato sulla propria pelle una qualche forma di violenza. Uno dei luoghi in cui più frequentemente è possibile intercettare la vittima di violenze è il Pronto Soccorso. È qui che le persone che hanno subito violenza, a volte inconsapevoli della loro condizione, si rivolgono per un primo intervento sanitario. In Italia le donne che arrivano in pronto soccorso, dopo aver subito una violenza, possono trovare un percorso protetto che garantisce: cura, sicurezza e orientamento ai servizi antiviolenza per se stesse e i figli minori. Si stima in proposito che circa l'8,6 per cento delle donne vittime di violenza che si rivolge al pronto soccorso, vi accede più di una volta*".

con la donna: una risposta positiva a 3 domande denota un elevato rischio di maltrattamento grave[113].

Attualmente il flusso informativo per le prestazioni di emergenza urgenza fa riferimento alle seguenti informazioni: per il Sistema 118, dati relativi a: Centrale Operativa del 118; chiamata telefonica al numero 118; missione di soccorso attivata dalla Centrale Operativa del 118; assistito (dati privi di elementi identificativi diretti); prestazioni erogate nell'ambito della missione di soccorso; esito dell'intervento. per il Pronto Soccorso, dati relativi a: struttura erogatrice; accesso e dimissione; assistito (dati privi di elementi identificativi diretti); diagnosi e prestazioni erogate; valorizzazione economica dell'accesso.

Il flusso informativo delle Schede di Dimissione Ospedaliera (flusso SDO) è lo invece lo strumento di raccolta delle informazioni relative a tutti gli episodi di ricovero erogati nelle strutture ospedaliere pubbliche e private presenti in tutto il territorio nazionale.

Per la messa a disposizione di questi dati informativi, il 20 novembre 2019 è stato concluso un accordo fra l'ISTAT e il Ministero della Salute che ha dato avvio ad un rapporto di collaborazione finalizzato ad alimentare la "*Banca dati sulla violenza di genere*" con i contenuti informativi relativi agli accessi in pronto soccorso con diagnosi di violenza rilevati dal Sistema EMUR e alle dimissioni ospedaliere con diagnosi di violenza rilevati dal flusso SDO. Più nel dettaglio, l'oggetto dell'Accordo consiste nella realizzazione delle seguenti attività:

a) messa a disposizione di un set di dati relativi alle prestazioni erogate nell'ambito dell'emergenza-urgenza con riferimento alle attività di Pronto Soccorso (Sistema EMUR) e alle dimissioni ospedaliere (Flusso SDO) con l'obiettivo di selezionare i casi riconducibili alla violenza di genere ai fini dell'alimentazione della "*Banca dati sulla violenza di genere*", come definito nell'Allegato tecnico;

b) individuazione delle esigenze informative, che non possono essere soddisfatte con l'attuale

struttura dei flussi EMUR e SDO, valutazione e proposta di eventuali modifiche da apportare alla normativa che regola tali flussi;

c) predisposizione di linee guida per la compilazione delle diagnosi dei suddetti flussi informativi rispetto alla violenza di genere;

d) predisposizione di piani per la formazione del personale sanitario preposto al riconoscimento della violenza di genere e all'alimentazione dei rispettivi flussi di dati.

L'emergenza sanitaria ha determinato un aumento della pressione sulle strutture sanitarie, mettendo a dura prova il sistema ospedaliero e i pronto soccorso; i dati sugli accessi al Pronto Soccorso (flusso informativo EMUR-PS), tuttavia, hanno consentito di misurare alcuni effetti della pandemia anche in relazione agli accessi delle donne vittime di violenza[114].

---

[113] Cfr. *Servizio studi della Camera dei deputati*, *Dossier* n. 546 – 1° marzo 2022, 6 e ss..

[114] Nel 2020 si sono registrati circa 6 milioni di accessi al Pronto Soccorso di donne, di cui quasi 5.500 con l'indicazione di diagnosi di violenza (9,2 ogni 10 mila accessi). Il totale degli accessi per qualsiasi diagnosi nell'anno della pandemia ha subito una diminuzione del 40 per cento rispetto al 2019, mentre quelli con diagnosi di violenza sono diminuiti in misura minore (28 per cento). Nel periodo precedente all'emergenza sanitaria (2014-2019) si è registrato un numero crescente di accessi al PS di donne con diagnosi di violenza, da circa 3.300 nel 2014 a oltre 7.600 nel 2019 (+133 per cento), a fronte di un aumento degli accessi totali pari al 4 per cento negli stessi anni. L'incidenza di tali accessi rispetto agli accessi totale è quindi cresciuta da 3,4 ogni 10 mila nel 2014 a 7,7 nel 2019. Tale andamento può dipendere da una maggiore capacità degli operatori sanitari del PS di "riconoscere" i casi di violenza, anche grazie alle attività formative

Art. 5, legge 5 maggio 2022, n. 53

Accanto alle rilevazioni inerenti al sistema sanitario, la legge n. 53 del 2022 ha istituito un sistema integrato tra i Ministeri dell'Interno e della Giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza contro le donne, con particolare riguardo a quei dati che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima del reato.

Il Centro elaborazione dati istituito presso il Ministero dell'Interno dovrà essere dotato di una serie di funzionalità che consentano di rilevare, per alcuni reati espressamente individuati, le informazioni riguardanti la relazione tra l'autore del reato e la vittima, nonché una serie di altri dati, se conosciuti, relativi a età e genere degli autori e delle vittime, luogo dove il fatto è avvenuto, tipologia di arma eventualmente utilizzata, presenza dei figli degli autori o delle vittime nel luogo in cui è stata commessa la violenza, commissione di atti persecutori insieme alla violenza.

Parallelamente, sul Ministero della Giustizia incombe l'onere di individuare le modalità attraverso le quali procedere alla raccolta, mediante i propri sistemi informativi, delle informazioni necessarie per ricostruire il rapporto tra l'autore e la vittima nel caso dei reati individuati e più in generale, a tenere sotto monitoraggio il fenomeno della violenza di genere.

Quanto ai reati per i quali è ritenuta necessaria la ricostruzione del rapporto tra l'autore e la vittima, attraverso la rilevazione delle informazioni richieste, si tratta sostanzialmente dei delitti previsti nel libro secondo del codice penale – ad esclusione dei reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione – ed in particolare di delitti contro la persona, disciplinati nel Titolo XII[115].

Art. 6, legge 5 maggio 2022, n. 53

È stata prevista l'istituzione, tramite un apposito decreto del Ministro della Giustizia, da emanare di concerto con il Ministro dell'Interno e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, di un sistema interministeriale di raccolta dati, nel quale confluiscono le informazioni

---

messe in campo da Ministero della Salute in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità, oltre che da una maggiore diffusione del fenomeno.

[115] Vi rientrano, nello specifico, i delitti contro la vita e l'incolumità personale di cui al Capo I – omicidio, anche tentato (art. 575 codice penale) e ipotesi aggravate (artt. 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, codice penale), percosse (art. 581 codice penale), lesioni personali, anche aggravate (artt. 582, 583 e 585 codice penale), pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-*bis* codice penale), deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinquies* codice penale), abbandono di persona minore o incapace (art. 591 codice penale) – i delitti contro la maternità di cui al Capo I-bis) – interruzione di gravidanza non consensuale (art. 593-*ter* codice penale) – i delitti contro la libertà individuale (Capo III): violenza sessuale e ipotesi aggravate (artt. 609-*bis* e 609-*ter* codice penale), violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* codice penale), atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* codice penale), corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* codice penale), atti persecutori (art. 612-*bis* codice penale); diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* codice penale); sequestro di persona (art. 605 codice penale); violenza privata (art. 610 codice penale); violazione di domicilio (art. 614 codice penale), prostituzione minorile (art. 600-*bis* codice penale); minaccia (art. 612 codice penale), tratta di persone (art. 601 codice penale). L'elenco comprende inoltre alcuni delitti contro la famiglia (Titolo XI): maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 codice penale), costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-*bis* codice penale), violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 codice penale) e violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio (art. 570-*bis* codice penale); contro l'amministrazione della giustizia (Titolo III): violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis* codice penale); contro il patrimonio (Titolo XIII): danneggiamento (art. 635 codice penale), estorsione (art. 629 codice penale), circonvenzione di incapace (art. 643 codice penale).

principali riguardanti i reati così individuati. Il sistema rileva inoltre le informazioni su denunce, misure di prevenzione applicate dal questore o dall'autorità giudiziaria, misure precautelari, misure cautelari, ordini di protezione e misure di sicurezza, nonché i provvedimenti di archiviazione e le sentenze. Tale rilevazione deve avvenire per ogni donna vittima di violenza e per ogni grado del procedimento giudiziario. L'inserimento dei dati nel sistema avviene a cura delle amministrazioni del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno e deve essere svolto in maniera integrata.

I dati da inserire nel sistema interministeriale fanno parte della categoria dei c.d. "*dati giudiziari*", ovvero quei dati personali che possono rivelare l'esistenza di determinati provvedimenti giudiziari (condanne penali, misure di sicurezza) o la qualità di imputato o di indagato.

Il trattamento di questi dati deve avvenire, secondo quanto previsto dall'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 (Regolamento generale per la protezione dei dati o GDPR), "*soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati*".

L'ultimo periodo del citato art. 10 fa specifico riferimento ad un eventuale registro completo delle condanne penali, che "*deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica*". In attuazione dell'art. 10 del GDPR, l'art. 2-*octies* del Codice della *privacy*, come modificato dal decreto legislativo n. 101 del 2018, stabilisce che, in mancanza delle disposizioni di legge o di regolamento, il trattamento dei dati giudiziari e le previste garanzie per i diritti e le libertà degli interessati siano individuati con decreto del Ministro della Giustizia, da adottarsi sentito il Garante per la protezione dei dati personali[116].

Per quanto riguarda il Ministero della Giustizia, al fine di garantire una coerenza nella raccolta di rilevazione dei dati, si è reso necessario apportate le opportune modifiche affinché vengano registrati i dati riguardanti la relazione tra l'autore e la vittima del reato, la loro età e genere e le circostanze del reato, attraverso l'emanazione di due appositi decreti del Ministero. In particolare, per quanto concerne i dati da iscrivere nel registro delle notizie di reato, devono essere annotate le informazioni relative alla relazione autore-vittima del reato, con l'indicazione dell'informazione sul tipo di legame esistente tra i due; alle caratteristiche di età e di genere degli autori e delle vittime; alla presenza sul luogo del reato dei figli degli autori o delle vittime del reato; ai luoghi dove è avvenuto il reato; all'eventuale tipologia di arma utilizzata.

Le rilevazioni effettuate dal Ministero della Giustizia avranno ad oggetto ulteriori informazioni riguardanti: la nomina di un difensore di fiducia o d'ufficio o la richiesta di accesso al patrocinio a spese dello Stato effettuata ai sensi dell'art. 76, comma 4-*ter*, del testo unico in materia di spese di giustizia e l'eventuale provvedimento di ammissione allo stesso; precedenti condanne a pene detentive; l'eventuale qualifica di recidivo. Le informazioni concernenti la difesa devono essere raccolte tanto con riguardo agli imputati/indagati, quanto alla persona offesa e alle parti civili, se presenti; le restanti, soltanto con riguardo agli imputati/indagati[117].

Art. 7, legge 5 maggio 2022, n. 53

[116] Il 24 giugno 2021, il Garante della *privacy* ha reso, ai sensi dell'articolo 2-*octies*, il proprio parere su uno schema di regolamento recante l'individuazione dei trattamenti di dati personali relativi a condanne penali e reati e delle relative garanzie appropriate (*Servizio studi della Camera dei deputati*, *Dossier* n. 546 - 1° marzo 2022, 8).

[117] L'attuazione di tali modifiche deve essere realizzata mediante appositi decreti attuativi del Ministro della Giustizia, allo stato non ancora adottati.

Un ultimo tassello interessato dalla legge n. 53 del 2022 è, infine, quello relativo alla raccolta dati dei centri antiviolenza, con particolare riguardo alle rilevazioni annuali condotte da ISTAT sulle prestazioni e i servizi offerti rispettivamente dai Centri antiviolenza e dalle case rifugio[118].

Più precisamente, le indagini devono evidenziare:

a) le caratteristiche dell'utenza che a essi si rivolge, garantendo l'anonimato dei dati, ivi inclusa la relazione autore-vittima;

b) la tipologia di violenza subita, ossia violenza fisica, sessuale, psicologica, economica, o in presenza dei figli degli autori o delle vittime, o consistente in atti persecutori;

c) il numero e le tipologie di interventi di assistenza fornita.

I dati così rilevati vengono trasmessi alle regioni, alle province autonome e agli enti locali che ne fanno richiesta e, al fine di non gravare sull'attività dei centri antiviolenza e delle case rifugio, si stabilisce che le regioni, le province autonome e gli enti locali, fatte salve le loro competenze e la possibilità di effettuare rilevazioni autonome sul fenomeno della violenza, utilizzino i dati disaggregati su base territoriale raccolti dall'ISTAT per le indagini periodiche, che lo stesso Istituto è tenuto a comunicare[119].

Art. 6, decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106

Ulteriore segmento di rilevazione dei dati è quello afferente all'attuazione della disposizione di cui all'articolo 362, comma 1-*ter*, c.p.p. in tema di obbligo di ascolto tempestivo della persona offesa. Sul punto, l'articolo 6, comma 1-bis, decreto legislativo n. 106 del 2006 aggiunto dall'articolo 1 comma 1 lett. *b)*, legge 8 settembre 2023, n. 122, dispone che "*il Procuratore generale presso la Corte d'appello ogni tre mesi acquisisce dalle Procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto del termine entro il quale devono essere assunte informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza nel procedimento per i delitti indicati nell'articolo 362, comma 1-ter, c.p.p. e invia al Procuratore generale presso la Corte di*

[118] In prospettiva futura, in un'ottica di completezza del monitoraggio, appare auspicabile un ampliamento della rilevazione statistica, aggiungendo alle attuali informazioni richieste – per lo più incentrate sulla reale consistenza del fenomeno criminale e sulle connotazioni relazionali tra autore e vittima – anche i dati afferenti agli esiti dei procedimenti penali. In particolare, al fine di valutare l'efficacia dell'azione giudiziaria e di predisporre eventuali correttivi ad opera degli stessi uffici giudiziari, risulterebbe di evidente utilità acquisire attraverso un ampliamento delle funzionalità a SICP, i dati esatti sugli esiti conclusivi dei processi, accertando il numero di condanne e di assoluzioni, e precisandone in quest'ultimo caso i motivi, specie se incentrati su ritrattazioni delle vittime.

[119] In materia, come detto, a partire dal 2018, l'ISTAT, in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità (DPO) presso la Presidenza del Consiglio e le Regioni, conduce annualmente le rilevazioni "*sulle prestazioni e i servizi offerti*" rispettivamente dai Centri antiviolenza e dalle case rifugio. La prima indagine sui Centri antiviolenza (CAV) rispondenti ai requisiti dell'Intesa del 2014 è stata condotta dall'ISTAT nei mesi di giugno e luglio 2017, in collaborazione con il Dipartimento per le Pari opportunità (DPO) presso la Presidenza del Consiglio, le Regioni e il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR–Irrps). A novembre-dicembre dello stesso anno è stata svolta la prima indagine sui servizi offerti dalle case rifugio. Il 28 ottobre 2020 l'ISTAT ha rilasciato la seconda rilevazione "*I centri antiviolenza: Principali risultati dell'indagine condotta nel 2019*". L'obiettivo è fornire informazioni e indicatori di qualità, che permettano una visione di insieme sul fenomeno, attraverso l'integrazione di dati provenienti da varie fonti (ISTAT, Dipartimento per le pari opportunità, Ministeri, Regioni, Consiglio nazionale delle ricerche, Centri antiviolenza, Case rifugio e altri servizi come il numero verde 1522). Il 24 novembre 2020 è stato invece pubblicato il report "*Le case rifugio per le donne maltrattate: Principali risultati dell'indagine condotta nel 2019*". A partire da giugno 2022 è stato poi istituito un tavolo di lavoro coordinato dall'Istat di cui sono parte il Dipartimento per le pari opportunità, i rappresentanti delle Regioni e delle associazioni nazionali che si occupano della violenza. Per un maggior approfondimento dei dati statistici sulla violenza di genere si veda il sito *https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne*.

Cassazione una relazione almeno semestrale".

Per quanto attiene all'oggetto delle informazioni, la Procura generale della Cassazione, con note di indirizzo 9 gennaio 2024 e 28 maggio 2024 rivolte a tutte le Procure della Repubblica del territorio nazionale, ha precisato che l'acquisizione dei dati ha connotazione generale e deve riguardare non solo i procedimenti nei quali la citata disposizione non ha ricevuto attuazione ma anche quelli nei quali essa è stata rispettata. La completezza delle informazioni acquisite, secondo la Procura generale della Cassazione, consente peraltro non solo di presidiare la corretta attuazione della normativa ma altresì di valutare la congruità delle scelte organizzative degli uffici. Per tali ragioni, ha disposto che le Procure della Repubblica inoltrino ogni tre mesi al Procuratore generale di Corte d'appello un prospetto contenente: a) il numero di procedimenti penali iscritti per i delitti indicati dall'articolo 362, comma 1-*ter*, c.p.p.; b) il numero di procedimenti penali nei quali le audizioni siano state eseguite entro tre giorni dall'iscrizione dal pubblico ministero ovvero dalla polizia giudiziaria; c) il numero di procedimenti nei quali è stato disposto di non procedere all'audizione della persona offesa; d) il numero dei procedimenti nei quali l'audizione è stata effettuata dopo la scadenza del termine di tre giorni, con indicazione delle ragioni del mancato rispetto. Tali prospetti e correlate relazioni di accompagnamento, dovranno essere successivamente comunicati, con cadenza almeno semestrale, dalle Procure generali di Corte d'appello alla Procura generale della Cassazione[120].

Art. 127, disp. att. codice di procedura penale

Un ulteriore monitoraggio in ambito processuale penale è quello previsto dall'articolo 127, comma 1-bis, disp. att. c.p.p., introdotto dall'articolo 8 legge 24 novembre 2023 n. 168, e avente ad oggetto l'obbligo di tempestiva valutazione cautelare. Precisamente, il nuovo articolo 362-*bis* c.p.p. introdotto dalla citata legge n. 168, statuisce testualmente che "*qualora si proceda per il delitto di cui all'articolo 575, nell'ipotesi di delitto tentato, o per i delitti di cui agli articoli 558-bis, 572, 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-bis, 583-quinquies, 593-ter, da 609-bis a 609-octies, 610, 612, secondo comma, 612-bis, 612-ter e 613, terzo comma, del codice penale, consumati o tentati, commessi in danno del coniuge, anche separato o divorziato, della parte dell'unione civile o del convivente o di persona che è legata o è stata legata da relazione affettiva ovvero di prossimi congiunti, il pubblico ministero, effettuate le indagini ritenute necessarie, valuta, senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato, la sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari. 2. In ogni caso, qualora il pubblico ministero non ravvisi i presupposti per richiedere l'applicazione delle misure cautelari nel termine di cui al comma 1, prosegue nelle indagini preliminari. 3. Il giudice provvede in ordine alla richiesta di cui al comma 1 con ordinanza da adottare entro il termine di venti giorni dal deposito dell'istanza cautelare presso la cancelleria*".

Parallelamente, il nuovo comma 1 bis dell'articolo 127 disp. att. c.p.p. prevede che il Procuratore generale presso la Corte d'appello acquisisca ogni tre mesi dalle Procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto dei termini relativi ai procedimenti 362-*bis* c.p.p., e

[120] Il limite attuale della previsione riguarda l'aspetto applicativo, in ragione dell'eterogeneità dei sistemi di rilevazione. Tali problematiche potranno essere superate con la predisposizione di applicativi ad hoc ad opera della D.G.S.I.A.

riferisca al Procuratore generale della Cassazione con relazione almeno semestrale.

Anche in questo caso, il perimetro della rilevazione è stato delineato dalla Procura generale della Cassazione con le citate note 9 gennaio 2024 e 28 maggio 2024. In particolare, la Procura generale, dopo avere premesso che il monitoraggio, così come per l'articolo 362, comma 1-*ter,* c.p.p., è finalizzato non solo a verificare la corretta osservanza della legge in chiave di tutela della persona offesa, ma anche a valutare la capacità organizzativa dell'ufficio, ha disposto che le Procure della Repubblica provvedano a trasmettere ogni tre mesi al Procuratore generale di Corte d'appello un prospetto contenente: il numero di procedimenti penali iscritti per i reati di cui all'articolo 362-*bis* c.p.p.; i procedimenti nei quali sia stata formulata richiesta di misura cautelare (specificandone la tipologia) nel termine di 30 giorni dall'iscrizione; i procedimenti per i quali non sia stata avanzata istanza cautelare entro il termine di legge, specificando tuttavia se si sia proceduto a tale valutazione e con quali modalità. Tali prospetti, unitamente alle relazioni di accompagnamento, dovranno essere oggetto di successiva trasmissione alla Procura generale della Cassazione a cura delle Procure generali di Corte d'appello.

Anche in questo caso, l'attendibilità dei dati potrà essere garantita con la messa a disposizione di applicativi uniformi ad opera delle strutture informatiche centralizzate.

SECONDA AREA TEMATICA

LE AZIONI A SOSTEGNO DELLE PARI OPPORTUNITÀ E MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE E DELLA VIOLENZA ECONOMICA

1. MISURE IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA

1.1. Piano straordinario di controllo del territorio

Insidiata da minacce in continua evoluzione, la sicurezza dei cittadini richiede risposte concrete, articolate sulla base di un impegno che vede uniti, in un rapporto di collaborazione reciproca, lo Stato e le istituzioni territoriali più prossime ai bisogni e alle aspettative delle comunità.

Nell'ambito di programmi di sicurezza partecipata e di recupero della cultura della legalità, l'esigenza di sicurezza viene affrontata nella convinzione che una strategia efficace, capace di far fronte realmente alla crescente e pressante domanda di sicurezza, sia quella che promuova un approccio multidisciplinare e integrato, all'interno del quale, gli strumenti penali, cui viene riservato il ruolo di *extrema ratio*, vengano affiancati da una vasta gamma di interventi preventivi da cui traspare la dimensione plurale e relazionale del concetto di sicurezza frutto della collaborazione tra istituzioni.

La "sicurezza integrata" può essere declinata nella ricerca di nuove forme di cooperazione e coordinamento nell'ambito della sfera della prevenzione rivolte a soddisfare, nella particolare dimensione locale, l'esigenza di sicurezza e di tutela del cittadino contro quell'ampio spettro di fenomeni che ne turbino la tranquillità, sia che abbiano natura criminale o criminogena, sia che attengano a quei comportamenti "a rischio" – in particolare, gli atti di inciviltà, le cosiddette *incivilities* – che limitano il libero utilizzo degli spazi pubblici o che rendono pericoloso il contesto e l'accesso agli stessi[121].

In particolare, l'allarmante crescita degli episodi collegati alla violenza di genere, che si è registrata nei primi anni del 2000, ha indotto il legislatore a introdurre nuove misure per un efficace controllo del territorio, al fine di assicurare una maggiore tutela della sicurezza della collettività.

Il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni con legge 23 aprile 2009, n. 38, reca una serie di disposizioni che, pur differenziate quanto all'oggetto (disposizioni in materia di violenza sessuale, esecuzione dell'espulsione, controllo del territorio, atti persecutori), nel complesso hanno introdotto misure volte a innalzare il livello di sicurezza delle città.

Art. 6, decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11

Allo scopo di aumentare il controllo del territorio, il legislatore del 2009 ha provveduto ad anticipare il termine per l'adozione del decreto per la ripartizione tra le varie forze di polizia e i vigili del fuoco delle risorse destinate all'assunzione di personale dal medesimo provvedimento e

[121] Così la Direttiva del Ministero dell'Interno sui sistemi di videosorveglianza in ambito comunale, Circolare n. 558 del 2 marzo 2012.

previsto la riassegnazione immediata di parte delle somme confiscate alla criminalità organizzata al Ministero dell'Interno, per le esigenze urgenti di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, e al Fondo nazionale contro la violenza sessuale, da destinare al sostegno dei progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere.

Sotto altro profilo, si è provveduto ad autorizzare i Comuni, sempre ai fini di una maggiore tutela della sicurezza urbana, a impiegare sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, stabilendo la conservazione dei dati così raccolti sino al settimo giorno successivo alla loro rilevazione, salvo particolari esigenze di ulteriore conservazione[122].

I sistemi di videosorveglianza si pongono così quale declinazione del nuovo concetto di "*sicurezza integrata*", mirando a soddisfare esigenza di sicurezza e di tutela dei cittadini con il controllo e la deterrenza di fenomeni criminosi e vandalici, come anche chiarito dalla Direttiva del Ministero dell'Interno sui sistemi di videosorveglianza in ambito comunale del 2 marzo 2012.

D'altra parte, già nel 2005, il Ministero dell'Interno aveva dettato delle disposizioni di carattere generale in materia di videosorveglianza, con le quali aveva proceduto alla definizione di linee guida per l'utilizzo di tali strumenti da parte dei Comuni alla luce dei provvedimenti varati in materia dal Garante per la protezione dei dati personali[123].

1.2 La videosorveglianza e i patti per la sicurezza urbana

Art. 35-*quinquies*, decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113

Il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha incrementato le risorse per l'installazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei Comuni.

Si è voluto in tal modo potenziare ulteriormente l'apparato di interventi in materia di sicurezza urbana, sulla scia di quanto previsto dai Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, di cui all'articolo 5 decreto-legge n. 14 del 2017 (recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città).

Con appositi patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco (nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'Interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali) possano essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana (tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano).

I "*patti per la sicurezza urbana*" perseguono prioritariamente alcuni obiettivi tra i quali figura la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio,

[122] Gli interventi legislativi susseguitisi negli ultimi anni – come rilevato dalla Senatrice Elena Testor nella nota fatta pervenire in data 22 luglio 2024 – confermano l'importanza della videosorveglianza ai fini dell'innalzamento degli standard di sicurezza, sia sotto il profilo della prevenzione – come strumento per contrastare, nelle aree urbane come nelle realtà di più piccole dimensioni, fenomeni di criminalità diffusa e predatoria – che sotto quello della individuazione degli autori di reati, a supporto dunque delle attività di indagine da parte dell'autorità pubblica.

[123] Circolare dell'8 febbraio 2005, Sistemi di videosorveglianza. Definizione di linee guida in materia.

nonché, per l'appunto, attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza.

1.2.1 La tutela dei minori e degli anziani

Art. 5-*septies*, decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32

È stato previsto uno stanziamento volto all'installazione di sistemi di videosorveglianza presso i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia nonché presso le strutture che ospitino anziani e disabili, previa introduzione di un'apposita disciplina normativa.

Nello stato di previsione del Ministero dell'Interno è stato istituito un Fondo per l'installazione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso ogni aula ("*di ciascuna scuola*") nonché per l'acquisto delle apparecchiature per la conservazione delle immagini per un arco di tempo adeguato, a tutela dei minori presenti nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia, statali e paritarie. Stessa previsione è stata inserita con riguardo agli anziani e alle persone con disabilità ospitati nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, siano queste a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno.

2. Diritti civili e politici

2.1 Elezione della Camera dei deputati

L'obiettivo funzionale dell'equilibrio di genere, oltre a rispondere primariamente allo scopo dell'attuazione del principio dell'eguaglianza sostanziale (attraverso la rimozione di ostacoli oggettivi alla parità di condizioni per l'accesso alle cariche pubbliche da parte di uomini e donne), si colora ormai di ulteriore e nuova caratterizzazione teleologica, connessa all'acquisita consapevolezza della strumentalità della equilibrata rappresentanza dei generi, nella composizione di tali organismi, rispetto ai fini del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa[124].

Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, garantisce l'acquisizione al *modus operandi* dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere. Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale (il che risulta persino più grave in organi i cui componenti non siano eletti direttamente, ma nominati), risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato.

Sotto il profilo della parità di genere, l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici ha conosciuto un lungo cammino evolutivo.

[124] Come emerso nell'audizione della dottoressa Augusta Iannini, già Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, svolta nella seduta n. 42 del 20 maggio 2024.

Nel panorama delle fonti internazionali vanno ricordate, in particolare, la Convenzione sui diritti politici delle donne, adottata a New York il 31 marzo 1953 (ratificata con legge n. 326 del 1967), e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna, adottata anch'essa a New York il 18 dicembre 1979 (ratificata con legge n. 132 del 1985). Tali convenzioni internazionali prevedono per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini.

Con riferimento all'ordinamento comunitario, invece, l'articolo 2 del Trattato dell'Unione europea (come modificato dal Trattato di Amsterdam) annovera fra i compiti della Comunità quello di promuovere la parità fra uomini e donne. L'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea (c.d. Carta di Nizza), stabilisce che la parità fra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso quello in materia di occupazione, lavoro e retribuzione; il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi a favore del sesso sottorappresentato.

Sempre in ambito comunitario, può essere ricordata la risoluzione n. 169 del 1988 del Parlamento europeo, tramite la quale i partiti politici sono stati invitati a stabilire quote di riserva per le candidature femminili. La persistente "*sottorappresentanza*" delle donne nei settori chiave dell'agire politico, economico e sociale è stata ribadita poi dal Parlamento europeo con risoluzione B5-0180/2000, con la quale gli Stati membri sono stati sollecitati ad adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni[125].

Quanto all'ordinamento nazionale, nell'ambito della Costituzione repubblicana diverse disposizioni riguardano, direttamente o indirettamente, la materia delle pari opportunità fra i sessi (in generale, e con specifico riferimento all'accesso alle cariche elettive).

Si ricordano, in particolare, l'articolo 2, che stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (inteso come persona), sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e che potrebbe essere letta, per quanto rileva in questa sede, in combinato disposto con l'articolo 49 (nonché con l'articolo 3), ove si prevede che tutti i cittadini possano liberamente associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale; l'articolo 3 stabilisce al primo comma che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali o sociali (cosiddetto principio di eguaglianza formale) e attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; l'articolo 117, settimo comma, come modificato dalla legge costituzionale 3/2001, dispone che le leggi regionali rimuovano ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, e promuovano inoltre la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Ma è soprattutto l'articolo 51 della Costituzione a rilevare in tema accesso alle cariche elettive e a sancire il principio di parità di genere anche in questo settore.

---

[125] Cfr. *Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive*, *Dossier* n. 828 di dicembre 2005 – Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, 6 e ss.

Tale norma, nel testo risultante dalla modifica apportata con legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, stabilisce che tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; attribuisce inoltre alla Repubblica, al fine del perseguimento di detta eguaglianza nell'accesso ad uffici pubblici e cariche elettive, il compito di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità fra i due sessi[126].

Nella normativa di rango primario, le disposizioni volte alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive apparvero nell'ordinamento, attraverso una disciplina della formazione delle liste dei candidati, solo nel 1993.

La legge 25 marzo 1993, n. 81, recante norme per l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, all'articolo 5, comma 2 aveva previsto che nelle liste dei candidati al consiglio comunale nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi. Successivamente, con la legge 15 ottobre 1993, n. 415, articolo 2, la norma era stata modificata nel senso di prescrivere che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati.

L'articolo 1 della legge 4 agosto 1993, n. 277, recante modifiche all'articolo 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 di approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati aveva anche previsto, al fine di favorire la rappresentanza femminile negli organi elettivi, che le liste recanti più di un nome fossero formate da candidati e candidate, in ordine alternato.

L'insieme di previsioni così predisposte si è imbattuto nel giudizio della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 422 del 1995, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale[127].

È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di "azioni positive", che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato articolo 51 della Costituzione, finendo per creare

[126] Cfr. *Rappresentanza di genere e cariche elettive*, *Dossier* n. 114, marzo 2014 – Servizio studi del Senato, 7 e ss.

[127] Come chiarito nella motivazione della pronuncia citata, l'articolo 3, comma, 1 e soprattutto l'articolo 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità". Infatti, la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'articolo 51. In tale ottica, viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati. La Consulta ha chiarito anche che, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'articolo 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato.

discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate.

Con la sentenza n. 422 del 1995, dunque, la Consulta ha accolto una questione di legittimità costituzionale delle cosiddette "quote rosa", ovvero di quell'istituto volto ad assicurare che, nella presentazione delle candidature alle elezioni, nessuno dei due sessi possa essere pretermesso o rappresentato al di sotto di una data soglia.

In seguito, con la sentenza n. 49 del 2003, la Corte Costituzionale sembra aver rivisto il proprio orientamento, anche in considerazione del mutato quadro costituzionale di riferimento (alcuni fra i commentatori di tale pronuncia hanno parlato di vero e proprio *revirement* giurisprudenziale).

Va ricordato che, nel lasso di tempo intercorso fra le due sentenze, sono intervenute diverse modifiche costituzionali: la legge costituzionale n. 2/2001 ha stabilito che le regioni ad autonomia speciale debbono promuovere condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi; la legge costituzionale n. 3/2001 ha stabilito che le regioni a statuto ordinario devono con le proprie leggi promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive; la legge costituzionale n. 1/2003 ha introdotto in Costituzione la norma per cui la Repubblica promuove le pari opportunità fra donne e uomini, al fine dell'accesso in condizioni di eguaglianza agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

Nell'ambito di tale mutato contesto ordinamentale, come si diceva, con la sentenza n. 49/2003 la Consulta ha ritenuto legittime alcune norme introdotte nella legislazione elettorale della Regione Valle d'Aosta, in virtù delle quali le liste elettorali devono comprendere candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità (*recte*: "invalidità"). Tali disposizioni erano state censurate dal Governo ricorrente per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione[128].

Per la Consulta, il vincolo introdotto dalla normativa regionale alla libertà dei partiti e dei gruppi che presentano le liste deve essere valutato "anche" alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia invocata dal ricorrente a sostegno della questione di legittimità costituzionale. Tale passaggio è parso a taluni adombrare che i mutamenti costituzionali intervenuti sono stati bensì importanti, ma non determinanti ai fini della pronuncia di rigetto, con ciò avvalorando la tesi del *revirement* giurisprudenziale propugnata da una parte della dottrina[129].

Va altresì ricordato che la Corte costituzionale ha anche dato rilievo al fatto che le norme in questione non valgono in alcun modo a precostituire il risultato elettorale (condizionandolo al sesso

[128] La Consulta è pervenuta al rigetto della questione di legittimità costituzionale sulla scorta delle seguenti argomentazioni: le disposizioni stabilivano un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati (tenuto anche conto del fatto che le liste non sono "bloccate"); non può dirsi che la disciplina così imposta non rispetti la parità dei sessi, cioè introduca differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura: sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi", sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso; neppure, infine, è intaccato il carattere unitario della rappresentanza elettiva che si esprime nel Consiglio regionale, non costituendosi alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso.

[129] Cfr. *Rappresentanza di genere e cariche elettive*, *Dossier* n. 114, marzo 2014 – Servizio studi del Senato, cit.

dei candidati), in quanto, tra l'altro, esse sono inserite in un contesto ordinamentale in cui è ammesso il voto di preferenza[130].

Il sistema elettorale del Parlamento, definito dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema "misto"), dettando alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato.

Art. 18-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361

In particolare, alla luce delle modifiche normative e degli interventi giurisprudenziali intervenuti in materia, il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, oggi prevede, in tema di parità di genere, che nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale e che nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale. A tali liste devono essere allegati degli elenchi con quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.

2.2 Verifiche sulle liste dei candidati

Art. 22, decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361

Al fine di rafforzare il principio di pari rappresentatività nelle cariche elettive è stata prevista la verifica, da parte dell'Ufficio centrale nazionale, della sussistenza di tali requisiti, e la comunicazione di eventuali irregolarità agli Uffici centrali circoscrizionali.

In tal caso, deve procedersi alle eventuali modifiche secondo le modalità espressamente indicate dalla norma.

Analoghe previsioni a tutela della pari rappresentatività dei sessi nelle elezioni trovano spazio all'interno del Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, contenuto all'interno del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533.

Art. 9, decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533

La presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, è disciplinata dalle disposizioni contenute nell'articolo 18-*bis*, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

Nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati, a pena di inammissibilità, secondo un ordine alternato di genere.

2.3 I sistemi elettorali regionali …

Quanto alla rappresentanza di genere nei sistemi elettorali regionali, il settimo comma dell'art. 117, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, stabilisce che "*le leggi regionali*

[130] Cfr. *Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive*, *Dossier* n. 828, dicembre 2005, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, 10 e ss.

rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Con particolare riferimento alle regioni a statuto speciale, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha modificato gli statuti delle regioni e delle province autonome, prevedendo (con disposizioni sostanzialmente analoghe) che le relative leggi elettorali promuovano le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Così, a titolo esemplificativo, l'articolo 3 dello Statuto speciale della Regione siciliana prevede oggi che "*l'Assemblea regionale è costituita da novanta deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*".

Legge 15 febbraio 2016, n. 20

La legge 15 febbraio 2016, n. 20 ha introdotto, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. L'iniziativa legislativa si pone in linea di continuità con i provvedimenti approvati dal Parlamento nelle ultime legislature per promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali.

A tal fine, è stata modificata la legge n. 165 del 2 luglio 2004, che – in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione – stabilisce i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi nella disciplina del proprio sistema elettorale.

Con le modifiche introdotte all'articolo 4, la legge nazionale non si limita a prevedere tra i principi la "*promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive*", ma indica anche le specifiche misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali[131].

Art. 1, decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86

Con il decreto legge 31 luglio 2020, n. 86, convertito, senza modificazioni, dalla legge 7 agosto 2020, n. 98, il Governo ha esercitato il potere sostitutivo straordinario ex articolo 120, comma 2, Cost. nei confronti della Regione Puglia, per non avere quest'ultima recepito nella

[131] Al riguardo, la nuova lettera c-bis) dell'articolo 4 prevede tre ipotesi: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate); nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

propria legislazione elettorale i principi statali in tema di doppia preferenza di genere[132].

2.3.1 … e locali

Meccanismi di garanzia della parità di genere nei sistemi elettorali sono previsti anche in relazione alle città metropolitane e alle province.

Art. 1, legge 7 aprile 2014, n. 56

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha disciplinato l'istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle province, eliminando l'elezione diretta dei consigli provinciali.

I consigli metropolitani (organi delle nuove città metropolitane) ed i consigli provinciali sono divenuti organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispetti territori. L'elezione di questi due organi avviene con modalità parzialmente differenti, che comunque prevedono l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto (in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune).

Al fine di promuovere la rappresentanza di genere, la legge stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità.

A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista (in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il candidato più giovane).

Legge 23 novembre 2012, n. 215

Quanto alla rappresentanza di genere negli enti locali, la legge 23 novembre 2012, n. 215 promuove il riequilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Con tale intervento, il legislatore ha novellato alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e nel d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

Art. 6, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

È previsto che gli statuti comunali e provinciali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli

[132] In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, decreto legge 31 luglio 2020, n. 86, convertito dalla legge 7 agosto 2020, n. 98, rubricato "*Intervento sostitutivo in materia di consultazioni elettorali regionali per l'anno 2020*", il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale, nonché dei consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate. Dunque, al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica, nella Regione Puglia per le elezioni del consiglio regionale, in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004 e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti principi, il comma 2 del medesimo articolo ha stabilito l'applicazione delle seguenti disposizioni: a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all'annullamento della seconda preferenza.

organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

In particolare, la legge n. 215 del 2012 ha sostituito il verbo "*promuovere*" con il verbo "*garantire*", aggiungendo alla espressione "*organi collegiali*" la dicitura "*non elettivi*".

La normativa in discorso va letta alla luce dell'articolo 51 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, che – come ricordato – ha riconosciuto dignità costituzionale al principio della promozione della pari opportunità tra donne e uomini.

Dunque, per tali ragioni di ordine costituzionale e legislativo, lo statuto, in quanto atto normativo fondamentale che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'ente locale, deve contenere le norme volte ad assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna; l'omesso adeguamento entro il termine fissato dal legislatore determina una situazione di grave antigiuridicità che legittima il ricorso a poteri sostitutivi, anche se non fa venir meno il potere degli enti locali di adeguare gli statuti e i regolamenti[133].

Del resto, la giurisprudenza amministrativa[134], ancor prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 215 del 2012, aveva affermato che l'omesso tempestivo adeguamento dello statuto alle norme sul riequilibrio di genere consente l'esercizio del potere sostitutivo da parte dell'organo di controllo, in quanto rientra nei casi in cui l'ente locale ha l'obbligo di emanare un atto previsto da una fonte normativa e non lo emani o lo ritardi.

Art. 17, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive viene sancito dal T.U.E.L. anche con riferimento alle modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei componenti degli organi esecutivi nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti.

Art. 46, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Con la legge n. 215 del 12, il legislatore è intervenuto anche sull'articolo 46, comma 2, del Testo unico degli enti locali disponendo che il sindaco ed il presidente nella provincia nominano i componenti della giunta "*nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi*".

La Corte costituzionale, con sentenza n. 62 del 2022, ha dichiarato incostituzionale le norme sulle elezioni degli organi delle amministrazioni comunali, nella parte in cui non prevedono l'esclusione delle liste elettorali, per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che non assicurino la presenza di candidati di entrambi i sessi. Per la Consulta, infatti, la mancata previsione di un rimedio per il caso di violazione di tale misura minima di «*non discriminazione*» – costituita, come detto, dall'obbligo della presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi – rende la misura stessa del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'articolo 51, primo comma, Cost..

Nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un'effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità, per cui i mezzi a sua disposizione possono essere di diverso tipo; tuttavia, nemmeno tale ampia

[133] Così il Consiglio di Stato, nel parere n. 93 del 2015.
[134] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2008, n. 4284.

discrezionalità sfugge ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione della parità di genere, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva dell'art. 51, primo comma, Cost.[135].

Disposizioni analoghe a quelle inserite nel T.U.E.L. con la legge n. 215 del 2012 in riferimento agli esecutivi locali, sono rinvenibili nell'ordinamento di Roma capitale, per quanto riguarda la nomina della Giunta capitolina.

Art. 4, decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156

Il Sindaco di Roma Capitale nomina, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della Giunta capitolina, tra cui il Vicesindaco, e ne dà comunicazione all'Assemblea capitolina nella prima seduta successiva alla nomina.

2.4 La par condicio

Art. 1, legge 22 febbraio 2000, n. 28

Il legislatore ha introdotto disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica (c.d. legge sulla *par condicio*).

I mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

Con tale previsione, si è dunque valutata positivamente l'opportunità di introdurre specifiche tutele nella disciplina delle campagne elettorali[136].

2.4.1 I dati sulla presenza delle donne nelle istituzioni

I dati relativi alla presenza femminile negli organi costituzionali italiani hanno sempre mostrato una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni di vertice.

In tale contesto, i risultati delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 hanno presentato un segnale di inversione di tendenza: infatti, la media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano, storicamente molto al di sotto della soglia del 30%, considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace, è salita dal 19,5 della XVI legislatura al 30,1 per

[135] In tale occasione, la Corte Costituzionale ha ribadito che il vincolo così imposto, per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le "*condizioni di parità*" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono in questo modo imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi.

[136] Dal testo unificato è stata eliminata una norma che avrebbe imposto alle emittenti radiofoniche e televisive locali di garantire il pluralismo nella trasmissione di programmi di informazione e comunicazione politica anche attraverso la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, rinviando per le disposizioni attuative al codice di autoregolamentazione, già previsto dalla normativa vigente.

cento dei parlamentari eletti nella XVII legislatura. Tale tendenza si è rafforzata con le elezioni del 2018, in cui per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica.

Nel 2018, infatti, risultano elette in Parlamento 334 donne, pari a circa il 35 per cento (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato).

Nella XIX legislatura, la prima con la riduzione del numero dei parlamentari, la rappresentanza femminile è in lieve flessione, con un calo che si registra in entrambe le Camere: le donne elette in Parlamento sono circa il 33 per cento del totale (di cui 129 alla Camera e 69 al Senato). Questo risultato ci pone appena sopra la media dei Paesi UE-27, che risulta pari al 32,4 per cento.

Le prime donne elette alla Consulta Nazionale sono state 14; della Consulta faceva parte un numero variabile di membri (circa 400) alcuni di diritto, altri di nomina governativa, su designazione partitica e di altre organizzazioni. Le donne elette all'Assemblea Costituente, composta da 556 membri, sono state 21 (3,8%).

Nella XII legislatura (la prima con il sistema elettorale maggioritario e con il sistema delle quote su cui è poi intervenuta la Corte costituzionale) le donne elette alla Camera dei deputati sono state 95, di cui 43 elette con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale, mentre nella XIII legislatura (senza l'applicazione del sistema delle quote) le donne elette alla Camera dei deputati sono scese a 70 (rispettivamente 42 e 28).

Al Senato sono state elette nella XIII legislatura 26 donne. Nella XIV legislatura, le donne elette alla Camera sono state 73 e al Senato 25. Le donne elette alla Camera nella XV legislatura sono state 108 (17,1 per cento) e le donne senatrici 44 (13,6 per cento). Nella XVI legislatura sono state elette alla Camera dei deputati 133 donne, al Senato 58. Nella XVII legislatura sono state elette alla Camera dei deputati 198 donne (31,4 per cento), al Senato 92 donne (28,8 per cento). Nella XVIII legislatura la percentuale di donne elette alla Camera risulta pari al 35,7% (225 su 630), in crescita rispetto alla precedente legislatura (+4,3%), la quale, a sua volta, aveva fatto registrare un incremento di circa il 10 per cento rispetto alla XVI legislatura; sono 109 le donne elette al Senato della Repubblica (34,9 per cento).

Nella XIX legislatura sono state elette: alla Camera, 129 donne (pari al 32,3 per cento), dato che fa registrare una flessione nella presenza femminile del 3,5 per cento e, al Senato, 69 donne (34,5 per cento)[137].

[137] Per quanto riguarda gli organi delle regioni, la presenza femminile nelle assemblee regionali italiane si attesta in media intorno al 21,7 per cento a fronte della media registrata a livello UE, pari al 34,2 per cento. Solo in una regione (Umbria) la carica di Presidente della regione è attualmente ricoperta da una donna. Più alto il dato negli esecutivi regionali, dove le donne sono pari al 26,2 per cento (fonte: siti web delle regioni e delle province autonome). Negli enti locali, a seguito delle riforme tese a incentivare la parità di genere, la percentuale di donne è cresciuta, soprattutto a livello comunale, mentre l'incremento è più contenuto in ambito provinciale e metropolitano. Il dato della presenza femminile in Italia è pari al 34 per cento nelle assemblee dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, a circa il 32 per cento nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (fonte: rielaborazione di dati tratti da Anagrafe degli amministratori locali - Ministro dell'interno, dati aggiornati al 13 febbraio 2023). Il dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE risulta pari al 34,5 per cento. Più visibile la presenza delle donne nelle giunte degli enti locali, in quanto la percentuale di donne che riveste la carica di assessore è pari al 43 per cento nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, al 44 per cento nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le donne che rivestono la carica di sindaco sono, in tutti i comuni di Italia, 1.180 su 7.773, pari al 15 per cento (la media UE è del 17,7 per cento). Per quanto concerne le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, a seguito delle elezioni svolte con il sistema di secondo livello per i Consigli metropolitani previsto dalla riforma introdotta con la

2.5 I partiti politici

Nelle ultime legislature sono state introdotte gradualmente misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive, nazionali, regionali e locali.

Misure promozionali delle pari opportunità sono state inserite anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

In particolare, nella XVII legislatura, il tema della rappresentanza di genere si è intrecciato con la disciplina del finanziamento dei partiti.

La promozione della partecipazione attiva delle donne alla politica era già apparsa nella legge n. 157 del 1999 (all'articolo 3), destinando a questo fine una quota del finanziamento pubblico: era infatti previsto, a carico dei partiti, l'obbligo di destinare alla promozione femminile almeno un importo pari al 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti. La legge n. 96 del 2012 ha poi introdotto per i trasgressori una sanzione amministrativa pecuniaria (un ventesimo dell'importo complessivamente spettante alla formazione politica per l'anno in corso), introducendo un disincentivo (la diminuzione del 5 per cento del contributo pubblico) alla presentazione di candidature non ispirate ad una politica di genere.

Art. 3, decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149

Successivamente il legislatore ha ridisegnato la disciplina del finanziamento della politica, prevedendo l'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti e introducendo forme diverse di contribuzione (il "due per mille", sulla base di una apposita scelta che sia espressa dai cittadini), agevolazioni fiscali sulle liberalità, una disciplina dei requisiti di trasparenza e democraticità richiesti ai partiti per accedere alle nuove forme di contribuzione la creazione di un apposito registro dei partiti e dei movimenti politici.

Ai fini dell'iscrizione nel registro sono stati prescritti alcuni requisiti per lo statuto dei partiti. Tra questa figura l'indicazione delle modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione (articolo 3, comma 2, lettera f)) collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione[138].

Art. 9, decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149

È stata espressamente disciplinata la parità di accesso alle cariche elettive con l'obbligo dei partiti politici di promuoverla e riduzione delle risorse spettanti al partito politico nel caso in cui,

legge n. 56 del 2014, risultano eletti 194 consiglieri metropolitani in 10 città metropolitane, di cui, attualmente 42 donne, pari al 21,6 per cento del totale. In relazione alle province, tra i 74 presidenti di provincia in carica nelle regioni a statuto ordinario, ci sono solo 6 donne, pari all'8,1 per cento del totale.

Nella Relazione al Parlamento sul Bilancio di genere 2021 emerge complessivamente che la rappresentanza femminile negli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni), seppur in crescita sotto il profilo diacronico, evidenzia in ogni caso una sottorappresentazione delle donne (pari al 29 per cento in media nel 2021). I dati evidenziano inoltre un *trade-off* tra l'incidenza della componente femminile degli eletti e il relativo livello di istruzione: le donne in carica negli organi politici degli enti territoriali italiani, pur essendo numericamente assai inferiori rispetto ai loro colleghi maschi, possiedono in generale titoli di studio più elevati (*La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, *Dossier* n. 26 - Schede di lettura 24 marzo 2023, 4 e ss.).

[138] Cfr. *Parità vo cercando* 1948-2022. *Le donne italiane in oltre settanta anni di elezioni*, Documento di analisi n. 24 – Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica, 31 e ss.

nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento[139].

L'obbligo di garantire la parità di genere è reso ancora più stringente dalla previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria conseguente alla mancata destinazione, da parte dei partiti politici, di una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica.

Le somme derivanti dall'applicazione di tali sanzioni sono suddivise tra i partiti per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento e sono ripartite in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito nell'elezione di riferimento.

2.6. La magistratura

Le donne hanno accesso alla magistratura ordinaria dal 1965. Risale a tale anno, infatti, il primo concorso che – in attuazione della legge n. 66 del 1963, che ha introdotto l'accesso delle donne a tutte le cariche ed impieghi pubblici – vede vincitrici 27 donne, pari al 6% del totale dei vincitori.

Da allora, la percentuale di donne vincitrici del concorso è costantemente cresciuta fino ad arrivare, per la prima volta nel 1987, a superare la percentuale degli uomini.

Questo *trend* ha determinato, a partire dal 2015, la preminenza nei ruoli della magistratura ordinaria delle donne sugli uomini. Al 6 marzo 2023, su un totale di 9.534 magistrati ordinari si registra la presenza di 5.321 donne, pari al 55,8% del totale.

Le percentuali crescenti di presenza delle donne in magistratura non hanno finora trovato riscontro nell'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, rispetto ai quali è ancora prevalente il genere maschile: sono uomini il 70,7% dei magistrati che esercitano funzioni direttive (con un dato, tuttavia, in calo rispetto al 72,6% del 2022) e quasi il 54% dei magistrati che esercitano funzioni semidirettive (in lieve calo rispetto al 55% del 2022). Anche nelle assegnazioni degli incarichi, tuttavia, la tendenza in atto soprattutto negli ultimi anni, evidenziata nelle tabelle seguenti, dimostra che il divario tra uomini e donne si sta riducendo[140].

Tuttavia, un importante segnale è stato dato dal plenum del CSM che, nella seduta del 1° marzo 2023, ha nominato all'unanimità la prima donna alla carica di Primo Presidente della Corte di cassazione nella persona della giudice Margherita Cassano. La nomina a tale ruolo implica che per la prima volta una donna, in qualità di membro di diritto del Consiglio Superiore della magistratura, sarà componente del Comitato di presidenza del CSM, ovvero dell'organo che si occupa dell'organizzazione e del funzionamento del collegio e che è composto dai membri di diritto e dal vicepresidente.

Per quanto riguarda più in generale i membri del CSM, la componente femminile ha sempre

[139] In tali casi, le risorse sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento.

[140] Per approfondimenti sulla distribuzione per genere del personale di magistratura si rinvia alle pubblicazioni dell'Ufficio statistico del Consiglio Superiore della Magistratura.

rappresentato una esigua minoranza sia tra i membri laici che tra i membri togati del Consiglio.

Nella consiliatura appena insediatasi (2023-2027) a seguito delle elezioni avvenute dopo la riforma (legge n. 71 del 2022) che ha riportato a 30 i membri elettivi (di cui 20 appartenenti alla magistratura e 10 eletti dal Parlamento) del CSM, le donne elette risultano essere 9: 5 "togate" e 4 "laiche".

In precedenza, nelle consiliature successive alla riforma del 2002, in cui i componenti elettivi del Consiglio erano 24 (16 togati scelti dai magistrati e 8 eletti dal Parlamento), le donne elette erano state:

- 2 nel 2002 (una togata e una laica),
- 6 nel 2006 (4 togate e 2 laiche),
- 2 nel 2010 (entrambe togate, il Parlamento non ha eletto alcuna donna),
- 3 nel 2014 (una togata e 2 laiche),
- 6 nel 2018 (tutte togate, il Parlamento non elesse alcuna donna).

In quest'ultima consiliatura (2018-2022), peraltro, a seguito di elezioni suppletive tenutesi ad aprile 2021 per le dimissioni di un membro togato, era stato raggiunto il numero record di donne componenti il CSM: con l'elezione di una donna magistrato salivano per la prima volta a 7 le donne presenti nel Consiglio superiore della magistratura[141].

Art. 23, legge 24 marzo 1958, n. 195

Con particolare riferimento alla disciplina normativa sulla composizione del CSM, la legge 24 marzo 1958, n. 195, recante le norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, prevede espressamente la necessità che venga garantita la pari rappresentanza dei generi nella sua composizione.

L'articolo 23, rubricato "*Componenti eletti dai magistrati*", dopo aver chiarito che l'elezione, da parte dei magistrati ordinari, di venti componenti del Consiglio superiore della magistratura avviene con voto personale, libero e segreto, specifica le modalità con cui deve avvenire tale elezione[142].

2.7 Il Parlamento Europeo

L'analisi relativa alla presenza delle donne nelle istituzioni impone un cenno alla legislazione relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo, all'interno della quale il principio di pari

[141] Cfr. *Legislazione e politiche di genere*, *Dossier* n. 17 del Servizio Studi della Camera dei deputati, seconda edizione, marzo 2024, 70 e ss.

[142] In particolare, l'elezione si effettua: a) in un collegio unico nazionale, per due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte; b) in due collegi territoriali, per cinque magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; c) in quattro collegi territoriali, per otto magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte Suprema di Cassazione ai sensi dell'articolo 115 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12. In ognuno di tali collegi deve essere espresso un numero minimo di sei candidature e ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi. Analoga previsione non è inserita, invece, con riferimento al collegio unico nazionale relativo all'elezione di cinque magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte Suprema di Cassazione ai sensi dell'articolo 115 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (lettera d), comma 2, articolo 23).

rappresentatività trova, ancora una volta, espresso riconoscimento.

Partendo dal dato storico, nelle prime cinque legislature, le donne italiane elette risultavano sempre in percentuali inferiori al 15%. Con l'introduzione delle quote di lista nel sistema elettorale nelle elezioni del 2004, il numero delle donne italiane elette al Parlamento europeo è aumentato della metà, passando da 10 nella V legislatura (1999-2004) a 15 nella VI (2004-2009). In termini percentuali, la componente femminile è passata, nella VI legislatura, dall'11,5 percento al 19,2 per cento ed è salita ulteriormente nella VII legislatura (2009-2014), dove le donne elette al Parlamento europeo sono risultate 16 su 72 seggi spettanti all'Italia (pari al 22,2%). Nelle ultime votazioni, tenutesi nei 27 Stati membri dell'Unione europea dal 6 al 9 giugno 2024, si è registrato un leggero calo della percentuale di donne al Parlamento europeo rispetto alle precedenti tornate elettorali[143].

Art. 56, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna ha stabilito, con riferimento alle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della legge 8 aprile 2004, n. 90, che, nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima[144].

A partire dalle elezioni del 2014 è stata introdotta e applicata dapprima la doppia preferenza di genere e, dal 2019, la c.d. "tripla preferenza di genere", in base alla quale, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza. All'esito delle consultazioni elettorali, nel 2014 il numero delle donne italiane elette al PE è risultato quasi raddoppiato, passando a 29 su 73 seggi spettanti all'Italia, pari al 39,7%. Il dato è ulteriormente migliorato con i risultati delle elezioni del 2019, in cui le donne italiane elette sono state 30, pari al 41,1% dei seggi spettanti all'Italia (in linea con la media delle donne al Parlamento europeo).

Nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del maggio 2019 hanno trovato applicazione per la prima volta le previsioni a regime introdotte dalla legge 22 aprile 2014, n. 65 per rafforzare la rappresentanza di genere.

Tale legge prevede, in particolare:

- la *composizione paritaria delle liste dei candidati*, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità. Inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;

- la *tripla preferenza di genere*: le preferenze devono riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze. In caso di espressione di due

[143] Per un'analisi accurata dei dati si vedano i grafici elaborati da EU Matrix, reperibili all'indirizzo *https://eumatrix.eu/en/blog/List-of-new-MEPs-%28with%20background%29+stats-by-age-gender-etc*

[144] Nel caso di movimenti e partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato tale proporzione, si è prevista la riduzione dell'importo del rimborso per le spese elettorali, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi. Infine, si è stabilita la destinazione delle somme eventualmente derivanti da tali riduzioni di rimborso a favore dei partiti o dei gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi, in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato.

preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza (e non solo la terza preferenza, come nella disciplina transitoria che era stata applicata nelle elezioni europee del 2014).

Nel caso in cui risulti violata la disposizione sulla presenza paritaria di candidati nelle liste, l'ufficio elettorale procede alla cancellazione dei candidati del sesso sovra rappresentato, partendo dall'ultimo, fino ad assicurare l'equilibrio richiesto. Se, all'esito della cancellazione, nella lista rimane un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista è ricusata e non può conseguentemente partecipare alle elezioni. Nel caso in cui risulti violata la disposizione sull'alternanza di genere tra i primi due candidati, l'ufficio elettorale modifica la lista, collocando dopo il primo candidato quello successivo di genere diverso[145].

In definitiva, in oltre settant'anni di storia repubblicana, la presenza femminile in Parlamento e nelle altre istituzioni è aumentata progressivamente, grazie alle riforme costituzionali, agli interventi legislativi, all'attività interpretativa della giurisprudenza.

La democrazia paritaria è oggi garantita dalla legge a tutti i livelli nelle cariche elettive (dagli enti locali alle Regioni, dal Parlamento nazionale al Parlamento europeo) e, in generale, all'interno degli uffici pubblici, rappresentando la concretizzazione del più generalizzato dovere della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli" che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, così come previsto dall'articolo 3 della Carta costituzionale.

3. Tutela anticipata della persona dalla violenza di genere

3.1 Pari opportunità e il principio del gender mainstreaming

Il concetto di "pari opportunità" si basa sulla necessità di uguaglianza giuridica e sociale fra uomini e donne, al fine di rivendicare la propria differenza di genere e di stabilire un giusto rapporto fra i sessi.

Alla base di tale assunto vi è la necessità di dare alle donne la possibilità di compiere delle scelte, sia relative alla vita privata che a quella professionale, senza che esse diventino oggetto di discriminazione.

Lo scopo ultimo delle politiche varate in tema di pari opportunità è proprio quello di dare vita a un insieme di iniziative e norme tendenti al superamento di condizioni sfavorevoli alla realizzazione di un'effettiva parità uomo-donna in ambito lavorativo. La parità delle cittadine e dei cittadini è tra i principi che radicalmente fondano la vita democratica nostra Repubblica ed è anche tra le mete verso cui la nostra democrazia, per poter dirsi compiuta, è continuamente chiamata a muoversi.

Oltre alle norme costituzionali a tutela dell'uguaglianza tra uomo e donna[146], le politiche per le

[145] Cfr. *Legislazione e politiche di genere*, *Dossier* n. 17 del Servizio Studi della Camera dei deputati, seconda edizione, marzo 2024, 39 e ss.

[146] Si ricordino, a tal proposito, l'articolo 3 Cost., che sancisce il principio di uguaglianza tra i cittadini, a prescindere dal sesso; l'articolo 29 Cost., ai sensi del quale il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi;

pari opportunità si sono arricchite nel tempo di varie norme volte a combattere le discriminazioni e a promuovere una piena attuazione del principio di uguaglianza, soprattutto in attuazione della disciplina europea.

Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Con la finalità di una complessiva razionalizzazione del panorama legislativo, alla luce dell'eterogeneità degli interventi legislativi che si erano susseguiti nel tempo, è stato adottato il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246, che raccoglie la normativa statale vigente sull'uguaglianza di genere nei settori della vita politica, sociale ed economica.

Il codice si divide in quattro libri: il primo contiene disposizioni generali per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, mentre nei libri successivi trovano spazio le disposizioni volte alla promozione delle pari opportunità nei rapporti etico-sociali, nei rapporti economici e nei rapporti civili e politici.

Tale fonte è stata oggetto di successive modificazioni, le più numerose recate dal decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5, che ha dato attuazione alla direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Successivamente, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 9, lett. *l)*, della legge n. 183/2014, il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 (Titolo II, Capo II) ha operato un'ulteriore correzione del codice al fine di semplificare e razionalizzare le disposizioni relative agli organismi che si occupano di pari opportunità.

Da ultimo, sono state introdotte ulteriori modifiche con la legge di bilancio 2018 (articolo 1, comma 218, legge n. 205 del 2017) al fine di ampliare la tutela relativa alle molestie ricevute da entrambi i sessi sul luogo di lavoro, nonché con la legge 5 novembre 2021, n. 162, che ha rivisto alcune disposizioni del codice, con particolare riguardo alle pari opportunità in ambito lavorativo[147].

Il codice ha a oggetto le misure volte a eliminare ogni discriminazione basata sul sesso che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.

Art. 1, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

L'articolo 1 del codice delle pari opportunità prevede che:

- la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione;
- il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato;
- l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e adopera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.

---

l'articolo 37 Cost., in materia di pari opportunità lavorative ed economiche tra uomo e donna; l'articolo 51 Cost., che attribuisce espressamente alla Repubblica il compito di promuove le pari opportunità tra donne e uomini per l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

[147] Cfr. *Legislazione e politiche di genere*, *Dossier* n. 17 del Servizio Studi della Camera dei deputati, seconda edizione, marzo 2024, 10 e ss.

L'ultima disposizione introduce nel nostro ordinamento il principio del *gender mainstreaming*, ampiamente diffuso a livello di Unione europea e in diversi Stati europei, in base al quale le politiche pubbliche devono tener conto della dimensione di genere, in modo tale che prima dell'adozione delle decisioni sia valutato il diverso impatto delle misure sulle donne e sugli uomini.

In Italia, il *gender mainstreaming* ha trovato una prima applicazione con l'avvio, a partire dal 2016, della sperimentazione per la redazione del bilancio di genere, in attuazione dell'articolo 38-septies della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016.

L'espressione *gender mainstreaming* è stata utilizzata per la prima volta in occasione della Terza Conferenza Mondiale dell'ONU sulla donna tenutasi a Nairobi nel 1985 e ribadita in occasione della Quarta Conferenza Mondiale tenutasi a Pechino nel 1995. L'approccio del *mainstreaming* di genere è stato adottato nel 1996 dall'Unione europea che, nel 1997, con il Trattato di Amsterdam (articolo 2 TUE) lo ha istituzionalizzato precisando come la prospettiva di "genere" ricopra un ruolo centrale nella valutazione delle politiche, dei programmi, degli interventi economici e sociali dell'Unione[148].

Riepilogando, l'articolo 1 del codice sancisce diversi principi:

- la parità di trattamento intesa come "*parità di* chance" cioè come uguaglianza (di tipo sostanziale) di possibilità ed occasioni di vita tra uomini e donne deve essere garantita in tutti i campi: politico, economico, sociale, culturale, civile, compresi quello dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione;

- il principio della "parità" non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedono vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato;

- l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche ed attività, a tutti i livelli e da parte di tutti gli attori. Si tratta, per l'appunto, del principio del c.d. *gender mainstreaming* di derivazione europea[149].

L'affermazione del principio di pari opportunità comporta, parallelamente, un generale divieto di discriminazione, sia essa diretta o indiretta.

Il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione di tutte le persone contro le

[148] Secondo la Comunicazione della Commissione Europea del 21 febbraio 1996, "*Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie*", la caratteristica fondamentale del principio del *gender mainstreaming* consiste "*nel prendere in considerazione sistematicamente le differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie. Ciò non significa semplicemente rendere i programmi o le risorse comunitarie più accessibili alle donne, quanto piuttosto una contemporanea attivazione di strumenti giuridici, risorse finanziare e capacità analitiche ed organizzative comunitarie al fine di introdurre in tutti i settori la volontà di costruire relazioni equilibrate tra uomini e donne. In tal senso è necessario ed importante fondare le politiche della parità tra donne e uomini su un'analisi statistica affidabile della situazione delle donne e degli uomini nei vari settori della vita e dei cambiamenti che si verificano nelle società*". Analoga definizione è stata adottata dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite secondo il quale il *mainstreaming* di genere consiste in un "*processo volto a valutare le implicazioni sia per le donne che per gli uomini di ogni azione pianificata a tutti i livelli (normativo, politico e di programmi). Costituisce una strategia volta a rendere le preoccupazioni e le esigenze delle donne, ma anche degli uomini, parte integrante nella progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione di politiche e programmi nella sfera politica, economica e sociale, in modo che le donne e gli uomini possano trarne beneficio in ugual misura e non si continui a perpetuare la disparità. L'obiettivo ultimo risiede nel raggiungere la parità di genere*" (Nazioni Unite, ECOSOC, 1997).

[149] *Gli strumenti del codice delle pari opportunità per ridurre il gender gap*, Studi e analisi n. 7/2022, Direzione centrale studi e ricerche dell'INPS, 5 e ss.

discriminazioni costituisce un diritto universale riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dai Patti delle Nazioni Unite relativi rispettivamente ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari.

Il Parlamento europeo ha adottato numerose risoluzioni sulla lotta contro il razzismo nell'Unione europea, nell'attuazione del principio della parità di trattamento a prescindere dalla razza, dall'origine etnica o dal genere.

Art. 2, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215

In particolare, la Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, recepita dal legislatore nazionale con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, stabilisce il principio di parità di trattamento e il divieto di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica.

In particolare, la direttiva definisce la "*discriminazione diretta*" il caso in cui una persona, a causa della sua razza od origine etnica, venga trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga.

La "*discriminazione indiretta*" ricorre invece qualora una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possano mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

All'interno del concetto di discriminazione viene altresì fatto rientrare quello di "*molestia*", definita quale discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

3.2 Le politiche di pari opportunità

Art. 2, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

La struttura organizzativa degli organismi di parità vede al suo vertice il Presidente del Consiglio dei Ministri al quale spetta il compito di promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare pari opportunità, a prevenire e rimuovere le discriminazioni, nonché a consentire l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio della utilizzazione dei relativi fondi europei.

La Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna, già istituita ai sensi dell'art. 3, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, di seguito denominata: "Commissione", opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i diritti e le pari opportunità e ha durata di tre anni[150].

La Commissione è composta da ventisei membri:

[150] Cfr. decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 115 (Regolamento per il riordino della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).

a) il Ministro per i diritti e le pari opportunità, di seguito denominato "Ministro", che la presiede;

b) undici componenti scelti nell'ambito delle associazioni e dei movimenti delle donne maggiormente rappresentativi sul piano nazionale;

c) tre donne che si siano particolarmente distinte, per riconoscimenti e titoli, in attività scientifiche, letterarie, sociali e imprenditoriali;

d) tre rappresentanti regionali designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

e) quattro personalità espressive degli organismi sindacali con peculiare esperienza in materia di politiche di genere;

f) tre componenti scelti nell'ambito delle organizzazioni imprenditoriali e della cooperazione femminile maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Art. 8, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Accanto alla Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna, il codice del 2006 disciplina la composizione e i compiti del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Tale Comitato è istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e promuove, nell'ambito della competenza statale, la rimozione delle discriminazioni e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l'uguaglianza fra uomo e donna nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari[151].

Art. 10, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Quanto ai compiti, il Comitato: formula proposte sulle questioni generali relative all'attuazione degli obiettivi della parità e delle pari opportunità, nonché per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente che direttamente incide sulle condizioni di lavoro delle donne; informa e sensibilizza l'opinione pubblica; formula, entro il mese di febbraio di ogni anno, gli indirizzi in materia di promozione delle pari opportunità per le iniziative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali da programmare nell'anno finanziario successivo; collabora, su richiesta, alla stesura di codici di comportamento diretti a specificare le regole di condotta conformi alla parità e a individuare le manifestazioni anche indirette delle discriminazioni; verifica lo stato di applicazione della legislazione vigente in materia di parità; elabora iniziative per favorire il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere la parità di trattamento; propone soluzioni alle controversie collettive, anche indirizzando gli interessati all'adozione di azioni positive per la rimozione delle discriminazioni pregresse o di situazioni di squilibrio nella posizione di uomini e donne in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione e della promozione professionale, delle condizioni di lavoro e retributive; elabora iniziative per favorire il dialogo con le organizzazioni non governative;

[151] Oltre al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (o, per sua delega, a un Sottosegretario di Stato, con funzioni di Presidente), il Comitato è composto da componenti designati dalle confederazioni sindacali dei lavoratori e dalle confederazioni sindacali dei datori di lavoro dei diversi settori economici, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, da componenti designati unitariamente dalle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e da componenti designati dalle associazioni e dai movimenti femminili più rappresentativi sul piano nazionale operanti nel campo della parità e delle pari opportunità nel lavoro. Del Comitato fa altresì parte la Consigliera o il Consigliere nazionale di parità.

promuove una adeguata rappresentanza di donne negli organismi pubblici nazionali e locali competenti in materia di lavoro e formazione professionale; promuove la rimozione, anche attraverso azioni positive, degli ostacoli che limitano l'uguaglianza tra uomo e donna nella progressione professionale e di carriera, lo sviluppo di misure per il reinserimento della donna lavoratrice dopo la maternità, la più ampia diffusione del lavoro a tempo parziale e degli altri strumenti di flessibilità a livello aziendale che consentano una migliore conciliazione tra vita lavorativa e impegni familiari; svolge le attività di monitoraggio e controllo dei progetti già approvati, verificandone la corretta attuazione e l'esito finale.

3.3 Il consigliere e le consigliere di parità

Art. 12, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Continuando l'analisi dei soggetti che operano nel settore della promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, deve essere necessariamente richiamata la figura del consigliere o della consigliera nazionale di parità, istituita per la promozione e il controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra uomini e donne nel mondo del lavoro.

Tale organo è nominato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le pari opportunità, tra persone in possesso di requisiti di specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro. Il suo mandato ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile per una sola volta. Nell'esercizio delle proprie funzioni, riveste la qualifica di pubblico ufficiale ed ha l'obbligo di segnalare all'Autorità Giudiziaria i reati di cui viene a conoscenza. In particolare, tale figura si occupa della trattazione dei casi di discriminazione di genere sul lavoro di rilevanza nazionale e della promozione di pari opportunità per lavoratori e lavoratrici, anche attraverso la collaborazione con gli organismi di rilevanza nazionale competenti in materia di politiche attive del lavoro, di formazione e di conciliazione.

È componente del Comitato nazionale di parità e coordina la conferenza nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità, che comprende tutte le consigliere e i consiglieri, regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta con il compito di rafforzare le funzioni delle consigliere e dei consiglieri di parità, di accrescere l'efficacia della loro azione, di consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi[152].

Accanto alla consigliera o al consigliere nazionale di parità, il codice delle pari opportunità prevede la nomina di una consigliera o un consigliere di parità anche a livello regionale e della città metropolitana e dell'ente di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, la cui nomina è subordinata al possesso dei requisiti di specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro,

[152] L'ufficio del consigliere o della consigliera nazionale di parità è ubicato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è funzionalmente autonomo, dotato del personale, delle apparecchiature e delle strutture necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti. Il supporto all'attività del consigliere o della consigliera nazionale di parità è assicurato dalla direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali, divisione. Entro il 31 marzo di ogni anno, è compito della consigliera (o del consigliere) nazionale elabora un rapporto sulla propria attività e su quella svolta dalla conferenza nazionale, anche sulla base dei rapporti redatti delle consigliere di parità territoriali.

comprovati da idonea documentazione.

Art. 19, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Al fine di garantire una sinergia tra il lavoro dei consiglieri locali e quello del consigliere nazionale, è stata prevista l'istituzione di una conferenza nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità, finalizzata per l'appunto a rafforzare le funzioni delle consigliere e dei consiglieri di parità, ad accrescere l'efficacia della loro azione, a consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi.

3.4 L'eguaglianza morale e giuridica nei rapporti tra coniugi

I rapporti fra coniugi sono disciplinati, a livello costituzionale, dall'articolo 29 della Costituzione, che riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, afferma l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi e dispone che questa eguaglianza possa subire limitazioni soltanto a garanzia dell'unità familiare.

Con gli anni Settanta la normativa primaria ha preso atto del cambiamento della società italiana, dove ormai le donne erano sempre più proiettate al di fuori del focolare domestico e sempre più autonome e indipendenti finanziariamente.

È in questo contesto che si inseriscono due leggi fondamentali: la legge 1° dicembre 1970, n. 898, con cui veniva introdotto nella legislazione italiana l'istituto della cessazione degli effetti civili del matrimonio (c.d. divorzio), e la legge 19 maggio 1975, n. 151 che riformava il diritto di famiglia e sanciva la parità anche tra i coniugi, sostituendo la patria potestà con la potestà genitoriale.

Proprio nella evoluzione della disciplina dei rapporti familiari sul piano della affermazione della parità dei coniugi, il contributo della Corte costituzionale è stato decisivo: dalla declaratoria di incostituzionalità delle norme che attribuivano rilevanza sul piano penale[153] e civile[154] al solo adulterio della moglie alle numerose pronunce volte ad affermare la parità dei coniugi nei rapporti patrimoniali e sul piano dell'esercizio della potestà genitoriale[155].

A seguito della riforma del diritto di famiglia, il codice civile afferma oggi che l'unità della famiglia fondata sul matrimonio si basa "*sugli stessi diritti e sui medesimi doveri*" dei coniugi (articolo 143 codice civile), sulla reciproca solidarietà e sulla condivisione delle scelte[156].

Parimenti, l'assunzione di responsabilità in capo ai genitori, dentro e fuori il matrimonio, si radica nell'eguaglianza fra di loro e nell'accordo sulle decisioni che riguardano il figlio. Lo hanno sottolineato sempre la novella del 1975 e la riforma della filiazione del 2012-2013, fautrice –

[153] La Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, dapprima, con la sentenza n. 126 del 1968, del primo e secondo comma dell'articolo 559 del codice penale nella parte in cui punivano solo l'adulterio della moglie e, successivamente con la sentenza n. 147 del 1969, del terzo comma dell'articolo 559 e dell'articolo 560 del codice penale che punivano rispettivamente i delitti di relazione adulterina e di concubinato.

[154] La Consulta, con la sentenza n. 127 del 1968, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 151 del codice civile, che includeva l'adulterio della moglie tra le cause di separazione, circoscrivendo la rilevanza dell'adulterio maschile al solo caso in cui recasse ingiuria grave alla consorte.

[155] Cfr., *ex multis*, Corte Cost. n. 9 del 1964 con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 574 del codice penale, nella parte in cui attribuiva al solo genitore esercente la potestà genitoriale il diritto di querela in caso di sottrazione di minore. Cfr., sulla tematica, *Senza distinzione di sesso. Il cammino delle donne italiane verso la parità dalla Costituzione a oggi*, Documento di analisi n. 23/2023, Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica.

[156] Fra le tante disposizioni, si veda la nuova formulazione dell'articolo 144 codice civile.

quest'ultima – della rimozione di un altro residuo storico della disparità fra i genitori, che si rinveniva nell'originario quarto comma dell'articolo 316 c.c. (in forza del quale era il solo padre a poter adottare "*i provvedimenti urgenti ed indifferibili*" per porre riparo a "*un incombente pericolo di un grave pregiudizio per il figlio*"). Unità ed eguaglianza non possono coesistere se l'una nega l'altra, se l'unità opera come un limite che offre un velo di apparente legittimazione a sacrifici imposti in una direzione solo unilaterale.

Art. 23, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Ed è proprio a tali norme che si richiama anche il codice delle pari opportunità, chiarendo che la materia delle pari opportunità nei rapporti familiari è disciplinata dal codice civile.

3.4.1 Il cognome materno

In tema di parità tra i coniugi, recentemente la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla regola che attribuisce automaticamente il cognome del padre, ritenendola discriminatoria e lesiva dell'identità del figlio e affermando che l'automatica attribuzione del solo cognome paterno "*si traduce nell'invisibilità della madre*" e in una diseguaglianza fra i genitori che "*si riverbera e si imprime sull'identità del figlio*" [157].

Nel solco del principio di eguaglianza e nell'interesse del figlio, entrambi i genitori devono poter condividere la scelta sul suo cognome, che costituisce elemento fondamentale dell'identità personale. A fronte di una disciplina che garantisce l'attribuzione del cognome del padre, la madre è posta in una situazione di asimmetria, antitetica alla parità, che, a priori, inficia le possibilità di un accordo, tanto più improbabile in quanto abbia a oggetto l'attribuzione del solo cognome materno, ossia il radicale sacrificio di ciò che spetta di diritto al padre. Senza eguaglianza mancano le condizioni logiche e assiologiche di un accordo. Pertanto, la regola diventa che il figlio assume il cognome di entrambi i genitori nell'ordine dai medesimi concordato, salvo che essi decidano, di comune accordo, di attribuire soltanto il cognome di uno dei due.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte le norme che prevedono l'automatica attribuzione del cognome del padre, con riferimento ai figli nati nel matrimonio, fuori dal matrimonio e ai figli adottivi[158].

---

[157] La Senatrice Cecilia D'Elia, vicepresidente della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni violenza di genere, nel libro *Nina e i diritti delle donne*, III ed., 2024, 4, dopo aver premesso che "*... qualcosa in questi anni è cambiato, anche in Italia ci sono stati passi avanti. Li abbiamo visti nella presenza delle donne nelle posizioni di vertice delle istituzioni, pensiamo alla prima donna presidente della Corte costituzionale o alla prima presidente del Consiglio dei Ministri …*" ha affermato che "*... seppur ancora timidissimi, ci sono stati passi in avanti nella condivisione dei compiti della cura: finalmente si è riconosciuta la necessità di un congedo di paternità obbligatorio, anche se solo di dieci giorni. Così per quel che riguarda il cognome materno e la sua trasmissione ai figli. Una sentenza della Corte costituzionale, nel 2022, ha posto fine all'automatismo della trasmissione del solo cognome del padre, introducendo la regola dell'assunzione da parte della figlia o del figlio dei cognomi di entrambi i genitori nell'ordine da loro concordato. La stessa Corte ha chiesto al Parlamento di regolamentare questa trasmissione egualitaria del cognome, su cui già ci sono diversi disegni di legge*".

[158] L'avvocata Ilaria Boiano, legale della Associazione Differenza Donna APS, nel corso della seduta n. 50 del 22 luglio 2024, ha osservato che "*rispetto al cognome materno, a prescindere da questioni specifiche caratterizzate da violenza di genere, riteniamo che un intervento normativo auspicato, raccomandato dalla Corte costituzionale, ormai da anni, possa effettivamente incidere sul piano culturale e delle relazioni all'interno della nostra società. Oggi è possibile aggiungere, ma bisognerebbe togliere margine a qualsiasi forma di necessaria negoziazione, quindi garantire un*

3.5 La violenza nelle relazioni familiari

La violenza nelle relazioni familiari rappresenta da sempre un fenomeno di particolare allarme sociale.

Nella "*violenza domestica*" vi rientrano tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima[159].

La violenza domestica rappresenta una forma di violenza che colpisce prevalentemente le donne e che, pertanto, è distintamente caratterizzata da una componente di genere. Sebbene il termine "domestico/a" possa sembrare un limite al contesto in cui tali atti di violenza vengono perpetrati, gli estensori hanno riconosciuto che questa forma di violenza spesso continua successivamente all'interruzione della relazione e, pertanto, perché si possa parlare di violenza domestica non è necessario che la vittima e l'autore degli atti di violenza condividano la stessa residenza.

Fino al 2001, l'ordinamento italiano non prevedeva disposizioni specifiche per la violenza domestica che, a seconda dei casi, risultava punibile attraverso la previsione dei reati di minaccia (articolo 612 codice penale), violenza privata (articolo 610 codice penale) o maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (articolo 572 codice penale) nonché, in presenza di fatti di maggiore gravità, attraverso le disposizioni in materia di lesioni personali (articoli 582-583 codice penale), violenza sessuale (articolo 609-*bis* codice penale) e omicidio (articolo 575 codice penale).

Al fine di colmare tale lacuna normativa, il legislatore è intervenuto con la legge 4 aprile 2001, n. 154, introducendo, sia sul piano penale che su quello civile, misure cautelari specifiche per proteggere la vittima di violenza domestica.

Tra le innovazioni apportate dalla menzionata legge, merita di essere segnalata, in particolare, l'introduzione nell'ordinamento della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare del soggetto violento (articolo 282-*bis* codice di procedura penale).

Sul piano civilistico, invece, la legge n. 154 del 2001 ha introdotto, nel libro I del codice civile,

---

automatismo dell'attribuzione. La scelta, quindi l'opzione, è lasciarla in sottrazione, quindi, eventualmente, ove le parti dovessero decidere diversamente, lasciare lo spazio per un'altra definizione, organizzazione formale. Per noi la richiesta è: cognome materno e paterno de plano al momento della nascita, a prescindere da unioni civili, matrimonio, o unioni di fatto. Sicuramente nella nostra esperienza, in particolare nelle situazioni di riconoscimento tardivo paterno, la questione del cognome, dell'aggiunta del cognome paterno è dirimente dinanzi al giudice, in quanto attiene alla questione identitaria, dell'identità del minore o della minore. In queste situazioni, è importante lasciare un segno rispetto alla non possibilità di cancellare quella che è stata una fase della vita dei minori, cioè quella caratterizzata esclusivamente dal cognome materno. In alcuni casi, il cognome paterno, a seguito di riconoscimento tardivo, si aggiunge; in altri casi, abbiamo visto che addirittura si sostituisce completamente, segnando una cesura, simbolicamente e poi nella sostanza, complessa per i minori. Rispetto al riconoscimento, invece, ponevamo la questione di una discriminazione perché, a fronte di un percorso di riconoscimento paterno sempre considerato nell'interesse delle minori, anche in presenza di condotte pregresse che farebbero dubitare di questa corrispondenza al superiore interesse del minore, abbiamo un trattamento delle donne che riconoscono tardivamente i figli o le figlie molto duro da parte del tribunale per i minorenni, a livello nazionale. Questo è un concreto doppio standard, a cui va posto rimedio".

[159] Articolo 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, meglio nota come "Convenzione di Istanbul".

il titolo IX-bis, gli articoli 342-*bis* e 342-*ter* codice civile che disciplinano i presupposti e i contenuti degli ordini di protezione.

Art. 5, legge 4 aprile 2021, n. 154

Per espressa previsione dell'articolo 5 della legge 154 del 2001, peraltro, il campo di applicazione della legge si estende fino a riconoscere la legittimazione attiva e passiva di tutti i componenti del nucleo familiare (ricomprendendo, cioè, nell'ambito di tutela della legge tutti i casi in cui la condotta pregiudizievole sia stata tenuta da altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente e anche quelli in cui a essere vittima di tale condotta sia altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente).

Art. 24, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il codice delle pari opportunità prevede l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge 4 aprile 2001, n. 154 ai fini del contrasto alla violenza nelle relazioni familiari.

4. Le pari opportunità nel lavoro

4.1 Le discriminazioni

Art. 25, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

In base al codice delle pari opportunità tra uomo e donna, costituisce *discriminazione diretta* qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, nonché l'ordine di porre in essere un atto o un comportamento, che produca un effetto pregiudizievole discriminando le candidate e i candidati, in fase di selezione del personale, le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga.

Si ha *discriminazione indiretta* quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento, compresi quelli di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro, apparentemente neutri mettono o possono mettere i candidati in fase di selezione e i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Costituisce discriminazione ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni:

a) posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori;

b) limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali;

c) limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera.

È vietata qualsiasi discriminazione per ragioni connesse al sesso con particolare riguardo ad ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti.

Art. 26, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Sono considerate discriminazioni anche le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. Sono, altresì, considerate come discriminazioni le molestie sessuali, ovvero quei comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. Sono, altresì, considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato i comportamenti indicati o di esservisi sottomessi. Gli atti, i patti o i provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro dei lavoratori o delle lavoratrici vittime dei comportamenti molesti sono nulli se adottati in conseguenza del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi. Sono considerati, altresì, discriminazioni quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione ad un reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne.

La lavoratrice o il lavoratore che agisce in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni per molestia o molestia sessuale poste in essere in violazione dei divieti enunciati non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinati dalla denuncia stessa. Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le tutele non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per i reati di calunnia o diffamazione ovvero l'infondatezza della denuncia.

I datori di lavoro sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza.

Art. 27, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

È vietata qualsiasi discriminazione per quanto riguarda l'accesso al lavoro, in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, nonché la promozione, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale, anche per quanto riguarda la creazione, la fornitura di attrezzature o l'ampliamento di un'impresa o l'avvio o l'ampliamento di ogni altra forma di attività autonoma.

La discriminazione è vietata anche se attuata:

a) attraverso il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, nonché di

maternità o paternità, anche adottive;

b) in modo indiretto, attraverso meccanismi di preselezione ovvero a mezzo stampa o con qualsiasi altra forma pubblicitaria che indichi come requisito professionale l'appartenenza all'uno o all'altro sesso.

Il divieto si applica anche alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini formativi e di orientamento, per quanto concerne sia l'accesso sia i contenuti, nonché all'affiliazione e all'attività in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro, o in qualunque organizzazione i cui membri esercitino una particolare professione, e alle prestazioni erogate da tali organizzazioni[160].

Nei concorsi pubblici e nelle forme di selezione attuate, anche a mezzo di terzi, da datori di lavoro privati e pubbliche amministrazioni la prestazione richiesta dev'essere accompagnata dalle parole "*dell'uno o dell'altro sesso*", fatta eccezione per i casi in cui il riferimento al sesso costituisca requisito essenziale per la natura del lavoro o della prestazione.

Non costituisce discriminazione condizionare all'appartenenza ad un determinato sesso l'assunzione in attività della moda, dell'arte e dello spettacolo, quando ciò sia essenziale alla natura del lavoro o della prestazione.

Art. 28, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il Codice delle pari opportunità vieta qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni, per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale. I sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne ed essere elaborati in modo da eliminare le discriminazioni[161].

Art. 29, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

È vietata qualsiasi discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione nella carriera.

Art. 30, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Le lavoratrici in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia hanno diritto di proseguire il rapporto di lavoro fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali.

Gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni delle pensioni per familiari a carico possono essere corrisposti, in alternativa, alla donna lavoratrice o pensionata alle stesse condizioni e con gli stessi limiti previsti per il lavoratore o pensionato. Nel caso di richiesta di entrambi i genitori gli assegni familiari, le aggiunte di famiglia e le maggiorazioni delle pensioni

[160] Eventuali deroghe sono ammesse soltanto per mansioni di lavoro particolarmente pesanti individuate attraverso la contrattazione collettiva.

[161] Nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è istituito il Fondo per il sostegno della parità salariale di genere, con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2022 e di 52 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, destinato alla copertura finanziaria, nei limiti della predetta dotazione, di interventi finalizzati al sostegno e al riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro, nonché al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso la definizione di procedure per l'acquisizione, da parte delle imprese pubbliche e private, di una certificazione della parità di genere, ai sensi dell'articolo 46-*bis* del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, cui siano connessi benefici contributivi a favore del datore di lavoro.

per familiari a carico debbono essere corrisposti al genitore con il quale il figlio convive. Le prestazioni ai superstiti, erogate dall'assicurazione generale obbligatoria, per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, gestita dal Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti, sono estese, alle stesse condizioni previste per la moglie dell'assicurato o del pensionato, al marito dell'assicurata o della pensionata[162].

Art. 30-*bis*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Nelle forme pensionistiche complementari collettive di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, è vietata qualsiasi discriminazione diretta o indiretta, specificamente per quanto riguarda:

a) il campo d'applicazione di tali forme pensionistiche e relative condizioni d'accesso;

b) l'obbligo di versare i contributi e il calcolo degli stessi;

c) il calcolo delle prestazioni, comprese le maggiorazioni da corrispondere per il coniuge e per le persone a carico, nonché le condizioni relative alla durata e al mantenimento del diritto alle prestazioni.

La fissazione di livelli differenti per le prestazioni è consentita soltanto se necessaria per tener conto di elementi di calcolo attuariale differenti per i due sessi nel caso di forme pensionistiche a contribuzione definita. Nel caso di forme pensionistiche a prestazioni definite, finanziate mediante capitalizzazione, alcuni elementi possono variare sempreché l'ineguaglianza degli importi sia da attribuire alle conseguenze dell'utilizzazione di fattori attuariali che variano a seconda del sesso all'atto dell'attuazione del finanziamento del regime. I dati attuariali che giustificano trattamenti diversificati devono essere affidabili, pertinenti ed accurati[163].

Art. 31, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il codice delle pari opportunità vieta le discriminazioni nell'accesso agli impieghi pubblici: la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge.

L'altezza delle persone non costituisce motivo di discriminazione nell'accesso a cariche, professioni e impieghi pubblici ad eccezione dei casi in cui riguardino quelle mansioni e qualifiche speciali, per le quali è necessario definire un limite di altezza e la misura di detto limite, indicate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, le organizzazioni sindacali più rappresentative e la Commissione per la parità tra uomo e donna, fatte salve le

[162] La disposizione si applica anche ai dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici nonché in materia di trattamenti pensionistici sostitutivi ed integrativi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e di trattamenti a carico di fondi, gestioni ed enti istituiti per lavoratori dipendenti da datori di lavoro esclusi od esonerati dall'obbligo dell'assicurazione medesima, per lavoratori autonomi e per liberi professionisti. Le prestazioni ai superstiti previste dal testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e della legge 5 maggio 1976, n. 248, sono estese alle stesse condizioni stabilite per la moglie del lavoratore al marito della lavoratrice.

[163] La Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) esercita i suoi poteri ed effettua le attività necessarie, al fine di garantire l'affidabilità, la pertinenza e l'accuratezza dei dati attuariali che giustificano trattamenti diversificati, anche allo scopo di evitare discriminazioni. Essa inoltre raccoglie, pubblica e aggiorna i dati relativi all'utilizzo del sesso quale fattore attuariale determinante, relazionando almeno annualmente al Comitato nazionale di parità e pari opportunità nel lavoro. Tali attività sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

specifiche disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Art. 35, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Le clausole di qualsiasi genere, contenute nei contratti individuali e collettivi, o in regolamenti, che prevedano comunque la risoluzione del rapporto di lavoro delle lavoratrici in conseguenza del matrimonio sono nulle e si hanno per non apposte. Del pari nulli sono i licenziamenti attuati a causa di matrimonio. Si presume che il licenziamento della dipendente nel periodo intercorrente dal giorno della richiesta delle pubblicazioni di matrimonio, in quanto segua la celebrazione, a un anno dopo la celebrazione stessa, sia stato disposto per causa di matrimonio. Sono nulle le dimissioni presentate dalla lavoratrice in detto periodo, salvo che siano dalla medesima confermate entro un mese alla Direzione della città metropolitana e dell'ente di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 del lavoro.

Al datore di lavoro è data facoltà di provare che il licenziamento della lavoratrice, avvenuto in tale periodo, è stato effettuato non a causa di matrimonio, ma per una delle seguenti ipotesi:

a) colpa grave da parte della lavoratrice, costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro;

b) cessazione dell'attività dell'azienda cui essa è addetta;

c) ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine.

Con il provvedimento che dichiara la nullità dei licenziamenti è disposta la corresponsione, a favore della lavoratrice allontanata dal lavoro, della retribuzione globale di fatto sino al giorno della riammissione in servizio. La lavoratrice che, invitata a riassumere servizio, dichiari di recedere dal contratto, ha diritto al trattamento previsto per le dimissioni per giusta causa, ferma restando la corresponsione della retribuzione fino alla data del recesso. A tale scopo il recesso deve essere esercitato entro il termine di dieci giorni dal ricevimento dell'invito[164].

4.2 Il licenziamento discriminatorio

Art. 3, legge 11 maggio 1990, n. 108

Il licenziamento determinato da ragioni discriminatorie ai sensi dell'articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dall'articolo 13 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, è nullo indipendentemente dalla motivazione addotta e comporta, quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro, le conseguenze previste dall'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300. Tali disposizioni si applicano anche ai dirigenti.

Art. 15, legge 20 maggio 1970, n. 300

Nello specifico, l'art. 15 dello Statuto dei Lavoratori considera nullo qualsiasi patto od atto diretto a:

a) subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte;

[164] Le disposizioni si applicano sia alle lavoratrici dipendenti da imprese private di qualsiasi genere, escluse quelle addette ai servizi familiari e domestici, sia a quelle dipendenti da enti pubblici, salve le clausole di miglior favore previste per le lavoratrici nei contratti collettivi e individuali di lavoro e nelle disposizioni legislative e regolamentari.

b) licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero[165].

Art. 16, legge 20 maggio 1970, n. 300

È vietata la concessione di trattamenti economici di maggior favore aventi carattere discriminatorio. Il tribunale, su domanda dei lavoratori nei cui confronti è stata attuata la discriminazione o delle associazioni sindacali alle quali questi hanno dato mandato, accertati i fatti, condanna il datore di lavoro al pagamento, a favore del fondo adeguamento pensioni, di una somma pari all'importo dei trattamenti economici di maggior favore illegittimamente corrisposti nel periodo massimo di un anno.

4.3 La parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Art. 1, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216

Il nostro Paese ha dato attuazione alla direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e alla direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

Il decreto legislativo n. 216 del 2003 reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età, dalla nazionalità e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, disponendo le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione, in un'ottica che tenga conto anche del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini.

Art. 2, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216

Per principio di *parità di trattamento* si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età, della nazionalità o dell'orientamento sessuale.

Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:

a) *discriminazione diretta* quando, per religione, per convinzioni personali, per handicap, per età, per nazionalità o per orientamento sessuale, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;

b) *discriminazione indiretta* quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, le persone di una particolare età o nazionalità o di un orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. Sono, altresì, considerate come discriminazioni anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di

[165] Tali disposizioni si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso, di handicap, di età, di nazionalità o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali.

una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo[166].

Art. 3, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216

Il principio di parità di trattamento senza distinzione di religione, di convinzioni personali, di handicap, di età, di nazionalità e di orientamento sessuale si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale, con specifico riferimento alle seguenti aree:

a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione;

b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento, la salute e la sicurezza, il reintegro professionale o il ricollocamento;

c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;

d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni;

e) accesso all'alloggio;

f) accesso a vantaggi sociali e fiscali;

g) assistenza fornita dagli uffici di collocamento;

h) iscrizione alle organizzazioni sindacali ed eleggibilità negli organi di rappresentanza dei lavoratori[167].

Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e purché la finalità sia legittima, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla religione, alle convinzioni personali, all'handicap, all'età, alla nazionalità o all'orientamento sessuale di una persona, qualora, per la natura dell'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima.

Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori[168].

---

[166] L'ordine di discriminare persone a causa della religione, delle convinzioni personali, dell'handicap, dell'età, della nazionalità o dell'orientamento sessuale è considerata una discriminazione.

[167] La disciplina fa salve tutte le disposizioni vigenti in materia di: a) condizioni di ingresso, soggiorno ed accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato; b) sicurezza e protezione sociale; c) sicurezza pubblica, tutela dell'ordine pubblico, prevenzione dei reati e tutela della salute; d) stato civile e prestazioni che ne derivano; e) forze armate, limitatamente ai fattori di età e di handicap.

[168] Sono fatte salve le disposizioni che prevedono trattamenti differenziati in ragione dell'età dei lavoratori e in particolare quelle che disciplinano: a) la definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale, di occupazione e di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e di retribuzione, per i giovani, i lavoratori anziani e i lavoratori con persone a carico, allo scopo di favorire l'inserimento professionale o di assicurare la protezione degli stessi; b) la fissazione di condizioni minime di età, di esperienza professionale o di anzianità di lavoro per l'accesso all'occupazione o a taluni vantaggi connessi all'occupazione; c) la fissazione di un'età massima per l'assunzione, basata sulle condizioni di formazione richieste per il lavoro in questione o sulla necessità di un ragionevole

Non costituiscono atti di discriminazione le differenze di trattamento basate sulla professione di una determinata religione o di determinate convinzioni personali che siano praticate nell'ambito di enti religiosi o altre organizzazioni pubbliche o private, qualora tale religione o tali convinzioni personali, per la natura delle attività professionali svolte da detti enti o organizzazioni o per il contesto in cui esse sono espletate, costituiscano requisito essenziale, legittimo e giustificato ai fini dello svolgimento delle medesime attività. Non costituiscono, comunque, atti di discriminazione quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.

In particolare, resta ferma la legittimità di atti diretti all'esclusione dallo svolgimento di attività lavorativa che riguardi la cura, l'assistenza, l'istruzione e l'educazione di soggetti minorenni nei confronti di coloro che siano stati condannati in via definitiva per reati che concernono la libertà sessuale dei minori e la pornografia minorile.

4.4 La valutazione dei rischi

Art. 28, decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

La valutazione dei rischi, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o delle miscele chimiche impiegate, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro e i rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili.

4.5 La tutela giudiziaria

Art. 36, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il codice delle pari opportunità tra uomo e donna prevede che chi intende agire in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni nel rapporto di lavoro, o di qualunque discriminazione nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive, e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione anche tramite la consigliera o il consigliere di parità della città metropolitana e dell'ente di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 o regionale territorialmente competente[169].

---

periodo di lavoro prima del pensionamento. Le disposizioni sono fatte salve purché siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da finalità legittime, quali giustificati obiettivi della politica del lavoro, del mercato del lavoro e della formazione professionale, qualora i mezzi per il conseguimento di tali finalità siano appropriati e necessari.

[169] Le consigliere o i consiglieri di parità delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e regionali competenti per territorio hanno facoltà di ricorrere innanzi al tribunale in funzione di giudice del lavoro o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti, su delega della persona che vi ha interesse, ovvero di intervenire nei giudizi promossi dalla medesima.

Art. 37, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Qualora le consigliere o i consiglieri di parità regionali e, nei casi di rilevanza nazionale, la consigliera o il consigliere nazionale rilevino l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti di carattere collettivo nel rapporto di lavoro o comunque nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni compresa la retribuzione, nella progressione di carriera, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive, anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto le lavoratrici o i lavoratori lesi dalle discriminazioni, prima di promuovere l'azione in giudizio, possono chiedere all'autore della discriminazione di predisporre un piano di rimozione delle discriminazioni accertate entro un termine non superiore a centoventi giorni, sentite, nel caso di discriminazione posta in essere da un datore di lavoro, le rappresentanze sindacali aziendali ovvero, in loro mancanza, le associazioni locali aderenti alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Se il piano è considerato idoneo alla rimozione delle discriminazioni, la consigliera o il consigliere di parità promuove il tentativo di conciliazione ed il relativo verbale, in copia autenticata, acquista forza di titolo esecutivo con decreto del tribunale in funzione di giudice del lavoro.

Con riguardo alle discriminazioni di carattere collettivo, le consigliere o i consiglieri di parità, qualora non ritengano di avvalersi della procedura di conciliazione o in caso di esito negativo della stessa, possono proporre ricorso davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti[170].

Ferma restando l'azione indicata, la consigliera o il consigliere regionale e nazionale di parità possono proporre ricorso in via d'urgenza davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti[171].

Art. 38, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Qualora vengano poste in essere discriminazioni nell'attività lavorativa, o comunque discriminazioni nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive, su ricorso del lavoratore o, per sua delega, delle organizzazioni sindacali,

[170] Il giudice, nella sentenza che accerta le discriminazioni, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, ordina all'autore della discriminazione di definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, sentite, nel caso si tratti di datore di lavoro, le rappresentanze sindacali aziendali ovvero, in loro mancanza, gli organismi locali aderenti alle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nonché la consigliera o il consigliere di parità regionale competente per territorio o la consigliera o il consigliere nazionale. Nella sentenza il giudice fissa i criteri, anche temporali, da osservarsi ai fini della definizione ed attuazione del piano.

[171] Il Tribunale in funzione di giudice del lavoro adito, nei due giorni successivi, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, ove ritenga sussistente la violazione di cui al ricorso, con decreto motivato e immediatamente esecutivo oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita, ordina all'autore della discriminazione la cessazione del comportamento pregiudizievole e adotta ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti delle discriminazioni accertate, ivi compreso l'ordine di definizione ed attuazione da parte del responsabile di un piano di rimozione delle medesime. Contro il decreto è ammessa, entro quindici giorni dalla comunicazione alle parti, opposizione avanti alla medesima autorità giudiziaria territorialmente competente, che decide con sentenza immediatamente esecutiva. La tutela davanti al giudice amministrativo è disciplinata dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo. L'inottemperanza alla sentenza o al decreto o alla sentenza pronunciata nel relativo giudizio di opposizione è punita con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi e comporta altresì il pagamento di una somma di 51 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento da versarsi al Fondo di cui all'articolo 18 e la revoca dei benefici di cui all'articolo 41, comma 1, codice delle parti opportunità.

delle associazioni e delle organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, o della consigliera o del consigliere di parità della città metropolitana e dell'ente di area vasta o regionale territorialmente competente, il tribunale in funzione di giudice del lavoro del luogo ove è avvenuto il comportamento denunziato, nei due giorni successivi, convocate le parti e assunte sommarie informazioni, se ritenga sussistente la violazione di cui al ricorso, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, nei limiti della prova fornita, ordina all'autore del comportamento denunciato, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. L'efficacia esecutiva del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il giudice definisce il giudizio[172].

Art. 39, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il mancato espletamento del tentativo di conciliazione previsto dall'articolo 410 del codice di procedura civile o da altre disposizioni di legge non preclude la concessione dei provvedimenti di urgenza.

Art. 40, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Quanto all'onere della prova, 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.

Art. 41, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Ogni accertamento di discriminazioni nel rapporto di lavoro, o di qualunque discriminazione nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, ivi compresa la progressione professionale e di carriera, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive, poste in essere da soggetti ai quali siano stati accordati benefici ai sensi delle vigenti leggi dello Stato, ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o forniture, viene comunicato immediatamente dalla direzione della città metropolitana e dell'ente di area vasta del lavoro territorialmente competente ai Ministri nelle cui amministrazioni sia stata disposta la concessione del beneficio o dell'appalto. Questi adottano le opportune determinazioni, ivi compresa, se necessario, la revoca del beneficio e, nei casi più gravi o nel caso di recidiva, possono decidere l'esclusione del responsabile per un periodo di tempo fino a due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero da qualsiasi appalto.

Art. 41-*bis*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

[172] Contro il decreto è ammessa entro quindici giorni dalla comunicazione alle parti opposizione davanti al giudice che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile. L'inottemperanza al decreto di cui al primo comma o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punita con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi. La tutela davanti al giudice amministrativo è disciplinata dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo. Ferma restando l'azione ordinaria, si applicano in tutti i casi di azione individuale in giudizio promossa dalla persona che vi abbia interesse o su sua delega da un'organizzazione sindacale, dalle associazioni e dalle organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, o dalla consigliera o dal consigliere della città metropolitana e dell'ente di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 o regionale di parità.

La tutela giurisdizionale si applica, altresì, avverso ogni comportamento pregiudizievole posto in essere, nei confronti della persona lesa da una discriminazione o di qualunque altra persona, quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne.

Art. 18, legge 20 maggio 1970, n. 300

L'art. 18 dello Statuto dei lavoratori prevede che il giudice, con la sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio ai sensi dell'articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, ovvero intimato in concomitanza col matrimonio ai sensi dell'articolo 35 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, o in violazione dei divieti di licenziamento di cui all'articolo 54, commi 1, 6, 7 e 9, del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell'articolo 1345 del codice civile, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto e quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro. La disposizione si applica anche ai dirigenti. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità. Tale disciplina si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale.

Il giudice, con la medesima sentenza, condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata la nullità, stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato inoltre, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali[173].

Art. 4, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216

L'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, ha inserito all'art. 15, comma 2, della legge 20 maggio 1970, n. 300, dopo la parola "*sesso*" sono aggiunte le seguenti: *", di handicap, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali*".

Chi intende agire in giudizio per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può

[173] Fermo restando il diritto al risarcimento del danno, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale. La richiesta dell'indennità deve essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza, o dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio, se anteriore alla predetta comunicazione.

promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile o, nell'ipotesi di rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche tramite le rappresentanze locali.

La tutela giurisdizionale si applica altresì avverso ogni comportamento pregiudizievole posto in essere, nei confronti della persona lesa da una discriminazione diretta o indiretta o di qualunque altra persona, quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere la parità di trattamento[174].

5. La promozione delle pari opportunità

5.1 Le azioni positive

Art. 42, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Le azioni positive consistono in misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell'ambito della competenza statale e sono dirette a favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro.

Le azioni positive hanno in particolare lo scopo di:

a) eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;

b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione;

c) favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;

d) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo;

e) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità;

f) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi;

g) valorizzare il contenuto professionale delle mansioni a più forte presenza femminile.

Art. 43, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Le azioni positive possono essere promosse dal Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici e dalle consigliere e

[174] Le organizzazioni sindacali, le associazioni e le organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, in forza di delega, rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata, a pena di nullità, sono legittimate ad agire, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione e dei suoi familiari, contro la persona fisica o giuridica cui è riferibile il comportamento o l'atto discriminatorio. Tali soggetti sono altresì legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

dai consiglieri di parità, dai centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale, comunque denominati, dai centri per l'impiego, dai datori di lavoro pubblici e privati, dai centri di formazione professionale, delle organizzazioni sindacali nazionali e territoriali, anche su proposta delle rappresentanze sindacali aziendali o degli organismi rappresentativi del personale.

Art. 44-45, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Sono previsti finanziamenti per l'attuazione di progetti di azioni positive e per le azioni positive realizzate mediante la formazione professionale.

Art. 46, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Le aziende pubbliche e private che occupano oltre cinquanta dipendenti sono tenute a redigere un rapporto ogni due anni sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta. Le aziende pubbliche e private che occupano fino a cinquanta dipendenti possono, su base volontaria, redigere il rapporto[175].

5.2 La certificazione della parità di genere

Art. 46-*bis*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Dal 1° gennaio 2022 è stata istituita la certificazione della parità di genere al fine di attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità.

Presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito un Comitato tecnico permanente sulla certificazione di genere nelle imprese, costituito da rappresentanti del medesimo Dipartimento per le pari opportunità, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dello Sviluppo Economico, delle consigliere e dei consiglieri di parità, da rappresentanti sindacali e da esperti, individuati secondo modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministro dello Sviluppo Economico.

5.3 Le azioni positive nelle pubbliche amministrazioni

Art. 48, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

[175] Il rapporto è redatto in modalità esclusivamente telematica, attraverso la compilazione di un modello pubblicato nel sito internet istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali. La consigliera e il consigliere regionale di parità, che accedono attraverso un identificativo univoco ai dati contenuti nei rapporti trasmessi dalle aziende aventi sede legale nel territorio di competenza, elaborano i relativi risultati trasmettendoli alle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, alla consigliera o al consigliere nazionale di parità, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'Istituto nazionale di statistica e al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. L'accesso attraverso l'identificativo univoco ai dati contenuti nei rapporti è consentito altresì alle consigliere e ai consiglieri di parità delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, con riferimento alle aziende aventi sede legale nei territori di rispettiva competenza. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali pubblica, in un'apposita sezione del proprio sito internet istituzionale, l'elenco delle aziende che hanno trasmesso il rapporto e l'elenco di quelle che non lo hanno trasmesso.

Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentiti gli organismi di rappresentanza ovvero, in mancanza, le organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, sentito inoltre, in relazione alla sfera operativa della rispettiva attività, il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, e la consigliera o il consigliere nazionale di parità, ovvero il Comitato per le pari opportunità eventualmente previsto dal contratto collettivo e la consigliera o il consigliere di parità territorialmente competente, predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne[176].

A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione.

5.4 Le azioni positive nel settore radiotelevisivo

Art. 49, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

La concessionaria pubblica e i concessionari privati per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale, promuovono azioni positive volte ad eliminare condizioni di disparità tra i due sessi in sede di assunzioni, organizzazione e distribuzione del lavoro, nonché di assegnazione di posti di responsabilità.

I concessionari redigono, ogni due anni, un rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli e della remunerazione effettiva da trasmettere alla Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna.

5.5 Le misure a sostegno della flessibilità di orario

Art. 50, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Le misure a sostegno della flessibilità di orario, finalizzate a promuovere e incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro, sono disciplinate dall'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53[177].

In base a quest'ultima disposizione, al fine di promuovere e incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, nell'ambito del Fondo per le politiche per la famiglia è

[176] Detti piani, che hanno durata triennale, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi.

[177] La necessità di inserire le norme in materia di pari opportunità nel lavoro è stata evidenziata dalla dottoressa Elisabetta Pierazzi, magistrata addetta all'Ufficio legislativo, nonché componente dell'Osservatorio permanente per il contrasto alla violenza di genere, istituito presso il Ministero della Giustizia, nel corso dell'audizione dell'8 aprile 2024, n. 38: "*le ragioni per le quali appare necessario inserire disposizioni a tutela delle pari opportunità, che sono state rappresentate nella precedente audizione anche dalla presidente Quadri e dalla consigliera Tudino, ci portano a individuare anche norme come quelle sul congedo parentale e la sua estensione ai padri. Si tratta di norme che consentono una evidente ripartizione equa del carico e incidono sulla possibilità della donna di continuare a lavorare, per quello che dicevamo prima. Il divieto di licenziamento. Tutte le materie lavoristiche, in questo senso, specificamente mirate, sono interessanti*".

destinata annualmente una quota individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato alle politiche per la famiglia, al fine di erogare contributi in favore di datori di lavoro privati, ivi comprese le imprese collettive, iscritti in pubblici registri, di aziende sanitarie locali, di aziende ospedaliere e di aziende ospedaliere universitarie i quali attuino accordi contrattuali che prevedano le seguenti tipologie di azione positiva:

a) progetti articolati per consentire alle lavoratrici e ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, quali *part time* reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, banca delle ore, orario flessibile in entrata o in uscita, sui turni e su sedi diverse, orario concentrato, con specifico interesse per i progetti che prevedano di applicare, in aggiunta alle misure di flessibilità, sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e dei risultati;

b) programmi ed azioni volti a favorire il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo un periodo di congedo parentale o per motivi comunque legati ad esigenze di conciliazione;

c) progetti che, anche attraverso l'attivazione di reti tra enti territoriali, aziende e parti sociali, promuovano interventi e servizi innovativi in risposta alle esigenze di conciliazione dei lavoratori. Tali progetti possono essere presentati anche da consorzi o associazioni di imprese, ivi comprese quelle temporanee, costituite o costituende, che insistono sullo stesso territorio, e possono prevedere la partecipazione degli enti locali anche nell'ambito dei piani per l'armonizzazione dei tempi delle città[178].

5.6 La prevenzione delle discriminazioni

Art. 50-*bis*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

I contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo del lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e crescita professionale.

6. La tutela e il sostegno della maternità e paternità

6.1 Il divieto di discriminazioni

Art. 51, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

La tutela e il sostegno della maternità e paternità è disciplinata dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

Il testo unico disciplina i congedi, i riposi, i permessi e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori connessi alla maternità e paternità di figli naturali, adottivi e in affidamento, nonché il sostegno

[178] Destinatari dei progetti sono lavoratrici o lavoratori, inclusi i dirigenti, con figli minori, con priorità nel caso di disabilità ovvero di minori fino a dodici anni di età, o fino a quindici anni in caso di affidamento o di adozione, ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità. Una quota delle risorse è, inoltre, impiegata per l'erogazione di contributi in favore di progetti che consentano ai titolari di impresa, ai lavoratori autonomi o ai liberi professionisti, per esigenze legate alla maternità o alla presenza di figli minori ovvero disabili, di avvalersi della collaborazione o sostituzione di soggetti in possesso dei necessari requisiti professionali.

economico alla maternità e alla paternità, avendo salve le condizioni di maggior favore stabilite da leggi, regolamenti, contratti collettivi, e da ogni altra disposizione; è vietata qualsiasi discriminazione per ragioni connesse al sesso, con particolare riguardo ad ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti.

7. L'IMPRENDITORIA FEMMINILE[179]

7.1 Le azioni positive

Art. 52, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il codice delle pari opportunità indica i principi generali volti a promuovere l'uguaglianza sostanziale e le pari opportunità tra uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale e, in particolare, i principi diretti a:

a) favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa;

b) promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici;

c) agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile;

d) favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne;

e) promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

Art. 53, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

I principi in materia di azioni positive per l'imprenditoria femminile si rivolgono ai seguenti soggetti:

a) le società cooperative e le società di persone, costituite in misura non inferiore al 60 per cento da donne, le società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne, nonché le imprese individuali gestite da donne, che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi;

b) le imprese, o i loro consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione imprenditoriale anche a capitale misto pubblico e privato, i centri di formazione e gli ordini professionali che promuovono corsi di formazione imprenditoriale o servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati per una quota non inferiore al settanta per cento a donne.

[179] Il riferimento è all'audizione, svolta il 17 maggio 2024, della Presidente della Fondazione Marisa Bellisario e Presidente del Comitato italiano Women7, Lella Golfo, già deputata della Repubblica nella XVI legislatura e figura indissolubilmente legata alla legge n. 120 del 2011, di cui è stata prima firmataria, la legge, cioè, che ha introdotto le quote di genere nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate e controllate delle pubbliche amministrazioni; una legge storica per le donne italiane e riconosciuta anche a livello europeo come un esempio per l'Europa. Ideatrice del Premio Marisa Bellisario, dedicato a imprenditrici, manager e professioniste, ma anche donne impegnate nella conquista dei diritti umani e civili, Lella Golfo è una personalità esponenziale dell'impegno per i diritti delle donne nelle istituzioni, nel mondo dell'economia e nella società.

Art. 54, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Il codice delle pari opportunità disciplina il fondo nazionale per l'imprenditoria femminile previsto per la concessione delle agevolazioni per le spese sostenute per le attività imprenditoriali.

Art. 12, legge 25 febbraio 1992, 215

L'art. 12 della legge 25 febbraio 1992, n. 215 prevede che le regioni, anche a statuto speciale, nonché le province autonome di Trento e di Bolzano, attuano, in accordo con le associazioni di categoria, programmi che prevedano la diffusione di informazioni mirate, nonché la realizzazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica, di progettazione organizzativa, di supporto alle attività agevolate dalla medesima legge[180].

7.2 Gli incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego

Art. 1, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185

Il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, ha introdotto disposizioni dirette a sostenere in tutto il territorio nazionale la creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile e a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito.

Art. 9, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185

Vi sono disposizioni dirette a sostenere in tutto il territorio nazionale le imprese agricole a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile, a favorire il ricambio generazionale in agricoltura e a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito.

Art. 10, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185

Ai soggetti ammessi alle agevolazioni possono essere concessi mutui agevolati per gli investimenti. Per le iniziative nel settore della produzione agricola il mutuo agevolato ha una durata, comprensiva del periodo di preammortamento, non superiore a quindici anni. Alle agevolazioni si applicano i massimali previsti dalla normativa europea e le agevolazioni medesime sono concesse nel rispetto di quanto previsto in materia di aiuti di Stato per il settore agricolo e per quello della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli[181].

Art. 10-*bis*, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185

Possono beneficiare delle agevolazioni le imprese, in qualsiasi forma costituite, che subentrino nella conduzione di un'intera azienda agricola, esercitante esclusivamente l'attività agricola ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile da almeno due anni alla data di presentazione della domanda di agevolazione, e presentino progetti per lo sviluppo o il consolidamento dell'azienda agricola attraverso iniziative nel settore agricolo e in quello della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli[182].

---

[180] Per la realizzazione di tali programmi, le regioni possono stipulare apposite convenzioni con enti pubblici e privati che abbiano caratteristiche di affidabilità e consolidata esperienza in materia e che siano presenti sull'intero territorio regionale.

[181] I mutui sono assistiti dalle garanzie di cui all'articolo 44 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, acquisibili nell'ambito degli investimenti da realizzare.

[182] Le imprese subentranti devono essere in possesso dei seguenti requisiti: a) siano costituite da non più di sei mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione; b) esercitino esclusivamente l'attività agricola ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile; c) siano amministrate e condotte da un giovane imprenditore agricolo di età compresa tra i 18 e i

7.3 Il fondo a sostegno dell'impresa femminile

Art. 1, legge 30 dicembre 2020, n. 178

Con legge 30 dicembre 2020, n. 178, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, il «*Fondo a sostegno dell'impresa femminile*», con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, la diffusione dei valori dell'imprenditorialità e del lavoro tra la popolazione femminile e massimizzare il contributo quantitativo e qualitativo delle donne allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Il Fondo sostiene:

a) interventi per sostenere l'avvio dell'attività, gli investimenti e il rafforzamento della struttura finanziaria e patrimoniale delle imprese femminili, con specifica attenzione ai settori dell'alta tecnologia;

b) programmi e iniziative per la diffusione della cultura imprenditoriale tra la popolazione femminile;

c) programmi di formazione e orientamento verso materie e professioni in cui la presenza femminile deve essere adeguata alle indicazioni di livello dell'Unione europea e nazionale[183].

7.3.1 Il Comitato impresa donna

Presso il Ministero dello sviluppo economico, è stato istituito il Comitato impresa donna.

Il Comitato:

a) contribuisce ad attualizzare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo;

b) conduce analisi economiche, statistiche e giuridiche relative alla questione femminile

40 anni o da una donna o, nel caso di società, siano composte, per oltre la metà delle quote di partecipazione, da giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni o da donne.

[183] Gli interventi di cui alla lettera a), possono consistere in: a) contributi a fondo perduto per avviare imprese femminili, con particolare attenzione alle imprese individuali e alle attività libero-professionali in generale e con specifica attenzione a quelle avviate da donne disoccupate di qualsiasi età; b) finanziamenti senza interesse, finanziamenti agevolati e combinazione di contributi a fondo perduto e finanziamenti per avviare e sostenere le attività di imprese femminili; c) incentivi per rafforzare le imprese femminili, costituite da almeno trentasei mesi, nella forma di contributo a fondo perduto per l'integrazione del fabbisogno di circolante nella misura massima dell'80 per cento della media del circolante degli ultimi tre esercizi; d) percorsi di assistenza tecnico-gestionale per attività di *marketing* e di comunicazione durante tutto il periodo di realizzazione degli investimenti o di compimento del programma di spesa, anche attraverso un sistema di *voucher* per accedervi; e) investimenti nel capitale, anche tramite la sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi, a beneficio esclusivo delle imprese a guida femminile tra le start-up innovative di cui all'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e delle piccole e medie imprese innovative di cui all'articolo 4 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, nei settori individuati in coerenza con gli indirizzi strategici nazionali; f) azioni di comunicazione per la promozione del sistema imprenditoriale femminile italiano e degli interventi finanziati. Gli interventi di cui alle lettere b) e c), possono consistere nelle seguenti azioni: a) iniziative per promuovere il valore dell'impresa femminile nelle scuole e nelle università; b) iniziative per la diffusione di cultura imprenditoriale tra le donne; c) iniziative di orientamento e formazione verso percorsi di studio nelle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche; d) iniziative di sensibilizzazione verso professioni tipiche dell'economia digitale; e) azioni di comunicazione per diffondere la cultura femminile d'impresa e promuovere i programmi finanziati. Al fine di massimizzarne l'efficacia e l'aderenza ai bisogni e alle caratteristiche dei territori, è promossa la collaborazione con le regioni e gli enti locali, con le associazioni di categoria, con il sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e con i comitati per l'imprenditoria femminile, anche prevedendo forme di cofinanziamento tra i rispettivi programmi in materia.

nell'impresa;

c) formula raccomandazioni relativamente allo stato della legislazione e dell'azione amministrativa, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e in generale sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia;

d) contribuisce alla redazione della relazione annuale.

7.4 L'equilibrio tra i generi negli organi delle società quotate

Art. 1, legge 12 luglio 2011, n. 120

La legge 12 luglio 2011, n. 120 ha modificato le norme del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati.

In particolare ha previsto che lo statuto delle società deve prevedere che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti. Tale criterio di riparto si applica per tre mandati consecutivi[184].

L'atto costitutivo della società stabilisce, inoltre, che il riparto dei membri sia effettuato in modo che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei membri effettivi del collegio sindacale. Tale criterio di riparto si applica per tre mandati consecutivi.

7.5 Il bonus donne

Art. 23, decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60

Al fine di favorire le pari opportunità nel mercato del lavoro per le lavoratrici svantaggiate, anche nell'ambito della Zona Economica Speciale unica per il Mezzogiorno, ai datori di lavoro privati che dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025 assumono le lavoratrici è riconosciuto, per un periodo massimo di ventiquattro mesi, l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) nel limite massimo di importo pari a 650 euro su base mensile per ciascuna lavoratrice e comunque nei limiti della spesa autorizzata e nel rispetto delle procedure, dei vincoli territoriali e dei criteri di ammissibilità previsti dal Programma nazionale giovani, donne e lavoro 2021-2027. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

Il beneficio si applica nel rispetto del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, in relazione alle assunzioni a tempo indeterminato di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, residenti nelle regioni della Zona Economica Speciale unica per il Mezzogiorno, ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, nonché in relazione alle assunzioni a tempo indeterminato di donne

[184] Qualora la composizione del consiglio di amministrazione risultante dall'elezione non rispetti detto criterio di riparto, la Consob diffida la società interessata affinché si adegui a tale criterio entro il termine massimo di quattro mesi dalla diffida. In caso di inottemperanza alla diffida, la Consob applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000 a euro 1.000.000, secondo criteri e modalità stabiliti con proprio regolamento e fissa un nuovo termine di tre mesi ad adempiere. In caso di ulteriore inottemperanza rispetto a tale nuova diffida, i componenti eletti decadono dalla carica.

di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti[185].

7.6 La parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura

Art. 55-*bis*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Non costituiscono discriminazione le differenze di trattamento nella fornitura di beni e servizi destinati esclusivamente o principalmente a persone di un solo sesso, qualora siano giustificate da finalità legittime perseguite con mezzi appropriati e necessari.

Art. 55-*ter*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

È vietata ogni discriminazione diretta e indiretta fondata sul sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura.

Il divieto si applica a tutti i soggetti, pubblici e privati, fornitori di beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e che sono offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare e delle transazioni ivi effettuate.

Sono escluse le seguenti aree: a) impiego e occupazione, anche nell'ambito del lavoro autonomo nella misura in cui sia applicabile una diversa disciplina; b) contenuto dei mezzi di comunicazione e della pubblicità; c) istruzione pubblica e privata[186].

Il rifiuto delle molestie e delle molestie sessuali da parte della persona interessata o la sua sottomissione non possono costituire fondamento per una decisione che interessi la medesima persona. È altresì vietato ogni comportamento pregiudizievole posto in essere nei confronti della persona lesa da una discriminazione diretta o indiretta, o di qualunque altra persona, quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere la parità di trattamento[187].

Art. 55-*quinquies*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

In caso di violazione dei divieti di discriminazione, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione[188].

---

[185] Le assunzioni devono comportare un incremento occupazionale netto calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori occupati rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti. Per i dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale, il calcolo è ponderato in base al rapporto tra il numero delle ore pattuite e il numero delle ore che costituiscono l'orario normale di lavoro dei lavoratori a tempo pieno. L'incremento della base occupazionale è considerato al netto delle diminuzioni del numero degli occupati verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto. L'esonero non si applica ai rapporti di lavoro domestico e ai rapporti di apprendistato.

[186] Resta impregiudicata la libertà contrattuale delle parti, nella misura in cui la scelta del contraente non si basa sul sesso della persona. Sono impregiudicate le disposizioni più favorevoli sulla protezione della donna in relazione alla gravidanza e alla maternità.

[187] L'art. 55-*quater* impone la parità di trattamento tra uomini e donne nei servizi assicurativi e altri servizi finanziari. Nei contratti, conclusi per la prima volta a partire dal 21 dicembre 2012, il fatto di tenere conto del sesso quale fattore di calcolo dei premi e delle prestazioni a fini assicurativi e di altri servizi finanziari non può determinare differenze nei premi e nelle prestazioni e, in ogni caso i costi inerenti alla gravidanza e alla maternità non possono determinare differenze nei premi o nelle prestazioni individuali.

[188] In caso di accertata violazione del divieto di discriminazione, da parte di soggetti pubblici o privati ai quali siano stati accordati benefici ai sensi delle leggi vigenti dello Stato o delle regioni, ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, il giudice dà immediata comunicazione alle amministrazioni pubbliche o enti pubblici che abbiano disposto la concessione dei benefici, incluse le agevolazioni finanziarie o creditizie, o dell'appalto. Tali amministrazioni o enti revocano i benefici e, nei casi più gravi, dispongono

Art. 55-*septies*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Sono legittimati ad agire in forza di delega rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in apposito elenco approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, o per sua delega del Ministro per i diritti e le pari opportunità, di concerto con il Ministro per lo Sviluppo Economico, ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione. Qualora il soggetto pubblico o privato ponga in essere un atto o un comportamento discriminatorio di carattere collettivo e non siano individuabili in modo immediato e diretto i soggetti lesi dalle discriminazioni, il ricorso può essere presentato dalle associazioni o gli enti rappresentativi dell'interesse leso.

Art. 55-*octies*, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198

Al fine di promuovere il principio della parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, il Ministro per i diritti e le pari opportunità favorisce il dialogo con le associazioni, gli organismi e gli enti che hanno un legittimo interesse alla rimozione delle discriminazioni, mediante consultazioni periodiche[189].

8. Il pubblico impiego

8.1 Il contrasto alla violenza nei luoghi di lavoro

Art. 7 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro.

Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno[190].

---

l'esclusione del responsabile per due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie, ovvero da qualsiasi appalto. Chiunque non ottempera o elude l'esecuzione di provvedimenti, diversi dalla condanna al risarcimento del danno, resi dal giudice nelle controversie previste dal presente articolo è punito con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a tre anni.

[189] I compiti di promozione, analisi, controllo e sostegno della parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, senza discriminazioni fondate sul sesso, sono svolti dall'Ufficio di livello dirigenziale generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i diritti e le pari opportunità. Tale ufficio svolge, in modo autonomo e imparziale, nel predetto ambito, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sul sesso.

[190] Il 6 ottobre 2022, l'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta, e il Ministro per le Pari opportunità e la Famiglia, On. Le Elena Bonetti, hanno approvato le Linee guida per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sulla "*Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*", redatte dal Dipartimento per la funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità. Tali linee guida sono state elaborate in linea con i contenuti dell'articolo 5 del decreto-legge 36/2022 ("*Pnrr 2*") e riportano gli obiettivi prioritari che le amministrazioni devono perseguire nell'individuare misure che attribuiscano vantaggi specifici, evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere

8.2 Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità (CUG)

Art. 57 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Il testo unico sul pubblico impiego ha previsto la costituzione, all'interno delle pubbliche amministrazioni, del "*Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*" che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni[191].

Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni ha composizione paritetica ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi.

Il presidente del Comitato unico di garanzia è designato dall'amministrazione.

Il Comitato unico di garanzia, all'interno dell'amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità. Contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori[192].

La mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi.

Le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro:

a) riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso;

b) adottano propri atti regolamentari per assicurare pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro, conformemente alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica;

c) garantiscono la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni

---

meno rappresentato, collocandoli nel contesto dei principi già acquisiti dall'Unione europea, nonché del quadro ordinamentale nazionale, normativo e programmatico.

[191] Come ricordato da Francesco Radicetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, nel corso della seduta dell'8 aprile 2024, n. 37, "*l'obiettivo è cercare di mappare, anche sul posto di lavoro, cosa succede o se il posto di lavoro, soprattutto attraverso l'interlocuzione con i CUG, può essere un hub per cercare di spingere le persone a fare le denunce. Bisogna cercare di trovare anche una modalità di colloquio, di ascolto, per provare a superare le difficoltà che le vittime hanno nella narrazione di quello di cui effettivamente stanno soffrendo*".

[192] Le modalità di funzionamento dei Comitati unici di garanzia sono disciplinate da linee guida contenute in una direttiva emanata di concerto dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

interessate ai corsi medesimi, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare;

d) possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio[193].

8.3 Il bilancio di genere

Art. 38-*septies*, legge 31 dicembre 2009, n. 196

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, avvia un'apposita sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, anche al fine di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche, ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse, tenendo conto anche dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile.

9. I MINORI

9.1 L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Art. 1, legge 12 luglio 2011, n. 112

Il legislatore, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77, nonché dal diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti, ha istituito l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, che esercita le funzioni e i compiti ad essa assegnati, con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica.

9.2 Il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET

Art. 14-bis, legge 3 agosto 1998, n. 269

Presso l'organo del Ministero dell'Interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione, è stato istituito il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete INTERNET, con il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile,

[193] Le pubbliche amministrazioni adottano tutte le misure per attuare le direttive dell'Unione europea in materia di pari opportunità, contrasto alle discriminazioni ed alla violenza morale o psichica, sulla base di quanto disposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete INTERNET e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti. Alle predette segnalazioni sono tenuti gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria. Ferme restando le iniziative e le determinazioni dell'autorità giudiziaria, in caso di riscontro positivo il sito segnalato, nonché i nominativi dei gestori e dei beneficiari dei relativi pagamenti, sono inseriti in un elenco costantemente aggiornato.

Art. 14-*ter*, legge 3 agosto 1998, n. 269

I fornitori dei servizi resi attraverso reti di comunicazione elettronica sono obbligati, fermo restando quanto previsto da altre leggi o regolamenti di settore, a segnalare al Centro, qualora ne vengano a conoscenza, le imprese o i soggetti che, a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico, nonché a comunicare senza indugio al Centro, che ne faccia richiesta, ogni informazione relativa ai contratti con tali imprese o soggetti. I fornitori dei servizi per l'effetto della segnalazione devono conservare il materiale oggetto della stessa per almeno quarantacinque giorni[194].

Art. 14-*quater*, legge 3 agosto 1998, n. 269

I fornitori di connettività alla rete INTERNET, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro, sono obbligati ad utilizzare gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti individuati con decreto dell'allora Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività della rete INTERNET[195].

9.3 Gli obblighi dei tour operator

Art. 16, legge 3 agosto 1998, n. 269

Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo, per un periodo non inferiore a tre anni, di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi o, in mancanza dei primi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza: "*Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo ... della legge ... n. ... La legge italiana punisce con la pena della reclusione i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se gli stessi sono commessi all'estero*".

9.4 Le attività di coordinamento

Art. 17, legge 3 agosto 1998, n. 269

Il legislatore ha attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale.

[194] Salvo che il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 250.000. All'irrogazione della sanzione provvedeva l'allora Ministero delle comunicazioni. Nel caso di violazione degli obblighi non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

[195] Anche in questo caso, la violazione degli obblighi è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 250.000 e non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'attività svolta.

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia è stato istituito l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia. A tale fine è autorizzata l'istituzione presso l'Osservatorio di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno[196].

Le multe irrogate, le somme di denaro confiscate e quelle derivanti dalla vendita dei beni confiscati sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate su un apposito fondo da iscrivere nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e destinate, nella misura di due terzi, a finanziare specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori degli anni diciotto vittime dei delitti di cui agli articoli 600-*bis*, 600-ter, 600-*quater* e 600-*quinquies* del codice penale. La parte residua del fondo è destinata, nei limiti delle risorse effettivamente disponibili, al recupero di coloro che, riconosciuti responsabili dei delitti previsti dagli articoli 600-*bis*, secondo comma, 600-*ter*, terzo comma, e 600-*quater* del codice penale, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1 dello stesso codice, facciano apposita richiesta.

Nello svolgimento delle funzioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

a) acquisisce dati e informazioni, a livello nazionale ed internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati;

b) promuove, in collaborazione con gli allora Ministeri della Pubblica Istruzione, della Sanità, dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, di Grazia e Giustizia e degli Affari Esteri,

[196] Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità sono definite la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio nonché le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati. Il 5 maggio 2022, in occasione della Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha approvato il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale minorile. Ai fini dell'elaborazione del Piano, sono stati costituiti 4 gruppi di lavoro tematici: 1) iniziative di sensibilizzazione e formazione; 2) interventi in favore di vittime e autori; 3) sicurezza nel mondo digitale; 4) sviluppo e condivisione banche dati. Per la prima volta, alla stesura del Piano ha partecipato, inoltre, un gruppo di circa 70 ragazzi e ragazze, provenienti da istituti scolastici, strutture di accoglienza per minori, associazionismo ricreativo e sportivo, che hanno formulato le proprie raccomandazioni sui temi dei gruppi di lavoro. Il nuovo Piano nazionale declina gli obiettivi strategici (prevenzione, protezione, promozione) in politiche e interventi attuativi da realizzare nelle aree riferite: educazione, equità, empowerment, analogamente alla declinazione delle linee di intervento contenute nel V Piano nazionale infanzia. Sono previste attività di prevenzione in favore dei minori, attraverso educazione formale e non formale, con particolare attenzione a coloro che vivono in famiglie fragili o in contesti vulnerabili (educazione); attività di protezione di bambini e bambine e ragazzi e ragazze, con particolare attenzione alle situazioni di disagio, fragilità o disabilità (equità); attività di promozione e di attuazione dei meccanismi di tutela, azioni e strategie per coinvolgere e tutelare i giovani cittadini rispetto all'accesso alle nuove tecnologie, nonché per la programmazione e la valutazione delle politiche pubbliche di settore (*empowerment*). La realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale è coerente con gli indirizzi internazionali ed europei sui temi della protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale, quali la Convenzione di Lanzarote, la Strategia Ue sui diritti delle persone di minore età 2021-2024, il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili – *European Child Guarantee*, la Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2022 - 2027), la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Per ulteriori approfondimenti, si veda la pagina dedicata all'interno del sito https://www.pariopportunita.gov.it.

studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;

c) partecipa, d'intesa con l'allora Ministero degli Affari Esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

9.5 L'attività di contrasto

Art. 14, legge 3 agosto 1998, n. 269

Nell'ambito delle operazioni disposte dal questore o dal responsabile di livello almeno provinciale dell'organismo di appartenenza, gli ufficiali di polizia giudiziaria delle strutture specializzate per la repressione dei delitti sessuali o per la tutela dei minori, ovvero di quelle istituite per il contrasto dei delitti di criminalità organizzata, possono, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo, secondo e terzo comma, e 600-*quinquies* del codice penale, procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione, nonché partecipare alle iniziative turistiche[197].

Nell'ambito dei compiti di polizia delle telecomunicazioni, l'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione svolge, su richiesta dell'autorità giudiziaria, motivata a pena di nullità, le attività occorrenti per il contrasto dei delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo, secondo e terzo comma, e 600-*quinquies* del codice penale commessi mediante l'impiego di sistemi informatici o mezzi di comunicazione telematica ovvero utilizzando reti di telecomunicazione disponibili al pubblico[198].

L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione dei provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori, ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo, secondo e terzo comma, e 600-*quinquies* del codice penale[199].

[197] Dell'acquisto è data immediata comunicazione all'autorità giudiziaria che può, con decreto motivato, differire il sequestro sino alla conclusione delle indagini.

[198] A tal fine, il personale addetto può utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici, ovvero per partecipare ad esse. Il predetto personale specializzato effettua con le medesime finalità le attività di cui al comma 1 anche per via telematica.

[199] Quando è identificata o identificabile la persona offesa dal reato, il provvedimento è adottato sentito il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni nella cui circoscrizione il minorenne abitualmente dimora.

TERZA AREA TEMATICA

LA TUTELA DELLE VITTIME E LA REPRESSIONE DEI REATI

1. NORME DEL CODICE CIVILE: MATRIMONIO E UNIONI CIVILI

1.1 L'annullamento del matrimonio contratto a seguito di violenza ed errore

La disciplina del diritto di famiglia ha subito, nell'ultimo quarantennio, numerose e significative modifiche, tanto da risultare del tutto rinnovata rispetto a quella originariamente contenuta nel codice civile.

La riforma del 1975, attuata con legge 19 maggio 1975, n. 151, è l'approdo di un lungo viaggio, animato dal desiderio di ricomporre una profonda frattura tra la legislazione previgente e i nuovi assetti della dinamica sociale.

La tutela delle vittime impone di considerare preliminarmente le norme dettate dal codice civile a tutela del principio dell'autodeterminazione nel contrarre il vincolo matrimoniale.

Art. 122 codice civile

Il matrimonio può essere impugnato da quello dei coniugi il cui consenso è stato estorto con violenza o determinato da timore di eccezionale gravità derivante da cause esterne allo sposo.

Il matrimonio può altresì essere impugnato da quello dei coniugi il cui consenso è stato dato per effetto di errore sull'identità della persona o di errore essenziale su qualità personali dell'altro coniuge.

L'errore sulle qualità personali è essenziale qualora, tenute presenti le condizioni dell'altro coniuge, si accerti che lo stesso non avrebbe prestato il suo consenso se le avesse esattamente conosciute e purché l'errore riguardi:

1) l'esistenza di una malattia fisica o psichica o di un'anomalia o deviazione sessuale, tali da impedire lo svolgimento della vita coniugale;

2) l'esistenza di una sentenza di condanna per delitto non colposo alla reclusione non inferiore a cinque anni, salvo il caso di intervenuta riabilitazione prima della celebrazione del matrimonio. L'azione di annullamento non può essere proposta prima che la sentenza sia divenuta irrevocabile;

3) la dichiarazione di delinquenza abituale o professionale;

4) la circostanza che l'altro coniuge sia stato condannato per delitti concernenti la prostituzione a pena non inferiore a due anni[200];

5) lo stato di gravidanza causato da persona diversa dal soggetto caduto in errore, purché vi sia stato disconoscimento ai sensi dell'articolo 233 del codice civile, se la gravidanza è stata portata a termine[201].

---

[200] L'azione di annullamento non può essere proposta prima che la condanna sia divenuta irrevocabile.

[201] L'azione non può essere proposta se vi è stata coabitazione per un anno dopo che siano cessate la violenza o le cause che hanno determinato il timore ovvero sia stato scoperto l'errore.

1.2 Il matrimonio putativo

In presenza di un matrimonio nullo, l'ordinamento tutela i coniugi in buona fede sanzionando la condotta di chi abbia operato in mala fede.

Art. 128 codice civile

Se il matrimonio è dichiarato nullo, gli effetti del matrimonio valido si producono, in favore dei coniugi, fino alla sentenza che pronunzia la nullità, quando i coniugi stessi lo hanno contratto in buona fede, oppure quando il loro consenso è stato estorto con violenza o determinato da timore di eccezionale gravità derivante da cause esterne agli sposi. Il matrimonio dichiarato nullo ha gli effetti del matrimonio valido rispetto ai figli. Se le condizioni indicate si verificano per uno solo dei coniugi, gli effetti valgono soltanto in favore di lui e dei figli. Il matrimonio dichiarato nullo, contratto in malafede da entrambi i coniugi, ha gli effetti del matrimonio valido rispetto ai figli nati o concepiti durante lo stesso, salvo che la nullità dipenda da incesto[202].

Art. 129 codice civile

Quando le condizioni del matrimonio putativo si verificano rispetto ad ambedue i coniugi, il giudice può disporre a carico di uno di essi e per un periodo non superiore a tre anni l'obbligo di corrispondere somme periodiche di denaro, in proporzione alle sue sostanze, a favore dell'altro, ove questi non abbia adeguati redditi propri e non sia passato a nuove nozze[203].

Art. 129-*bis* codice civile

Il coniuge al quale sia imputabile la nullità del matrimonio è tenuto a corrispondere all'altro coniuge in buona fede, qualora il matrimonio sia annullato, una congrua indennità, anche in mancanza di prova del danno sofferto. L'indennità deve comunque comprendere una somma corrispondente al mantenimento per tre anni. È tenuto altresì a prestare gli alimenti al coniuge in buona fede, sempre che non vi siano altri obbligati. Il terzo al quale sia imputabile la nullità del matrimonio è tenuto a corrispondere l'indennità al coniuge in buona fede, se il matrimonio è annullato. In ogni caso, il terzo che abbia concorso con uno dei coniugi nel determinare la nullità del matrimonio è solidalmente responsabile con lo stesso per il pagamento dell'indennità.

1.3 Le unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze

Nel 2016, il legislatore ha disciplinato in maniera organica le convivenze riconoscendo una serie di diritti che neppure la meritoria opera della giurisprudenza era riuscita ad attribuire ai conviventi *more uxorio*[204].

---

[202] In quest'ultima ipotesi, rispetto ai figli si applica l'articolo 251 codice civile a mente del quale, il figlio nato da persone tra le quali esiste un vincolo di parentela in linea retta all'infinito o in linea collaterale nel secondo grado, ovvero un vincolo di affinità in linea retta, può essere riconosciuto previa autorizzazione del giudice avuto riguardo all'interesse del figlio e alla necessità di evitare allo stesso qualsiasi pregiudizio. Il riconoscimento di una persona minore di età è autorizzato dal giudice.

[203] Per i provvedimenti che il giudice adotta riguardo ai figli, si applica l'articolo 155 codice civile che disciplina l'esercizio della responsabilità genitoriale a seguito di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio ovvero all'esito di procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio.

[204] La Corte Costituzionale (sentenza n. 148 del 2024) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 230-*bis*, terzo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevede come familiare - oltre al coniuge, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo - anche il «convivente di fatto» e come impresa familiare quella cui collabora anche

La genesi della disciplina delle unioni civili è collegata alla sentenza della Corte EDU 21 luglio 2015, Oliari e altri c. Italia, con cui è stato accertato la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'art. 8 della CEDU, sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata e familiare, per non avere ancora provveduto all'emanazione di una normativa diretta ad attribuire un riconoscimento giuridico alle coppie omosessuali attraverso la previsione di forme di unione civile o di unione registrata. Richiamata la propria giurisprudenza, secondo cui le coppie omosessuali hanno la stessa capacità d'instaurare una relazione stabile di quelle eterosessuali e si trovano in una situazione simile per quanto riguarda l'esigenza di riconoscimento giuridico e tutela della loro relazione, la Corte ha osservato che l'impossibilità di accedere ad un quadro giuridico come quello delle unioni civili o delle unioni registrate impediva alle stesse di ottenere il riconoscimento del loro status e la tutela di alcuni diritti, ritenendo insufficiente, a tal fine, la mera possibilità di disciplinare alcuni aspetti della convivenza mediante accordi contrattuali privati; pur riconoscendo che, in assenza di un accordo tra gli Stati membri, il legislatore nazionale gode di un certo margine di discrezionalità nella determinazione dell'esatto *status* conferito da mezzi di riconoscimento alternativi e dei diritti e gli obblighi che ne scaturiscono, ha ritenuto che il Governo italiano avesse ecceduto tale margine, non avendo tenuto conto della diffusa accettazione delle coppie omosessuali da parte della popolazione italiana e delle sollecitazioni al riconoscimento delle stesse provenienti dalle supreme autorità giudiziarie interne, e non avendo dedotto l'esistenza di un interesse collettivo prevalente rispetto a quello dei ricorrenti.

Tali principi hanno trovato conferma nella successiva sentenza del 14 dicembre 2017, Orlandi e altri c. Italia, con cui, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, la Corte EDU ha dichiarato che lo Stato italiano aveva violato l'art. 8 della CEDU, sotto il profilo del rispetto del diritto alla vita familiare, per aver rifiutato, nel periodo anteriore all'entrata in vigore della disciplina delle unioni civili, la trascrizione del vincolo coniugale contratto all'estero da coppie omosessuali,

---

il «convivente di fatto». Inoltre, in via consequenziale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 230-*ter* del codice civile, che, introdotto dalla legge n. 76 del 2016 (cosiddetta legge Cirinnà), riconosceva al convivente di fatto una tutela significativamente più ridotta. Per «conviventi di fatto» – secondo la definizione prevista dall'art. 1, comma 36, di tale legge – si intendono «due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale». Le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, avevano sollevato questioni di legittimità costituzionale della disciplina dell'impresa familiare - in riferimento, in particolare, agli articoli 2, 3, 4, 35 e 36 della Costituzione - nella parte in cui il convivente *more uxorio* non era incluso nel novero dei «familiari». La Corte costituzionale ha accolto le questioni rilevando che, in una società profondamente mutata, vi è stata una convergente evoluzione sia della normativa nazionale, sia della giurisprudenza costituzionale, comune ed europea, che ha riconosciuto piena dignità alla famiglia composta da conviventi di fatto. Rimangono le differenze di disciplina rispetto alla famiglia fondata sul matrimonio; ma quando si tratta di diritti fondamentali, questi devono essere riconosciuti a tutti senza distinzioni. Tale è il diritto al lavoro e alla giusta retribuzione; diritto che, nel contesto di un'impresa familiare, richiede uguale tutela, versando anche il convivente di fatto, come il coniuge, nella stessa situazione in cui la prestazione lavorativa deve essere protetta, rischiando altrimenti di essere inesorabilmente attratta nell'orbita del lavoro gratuito. La Corte - nel sottolineare che la tutela del lavoro è strumento di realizzazione della dignità di ogni persona, sia come singolo che quale componente della comunità, a partire da quella familiare - ha ritenuto, quindi, irragionevole la mancata inclusione del convivente di fatto nell'impresa familiare. All'ampliamento della tutela apprestata dall'art. 230-*bis* del codice civile al convivente di fatto è conseguita l'illegittimità costituzionale dell'art. 230-*ter* del codice civile, che - nell'attribuire allo stesso una tutela ridotta, non comprensiva del riconoscimento del lavoro nella famiglia, del diritto al mantenimento, nonché dei diritti partecipativi nella gestione dell'impresa familiare - comporta un ingiustificato e discriminatorio abbassamento di protezione (Comunicato del 25 luglio 2024 della Corte Costituzionale, Illegittimi gli articoli 230 *bis* e 230-*ter* del codice civile: al convivente di fatto si applica la disciplina dell'impresa familiare).

anche in forma diversa dal matrimonio: premesso che la nuova disciplina, consentendo alle persone che abbiano contratto matrimonio, unione civile o altra corrispondente unione all'estero di ottenere la trascrizione del vincolo in Italia, sembra offrire più o meno la stessa tutela del matrimonio in ordine alle esigenze fondamentali di una coppia che ha una relazione stabile e seria, la Corte ha ritenuto che il rifiuto di trascrivere il matrimonio sotto qualsiasi forma avesse lasciato i ricorrenti in una situazione di vuoto giuridico, impedendo agli stessi di ottenere il riconoscimento formale dell'esistenza giuridica della loro unione ed ostacolandoli nella vita quotidiana, senza che a giustificazione di tale situazione fosse stata addotta la sussistenza di interessi collettivi prevalenti.

Le considerazioni svolte a sostegno delle predette decisioni trovano ampio riscontro nella giurisprudenza precedente e successiva della Corte EDU, la quale, dopo aver affermato che la nozione di "famiglia" di cui all'art. 8 della CEDU non è limitata alle sole relazioni fondate sul matrimonio, ma si estende anche ai legami familiari di fatto, in cui le parti convivono al di fuori del matrimonio (ovvero senza essere coniugate)[205], ha chiarito che in tale nozione deve ritenersi compresa anche una coppia omosessuale che vive una relazione stabile[206], la quale si trova in una situazione sostanzialmente analoga a quella di una coppia eterosessuale, per quanto riguarda la necessità di un riconoscimento formale e di una tutela della relazione[207]; precisato inoltre che gli Stati membri hanno l'obbligo positivo di garantire il rispetto dei diritti previsti dall'art. 8, anche nei rapporti tra privati[208], è stata riconosciuta agli stessi, ai sensi dell'art. 14 della CEDU, in combinato disposto con l'art. 8, la facoltà di limitare l'accesso al matrimonio alle sole coppie eterosessuali[209], affermandosi tuttavia che l'intenzione di creare una vita familiare può, in casi eccezionali, rientrare nell'ambito della tutela assicurata dall'art. 8, specialmente nel caso in cui il fatto che la vita familiare non sia ancora pienamente instaurata non sia imputabile al ricorrente[210].

Art. 1, Legge 20 maggio 2016, n. 76

In base alla legge n. 76 del 2016, per «conviventi di fatto» si intendono due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile. Per l'accertamento della stabile convivenza si fa riferimento alla dichiarazione anagrafica.

I conviventi di fatto hanno gli stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario.

In caso di malattia o di ricovero, i conviventi di fatto hanno diritto reciproco di visita, di assistenza nonché di accesso alle informazioni personali, secondo le regole di organizzazione delle strutture ospedaliere o di assistenza pubbliche, private o convenzionate, previste per i coniugi e i familiari.

Ciascun convivente di fatto può designare l'altro quale suo rappresentante con poteri pieni o limitati:

a) in caso di malattia che comporta incapacità di intendere e di volere, per le decisioni in

[205] Cfr. sent. 18 dicembre 1986, Johnston e altri c. Irlanda; 3 aprile 2012, Van der Heijden c. Paesi Bassi.
[206] Cfr. sent. 7 novembre 2013, Vallianatos e altri c. Grecia; 19 febbraio 2013, X e altri c. Austria; 24 giugno 2010, Schalk e Kopf c. Austria.
[207] Cfr. sent. 13 luglio 2021, Fedo-tova e altri c. Russia.
[208] Cfr. sent. 5 settembre 2017, Barbulescu c. Romania.
[209] Cfr. sent. 24 giugno 2010, Schalk e Kopf c. Austria; 9 giugno 2016, Chapin e Charpentier c. Francia.
[210] Cfr. sent. 22 giugno 2004, Pini e altri c. Romania; 30 luglio 2016, Taddeucci e McCall c. Italia.

materia di salute;

b) in caso di morte, per quanto riguarda la donazione di organi, le modalità di trattamento del corpo e le celebrazioni funerarie.

Tale designazione è effettuata in forma scritta e autografa oppure, in caso di impossibilità di redigerla, alla presenza di un testimone.

Salvo quanto previsto dall'art. 337-*sexies* c.c. (assegnazione della casa familiare in sede di separazione), in caso di morte del proprietario della casa di comune residenza il convivente di fatto superstite ha diritto di continuare ad abitare nella stessa per due anni o per un periodo pari alla convivenza se superiore a due anni e comunque non oltre i cinque anni. Ove nella stessa coabitino figli minori o figli disabili del convivente superstite, il medesimo ha diritto di continuare ad abitare nella casa di comune residenza per un periodo non inferiore a tre anni.

Tale diritto, tuttavia, viene meno nel caso in cui il convivente superstite cessi di abitare stabilmente nella casa di comune residenza o in caso di matrimonio, di unione civile o di nuova convivenza di fatto. Nei casi di morte del conduttore o di suo recesso dal contratto di locazione della casa di comune residenza, il convivente di fatto ha facoltà di succedergli nel contratto.

Nel caso in cui l'appartenenza ad un nucleo familiare costituisca titolo o causa di preferenza nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, di tale titolo o causa di preferenza possono godere, a parità di condizioni, i conviventi di fatto.

I conviventi di fatto possono disciplinare i rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune con la sottoscrizione di un contratto di convivenza. Detto contratto, le sue modifiche e la sua risoluzione sono redatti in forma scritta, a pena di nullità, con atto pubblico o scrittura privata con sottoscrizione autenticata da un notaio o da un avvocato che ne attestano la conformità alle norme imperative e all'ordine pubblico. Ai fini dell'opponibilità ai terzi, il professionista che ha ricevuto l'atto in forma pubblica o che ne ha autenticato la sottoscrizione deve provvedere entro i successivi dieci giorni a trasmetterne copia al comune di residenza dei conviventi per l'iscrizione all'anagrafe.

Il contratto di convivenza reca l'indicazione dell'indirizzo indicato da ciascuna parte al quale sono effettuate le comunicazioni inerenti al contratto medesimo.

Il contratto può contenere:

a) l'indicazione della residenza;

b) le modalità di contribuzione alle necessità della vita in comune, in relazione alle sostanze di ciascuno e alla capacità di lavoro professionale o casalingo;

c) il regime patrimoniale della comunione dei beni.

Il regime patrimoniale scelto nel contratto di convivenza può essere modificato in qualunque momento nel corso della convivenza con le medesime modalità[211].

Il contratto di convivenza non può essere sottoposto a termine o condizione. Nel caso in cui le

[211] Il trattamento dei dati personali contenuti nelle certificazioni anagrafiche deve avvenire conformemente alla normativa prevista dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, garantendo il rispetto della dignità degli appartenenti al contratto di convivenza. I dati personali contenuti nelle certificazioni anagrafiche non possono costituire elemento di discriminazione a carico delle parti del contratto di convivenza.

parti inseriscano termini o condizioni, questi si hanno per non apposti[212].

Il contratto di convivenza si risolve per:

a) accordo delle parti;

b) recesso unilaterale;

c) matrimonio o unione civile tra i conviventi o tra un convivente e altra persona;

d) morte di uno dei contraenti.

La risoluzione del contratto di convivenza per accordo delle parti o per recesso unilaterale deve essere redatta nelle stesse forme richieste per la stipula o modifica del contratto di convivenza. Qualora il contratto di convivenza preveda il regime patrimoniale della comunione dei beni, la sua risoluzione determina lo scioglimento della comunione medesima. Resta in ogni caso ferma la competenza del notaio per gli atti di trasferimento di diritti reali immobiliari comunque discendenti dal contratto di convivenza[213].

In caso di cessazione della convivenza di fatto, il giudice stabilisce il diritto del convivente di ricevere dall'altro convivente e gli alimenti qualora versi in stato di bisogno e non sia in grado di provvedere al proprio mantenimento[214].

Art. 30-*bis*, legge 31 maggio 1995, n. 218

Ai contratti di convivenza si applica la legge nazionale comune dei contraenti. Ai contraenti di diversa cittadinanza si applica la legge del luogo in cui la convivenza è prevalentemente localizzata.

1.4 I diritti e i doveri reciproci dei coniugi

Il principio cardine dell'organizzazione della famiglia è contenuto nella disposizione dell'art. 29 Cost., ai sensi del quale "*il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei*

[212] Il contratto di convivenza è affetto da nullità insanabile che può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse se concluso: a) in presenza di un vincolo matrimoniale, di un'unione civile o di un altro contratto di convivenza; b) in assenza dei requisiti richiesti per la convivenza di fatto (essere due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile); c) da persona minore di età; d) da persona interdetta giudizialmente; e) in caso di condanna per il delitto di cui all'art. 88 codice civile (omicidio consumato o tentato del coniuge dell'altra parte). Gli effetti del contratto di convivenza restano sospesi in pendenza del procedimento di interdizione giudiziale o nel caso di rinvio a giudizio o di misura cautelare disposti per il delitto di cui all'art. 88 cit., fino a quando non sia pronunciata sentenza di proscioglimento.

[213] Nel caso di recesso unilaterale da un contratto di convivenza il professionista che riceve o che autentica l'atto è tenuto, oltre che agli adempimenti esaminati per la stipula del contratto, a notificarne copia all'altro contraente all'indirizzo risultante dal contratto. Nel caso in cui la casa familiare sia nella disponibilità esclusiva del recedente, la dichiarazione di recesso, a pena di nullità, deve contenere il termine, non inferiore a novanta giorni, concesso al convivente per lasciare l'abitazione. Il contraente che ha contratto matrimonio o unione civile deve notificare all'altro contraente, nonché al professionista che ha ricevuto o autenticato il contratto di convivenza, l'estratto di matrimonio o di unione civile. Nel caso di morte di uno dei contraenti, quello superstite o gli eredi del contraente deceduto devono notificare al professionista che ha ricevuto o autenticato il contratto di convivenza l'estratto dell'atto di morte affinché provveda ad annotare a margine del contratto di convivenza l'avvenuta risoluzione del contratto e a notificarlo all'anagrafe del comune di residenza.

[214] In caso di scioglimento dell'unione civile, la durata del rapporto, prevista dall'articolo 5, comma 6, della legge n. 898 del 1970, richiamato dall'articoli 1, comma 25, della legge n. 76 del 2016, quale criterio di valutazione dei presupposti necessari per il riconoscimento del diritto all'assegno in favore della parte che non disponga di mezzi adeguati e non sia in grado di procurarseli, si estende anche al periodo di convivenza di fatto che abbia preceduto la formalizzazione dell'unione, ancorché lo stesso si sia svolto in tutto o in parte in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 76 cit. (Cass. civ., sez. un., 27 dicembre 2023, n. 35969).

coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge, a garanzia dell'unità familiare".

In applicazione di questo principio, la legge di riforma del diritto di famiglia ha assegnato ai coniugi una posizione di assoluta parità, sia nei rapporti reciproci (di natura personale e patrimoniale) sia nei rapporti con i figli, attraverso una rivisitazione sistematica di quasi tutta la normativa in materia, ancorata alla tradizionale concezione gerarchica, fondata sull'autorità del marito.

Dal matrimonio discende un regime di reciproco sostegno solidaristico fra i coniugi, entrambi tenuti a contribuire ai bisogni della famiglia, secondo le proprie capacità, attitudini e attività lavorative, anche domestiche.

Art. 143 codice civile

Con il matrimonio il marito e la moglie acquistano gli stessi diritti e assumono i medesimi doveri; dal matrimonio deriva l'obbligo reciproco alla fedeltà, all'assistenza morale e materiale, alla collaborazione nell'interesse della famiglia e alla coabitazione. Entrambi i coniugi sono tenuti, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia.

Un tale contributo non è suscettibile di misura, nel senso che non è giuridicamente apprezzabile chi dei coniugi abbia contribuito in misura maggiore o minore, essendo un tal giudizio precluso in radice dal vicolo solidaristico matrimoniale.

Di recente la Suprema Corte ha avuto modo di spiegare, quanto al dovere di contribuire ai bisogni della famiglia, che:

a) la "*capacità di lavoro professionale*" è parificata alla "*capacità di lavoro domestico*", per cui il lavoro professionale di chi produce direttamente reddito ha la stessa dignità e rilevanza del lavoro casalingo di chi, pur non producendo direttamente reddito, provvede alle faccende domestiche (prendendosi cura della casa e dei figli);

b) il dovere di contribuzione è per i "*bisogni della famiglia*" e, dunque, va inteso (non nell'interesse esclusivo dell'altro coniuge, ma) in senso solidaristico (cioè nell'interesse collettivo della famiglia) ed ampio (ad es., costituisce adempimento del dovere di contribuzione: mettere a disposizione della famiglia una casa di cui si era già proprietari prima delle nozze affinché vi si possa vivere senza doverne acquistare un'altra; effettuare le spese di ristrutturazione sulla casa di proprietà dell'altro coniuge per poterla abitare congiuntamente; partecipare alle spese per l'acquisto dell'abitazione familiare da parte del coniuge in regime di separazione dei beni; fare la spesa e cucinare tutti i giorni, pulire la casa, anche se con l'aiuto di una domestica; badare ai figli durante il pomeriggio mentre la mattina ci si dedica alla propria attività lavorativa, ecc.);

c) il dovere di contribuzione opera sia per le coppie sposate in regime di separazione dei beni che per quelle sposate in regime di comunione dei beni (anche se soltanto in quest'ultimo caso il dovere di contribuire ai bisogni della famiglia attribuisce a ciascun coniuge un potere sui beni di proprietà dell'altro; mentre, se la coppia è in regime di separazione dei beni, la donna che ad es. si occupi della casa non può vantare alcun diritto sugli immobili di proprietà del marito, e, in particolare, non può impedirgli di venderli);

d) il dovere di contribuzione può essere diversamente regolato dai coniugi (che, ad es., possono concordare: che uno di essi svolga esclusivamente un'attività casalinga piuttosto che dedicarsi ad un

lavoro esterno; o che uno di essi svolga un lavoro professionale part-time e per il tempo restante si prenda cura della casa e dei figli), ma mai soppresso: pertanto, sarebbe nullo l'accordo tra due coniugi con cui si stabilisca che uno di essi non svolgerà alcuna attività lavorativa (né professionale né casalinga). I relativi accordi non devono essere necessariamente scritti ben potendo essere presi verbalmente, prima o dopo le nozze, e anche stretti per comportamenti taciti (ad esempio, se un coniuge non risulta aver mai contestato la scelta dell'altro coniuge di non lavorare per dedicarsi alla casa ed ai figli, si può fondatamente presumere che tale scelta sia stata condivisa);

e) l'obbligo contributivo è da ricondursi alla categoria degli obblighi di natura personale in quanto, se è vero che esso ha un contenuto economico, la sua funzione è quella di adempiere all'obbligo di natura personale, ossia quello della solidarietà familiare.

Dunque, non esiste norma che stabilisca la misura minima del contributo che ciascuno dei coniugi è tenuto a fornire alla famiglia; come pure non esiste norma che stabilisca come devono essere distribuiti tra i coniugi i diversi pagamenti che accompagnano lo svolgersi della vita ordinaria della maggior parte delle famiglie (spese per i viveri e per il vestiario; spese per l'auto e per la casa; imposte e tasse, ecc.)[215].

In virtù del principio di uguaglianza morale e giuridica fra i coniugi, fissato dall'art. 29, secondo comma, Cost.[216], e dall'art. 143, primo comma, c.c., è la regola del consenso ad informare la dinamica dei rapporti coniugali.

Art. 144 codice civile

I coniugi concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia stessa. A ciascuno dei coniugi spetta il potere di attuare l'indirizzo concordato.

Il codice civile rimette la scelta della fissazione della residenza familiare – che rientra nel più ampio impegno di concordare l'indirizzo della vita familiare – alla volontà concordata di entrambi i coniugi, con la conseguenza che tale fissazione deve costituire il frutto dell'intesa coniugale[217], con la conseguenza che tale scelta non deve soddisfare soltanto le esigenze economiche e professionali del marito, ma deve soprattutto salvaguardare le esigenze di entrambi i coniugi e quelle preminenti della serenità della famiglia[218].

Art. 145 codice civile

In caso di disaccordo ciascuno dei coniugi può chiedere, senza formalità, l'intervento del giudice il quale, sentite le opinioni espresse dai coniugi e, dai figli conviventi che abbiano compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore ove capaci di discernimento, tenta di raggiungere una soluzione concordata. Ove questa non sia possibile e il disaccordo concerna la fissazione della residenza o altri affari essenziali, il giudice, qualora ne sia richiesto espressamente da uno o entrambi i coniugi, adotta la soluzione che ritiene più adeguata all'interesse dei figli e alle esigenze dell'unità e della vita della famiglia.

Art. 146 codice civile

[215] Cfr. Cass. civ., sez. II, 21 giugno 2023, n. 17765.
[216] Il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.
[217] Così Cass. civ., sez. I, 3 ottobre 2008, n. 24574.
[218] Cfr. Cass. civ. sez. III, 8 luglio 1981, n. 4067.

Il diritto all'assistenza morale e materiale è sospeso nei confronti del coniuge che, allontanatosi senza giusta causa dalla residenza familiare, rifiuta di tornarvi. La proposizione della domanda di separazione o di annullamento o di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio costituisce giusta causa di allontanamento dalla residenza familiare. Il giudice può, secondo le circostanze, ordinare il sequestro dei beni del coniuge allontanatosi, nella misura atta a garantire l'adempimento degli obblighi previsti dagli articoli 143, terzo comma, e 147 codice civile.

In giurisprudenza è pacifico che non è addebitabile la separazione a chi lasci la casa familiare in un contesto di intollerabilità della prosecuzione della convivenza causata dal contegno di entrambi i coniugi, rivelatisi inidonei a costruire persino un progetto di vita matrimoniale[219].

Art. 147 codice civile

Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 315-*bis* codice civile. Il genitore non può sottrarsi a tale obbligazione nei confronti del figlio, essendovi tenuto a provvedere sin dal momento della nascita. L'obbligo dei genitori di mantenere i figli sussiste, infatti, per il solo fatto di averli generati e prescinde da qualsivoglia domanda[220].

Art. 148 codice civile

L'obbligo dei genitori di concorrere al mantenimento dei figli – secondo quanto previsto dall'articolo 316-*bis* codice civile[221] – non cessa *ipso facto* con il raggiungimento della maggiore età da parte di questi ultimi, ma perdura immutato, fino al raggiungimento dell'autosufficienza economica, ovvero finché il genitore interessato alla declaratoria della cessazione dell'obbligo stesso non dia la prova che il figlio abbia raggiunto l'indipendenza economica, ovvero sia stato posto nelle concrete condizioni per poter essere economicamente autosufficiente.

Art. 149 codice civile

Il matrimonio si scioglie con la morte di uno dei coniugi e negli altri casi previsti dalla legge.

Gli effetti civili del matrimonio celebrato con rito religioso, ai sensi dell'articolo 82 o 83 codice civile, e regolarmente trascritto, cessano alla morte di uno dei coniugi e negli altri casi previsti dalla legge.

1.5 La separazione personale

I coniugi possono, unilateralmente o di comune accordo, decidere di sospendere gli effetti giuridici del matrimonio, ponendo il rapporto coniugale in uno stato di quiescenza. Tale stato si verifica con la separazione personale, che potrà essere legale o di fatto, a seconda che acquisti o meno rilevanza per l'ordinamento.

Art. 150 codice civile

[219] V., *ex multis*, Cass. civ., sez. VI, 23 giugno 2020, n. 12241.
[220] Cass. civ., sez. I, 10 aprile 2012, n. 5652.
[221] I genitori devono adempiere i loro obblighi nei confronti dei figli in proporzione alle rispettive sostanze e secondo la loro capacità di lavoro professionale o casalingo. Quando i genitori non hanno mezzi sufficienti, gli altri ascendenti, in ordine di prossimità, sono tenuti a fornire ai genitori stessi i mezzi necessari affinché possano adempiere i loro doveri nei confronti dei figli.

La separazione può essere giudiziale o consensuale. La legittimazione a proporre domanda di separazione, in ogni caso, spetta unicamente ai coniugi, compreso quello cui la separazione sia addebitabile, e saranno nulli eventuali patti volti a limitare, escludere, o imporre l'esercizio di tale diritto personalissimo.

È importante sottolineare la rinnovata funzione della separazione personale a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto del divorzio. La separazione, difatti, da rimedio temporaneo per situazioni di crisi del rapporto coniugale è diventata la causa principale di cessazione degli effetti civili del matrimonio, non più orientata ad una sospensione circoscritta dei diritti e doveri coniugali, bensì ad una loro definitiva interruzione. Ciò non toglie che i coniugi possano scegliere di rimanere in un regime di separazione, senza promuovere domanda di divorzio.

Art. 151 codice civile

La riforma del diritto di famiglia del 1975 ha radicalmente mutato la fisionomia dell'istituto, con l'abbandono del presupposto della colpa quale elemento necessario ai fini dell'ottenimento di un provvedimento di separazione: oggi è sufficiente il verificarsi di fatti tali da rendere intollerabile la prosecuzione della convivenza, anche indipendentemente dalla volontà di uno o entrambi i coniugi, o da recare grave pregiudizio all'educazione della prole[222].

Il giudice dichiara a quale dei coniugi sia addebitabile la separazione, in considerazione del comportamento contrario ai doveri che derivano del matrimonio. Ciò significa che non è sufficiente, ai fini dell'addebito, il verificarsi di una situazione intollerabile, bensì è necessario che tale situazione derivi dalla violazione consapevole da parte di uno dei coniugi dei doveri nascenti dal matrimonio[223].

Art. 154 codice civile

La riconciliazione tra i coniugi comporta l'abbandono della domanda di separazione personale già proposta. Per provare la riconciliazione tra coniugi separati non è sufficiente, per gli effetti che ne derivano, che i medesimi abbiano ripristinato la convivenza a scopo sperimentale, essendo invece necessaria la ripresa dei rapporti materiali e spirituali, caratteristici della vita coniugale[224].

Art. 155 codice civile

La legge 8 febbraio 2006, n. 54 è intervenuta sulla disciplina della separazione, in particolare per quel che concerne i provvedimenti relativi alla prole, novellando l'art. 155 c.c. e inserendo nel corpo del Codice civile gli articoli da 155-*bis* a 155-*sexies*[225]. Con il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, il legislatore è intervenuto nuovamente in materia, con l'obiettivo, ancora una volta, di rafforzare maggiormente la tutela assicurata ai figli.

Art. 156 codice civile

---

[222] Non più ipotesi "colpose" tassativamente indicate ma una sorta di clausola generale che permette un giudizio personalizzato e adattabile al caso concreto.

[223] L'addebito della separazione ha importanti conseguenze di ordine patrimoniale. Il coniuge al quale sia addebitata la separazione, difatti, perde il diritto all'assegno di mantenimento nonché ogni diritto successorio, salvo il diritto agli alimenti se privo di mezzi di sostentamento; in tal caso, inoltre, avrà anche diritto ad un assegno vitalizio gravante sull'eredità, se percepiva gli alimenti al momento della morte del de cuius. Nessuna conseguenza deriva, invece, in ordine all'affidamento della prole.

[224] Cass. civ., sez. I, 6 ottobre 2005, n. 19497; Cass. civ., sez. VI, 23 novembre 2021, n. 36176.

[225] Scopo della normativa era il rafforzamento della tutela del minore, quale soggetto debole che subisce gli effetti pregiudizievoli di una scelta dei genitori.

Il giudice, pronunziando la separazione, stabilisce a vantaggio del coniuge cui non sia addebitabile la separazione il diritto di ricevere dall'altro coniuge quanto è necessario al suo mantenimento, qualora egli non abbia adeguati redditi propri. L'entità di tale somministrazione è determinata in relazione alle circostanze e ai redditi dell'obbligato. Resta fermo l'obbligo di prestare gli alimenti di cui agli articoli 433 e seguenti codice civile. Qualora sopravvengano giustificati motivi il giudice, su istanza di parte, può disporre la revoca o la modifica dei di tali provvedimenti.

La *ratio* di tale previsione consiste nel garantire al coniuge separato il mantenimento del tenore di vita goduto in costanza di matrimonio, evitando il più possibile ricadute economiche dannose in capo a colui che si pone quale soggetto debole del rapporto. In continuità con quanto disposto dall'art. 143 c.c., il dovere di contribuire ai bisogni della famiglia si trasforma, in regime di separazione, nel dovere di fornire al coniuge privo di adeguati redditi propri quanto necessario al suo mantenimento, a conferma del permanere di una solidarietà sia pur solo economica delle parti.

1.6 La responsabilità genitoriale

La responsabilità genitoriale è esercitata da entrambi i genitori. Le decisioni di maggiore interesse per i figli relative all'istruzione, all'educazione, alla salute e alla scelta della residenza abituale del minore sono assunte di comune accordo tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli.

Art. 330 codice civile

Il giudice può pronunziare la decadenza dalla responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio; in tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.

Art. 333 codice civile

Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore[226].

2. GLI ORDINI DI PROTEZIONE DEL GIUDICE CIVILE

Art. 473-*bis*.69 codice procedura civile

La Sezione relativa agli ordini di protezione contro gli abusi familiari riproduce la precedente disciplina prima inserita, in parte nel codice civile (articoli 342-*bis* e 342-*ter*, per i profili sostanziali, in ordine ai presupposti e ai contenuti della tutela) e in parte nel codice di procedura civile (art. 736-bis, per i profili processuali).

L'art. 473-*bis*.69 c.p.c., oltre a riprodurre i contenuti dell'articolo 342-*bis* codice civile, ha introdotto due importanti innovazioni:

- espressa previsione che tali provvedimenti possono essere adottati anche quando la

[226] Tali provvedimenti sono revocabili in qualsiasi momento.

convivenza tra autore dell'illecito e vittima sia cessata;

- attribuzione della competenza per l'emissione di ordini di protezione contro gli abusi familiari al tribunale per i minorenni, nei casi in cui la condotta possa arrecare pregiudizio ai minori, riconoscendo legittimazione attiva, a proporre la relativa istanza, al pubblico ministero (oltre che agli altri legittimati, per es. genitori o parenti ex articolo 336 codice civile).

Art. 473-*bis*.70 codice procedura civile

La norma riproduce l'articolo 342-*ter* codice civile con modeste modifiche di formulazione: tra gli interventi più significativi l'eliminazione della possibilità, prima prevista, per il giudice di disporre intervento di centro di mediazione familiare, e ciò in adesione al dettato dell'art. 48 della Convenzione di Istanbul, che vieta ogni tentativo di accordo o mediazione obbligatoria, in presenza di violenza domestica o di genere.

La norma disciplina i contenuti dell'ordine di protezione prevedendo che il giudice ordini al soggetto che ha tenuto la condotta pregiudizievole nei confronti del partner, ex partner, o del familiare, di cessarla, ordinandone l'allontanamento dalla casa familiare, e prescrivendo, ove occorra, il divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima, nonché dai luoghi di istruzione dei figli (salvo la necessità di frequentazione di tali luoghi per motivi di lavoro o salute).

È prevista la possibilità che il giudice elabori un piano di intervento dei servizi sociali del territorio, e delle associazioni di sostegno per le donne ed i minori vittime di violenza. È prevista altresì la possibilità che sia posto a carico del maltrattante e a favore delle vittime conviventi, che a seguito del provvedimento di allontanamento possano rimanere prive di mezzi adeguati, il periodico pagamento di un assegno, determinando modalità e termini del versamento, con possibilità di disporre il c.d. ordine diretto al datore di lavoro dell'obbligato che potrà versare gli importi dovuti direttamente all'avente diritto detraendoli dalle retribuzioni spettanti all'obbligato.

L'ordine di protezione deve avere precisa durata, stabilita dal giudice, decorrente dal giorno della sua esecuzione, che non potrà essere superiore ad un anno, con possibilità di proroga (su istanza di parte, ovvero in presenza di minori anche su istanza del pubblico ministero) nel caso in cui ricorrano gravi motivi e per il tempo strettamente necessario. Il giudice deve determinare le modalità di attuazione del provvedimento e in caso di difficoltà provvedere con decreto all'adozione dei provvedimenti opportuni, potendo avvalersi della forza pubblica e dell'ufficiale sanitario.

Art. 473-*bis*.71 codice procedura civile

La norma riproduce con lievi modificazioni la disciplina processuale del procedimento degli ordini di protezione contro gli abusi familiari, già contenuta nell'articolo 736-*bis* codice procedura civile.

L'istanza si propone, anche dalla parte personalmente, non essendo richiesta la difesa tecnica, con ricorso al tribunale del luogo di residenza o di domicilio dell'istante, che provvede in camera di consiglio in composizione monocratica[227].

[227] Il procedimento è deformalizzato: il giudice, designato dal presidente del tribunale per la trattazione, procede nei modi ritenuti più opportuni compiendo gli atti di istruzione ritenuti necessari; può ricorrere alle indagini di polizia tributaria, per l'accertamento dei redditi nel caso in cui debba determinare un contributo per il mantenimento della vittima. All'esito dell'istruttoria emette decreto motivato, immediatamente esecutivo per espressa disposizione

Il ricorso può essere e proposto sia in pendenza del procedimento di merito, innanzi al giudice che lo conduce, oppure *ante causam*. Il provvedimento è reclamabile, secondo le forme del reclamo camerale; il reclamo non sospende l'esecutività dell'ordine di protezione. Il tribunale investito del reclamo provvede in camera di consiglio, in composizione collegiale, sentite le parti, con decreto motivato non impugnabile. È espressamente previsto che del collegio chiamato a giudicare del reclamo non faccia parte il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. L'articolo si conclude con richiamando la disciplina del procedimento camerale (di cui agli articoli 737 e ss. codice procedura civile) per quanto non previsto dalla norma.

Art. 473-*bis*.72 codice procedura civile

In base al Correttivo Cartabia, in fase di approvazione definitiva, è previsto che le norme si applichino, in quanto compatibile, anche nel caso in cui la condotta pregiudizievole sia stata tenuta da altro componente del nucleo familiare diverso da coniuge, dalla parte dell'unione civile o dal convivente, ovvero nei confronti di altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge, dalla parte dell'unione civile o dal convivente. In tal caso l'istanza è proposta dal componente del nucleo familiare in danno del quale è tenuta la condotta pregiudizievole[228].

3. L'INDEGNITÀ A SUCCEDERE

3.1 I presupposti

Ogni qualvolta un soggetto si sia reso colpevole di offese gravi alla persona o alla libertà testamentaria del *de cuius*, la legge ne commina l'esclusione dalla successione dichiarandolo indegno, a meno che non sia intervenuta la riabilitazione da parte dello stesso *de cuius*[229].

L'indegnità è una sanzione civile, la cui *ratio* risiede nella ripugnanza sociale che un soggetto, macchiatosi di certi delitti nei confronti della persona del *de cuius* o dei suoi stretti congiunti, del suo patrimonio o della sua libertà testamentaria possa ritrarre un profitto dalla successione di costui[230].

Art. 463 codice civile

Precisamente, in virtù dell'elencazione inderogabile e tassativa della norma, sono dichiarati

normativa. In caso di urgenza può essere emesso provvedimento inaudita altera parte (con possibilità di assumere, ove occorra, sommarie informazioni prima dell'instaurazione del contraddittorio), fissando udienza entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento (con onere di notifica entro otto giorni); a tale udienza il giudice ascoltate entrambe le parti e concesso al resistente il diritto alla piena difesa emetterà provvedimento che potrà contenere conferma, modifica o revoca dell'ordine di protezione emesso *inaudita altera parte*.

[228] In un'ottica di razionalizzazione e semplificazione normativa, le norme, previste dalla legge n. 154 del 2001, che regolano il rapporto tra il procedimento di adozione degli ordini di protezione contro gli abusi familiari e quello di separazione o divorzio, sono state inserite all'interno del codice di rito, con l'obiettivo di contenere l'intera disciplina civilistica delle misure in tema di violenza familiare in un unico corpo normativo.

[229] Tale disposizione si applica, in virtù dell'espresso richiamo operato dalla legge n. 76 del 2016, anche alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.

[230] La dottrina maggioritaria, seguita anche dalla giurisprudenza, muovendo dall'antico brocardo secondo cui l'indegno *potest capere, sed non potest retinere*, ritiene si tratti di una causa di esclusione dalla successione e che la relativa pronuncia giudiziale abbia carattere costitutivo, in quanto diretta all'eliminazione della delazione. In tal guisa, la previsione di cui all'articolo 464 codice civile si giustificherebbe con la circostanza che l'indegno è considerato a tutti gli effetti possessore in malafede.

indegni coloro che:

a) abbiano volontariamente ucciso o tentato di uccidere il *de cuius* od un suo prossimo congiunto;

b) abbiano commesso in danno di tali persone un delitto punibile con le norme sull'omicidio;

c) abbiano denunciato calunniosamente tali persone ovvero abbiano testimoniato il falso nei loro confronti;

d) essendo decaduti dalla responsabilità genitoriale nei confronti della persona della cui successione si tratta a norma dell'articolo 330 codice civile, non siano stati reintegrati nella responsabilità genitoriale alla data di apertura della successione della medesima;

e) abbiano indotto con dolo o violenza il *de cuius* a redigere, revocare o modificare il testamento;

f) abbiano distrutto, celato o alterato il testamento del *de cuius*;

g) abbiano formato un testamento falso o ne abbiano consapevolmente approfittato[231].

A seguito della dichiarazione di indegnità, la successione è devoluta ai chiamati ulteriori, applicandosi la disciplina in tema di sostituzione, rappresentazione, accrescimento e successione legittima. La legge ammette la riabilitazione dell'indegno.

Il giudice penale, per effetto dell'articolo 537-*bis* codice procedura penale – introdotto dalla legge 11 gennaio 2018, n. 4 (recante disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici) –, quando pronuncia sentenza di condanna per uno dei fatti previsti dall'articolo 463 codice civile, dichiara l'indegnità dell'imputato a succedere. Risulta, dunque, attribuito alla competenza del giudice penale, tanto in sede di condanna, quanto in sede di patteggiamento della pena, il compito di dichiarare l'indegnità a succedere, evitando così agli eredi di dover promuovere un'azione civile per ottenere lo stesso risultato[232].

3.2 La sospensione dalla successione

Art. 463-*bis* codice civile

La norma, introdotta dalla legge 11 gennaio 2018, n. 4 – recante disposizioni in favore degli orfani di crimini domestici – sospende dalla successione il coniuge, anche legalmente separato, nonché la parte dell'unione civile indagati per l'omicidio volontario o tentato nei confronti dell'altro coniuge o dell'altra parte dell'unione civile, fino al decreto di archiviazione o alla sentenza definitiva di proscioglimento. In tal caso si fa luogo alla nomina di un curatore ai sensi dell'art. 528 codice civile. In caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento), il responsabile è escluso dalla successione ai sensi dell'art. 463 codice civile. Dette disposizioni si applicano anche nei casi di persona indagata per l'omicidio volontario o

[231] In quest'ultimo caso, occorre la prova che l'alterazione del documento sia opera del chiamato e, nel caso la scheda testamentaria sia nella disponibilità e custodia del *de cuius*, che la manomissione sia stata effettuata dopo la morte del testatore e, quindi, senza il consenso di quest'ultimo (Cass. civ., sez. II, 11 giugno 2013, n. 20703).

[232] L'intervento legislativo – che persegue la finalità di rendere automatica l'applicazione dell'indegnità a succedere in caso di condanna per uxoricidio –, è stato imposto dal fatto che l'istituto non impedisce la chiamata all'eredità, ma comporta la rimozione dell'acquisto successorio – su domanda di parte e per sentenza, costitutiva, del giudice: l'indegnità a succedere, pur essendo operativa *ipso iure*, deve essere dichiarata con sentenza costitutiva su domanda del soggetto interessato, atteso che essa non costituisce un'ipotesi di incapacità all'acquisto dell'eredità, ma solo una causa di esclusione dalla successione (Cass. civ., sez. II, 28 novembre 2008, n. 5402).

tentato nei confronti di uno o entrambi i genitori, del fratello o della sorella[233].

4. GLI STRUMENTI DI TUTELA NEL PROCESSO CIVILE

4.1 La riforma Cartabia

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. riforma Cartabia), ha inserito nell'ambito del nuovo procedimento unico in materia persone minorenne e famiglie (ex articoli 473-*bis* e ss. codice procedura civile) una Sezione interamente dedicata alle violenze domestiche o di genere.

L'allarmante diffusione della violenza di genere e domestica ha indotto il legislatore delegante a prevedere numerosi principi di delega finalizzati a evitare il verificarsi – nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, aventi ad oggetto la disciplina delle relazioni familiari, e in particolare l'affidamento dei figli minori –, fenomeni di vittimizzazione secondaria.

Si ha vittimizzazione secondaria quando "*le stesse autorità chiamate e reprimere il fenomeno delle violenze, non riconoscendolo o sottovalutandolo, non adottano nei confronti della vittima le necessarie tutele per proteggerla da possibili condizionamenti e reiterazioni della violenza*"[234].

La mancata attenzione al tema della vittimizzazione secondaria è stata oggetto di specifici rilievi mossi alle istituzioni italiane nel rapporto GREVIO adottato il 15 novembre 2019 e pubblicato il 13 gennaio 2020 all'esito dell'attività del Gruppo di esperti chiamato a verificare l'applicazione della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77.

Il legislatore, nella consapevolezza che il contrasto alla violenza domestica non si realizza soltanto con le norme penali, ma anche, e forse soprattutto, nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, ha dettato specifici criteri di delega per garantire piena tutela alle vittime[235].

Non è un caso, dunque, che, in sede di attuazione, sia stata introdotta una apposita sezione per disciplinare i procedimenti in materia familiare e minorile che presentino allegazioni di abusi, violenza domestica o di genere. Con ciò si è voluto sottolineare l'importanza del contrasto a questa forma di violenza nell'ambito dei procedimenti disciplinati dal nuovo rito in materia di persone, minorenni e famiglie, creando una sorta di "*corsia preferenziale e differenziata*" per tali giudizi, che dovranno avere una trattazione più rapida e connotata da specifiche modalità procedurali.

In presenza di allegazioni di violenza o di abuso, il procedimento deve essere trattato secondo una disciplina processuale connotata da specialità al fine di verificare, già dalle prime fasi processuali, se quanto allegato dalla parte sia o meno fondato.

Particolare attenzione, poi, è dedicata allo svolgimento dell'udienza ove il rischio di

[233] Il pubblico ministero, compatibilmente con le esigenze di segretezza delle indagini, comunica senza ritardo alla cancelleria del tribunale del circondario in cui si è aperta la successione l'avvenuta iscrizione nel registro delle notizie di reato, ai fini della sospensione della successione.

[234] Cfr. Relazione sulla vittimizzazione secondaria approvata il 20 aprile 2022 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, del Senato della Repubblica, Doc. XXII *bis* n.10.

[235] Legge 26 novembre 2021, n. 206 (*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti e razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*).

vittimizzazione secondaria è altissimo: la vittima di violenza non può essere costretta ad essere presente in udienza con il presunto autore della violenza senza l'adozione di particolare cautele; non può essere tentata la conciliazione (considerata anche la posizione di subordinazione di una parte rispetto all'altra nelle relazioni contraddistinte da violenza); non è consentito il ricorso alla mediazione, vietata in presenza di violenza domestica.

In presenza di allegazioni di abusi o violenza sono previsti particolari accorgimenti, poi, per l'ascolto del minore.

Nella novella che ha introdotto il procedimento unico in materia di persone, minorenni e famiglie è stata inserita la sezione che disciplina gli ordini di protezione contro gli abusi familiari[236].

4.2. Il procedimento in caso di allegazione di abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere

Art. 473-*bis*.40 codice procedura civile

Il legislatore, rendendo applicabili le disposizioni previste dalla sezione sulla violenza domestica o di genere nei procedimenti in cui siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli minori, ha inteso permettere la più ampia applicazione possibile delle nuove disposizioni.

Una elencazione, anche esemplificativa, dei procedimenti avrebbe fatto correre il rischio di non assicurare tutela a tutte le situazioni meritevoli di attenzione: la nozione utilizzata dal legislatore, inoltre, permetterà di intervenire in presenza di ogni forma di violenza (fisica, economica e psicologica, così come previsto dalla Convenzione di Istanbul), assicurando una "*corsia preferenziale*" (una sorta di Codice Rosso, come quello che opera nel processo penale), per i procedimenti con allegazioni di violenza o di abuso anche se non integrano una ipotesi di reato.

Art. 473-*bis*.41 codice procedura civile

Quanto alla forma della domanda, il ricorrente è onerato di indicare gli eventuali procedimenti, anche se ancora pendenti, relativi alle condotte violente o di abuso: l'onere grava su ogni parte processuale, compreso il pubblico ministero; anche il presunto autore della violenza, proponendo ricorso o costituendosi in questi procedimenti, deve segnalare l'esistenza di procedimenti relativi a condotte violente o di abuso.

Al ricorso o alla comparsa di costituzione deve essere allegata copia dei provvedimenti relativi alle parti o al minore emessi dall'autorità giudiziaria (penale, civile o minorile) ovvero da altre pubbliche autorità (si pensi all'ammonimento emesso dal Questore in presenza di *stalking,* diffusione illecita di immagini/video a contenuto sessualmente esplicito – c.d. *revenge porn* – o condotte sintomatiche di violenza domestica) sia atti comprovanti le rappresentate violenze domestiche (verbali di sommarie informazioni testimoniali o trascrizione delle deposizioni dei

[236] Le norme, oltre a prevedere il riordino delle disposizioni già esistenti, introdotte dalla legge 4 aprile 2001, n. 154, hanno dettato nuove disposizioni che contengono due novità di rilievo: gli ordini di protezione civili potranno essere adottati anche quando la convivenza tra familiari conviventi sia cessata, superando pregresso dubbio interpretativo, consentendo così un più ampio ricorso allo strumento (si pensi alle ipotesi di condotte persecutorie che spesso si istaurano proprio dopo la cessazione della convivenza); potranno essere emessi anche dal tribunale per i minorenni quando la condotta possa arrecare pregiudizio ai minori, riconoscendo tra i soggetti legittimati alla proposizione del ricorso anche il pubblico ministero minorile.

testimoni nel corso del giudizio penale); anche in questo caso l'elencazione è volutamente esemplificativa per far entrare nel giudizio ogni elemento probatorio idoneo ad accertare, sia pure sommariamente, la sussistenza della lamentata violenza domestica o di genere.

Art. 473-*bis*.42 codice procedura civile

Nell'ottica di assicurare una corsia preferenziale a questa tipologia di procedimenti, il giudice ha il potere di disporre l'abbreviazione di tutti i termini fino alla metà e, al fine di accertare la fondatezza delle condotte allegate, può disporre mezzi di prova anche al di fuori dei limiti di ammissibilità previsti dal codice civile.

Per prevenire la vittimizzazione secondaria e tutelare la sfera personale, la dignità, la personalità e la sicurezza della vittima, il giudice può adottare cautele così da evitare contatti diretti tra le parti, celebrando l'udienza da remoto ovvero stabilendo diverse fasce orarie per la comparizione delle singole parti. Le parti non sono tenute a comparire personalmente all'udienza e se compaiono il giudice non procede alla conciliazione. È consentito, inoltre, di disporre la secretazione dell'indirizzo di residenza della vittima laddove collocata in struttura protetta e sussistano esigenze di sicurezza.

Adeguandosi alle indicazioni della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, il decreto di fissazione dell'udienza, in presenza di un provvedimento di condanna o cautelare legato alla violenza domestica, non deve contenere l'invito alle parti a rivolgersi ad un mediatore familiare; solo una volta accertata l'insussistenza dei fatti di violenza, il giudice può invitare le parti a rivolgersi a un mediatore o tentare la conciliazione.

Al fine di garantire il massimo coordinamento tra le autorità che – come spessissimo accade (si consideri che il reato di maltrattamenti in famiglia è procedibile di ufficio) – nei rispettivi ambiti di competenza possono essere chiamate ad accertare i medesimi fatti di violenza o di abuso, il giudice, già con il decreto di fissazione di udienza, chiede, anche d'ufficio e senza ritardo, al pubblico ministero ovvero alle altre autorità competenti (giudice penale, giudice minorile, autorità amministrativa) informazioni in merito ai diversi procedimenti pendenti, con trasmissione degli atti - ove non coperti da segreto istruttorio - nel ristretto termine di quindici giorni.

Art. 473-*bis*.43 codice procedura civile

Sempre al fine di prevenire il fenomeno della vittimizzazione secondaria e considerato, anche, che le parti difficilmente versano in una condizione di parità, in presenza di allegazioni di violenza domestica, di genere o di abuso, è vietata la mediazione familiare, ed il mediatore è tenuto ad interrompere il percorso di mediazione se nel suo espletamento emergano notizie di abusi o violenze.

Art. 473-*bis*.44 codice procedura civile

L'attività istruttoria, da espletare in presenza di allegazioni di violenza domestica o di abuso, persegue il fine di anticipare l'accertamento della fondatezza o meno delle allegazioni di violenza alle fasi preliminari del giudizio e ciò anche a tutela dell'"accusato".

Il giudice procede all'interrogatorio libero delle parti sui fatti allegati, avvalendosi se necessario di esperti per tutelare la presunta vittima, per acquisire elementi sulle–rispettive prospettazioni; a tal fine, assume sommarie informazioni da persone informate sui fatti di violenza o

di abuso, disponendo, anche d'ufficio, la prova testimoniale (formulandone i capitoli), e acquisisce atti e documenti presso gli uffici pubblici (è il caso del referto di pronto soccorso) o i rapporti d'intervento e le relazioni di servizio redatti dalle forze dell'ordine (si pensi alle annotazioni o alle comunicazioni delle notizie di reato), sempre con il limite del segreto istruttorio.

In caso di nomina del consulente tecnico di ufficio – da scegliere tra soggetti dotati di competenza nella delicata materia di violenza domestica e di genere – o di indagini demandate ai servizi sociali, il giudice deve rappresentare nel provvedimento le violenze o gli abusi prospettati dalla vittima, specificando gli accertamenti da compiere e le misure da adottare al fine di tutelare la stessa ed eventualmente i minori. Tale disposizione deve essere applicata in combinato disposto con l'articolo 473 *bis*.25 codice procedura civile che, nel disciplinare al consulenza tecnica d'ufficio nei procedimenti in materia di minori, prevede che vengano tenuti distinti fatti direttamente osservati dal consulente (che per esempio dovrà riportare eventuali condotte aggressive poste in essere in sua presenza), le dichiarazioni rese dalle parti o da terzi nel corso della consulenza tecnica di ufficio (dalle quali potrebbero emergere elementi per attivare i poteri d'ufficio del giudice) e le valutazioni formulate. Il consulente tecnico di ufficio è inoltre tenuto a indicare le metodologie e i protocolli seguiti per valutarne la scientificità. Analoghe disposizioni sono previste dall'articolo 473-*bis*.27 codice procedura civile per i contenuti delle relazioni redatti dai Servizi Sociali.

Art. 473-*bis*.45 codice procedura civile

In presenza di procedimenti con allegazioni di violenza o di abuso, il giudice deve procedere all'ascolto del minore personalmente e senza indugio, avendo cura di evitare ogni contatto diretto tra il minore e il presunto autore della violenza e dell'abuso.

Sempre al fine di evitare la vittimizzazione secondaria, all'ascolto diretto del minore non si procede quando questi sia stato già ascoltato in altro procedimento (civile, minorile o penale) e le risultanze dell'ascolto, acquisite agli atti, siano ritenute dal giudice procedente con provvedimento motivato sufficienti ed esaustive (sulla falsariga di quanto accade nel processo penale laddove la vittima sia stata già sentita in sede di incidente probatorio).

Art. 473-*bis*.46 codice procedura civile

I provvedimenti provvisori, in presenza di allegazioni di violenza o abuso, possono essere adottati solo all'esito dell'istruttoria sommaria; potranno, peraltro, essere sufficienti anche i soli documenti eventualmente acquisiti se attestanti comportamenti violenti o abusanti ai danni della parte o del minore.

Al fine di adeguare i provvedimenti di affidamento dei figli minori o la regolamentazione del regime di frequentazione dei minori al disposto dell'art. 31 della Convenzione di Istanbul – che impone agli Stati aderenti l'adozione di *"... 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 presente Convenzione ... [e] le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini*" – i provvedimenti (compresi gli ordini di protezione) devono assicurare piena tutela alle vittime, anche con l'intervento dei servizi socio assistenziali e sanitari, disciplinando il diritto di visita nella massima sicurezza delle vittime stesse (è il caso delle visite protette).

Di estrema importanza è, infine, la previsione dell'incarico, da parte del giudice, ai servizi sociali del territorio, di elaborare progetti per il reinserimento sociale o nel mondo del lavoro della vittima che si trovi il "*collocazione protetta*" così da consentirle di raggiungere in futuro una autonomia anche di tipo economico.

5. Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie

5.1 La composizione e le funzioni

Con la legge delega 26 novembre 2021, n. 206 e il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, è stata prevista l'istituzione di un tribunale unico e specializzato per le persone, per i minorenni e per le famiglie, articolato su base circondariale (presso ogni sede di tribunale ordinario), e distrettuale (presso ciascuna sede di corte d'appello)[237].

Art. 49, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

In ogni sede di corte di appello o di sezione distaccata di corte di appello è costituito un tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, il quale si articola in una sezione distrettuale e in una o più sezioni circondariali. La sezione distrettuale ha sede nel capoluogo di distretto di corte di appello o di sezione di corte di appello e ha giurisdizione su tutto il territorio della corte di appello o della sezione di corte di appello, nei limiti di competenza determinati dalla legge. La sezione circondariale è costituita in ogni sede di tribunale ordinario del distretto di corte di appello o di sezione distaccata di corte di appello in cui ha sede il tribunale e ha giurisdizione su tutto il territorio del circondario.

Art. 50, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie è diretto dal presidente e ad esso sono addetti più giudici, dotati di specifiche competenze nelle materie attribuite al tribunale. Nei tribunali per le persone, per i minorenni e per le famiglie ai quali sono addetti più di dieci giudici possono essere istituiti posti di presidente di sezione, in numero non superiore a quello determinato dalla proporzione di uno a dieci.

I giudici addetti al tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie esercitano le relative funzioni in via esclusiva e ad essi non si applica il limite di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160. Essi possono svolgere funzioni presso la sezione distrettuale e presso una o più sezioni circondariali del medesimo tribunale, anche per singoli procedimenti, secondo criteri determinati dalle tabelle. Quando il magistrato è tabellarmente assegnato a più sezioni, le sue sedi di servizio corrispondono a quelle di svolgimento delle funzioni. Nella formazione delle tabelle a ciascuna sezione sono destinati giudici nel numero richiesto dalle esigenze di servizio. Al tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie sono inoltre addetti giudici onorari esperti.

Art. 50.1, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalla legge:

[237] La cui operatività è slittata per effetto del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 in corso di conversione in legge.

a) esercita la giurisdizione in primo e in secondo grado, in materia civile nei procedimenti aventi ad oggetto lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, l'unione civile, le convivenze, i minori;

b) esercita la giurisdizione in primo grado in materia penale e nella materia della sorveglianza;

c) esercita le funzioni di giudice tutelare;

d) esercita nei modi stabiliti dalla legge le altre funzioni ad esso deferite.

Non rientrano nella competenza del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie i procedimenti aventi ad oggetto la cittadinanza, l'immigrazione e il riconoscimento della protezione internazionale

Art. 50.2, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

Il presidente del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie dirige l'ufficio e lo rappresenta ed esercita le funzioni previste dall'articolo 47 Ordinamento giudiziario sentiti i presidenti delle sezioni circondariali.

Art. 50.3, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

La sezione distrettuale è diretta dal presidente del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. Le sezioni circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie nelle quali sono istituiti posti di presidente di sezione sono dirette da un presidente di sezione. Con le tabelle al presidente di sezione è attribuito l'incarico di dirigere una o più sezioni circondariali[238].

Art. 50.4, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

La sezione circondariale del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie giudica in composizione monocratica. La sezione distrettuale giudica, in materia civile, in composizione collegiale con il numero di tre componenti. Nei procedimenti previsti dai titoli II, III e IV della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia penale e nelle altre materie attribuite alla sua competenza, la sezione distrettuale giudica in composizione collegiale con collegio composto da due magistrati e due giudici onorari esperti.

Art. 50.5, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

Presso la sezione circondariale del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie sono trattati i procedimenti previsti dagli articoli 84, 90, 250, quinto comma, 251, 317-*bis*, secondo comma, 330, 332, 333, 334, 335, 371, secondo comma, e 403 del codice civile, dai titoli I e I-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184, e dall'articolo 31 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché tutti i procedimenti civili riguardanti lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, l'unione civile, le convivenze e i minori, unitamente alle domande di risarcimento del danno connesse per l'oggetto o per il titolo, e i procedimenti di competenza del giudice tutelare.

---

[238] Nelle sezioni circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie in cui non sono istituiti posti di presidente di sezione, dell'organizzazione del lavoro è incaricato il magistrato designato nelle tabelle. Le tabelle indicano specificamente gli incarichi di coordinamento conferiti, consistenti nella direzione delle sezioni circondariali, nel coordinamento di uno o più settori dei servizi o di gestione del personale, in ogni altra attività collaborativa in tutti i settori nei quali essa è ritenuta opportuna. Il presidente di sezione esercita, con riguardo alle sezioni da lui dirette, le funzioni di cui all'articolo 47-*quater* ordinamento e in particolare cura e dà impulso allo scambio di informazioni sui procedimenti e sulle esperienze giurisdizionali all'interno della sezione e tra le sezioni, anche mediante l'uso degli strumenti telematici. I presidenti delle sezioni circondariali collaborano con il presidente del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie nell'attività di direzione dell'ufficio.

Art. 50-bis, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

In ogni sezione distrettuale del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie uno o più magistrati sono incaricati, come giudici singoli, dei provvedimenti previsti dal codice di procedura penale per la fase delle indagini preliminari. L'organizzazione del lavoro dei predetti giudici è attribuita al più anziano.

Nell'udienza preliminare e nel giudizio abbreviato richiesto dall'imputato in seguito a un decreto di giudizio immediato, la sezione distrettuale del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie giudica composta da un magistrato e da due giudici onorari esperti della stessa sezione.

Art. 51, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12

Le funzioni di giudice di sorveglianza sono esercitate dal giudice addetto al tribunale ordinario per i minorenni.

6. Il patrocinio a spese dello Stato

6.1 I presupposti

La disciplina sul patrocinio a spese dello Stato è volta a dare attuazione alla previsione costituzionale secondo cui devono essere assicurati «*ai non abbienti […] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione*» (articolo 24, terzo comma, Cost.).

L'istituto – in armonia con l'articolo 3, secondo comma, Cost.[239] – intende rimuovere «*le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa*»[240], assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile[241]; tuttavia, la natura inviolabile del diritto ad accedere ad una tutela effettiva, ai sensi dell'articolo 24, terzo comma Cost., non lo sottrae al bilanciamento di interessi che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela.

Ai sensi dell'art. 98 codice di procedura penale, l'imputato, la persona offesa dal reato, il danneggiato che intende costituirsi parte civile e il responsabile civile possono chiedere di essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, secondo le norme della legge sul patrocinio dei non abbienti[242].

Art. 76, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115

La persona offesa dai reati di cui agli articoli 572, 583-*bis*, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*octies* e 612-*bis*, nonché, ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli articoli 600, 600-*bis*, 600-ter, 600-*quinquies*, 601, 602, 609-*quinquies* e 609-*undecies* del codice penale, può essere ammessa

[239] Corte Cost. n. 80 del 2020.
[240] Corte Cost. n. 46 del 1957.
[241] Corte Cost. n. 80 del 2020.
[242] Il riferimento, allo stato, è al decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (T.U. in materia di spese di giustizia) che stabilisce i termini e le condizioni.

al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal decreto[243].

6.2 Gli orfani per crimini domestici

Art. 1, legge 11 gennaio 2018, n. 4

I figli minori o i figli maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore a seguito di omicidio commesso in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o dalla persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza possono essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti di reddito previsti, applicando l'ammissibilità in deroga al relativo procedimento penale e a tutti i procedimenti civili derivanti dal reato, compresi quelli di esecuzione forzata.

6.3 La nomina del difensore

Il difensore è colui che, dotato di una particolare qualificazione tecnico-professionale, viene incaricato dall'interessato o designato dall'autorità procedente per garantire assistenza al soggetto al quale l'ordinamento riconosce il diritto di difesa c.d. tecnica[244].

Art. 80, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115

Chi è ammesso al patrocinio può nominare un difensore scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di corte di appello nel quale ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo.

Se procede la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, le sezioni riunite o le sezioni giurisdizionali centrali presso la Corte dei conti, gli elenchi sono quelli istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di corte di appello del luogo dove ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. Colui che è ammesso al patrocinio può nominare un difensore iscritto negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato scelto anche al di fuori del distretto.

7. Le funzioni del Pubblico Ministero

7.1 I presupposti

Con il termine azione penale si intende la prerogativa del pubblico ministero di richiedere l'intervento dell'organo giurisdizionale allo scopo di ottenere l'emissione di un provvedimento di natura decisoria a definizione del procedimento penale.

Si tratta di un momento fondamentale visto che segna il passaggio dalla fase procedimentale

[243] È auspicabile un intervento legislativo volto ad ampliare la categoria di reati per i quali la persona offesa può essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato a prescindere dal limite reddituale, facendovi accedere, ad esempio, la vittima di tentato femminicidio.

[244] La Carta Fondamentale riconosce la difesa quale diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (art. 24, secondo comma, Cost.) senza tuttavia distinguere tra quella personale o materiale e quella tecnica; la dottrina, tuttavia, ritiene costituzionalizzata la difesa penale sull'assunto che, il principio del contraddittorio, per trovare piena attuazione, non può prescindere dalla presenza del difensore accanto al soggetto che deve essere giudicato.

delle indagini preliminari a quella del processo vero e proprio. L'ufficio dell'accusa, infatti, una volta espletati tutti gli accertamenti necessari e volti a verificare la attendibilità della *notitia criminis* e l'ascrivibilità della stessa ad un determinato soggetto, rivolge la propria richiesta al giudice competente, affinché si pronunzi circa la fondatezza della stessa, mediante la proposizione di un formale atto di imputazione contenente l'enunciazione del fatto storico riferito alla condotta dell'imputato, oltre che l'individuazione precisa della norma di legge che si assume violata.

Il pubblico ministero è l'unico soggetto titolare dell'azione penale avendone "*il monopolio*"[245]: non solo il giudice non ha il potere di procedere *ex officio* – in assenza, dunque, di una istanza del pubblico ministero – ma può conoscere dei fatti processuali unicamente nei limiti dell'investitura ricevuta rimanendo compito dell'accusa anche la delimitazione del quantum della materia processuale sulla quale l'organo giurisdizionale si dovrà pronunciare.

Pare ormai consolidata la tesi secondo cui il canone della obbligatorietà dell'azione penale (articolo 112 Cost.) rappresenta un fondamento imprescindibile per il rispetto del principio di eguaglianza tra i cittadini (articolo 3 Cost.).

In linea con il principio stabilito dall'articolo 112 Cost., l'articolo 50 codice procedura penale prevede che il pubblico ministero esercita l'azione penale quando non sussistono i presupposti per la richiesta di archiviazione. Quando non è necessaria la querela, la richiesta, l'istanza o l'autorizzazione a procedere, l'azione penale è esercitata di ufficio.

7.2 Le attribuzioni del procuratore della Repubblica

Art. 1, decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106

Il procuratore della Repubblica, quale preposto all'ufficio del pubblico ministero, è titolare esclusivo dell'azione penale e la esercita nei modi e nei termini fissati dalla legge.

Il procuratore della Repubblica assicura il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo da parte del suo ufficio.

Il procuratore della Repubblica può designare, tra i procuratori aggiunti, il vicario, il quale esercita le medesime funzioni del procuratore della Repubblica per il caso in cui sia assente o impedito ovvero l'incarico sia rimasto vacante.

Il procuratore della Repubblica può delegare ad uno o più procuratori aggiunti ovvero anche ad uno o più magistrati addetti all'ufficio la cura di specifici settori di affari, individuati con riguardo ad aree omogenee di procedimenti ovvero ad ambiti di attività dell'ufficio che necessitano di uniforme indirizzo. In caso di delega, uno o più procuratori aggiunti o uno o più magistrati sono sempre specificamente individuati per la cura degli affari in materia di violenza contro le donne e domestica[246].

Il procuratore della Repubblica predispone, in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura, il progetto organizzativo dell'ufficio, con il quale determina:

a) le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione

[245] Cass. pen., sez. un., 22 novembre 2000, n. 34.

[246] Nella designazione e nella attribuzione della delega, il procuratore della Repubblica può stabilire, in via generale ovvero con singoli atti, i criteri ai quali i procuratori aggiunti ed i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'esercizio delle funzioni vicarie o della delega.

penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b);

b) i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili;

c) i compiti di coordinamento e di direzione dei procuratori aggiunti;

d) i criteri di assegnazione e di coassegnazione dei procedimenti e le tipologie di reato per le quali i meccanismi di assegnazione dei procedimenti sono di natura automatica;

e) i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione dei procedimenti;

f) i criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario;

g) i gruppi di lavoro, salvo che la disponibilità di risorse umane sia tale da non consentirne la costituzione, e i criteri di assegnazione dei sostituti procuratori a tali gruppi, che devono valorizzare il buon funzionamento dell'ufficio e le attitudini dei magistrati, nel rispetto della disciplina della permanenza temporanea nelle funzioni, fermo restando che ai componenti dei medesimi gruppi di lavoro non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati[247].

7.3 La titolarità dell'azione penale

Art. 2, decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106

Il procuratore della Repubblica, quale titolare esclusivo dell'azione penale, la esercita personalmente o mediante assegnazione a uno o più magistrati dell'ufficio. L'assegnazione può riguardare la trattazione di uno o più procedimenti ovvero il compimento di singoli atti di essi. Sono fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 70-*bis* dell'ordinamento giudiziario[248].

Quando si procede per il delitto previsto dall'articolo 575 del codice penale, nella forma tentata, o per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis* 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, il procuratore della Repubblica può, con provvedimento motivato, revocare l'assegnazione per la trattazione del procedimento se il magistrato non osserva le disposizioni dell'articolo 362, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale. Entro tre giorni dalla comunicazione della revoca, il magistrato può presentare

[247] Il progetto organizzativo dell'ufficio è adottato ogni quattro anni, sulla base di modelli standard stabiliti con delibera del Consiglio superiore della magistratura, sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, ed è approvato dal Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della Giustizia ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195. Decorso il quadriennio, l'efficacia del progetto è prorogata fino a che non sopravvenga il nuovo.

[248] Con l'atto di assegnazione per la trattazione di un procedimento, il procuratore della Repubblica può stabilire i criteri ai quali il magistrato deve attenersi nell'esercizio della relativa attività. Se il magistrato non si attiene ai principi e criteri definiti in via generale o con l'assegnazione, ovvero insorge tra il magistrato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio, il procuratore della Repubblica può, con provvedimento motivato, revocare l'assegnazione; entro dieci giorni dalla comunicazione della revoca, il magistrato può presentare osservazioni scritte al procuratore della Repubblica.

osservazioni scritte al procuratore della Repubblica. Il procuratore della Repubblica, direttamente o mediante assegnazione a un altro magistrato dell'ufficio, provvede senza ritardo ad assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, salvo che sussistano le imprescindibili esigenze di tutela di cui all'articolo 362, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale[249].

Al fine di presidiare il rispetto della disposizione in punto di ascolto della persona offesa dei reati espressione di violenza di genere, finalizzata a garantire una tempestiva valutazione del rischio di letalità per la vittima, il legislatore ha altresì imposto al Procuratore della Repubblica di acquisire ed inoltrare ogni tre mesi al Procuratore generale di Corte d'appello per la successiva trasmissione alla Procura generale della Cassazione, i dati relativi all'ascolto e alle ragioni di omessa effettuazione (v. sub articolo 6, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 106 del 2006 aggiunto dall'articolo 1 comma 1 lett. *b)* legge 8 settembre 2023, n. 122). Tale monitoraggio, che deve ovviamente avere connotazioni di continuità, è altresì necessario ai fini dell'eventuale esercizio del potere di revoca dell'assegnazione.

7.4. Il pubblico ministero nelle cause civili in tema di famiglia

Parallelamente all'esercizio di funzioni penali, un ruolo di assoluta importanza nel contrasto alla violenza di genere deve essere riconosciuto al pubblico ministero anche in ambito civile, al quale competono poteri di attivazione di assoluta ampiezza e doveri di coordinamento nei diversi contesti.

La necessità di un approccio integrato alla protezione della vittima di violenza di genere risulta diffusamente affermata a livello nazionale e sovranazionale: già con la risoluzione del C.S.M. 9 maggio 2018 avente ad oggetto "*Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*", veniva evidenziata l'ineludibilità di una cooperazione interna al sistema giudiziario volta a garantire la reciproca conoscenza di atti e la coerenza delle rispettive determinazioni, pur a fronte di una normativa all'epoca totalmente silente; nello stesso senso, si esprimono la Convenzione di Istanbul, la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 nonché la recente direttiva 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica del 14 maggio 2024.

Nonostante le richiamate indicazioni, per molto tempo, i due diversi segmenti giudiziari hanno in realtà operato senza dialogare, spesso pervenendo a risultati contrastanti: non di rado capitava che a fronte di misure cautelari adottate in sede penale per fatti di violenza intrafamiliare, venisse disposto l'affido condiviso dei minori nel separato contesto civile, con effetti di sostanziale disconoscimento della violenza e di incoerenza sistematica. Ulteriori problematiche riguardavano l'ascolto dei minori (spesso non effettuato oppure condotto in modo inadeguato, non conforme ai

[249] Il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, Avv. Fabio Pinelli, sentito nel corso della seduta del 20 maggio 2024, n. 22 ha fatto presente che "*per le procure la specializzazione è una modalità organizzativa che può dirsi acquisita e attuata nella quasi totalità degli uffici, mentre diversamente avviene per gli uffici giudicanti, dove il 78 per cento degli uffici del dibattimento penale non ha un gruppo specializzato o, comunque, non ha magistrati specializzati per la trattazione di questo tipo di reati. La previsione e l'attuazione della specializzazione – questo è un dato molto importante anche a fini più generali della geografia giudiziaria – sono tanto più elevate quanto più grande è l'ufficio giudiziario*".

protocolli di settore, oppure ancora valutato secondo stereotipate convinzioni di manipolazione da parte delle madri, prescindendo da riscontri in tal senso); altre diffuse doglianze riguardavano contenuti, tempi e metodologia delle consulenze tecniche d'ufficio (spesso affidate a professionisti privi di adeguate competenze in tema di violenza domestica e di genere).

Le criticità succintamente richiamate, peraltro non esaustive, hanno determinato nel corso del tempo diffuse censure, essendo stati ravvisati, in conseguenza di esse, effetti di vittimizzazione secondaria[250].

La crescente sensibilità sociale sul tema della violenza domestica e di genere, unitamente all'impetuosa produzione normativa e giurisprudenziale di carattere sovranazionale, hanno determinato la necessità di rivedere gli assetti normativi nazionali e le prassi applicative anche in ambito processuale civile, sia per quanto attiene al riconoscimento e al contrasto della violenza di genere, sia per quanto attiene ai poteri del pubblico ministero, sia infine in relazione alla necessità di coordinamento tra le diverse Autorità giudiziarie.

Allo stato, i poteri del pubblico ministero in ambito civile, per quanto attiene al contesto "*familiare*", possono estrinsecarsi, a livello generale, nel potere di esercitare l'azione civile oppure nell'intervento nella causa, che può essere obbligatorio o facoltativo.

Per quanto attiene al primo profilo, l'articolo 69 codice di procedura civile dispone che il pubblico ministero esercita l'azione civile nei casi previsti dalla legge. Tra questi, vanno annoverati gli articoli 330 e 333 codice civile aventi ad oggetto la responsabilità genitoriale. In particolare, ai sensi dell'articolo 330 codice civile il pubblico ministero può chiedere la decadenza dalla responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio. In tal caso il giudice può ordinare per gravi motivi l'allontanamento del figlio dalla casa familiare, ovvero l'allontanamento del genitore o del convivente che maltratta o abusa del minore. Laddove invece la condotta di uno e entrambi i genitori, pur essendo pregiudizievole per la prole, tuttavia non è tale da dar luogo alla pronuncia di decadenza, il pubblico ministero può chiedere al giudice ai sensi dell'articolo 333 codice civile di adottare i provvedimenti più idonei a tutelare l'interesse del minore e può anche chiedere l'allontanamento del minore dalla casa familiare, ovvero l'allontanamento del genitore. Peraltro in questi casi (cioè laddove il pubblico ministero abbia chiesto la decadenza dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori ovvero uno dei genitori abbia chiesto la decadenza dell'altro, oppure quando siano emerse situazione di pregiudizio per il minore, e comunque negli altri casi normativamente previsti), il nuovo rito in materia di persone, minorenni e famiglia, prevede

[250] Si rinvia in particolare alla "relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale" approvata il 20 aprile 2022 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e comunicata alla Presidenza l'11 maggio 2022. Censure sono altresì espresse dal G.R.E.V.I.O. – organismo notoriamente deputato alla verifica di corretta applicazione della Convenzione di Istanbul – nel rapporto 15 novembre 2019 pubblicato il 13 gennaio 2020. In particolare, il G.R.E.V.I.O., nel premettere che l'articolo 31 della Convenzione in tema di custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza, dispone che "*le parti adottano misure legislative e 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 presente convenzione*", ha preso atto della frequente inosservanza della disposizione e ha sottolineato che, sebbene le fonti internazionali prevedano il diritto del bambino a mantenere un legame con entrambi i genitori, tuttavia "*l'esposizione alla violenza domestica – come vittima o testimone - richiede delle eccezioni alla regola nel migliore interesse del bambino*").

all'articolo 473-*bis*.8 codice di procedura civile la nomina, anche d'ufficio, di un curatore speciale per il minore ad opera del giudice, con gli ampi poteri ivi descritti.

Per quanto invece attiene all'intervento in causa del pubblico ministero, la norma generale di riferimento è quella di cui all'articolo 70 codice di procedura civile. Tale disposizione statuisce che il pubblico ministero deve intervenire a pena di nullità rilevabile d'ufficio: nelle cause che egli stesso potrebbe proporre; nelle cause matrimoniali, comprese quelle di separazione personale dei coniugi; nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone; negli altri casi previsti dalla legge. Deve inoltre intervenire nelle cause davanti alla corte di cassazione nei casi stabiliti dalla legge. Può infine intervenire in ogni altra causa in cui ravvisa un pubblico interesse. Pertanto, ricorrendo una delle cause sopraindicate, tra cui le cause matrimoniali, comprese quelle di separazione personale dei coniugi, il giudice deve ordinare la comunicazione degli atti al pubblico ministero perché possa intervenire.

Quanto alle prerogative esercitabili, l'articolo 72 codice di procedura civile prevede che il pubblico ministero che interviene nelle cause che avrebbe potuto proporre, abbia gli stessi poteri che competono alle parti.

Negli altri casi di intervento, al pubblico ministero viene riconosciuta la facoltà di produrre documenti, dedurre prove, prendere conclusioni nei limiti delle domande proposte dalle parti.

Connotazioni decisamente innovative, anche per quanto attiene al ruolo del pubblico ministero, vanno invece riconosciute al microsistema normativo introdotto con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, che ha profondamente innovato il processo civile in materia di persone, minorenni e famiglia, attualmente disciplinato nel titolo IV *bis* del libro II del codice di procedura civile (articoli 473-*bis* ss. codice di procedura civile), e che ha dettato una specifica disciplina per quanto attiene alla violenza domestica, oggetto di nuova regolamentazione negli articoli 473-*bis*.40 ss.; ciò al fine di superare le criticità rilevate in passato e di garantire l'attuazione dei principi affermati dalla convenzione di Istanbul.

In sintesi, e rinviando per una più ampia elencazione delle norme a quanto illustrato nella presente Relazione, per quanto attiene ai procedimenti in cui siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli minori, le innovazioni di maggiore importanza possono essere riepilogate come segue: innanzitutto, è stata eliminata la mediazione familiare nei contesti di violenza domestica, in conformità a quanto previsto dall'articolo 48 della convenzione di Istanbul; sono state previste corsie preferenziali sotto il profilo temporale, con abbreviazione dei termini fino alla metà; è stata prevista la possibilità di tenere conto nei provvedimenti che riguardano i minori dei pregressi comportamenti violenti di uno dei genitori anche nel caso di mancata presentazione di querele o di sopravvenute remissioni di querela; è stato attribuito al giudice il potere di acquisire anche d'ufficio ogni mezzo di prova - anche al di fuori dei limiti di ammissibilità previsti dal codice civile- per accertare la fondatezza dell'addebito oppure di chiedere informazioni o l'acquisizione di atti di altri procedimenti, anche quelli pendenti presso la Procura della Repubblica (ovviamente ove ostensibili e fatta salva l'ipotesi di desecretazione ex articolo 329, comma 2, c.p.p.), con termine massimo di 15 giorni per l'evasione della richiesta; è stata prevista la possibilità di ricorrere all'udienza a distanza per evitare la congiunta presenza delle parti private (oppure di prevedere una

pianificazione temporale della comparizione delle parti che sia rispondente alla medesima esigenza); è stata introdotta la possibilità per il giudice di procedere anche d'ufficio all'interrogatorio libero delle parti; è stato disposto l'obbligo per il giudice di procedere personalmente all'ascolto del minore, fatta salva la sussistenza di clausole di esonero; obbligo da evadere tempestivamente, con possibilità di abbreviazione dei termini, laddove il minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori; è stata disciplinata la possibilità di emettere ordini di protezione; è stata prevista la possibilità, nel caso in cui la vittima sia collocata in strutture protette, di conferire incarico ai servizi sociali o sanitari al fine di adottare progetti per il reinserimento sociale e lavorativo della vittima.

A fronte di tale rinnovato quadro normativo, caratterizzato da ampi poteri officiosi del giudice della famiglia, anche il ruolo del pubblico ministero, sfocato nel precedente assetto, viene tratteggiato in modo diverso, più attivo e consapevole rispetto al passato. In particolare, gli vengono attribuiti poteri di iniziativa sia nella proposizione di ricorsi sia in relazione all'espletamento di attività istruttoria finalizzata alle sue determinazioni nell'esercizio dell'azione civile. Più in generale, viene tratteggiato un sistema connotato da una reciproca interazione tra i due contesti processuali.

In particolare, per quanto attiene al nuovo rito unificato in materia di persone, minorenni e famiglie si evidenzia quanto segue: ai sensi dell'articolo 473-*bis*.3 codice di procedura civile, il pubblico ministero, nell'esercizio dell'azione civile e al fine di adottare le relative determinazioni, dispone di ampi poteri istruttori, potendo assumere contributi dichiarativi, acquisire atti e svolgere accertamenti, anche avvalendosi della polizia giudiziaria e dei servizi sociali, sanitari e assistenziali; ai sensi dell'articolo 473-*bis*.13 codice di procedura civile, il pubblico ministero, in sede di presentazione del ricorso dinanzi al giudice di primo grado, oltre a dover rispettare i requisiti formali ivi descritti analoghi a quelli previsti per le altre parti, deve altresì allegare gli esiti degli accertamenti da lui svolti direttamente o mediante delega e i provvedimenti relativi al minore emessi dall'autorità giudiziaria o altra pubblica autorità. Inoltre, nel caso in cui siano avanzate istanze di contributo economico, il pubblico ministero deve altresì allegare la documentazione attestante la situazione economica-reddituale dei genitori e del minore. Laddove infine sia richiesto l'allontanamento del minore, il pubblico ministero dovrà individuare e indicare eventuali parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto rapporti significativi con lo stesso.

Per quanto specificamente attiene ai procedimenti nei quali siano allegati abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere poste in essere da una parte nei confronti dell'altra o dei figli minori, gli articoli 473-*bis*.40 ss. codice di procedura civile disciplinano un microsistema processuale fortemente differenziato i cui contenuti sono stati sommariamente riepilogati in precedenza. Oltre a quanto già illustrato, un aspetto di sicura rilevanza è quello incentrato sulle previste interazioni tra autorità giudicante e pubblico ministero, finalizzate a garantire una completezza informativa e probatoria e a scongiurare il rischio di decisioni distoniche nei vari contesti processuali, pur nel rispetto della reciproca autonomia decisionale.

Sotto tale profilo, l'articolo 473-*bis*.41, riprende al secondo comma le statuizioni contenute nell'articolo 473-*bis*.13 in punto di ricorso del pubblico ministero, prevedendo che al ricorso siano allegati copia degli accertamenti svolti, i verbali relativi all'assunzione di sommarie informazioni e

prove testimoniali nonché i provvedimenti relativi alle parti e al minore emessi dall'autorità giudiziaria o da altra pubblica autorità.

Il successivo articolo 473-*bis*.42, nella stessa prospettiva, prevede al comma 5, che il giudice con il decreto di fissazione dell'udienza chieda al pubblico ministero e alle altre autorità competenti informazioni circa l'esistenza di eventuali procedimenti relativi agli abusi e alle violenze allegate, definiti o pendenti, e la trasmissione dei relativi atti non coperti da segreto di cui all'articolo 329 c.p.p.. A tale richiesta il legislatore ha conferito connotazioni di urgenza e obbligatorietà essendo stato previsto che il pubblico ministero e le altre autorità provvedano entro 15 giorni.

La nuova disciplina ha pertanto efficacemente sviluppato le istanze che avevano portato all'introduzione dell'articolo 64-*bis* disp. att c.p.p., ad opera della legge n. 69/2019 – disposizione ritoccata dal decreto legislativo n. 149 del 2022 – secondo cui nei casi di pendenza di procedimenti civili relativi alla separazione personale dei coniugi, allo scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, allo scioglimento dell'unione civile o alla responsabilità genitoriale, il pubblico ministero titolare del procedimento penale per reati commessi in danno del coniuge, del convivente o di persona legata da relazione affettiva, anche ove cessata, ovvero ancora in danno di minori in contesto familiare, è tenuto a darne notizia senza ritardo al giudice che procede, salva la sussistenza di segreto investigativo. La stessa norma dispone altresì che negli stessi casi, il pubblico ministero trasmetta copia delle ordinanze a contenuto cautelare, copia dell'avviso di conclusione delle indagini e degli atti investigativi non coperti da segreto ovvero la sentenza che definisce il processo o il decreto di archiviazione.

A fronte di tale mutato assetto, la vera sfida è di carattere culturale ed organizzativo, essendo richiesto al pubblico ministero di fornire un contributo effettivo, e non più meramente formale, nel contesto processuale civile, in conformità a quanto previsto nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 149 del 2022[251] .

In tale prospettiva, proprio al fine di ridisegnare il ruolo del pubblico ministero in ambito civile, e di incentivare un cambiamento culturale nei rapporti tra uffici requirenti e uffici giudicanti civili nelle questioni afferenti alla famiglia, e più specificamente, alla violenza domestica e di genere, la Procura generale della Cassazione ha formalizzato in data 3 maggio 2023 delle linee guida, che possono essere così sintetizzate: il coordinamento tra il processo civile e quello penale è in primo luogo garantito dall'unicità del pubblico ministero in entrambi i contesti; il pubblico ministero che rilevi in sede penale, reati-spia o comunque fatti che possono pregiudicare l'incolumità della donna o del minore, deve verificare la pendenza di un procedimento civile ed intervenire. Ove non risulti pendente alcun procedimento civile deve valutare l'assunzione di

[251] Il pubblico ministero "*è onerato di partecipare non un contributo meramente formale ma assumendo un ruolo effettivo che può pienamente assicurare in ragione del bagaglio conoscitivo al quale tale organo accede e del ruolo che lo stesso riveste nel procedimento penale e in quello civile e minorile*". Sul punto, per quanto specificamente attiene al ruolo storicamente "*sfocato*" del pubblico ministero nelle cause civili in materia di famiglia, si rinvia al "*Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria*" approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere nella seduta del 17 giugno 2021, comunicato alla Presidenza il 23 giugno 2021. In tale documento, all'esito delle rilevazioni effettuate, si stigmatizzava l'insufficienza dei flussi informativi tra civile e penale, e la tendenziale inerzia del pubblico ministero nel contesto processuale civile.

iniziativa ex articolo 473-*bis*.13 codice di procedura civile; nel caso in cui il pubblico ministero, pur a fronte di relazioni improntate ad aggressività, al controllo, all'isolamento della parte, intenda formalizzare richiesta di archiviazione ritenendo l'insufficienza degli elementi rispetto alla sostenibilità dell'accusa in proiezione dibattimentale, dovrà motivare l'atto mettendo in rilievo i riscontri acquisiti rispetto a singoli episodi aggressivi, al fine di evitare una strumentale utilizzazione dell'atto definitorio nel parallelo contesto civile al quale dovrà essere trasmesso. Laddove invece non risulti la pendenza di alcun processo civile, il pubblico ministero che ha chiesto l'archiviazione potrebbe assumere l'iniziativa ex articolo 473-*bis*.13 codice di procedura civile chiedendo l'apertura di un procedimento *de potestate*; in caso di anticipata formazione della prova tramite incidente probatorio, il pubblico ministero deve immediatamente trasmetterne gli esiti al giudice civile per le determinazioni in punto di affido e custodia dei minori; il pubblico ministero deve esercitare un ruolo attivo nelle cause civili o assicurando la propria diretta partecipazione o comunque redigendo note e memorie, e producendo la documentazione di ritenuta utilità; nel caso di atti coperti da segreto, fatta salva l'ipotesi di disporne la desecretazione con atto motivato, il pubblico ministero potrà inoltrare al giudice civile una nota scritta riepilogativa dei fatti o informazioni non aventi carattere di riservatezza; il pubblico ministero dovrà valutare l'opportunità di nominare un proprio consulente tecnico di parte in caso di Consulenza tecnica d'ufficio disposta dall'autorità giudicante in tema di responsabilità genitoriale; analoghe esigenze e modalità di coordinamento devono essere affermate anche in relazione alla Procura della Repubblica per i minorenni. Tale coordinamento deve riguardare non solo i rapporti con il Tribunale per i minorenni ma anche con le Procure ordinarie.

In relazione a tale ultimo punto, per quanto specificamente attiene al rapporto tra Procura della Repubblica ordinaria e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, si segnala peraltro che l'asfittica previsione di cui all'articolo 609-*decies* c.p. (che obbligava il Procuratore della Repubblica a dare comunicazione al Tribunale per i minorenni dell'avvenuta iscrizione di procedimenti per i reati di cui agli articoli 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quinquies*, 601, 602, 609-bis, 609-*ter*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 609-*undecies*, commessi in danno di minori ovvero 609 quater ovvero ancora 572 e 612-*bis* c.p. se commessi in danno di minorenne o da uno dei genitori del minorenne in danno dell'altro genitore) è stata chiarita e superata dalla legge n. 159/2023 (cd. Decreto Caivano) che ha stabilito che in relazione all'iscrizione di un procedimento per una o più delle fattispecie sopraindicate e nelle circostanze ivi descritte, la comunicazione debba essere data dalla Procura ordinaria al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, con ciò sostanzialmente ratificando consolidate prassi operative concordate tra i citati uffici inquirenti tramite protocolli.

8. I RAPPORTI FAMILIARI AGLI EFFETTI DELLA LEGGE PENALE

8.1 Il prossimo congiunto

Art. 307 codice penale

L'articolo 307 del codice penale punisce la condotta di assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata.

La disposizione, al terzo comma, esclude la punibilità di chi commette il fatto in favore di un "*prossimo congiunto*"; al quarto comma, poi, stabilisce che: "*Agli effetti della legge penale, s'intendono per i prossimi congiunti gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti: nondimeno, nella denominazione di prossimi congiunti, non si comprendono gli affini, allorché sia morto il coniuge e non vi sia prole*".

L'esordio di quest'ultimo comma rende palese che qui la norma perde la limitata visuale dei commi precedenti per elevarsi ad una dimensione generale che fornisce la definizione di prossimo congiunto "*agli effetti della legge penale*" cioè quante volte sia dato di rinvenire, anche in altre disposizioni penali, la valorizzazione del concreto ambito soggettivo della categoria "*generale*", nella quale sono ricompresi gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, i fratelli e le sorelle, gli affini nello stesso grado, zii e nipoti[252].

In questi termini l'articolo 307 codice penale si riferisce al rapporto di affinità nella nozione comune attinta dalla concreta esperienza storica dei rapporti sociali e familiari, mentre non richiama le regole del diritto civile, dalle quali, anzi, si discosta, laddove fa cessare il rapporto di affinità alla morte del coniuge.

Il decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 6, ha modificato la definizione legale di "*prossimi congiunti*", dettata agli effetti della legge penale dall'art. 307, quarto comma, codice penale, inserendo nel relativo novero "*la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso*". Questa modifica, si legge nella Relazione, sarebbe necessaria in vista dell'attuazione della Direttiva UE 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che all'articolo 3 "*fa propria una definizione rilevante ai fini penali di familiari, che espressamente contempla accanto al coniuge una persona equiparata*", con un "*chiaro riferimento alla parte di un rapporto matrimoniale o para-matrimoniale analogo a quello derivante dall'unione civile ...*"[253].

L'art. 307, quattro comma, codice penale – pure a seguito del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 6 – non ricomprende i soggetti legati da vincoli familiari di fatto, essendo stata – l'estensione in parola – limitata alla parte di una unione civile tra persone dello stesso sesso[254].

---

[252] Nei casi di parentela naturale, è ovvio il rilievo attribuito dalla norma ai vincoli di sangue; ma anche nel caso degli affini, i vincoli di sangue finiscono per ricevere indiscutibile considerazione nella previsione normativa, perché ai sensi dell'articolo 307, ultimo comma, codice penale, l'affinità cessa di avere rilevanza (e l'affine non può annoverarsi tra i prossimi congiunti) allorché sia morto il coniuge e non vi sia prole; cioè quando anteriormente al reato, sia venuto a mancare il consanguineo che veicola il rapporto di affinità del colpevole con l'altro soggetto considerato nella fattispecie tipica; e quando manchi, inoltre, tra gli affini, alla stregua della seconda ipotesi, il legame di sangue dipendente dalla generazione del fratello o della sorella unilaterale (Cass. pen., sez. II, 8 aprile 2010, n. 19668).

[253] La modifica della definizione di cui all'articolo 307 codice penale, come si legge nella Relazione, si riflette sulle disposizioni penali nelle quali ricorre il concetto di "*prossimo congiunto*"; vengono in rilievo, quanto agli effetti "*in bonam partem*": le circostanze attenuanti per la procurata evasione (articolo 386, quarto comma, codice penale) e per la procurata inosservanza di pene o misure di sicurezza (articolo 390, secondo comma e articolo 391, primo comma, codice penale); la citata scusante relativa ai delitti contro l'amministrazione della giustizia (ad es., falsa testimonianza) commessi a favore di un prossimo congiunto (articolo 384 codice penale); le cause di non punibilità relative ai fatti di assistenza ai partecipi di cospirazione o banda armata, o agli associati per delinquere (articolo 307, terzo comma, codice penale e articolo 418, terzo comma, codice penale).

[254] Così Cass. pen., sez. I, 14 settembre 2021, n. 4641.

8.2 Il rapporto di parentela, di coniugio e di uniti civilmente

Art. 540 codice penale

Agli effetti della legge penale, quando il rapporto di parentela è considerato come elemento costitutivo o come circostanza aggravante o attenuante o come causa di non punibilità, la filiazione fuori del matrimonio è equiparata alla filiazione nel matrimonio.

Il rapporto di filiazione fuori del matrimonio è stabilito osservando i limiti di prova indicati dalla legge civile, anche se per effetti diversi dall'accertamento dello stato delle persone.

Art. 574-*ter* codice penale

Agli effetti della legge penale il termine "matrimonio" si intende riferito anche alla costituzione di un'unione civile tra persone dello stesso sesso. Quando la legge penale considera la qualità di coniuge come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un reato essa si intende riferita anche alla parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso[255].

9. Le fattispecie di reato

L'analisi che segue è finalizzata a individuare le fattispecie di reato poste direttamente o indirettamente a tutela delle donne, alla luce delle indicazioni della giurisprudenza di legittimità, così da avere un quadro completo delle condotte penalmente rilevanti, nella consapevolezza che, anche in ragione della c.d. riserva di codice[256], non possono essere sottratte dalla loro sede naturale (codice penale) ma ciò non impedisce che possano, per ragioni sistematiche, essere richiamate all'interno di un testo unico della violenza di genere.

9.1 La violazione dei provvedimenti di allontanamento e del divieto di avvicinamento

Art. 387-*bis* codice penale

Chiunque, essendovi legalmente sottoposto, violi gli obblighi o i divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari di cui agli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale o dall'ordine di cui all'articolo 384-*bis* del medesimo codice è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e sei mesi. La stessa pena si applica a chi elude l'ordine di protezione previsto dall'articolo 342-*ter*, primo comma, del codice civile, ovvero un provvedimento di eguale contenuto assunto nel procedimento di separazione personale dei coniugi o nel procedimento di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Ai fini della configurabilità del reato, introdotto dall'articolo 4 della legge n. 69 del 2019 (c.d. Codice Rosso), è ininfluente l'assoluzione dal reato per il quale è stata applicata la misura (così come l'improcedibilità per remissione della querela o l'eventuale annullamento in sede di riesame della misura cautelare), anche alla luce del suo carattere plurioffensivo perché il bene giuridico protetto si individua sia nella tutela della vittima, sotto il profilo fisico, psichico ed economico, sia

[255] L'effetto della riforma apportata dal decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 6, sul piano delle norme penali è stato duplice: da un lato, attrarre le unioni civili nello statuto penale della tradizionale famiglia legittima eterosessuale; dall'altro lato, non intervenire sulle coppie di fatto, rispetto alle quali rimane fermo lo stato della discussione antecedente alla riforma; prescindendo dai casi nei quali il legislatore vi ha dato espressa rilevanza come, ad esempio, nell'ipotesi del reato di maltrattamenti, sono infatti minime nella Legge Cirinnà le novità che interessano il ramo penalistico dell'ordinamento relativamente alle convivenze di fatto.

[256] A norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

nella corretta esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

La *ratio* della norma corrisponde alla necessità di maggior tutela della vittima di reati di violenza di genere, conformemente a quanto previsto dall'intera legge, allorché vengano applicate misure cautelari non custodiali (articoli 282-*bis* e 282-*ter* codice di procedura penale) o la misura precautelare di cui all'articolo 384-*bis* codice procedura penale che sono fondate esclusivamente sulla spontanea osservanza dell'indagato imputato e hanno, quindi, una minore efficacia in termini di prevenzione e reiterazione della condotta criminosa[257].

L'articolo 2 della legge 27 settembre 2021, n. 134 (legge delega Cartabia) ha modificato il testo del comma 2, lettera l-ter, dell'articolo 380 codice di procedura penale, sull'arresto obbligatorio in flagranza, aggiungendo, al preesistente richiamo al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi e a quello di atti persecutori, il riferimento ai delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa previsti dall'articolo 387-*bis* codice penale. Di conseguenza, l'arresto obbligatorio in flagranza è attualmente disposto per tale ultima fattispecie, nonostante essa preveda, nel minimo edittale, la comminatoria di sei mesi di reclusione, inferiore al limite di cinque anni, disposto dall'articolo 380, primo comma, codice di procedura penale[258].

9.2 La mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice

Art. 388 codice penale

Chiunque, per sottrarsi all'adempimento degli obblighi nascenti da un provvedimento dell'autorità giudiziaria, o dei quali è in corso l'accertamento dinanzi all'autorità giudiziaria stessa, compie, sui propri o sugli altrui beni, atti simulati o fraudolenti, o commette allo stesso scopo altri fatti fraudolenti, è punito, qualora non ottemperi all'ingiunzione di eseguire il provvedimento, con la reclusione fino a tre anni o con la multa da euro 103 a euro 1.032.

La stessa pena si applica a chi elude l'esecuzione di un provvedimento del giudice civile, ovvero amministrativo o contabile, che concerna l'affidamento di minori o di altre persone incapaci, ovvero prescriva misure cautelari a difesa della proprietà, del possesso o del credito[259].

---

[257] Cass. pen., sez. VI, 28 marzo 2023, n. 19442.

[258] Cass. pen., sez. VI, 12 settembre 2022, n. 36775.

[259] Cass. pen., sez. VI, 11 luglio 2023, n. 38126. Quanto poi alla condotta tipica del reato in questione, la più recente giurisprudenza di legittimità ha dato continuità all'orientamento secondo cui il mero inadempimento del provvedimento del giudice nella suddetta materia non integra il reato di cui all'art. 388, secondo comma, codice penale, occorrendo che il genitore si sottragga, con atti fraudolenti o simulati, all'obbligo di consentire le visite dell'altro genitore non affidatario (o collocatario), ostacolandole attraverso comportamenti implicanti un inadempimento in mala fede (Cass. pen., sez. VI, 31 gennaio 2023, n. 10905; Cass. pen., sez. VI, 19 febbraio 2020, n. 12976). Questa più recente esegesi valorizza il dato letterale del tratto tipico della condotta penalmente rilevante della fattispecie di cui all'articolo 388, secondo comma, codice penale – la "elusione" – che evidentemente non può essere equiparata ad ogni inadempimento del provvedimento del giudice in materia di affidamento dei minori. Occorre, pertanto, che il genitore si sottragga all'obbligo di consentire l'esercizio di visita con condotte pretestuose fraudolente o simulate, ovvero con l'adozione di comportamenti in concreto volti a rendere, senza alcuna ragione, le occasioni di incontro più difficoltose. Questa impostazione è coerente con l'insegnamento delle Sezioni Unite (Cass. pen., sez. un., 27 settembre 2007, n. 36692), là dove hanno chiarito che le previsioni incriminatrici di cui ai primi due commi dell'art. 388 codice penale tutelano la "effettività" della tutela giurisdizionale e che oggetto del presidio penale non è la mera inosservanza ma la elusione del provvedimento del giudice, consistente in condotte accompagnate da atti fraudolenti o simulati finalizzati ad evitare l'adempimento, sempre che non si tratti di comportamento che richieda l'infungibile *facere* dell'obbligato (Cass. pen., sez. VI, 11 luglio 2023, n. 38126).

La stessa pena si applica a chi elude l'esecuzione di un provvedimento del giudice che prescriva misure inibitorie o correttive a tutela dei diritti di proprietà industriale. Il colpevole è punito a querela della persona offesa.

9.3 L'istigazione a delinquere

Art. 414 codice penale

Chiunque pubblicamente istiga a commettere uno o più reati è punito, per il solo fatto dell'istigazione: 1) con la reclusione da uno a cinque anni, se trattasi di istigazione a commettere delitti; 2) con la reclusione fino a un anno, ovvero con la multa fino a 206 euro, se trattasi di istigazione a commettere contravvenzioni. Se si tratta di istigazione a commettere uno o più delitti e una o più contravvenzioni, si applica la pena stabilita nel numero 1.

Alla pena stabilita nel numero 1 soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti. La pena è aumentata se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici[260].

Si tratta di un reato di pericolo concreto e non presunto e richiede di conseguenza per la sua configurazione un comportamento che sia ritenuto concretamente idoneo, sulla base di un giudizio *ex ante*, a provocare la commissione di delitti[261].

9.3.1 L'istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia

Art. 414-*bis* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, con qualsiasi mezzo e con qualsiasi forma di espressione, pubblicamente istiga a commettere, in danno di minorenni, uno o più delitti previsti dagli articoli 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*quinquies* codice penale è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni. Alla stessa pena soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti previsti dai medesimi reati.

Ai fini della configurabilità della fattispecie in esame, sotto il profilo obiettivo, occorre che il messaggio istighi a commettere uno dei reati di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*quinquies*, "*in danno di minorenni*". L'istigazione rileva per il suo contenuto oggettivo, indipendentemente dalla specifica intenzione dell'autore della condotta. Invero, il terzo comma dell'art. 414-*bis* codice penale precisa: "*Non possono essere invocate, a propria scusa, ragioni o finalità di carattere artistico, letterario, storico o di costume*". Ora, escludendo qualunque rilevanza alle finalità perseguite dall'agente, il legislatore evidenzia che, ai fini della configurabilità del delitto contestato, ciò che conta, sotto il profilo "*materiale*", è il significato obiettivo dell'espressione impiegata. Ai fini dell'integrazione dell'elemento oggettivo, poi, l'istigazione deve avvenire "*pubblicamente*"[262].

---

[260] Fuori dei casi di cui all'articolo 302 codice civile, se l'istigazione o l'apologia riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità la pena è aumentata della metà; la pena è aumentata fino a due terzi se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

[261] Cass. pen., sez. I, 9 gennaio 2024, n. 17567.

[262] Per definire i limiti di tale nozione, soccorre l'articolo 266, quarto comma, codice penale, il quale indica quando, "*(a)gli effetti della legge penale, il reato si considera avvenuto pubblicamente".* In particolare, secondo la disposizione

Infine, l'istigazione deve essere "*concretamente*" idonea ad indurre altri alla commissione dei reati evocati e deve essere accertata in relazione alla specifica vicenda sulla base di accettabili massime di esperienza[263].

Inoltre, il delitto di istigazione o apologia a pratiche di pedofilia e di pedopornografia è un reato di pericolo concreto, richiedendo l'effettiva idoneità della condotta ad indurre altri alla commissione di reati analoghi a quelli istigati o di cui si è fatta apologia, e a dolo generico, essendo del tutto irrilevanti il fine particolare perseguito e i motivi dell'agire[264]. Ciò è del tutto convergente con la consolidata elaborazione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità in tema di delitti di istigazione a delinquere e di apologia di reato configurabili solo quando si tratti di manifestazioni di pensiero che, per le loro modalità, integrino un "*comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti*"[265]. La sussistenza del requisito della "*concreta*" idoneità del comportamento di istigazione a provocare la commissione di delitti deve essere accertata nel singolo caso[266].

La verifica, inoltre, proprio perché diretta ad appurare il pericolo concreto della genesi del proposito criminoso in altre persone, deve essere compiuta sulla base di un giudizio *ex ante*, secondo il criterio della prognosi postuma, e cioè avendo riferimento alla situazione che si presentava all'imputato al momento del compimento degli atti, in base alle condizioni prevedibili del caso[267].

9.4 Gli atti osceni

Art. 527 codice penale

Chiunque, in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti osceni è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000. Si applica la pena della reclusione da quattro mesi a quattro anni e sei mesi se il fatto è commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori e se da ciò deriva il pericolo che essi vi assistano. Se il fatto avviene per colpa, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 51 euro a 309 euro.

Per costante giurisprudenza di legittimità, per integrare il reato – tipicamente di pericolo concreto – è sufficiente che il fatto sia commesso in luoghi in cui vi sia la significativa probabilità della presenza di minori[268]; per contro, non occorre accertare l'effettiva presenza di questi soggetti nello stesso posto, come invece affermato da una isolata pronuncia[269], alla luce sia del tenore

citata, il reato si considera avvenuto pubblicamente quando il fatto è commesso *"col mezzo della stampa o con altro mezzo di propaganda*".

[263] Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2024, n.14953.

[264] Cass. pen., sez. III, 4 maggio 2021, n. 23943.

[265] Così, nella giurisprudenza costituzionale, Corte cost., ord. n. 56 del 2023, e Corte Cost., sent. n. 65 del 1979; cfr., inoltre, nella giurisprudenza di legittimità, tra le tante, Cass. pen., sez. V, 12 settembre 2019, n. 48247; Cass. pen., sez. II, 29 marzo 2018, n. 26315.

[266] Così Corte Cost., ord. n. 56 del 2023, con riferimento al reato di istigazione a delinquere di cui all'art. 414 codice penale.

[267] Cfr., per questo criterio, di comune impiego con riferimento ai reati di pericolo concreto, tra le tante, Cass. pen., sez. II, 12 luglio 2019, n. 36311 e Cass. pen., sez. V, 28 marzo 2017, n. 37196.

[268] Cfr., tra le altre, Cass. pen., sez. III, 11 novembre 2020, n. 2903; Cass. pen., sez. III, 22 luglio 2020, n. 26080.

[269] Cass. pen., sez. III, 20 settembre 2019, n. 43542.

letterale della previsione (che non richiede la verifica di tale elemento), sia del richiamo in essa alla "*abituale*" frequentazione di "*luoghi*" (e non, dunque, alla concreta frequentazione di uno specifico luogo), che – come tale – implica soltanto una verifica in ordine alla significativa probabilità della presenza di soggetti minori di età, in linea con la già ricordata natura di reato di pericolo.

Ai fini della sussistenza della fattispecie, dunque, per "*luogo abitualmente frequentato da minori*" si intende non un sito semplicemente aperto o esposto al pubblico dove si possa trovare un minore, bensì un luogo nel quale, sulla base di una attendibile valutazione statistica, la presenza di più soggetti minori di età ha carattere elettivo e sistematico[270]: tra questi, rientrano sia i luoghi riconoscibili come tali per vocazione strutturale (ad esempio, scuole, impianti sportivi, ludoteche), sia quelli che, per elezione specifica, risultano di volta in volta scelti da minori come punto abituale di incontro o di socializzazione, lì trattenendosi per un tempo non breve.

9.5 Lo sfruttamento della prostituzione

Art. 3 legge 20 febbraio 1958, n. 75

È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 258 euro a 10.329 euro salvo in ogni caso l'applicazione dell'art. 240 del codice penale:

1) chiunque abbia la proprietà o l'esercizio, sotto qualsiasi denominazione, di una casa di prostituzione, o comunque la controlli, o diriga, o amministri, ovvero partecipi alla proprietà, esercizio, direzione o amministrazione di essa;

2) chiunque, avendo la proprietà o l'amministrazione di una casa od altro locale, li conceda in locazione a scopo di esercizio di una casa di prostituzione;

3) chiunque, essendo proprietario, gerente o preposto a un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze o qualunque locale aperto al pubblico od utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all'interno del locale stesso, si danno alla prostituzione;

4) chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione, o ne agevoli a tal fine la prostituzione;

5) chiunque induca alla prostituzione una donna di età maggiore, o compia atti di lenocinio, sia personalmente in luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia a mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità;

6) chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza;

7) chiunque esplichi un'attività in associazioni e organizzazioni nazionali ed estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione, ovvero in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l'azione o gli scopi delle predette associazioni od organizzazioni;

8) chiunque in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui[271].

---

[270] V., tra le altre, Cass. pen., sez. III, 21 settembre 2017, n. 56075; Cass. pen., sez. III, 18 ottobre 2016, n. 30798.

[271] Il delitto di reclutamento di persone al fine di far loro esercitare il meretricio concorre con quello di sfruttamento della prostituzione, sia per la diversità dell'elemento oggettivo, essendo la condotta, nell'un caso, preordinata al successivo esercizio della prostituzione da parte di terzi e, nell'altro, conseguente al compimento degli atti di meretricio,

Art. 4 legge 20 febbraio 1958, n. 75

La pena è raddoppiata:

1) se il fatto è commesso con violenza minaccia, inganno;

2) se il fatto è commesso ai danni di persona in istato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata;

3) se il colpevole è un ascendente, un affine in linea retta ascendente, il marito, il fratello, o la sorella, il padre o la madre adottivi, il tutore;

4) se al colpevole la persona è stata affidata per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza, di custodia;

5) se il fatto è commesso ai danni di persone aventi rapporti di servizio domestico o d'impiego;

6) se il fatto è commesso da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni;

7) se il fatto è commesso ai danni di più persone;

8) se il fatto è commesso ai danni di una persona tossicodipendente.

Premesso che l'esercizio della prostituzione volontaria non ha natura di diritto inviolabile, quale forma di estrinsecazione della libertà di autodeterminazione sessuale essendo nient'altro che un mezzo per conseguire un profitto, la locuzione "*ai danni*", ai fini della configurabilità delle circostanze aggravanti, non indica un danno concreto, patrimoniale o anche morale, ma esprime l'offesa che assume carattere di maggiore gravità quando il fatto è commesso in danno delle persone indicate nella citata disposizione, equivalendo detta espressione a "*in confronto di*"[272].

Art. 537 codice penale

I delitti sono punibili anche se commessi da un cittadino in territorio estero.

Art. 538 codice penale

Alla condanna per il delitto può essere aggiunta una misura di sicurezza detentiva.

9.6 La bigamia

Art. 556 codice penale

Chiunque, essendo legato da matrimonio avente effetti civili, ne contrae un altro, pur avente effetti civili, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Alla stessa pena soggiace chi, non essendo coniugato, contrae matrimonio con persona legata da matrimonio avente effetti civili. La pena è aumentata se il colpevole ha indotto in errore la persona, con la quale ha contratto matrimonio, sulla libertà dello stato proprio o di lei. Se il matrimonio, contratto precedentemente dal bigamo, è dichiarato nullo, ovvero è annullato il secondo matrimonio per causa diversa dalla bigamia, il reato è estinto, anche rispetto a coloro che sono concorsi nel reato, e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali.

Oggetto specifico della tutela penale prevista dal reato è l'interesse dello Stato a garantire l'ordinamento giuridico familiare, per quanto attiene all'istituto del matrimonio monogamico, un interesse accentuato dal riconoscimento costituzionale della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.).

---

sia per la differente "*ratio incriminatrice*", perseguendo la prima fattispecie il fine di contrastare il diffondersi della prostituzione ed essendo l'altra finalizzata a sanzionare chi consapevolmente trae guadagno, valutabile in termini economici, dall'altrui esercizio dell'anzidetta attività (Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2023, n. 19973).

[272] Così Cass. pen., sez. III, 27 ottobre 2021, n.9728; Cass. pen., sez. III, 25 novembre 2020, n. 2918.

Art. 557 codice penale

Il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui è sciolto uno dei due matrimoni o è dichiarato nullo il secondo per bigamia.

9.7 L'induzione al matrimonio mediante inganno

Art. 558 codice penale

Chiunque, nel contrarre matrimonio avente effetti civili, con mezzi fraudolenti occulta all'altro coniuge l'esistenza di un impedimento che non sia quello derivante da un precedente matrimonio è punito, se il matrimonio è annullato a causa dell'impedimento occultato, con la reclusione fino a un anno ovvero con la multa da 206 euro a 1.032 euro.

9.7.1 La costrizione o induzione al matrimonio e i reati culturalmente orientati

Il reato di costrizione o induzione al matrimonio, introdotto dall'art. 7 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso), impone una disamina della tematica della c.d. difesa culturale.

Art. 558-*bis* codice penale

Chiunque, con violenza o minaccia, costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La stessa pena si applica a chiunque, approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile[273]. Tali disposizioni si applicano 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.

Con la formula "*reati culturali*" viene tradotto in termini giuridici il conflitto che si determina tra ordinamenti di tipo consuetudinario tradizionale e ordinamenti di tipo statuale in presenza di un comportamento tenuto da un soggetto che si riconosce in un gruppo culturale minoritario che accetta tale comportamento come normale ovvero lo approva o addirittura lo incoraggia, in quanto lo considera conforme alle consuetudini ed alle tradizioni religiose o sociali costituenti la cifra identitaria del gruppo medesimo, ma che, invece, è considerato illecito dall'ordinamento giuridico – indubbiamente espressione della cultura dominante – vigente nel luogo in cui il suddetto comportamento viene tenuto. Semplificando, il problema può definirsi quello della rilevanza di un conflitto normativo determinato dall'antinomia tra la norma penale e una regola di matrice culturale ai fini dell'affermazione della responsabilità di colui che ha violato la prima per conformarsi alla seconda. Non è dubbio che il "*fattore culturale*" sia in grado di percorrere trasversalmente la struttura del reato, potendo intersecare tanto il profilo della tipicità del fatto e della sua offensività, come quello dell'antigiuridicità, ma altresì quelli della colpevolezza e della commisurazione del trattamento sanzionatorio, quantomeno nella prospettiva della personalizzazione del giudizio di colpevolezza, della funzione rieducativa e risocializzante della pena e di un approccio sostanziale al

[273] La pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni diciotto. La pena è da due a sette anni di reclusione se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni quattordici.

principio di uguaglianza[274].

In proposito la giurisprudenza di legittimità ha espresso orientamenti apparentemente non del tutto omogenei, ma che in realtà rivelano una evoluzione nell'approccio alla complessa tematica.

In molti casi la rilevanza del "*fattore culturale*" è stata radicalmente esclusa a qualunque livello, manifestandosi così la preoccupazione di parte della giurisprudenza che l'indefettibile e uniforme applicazione nei confronti di tutti i possibili destinatari delle norme penali possa subire cedimenti in favore della valorizzazione della specificità culturale dell'autore di fatti normotipo e che pertanto venga vanificato il potenziale intimidatorio e di orientamento comportamentale delle medesime[275].

A fronte di un indirizzo che in apparenza propugna posizioni più "*assimilazioniste*", rivendicando la incondizionata preminenza delle norme statuali sulla specificità culturale di cui l'agente è portatore e che, in ipotesi, ha ispirato la sua condotta, si registrano nella produzione della Suprema Corte anche pronunzie che hanno invece riconosciuto rilevanza a tale specificità[276].

In realtà, come accennato, giurisprudenza di legittimità ha nel tempo consolidato un diverso approccio al tema, sfuggendo all'alternativa che, con estrema semplificazione, viene identificata in quella tra assimilazionismo e relativismo multiculturale[277].

Viene dunque sostanzialmente riconosciuto che, dal regime di pluralismo confessionale e culturale delineato dalla nostra Costituzione, agli articoli 2 e 8[278], così come da numerose fonti sovranazionali – tra cui gli articoli 8, 9 e 14 CEDU, la Convenzione ONU di Parigi del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, ratificata dall'Italia con la legge 19 febbraio 2007, n. 19 e l'articolo 22 della Carta di Nizza – discende il diritto del singolo alla tutela della propria identità culturale e religiosa, ma al contempo viene ribadito che, secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza costituzionale, tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri, in quanto la tutela deve essere sempre "*sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto*

[274] Cass. pen., sez. V, 13 maggio 2021, n. 30538.

[275] In tal senso alcune pronunzie hanno affermato l'irrilevanza del carattere consuetudinario di determinati comportamenti nell'ambito di culture minoritarie, sottolineando come la consuetudine può assumere efficacia scriminante solo in quanto venga richiamata da una legge, secondo il principio di gerarchia delle fonti di cui all'art. 8 disp. prel. c.c. (Cass. pen., sez. III, 26 ottobre 2006, n. 2841) ovvero si sono appellate a una lettura rigorosamente formale del principio di eguaglianza e di pari dignità sociale, ritenuto uno sbarramento invalicabile contro l'introduzione di diritto o di fatto nella società civile di consuetudini, prassi o costumi con esso assolutamente incompatibili (Cass. pen., sez. VI, 8 novembre 2002, n. 55). In altri casi si è più esplicitamente affermato l'obbligo per chi si inserisca volontariamente in un contesto culturale diverso da quello originario di conformare i propri valori a quelli dell'ordinamento "*ospitante*", verificando preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che lo regolano (Cass. pen., sez. I, 31 marzo 2017, n. 24084; Cass. pen., sez. V, 15 giugno 2012, n. 37638).

[276] Così, ad esempio, Cass. pen., sez. VI, 22 giugno 2011, n. 43636, in tema di esercizio abusivo della professione medica, ha ritenuto scusabile l'*ignorantia legis* caduta sulla norma extrapenale integratrice anche in ragione del fattore culturale, mentre Cass. pen., sez. I, 4 dicembre 2013, n. 51059, ha valorizzato il movente culturale-religioso al fine di escludere la configurabilità dell'aggravante dei futili motivi in relazione ad un caso di tentato omicidio.

[277] In tal senso si è osservato come l'interferenza del movente culturale sugli elementi strutturali del reato debba essere valutata nell'ottica "*dell'attento bilanciamento tra il diritto pure inviolabile, del soggetto agente a non rinnegare le proprie tradizioni culturali, religiose, sociali ed i valori offesi o posti in pericolo dalla sua condotta*" (così Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2018, n. 29613).

[278] Corte Cost. n. 63 del 2016, Corte Cost. n. 440 del 1995 e Corte Cost. n. 203 del 1989.

tra loro"[279], perché altrimenti si verificherebbe una "*illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona*"[280]. Ed è dunque prevalentemente in tale ottica che la Suprema Corte ha escluso la configurabilità di una "*scriminante culturale*" in tutti quei casi in cui l'esercizio del diritto dell'agente a rimanere fedele alle regole sociali del proprio gruppo identitario di riferimento si traduce nella negazione dei beni e dei diritti fondamentali configurati dall'ordinamento costituzionale presidiati dalle norme penali violate[281].

Orientamento questo che, oltre ad essere in linea con i principi affermati dal giudice delle leggi ed anche dalla Corte EDU[282], è conforme allo stesso articolo 2 della citata Convenzione di Parigi del 2005, per cui la protezione del diritto alla diversità culturale stabilito dalla stessa non può essere invocata per violare i diritti umani e le libertà fondamentali come consacrati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo o garantiti dal diritto internazionale o per limitarne la portata.

L'esclusione dell'incidenza del "*fattore culturale*" sulla rilevanza penale della condotta lesiva di beni fondamentali, nelle sue oggettive connotazioni considerata, non impedisce in astratto che lo stesso fattore possa assumere invece rilevanza in riferimento ad altri elementi strutturali del reato ovvero alla determinazione del trattamento sanzionatorio, sia con riferimento alla commisurazione della pena all'interno della cornice edittale, che al riconoscimento delle attenuanti generiche ovvero di altre attenuanti comuni o speciali ove configurabili. A tal fine, è necessario valutare la natura della regola culturale in adesione alla quale la condotta è stata posta in essere – se cioè di matrice religiosa, consuetudinaria o positiva (prevista cioè dall'ordinamento giuridico di eventuale originaria appartenenza) – nonché il suo carattere vincolante per l'agente, ma altresì il livello di integrazione di quest'ultimo nel contesto sociale dominante.

9.9 L'incesto

Art. 564 codice penale

Chiunque, in modo che ne derivi pubblico scandalo, commette incesto con un discendente o un ascendente, o con un affine in linea retta, ovvero con una sorella o un fratello, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è della reclusione da due a otto anni nel caso di relazione incestuosa. Se l'incesto è commesso da persona maggiore di età con persona minore degli anni diciotto, la pena è aumentata per la persona maggiorenne. La condanna pronunciata contro il genitore importa la decadenza dalla responsabilità genitoriale.

9.10 Gli attentati alla morale famigliare commessi col mezzo della stampa periodica

Art. 565 codice penale

Chiunque nella cronaca dei giornali o di altri scritti periodici, nei disegni che ad essa si

[279] Corte Cost. n. 264 del 2012.
[280] Corte Cost. n. 85 del 2013, Corte Cost. n. 58 del 2018 e Corte Cost. n. 33 del 2021.
[281] Cass. pen., sez. VI, 8 novembre 2002, n. 55; Cass. pen., sez. VI, 26 novembre 2008, n. 46300; Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2015, n. 14960; Cass. pen., sez. V, 15 giugno 2012, n. 37638; Cass. pen., sez. III, 12 dicembre 2019, n. 8986; Cass. pen., sez. III, 20 novembre 2019, n. 7590; Cass. pen., sez. VI, 16 gennaio 2020, n. 14043.
[282] Cfr. Sahin c. Turchia del 10 novembre 2005; Eweida e altri c. Regno Unito del 15 gennaio 2013.

riferiscono, ovvero nelle inserzioni fatte a scopo di pubblicità sugli stessi giornali o scritti, espone o mette in rilievo circostanze tali da offendere la morale famigliare, è punito con la multa da 103 euro a 516 euro.

9.11 La violazione degli obblighi di assistenza famigliare

Art. 570 codice penale

Chiunque, abbandonando il domicilio domestico, o comunque serbando una condotta contraria all'ordine o alla morale delle famiglie, si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale o alla qualità di coniuge, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da 103 euro a 1.032 euro.

Le dette pene si applicano congiuntamente a chi: 1) malversa o dilapida i beni del figlio minore o del coniuge; 2) fa mancare i mezzi di sussistenza ai discendenti di età minore, ovvero inabili al lavoro, agli ascendenti o al coniuge, il quale non sia legalmente separato[283].

La causa di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto non si applica al reato di omesso versamento del contributo al mantenimento dei figli minori, essendo l'abitualità del comportamento ostativa al riconoscimento del beneficio e non rilevando la particolare tenuità di ogni singolo inadempimento, in presenza di un reato "*a consumazione prolungata*" in cui ciascuna omessa contribuzione aggrava l'offesa al bene giuridico tutelato[284].

Art. 570-*bis* codice penale

Le pene previste dall'articolo 570 codice penale si applicano al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli.

Il reato è configurabile solo in presenza di una condotta caratterizzata da un inadempimento serio e che si sia protratto per un periodo di tempo sufficiente da incidere in modo apprezzabile sull'entità dei mezzi economici che il soggetto obbligato è tenuto a fornire e non può essere integrato da una qualsiasi forma di inadempimento di natura civilistica[285].

La dichiarazione giudiziale di decadenza dalla responsabilità genitoriale non elide l'obbligo del genitore di provvedere al mantenimento della prole, il quale è collegato esclusivamente al perdurare dello *status* di figlio[286].

9.11.1 L'inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori

Con la legge n. 159 del 13 novembre 2023, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale,

[283] Il delitto è punibile a querela della persona offesa salvo nei casi previsti dal numero 1 e, quando il reato è commesso nei confronti dei minori, dal numero 2.
[284] Cass. pen., sez. VI, 17 aprile 2024, n.17855; Cass. pen., sez. VI, 20 aprile 2022, n. 20941; Cass. pen., sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 11780; Cass. pen., sez. II, 10 maggio 2016, n. 23020, in senso difforme Cass. pen., sez. VI, 28 gennaio 2020, n. 5774.
[285] Cass. pen., sez. VI, 14 marzo 2024, n. 21068.
[286] Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 2023, n. 43311.

è stato introdotto nel codice penale il delitto di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori[287].

Art. 570-*ter* codice penale

Il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 1 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a due anni.

Il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito ai sensi dell'articolo 114, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, per assenze ingiustificate del minore durante il corso dell'anno scolastico tali da costituire elusione dell'obbligo di istruzione, non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore o non giustifica con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, l'assenza del minore dalla scuola, o non ve lo presenta entro una settimana dall'ammonizione, è punito con la reclusione fino a un anno.

9.12 L'abuso dei mezzi di correzione o di disciplina

Art. 571 codice penale

Chiunque abusa dei mezzi di correzione o di disciplina in danno di una persona sottoposta alla sua autorità, o a lui affidata per ragione di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, ovvero per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito, se dal fatto deriva il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente, con la reclusione fino a sei mesi. Se dal fatto deriva una lesione personale, si applicano le pene stabilite negli articoli 582 e 583 codice penale, ridotte a un terzo; se ne deriva la morte, si applica la reclusione da tre a otto anni.

Il reato presuppone sì l'eccesso nell'uso di mezzi di correzione o di disciplina in sé giuridicamente leciti, ma tali non possono considerarsi gli atti che, pur ispirati da un *animus corrigendi*, sono connotati dall'impiego di violenza fisica o psichica; infatti, le condotte connotate da modalità aggressive sono incompatibili con l'esercizio lecito del potere correttivo ed educativo, che mai deve deprimere l'armonico sviluppo della personalità del minore.

Dunque, l'uso di qualunque forma di violenza a scopi educativi esula dal perimetro applicativo della norma: ciò sia per il primato che l'ordinamento attribuisce alla dignità della persona, anche del minore, ormai soggetto titolare di diritti e non più, come in passato, semplice oggetto di protezione (se non addirittura di disposizione) da parte degli adulti; sia perché non può perseguirsi, quale meta educativa, un risultato di armonico sviluppo di personalità, sensibile ai valori di pace, di tolleranza, di connivenza utilizzando un mezzo violento che tali fini contraddice[288].

9.13 I maltrattamenti contro familiari e conviventi

[287] L'introduzione della norma ha comportato la contestuale abrogazione dell'art. 731 c.p. concernente la contravvenzione di inosservanza dell'obbligo scolastico che puniva con l'ammenda fino a 30 euro chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza di un minore, ometteva, senza giusto motivo, d'impartirgli o di fargli impartire l'istruzione elementare.

[288] In questi termini, da ultimo, Cass. pen., sez. VI, 28 febbraio 2023, n. 17558.

Art. 572 codice penale

Chiunque, fuori dei casi dell'abuso dei mezzi di correzione o di disciplina, maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione da tre a sette anni. La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso in presenza o in danno di persona minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità come definita ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero se il fatto è commesso con armi.

Se dal fatto deriva una lesione personale grave, si applica la reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da sette a quindici anni; se ne deriva la morte, la reclusione da dodici a ventiquattro anni.

Il minore di anni diciotto che assiste ai maltrattamenti si considera persona offesa dal reato.

Si tratta di un reato contro la famiglia (segnatamente contro l'assistenza familiare) il cui bene giuridico protetto è costituito dai congiunti interessi dello Stato alla tutela della famiglia da comportamenti vessatori e violenti e dell'interesse delle persone facenti parte della famiglia alla difesa della propria incolumità fisica e psichica.

È inoltre un reato necessariamente abituale, caratterizzandosi per la sussistenza di una serie di fatti, per lo più commissivi, ma anche omissivi che, isolatamente considerati potrebbero anche essere non punibili, acquistando rilevanza penale per effetto della loro reiterazione nel tempo.

Tali comportamenti possono consistere in percosse, lesioni, ingiurie, minacce, privazioni e umiliazioni imposte alla vittima, ma anche in atti di disprezzo e di offesa alla sua dignità, che si risolvano in vere e proprie sofferenze morali idonei ad imporre alla persona offesa un regime di vita vessatorio, mortificante e insostenibile.

Costituisce ormai orientamento pacifico della giurisprudenza di legittimità quello secondo il quale il reato è integrato allorché siano compiuti più atti, delittuosi o meno, di natura vessatoria tali da determinare nella vittima sofferenze fisiche o morali[289].

Il sostrato normativo sovranazionale su cui si fonda detta interpretazione, che non richiede l'illiceità in sé dei singoli episodi, già puntualmente richiamato e approfondito dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 10959 del 20 gennaio 2016, è dato innanzitutto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (detta Convenzione di Istanbul), ratificata senza riserve con legge 27 giugno 2013, n. 77, da ritenere il più importante strumento, giuridicamente vincolante, volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza che, nel suo Preambolo, richiamandone "*la natura strutturale*" la qualifica come "*uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini*". Attraverso questa chiave di lettura, dal respiro più ampio, per cui il diritto delle donne di vivere libere dalla violenza costituisce "*un diritto umano*" (articolo 3 della Convenzione), diventa inammissibile l'interpretazione limitativa e ridimensionante di confinare il reato di maltrattamenti in famiglia, ai soli casi in cui vi siano continuative forme di violenza fisica, omettendo del tutto la

[289] Cass. pen., sez. VI, 25 settembre 2019, n. 45309; Cass. pen., sez. VI, 12 giugno 2018, n. 3253; Cass. pen., sez. VI, 10 marzo 2013, n. 13422.

valutazione di forme ancor più pregnanti, ma meno visibili, come la violenza psicologica o la violenza economica[290]. D'altra parte è stata proprio la lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata del delitto in esame, fornita dalla giurisprudenza di legittimità, ad avere evitato l'obbligo dello Stato di adeguare il nostro ordinamento alla Convenzione di Istanbul per perseguire la violenza nei confronti delle donne in contesto familiare.

In questi termini si è espresso lo stesso GREVIO (*Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence*, gruppo di esperti del Consiglio d'Europa incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte degli Stati membri che l'hanno sottoscritta) che, nel primo Rapporto sull'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Italia (presentato il 13 gennaio 2020), a legislazione sostanzialmente invariata sul punto (visto che l'articolo 572 codice penale, aldilà di specifici interventi, nella descrizione della condotta risale al 1930), ha valutato positivamente che la violenza domestica, la cui definizione e descrizione non compare nel codice penale, sia intesa, in linea con le norme convenzionali ratificate, come l'insieme di comportamenti vessatori che, pur singolarmente considerati, possono anche non costituire reato, senza dunque richiedere la reiterazione di atti di violenza[291]. Infatti, ciò che qualifica la condotta come maltrattante, in un quadro di insieme e non parcellizzato della relazione tra autore e vittima, è che gli atti coercitivi, anche solo minacciati, operanti a diversi livelli (fisico, sessuale, psicologico o economico), siano volti a ledere la dignità della persona offesa, ad annientarne pensieri e azioni indipendenti, a limitarne la sfera di libertà e autodeterminazione, anche rispetto a scelte minimali del vivere quotidiano, fino a ridurla ad essere, anche solo in parte, non più una persona, ma uno strumento di soddisfacimento di desideri e bisogni, di qualsiasi natura, del maltrattante[292].

---

[290] L'avvocata Ilaria Boiano, legale della Associazione Differenza Donna APS, nel corso della seduta n. 50 del 22 luglio 2024, ha affermato che "*la violenza economica è un tema di natura sociale ma anche giuridica, perché i meccanismi di recupero delle risorse dovute sono ancora molto farraginosi e soprattutto si sta diffondendo una giurisprudenza di merito che giustifica la violazione anche contingente degli obblighi di mantenimento. La risposta in sede penale è poco deterrente, perché non consente un immediato recupero dei crediti e risente della durata spesso non ragionevole del processo penale per gli articoli 570 e 570-bis. Quindi, su questo sarà importante unire le forze e trovare meccanismi creativi ed efficaci per frenare un tipo di violenza sottile, ma che indebolisce e rallenta il percorso di fuoriuscita dalla violenza*". Nel corso della medesima seduta, Ida Giuffrida, avvocata volontaria della Associazione Nazionale Volontarie del Telefono Rosa APS, ha dichiarato che "*Un aspetto che è davvero ancora attualmente particolarmente critico è quello della violenza economica, che continua anche dopo che il soggetto viene in qualche modo fermato dal punto di vista della violenza fisica. Quindi, anche quando c'è un provvedimento, c'è una denuncia, c'è un processo incardinato, quindi si sono poste in campo già le prime tutele per mettere al sicuro la donna, i figli, i minori dalla situazione di violenza, viene comunque continuamente agita la violenza economica. Il soggetto, se aveva un lavoro, si licenzia, non paga il contributo, se non quello mensile, che lo fa ovviamente incorrere nel reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare, non paga certamente le spese extra, si sottrae, e anche spesso, al pagamento, per esempio, di un mutuo se c'è un mutuo sulla casa coniugale e capiamo tutti che questo crea un grandissimo problema per la donna, ma anche e soprattutto per i figli. La donna fa già fatica a riappropriarsi della propria vita, perché anche nella ipotesi migliore in cui la donna ha mantenuto un proprio lavoro, una propria indipendenza economica, e questo capita in rarissimi casi, perché nella maggior parte la donna è stata isolata, ha perso il lavoro oppure vi ha rinunciato per occuparsi dei figli e della famiglia, quindi già c'è da fare un lavoro immane sulla donna per cercare di farla riappropriare della propria autonomia, ma se poi nel frattempo l'uomo, che era l'unico riferimento economico del nucleo, si sottrae da un punto di vista economico, qualunque provvedimento venga messo in campo diventa carta straccia se non è eseguibile, se non ha proprietà o se ce le ha bisogna fare tutta una serie di procedure che allungano notevolmente i tempi e non danno neanche garanzie di riuscita*".

[291] Cfr., tra le altre Cass. pen., sez. VI, 10 marzo 2016, n. 13422; Cass. pen., sez. VI, 8 ottobre 2013, n. 44700.

[292] Cass. pen., sez. VI, 22 aprile 2022, n. 19847. Con la previsione in esame, il legislatore penale ha inteso attribuire particolare disvalore soltanto alla reiterata aggressione all'altrui personalità, assegnando autonomo rilievo penale

È errato ritenere che il delitto di maltrattamenti presupponga una condizione d'ineludibile "*subordinazione*" della vittima, da escludersi nel caso di manifestazioni reattive da parte della stessa[293]. Al contrario, perché ricorra tale reato, lo stato di inferiorità psicologica della vittima non deve necessariamente tradursi in una situazione di completo abbattimento, potendo consistere anche in un avvilimento generale conseguente alle vessazioni patite, senza che sporadiche reazioni vitali e aggressive da parte della stessa possano escluderne lo stato di soggezione, a fronte di soprusi abituali[294].

Per la giurisprudenza sia ragioni sistematiche che ragioni interpretative inducono a ritenere che la condotta di chi, sistematicamente infligga, con atteggiamenti violenti ed umilianti, vessazioni in danno di altro individuo componente della famiglia del soggetto agente ovvero nei confronti di persona con lui convivente o comunque sottoposta alla di lui autorità o affidata alla sua cura, così da rendergli mortificante e in generale insostenibile il regime di vita, sia tale da costituire reato anche nel caso in cui le condotte poste in essere non siano unilaterali ma reciproche[295].

L'ordinamento – già prima delle modifiche introdotte con la legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. "*Codice Rosso*") – ha attribuito rilevanza ai minori c.d. "*vittime indirette*" nei casi di "v*iolenza assistita*" o "*indiretta*". L'elaborazione di tale figura è stata il punto d'approdo di una evoluzione giurisprudenziale basata sul presupposto che l'oggetto giuridico della tutela penale apprestata dall'articolo 572 codice penale non è solo l'interesse dello Stato a salvaguardare la famiglia da comportamenti vessatori o violenti, ma anche la difesa della incolumità fisica o psichica dei suoi membri e la salvaguardia dello sviluppo della loro personalità nella comunità familiare[296]. Sulla base di tali presupposti e sul rilievo dei consolidati esiti degli studi scientifici concernenti gli effetti negativi sullo sviluppo psichico del minore costretto a vivere in una famiglia in cui si consumino dinamiche di maltrattamento, si è affermato che la condotta di colui che compia atti di violenza fisica contro la convivente integra il delitto di maltrattamenti anche nei confronti dei figli, in quanto lo stato di sofferenza e di umiliazione delle vittime può derivare anche dal clima instaurato all'interno di una comunità in conseguenza di atti di sopraffazione indistintamente e variamente commessi a carico delle persone sottoposte al potere del soggetto attivo[297].

Coerentemente con tale interpretazione, possono integrare il delitto di maltrattamenti nei confronti dei minori i fatti commissivi abitualmente lesivi della personalità del coniuge maltrattato

---

all'imposizione di un sistema di vita caratterizzato da sofferenze, afflizioni, lesioni dell'integrità fisica o psichica, le quali incidono negativamente sulla personalità della vittima e su valori fondamentali propri della dignità e della condizione umana. Risultano, dunque, esclusi dalla nozione di maltrattamenti, in quanto non connotati da abitualità, soltanto gli atti episodici, pur lesivi dei diritti fondamentali della persona, che non siano riconducibili nell'ambito della descritta cornice unitaria, perché traggono origine da situazioni contingenti e particolari, che possono verificarsi nei rapporti interpersonali di una convivenza familiare, che conservano eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, la propria autonomia come delitti contro la persona (ingiurie, percosse, lesioni), già di per sé sanzionati dall'ordinamento giuridico.

[293] Cass. pen., sez. VI, 30 marzo 2021, n. 25914.

[294] Cass. pen., sez. VI, 7 febbraio 2019, n. 19922; Cass. pen., sez. III, 20 marzo 2018, n. 46043.

[295] Cass. pen., 24 gennaio 2020, n. 12026. Il principio è stato, più di recente, ribadito da Cass. pen., sez. VI, 20 marzo 2024, n. 16090 secondo cui "*il reato di maltrattamenti in famiglia può sussistere anche quando condotte violente o vessatorie sono commesse all'interno della stessa famiglia, coinvolgendo i familiari in reciproci danni, poiché il reato non contempla l'uso di forme di autotutela, in cui le condotte penalmente rilevanti e reciproche vengono compensate*".

[296] Cass. pen., sez. VI, 24 novembre 2011, n. 24575.

[297] Cass. pen., sez. V, 22 ottobre 2010, n. 41142

laddove si traducano, nei loro confronti, in una indifferenza omissiva, frutto di una deliberata e consapevole trascuratezza verso gli elementari bisogni affettivi ed esistenziali dei figli, in violazione anche dell'articolo 147 codice civile in punto di educazione e istruzione e rispetto delle regole minimali del vivere civile, cui pure è soggetta la comunità familiare regolata dall'art. 30 Cost.[298].

Affinché operi l'aggravante della violenza assistita, non occorre che le condotte vessatorie realizzate in presenza dei minori abbiano necessariamente il contenuto proprio della violenza fisica, potendo apprezzarsi a tal fine anche quelle verbalmente violente o tipicamente dispregiative che contribuiscono, nella loro abitualità, a dare corpo al contesto maltrattante destinato a fondare l'ipotesi del reato di maltrattamenti[299].

9.14 La sottrazione di minori e incapaci

Art. 573 codice penale

Chiunque sottrae un minore, che abbia compiuto gli anni quattordici, col consenso di esso, al genitore esercente la responsabilità genitoriale o al tutore, ovvero lo ritiene contro la volontà del medesimo genitore o tutore, è punito, a querela di questo, con la reclusione fino a due anni. La pena è diminuita se il fatto è commesso per fine di matrimonio; è aumentata, se è commesso per fine di libidine.

Il bene giuridico tutelato dalla norma concerne la responsabilità del genitore o del tutore fino al compimento della maggiore età e si radica nell'esigenza di sottoporre le decisioni del minore al vaglio dei genitori o del tutore, onde evitare che una insufficiente maturità, connessa all'età, possa spingerlo ad adottare decisioni che potrebbero pregiudicare la sua vita futura[300]. Così, per la giurisprudenza[301], soltanto qualora l'agente si limiti a dare ospitalità al minore in luogo noto e accessibile al genitore o al tutore, senza impedire od ostacolare, in alcun modo, l'esercizio delle facoltà e l'adempimento dei doveri che a quest'ultimo competono, si esula dall'ambito di applicabilità della norma incriminatrice in disamina.

Art. 574 codice penale

Chiunque sottrae un minore degli anni quattordici, o un infermo di mente, al genitore esercente la responsabilità genitoriale, al tutore, o al curatore, o a chi ne abbia la vigilanza o la custodia, ovvero lo ritiene contro la volontà dei medesimi, è punito, a querela del genitore esercente la responsabilità genitoriale, del tutore o del curatore, con la reclusione da uno a tre anni. Alla stessa pena soggiace, a querela delle stesse persone, chi sottrae o ritiene un minore che abbia compiuto gli anni quattordici, senza il consenso di esso, per fine diverso da quello di libidine o di matrimonio[302].

Art. 574-*bis* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque sottrae un minore al genitore esercente

[298] Cass. pen., sez. VI, 10 dicembre 2014, n. 4332.
[299] Cass. pen., sez. VI, 4 aprile 2024, n. 17845.
[300] Cass. pen., sez. VI, 4 novembre 2014, n. 6058; Cass. pen., sez. III, 23 maggio 2019, n. 36439; Cass. pen., sez. VI, 27 novembre 1985, n. 2896.
[301] Cass. pen., sez. VI, 2 maggio 2000, n. 7292.
[302] Integra il reato, ad esempio, la condotta di un genitore che, contro la volontà dell'altro, sottragga a quest'ultimo il figlio per un periodo di tempo significativo, impedendo l'altrui esercizio della potestà genitoriale e allontanando il minore dall'ambiente di abituale dimora (Cass. pen., sez. VI, 20 aprile 2023, n. 24325).

la responsabilità genitoriale o al tutore, conducendolo o trattenendolo all'estero contro la volontà del medesimo genitore o tutore, impedendo in tutto o in parte allo stesso l'esercizio della responsabilità genitoriale, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Se il fatto è commesso nei confronti di un minore che abbia compiuto gli anni quattordici e con il suo consenso, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni. Se i fatti sono commessi da un genitore in danno del figlio minore, la condanna comporta la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale[303].

9.15 L'omicidio e il femminicidio

Art. 575 codice penale

Chiunque cagiona la morte di un uomo[304] è punito con la reclusione non inferiore ad anni ventuno.

Si tratta di un reato a forma libera: l'evento morte[305] può essere realizzato per il tramite di qualsiasi condotta commissiva o omissiva idonea a determinarlo; la norma, con l'intento di ricomprendere qualunque comportamento idoneo a causare la morte di una persona, si riferisce alla modalità della condotta usando il verbo "*cagionare*"[306].

Per tutti i reati di violenza contro le donne, il codice penale italiano utilizza un linguaggio neutro (chiunque, persona, ecc.) e non menziona mai la parola donna o genere.

Il "*femminicidio*" – definito dalla risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 quale «*morte violenta di una donna per motivi di genere, che avvenga nell'ambito della famiglia, di un'unione domestica o di qualsiasi altra relazione interpersonale, nella comunità, a opera di qualsiasi individuo, o quando è perpetrata o tollerata dallo Stato o da suoi agenti, per azione o omissione*» – è l'espressione più grave della violenza contro le donne, frutto di «*una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione*»[307].

Art. 576 codice penale

Si applica la pena dell'ergastolo se il fatto è commesso:

1) col concorso di taluna delle circostanze indicate nel numero 2 dell'articolo 61 codice penale;

2) contro l'ascendente o il discendente, quando concorre taluna delle circostanze indicate nei numeri 1 e 4 dell'articolo 61 cit. o quando è adoperato un mezzo venefico o un altro mezzo insidioso ovvero quando vi è premeditazione;

3) dal latitante, per sottrarsi all'arresto, alla cattura o alla carcerazione ovvero per procurarsi i

[303] Integrano modalità alternative di commissione del delitto le condotte di *abductio* e di trattenimento del minore al di fuori del territorio dello Stato, che determinino impedimento all'esercizio della responsabilità genitoriale (Cass. pen., sez. VI, 16 settembre 2020, n. 28772).

[304] L'oggetto materiale del delitto è l'essere umano vivente da intendere come sinonimo di persona umana, senza alcuna limitazione di genere.

[305] L'evento del reato è la morte dell'essere umano da intendersi come morte clinica – ossia la perdita, totale e irreversibile, della capacità dell'organismo di mantenere autonomamente la propria unità funzionale –, coincidente con la morte encefalica, da accertare con metodi che assicurino certezza secondo la migliore scienza ed esperienza del momento storico.

[306] La condotta, dunque, è tipizzata esclusivamente in funzione di tale idoneità causale, restando indifferenti le modalità della stessa che potranno assumere rilevanza ai fini della commisurazione della pena.

[307] V. Preambolo della Convenzione di Istanbul.

mezzi di sussistenza durante la latitanza;

4) dall'associato per delinquere, per sottrarsi all'arresto, alla cattura o alla carcerazione;

5) in occasione della commissione di taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 583-*quinquies*, 600-*bis*, 600-*ter*, 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* codice penale;

6) dall'autore del delitto previsto dall'articolo 612-*bis* codice penale nei confronti della stessa persona offesa;

7) contro un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio.

La formulazione delle circostanze aggravanti costituisce tipica espressione dello stile della codificazione: la normazione ha un'impronta fortemente casistica, attuata attraverso la previsione di innumerevoli tratti accessori, circostanziali, delle fattispecie. Il fine è quello di dirigere e limitare la discrezionalità giudiziale nell'individuazione della gravità del reato e della risposta sanzionatoria.

La disciplina dell'omicidio doloso costituisce un classico esempio di tale metodo: i motivi abietti o futili, la crudeltà, l'uso di sostanze venefiche o di mezzi insidiosi, l'azione nei confronti dei congiunti, la premeditazione e così via.

Art. 577 codice penale

Si applica la pena dell'ergastolo se il fatto preveduto è commesso:

1) contro l'ascendente o il discendente anche per effetto di adozione di minorenne o contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva;

2) col mezzo di sostanze venefiche, ovvero con un altro mezzo insidioso;

3) con premeditazione;

4) col concorso di talune delle circostanze indicate nei numeri 1 e 4 dell'articolo 61 codice penale.

La pena è della reclusione da ventiquattro a trenta anni, se il fatto è commesso contro il coniuge divorziato, l'altra parte dell'unione civile, ove cessata, la persona legata al colpevole da stabile convivenza o relazione affettiva, ove cessate, il fratello o la sorella l'adottante o l'adottato, il padre o la madre adottivi, o il figlio adottivo, o contro un affine in linea retta.

Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 62, numero 1, 89, 98 e 114, concorrenti con le circostanze aggravanti di cui al primo comma, numero 1, e al secondo comma, non possono essere ritenute prevalenti rispetto a queste.

Con sentenza del 30 ottobre 2023, n. 197, la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale quest'ultima previsione nella parte in cui vieta al giudice di ritenere prevalenti le circostanze attenuanti della provocazione di cui all'art. 62, primo comma, numero 2), codice penale e le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* codice penale.

Tale limite era stato introdotto dalla legge n. 69 del 2019 (cosiddetto "Codice Rosso"), mirante nel suo complesso – come risulta dalla stessa denominazione ufficiale della legge – al rafforzamento della «tutela delle vittime di violenza domestica e di genere», come definite dalle pertinenti convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e il cui rispetto il legislatore si proponeva di garantire – prima fra tutte, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cosiddetta

"Convenzione di Istanbul"), ratificata con la legge 27 giugno 2013, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011).

L'art. 3 di tale convenzione definisce, in particolare, la «violenza nei confronti delle donne» come «*una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata*»; e identifica la «*violenza domestica*» in «*tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima*».

In coerenza con questo generale scopo di tutela, il "Codice Rosso" arricchisce ulteriormente l'arsenale di misure volte non solo ad assicurare severe sanzioni penali a carico degli autori di vittime di violenza contro le donne o di violenza familiare – in particolare attraverso l'innalzamento delle pene previste per il delitto di maltrattamenti in famiglia –, ma anche a potenziare gli strumenti idonei a consentire un'efficace e tempestiva protezione delle vittime da parte della forza pubblica: ad esempio, attraverso la possibilità di utilizzare strumenti di controllo elettronico nei confronti delle persone sottoposte alla misura cautelare del divieto di avvicinamento dei luoghi frequentati dalla persona offesa di cui all'articolo 282-*ter* codice procedura penale; la previsione, all'art. 387-*bis* codice penale, del delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; la subordinazione della sospensione condizionale della pena per reati in materia di violenza contro le donne o domestica alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati (art. 165 codice penale); misure di formazione specifica per gli addetti ai lavori nella lotta contro la violenza domestica e di genere (art. 5 della legge n. 69 del 2019)[308].

[308] Per quanto concerne specificamente il terzo comma dell'art. 577 c.p., la sua introduzione è dovuta all'emendamento n. 6.104, approvato nella seduta della Camera dei deputati nella nuova formulazione n. 01.04, e poi approvato senza modifiche dal Senato. Dai lavori preparatori non emerge l'intendimento dei proponenti dell'emendamento. Peraltro, è evidente come il legislatore abbia inteso, in via generale, inasprire ulteriormente la risposta sanzionatoria contro gli omicidi commessi all'interno di relazioni familiari o affettive, specie a danno delle donne e comunque dei soggetti più vulnerabili all'interno di tali contesti, limitando il potere del giudice di determinare la pena per tali omicidi - punibili con l'ergastolo in assenza di circostanze attenuanti - al di sotto dei ventun anni di reclusione. Si è ipotizzato in dottrina che la selezione delle sole quattro circostanze attenuanti sottratte al divieto di bilanciamento sia dovuta al timore che il giudice possa troppo generosamente riconoscere e ritenere prevalenti altre attenuanti, e in particolare la provocazione ovvero le attenuanti generiche; e ciò specialmente in situazioni in cui l'autore dell'omicidio agisca in preda al turbamento emotivo provocato da circostanze come la gelosia nei confronti del partner, il rifiuto di accettare la conclusione di una relazione, un distorto senso di possesso nei confronti della vittima, o ancora - in particolari contesti socio-culturali - il timore del "*disonore*" ricadente su se stesso e sulla propria famiglia, derivante da comportamenti a suo avviso inappropriati della vittima. Sul punto, occorre però rilevare che simili preoccupazioni non trovano riscontro nella giurisprudenza di legittimità, che è invece compatta nel rigettare allegazioni difensive miranti al riconoscimento della provocazione in casi come quelli ora menzionati. In queste ipotesi, infatti, si ritiene che difetti in radice un "*fatto ingiusto*" della vittima (Cass. pen., sez. V, 14 luglio 2023, n. 38755; Cass. pen., sez. V, 3 marzo 2021, n. 23031 e Cass. pen., sez. VI, 25 settembre 2017, n. 55741), o che comunque sussista una grave e macroscopica incongruenza fra il fatto scatenante e la reazione (Cass. pen., sez. V, 4 luglio 2014, n. 51237). La tendenza della giurisprudenza di legittimità è,

Per la Corte Costituzionale, il delitto di omicidio può essere connotato, nei singoli casi concreti, da livelli di gravità notevolmente differenziati. In conformità ai principi costituzionali di proporzionalità e individualizzazione della pena, il codice penale italiano consente in via generale di adeguare la pena dell'omicidio alla gravità della singola condotta, come accade – e in misura anche assai più marcata – in vari altri ordinamenti dalle comuni tradizioni giuridiche. Tanto l'attenuante della provocazione quanto le attenuanti generiche sono strumenti essenziali a disposizione del giudice per adeguare la misura della pena alla concreta gravità del singolo fatto di omicidio. Il divieto, stabilito dalla norma, di applicare la diminuzione di pena prevista per queste due attenuanti nei casi di omicidi commessi in contesti familiari o para-familiari non si fonda su alcuna plausibile ragione giustificativa. Tale divieto deve anzi ritenersi in contrasto con gli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., per plurime e concorrenti ragioni. La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale che ne discende non si pone in contrasto con la finalità complessiva perseguita dal legislatore del 2019 di rafforzare la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, ma semplicemente evita che dalla legge n. 69 del 2019 discenda un effetto collaterale incongruo rispetto alla sua stessa ratio.

Ogni omicidio lede in maniera definitiva una vita umana. E poiché ciascuna persona ha pari dignità rispetto a tutte le altre, ogni omicidio parrebbe avere identico disvalore. Eppure, da sempre il diritto penale distingue - nell'ambito degli omicidi punibili - tra fatti più e meno gravi. Già dal punto di vista oggettivo, alcune condotte omicide sono specialmente gravi: chi uccide la propria vittima dopo averle inflitto sofferenze prolungate, ad esempio, aggiunge ulteriore dolore al male di per sé insito nell'atto omicida. Ma è quando la condotta omicida viene riguardata dal lato dell'autore anziché da quello della vittima, che diviene agevole comprendere perché la gravità della condotta omicida sia suscettibile di significative graduazioni. Anzitutto, la morte di una persona può essere causata con dolo, con preterintenzione, con colpa. Le conseguenze materiali dell'azione sono identiche: ma l'intensità di tale rimprovero è assai differente in ciascuna di tali ipotesi. Nell'ambito poi degli omicidi dolosi riconducibili alla figura delittuosa di cui all'art. 575 codice penale, le condotte sostenute da dolo intenzionale e diretto sono certamente più gravi rispetto a quelle compiute con dolo soltanto eventuale. A parità di intensità del dolo, inoltre, i motivi che hanno determinato l'autore all'azione omicida, così come le circostanze esterne nelle quali il proposito è maturato e la condotta è stata compiuta, incidono sul grado della rimproverabilità del suo autore, e dunque sulla misura della sua colpevolezza. Dunque, l'unica figura legale di omicidio volontario abbraccia condotte dal disvalore soggettivo affatto differente: dall'assassinio compiuto da un sicario o da un membro di un gruppo criminale contro un esponente di una cosca rivale, alla brutale uccisione della moglie o della compagna, maturate in contesti di prolungata e intensa sofferenza,

semmai, quella di riconoscere in simili ipotesi la circostanza aggravante dei futili motivi (in questo senso, Cass. pen., sez. I, 9 giugno 2021, n. 39323; nello stesso senso, Cass. pen., sez. I, 21 maggio, n. 44319). È d'altra parte da escludere che il mero dato psicologico di un forte turbamento emotivo possa essere ritenuto sufficiente a esprimere un minor contenuto di colpevolezza in capo all'autore di una simile condotta, e giustificare pertanto, di per sé, il riconoscimento delle attenuanti generiche (sul punto, Cass. pen., sez. I, 8 novembre 2019, n. 2962). Non l'intensità della spinta psicologica è infatti decisiva ai fini del giudizio di minore colpevolezza, ma la valutazione in termini di umana comprensibilità delle ragioni che spingono il soggetto ad agire, seppure in maniera contraria alla legge penale. Il che non potrebbe certo ipotizzarsi, alla luce dell'attuale sensibilità sociale e giuridica, in casi come quelli poc'anzi menzionati.

causata da una lunga serie di soprusi e maltrattamenti posti in essere – colpevolmente o no – dalle stesse vittime; contesti, peraltro, di tale significatività da interrogare talvolta i giudici sulla possibile sussistenza della legittima difesa in capo agli autori dell'omicidio. Gradi di colpevolezza così differenti non possono non riflettersi nella misura della pena concretamente applicabile a chi abbia ucciso volontariamente un'altra persona.

9.16 L'infanticidio

Art. 578 codice penale

La madre che cagiona la morte del proprio neonato, immediatamente dopo il parto, o del feto durante il parto – quando il fatto è determinato da condizioni di abbandono materiale e morale connesse al parto – è punita con la reclusione da quattro a dodici anni. A coloro che concorrono in tale fatto di reato si applica la reclusione non inferiore ad anni ventuno; tuttavia, se essi hanno agito al solo scopo di favorire la madre, la pena può essere diminuita da un terzo a due terzi[309].

A seguito della riformulazione operata dalla legge 5 agosto 1981, n. 442, il reato – oltre ad essere strutturato come un reato proprio (soggetto attivo del reato è, infatti, la madre e non "*chiunque*") ed essere caratterizzato da un differente regime sanzionatorio nei confronti dei correi a seconda che abbiano o meno agito "*al solo scopo di favorire la madre*" – presenta, sul piano della fattispecie oggettiva, due elementi specializzanti rispetto all'omicidio:

– il dato cronologico, atteso che il fatto deve essere commesso "*durante*" o "*immediatamente dopo*" il parto;

– le condizioni di "*abbandono materiale e morale*" della madre al momento del parto, tali da determinarne la decisione[310].

9.17 L'omicidio del consenziente

Art. 579 codice penale

Chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con la reclusione da sei a quindici anni[311].

Si applicano le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso: 1) contro una persona minore degli anni diciotto; 2) contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcooliche o stupefacenti; 3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o

[309] Non si applicano le circostanze aggravanti comuni stabilite dall'art. 61 codice penale.

[310] La situazione di "*abbandono materiale e morale*", pur rappresentando elemento del fatto tipico, non deve rivestire carattere di assolutezza, in quanto è sufficiente ad integrarla la "*la percezione di totale abbandono avvertita dalla donna nell'ambito di una complessa esperienza emotiva e mentale quale quella che accompagna la gravidanza e poi il parto*". Di conseguenza, il reato risulta integrato anche quando sia possibile, nel contesto territoriale ove avviene il parto, il ricorso da parte della madre all'aiuto di presidi sanitari o di altre strutture, ma la condizione di solitudine esistenziale in cui versa la donna le impedisce di cogliere tali opportunità, inducendola a partorire in uno stato di effettiva derelizione (Cass. pen., sez. I, 13 giugno 1991, n. 8489). In tale prospettiva, ai fini della configurazione del reato, è stata ritenuta irrilevante la disponibilità, da parte dell'imputata, di idonei mezzi di sussistenza, essendo sufficiente la condizione di solitudine e di abbandono determinata anche da un ambiente familiare totalmente indifferente al dramma umano della donna (Cass. pen., sez. I, 15 aprile 1999, n. 9694; Cass. pen., sez. I, 16 aprile 1985, n. 7997) o assolutamente incapace di avvertire ogni esigenza di aiuto e di sostegno necessari alla stessa (Cass. pen., sez. I, 18 novembre 1991, n. 311).

[311] Non si applicano le aggravanti indicate nell'articolo 61 codice penale.

suggestione, ovvero carpito con inganno.

Affinché si configuri un'ipotesi di omicidio del consenziente, e non di omicidio volontario, è necessario che il consenso della vittima sia serio, esplicito, non ambiguo e perdurante sino al momento della commissione del fatto, in guisa da esprimere un'evidente volontà della stessa di morire, la cui prova deve essere univoca, chiara e convincente, in considerazione dell'assoluta prevalenza da riconoscersi al diritto personalissimo alla vita, non disponibile ad opera di terzi[312].

Il delitto di omicidio del consenziente differisce da quello di istigazione o agevolazione al suicidio in quanto, nell'uno, colui che provoca la morte si sostituisce materialmente all'aspirante suicida incidendo anche sulla determinazione del relativo consenso, mentre, nell'altro, la volontà e l'intenzione della vittima si formano liberamente e la condotta esterna di aiuto agevola soltanto la realizzazione del suicidio[313].

9.18 L'istigazione o aiuto al suicidio

Art. 580 codice penale

Chiunque determina altri al suicidio o rafforza l'altrui proposito di suicidio, ovvero ne agevola in qualsiasi modo l'esecuzione, è punito, se il suicidio avviene, con la reclusione da cinque a dodici anni. Se il suicidio non avviene, è punito con la reclusione da uno a cinque anni, sempre che dal tentativo di suicidio derivi una lesione personale grave o gravissima[314].

Perché possa dirsi integrato il reato occorre che l'istigazione al suicidio venga accolta, in quanto la norma postula che il soggetto indotto commetta effettivamente l'atto autolesivo; la figura tipica si realizza altresì allorquando il soggetto istigato – appunto accogliendo l'istigazione – compia un tentativo di suicidio (fatto che di per sé non costituisce reato) e, non riuscendo a realizzare il proposito, si procuri almeno una lesione grave o gravissima.

Rimangono quindi fuori dall'alveo previsionale della disposizione codicistica suddetta tutte quelle ipotesi di:

a) istigazione non accolta;

b) istigazione accolta ma non seguita dalla concretizzazione – a opera dell'istigato – di un tentativo di suicidio;

c) istigazione accolta, alla quale faccia seguito l'esecuzione di un atto suicida, che sia però tale da comportare solo lesioni lievi o lievissime[315].

9.19 Le percosse

Art. 581 codice penale

Chiunque percuote taluno, se dal fatto non deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito, a querela della persona offesa, salvo che ricorra la circostanza aggravante prevista

[312] Cass. pen., sez. I, 19 aprile 2018, n. 747.
[313] Cass. pen., sez. I, 2 febbraio 2023, n. 26015.
[314] Le pene sono aumentate se la persona istigata o eccitata o aiutata si trova in una delle condizioni indicate nei numeri 1 e 2 dell'articolo 580 codice penale (persona minore degli anni diciotto o inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcooliche o stupefacenti). Nondimeno, se la persona suddetta è minore degli anni quattordici o comunque è priva della capacità d'intendere o di volere, si applicano le disposizioni relative all'omicidio.
[315] Cass. pen., sez. V, 23 novembre 2017, n. 57503.

dall'articolo 61, numero 11-octies codice penale, con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a 309 euro. Tale disposizione non si applica quando la legge considera la violenza come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un altro reato.

Ai fini della configurabilità del reato è sufficiente, trattandosi di reato di mera condotta, l'idoneità della condotta di violenta manomissione dell'altrui persona fisica a produrre un'apprezzabile sensazione dolorifica, non essendo, invece, necessario che tale sensazione di dolore si verifichi; e il contatto fisico tra l'agente e la vittima, che occorre perché sussista tale condotta di manomissione dell'altrui persona, deve ravvisarsi in presenza di un'energia fisica esercitata con violenza (anche mediata da un'altra *res*), quantunque l'offeso si giovi di protezioni, quando esse non facciano venire meno l'idoneità della violenta manomissione a produrre un'apprezzabile sensazione dolorifica, vale a dire non siano tali da rendere la manifestazione di violenza di entità inavvertibile e simbolica[316].

Quanto all'elemento soggettivo, il delitto richiede il dolo generico, consistente nella coscienza e volontà di tenere una condotta violenta, tale da cagionare una sensazione dolorosa al soggetto passivo, mentre sono irrilevanti gli antecedenti psichici della condotta, ossia il movente del comportamento tipico descritto dalla norma penale[317].

9.20 Le lesioni personali

Art. 582 codice penale

Chiunque cagiona ad alcuno una lesione personale, dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da sei mesi a tre anni. Si procede tuttavia d'ufficio se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583, 583-*quater*, secondo comma, primo periodo, e 585 codice penale, ad eccezione di quelle indicate nel primo comma, numero 1), e nel secondo comma dell'articolo 577 stesso codice. Si procede altresì d'ufficio se la malattia ha una durata superiore a venti giorni quando il fatto è commesso contro persona incapace, per età o per infermità.

Sebbene a seguito della cosiddetta "riforma Cartabia", le lesioni ai danni del coniuge siano divenute perseguibili a querela di parte (articolo 582, comma secondo, codice penale, come sostituito dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150), laddove si tratti di lesioni anche lievi commesse in occasione del reato di maltrattamenti tali lesioni sono procedibili d'ufficio per effetto del richiamo operato dall'articolo 582, secondo comma, codice penale all'articolo 585 e di questo, a sua volta, all'articolo 576, comma 1, numero 5, codice penale[318].

La nozione di malattia non comprende tutte le alterazioni di natura anatomica, che possono anche mancare, bensì solo quelle da cui deriva una limitazione funzionale o un significativo processo patologico o l'aggravamento di esso ovvero una compromissione delle funzioni dell'organismo, anche non definitiva, ma comunque significativa[319].

Art. 583 codice penale

[316] Cass. pen., sez. V, 8 luglio 2022, n. 38614.
[317] Cass. pen., sez. V, 24 maggio 2022, n. 37068 – Conf. Cass. pen., sez. I, n. 4326/1979.
[318] Cass. pen., sez. VI, 22 febbraio 2024, n. 9849.
[319] Cass. pen., sez. V , 17 marzo 2023, n. 25535.

La lesione personale è grave, e si applica la reclusione da tre a sette anni: 1) se dal fatto deriva una malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa, ovvero una malattia o un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore ai quaranta giorni; 2) se il fatto produce l'indebolimento permanente di un senso o di un organo.

La lesione personale è gravissima, e si applica la reclusione da sei a dodici anni, se dal fatto deriva: 1) una malattia certamente o probabilmente insanabile; 2) la perdita di un senso; 3) la perdita di un arto, o una mutilazione che renda l'arto inservibile, ovvero la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare, ovvero una permanente e grave difficoltà della favella.

9.20.1 Le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili

Art. 583-*bis* codice penale

Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili è punito con la reclusione da quattro a dodici anni. Si intendono come pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili la clitoridectomia, l'escissione e l'infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo.

Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle appena indicate, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre a sette anni[320].

La condanna ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento) per il comporta, qualora il fatto sia commesso dal genitore o dal tutore, rispettivamente:

1) la decadenza dall'esercizio della responsabilità genitoriale;

2) l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno.

Le disposizioni si applicano altresì 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. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della Giustizia.

Va detto che, secondo la giurisprudenza, eventuali giustificazioni fondate sulla circostanza che l'agente per la cultura mutuata dal proprio paese d'origine sia portatore di diverse concezioni dei rapporti di famiglia, non assumono rilievo, in quanto la difesa delle proprie tradizioni deve considerarsi recessiva rispetto alla tutela di beni giuridici che costituiscono espressione di un diritto fondamentale dell'individuo ai sensi dell'art. 2 Cost.[321]. Quanto alla rilevanza dell'ignoranza inevitabile, quest'ultimo concetto è stato oggetto di approfondimento dell'elaborazione ermeneutica della Suprema Corte che, nella pronunzia del suo massimo consesso[322] ne ha definito i contorni, precisando che per il comune cittadino tale condizione è sussistente, ogni qualvolta egli abbia assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, al cosiddetto "*dovere di informazione*", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento, per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia.

Art. 583-*ter* codice penale

[320] La pena è diminuita fino a due terzi se la lesione è di lieve entità. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro.
[321] Cass. pen., sez. V, 2 luglio 2021, n. 37422.
[322] Cass. pen., sez. un., 10 giugno 1994, n. 8154.

La condanna contro l'esercente una professione sanitaria per le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili importa la pena accessoria dell'interdizione dalla professione da tre a dieci anni. Della sentenza di condanna è data comunicazione all'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri.

9.20.2 La deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso

Art. 583-*quinquies* codice penale

Chiunque cagiona ad alcuno lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso è punito con la reclusione da otto a quattordici anni. La condanna ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento) comporta l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno.

Il reato, c.d. omicidio di identità, è stato introdotto nel codice penale dall'articolo 12 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso) abrogando l'art. 583, secondo comma, n. 4 codice penale disciplinante la circostanza aggravante del reato di lesioni personali da cui derivi la deformazione ovvero lo sfregio permanente del viso.

Tale rivisitazione ha tratto spunto da vicende aggressive rivolte al volto registratesi nel concreto (quale, ad esempio, quella del *vitriolage*), ed è ispirata dalla finalità di razionalizzare e regolare in modo più analitico la disciplina della lesione incidente sul volto. Non per questo deve tuttavia ritenersi circoscritta, la fattispecie in questione, alle ipotesi dei c.d. reati di genere dal momento che l'esigenza di tutela delle vittime di tali reati e di contrastare il fenomeno criminoso del *vitriolage* ebbe piuttosto a costituire la ragione storica della trasformazione dell'aggravante in fattispecie autonoma di reato.

In altri termini, il legislatore introducendo il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, pur muovendo dall'intento di predisporre una più ampia tutela per le vittime di "*violenza domestica o di genere*", non ha inteso limitarla solo a tali soggetti, tant'è che la fattispecie criminosa introdotta si riferisce a chiunque ponga in essere la condotta descritta e a chiunque ne rimanga vittima, né tanto meno ha inteso circoscriverne la portata avendo piuttosto la fattispecie incriminatrice preso il posto dell'aggravante per ragioni di rafforzamento della tutela; la creazione di una fattispecie di reato *ad hoc* è stata dettata anche dalla finalità di evitare ciò che avveniva in passato, ovvero che il regime sanzionatorio, previsto per le lesioni aggravate dall'aver cagionato una deformazione o uno sfregio permanente del viso, potesse essere contemperato dalla sussistenza di circostanze attenuanti[323].

[323] Cass. pen., sez. V, 23 gennaio 2024, n. 6401. Lo sfregio permanente, anche nella nuova formulazione di cui all'articolo 583-*quinquies* codice penale, continua ad essere contemplato come ipotesi a sé rispetto a quella della deformazione – e ciò di là del tenore della rubrica che nel fare riferimento alla deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso ha solo ricondotto al *genus* della deformazione, intesa come alterazione dell'aspetto, le conseguenze che possono derivare da lesioni permanenti al viso, che, come si specifica poi nel corpo della disposizione incriminatrice, possono consistere tanto nella deformazione – intesa in senso tecnico – che nello sfregio permanente. D'altra parte, ove lo sfregio permanente non avesse avuto una propria identità autonoma rispetto alla deformazione non vi sarebbe stata ragione per contemplarlo specificamente dal momento che lo sfregio deformante avrebbe già avuto la sua idonea e sufficiente collocazione nella deformazione; il legislatore, invece, non solo ha previsto specificamente lo sfregio permanente ma ha anche adoperato la congiunzione disgiuntiva "o" rispetto alla deformazione proprio per conferirgli la dignità di ulteriore ipotesi integrativa del reato, alternativa a quella della deformazione.

9.21 L'omicidio preterintenzionale

Art. 584 codice penale

Chiunque, con atti diretti a commettere uno dei delitti preveduti dagli articoli 581 e 582 codice penale, cagiona la morte di un uomo, è punito con la reclusione da dieci a diciotto anni.

Ai fini della configurabilità del delitto di omicidio preterintenzionale, è necessario che il soggetto agente abbia posto in essere atti diretti a percuotere o ledere e che esista un rapporto di causa ed effetto tra gli atti predetti e l'evento letale, senza che sia necessario che la serie causale produttiva della morte costituisca lo sviluppo immediato e diretto dello stesso evento di percosse o di lesioni voluto[324].

9.22 Le circostanze aggravanti

Art. 585 codice penale

Nei casi previsti dagli articoli 582, 583, 583-*bis*, 583-*quinquies* e 584 codice penale, la pena è aumentata da un terzo alla metà, se concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 576 codice penale, ed è aumentata fino a un terzo, se concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 577 stesso codice, ovvero se il fatto è commesso con armi o con sostanze corrosive, ovvero da persona travisata o da più persone riunite.

Agli effetti della legge penale, per armi s'intendono: 1) quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona; 2) tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è dalla legge vietato il porto in modo assoluto, ovvero senza giustificato motivo. Sono assimilate alle armi le materie esplodenti e i gas asfissianti o accecanti.

9.23 La morte o le lesioni come conseguenza di altro delitto

Art. 586 codice penale

Quando da un fatto preveduto come delitto doloso deriva, quale conseguenza non voluta dal colpevole, la morte o la lesione di una persona, si applicano le disposizioni dell'articolo 83 codice penale, ma le pene stabilite negli articoli 589 e 590 codice penale sono aumentate.

In tema di maltrattamenti in famiglia, la giurisprudenza di legittimità[325] ha ravvisato il nesso causale tra la condotta maltrattante e il suicidio della vittima se questo è posto in essere come rimedio alle continue sofferenze psico-fisiche cagionate abitualmente e non ha una causa autonoma e successiva, che si inserisca nel processo causale in modo eccezionale, atipico e imprevedibile.

9.24 L'omicidio colposo

Art. 589 codice penale

Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni. Se il fatto è commesso nell'esercizio

Trattasi, peraltro, all'evidenza, di fattispecie che non richiede il dolo specifico, sicché anche da tale punto di vista risulta confermata la continuità normativa rispetto alla precedente fattispecie aggravata.

[324] Cass. pen., sez. II, 22 novembre 2023, n. 890.

[325] Cass. pen., sez. VI, 23 novembre 2021, n. 8097.

abusivo di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato o di un'arte sanitaria, la pena è della reclusione da tre a dieci anni. Nel caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e di lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, ma la pena non può superare gli anni quindici.

9.25 Le lesioni personali colpose

Art. 590 codice penale

Chiunque cagiona ad altri per colpa una lesione personale è punito con la reclusione fino a tre mesi o con la multa fino a 309 euro. Se la lesione è grave la pena è della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 123 euro a 619 euro; se è gravissima, della reclusione da tre mesi a due anni o della multa da 309 euro a 1.239 euro. Se le lesioni gravi o gravissime sono cagionate con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno o della multa da euro 500 a euro 2.000 e la pena per le lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni; se sono cagionate nell'esercizio abusivo di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato o di un'arte sanitaria, la pena per lesioni gravi è della reclusione da sei mesi a due anni e la pena per lesioni gravissime è della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni.

Nel caso di lesioni di più persone si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse, aumentata fino al triplo; ma la pena della reclusione non può superare gli anni cinque[326].

9.26 L'abbandono di persone minori o incapaci

Art. 591 codice penale

Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Alla stessa pena soggiace chi abbandona all'estero un cittadino italiano minore degli anni diciotto, a lui affidato nel territorio dello Stato per ragioni di lavoro. La pena è della reclusione da uno a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale, ed è da tre a otto anni se ne deriva la morte. Le pene sono aumentate se il fatto è commesso dal genitore, dal figlio, dal tutore o dal coniuge, ovvero dall'adottante o dall'adottato.

La condotta di "*abbandono*" è integrata da qualunque azione od omissione contrastante con il dovere giuridico di cura o di custodia che grava sul soggetto agente e da cui derivi uno stato di pericolo, anche meramente potenziale, per la vita o l'incolumità del soggetto passivo[327].

Quanto all'elemento soggettivo, il dolo del delitto è generico e può assume la forma del dolo eventuale quando si accerti che l'agente, pur essendosi rappresentato, come conseguenza del proprio comportamento inerte, la concreta possibilità del verificarsi di uno stato di abbandono del soggetto

[326] Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che per i fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.
[327] Cass. pen., sez. II, 14 settembre 2022, n. 38374.

passivo, in grado di determinare un pericolo anche solo potenziale per la vita e l'incolumità fisica di quest'ultimo, persiste nella sua condotta omissiva, accettando il rischio che l'evento si verifichi, ovvero in caso di condotta attiva, è richiesta la consapevolezza di abbandonare a se stesso il soggetto passivo che non abbia la capacità di provvedere alle proprie esigenze, in una situazione di pericolo per la sua integrità fisica, anche in assenza di un particolare malanimo da parte del reo[328].

9.27 L'omissione di soccorso

Art. 593 codice penale

Chiunque, trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci, o un'altra persona incapace di provvedere a se stessa, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa, omette di darne immediato avviso all'Autorità è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 2.500 euro. Alla stessa pena soggiace chi, trovando un corpo umano che sia o sembri inanimato, ovvero una persona ferita o altrimenti in pericolo, omette di prestare l'assistenza occorrente o di darne immediato avviso all'Autorità. Se da siffatta condotta del colpevole deriva una lesione personale, la pena è aumentata; se ne deriva la morte, la pena è raddoppiata.

L'omissione dell'intervento diretto ad impedire il verificarsi di un evento infausto, da parte di colui che rivesta una posizione di garanzia rispetto al pericolo di realizzazione della categoria di eventi analoghi, non integra il reato di omissione di soccorso, che presuppone il carattere accidentale ed eventuale della relazione tra il soggetto esposto a pericolo e l'agente tenuto a prestare soccorso[329].

9.28 L'interruzione di gravidanza

Art. 593-*bis* codice penale

Chiunque cagiona a una donna per colpa l'interruzione della gravidanza è punito con la reclusione da tre mesi a due anni. La pena è diminuita fino alla metà per chiunque cagiona a una donna per colpa un parto prematuro[330]. In entrambi i casi, se il fatto è commesso con la violazione delle norme poste a tutela del lavoro la pena è aumentata.

Art. 593-*ter* codice penale

Chiunque cagiona l'interruzione della gravidanza senza il consenso della donna è punito con la reclusione da quattro a otto anni. Si considera come non prestato il consenso estorto con violenza o minaccia ovvero carpito con l'inganno. La stessa pena si applica a chiunque provochi l'interruzione della gravidanza con azioni dirette a provocare lesioni alla donna. Detta pena è diminuita fino alla metà se da tali lesioni deriva l'acceleramento del parto. Se dai fatti di interruzione di gravidanza deriva la morte della donna si applica la reclusione da otto a sedici anni; se ne deriva una lesione personale gravissima si applica la reclusione da sei a dodici anni; se la lesione personale è grave quest'ultima pena è diminuita. Le pene sono aumentate se la donna è minore degli anni diciotto.

Il reato è stato inserito dal decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, di attuazione del principio

[328] Cass. pen., sez. V, 12 ottobre 2023, n. 4557.
[329] Cass. pen., sez. V, 3 maggio 2021, n. 27905.
[330] Il reato di procurato parto prematuro è integrato dalla condotta colposa che, comportando l'interruzione del normale e completo ciclo fisiologico della gravidanza, determini pericolo per la salute della gestante o del nascituro, senza che assuma rilevanza la distinzione tra parto prematuro e parto pretermine (Cass. pen., sez. IV, 29 gennaio 2021, n. 11703.

di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

La norma riproduce, quindi, il testo dell'art. 18 della legge 22 maggio 1978, n. 194, a sua volta contestualmente abrogato dall'art. 7 del decreto legislativo n. 21 del 2018 cit..

Nella relazione allo schema di decreto legislativo emerge come la volontà del legislatore sia quella di assicurare una tutela rafforzata a due soggetti deboli: la donna, con riguardo alla sua integrità fisica e il suo diritto alla generazione, e al nascituro.

L'interruzione di gravidanza consensuale, ma illecita perché realizzata in assenza delle condizioni previste dalla legge, ex art. 19 della legge n. 194 del 1978, è rimasta nella legge speciale, in quanto vede responsabile anche la donna e persona offesa solo il concepito. Diversamente nel caso di interruzione di gravidanza non consensuale ex articolo 593-*ter* codice penale, come anche nel caso colposo ex art. 592-*bis* codice penale, i soggetti tutelati sono la madre, con il proprio diritto alla salute e alla generazione, in tali casi non consenziente all'interruzione di gravidanza, oltre che il nascituro.

La norma configura un reato comune, che può essere commesso da "chiunque" e che rileva sia nel caso in cui venga cagionata l'interruzione della gravidanza in assenza di consenso della donna, sia anche nel caso in cui il consenso sia insussistente perché invalido, in quanto estorto con la violenza o la minaccia, oppure carpito con l'inganno. Si tratta, peraltro, di un reato comune di evento, per il quale è richiesto il dolo generico di cagionare l'interruzione della gravidanza in assenza del consenso della donna[331].

Si consideri, tuttavia, che le condotte dirette a sopprimere il prodotto del concepimento in avanzato stato di gestazione, poste in essere dopo il distacco dall'utero (anche se forzatamente indotto), sono sussumibili nel reato di omicidio e non di interruzione illegale di gravidanza[332].

9.29 La diffamazione

Art. 595 codice penale

Chiunque comunicando con più persone offende l'altrui reputazione, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 1.032 euro. Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a 2.065 euro. Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro[333].

Il delitto di atti persecutori concorre con quello di diffamazione anche quando nelle modalità della condotta diffamatoria si esprimono le molestie reiterate costitutive del primo reato[334].

Art. 599 codice penale

In base all'articolo 596 codice penale, il colpevole del delitto di diffamazione non è ammesso a provare, a sua discolpa, la verità o la notorietà del fatto attribuito alla persona offesa. Tuttavia, quando l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la persona offesa e l'offensore

[331] Cass. pen., sez. V, 2 febbraio 2024, n. 19596.
[332] Cass. pen., sez. I, 2 febbraio 2023, n. 22711.
[333] Se l'offesa è recata a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza, o ad una Autorità costituita in collegio, le pene sono aumentate.
[334] Cass. pen., sez. V, 15 novembre 2023, n. 49288.

possono, d'accordo, prima che sia pronunciata sentenza irrevocabile, deferire ad un giurì d'onore il giudizio sulla verità del fatto medesimo[335].

Art. 596-*bis* codice penale

Se il delitto di diffamazione è commesso col mezzo della stampa, l'art. 595 codice penale si applica anche al direttore o vice-direttore responsabile, all'editore e allo stampatore, per i reati preveduti negli articoli 57, 57-*bis* e 58 codice penale. Il delitto di diffamazione è punibile a querela della persona offesa[336].

Art. 598 codice penale

Non sono punibili le offese contenute negli scritti presentati o nei discorsi pronunciati dalle parti o dai loro patrocinatori nei procedimenti dinanzi all'Autorità giudiziaria, ovvero dinanzi a un'Autorità amministrativa, quando le offese concernono l'oggetto della causa o del ricorso amministrativo. Il giudice, pronunciando nella causa, può, oltre ai provvedimenti disciplinari, ordinare la soppressione o la cancellazione, in tutto o in parte, delle scritture offensive, e assegnare alla persona offesa una somma a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale. Qualora si tratti di scritture per le quali la soppressione o cancellazione non possa eseguirsi, è fatta sulle medesime annotazione della sentenza.

Il riferimento alle "*offese che concernono l'oggetto della causa*" va inteso come riferibile a quelle offese che, pur non necessarie, siano comunque strumentali alla difesa: ne discende che le offese non necessarie, pur non essendo giustificate nell'ambito processual-civilistico, rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 598 codice penale, sempre che concernano l'oggetto della controversia[337].

Art. 599 codice penale

Non è punibile chi ha commesso alcuno dei fatti preveduti dall'articolo 595 codice penale nello stato d'ira determinato da un fatto ingiusto altrui, e subito dopo di esso.

Tale causa di non punibilità ricorre allorché il fatto ingiurioso, posto in essere come reazione al fatto ingiusto altrui, sia immediato[338].

9.30 La riduzione o il mantenimento in schiavitù o servitù

Art. 600 codice penale

Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a

[335] Quando l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la prova della verità del fatto medesimo è però sempre ammessa nel procedimento penale: 1) se la persona offesa è un pubblico ufficiale ed il fatto ad esso attribuito si riferisce all'esercizio delle sue funzioni; 2) se per il fatto attribuito alla persona offesa è tuttora aperto o si inizia contro di essa un procedimento penale; 3) se il querelante domanda formalmente che il giudizio si estenda ad accertare la verità o la falsità del fatto ad esso attribuito. Se la verità del fatto è provata o se per esso la persona, a cui il fatto è attribuito, è condannata dopo l'attribuzione del fatto medesimo, l'autore dell'imputazione non è punibile, salvo che i modi usati non rendano per se stessi applicabile la disposizione dell'articolo 595, primo comma, codice penale.

[336] Se la persona offesa muore prima che sia decorso il termine per proporre la querela, o se si tratta di offesa alla memoria di un defunto, possono proporre querela i prossimi congiunti, l'adottante e l'adottato. In tali casi, e altresì in quello in cui la persona offesa muoia dopo avere proposto la querela, la medesima facoltà spetta ai prossimi congiunti, all'adottante e all'adottato.

[337] Cass. pen., sez. V, 5 aprile 2024, n. 20520.

[338] Cass. pen., sez. V, 9 settembre 2022, n. 47314.

prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

9.31 La prostituzione e la pornografia minorile

Art. 600-*bis* codice penale

È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.000 a euro 150.000 chiunque: 1) recluta o induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto; 2) favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prostituzione di una persona di età inferiore agli anni diciotto, ovvero altrimenti ne trae profitto.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 1.500 a euro 6.000.

Art. 600-*ter* codice penale

È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 24.000 a euro 240.000 chiunque: 1) utilizzando[339] minori di anni diciotto, realizza esibizioni o spettacoli pornografici ovvero produce materiale pornografico; 2) recluta o induce minori di anni diciotto a partecipare a esibizioni o spettacoli pornografici ovvero dai suddetti spettacoli trae altrimenti profitto.

Alla stessa pena soggiace chi fa commercio del materiale pornografico.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi indicate, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza il suddetto materiale pornografico, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 2.582 euro a 51.645 euro. Chiunque al di fuori delle ipotesi esaminate, offre o cede ad altri, anche a titolo gratuito, il suddetto materiale pornografico, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164. La pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale sia di ingente quantità. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque assiste a esibizioni o spettacoli pornografici in cui siano coinvolti minori di anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 1.500 a euro 6.000.

Per "pornografia minorile" si intende ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un

[339] Ai fini della configurabilità del reato, si ha "utilizzazione" del minore allorquando, all'esito di un accertamento complessivo che tenga conto del contesto di riferimento, dell'età, maturità, esperienza, stato di dipendenza del minore, si appalesino forme di coercizione o di condizionamento della volontà del minore stesso, che viene manovrato, adoperato, strumentalizzato o sfruttato nel proprio interesse. L'utilizzazione del minore può ricorrere non solo quando l'agente produca autonomamente il materiale pornografico, ma anche quando induca o istighi a tali azioni il minore stesso, non potendosi parlare, in queste ipotesi, di "autoproduzione" in senso proprio, nessuna valenza - esimente o scriminante - potendo essere riconosciuta al consenso del minore, che non può essere ritenuto libero e si presume determinato proprio dall'abusività della condotta dell'adulto (Cass. pen., sez. III, 10 gennaio 2024, n. 9696).

minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali.

9.31.1 La detenzione o l'accesso a materiale pornografico

Art. 600-*quater* codice penale

Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 600-*ter* codice penale, consapevolmente si procura o detiene materiale pornografico realizzato utilizzando minori degli anni diciotto, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa non inferiore a euro 1.549. La pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale detenuto sia di ingente quantità. Chiunque, mediante l'utilizzo della rete internet o di altre reti o mezzi di comunicazione, accede intenzionalmente e senza giustificato motivo a materiale pornografico realizzato utilizzando minori degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa non inferiore a euro 1.000.

Il reato di detenzione di materiale pedopornografico risulta integrato non solo qualora vi sia la riproduzione reale del minore in una situazione di fisicità pornografica, ma anche quando vi siano disegni, pitture e tutto ciò che sia idoneo a dare allo spettatore l'idea che l'oggetto della rappresentazione pornografica sia un minore[340].

Art. 600-*quater*.1 codice penale

Le disposizioni in materia di pedopornografia si applicano anche quando il materiale pornografico rappresenta immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse, ma la pena è diminuita di un terzo.

Per "*immagini virtuali*" si intendono immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali. Rientra nel reato di pornografia virtuale la realizzazione di una immagine pornografica virtuale mediante fotomontaggio con creazione di un'immagini comprendente l'uso del volto del minore reale, parte riconoscibile dello stesso, con giustapposizione su un corpo di adulto intento a pratiche sessuali[341].

9.31.2 Le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile

Art. 600-*quinquies* codice penale

Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da 15.493 euro a 154.937 euro.

Quanto alla natura giuridica, si tratta di un reato comune eventualmente abituale, in quanto, da un lato, non è necessario che l'autore sia un operatore turistico o svolga l'attività in maniera continuativa e, dall'altro, è sufficiente, ai fini della sua configurabilità, anche l'organizzazione di una sola trasferta[342].

[340] Cass. pen., sez. III, 18 ottobre 2023, n. 47187.
[341] Cass. pen., sez. III, 24 novembre 2017, n. 15757.
[342] Cass. pen., sez. III, 20 settembre 2011, n. 42053.

9.32 L'impiego di minori nell'accattonaggio

Art. 600-*octies* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni.

Chiunque organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o comunque lo favorisca a fini di profitto è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Ai fini della configurabilità del reato non è necessario che i minori siano sottoposti a sofferenze o mortificazioni, né assume rilevanza scriminante la connotazione culturale della pratica di chiedere l'elemosina, poiché in contrasto con i beni fondamentali riconosciuti dall'ordinamento costituzionale, quali il rispetto dei diritti umani e la tutela dei minori[343].

9.33 La tratta di persone

Art. 601 codice penale

È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi. Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità descritte, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età[344].

La tratta di persone, che costituisce una grave violazione dei diritti umani, è stata definita, per la prima volta, dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo nel dicembre del 2000, e, in particolare, dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e minori, recepito dall'Italia con la legge 11 agosto 2003, n. 228.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 16 maggio 2005, c.d. Convenzione di Varsavia, ratificata dall'Italia con la legge del 2 luglio 2010, n. 108, adottando una prospettiva fondata essenzialmente sulla tutela dei diritti umani, ha introdotto il concetto di identificazione delle vittime di tratta (art. 10) e una causa di non punibilità per i reati commessi in condizione di costrizione (art. 26) quali presupposti indefettibili per far emergere il fenomeno criminale e sviluppare le misure di protezione e promozione delle persone trafficate di

[343] Cass. pen., sez. I, 14 dicembre 2021, n. 7140.

[344] La pena per il comandante o l'ufficiale della nave nazionale o straniera, che commette alcuno dei fatti indicati o vi concorre, è aumentata fino a un terzo. Il componente dell'equipaggio di nave nazionale o straniera destinata, prima della partenza o in corso di navigazione, alla tratta è punito, ancorché non sia stato compiuto alcun fatto descritto o di commercio di schiavi, con la reclusione da tre a dieci anni.

cui sono violati diritti inalienabili quali la libertà e la dignità[345].

Nell'ambito dell'Unione europea il contrasto alla tratta degli esseri umani, in particolare di donne e minorenni, costituisce una priorità tanto da essere previsto sia nel Trattato di Lisbona (art. 79, par. 1, lett. d, TFUE), sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui vi è una specifica disposizione che definisce la tratta una violazione dei diritti fondamentali, sancendone il divieto in termini assoluti (art. 5, par. 3).

Tra i numerosi atti di indirizzo e strumenti normativi approvati dall'Unione europea rileva, in particolare, la Direttiva 2011/36/UE (sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che ha sostituito la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI), i cui punti nevralgici rilevanti per il caso in esame sono i seguenti: a) l'adozione di una nuova e più ampia definizione di tratta di esseri umani nella quale sono inclusi nuovi tipi di sfruttamento tra i quali "*lo sfruttamento di attività illecite*" (art. 2); b) la definizione di "*posizione di vulnerabilità*", per tale intendendosi la condizione in cui può trovarsi la vittima e di cui l'autore del reato può approfittare per porre in essere la condotta (art. 2, comma 2); c) l'imposizione di precisi obblighi agli Stati membri volti a fornire alle vittime adeguata tutela attraverso misure specifiche di rapida identificazione, assistenza e sostegno (art. 11), sin da quando le autorità abbiano un "*ragionevole motivo*" di ritenere che la persona sia vittima di tratta, per un lasso di tempo congruo.

Assume in tale quadro un particolare rilievo il principio in forza del quale i sistemi nazionali devono garantire tutela non soltanto alle vittime di tratta formalmente identificate, ma anche a tutte quelle persone per le quali vi siano elementi sintomatici per ritenerle tali, con un'importante anticipazione del momento valutativo e degli standard utili per il riconoscimento. Inoltre, l'assistenza e il sostegno devono comprendere una serie minima di misure necessarie per consentire alle vittime di ristabilirsi e, soprattutto, di sottrarsi ai loro trafficanti, indipendentemente dalla volontà di collaborare con le autorità nell'ambito delle indagini e del procedimento penale.

L'Italia ha attuato la Direttiva 2011/36/UE con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, che, oltre ad introdurre norme penali e disposizioni sulle persone vulnerabili, ha previsto un articolato sistema di emersione del fenomeno criminale centrato sul sostegno alle vittime di tratta anche quando non possano o non intendano rivolgersi all'Autorità giudiziaria (programma unico di "*emersione, assistenza e integrazione sociale*" che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18, decreto legislativo n. 286 del 1998 purché la vittima segua un percorso sociale e si affidi ad un ente specificamente preposto all'assistenza), ritenendosi un dato acquisito la volontà delle vittime di non denunciare per paura e sfiducia nelle istituzioni. Di particolare rilievo, in detto contesto ricostruttivo, è anche la Direttiva 2012/29/UE 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), recepita dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, che colloca la tratta di esseri umani tra i delitti di violenza di genere (considerando 17) e qualifica le vittime di tratta a particolare rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, necessitanti sia di una valutazione individuale particolarmente attenta di personale competente (art. 22), sia di misure di

[345] La Corte EDU ha incluso la tratta nell'art. 4 della CEDU che vieta la schiavitù, la servitù e il lavoro forzato (Corte EDU Rantsev contro Cipro del 7 gennaio 2010) e, da ultimo, per la prima volta, ha riconosciuto il principio di non incriminazione delle vittime di tratta (v., infra, Corte EDU V.C.L. e A.N. contro Regno Unito del 16 febbraio 2021).

protezione adeguate durante il procedimento penale (considerando 58). Infine, vanno richiamate anche la Direttiva 2011/95/UE (norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta), recepita dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18; nonché la Direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, recepita dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Dette Direttive riconoscono esplicitamente le vittime di tratta di esseri umani come "*vulnerabili*", tanto da imporre di accertare la loro condizione per predisporre tutela ed accoglienza, consentendo loro di beneficiare delle misure predisposte dal sistema anti-tratta a partire dal riconoscimento della protezione umanitaria e del permesso di soggiorno ex art. 18 decreto legislativo n. 286 del 1998.

La più rilevante conseguenza giuridica del costituire la tratta una violazione dei diritti umani delle vittime, per come stabilito dalla normativa sovranazionale menzionata, è il principio della loro non incriminazione per i reati commessi in connessione o come conseguenza della situazione in cui sono costrette, espressamente riconosciuto dall'art. 26 della Convenzione di Varsavia ("*Norme che escludono la pena*") e dall'art. 8 della Direttiva 2011/36/UE ("*Mancato esercizio dell'azione penale o mancata applicazione di sanzioni penali alle vittime*"), secondo il quale "*Gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente ai principi fondamentali dei loro ordinamenti giuridici, per conferire alle autorità nazionali competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'articolo 2*"). È, con ogni evidenza, un principio che risponde a quello di non contraddizione dell'ordinamento, nel cui ambito non è possibile perseguire e punire chi commette un delitto in una condizione di costrizione che lo stesso ordinamento ritiene essere conseguente alla violazione dei propri diritti umani inalienabili[346].

L'articolato panorama dell'ordinamento sovranazionale, recepito nel sistema interno, impone di riconoscere come cruciale il principio di non incriminazione della vittima di tratta nell'ambito del contrasto a tale grave forma di condotta delittuosa.

La giurisprudenza di legittimità, sulla scorta delle argomentazioni illustrate, in conformità ad un'interpretazione dell'articolo 54 codice penale che tenga conto delle disposizioni sovranazionali di cui all'art. 2.2 Direttiva 2011/36/Ue e del considerando n. 11 della medesima, ha ritenuto configurabile lo stato di necessità in favore di persona vulnerabile, in quanto vittima di tratta e in condizioni di asservimento nei confronti di organizzazioni criminali dedite al narcotraffico, costretta

[346] Da ultimo, anche la Corte EDU, con la sentenza del 16 febbraio 2021, V.C.L. e A.N. contro Regno Unito, ha riconosciuto il principio di non incriminazione della vittima di tratta, per reati da questa commessi in conseguenza del suo sfruttamento, condannando lo Stato per violazione dell'art. 4 CEDU (§§ 157-161) in quanto, nonostante risultassero fondati motivi per ritenere o status di vittima di tratta, l'Autorità giudiziaria (pubblico ministero prima e giudici poi) non aveva garantito un'adeguata protezione, oltre che un giusto processo ex art. 6, par. 1, CEDU. In tal caso la Corte, esaminando il principio di non incriminazione sotto un profilo procedurale, ha stabilito l'obbligo positivo dello Stato di non perseguire le vittime di tratta, oltre che di proteggerle, richiedendo che ogni decisione circa l'incriminazione per i delitti che queste commettono per la loro situazione sia sorretta da due presupposti: a) la valutazione individualizzata, con riferimento al caso concreto, della persona da parte di un soggetto qualificato e specializzato nella materia del "*traffiking*" (§§ 173 e 182); b) l'analitica motivazione delle ragioni che inducono a discostarsi dalla non incriminazione nonostante risulti la condizione di vittima di tratta.

a compiere un trasporto di stupefacenti, senza una concreta possibilità di sottrarsi alla situazione di pericolo ricorrendo alla protezione dell'Autorità[347].

Il 19 ottobre 2022, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente, del Ministro per le Pari opportunità e la famiglia e del Ministro dell'Interno, ha deliberato l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani relativo al periodo 2022-2025, in attuazione della Direttiva UE 2011/36 che stabilisce le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani e disposizioni comuni per gli Stati membri della UE[348].

9.33.1 L'acquisto e l'alienazione di schiavi

Art. 602 codice penale

Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601 codice penale (tratta di persone), acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù è punito con la reclusione da otto a venti anni.

9.33.2 L'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

Art. 603-*bis* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale,

[347] Cass. pen., sez. VI, 16 novembre 2023, n. 2319.

[348] Il Piano definisce le strategie pluriennali e le azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime ed è fondato sulle quattro direttrici che a livello internazionale guidano la lotta alla tratta degli esseri umani. Le singole azioni specifiche sono associate a tali direttrici: 1) prevenzione attraverso un maggior numero di azioni volte a scongiurare l'ulteriore propagarsi del fenomeno della tratta; grande rilievo assumono le azioni di formazione continua di tutti gli operatori coinvolti al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno, ponendo in essere anche azioni di informazione della popolazione; 2) persecuzione del crimine con misure volte a far progredire ulteriormente il settore giustizia, rafforzando la sicurezza delle vittime e lo smantellamento delle strutture criminali dedite al reato e la cooperazione giudiziaria; 3) protezione attraverso strumenti idonei a garantire le vittime, con particolare attenzione alle donne, ai minori e alle categorie vulnerabili; 4) cooperazione mediante azioni con carattere integrativo e di supporto, per diffondere la cultura della legalità e imprimere un nuovo corso alla storia del fenomeno. Per la *governance* il Piano ha confermato l'istituzione di una Cabina di Regia di coordinamento a carattere politico-istituzionale, e di un Comitato tecnico di supporto alla Cabina di Regia per garantire l'adozione di un approccio multidisciplinare e integrato tra i diversi attori, sia istituzionali che del privato sociale. Per ulteriori approfondimenti, si veda la pagina dedicata all'interno del sito https://www.pariopportunita.gov.it.

all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti[349].

La pena è diminuita da un terzo a due terzi nei confronti di chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite[350].

La condanna per i delitti di cui agli articoli 600 codice penale, limitatamente ai casi in cui lo sfruttamento ha ad oggetto prestazioni lavorative, e 603-*bis* stesso codice, importa l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, nonché il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione, e relativi subcontratti. La condanna importa altresì l'esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, nonché dell'Unione europea, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento, è aumentata a cinque anni quando il fatto è commesso da soggetto al quale sia stata applicata la recidiva ai sensi dell'articolo 99, secondo comma, numeri 1) e 3), codice penale.

9.34 La propaganda e l'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa

Art. 604-*bis* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito: a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

[349] Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

[350] In caso di condanna o di patteggiamento per i delitti previsti dall'articolo 603-*bis* codice penale è sempre obbligatoria, salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno, la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato. Ove essa non sia possibile è disposta la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato.

Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale[351].

9.35 Il sequestro di persona

Art. 605 codice penale

Chiunque priva taluno della libertà personale è punito con la reclusione da sei mesi a otto anni.

La pena è della reclusione da uno a dieci anni, se il fatto è commesso: 1) in danno di un ascendente, di un discendente o del coniuge; 2) da un pubblico ufficiale, con abuso dei poteri inerenti alle sue funzioni. Se il fatto di cui è commesso in danno di un minore, si applica la pena della reclusione da tre a dodici anni. Se il fatto è commesso in presenza di taluna delle circostanze aggravanti, ovvero in danno di minore di anni quattordici o se il minore sequestrato è condotto o trattenuto all'estero, si applica la pena della reclusione da tre a quindici anni. Se il colpevole cagiona la morte del minore sequestrato si applica la pena dell'ergastolo[352].

Nell'ipotesi non aggravata, il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che il fatto sia commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità.

È configurabile il concorso tra i reati di maltrattamenti in famiglia e sequestro di persona quando la condotta di sopraffazione che privi la vittima della libertà personale non si esaurisce nella abituale coercizione fisica e psicologica, ma ne costituisce un picco esponenziale dotato di autonoma valenza e carico di ulteriore disvalore, idoneo a produrre, per un tempo apprezzabile, un'arbitraria compressione, pur non assoluta, della libertà di movimento della persona offesa[353].

9.36 La violenza sessuale

Art. 609-*bis* codice penale

Chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

Alla stessa pena soggiace chi induce taluno a compiere o subire atti sessuali: 1) abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa al momento del fatto; 2) traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona.

Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi.

Rientra nell'accezione di atto sessuale, rilevante ai fini della configurabilità del reato, non soltanto ogni forma di congiunzione carnale, ma altresì qualsiasi atto che, risolvendosi in un

[351] Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità la pena è aumentata fino alla metà.

[352] Le pene sono altresì diminuite fino alla metà nei confronti dell'imputato che si adopera concretamente: 1) affinché il minore riacquisti la propria libertà; 2) per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi di prova decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura di uno o più autori di reati; 3) per evitare la commissione di ulteriori fatti di sequestro di minore.

[353] Cass. pen., sez. V, 12 ottobre 2020, n. 34504.

contatto corporeo, ancorché fugace ed estemporaneo, tra soggetto attivo e soggetto passivo – o comunque coinvolgente la corporeità sessuale di quest'ultimo –, sia finalizzato e idoneo a porre in pericolo la libertà di autodeterminazione del soggetto passivo nella sua sfera sessuale, non avendo rilievo determinante, ai fini del perfezionamento del reato, la finalità dell'agente e l'eventuale soddisfacimento del proprio piacere sessuale[354].

Essendo il reato posto a presidio della libertà personale dell'individuo, che deve poter compiere o ricevere atti sessuali in assoluta autonomia e libertà, contro ogni possibile condizionamento, fisico o morale, e contro ogni non consentita e non voluta intrusione nella propria sfera intima, tale configurazione si riflette non solo sulla condotta materiale ma altresì sull'elemento psicologico del delitto che, in ragione dell'assolutezza del diritto tutelato, non tollera, nella chiara volontà del legislatore, possibili attenuazioni che possano derivare dalla ricerca di un fine ulteriore e diverso dalla semplice consapevolezza di compiere un atto sessuale, fine estraneo alla fattispecie e non richiesto dall'articolo 609-*bis* codice penale per qualificare la penale rilevanza della condotta.

L'atto materiale deve essere, in altri termini, definito come "*sessuale*" sul piano obiettivo, non su quello soggettivo, riguardato cioè in relazione alle intenzioni dell'agente che è sufficiente sia consapevole della natura "*sessuale*" dell'atto posto in essere con la propria condotta cosciente e volontaria, non occorrendo che sia diretto al soddisfacimento dei desideri dell'agente né rilevano possibili fini ulteriori – di concupiscenza, di gioco, di mera violenza fisica o di umiliazione morale – dal medesimo perseguiti. Non è neanche necessario che le zone corporee attinte dai toccamenti siano inquadrate fra quelle erogene, tra cui glutei, fianchi, fondo schiena, ecc. Ai fini della sussistenza del delitto in esame, non occorre che la violenza sia di forma o veemenza particolare o, men che meno, brutale e aggressiva, potendo essa manifestarsi anche come sopraffazione funzionale e limitata alla pretesa dell'atto sessuale stesso[355].

Nella nozione di atti sessuali debbono farsi rientrare tutti quelli che siano idonei a compromettere la libera determinazione della sessualità della persona e ad invadere la sua sfera sessuale (in questa facendo rientrare anche le zone erogene) con modalità connotate dalla costrizione (violenza, minaccia o abuso di autorità), sostituzione ingannevole di persona, ovvero abuso di inferiorità fisica o psichica[356].

Costituisce un principio ormai pacificamente acquisito nella giurisprudenza di legittimità, quello secondo cui l'elemento oggettivo del reato di violenza sessuale consiste sia nella violenza fisica in senso stretto, sia nella intimidazione psicologica che sia in grado di provocare la coazione della vittima a subire gli atti sessuali, sia anche nel compimento di atti di libidine subdoli e repentini, compiuti senza accertarsi del consenso della persona destinataria, o comunque prevenendone la manifestazione di dissenso e comunque prescindendo, nel caso di minori infraquattordicenni, da un consenso, ancorché viziato, o dal dissenso in ogni caso manifestabile[357]. La nozione di violenza nel delitto di violenza sessuale, dunque, non è limitata alla esplicazione di energia fisica direttamente posta in essere verso la persona offesa, ma comprende qualsiasi atto o fatto cui consegua la limitazione della libertà del soggetto passivo, così costretto a subire atti

[354] Cass. pen., sez. III, 2 novembre 2022, n. 45242.
[355] Cass. pen., sez. V, 22 settembre 2021, n. 37460.
[356] Cass. pen., sez. III, 23 gennaio 2023, n. 6596.
[357] Cass. pen., sez. III, 27 gennaio 2004, n. 6945; Cass. pen., sez. III, 18 luglio 2014, n. 46170.

sessuali contro la propria volontà. Non è necessaria una violenza che ponga il soggetto passivo nell'impossibilità di opporre una resistenza, essendo sufficiente che l'azione si compia in modo insidiosamente rapido, tanto da superare la volontà contraria del soggetto passivo[358].

Non si richiede, peraltro, che la violenza sia tale da annullare la volontà del soggetto passivo, ma è sufficiente che la volontà risulti coartata; neppure è necessario che l'uso della violenza o della minaccia sia contestuale al rapporto sessuale per tutto il tempo, dall'inizio fino al congiungimento, essendo, invece, sufficiente che il rapporto sessuale non voluto dalla parte offesa sia consumato anche solo approfittando dello stato di prostrazione, angoscia o diminuita resistenza in cui la vittima è ridotta[359].

In via generale, i rapporti sessuali sono leciti se si è in presenza del consenso, esplicito o implicito, della persona offesa. Integra l'elemento oggettivo del reato di violenza sessuale non soltanto la condotta invasiva della sfera della libertà e integrità sessuale altrui realizzata in presenza di una manifestazione di dissenso della vittima, ma anche quella posta in essere in assenza del consenso, non espresso neppure in forma tacita, della persona offesa, come nel caso in cui la stessa non abbia consapevolezza della materialità degli atti compiuti sulla sua persona. Il consenso non esiste mai quando la persona offesa è costretta a compiere o subire gli atti sessuali per effetto della violenza o della minaccia: tali atti pongono la vittima nell'impossibilità di scegliere liberamente.

Il dissenso della vittima può essere desunto da una molteplicità di fattori anche a prescindere dalla esistenza di riscontri fisici sul corpo della vittima, essendo sufficiente la costrizione ad un consenso viziato[360] e può essere manifestato anche per fatti concludenti chiaramente indicativi della contraria volontà della persona offesa[361].

L'assenza di una reazione fisica della persona offesa nonché l'assenza di segni esteriori indicativi di una violenza, non sono indici della c.d. *vis grata puellis*[362].

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo è sufficiente che l'agente abbia la consapevolezza del fatto che non sia stato chiaramente manifestato il consenso da parte del soggetto passivo al compimento degli atti sessuali a suo carico, essendo conseguentemente irrilevante l'eventuale errore sull'espressione del dissenso anche ove questo non sia stato esplicitato, potendo semmai fondarsi il dubbio sulla ricorrenza di un valido elemento soggettivo solamente nel caso in cui l'errore si fondi sul contenuto espressivo, in ipotesi equivoco, di precise e positive manifestazioni di volontà promananti dalla parte offesa[363].

---

[358] Cass. pen., sez. III, 1 febbraio 2006, n. 6340.

[359] L'idoneità della violenza o della minaccia a coartare la volontà della vittima va esaminata non secondo criteri astratti e aprioristici, ma valorizzando in concreto ogni circostanza oggettiva e soggettiva; può sussistere anche in relazione ad una intimidazione psicologica attuata in situazioni particolari tali da influire negativamente sul processo mentale di libera determinazione della vittima, senza necessità di protrazione nel corso della successiva fase esecutiva (Cass. pen., sez. III, 24 gennaio 2013, n. 14085).

[360] Cass. pen., sez. III, 4 marzo 2021, n. 19611

[361] Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2018, n. 15010

[362] Cass. pen., sez. III, 16 febbraio 2024, n. 13222.

[363] Cass. pen., sez. III, 9 marzo 2016, n. 49597. Nella giurisprudenza di legittimità è ormai consolidato il principio in base al quale il consenso deve essere validamente prestato e deve permanere durante tutto l'arco di tempo in cui sono compiuti gli atti sessuali (Cass. pen., sez. III, 28 gennaio 2021, n. 26845), senza soluzione di continuità, cosicché si risponde penalmente in caso di prosecuzione del rapporto allorché, successivamente a un consenso originariamente prestato, intervenga in itinere una manifestazione di dissenso, anche non esplicita, ma per fatti concludenti chiaramente indicativi della contraria volontà (Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2018, n. 15010). Poiché il dissenso della vittima

Per la più recente giurisprudenza, il reato di violenza sessuale è integrato anche per via telematica, quando il reo, utilizzando strumenti per la comunicazione a distanza quali il telefono, la videochiamata, la chat, costringe la persona offesa a compiere atti sessuali pur se questi non comportino alcun contatto fisico con l'agente[364].

La molestia sessuale, che trova sanzione nella contravvenzione prevista dall'art. 660 codice penale, si differenzia dall'abuso sessuale – anche nella forma tentata – in quanto prescinde da contatti fisici a sfondo sessuale e normalmente si estrinseca o con petulanti corteggiamenti non graditi o con petulanti telefonate o con espressioni volgari, nelle quali lo sfondo sessuale costituisce un motivo e non un momento della condotta[365]. Mentre la violenza sessuale comprende qualsiasi atto che, risolvendosi in un contatto corporeo, pur se fugace ed estemporaneo, tra soggetto attivo e soggetto passivo del reato, ovvero in un coinvolgimento della sfera psichica di quest'ultimo, pone in pericolo la libera autodeterminazione della persona offesa nella sfera sessuale, il reato di molestia sessuale è integrato solo in presenza di espressioni volgari a sfondo sessuale ovvero di atti di corteggiamento invasivo e insistito diversi dall'abuso sessuale[366].

Art. 609-*septies* codice penale

Il delitto è punibile a querela della persona offesa da proporre entro dodici mesi. Una volta proposta, la querela è irrevocabile[367].

---

costituisce un requisito implicito della fattispecie, il dubbio sulla sua sussistenza investe la configurabilità del fatto-reato e non la verifica della presenza di una causa di giustificazione (Cass. pen., sez. III, 19 giugno 2018, n. 52835); l'errore sul dissenso si sostanzia pertanto in un errore inescusabile sulla legge penale (Cass. pen., sez. III, 10 marzo 2011, n. 17210). Il consenso, in quanto elemento negativo della fattispecie, la cui esistenza si pone come impeditiva ai fini della completa integrazione del reato, deve perdurare pacificamente nel corso dell'intero rapporto senza soluzione di continuità, con la conseguenza che integra li reato di cui all'articolo 609-*bis* c.p. la prosecuzione del rapporto nel caso in cui, successivamente ad un consenso originariamente prestato, intervenga in itinere una manifestazione di dissenso, anche non esplicita, ma per fatti concludenti chiaramente indicativi della contraria volontà (*ex multis*, Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2018, n. 15010). Ma lo stesso non può dirsi in relazione al dissenso, il quale, non richiedendo, in linea generale, una necessaria manifestazione - avendo la giurisprudenza di legittimità più volte affermato l'insussistenza di un indice normativo dal quale possa effettivamente ricavarsi un onere, ancorché implicito, di espressione del dissenso alla intromissione di soggetti terzi nella propria sfera di intimità sessuale, dovendosi piuttosto ritenere che tale dissenso sia da presumersi, laddove non sussistano indici chiari ed univoci volti a dimostrare l'esistenza di un, sia pur tacito ma in ogni caso inequivoco, consenso - a maggior ragione non deve essere espresso nell'arco dell'intera durata del rapporto sessuale, essendo sufficiente anche la sua manifestazione soltanto iniziale. La manifestazione esplicita del dissenso, in altri termini, non può mai ritenersi superata da comportamenti concludenti ed impliciti contrari, ovvero non può mai ritenersi consentito fare affidamento sulla mancata veridicità di un dissenso esplicito (Cass. pen., sez. III, 18 aprile 2024, n. 29356).

[364] Cass. pen., sez. III, 23 gennaio 2024, n. 10692. Il delitto di violenza sessuale può essere realizzato anche tramite minacce che costringano una minore a uno scambio di selfie e messaggi sessualmente espliciti via WhatsApp, senza contatto fisico con la vittima, poiché integrano atti che ne coinvolgono la corporeità sessuale e sono idonei a compromettere il bene primario della sua libertà individuale nella prospettiva di soddisfare o eccitare l'istinto sessuale dell'agente (Cass. pen., sez. III, 2 luglio 2020, n. 25266).

[365] Cass. pen., sez. III, 15 settembre 2021, n. 43617; Cass. pen., sez. III, 26 novembre 2005, n. 45957.

[366] Cass. pen., sez. III, 26 settembre 2012, n. 38719. Il *discrimen* tra le due fattispecie è concordemente individuato dalla giurisprudenza nel coinvolgimento o meno della corporeità dei soggetti coinvolti, prescindendo la molestia sessuale da contatti fisici, ancorché fugaci, mentre la necessaria incidenza sul piano fisico, oltre che psichico, dei c.d. "*delitti sessuali*" è evidente già dalla loro collocazione sistematica nell'ambito delle fattispecie aggressive della libertà personale. Da ciò discende che, mentre potrà venire in rilievo l'articolo 660 codice penale a fronte di battute a sfondo erotico o domande sulla sfera intima del soggetto passivo, si sarà in presenza di violenza sessuale, consumata o tentata, in ipotesi di toccamento non casuale, ancorché non involgente una parte del corpo considerata come zona erogena.

[367] Il comma 2-*ter* dell'art. 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità) prevede che, per i delitti previsti dagli articoli 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* del

Si procede tuttavia d'ufficio: 1) se la violenza sessuale è commessa nei confronti di persona che al momento del fatto non ha compiuto gli anni diciotto; 2) se il fatto è commesso dall'ascendente, dal genitore, anche adottivo, o dal di lui convivente, dal tutore ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia o che abbia con esso una relazione di convivenza; 3) se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle proprie funzioni; 4) se il fatto è connesso con un altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

9.36.1 Gli atti sessuali con minorenni

Art. 609-*quater* codice penale

Soggiace alla pena stabilita dall'art. 609-*bis* codice penale chiunque, al di fuori delle ipotesi ivi previste, compie atti sessuali con persona che, al momento del fatto: 1) non ha compiuto gli anni quattordici; 2) non ha compiuto gli anni sedici, quando il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di convivenza.

Fuori dei casi previsti dall'art. 609-*bis* codice penale, l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato, o che abbia con quest'ultimo una relazione di convivenza, che, con l'abuso dei poteri connessi alla sua posizione, compie atti sessuali con persona minore che ha compiuto gli anni sedici, è punito con la reclusione da tre a sei anni.

Inoltre, fuori dei casi appena indicati, chiunque compie atti sessuali con persona minore che ha compiuto gli anni quattordici, abusando della fiducia riscossa presso il minore o dell'autorità o dell'influenza esercitata sullo stesso in ragione della propria qualità o dell'ufficio ricoperto o delle relazioni familiari, domestiche, lavorative, di coabitazione o di ospitalità, è punito con la reclusione fino a quattro anni.

La pena è aumentata: 1) se il compimento degli atti sessuali con il minore che non ha compiuto gli anni quattordici avviene in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi; 2) se il reato è commesso da più persone riunite; 3) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolarne l'attività; 4) se dal fatto, a causa della reiterazione delle condotte, deriva al minore un pregiudizio grave; 5) se dal fatto deriva pericolo di vita per il minore.

Non è punibile il minorenne che, al di fuori delle ipotesi previste nell'articolo 609-*bis* codice penale, compie atti sessuali con un minorenne che abbia compiuto gli anni tredici, se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a quattro anni.

Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi.

Si applica la pena di cui all'articolo 609-*ter*, secondo comma, codice penale se la persona offesa non ha compiuto gli anni dieci.

---

codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del decreto medesimo, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del decreto stesso.

Non è necessario accertare l'esistenza di una condotta induttiva dell'imputato, tale da viziare il consenso della minore, quando la vittima è infraquattordicenne: in questa ipotesi, infatti, la vittima non è considerata in condizione di prestare un valido "*consenso sessuale*"[368].

Particolarmente rigorosa si è dimostrata la giurisprudenza di legittimità con riferimento all'ambito applicativo della disposizione. Così, ad es., il bacio sulla guancia, in quanto atto non direttamente indirizzato a zone chiaramente definibili come erogene, configura violenza sessuale, nella forma consumata e non tentata, allorquando, in base ad una valutazione complessiva della condotta che tenga conto del contesto ambientale e sociale in cui l'azione è stata realizzata, del rapporto intercorrente tra i soggetti coinvolti e di ogni altro dato fattuale qualificante, possa ritenersi che abbia inciso sulla libertà sessuale della vittima[369].

9.36.2 Gli atti sessuali con minorenni

Art. 609-*quinquies* codice penale

Chiunque compie atti sessuali in presenza di persona minore di anni quattordici, al fine di farla assistere, è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, alla stessa pena soggiace chiunque fa assistere una persona minore di anni quattordici al compimento di atti sessuali, ovvero mostra alla medesima materiale pornografico, al fine di indurla a compiere o a subire atti sessuali.

La pena è aumentata: se il reato è commesso da più persone riunite; se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolarne l'attività; se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave; se dal fatto deriva pericolo di vita per il minore.

La pena è aumentata fino alla metà quando il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato, o che abbia con quest'ultimo una relazione di stabile convivenza.

Il reato si consuma nel caso in cui il soggetto agente compia gli atti sessuali in presenza di una minore di anni quattordici al fine di farla assistere.

Non vi sono dubbi che il mostrare materiale pornografico a minore di anni quattordici al fine di indurlo a compiere o subire atti sessuali integri la corruzione di minorenne[370]; tuttavia, è pur sempre necessaria la direzione finalistica della condotta[371].

Art. 609-*sexies* codice penale

Quando i delitti previsti negli articoli 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*octies* e 609-*undecies*

[368] Cass. pen., sez. III, 6 giugno 2023, n. 41577.

[369] Cass. pen., sez. III, 18 settembre 2019, n. 43423. Assumono rilevanza tutti quegli atti che possono essere rivolti al soggetto passivo, anche con finalità del tutto diverse, come i baci o gli abbracci e che, quindi, costituiscono oggetto di accertamento da parte del giudice del merito, secondo una valutazione che tenga conto della condotta nel suo complesso, del contesto in cui l'azione si è svolta, dei rapporti intercorrenti fra le persone coinvolte e di ogni determinazione della sessualità del soggetto passivo (in questi termini Cass. pen., sez. III, 12 febbraio 2014, n. 10248).

[370] Cass. pen., sez. III, 10 giugno 2022, n. 30435.

[371] Cass. pen., sez. III, 12 marzo 2008, n. 15633. Il delitto è configurabile anche nel caso in cui tali atti, pur compiuti a distanza, siano condivisi con il minore mediante *videochat*, nel corso della loro commissione, posto che il mezzo di comunicazione telematica, volutamente utilizzato dall'agente, consente di ritenere gli atti commessi in presenza della persona offesa (Cass. pen., sez. III, 23 marzo 2023, n. 15261).

codice penale sono commessi in danno di un minore degli anni diciotto e quando è commesso il delitto di cui all'art. 609-*quinquies* codice penale il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa, salvo che si tratti di ignoranza inevitabile[372].

La norma, nella sua versione attuale, derivante dalle modifiche apportate dalla legge n. 172 del 2012, pur avendo ampliato il suo raggio di azione a tutti i minori degli anni diciotto – non più, quindi, solo agli infraquattordicenni –, risulta, in qualche modo, più favorevole rispetto alla precedente che, nella sua categoricità, evocava una sorta di responsabilità oggettiva[373].

9.36.3 La violenza sessuale di gruppo

Art. 609-*octies* codice penale

La violenza sessuale di gruppo consiste nella partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale.

Chiunque commette atti di violenza sessuale di gruppo è punito con la reclusione da otto a quattordici anni e trovano applicazione le circostanze aggravanti previste dall'articolo 609-*ter* codice penale[374].

Ai fini dell'integrazione del reato di violenza sessuale di gruppo non occorre che tutti i componenti del gruppo compiano atti di violenza sessuale, essendo sufficiente che dal compartecipe sia comunque fornito un contributo causale alla commissione del reato, anche nel senso del rafforzamento della volontà criminosa dell'autore dei di dette condotte[375].

Sin dalla sua introduzione, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente predicato che il delitto di violenza sessuale di gruppo rappresenta una fattispecie autonoma di reato[376], a carattere necessariamente plurisoggettivo proprio[377], per la sua integrazione è richiesto, oltre all'accordo delle volontà dei compartecipi al delitto, anche la simultanea effettiva presenza di costoro nel luogo e nel momento di consumazione dell'illecito, in un rapporto causale inequivocabile, senza che, peraltro,

[372] L'ignoranza "*inevitabile*" non può fondarsi soltanto, od essenzialmente, sulla dichiarazione della vittima di avere un'età superiore a quella effettiva essendo richiesto, a chi si accinga al compimento di atti sessuali con un soggetto che appare di giovane età, un "*impegno conoscitivo*" proporzionale alla presenza dei valori in gioco (Cass. pen., sez. III, 25 settembre 2013, n. 42873).

[373] Sono state recepite le indicazioni della Consulta (Corte Cost., 24 luglio 2007, n. 322) con il risultato che ora il colpevole di uno dei reati ivi indicati non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa, "*salvo che si tratti di ignoranza inevitabile*", dovendosi ritenere come tale l'ignoranza che non sia rimproverabile, quantomeno, a titolo di colpa. Giova sottolineare, tuttavia, che, in una pronuncia successiva all'intervento della Corte Costituzionale (Cass. pen., sez. III, 11 luglio 2007), è stato evidente lo sforzo di un'interpretazione che contemperasse i principi costituzionali e la lettera della disposizione (antecedente alla riforma del 2012); in essa si era affermato che l'ignoranza dell'età della persona offesa, da parte del soggetto agente, scrimina la condotta laddove la stessa sia inevitabile.

[374] La pena è diminuita per il partecipante la cui opera abbia avuto minima importanza nella preparazione o nella esecuzione del reato. La pena è altresì diminuita per chi sia stato determinato a commettere il reato quando concorrono le condizioni stabilite dai nn. 3) e 4) del comma 1 e 3 dell'articolo 112 codice penale,

[375] Cass. pen., sez. IV, 21 settembre 2022, n. 39486; Cass. pen., sez. III, 20 febbraio 2018, n. 16037). La "partecipazione" al reato di violenza sessuale di gruppo, pur non essendo limitata al compimento, da parte del singolo, di un'attività tipica di violenza sessuale, ricomprende qualsiasi condotta partecipativa tenuta in una situazione di effettiva presenza non da mero spettatore, sia pure compiacente, sul luogo e al momento del reato, che apporti un reale contributo materiale o morale all'azione collettiva (Cass. pen., sez. III, 18 ottobre 2011, n. 44408). Dunque, risponde del reato di violenza sessuale di gruppo chi, pur non avendo posto in essere atti di minaccia o di violenza, dia un contributo causale alla commissione del fatto, anche solo partecipando ad un segmento dell'azione delittuosa.

[376] V., da ultimo, Cass. pen., sez. III, 13 giugno 2024, n. 28723.

[377] Cass. pen., sez. III, 23 giugno 2022, n. 34280

ciò comporti anche la necessità che ciascun compartecipe ponga in essere un'attività tipica di violenza sessuale, né che realizzi l'intera fattispecie nel concorso contestuale dell'altro o degli altri correi, potendo il singolo realizzare soltanto una frazione del fatto tipico ed essendo sufficiente che la violenza o la minaccia provenga anche da uno solo degli agenti[378].

La previsione di un trattamento sanzionatorio più grave si connette al riconoscimento di un peculiare disvalore alla partecipazione simultanea di più persone, in quanto una tale condotta partecipativa imprime al fatto un grado di lesività più intenso sia rispetto alla maggiore capacità di intimidazione del soggetto passivo ed al pericolo della reiterazione di atti sessuali violenti (anche attraverso lo sviluppo e l'incremento di capacità criminali singole) sia rispetto ad una più odiosa violazione della libertà sessuale della vittima nella sua ineliminabile essenza di autodeterminazione. La contemporanea presenza di più di un aggressore è idonea a produrre, infatti, effetti fisici e psicologici particolari nella parte lesa, eliminandone o riducendone la forza di reazione[379].

9.36.4 L'adescamento di minori

Art. 609-*undecies* codice penale

Chiunque, allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 600, 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600-*quater1*, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies* codice penale, adesca un minore di anni sedici, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da uno a tre anni[380]. Per adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete internet o di altre reti o mezzi di comunicazione[381].

Al fine di tratteggiare il *discrimen* tra tentativo di violenza sessuale, tentativo di atti sessuali con minore e il reato di adescamento di minori, va ricordato che quest'ultima norma, nell'anticipare la soglia della punibilità ai meri atti preparatori dei reati scopo, in forza della clausola di riserva, si configura soltanto quando la condotta non integri gli estremi del reato-fine, neanche nella forma tentata. Tale condotta risulta integrata allorquando il reo attiri la parte offesa minore con ammiccamenti, lusinghe o inviti, senza implicare alcuna forma di coartazione psicologica o di pressione e senza richiedere una esplicita manifestazione dell'intento sessuale.

Il reato di adescamento, infatti, non richiede affatto la prospettazione esplicita al minore del compimento di atti sessuali, in quanto il dolo specifico consistente nell'intenzione di commettere i reati indicati dalla disposizione, non deve necessariamente risultare manifesto da quanto esplicitato nella condotta direttamente posta in essere nei confronti del minore, ben potendo la relativa prova

[378] Cass. pen., sez. III, 13 novembre 2003, n. 3348
[379] Cass. pen., sez. III, 23 giugno 2022, n. 34280
[380] Il reato è stato introdotto dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172, recante la Ratifica della Convenzione di Lanzarote, per accrescere la tutela del minore rispetto ai pericoli cui è esposto, in particolare sul web, e contiene una clausola di riserva "se li fatto non costituisce più grave reato". Punisce infatti solo le condotte prodromiche, sempre che non si sia verificato il reato fine (Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2024, n. 28667).
[381] La pena è aumentata: se il reato è commesso da più persone riunite; se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolarne l'attività; se dal fatto, a causa della reiterazione delle condotte, deriva al minore un pregiudizio grave; se dal fatto deriva pericolo di vita per il minore.

essere ricavata anche *aliunde*; viceversa, qualora la condotta sia idonea e univocamente volta al compimento di atti sessuali con il minore, sarebbero integrati gli estremi del tentativo punibile del reato scopo e la condotta preparatoria di adescamento costituirebbe un antefatto non punibile.

9.37 La violenza privata

Art. 610 codice penale

Chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa è punito con la reclusione fino a quattro anni. La pena è aumentata se concorrono le condizioni previste dall'articolo 339 codice penale.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità, ovvero se ricorrono le circostanze aggravanti dell'articolo 339 cit.

Di particolare interesse è la questione del rapporto con il delitto di maltrattamenti in famiglia.

La natura di tale ultimo reato e la possibilità che esso si realizzi anche attraverso condotte che, singolarmente considerate, integrano altre fattispecie delittuose impongono necessariamente una lettura normativa in chiave di offensività, al fine di scongiurare le eventualità della moltiplicazione di sanzioni per la medesima condotta, ma anche, all'opposto, di evitare che vadano esenti da pena comportamenti che sono rilevanti per il diritto penale già in via autonoma e che, dunque, a maggior ragione debbono esserlo se collocati in un più ampio contesto d'illiceità penale: l'una e l'altra ipotesi, infatti, collidono non soltanto con il comune senso di giustizia, ma, sul piano strettamente giuridico, con i principi costituzionali di legalità e di personalità della responsabilità penale, di cui agli articoli 25 e 27 Cost.. Del resto, è questo il crinale lungo il quale si è andata sviluppando tutta la giurisprudenza di legittimità che, proprio avendo riguardo al bene tutelato e all'incidenza lesiva delle condotte, ha escluso il concorso del delitto di maltrattamenti con quelli di percosse, ingiuria o minaccia, anche grave, ma non anche con quelli di lesioni, di danneggiamento, di estorsione o di violenza sessuale, salvo il caso, per quest'ultima, che le condotte prevaricatrici consistano esclusivamente in quella di natura sessuale[382].

Sullo specifico tema in esame, invece, si registrano letture differenti, tra chi ha ritenuto la violenza privata assorbita nei maltrattamenti[383] e chi, invece, per lo più in epoca meno recente, ha opinato per il concorso tra i due reati[384].

La più recente giurisprudenza di legittimità[385] ritiene che, proprio in ragione del diverso atteggiarsi in concreto della condotta abituale maltrattante, la questione non possa trovare una soluzione unitaria, nell'un senso o nell'altro. Laddove, infatti, l'effetto della serie di condotte maltrattanti sia rappresentato da una condizione di umiliazione o di generica sofferenza psicologica del destinatario (ad esempio, per reiterate ingiurie, per ostentate infedeltà o per privazioni di beni materiali), è ben possibile che ad essa non si accompagni anche una significativa compressione della libertà morale della vittima: ragione per cui, in tal caso, qualora a quelle condotte si

[382] Cfr., tra molte altre, Cass. pen., sez. III, 23 settembre 2015, n. 40663; Cass. pen., sez. II, 13 dicembre 2012, n. 15571; Cass. pen., sez. VI, 28 marzo 2012, n. 13898.
[383] Cass. pen., sez. V, 14 maggio 2010, n. 22790.
[384] Cass. pen., sez. VI, 30 aprile 1999, n. 8193; Cass. pen., sez. VI, 18 dicembre 1989, n. 14413.
[385] Cass. pen., sez. VI, 30 marzo 2023, n. 30973.

aggiungano uno o più specifici comportamenti costrittivi, potranno configurarsi altrettanti delitti di violenza privata. Per converso, nell'ipotesi in cui la conseguenza dei maltrattamenti sulla vittima sia uno stato di afflizione, di prostrazione oppure di terrore o, comunque, di consistente timore per la propria incolumità, è difficile escludere che ne rimanga compressa anche la libertà morale della stessa, che, nella sua duplice dimensione di libertà di autodeterminazione e di azione, costituisce il bene giuridico protetto dall'art. 610 codice penale. In questo caso, allora, ad onta del dato formale della collocazione delle due norme incriminatrici in titoli differenti del codice penale, finiscono per coincidere la condotta - per una porzione di un più ampio comportamento abituale - ma anche l'evento dei due reati, quanto meno in senso giuridico, e l'offesa: sicché la violenza privata deve ritenersi assorbita nei maltrattamenti, realizzandosi, altrimenti, un inammissibile *bis in idem* sostanziale[386].

Art. 611 codice penale

Chiunque usa violenza o minaccia per costringere o determinare altri a commettere un fatto costituente reato è punito con la reclusione fino a cinque anni[387].

Si è in presenza di una forma aggravata del reato di violenza privata che, a differenza di quest'ultima – che si consuma nel momento e nel luogo in cui l'agente ha costretto taluno a fare, tollerare ed omettere qualcosa – si consuma nel momento stesso in cui viene usata la violenza o la minaccia al fine di costringere o determinare altri a commettere un reato, indipendentemente dal fatto che il reato venga poi effettivamente perpetrato[388]. Ne discende che, come chiarito da tempo dalla giurisprudenza di legittimità, "*per la sussistenza del delitto previsto dall'art. 611 codice penale è sufficiente che la violenza o la minaccia sia idonea, nel momento in cui viene esercitata, a determinare altri a commettere un fatto costituente reato, non essendo necessario che il reato-fine sia consumato o tentato*"[389].

9.38 La minaccia

Art. 612 codice penale

Chiunque minaccia ad altri un ingiusto danno è punito, a querela della persona offesa, con la multa fino a euro 1.032. Se la minaccia è grave, o è fatta in uno dei modi indicati nell'articolo 339 codice penale, la pena è della reclusione fino a un anno. Si procede d'ufficio se la minaccia è fatta in uno dei modi indicati nell'articolo 339 cit., ovvero se la minaccia è grave e ricorrono circostanze aggravanti ad effetto speciale diverse dalla recidiva, ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità.

Il fatto che la minaccia non sia stata direttamente percepita dalla persona offesa non rileva, tenuto conto che ai fini della configurabilità del delitto non è necessario che le espressioni intimidatorie siano pronunciate in presenza della persona offesa, potendo quest'ultima venirne a conoscenza anche attraverso altri soggetti, in un contesto dal quale possa desumersi la volontà

[386] Cass. pen., sez. VI, 3 marzo 2020, n. 13709.
[387] La pena è aumentata se concorrono le condizioni prevedute dall'articolo 339 codice penale.
[388] Cass. pen., sez. I, 17 marzo 2021, n. 33703.
[389] Cass. pen., sez. V, 19 gennaio 2015, n. 34318; Cass. pen., sez. II, 1° dicembre 2014, n. 9931; Cass. pen., sez. V, 12 giugno 2008, n. 38222.

dell'agente di produrre l'effetto intimidatorio[390].

La differenza tra il delitto di minaccia e quello di violenza privata va individuata nel fatto che, mentre nella minaccia l'atto intimidatorio è fine a se stesso e per la sussistenza del reato è sufficiente che l'agente ponga in essere la condotta minatoria in senso generico, trattandosi di reato formale con evento di pericolo, immanente nella stessa condotta, viceversa, nella violenza privata, la minaccia (o la violenza fisica) funge da mezzo a fine e occorre che essa sia diretta a costringere taluno a fare, tollerare od omettere qualcosa, con evento non di pericolo ma di danno, rappresentato dal comportamento coartato del soggetto passivo, dipendente dall'atto di intimidazione (o di violenza) subito[391].

9.39 Gli atti persecutori (c.d. stalking)

Art. 612-*bis* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da un anno a sei anni e sei mesi chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita. La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici. La pena è invece aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità, ovvero con armi o da persona travisata. La pena è altresì aumentata se il fatto è commesso da soggetto già ammonito.

Il delitto è punito a querela della persona offesa da proporre entro sei mesi[392]. La remissione della querela può essere soltanto processuale. La querela è comunque irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612, secondo comma, codice penale.

Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio nonché quando commesso da soggetto ammonito dal questore.

Il reato di atti persecutori – meglio noto come *stalking* dal verbo inglese "*to stalk*" (avanzare furtivamente), che indica il particolare modo di incedere del felino mentre si avvicina alla preda –, è stato introdotto con il decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, prendendo spunto dalla disciplina di altri ordinamenti. Collocato tra quelli contro la libertà morale, ha lo scopo di sanzionare determinati episodi di minacce o di molestie reiterate, prima che queste possano degenerare in condotte ancora più gravi, quali violenze sessuali o addirittura l'omicidio.

È stata così colmata una profonda lacuna normativa che ha visto quasi sempre le forze di

[390] Cass. pen., sez. V, 25 gennaio 2023, n. 8139.
[391] Cass. pen., sez. V, 27 gennaio 2023, n. 20365.
[392] Il comma 2-*ter* dell'art. 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità) prevede che, per i delitti previsti dagli articoli 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del decreto medesimo, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del decreto stesso.

polizia e la magistratura assenti sul piano dell'intervento in tutte quelle gravi situazioni di atto persecutorio già oggetto di osservazione e di studio in numerosi Stati esteri[393]. Si tratta infatti di quei comportamenti molesti o minacciosi che, turbando le normali condizioni di vita, pongono la vittima in un grave stato di disagio fisico e psichico, di vera e propria soggezione e che sono capaci di determinare un giustificato timore per la propria sicurezza ovvero per la sicurezza di persona particolarmente vicina alla vittima e che possono essere prodromici a gravi atti di aggressione anche mortale[394].

La fattispecie si configura come specificazione delle condotte di minaccia o di molestia già contemplate dal codice penale: molestare significa alterare in modo fastidioso o importuno l'equilibrio psichico di una persona normale[395]; nella nozione di molestia rientra qualsiasi condotta che concretizzi una indebita ingerenza od interferenza, immediata o mediata, nella vita privata e di relazione della vittima, attraverso la creazione di un clima intimidatorio e ostile idoneo a comprometterne la serenità e la libertà psichica. Con questo speciale reato, tuttavia, il legislatore ha ulteriormente connotato le condotte di minaccia e molestia, richiedendo che le stesse siano realizzate in modo reiterato e idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo normativo (stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità e cambiamento delle abitudini di vita)[396].

Trattandosi di reato abituale, è la condotta nel suo complesso ad assumere rilevanza: l'essenza dell'incriminazione si coglie non già nello spettro degli atti considerati tipici, bensì nella loro reiterazione, elemento che li cementa, identificando un comportamento criminale affatto diverso da quelli che concorrono a definirlo sul piano oggettivo; è dunque l'atteggiamento persecutorio ad assumere specifica autonoma offensività ed è per l'appunto alla condotta persecutoria nel suo complesso che deve guardarsi per valutarne la tipicità, anche sotto il profilo della produzione dell'evento richiesto per la sussistenza del reato. In tale ottica il fatto che l'evento si sia in ipotesi manifestato in più occasioni e a seguito della consumazione di singoli atti persecutori è non solo non discriminante, ma addirittura connaturato al fenomeno criminologico alla cui repressione la norma incriminatrice è finalizzata, giacché alla reiterazione degli atti corrisponde nella vittima un progressivo accumulo del disagio che questi provocano. Si consideri, inoltre, che il temporaneo ed

[393] L'assenza di una adeguata previsione normativa imponeva il ricorso alla contestazione di reati (articolo 660 codice penale "*Molestia o disturbo alle persone*", contravvenzione concernente l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica, articolo 610 codice penale "*Violenza privata*") inadeguati alla copertura dei fatti accertati e non in grado di offrire tutela processuale – attraverso un intervento cautelare nei confronti dell'agente – alla vittima del reato.

[394] Il legislatore ha preso atto che, spesso, la violenza è l'esito di una pregressa condotta persecutoria: mediante l'incriminazione di quest'ultima si è inteso in qualche modo anticipare la tutela della libertà personale e dell'incolumità fisio-psichica attraverso l'individuazione di condotte che, precedentemente, parevano sostanzialmente inoffensive e, dunque, non sussumibili in alcuna fattispecie penalmente rilevante o in fattispecie per così dire minori, quali la minaccia o la molestia alle persone.

[395] Così Corte Cost. n. 172 del 2014

[396] Indispensabile, dunque, è la reiterazione dei comportamenti molesti – anche sotto forma di pedinamenti, telefonate o attenzioni indesiderate – i quali, inserendosi in una sequenza causale, determinano l'evento quale risultato della condotta persecutoria nel suo complesso: ciò che rileva non sono i singoli atti bensì la loro identificabilità quali segmenti di una condotta unitaria, causalmente orientata alla produzione dell'evento (in tal senso, tra le più recenti Cass. pen., sez. V, 17 novembre 2020, n. 1541). Anche due sole condotte possano integrare l'elemento materiale del reato, non essendo invece necessario che gli atti persecutori si manifestino in una prolungata sequenza temporale (Cass. pen., sez. V, 3 aprile 2018, n. 33842) purché, tuttavia, per le loro caratteristiche, provochino nella vittima un perdurante e grave stato d'ansia (Cass. pen., sez. V, 14 settembre 2020, n. 31275; Cass. pen., sez. V, 3 luglio 2015, n. 45453).

episodico riavvicinamento della vittima al suo persecutore non interrompe l'abitualità del reato, né inficia la continuità delle condotte, quando sussista l'oggettiva e complessiva idoneità delle stesse a generare nella vittima un progressivo accumulo di disagio che degenera in uno stato di prostrazione psicologica in una delle forme descritte dall'articolo 612-*bis* codice penale[397].

Il reato si configura e consuma al verificarsi anche di uno solo degli eventi alternativi previsti dalla disposizione incriminatrice, eventi ciascuno dei quali è idoneo a realizzarlo e che disegnano la tipicità oggettiva della fattispecie di *stalking*, realizzandosi "per accumulo" di condotte reiterate, di minaccia o anche solo molestia, tali da provocare un grave stato d'ansia o di paura, ovvero da ingenerare fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto ovvero ancora da costringere la vittima ad alterare le proprie abitudini di vita.

9.39 La diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti

Art. 612-*ter* codice penale

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, 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, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 5.000 a euro 15.000. La stessa pena si applica a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video di cui al primo comma, li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocumento.

La pena è aumentata se i fatti sono commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se i fatti sono commessi attraverso strumenti informatici o telematici. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

Il delitto è punito a querela della persona offesa[398]. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La remissione della querela può essere soltanto processuale. Si procede tuttavia d'ufficio se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

Quello che caratterizza la condotta illecita è che la persona offesa, della quale viene violata la sfera più intima che costituisce il bene protetto dalla norma incriminatrice, non abbia prestato consenso alla divulgazione delle proprie immagini sessuali a soggetti differenti da quelli con i quali abbia realizzato le immagini o il video a contenuto sessualmente esplicito. In altri termini, non assume alcuna rilevanza, ai finì della configurabilità del delitto, la circostanza che la vittima abbia prestato il suo consenso a farsi ritrarre o riprendere nel video oggetto di successiva divulgazione, purché il consenso, beninteso, non riguardi anche detta divulgazione[399].

[397] Cass. pen., sez. II, 12 gennaio 2024, n. 8312; Conf. Cass. pen., sez. V, 20 gennaio 2020, n. 17240.
[398] Anche in questo si ricordi che, in base al comma 2-ter dell'art. 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità), per i delitti previsti dagli articoli 609-bis, 612-bis e 612-ter del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del decreto medesimo, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del decreto stesso.
[399] Cfr. Cass. pen., sez. V, 22 febbraio 2023, n. 14927.

La locuzione normativa "*a contenuto sessualmente esplicito*" non rimanda evidentemente e necessariamente alla diffusione di video o immagini di un organo proprio dell'apparato sessuale-riproduttivo in senso medico-scientifico, né tantomeno allude solo ad un atto sessuale vero e proprio (sulla cui nozione, complessa, molto ci si interroga ai fini dell'integrazione delle diverse fattispecie penali nelle quali essa viene inserita), essendo evidente che la sessualità di una persona, vittima del reato, può essere evocata in maniera manifesta anche soltanto attraverso la proposizione di parti del suo corpo "*erogene*" diverse dagli organi genitali, eppure capaci di richiamare, per il contesto e le condizioni concrete nelle quali vengono ritratte, l'istinto sessuale: tali "*zone erogene*" possono essere il seno e i glutei, ancor più se nudi ovvero in condizioni di contesto che richiamino il sesso. Sicché, qualora la diffusione avvenga senza il consenso della persona offesa, si stabilizzerà una violazione della libertà di autodeterminazione della sua sfera sessuale complessivamente intesa, rilevante, ai sensi del secondo comma dell'art. 612-*ter* codice penale, se accompagnata dal dolo specifico di recare nocumento alla persona le cui immagini (o video) vengano diffusi. Inoltre, seguendo le declinazioni interpretative della disciplina penale della pornografia minorile, nella quale egualmente viene in gioco il tema della sessualità e del significato sessuale di immagini, si è conferito rilievo sessuale alla nudità in quanto tale[400] ovvero anche a movimenti e atteggiamenti, ancorché inconsapevoli o involontari[401].

Si è chiarito, sempre in tema di pornografia minorile, che il riferimento alla "*rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto*" di cui all'ultimo comma dell'art. 600-*ter* codice penale ricomprende non solo gli organi genitali, ma anche altre zone erogene, come il seno e i glutei[402].

Ai fini della configurabilità del reato, dunque, la diffusione illecita di contenuti sessualmente espliciti può avere ad oggetto immagini o video che ritraggano atti sessuali ovvero organi genitali ovvero anche altre parti erogene del corpo umano, come i seni o i glutei, nudi o in condizioni e contesto tali da evocare la sessualità[403].

Quanto all'elemento soggettivo, ai fini della configurabilità del delitto è sufficiente il dolo generico, e dunque la consapevolezza e volontà di consegnare, cedere, pubblicare o diffondere le immagini o i video a contenuto sessualmente esplicito che dovevano restare privati, senza il consenso delle persone rappresentate. Se, invece, la stessa condotta è posta in essere dal soggetto che queste immagini o video abbia ricevuto da altri egli può essere chiamato a rispondere del delitto solo se ha agito con il dolo specifico di arrecare danno ai soggetti che vi sono rappresentati.

In sostanza, l'articolo 612-*ter* codice penale sanziona due fattispecie identiche per condotta (invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate) e oggetto materiale (immagini o video a contenuto sessualmente esplicito destinati a rimanere privati), ma diverse per presupposto (nel primo caso, aver realizzato o sottratto, nel secondo caso, aver ricevuto

[400] Cass. pen., sez. III, 1° dicembre 2017, n. 39685.

[401] Così Cass. pen., sez. III, 10 giugno 2015, n. 42964 in cui si è affermato che, ai fini della configurabilità del delitto di pornografia minorile, il carattere pedopornografico del "*materiale prodotto*" non presuppone necessariamente un'interazione consapevole fra l'autore della condotta e il minore presentato, ben potendo essere individuato nella rappresentazione di movimenti in cui i minori assumono posizioni che si concretizzano in atteggiamenti lascivi ed eroticamente eccitanti, seppur assunti involontariamente e inconsapevolmente.

[402] Cass. pen., sez. III, 8 gennaio 2020, n. 9354; vedi anche Cass. pen., sez. III, 15 novembre 2005, n. 549.

[403] Cass. pen., sez. V, 22 febbraio 2023, n. 14927.

o comunque acquisito le immagini o i video) e per fine (irrilevante, nel primo caso, trovandoci quindi in presenza di fattispecie a dolo generico; essenziale, nel secondo, il "*fine di recare nocumento*" alla vittima costituendo l'oggetto del dolo specifico).

La norma sanziona, così, condotte di carattere plurioffensivo, che non comportano solo la lesione dell'onore e della reputazione della vittima, come, peraltro, si evince dalla collocazione sistematica del delitto, subito dopo le fattispecie di violenza privata, minaccia e atti persecutori, palesando un'oggettività giuridica che ricomprende l'area della libertà di autodeterminazione, anche (ma non solo) sessuale, in una tutela della sfera intima della persona che si è reso necessario rafforzare anche a fronte della maggiore offensività ai beni protetti derivante dal massiccio utilizzo di mezzi informatici.

Parimenti, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità[404], per l'integrazione del delitto non assume alcuna rilevanza il consenso della vittima a farsi ritrarre nel video a contenuto sessualmente esplicito, poiché ciò che è determinante è il non aver prestato consenso alla divulgazione dello stesso ad altri soggetti.

9.40 Lo stato di incapacità procurato mediante violenza

Art. 613 codice penale

Chiunque, mediante suggestione ipnotica o in veglia, o mediante somministrazione di sostanze alcooliche o stupefacenti, o con qualsiasi altro mezzo, pone una persona, senza il consenso di lei, in stato d'incapacità d'intendere o di volere, è punito con la reclusione fino a un anno.

Il consenso dato dalle persone indicate nell'ultimo capoverso dell'articolo 579 codice penale non esclude la punibilità.

La pena è della reclusione fino a cinque anni: 1) se il colpevole ha agito col fine di far commettere un reato; 2) se la persona resa incapace commette, in tale stato, un fatto preveduto dalla legge come delitto.

9.41 La tortura

Nelle carte internazionali, il divieto di tortura è previsto dall'art. 3 della Convenzione EDU e dall'art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, patto dal quale è scaturita la Dichiarazione ONU sulla protezione di tutte le persone sottoposte a forme di tortura e altre pene o trattamenti inumani, crudeli o degradanti, adottata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 1975.

Il 10 dicembre 1984 è stata approvata dall'Assemblea generale dell'ONU la Convenzione contro la tortura, ratificata dall'Italia con la legge 3 novembre 1988, n. 498. Va anche ricordata l'adozione della Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 26 novembre 1987, ratificata dall'Italia con la legge 2 gennaio 1989, n. 7 (entrata in vigore in data 1° aprile 1989) e le sue integrazioni.

La citata Convenzione ONU del 1984 contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti (la c.d. CAT), prevede l'obbligo per gli Stati di legiferare affinché qualsiasi atto di tortura sia espressamente e immediatamente previsto come reato nel diritto penale interno.

[404] Cass. pen., sez. V, 23 febbraio 2024, n. 19201.

Vale la pena ricordare che la Convenzione del 1984 ha fissato una soglia minima di punibilità della tortura, privilegiando quelle forme in cui la struttura del reato richiede il dolo specifico (dove cioè l'elemento finalistico è caratterizzato dal fatto che la condotta debba tendere al conseguimento di tre scopi alternativi: ossia 1) ottenere informazioni o confessioni, 2) punire, intimidire o fare pressioni e 3) discriminare) e in cui vi sia il coinvolgimento necessario di funzionari pubblici[405].

Agli obblighi di incriminazione – che non discendono soltanto dalle richiamate disposizioni di diritto internazionale – l'Italia ha ottemperato con la legge 14 luglio 2017, n. 110, che ha introdotto nel codice penale gli articoli 613-*bis* e 613-*ter*.

Art. 613-*bis* codice penale

In particolare, con l'art. 613-*bis* codice penale è stato tipizzato il reato di tortura, strutturato come delitto "*a geometria variabile*", potendo l'ambito di operatività della norma penale ricomprendere sia la tortura privata (cosiddetta comune o orizzontale o impropria: primo comma) e sia la tortura pubblica (cosiddetta di Stato o verticale o propria: secondo comma). Ne deriva che, con la legge citata, sono stati configurati due autonomi titoli di reato e, quindi, due diverse e autonome fattispecie incriminatrici, a disvalore progressivo, secondo la qualifica del soggetto attivo del reato: la tortura pubblica (reato proprio) se il soggetto attivo sia un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio che commetta il fatto tipico descritto nell'art. 613-*bis*, primo comma del codice penale con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio; la tortura privata (reato comune) negli altri casi.

La norma penale è stata collocata in seno ai delitti contro la persona, tra i delitti contro la libertà individuale e, in particolare, alla fine della sezione relativa ai delitti contro la libertà morale.

La collocazione individuata dal legislatore, sebbene criticata, induce a ritenere che l'oggettività giuridica criminosa "*generica*" debba identificarsi nella tutela della c.d. libertà morale o psichica della persona, intesa come diritto dell'individuo di autodeterminarsi liberamente, in assenza di coercizioni fisiche e psichiche che ne limitino la libertà di movimento (personale), libertà pesantemente pregiudicata da condotte costrittive (violenze o minacce gravi oppure da una condotta commessa con crudeltà) che cagionano acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a persona privata della libertà personale o affidata alla custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza dell'agente oppure che versi in una situazione di assoluta vulnerabilità (minorata difesa), con la conseguenza che la forza di resistenza del soggetto passivo risulta, in quest'ultimo caso, ostacolata da particolari condizioni personali e ambientali che facilitano l'azione criminale del colpevole e che rendono effettiva la signoria o il controllo dell'agente sulla vittima, agevolando il depotenziamento se non l'annullamento delle capacità di reazione di quest'ultima[406], e tutto ciò quando il fatto di reato sia commesso con più condotte o, in mancanza di condotte plurime, comporti un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona.

L'asse della lesività del delitto è, pertanto, calibrato sulla natura della condotta nella tortura

[405] La Convenzione, tuttavia, consente agli Stati di prevedere una fattispecie di più ampio raggio e perciò maggiormente comprensiva, purché nel rispetto della soglia minima fissata dagli standard definitori del trattato. In buona sostanza, il modello legale di reato configurato negli ordinamenti giuridici nazionali non può restringere l'area di punibilità minima fissata dal trattato, con la conseguenza che non può scalfire, limitandone la portata, gli elementi costitutivi della tortura di Stato fissati nella Convenzione.

[406] Cass. pen., sez. V, 11 ottobre 2019, n. 50208; Cass. pen., sez. V, 8 luglio 2019, n. 47079.

privata, dove non rileva affatto la qualifica giuridica soggettiva dell'agente se non limitatamente ad un elemento costitutivo di fattispecie rappresentato dai rapporti di affidamento, affrancati però completamente dalla componente pubblicistica, mentre il fulcro dell'offesa, nel reato di tortura pubblica, è spostato sull'esercizio illegale del potere o del servizio pubblico[407].

Consistendo la tortura nell'inflizione brutale di sofferenze corporali, essa determina un grave e prolungato patimento fisico e morale dell'essere umano che la patisce, cosicché la sua particolarità risiede nella conclamata e terribile attitudine che la stessa possiede e cioè quella di assoggettare completamente la persona la quale, in balia dell'arbitrio altrui, è trasformata da essere umano in cosa, ossia in una *res* oggetto di accanimento. La sofferenza corporale, fisica e/o psichica, inflitta a una persona umana è tuttavia solo una componente della fattispecie incriminatrice, ma il contenuto preciso dell'offesa penalmente rilevante sta nella lesione della "*dignità umana*", che costituisce la cifra comune della lesività specifica, tanto del reato di tortura privata quanto del reato di tortura pubblica, e che si traduce nell'asservimento della persona umana e, di conseguenza, nell'arbitraria negazione dei suoi diritti fondamentali inviolabili.

Art. 4, legge 14 luglio 2017, n. 110

Non può essere riconosciuta alcuna forma di immunità agli stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in altro Stato o da un tribunale internazionale. Nel rispetto del diritto interno e dei trattati internazionali, lo straniero è estradato verso lo Stato richiedente nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso il tribunale stesso o lo Stato individuato ai sensi dello statuto del medesimo tribunale.

Art. 613-*ter* codice penale

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o altro incaricato di un pubblico servizio a commettere il delitto di tortura, se l'istigazione non è accolta ovvero se l'istigazione è accolta ma il delitto non è commesso, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

9.42 La violazione di domicilio

Art. 614 codice penale

Chiunque s'introduce nell'abitazione altrui, o in altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essi, contro la volontà espressa o tacita di chi ha il diritto di escluderlo, ovvero vi s'introduce clandestinamente o con l'inganno, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Alla stessa pena soggiace chi si trattiene nei detti luoghi contro l'espressa volontà di chi ha il diritto di escluderlo, ovvero vi si trattiene clandestinamente o con inganno. La pena è da due a sei anni se il fatto è commesso con violenza sulle cose, o alle persone, ovvero se il colpevole è palesemente

[407] La medesima condotta acquista un maggiore disvalore, risultando perciò il fatto di reato più gravemente (e autonomamente) punito, in considerazione, come è stato opportunamente osservato, della perversione del potere coercitivo affidato al funzionario pubblico, il quale tradisce il senso e sormonta i limiti per il quale il potere è stato conferito, vulnerando nel suo significato più sostanziale il principio di legalità, perno di qualsiasi Stato di diritto e la cui osservanza è, *in primis*, imposta gli organi pubblici. Tuttavia, l'oggettività giuridica criminosa "specifica", ossia il bene giuridico tutelato dall'incriminazione, ha un contenuto più pregnante.

armato.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede, tuttavia, d'ufficio quando il fatto è commesso con violenza alle persone, ovvero se il colpevole è palesemente armato o se il fatto è commesso con violenza sulle cose nei confronti di persona incapace, per età o per infermità.

Nell'ipotesi in cui, all'esito di una separazione di fatto, uno dei coniugi abbia abbandonato l'abitazione familiare trasferendosi altrove, l'unico titolare del diritto di esclusione di terzi va individuato nel coniuge rimasto nella abitazione familiare, anche se quello trasferito sia proprietario o comproprietario dell'immobile[408].

Art. 615 codice penale

Il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, s'introduce o si trattiene nei luoghi di privata dimora, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Se l'abuso consiste nell'introdursi nei detti luoghi senza l'osservanza delle formalità prescritte dalla legge, la pena è della reclusione fino a un anno. In quest'ultimo caso il delitto è punibile a querela della persona offesa.

9.43 Le interferenze illecite nella vita privata

Art. 615-*bis* codice penale

Chiunque, mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora, si procura indebitamente notizie o immagini attinenti alla vita privata svolgentesi nei luoghi indicati nell'articolo 614 codice penale – abitazione altrui, altro luogo di privata dimora o appartenenze di esse –, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Alla stessa pena soggiace, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi rivela o diffonde, mediante qualsiasi mezzo di informazione al pubblico, le notizie o le immagini ottenute con dette modalità.

I delitti sono punibili a querela della persona offesa; tuttavia si procede d'ufficio e la pena è della reclusione da uno a cinque anni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla funzione o servizio, o da chi esercita anche abusivamente la professione di investigatore privato.

Integra il reato la condotta di colui che, mediante l'uso di strumenti di captazione visiva o sonora, all'interno della propria dimora, carpisca immagini o notizie attinenti alla vita privata di altri soggetti che vi si trovino, siano essi stabili conviventi o ospiti occasionali, senza esservi in alcun modo partecipe; ne consegue che detto reato non è configurabile allorché l'autore della condotta condivida con i medesimi soggetti e con il loro consenso l'atto della vita privata oggetto di captazione[409].

La disposizione incriminatrice, invero, tutela la proiezione spaziale della personalità nei luoghi nei quali questa si manifesta privatamente e punisce i soli comportamenti di interferenza posti in essere da chi risulti estraneo agli atti di vita privata oggetto di indebita captazione (poiché altrimenti il bene della riservatezza domiciliare non risulterebbe leso). Pertanto, chi partecipa con l'assenso dell'offeso alla scena ritratta o alla conversazione captata (sia essa domestica, intima, o comunque

[408] Cfr. Cass. pen., sez. V, 2 febbraio 2023, n. 11242 (fattispecie relativa all'accusa di violazione di domicilio rivolta ad un coniuge che, dopo la separazione, era entra nella casa assegnata alla moglie, anche se di sua proprietà).
[409] Cass. pen., sez. V, 14 maggio 2018, n. 36109.

tale da non rendersi percepibile ad una generalità indeterminata di persone) non può essere autore del reato[410]. Tuttavia non risulta decisivo, per escludere la rilevanza penale della condotta, che il fatto avvenga nell'abitazione di chi ne sia l'autore, giacché ciò che rileva è che il *dominus loci* non sia estraneo al momento di riservatezza captato. Di conseguenza, risponde del reato anche chi predispone mezzi di captazione visiva e sonora nella propria dimora, carpendo immagini e conversazioni o notizie attinenti alla vita privata di chi in tale abitazione si trovi, siano essi stabili conviventi oppure occasionali ospiti, quando l'autore della condotta non sia partecipe dell'atto della vita privata captato. Viceversa, non risponde del reato colui che condivide con i medesimi soggetti l'atto della vita privata[411]. Dunque, il discrimine tra interferenza illecita e lecita non è dato dalla natura del momento di riservatezza violato, ma dalla circostanza che il soggetto attivo vi sia stato o meno partecipe[412].

9.44 L'accesso abusivo a sistema informatico o telematico

Art. 615-*ter* codice penale

Chiunque abusivamente si introduce in un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza ovvero vi si mantiene contro la volontà espressa o tacita di chi ha il diritto di escluderlo, è punito con la reclusione fino a tre anni[413].

Commette il reato il soggetto che, pur essendo stato messo a conoscenza in precedenza dalla moglie delle chiavi di accesso da lei utilizzate per entrare nel sistema informatico, le utilizza senza il consenso attuale della medesima[414].

Quanto ai rapporti tra coniugi, la giurisprudenza ha chiarito che la possibilità, per il marito, di accedere al conto corrente *online* della moglie e di porre in essere operazioni viene meno qualora la stessa abbia revocato al consorte la delega per le suddette operazioni, con la conseguenza che tale attività, se posta in essere, configura il delitto in esame[415].

9.45 La tutela penale delle comunicazioni

Art. 616 codice penale

Chiunque prende cognizione del contenuto di una corrispondenza chiusa, a lui non diretta, ovvero sottrae o distrae, al fine di prenderne o di farne da altri prendere cognizione, una corrispondenza chiusa o aperta, a lui non diretta, ovvero, in tutto o in parte, la distrugge o sopprime, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa da 30 euro a 516 euro. Se il colpevole, senza giusta causa, rivela, in tutto o in parte, il contenuto della corrispondenza, è punito, se dal fatto deriva nocumento ed il fatto

[410] Cass. pen., sez. V, 10 gennaio 2017, n. 22221.
[411] L'orientamento basato sul consenso del soggetto captato o filmato – cfr., per tutte, Cass. pen., sez. V, 20 dicembre 2018, n. 13384 – sorto per tutelare soprattutto le vittime di condotte abusive dell'utilizzo delle conversazioni e dei filmati intimi poi diffusi a terzi, ha trovato riscontro, nelle sue finalità, nella previsione normativa del delitto di cui all'art. 615-*ter* codice penale.
[412] Cass. pen., sez. V, 7 dicembre 2023, n. 12713.
[413] La legge 28 giugno 2024, n. 90, in vigore dal 17 luglio 2024, ha apportato significative modifiche ai reati informatici potenziando il regime sanzionatorio.
[414] Cass. pen., sez. V , 2 ottobre 2018, n. 2905.
[415] Cass. pen., sez. V, 21 dicembre 2017, n. 14627.

medesimo non costituisce un più grave reato, con la reclusione fino a tre anni[416]. Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

Per corrispondenza s'intende quella epistolare, telegrafica, telefonica, informatica o telematica ovvero effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza.

Art. 617 codice penale

Chiunque, fraudolentemente, prende cognizione di una comunicazione o di una conversazione, telefoniche o telegrafiche, tra altre persone o comunque a lui non dirette, ovvero le interrompe o le impedisce è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la stessa pena si applica a chiunque rivela, mediante qualsiasi mezzo di informazione al pubblico, in tutto o in parte, il contenuto di dette comunicazioni o delle conversazioni.

I delitti sono punibili a querela della persona offesa; tuttavia si procede d'ufficio e la pena è della reclusione da tre a otto anni se il fatto è commesso in danno di un pubblico ufficiale o di un incaricato di un pubblico servizio nell'esercizio o a causa delle funzioni o del servizio, ovvero da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla funzione o servizio, o da chi esercita anche abusivamente la professione di investigatore privato.

Art. 617-*bis* codice penale

Chiunque, fuori dei casi consentiti dalla legge, al fine di prendere cognizione di una comunicazione o di una conversazione telefonica o telegrafica tra altre persone o comunque a lui non diretta, ovvero di impedirla o di interromperla, si procura, detiene, produce, riproduce, diffonde, importa, comunica, consegna, mette in altro modo a disposizione di altri o installa apparati, strumenti o parti di apparati o di strumenti idonei a intercettare, impedire o interrompere comunicazioni o conversazioni telefoniche o telegrafiche tra altre persone, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è della reclusione da uno a cinque anni se il fatto è commesso in danno di un pubblico ufficiale nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.

Art. 617-*septies* codice penale

Chiunque, al fine di recare danno all'altrui reputazione o immagine, diffonde con qualsiasi mezzo riprese audio o video, compiute fraudolentemente, di incontri privati o registrazioni, pur esse fraudolente, di conversazioni, anche telefoniche o telematiche, svolte in sua presenza o con la sua partecipazione, è punito con la reclusione fino a quattro anni.

La punibilità è esclusa se la diffusione delle riprese o delle registrazioni deriva in via diretta ed immediata dalla loro utilizzazione in un procedimento amministrativo o giudiziario o per l'esercizio del diritto di difesa o del diritto di cronaca.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

9.46 I reati contro il patrimonio in ambito familiare

[416] Integra il delitto di violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza, la condotta di colui che sottragga, al fine di produrla nel giudizio civile di separazione, la corrispondenza bancaria inviata al coniuge, non ravvisandosi, in tal caso, la giusta causa di cui all'art. 616, secondo comma, codice penale, posto che il giudice può ordinare, d'ufficio o su istanza di parte, al coniuge o al terzo l'esibizione della documentazione necessaria per chiarire le condizioni economiche delle parti (Cass. pen., sez. V, 24 ottobre 2023, n. 7359).

Art. 628 codice penale

Per la giurisprudenza, integra il reato di rapina l'azione con cui il marito sottrae lo *smartphone* alla moglie, in particolare se l'episodio si colloca in un contesto già difficile per la donna, preda delle violenze del coniuge[417].

I giudici di legittimità hanno da sempre ribadito che, nel delitto di rapina, il profitto può concretarsi in qualsiasi utilità, anche solo morale, in qualsiasi soddisfazione o godimento che l'agente si riprometta di ritrarre, anche non immediatamente, dalla propria azione, purché questa sia attuata impossessandosi con violenza o minaccia della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene[418]. Questa tesi ha ricevuto un importante avallo dalle Sezioni Unite che, dirimendo la medesima questione sollevata per quanto concerne il delitto di furto ("*se il fine di profitto, in cui si concerta il dolo specifico del delitto di furto, debba essere inteso solo come finalità dell'agente di incrementare la sfera patrimoniale, sia pure in funzione del perseguimento di ulteriori fini conseguibili, ovvero se possa anche consistere nella volontà di trarre un'utilità non patrimoniale dal bene sottratto*"), hanno affermato che "*il fine di profitto del reato di furto, caratterizzante il dolo specifico dello stesso, può consistere anche in un fine di natura non patrimoniale*"[419].

Art. 635 codice penale

Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui con violenza alla persona o con minaccia ovvero in occasione del delitto previsto dall'articolo 331 codice penale, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni[420].

Alla stessa pena soggiace chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili le seguenti cose altrui: 1) edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7) dell'articolo 625 codice penale; 2) opere destinate all'irrigazione; 3) piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento; 4) attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa fino a 10.000 euro.

Per tali reati, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.

Art. 635-*bis* codice penale

[417] Cass. pen., sez. II, 26 maggio 2023, n. 29360.

[418] Cfr., per tutte, Cass. pen., sez. II, 16 aprile 2019, n. 23177; Cass. pen., sez. II, 7 dicembre 2012, n. 49265; Cass. pen., sez. II, 6 marzo 2009, n. 12800.

[419] Cass. pen., sez. un., 12 ottobre 2023, n. 41570.

[420] Il reato di maltrattamenti in famiglia assorbe i delitti di percosse e minacce anche gravi, ma non quelli di lesioni, danneggiamento ed estorsione, attesa la diversa obiettività giuridica dei reati (Cass. pen., sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 5300; Cass. pen., sez. II, 13 dicembre 2012, n. 15571).

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque distrugge, deteriora, cancella, altera o sopprime informazioni, dati o programmi informatici altrui è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da due a sei anni.

La pena è della reclusione da tre a otto anni:

1) se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, o da chi esercita, anche abusivamente, la professione di investigatore privato, o con abuso della qualità di operatore del sistema;

2) se il colpevole per commettere il fatto usa minaccia o violenza ovvero se è palesemente armato[421].

Art. 640 codice penale

Chiunque, con artifizi o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 51 euro a 1.032 euro.

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da 309 euro a 1.549 euro: 1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione europea o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare; 2) se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'Autorità; 3) se il fatto è commesso in presenza della circostanza di cui all'articolo 61, numero 5 codice penale (l'avere profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa).

Il delitto è punibile a querela della persona offesa[422], salvo che ricorra taluna delle circostanze appena illustrate.

---

[421] Con la legge 28 giugno 2024, n. 90 recante «Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici», entrata in vigore il 17 luglio 2024, il legislatore ha operato un rafforzamento delle infrastrutture attraverso nuovi protocolli di sicurezza per proteggere settori critici come energia, trasporti e comunicazioni. Lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche e il loro impatto con la società moderna hanno imposto al legislatore l'introduzione di una specifica regolazione del fenomeno e l'introduzione di più chiare regole alle quali informare i comportamenti. L'uso dei sistemi informatici e telematici ha infatti pervaso le principali attività che vengono svolte nella società moderna e una serie sempre più ampia di indicatori lascia prevedere un impatto della risorsa tecnologica più forte e condizionante. Le conseguenze sono rappresentate dalla maggiore rilevanza dei c.d. sistemi complessi, in quanto basati sull'integrazione delle nuove tecnologie nei principali processi produttivi, che hanno fatto sorgere una domanda di certezza e protezione non prevedibile solo alcuni anni fa. Il primo grande intervento si è registrato con la legge 23 dicembre 1993 n. 547, attraverso la quale il Legislatore ha operato delle modifiche nel codice penale e, segnatamente, ha introdotto una serie di fattispecie legate alla criminalità informatica come l'accesso abusivo, il danneggiamento, la frode informatica, il falso informatico, lo spionaggio, l'attentato ad impianti di pubblica utilità, la detenzione e la diffusione abusiva di codici d'accesso e la violenza sui beni informatici. Con legge 18 marzo 2008 n. 48 il Parlamento italiano ha poi ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica firmata a Budapest il 23 novembre 2001. La Convenzione ha rappresentato il primo accordo internazionale specifico su questa tematica e l'approvazione della legge ha fornito l'occasione per operare un ulteriore adeguamento del codice penale e di procedura penale. Negli ultimi anni, tuttavia, si è venuta a profilare sempre di più la necessità di un intervento più incisivo del legislatore come risposta concreta all'allarmante aumento degli attacchi cibernetici, sempre più frequenti e sofisticati e ai danni di pubbliche amministrazioni o obiettivi sensibili.

[422] La titolarità del diritto di querela spetta sia al soggetto raggirato e materialmente defraudato del bene alla cui apprensione era diretta la condotta illecita, sia al soggetto che ha patito il danno patrimoniale, ovvero a colui che vanta il diritto di proprietà sul bene illecitamente appreso, essendo possibile la coesistenza di più soggetti passivi di un medesimo reato (Cass. pen., sez. II, 7 febbraio 2024, n. 15134).

Art. 643 codice penale

Chiunque, per procurare a sé o ad altri un profitto, abusando dei bisogni, delle passioni o della inesperienza di una persona minore, ovvero abusando dello stato d'infermità o deficienza psichica di una persona, anche se non interdetta o inabilitata, la induce a compiere un atto, che importi qualsiasi effetto giuridico per lei o per altri dannoso, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 206 euro a 2.065 euro.

Ai fini dell'integrazione dell'elemento materiale del reato di circonvenzione di incapace, devono verificarsi i seguenti elementi: a) la limitata capacità di autodeterminazione del soggetto passivo riguardo ai suoi interessi patrimoniali; b) l'induzione a compiere un'azione che comporti conseguenze dannose, di qualsiasi tipo, per il soggetto passivo e/o per terzi, attraverso un'apprezzabile pressione morale e persuasione che abbia un nesso causale con l'atto compiuto; c) lo sfruttamento dello stato di vulnerabilità del soggetto passivo, che si verifica quando l'agente, consapevole della fragilità del soggetto passivo, ne approfitta per ottenere un vantaggio personale o per altri[423].

Art. 649 codice penale

Non è punibile chi ha commesso un delitto contro il patrimonio in danno:

1) del coniuge non legalmente separato;

2) della parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso;

3) di un ascendente o discendente o di un affine in linea retta, ovvero dell'adottante o dell'adottato;

4) di un fratello o di una sorella che con lui convivano.

I fatti preveduti dal titolo sui delitti contro il patrimonio sono punibili a querela della persona offesa, se commessi a danno del coniuge legalmente separato, o della parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, nel caso in cui sia stata manifestata la volontà di scioglimento dinanzi all'ufficiale dello stato civile e non sia intervenuto lo scioglimento della stessa, ovvero del fratello o della sorella che non convivano coll'autore del fatto, ovvero dello zio o del nipote o dell'affine in secondo grado con lui conviventi.

Le disposizioni illustrate non si applicano ai delitti preveduti dagli articoli 628, 629 e 630 codice penale ed ad ogni altro delitto contro il patrimonio che sia commesso con violenza alle persone, anche nella sola forma tentata[424].

9.47 Le molestie

Art. 660 codice penale

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, con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 516 euro.

Si procede tuttavia d'ufficio quando il fatto è commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità.

Il legislatore ha inteso tutelare la tranquillità pubblica per l'incidenza che il suo turbamento ha

[423] Cass. pen., sez. II, 13 marzo 2024, n. 13557.
[424] Cass. pen., sez. II, 2 febbraio 2024, n. 8325.

sull'ordine pubblico, data l'astratta possibilità di reazione. L'interesse privato individuale riceve una protezione soltanto riflessa e la tutela penale è accordata anche senza e pur contro la volontà delle persone molestate o disturbate, dal momento che ciò che viene in rilievo è la tutela della tranquillità pubblica per i potenziali riflessi sull'ordine pubblico di quei comportamenti idonei a suscitare nel destinatario reazioni violente o moti di ribellione.

L'elemento materiale della molestia è costituito dall'interferenza non accettata che altera fastidiosamente o in modo inopportuno, immediato o mediato, lo stato psichico di una persona[425] e l'atto per essere molesto deve non soltanto risultare sgradito a chi lo riceve, ma deve essere anche ispirato da biasimevole, ossia riprovevole motivo o rivestire il carattere della petulanza, che consiste in un modo di agire pressante ed indiscreto, tale da interferire nella sfera privata di altri attraverso una condotta fastidiosamente insistente e invadente[426]. Il reato di molestia non ha natura necessariamente abituale sicché può essere realizzato anche con una sola azione purché particolarmente sintomatica dei motivi specifici che l'hanno ispirata.

L'elemento soggettivo del reato consiste nella coscienza e volontà della condotta, tenuta nella consapevolezza della sua idoneità a molestare o disturbare il soggetto passivo, senza che possa rilevare l'eventuale convinzione dell'agente di operare per un fine non biasimevole o addirittura per il ritenuto conseguimento, con modalità non legali, della soddisfazione di un proprio diritto[427].

Quanto alla possibilità che il reato sia integrato mediante l'invio di sms e messaggi WhatsApp, ciò che rileva ai fini della sussistenza del reato in parola "*è il carattere invasivo della comunicazione non vocale, rappresentato dalla percezione immediata da parte del destinatario dell'avvertimento acustico che indica l'arrivo del messaggio, ma anche - va soggiunto - dalla percezione immediata e diretta del suo contenuto o di parte di esso, attraverso l'anteprima di testo che compare sulla schermata di blocco*", realizzandosi in tal modo in concreto una diretta e immediata intrusione del mittente nella sfera delle attività del ricevente[428]. Il carattere invasivo della messaggistica telematica non può essere escluso per il fatto che il destinatario di messaggi non desiderati, inviati da un determinato utente (sgradito), possa evitarne agevolmente la ricezione, senza compromettere in alcun modo la propria libertà di comunicazione, semplicemente escludendo o bloccando il contatto indesiderato[429]. In realtà, tenuto conto che il reato di cui all'art. 660 codice penale mira non già a tutelare la libertà di comunicazione del destinatario dell'atto molesto, ma a prevenire il turbamento della tranquillità pubblica, e considerato altresì che anche le telefonate sgradite, persino su apparato fisso, possono attualmente essere "*bloccate*" attraverso la apposita funzionalità, ciò che rileva ai fini della sussistenza del reato in parola, "*è l'invasività in sé del mezzo impiegato per raggiungere il destinatario, non la possibilità per quest'ultimo di interrompere l'azione perturbatrice, già subita e avvertita come tale, ovvero di prevenirne la reiterazione, escludendo il contatto o l'utenza sgradita senza nocumento della propria libertà di*

[425] Cass. pen., sez. I, 24 marzo 2005, n. 19718. L'atto, per essere molesto, deve non soltanto risultare sgradito a chi lo riceve, ma deve essere anche ispirato da biasimevole, ossia riprovevole, motivo oppure rivestire il carattere della petulanza, che consiste in un modo di agire pressante ed indiscreto, tale da interferire sgradevolmente nella sfera privata di altri (Cass. pen., sez. I , 6 aprile 2023, n. 43642).
[426] Cass. pen., sez. I, 6 dicembre 2017, n. 6064.
[427] Cass. pen., sez. I, 7 giugno 2018, n. 50381; Cass. pen., sez. I, 11 giugno 2013, n. 33267.
[428] Cass. pen., sez. I, 24 maggio 2022, n. 34821; Cass. pen., sez. I, 18 marzo 2021, n. 37974.
[429] In tal senso, Cass. pen., sez. I, 7 giugno 2012, n. 24670.

comunicazione"[430].

Si badi bene: integra il reato di violenza sessuale e non quello di molestie la condotta di chi, per soddisfare o eccitare il proprio istinto sessuale, mediante comunicazioni telematiche che non comportino contatto fisico con la vittima, induca la stessa al compimento di atti che comunque ne coinvolgano la corporeità sessuale e siano idonei a violarne la libertà personale e non la mera tranquillità[431].

9.48 La divulgazione delle generalità o dell'immagine di persona offesa da atti di violenza sessuale

Art. 734-*bis* codice penale

È punito chiunque, nei casi di delitti previsti dagli articoli 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies* codice penale, divulghi, anche attraverso mezzi di comunicazione di massa, le generalità o l'immagine della persona offesa senza il suo consenso, è punito con l'arresto da tre a sei mesi.

In assenza di consenso della persona offesa, dunque, l'illiceità della condotta s'incentra sull'attività di "*divulgazione*", consistente nel portare a conoscenza di un numero indeterminato di persone notizie riservate (nel caso che ci occupa le generalità o l'immagine di "*qualsiasi*" persona offesa di quegli specifici reati), con ogni modalità, prevedendosi espressamente che ciò possa avvenire "*anche attraverso mezzi di comunicazione di massa*", tra cui rientrano, evidentemente, non soltanto i mass media tradizionali (stampa, televisione, radio), ma anche quelli diffusisi con le nuove tecnologie (siti *web*, *blog*, *social network*, *mailing list*).

Ai fini della punibilità del divulgante, non è richiesta l'indicazione contestuale di tutti gli elementi anagrafici[432].

Si tratta di un reato contravvenzionale, quindi procedibile d'ufficio, e pertanto nessuna conseguenza in ordine alle statuizioni penali può avere l'intervenuta remissione di querela e la successiva revoca della costituzione di parte civile da parte dei genitori in proprio e nell'interesse dei minori.

Ma occorre proprio soffermarsi sulla scelta del legislatore di punire il reato in questione come contravvenzione. L'opzione in tal senso appare chiaramente ispirata a prescindere dall'effettiva realizzazione di un danno. Si è voluto che in alcun modo potesse aggiungersi al già grave danno di essere stati parte offesa dei gravi reati indicati nella norma il rischio di portare a conoscenza di quei fatti la collettività. Ebbene, per far ciò, il legislatore del 1996 ha optato per l'introduzione di un reato di pericolo. La condotta di divulgazione dei dati o dell'immagine è vietata – e la sanzione a titolo di contravvenzione sottrae la stessa alla possibilità di estinzione del reato attraverso la remissione di querela – perché potrebbe essere fonte di pericolo per la parte offesa di essere riconosciuta in quanto tale rispetto a reati che finiscono, nel comune sentire collettivo, per essere in qualche modo infamanti anche per chi li subisce. Pertanto, la sussistenza nel caso concreto di tale

[430] Cass. pen., sez. I, 18 marzo 2021, n. 37974.
[431] Cass. pen., sez. III , 5 luglio 2019, n. 41951.
[432] Cass. pen., sez. III, 19 novembre 2014, n. 2447.

ulteriore danno non deve essere accertata. Ciò che il giudice deve accertare è, invece, soltanto il verificarsi di quel comportamento (la divulgazione delle generalità o delle immagini) che il legislatore ha ritenuto normalmente pericoloso per il bene-interesse tutelato dalla norma. Il legislatore, dunque, incrimina un fatto ritenuto, in base ad una valutazione generale ed astratta, pericoloso per un determinato bene giuridico. E lo fa con una contravvenzione, mostrando di non voler richiedere soltanto l'esistenza del dolo. La tutela offerta dall'art. 734-*bis* codice penale, infatti, "*copre*" tutti i casi in cui, non solo attraverso il volto, ma in qualunque altro modo (da un profilo, da un'immagine dal di dietro, da un vestito indossato) si possa risalire alla persona offesa dei reati indicati dalla norma.

10. La responsabilità degli enti

10.1 I presupposti

Il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato dettando una serie di norme che si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica ma non anche allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale[433].

L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso (c.d. apicali); b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lett. *a)* (c.d. sottoposti).

Quanto al criterio di imputazione oggettiva del vantaggio, i giudici di legittimità hanno chiarito che questo è integrato anche da un esiguo, ma oggettivamente apprezzabile, risparmio di spesa.

10.2 I reati presupposti

Il legislatore indica le sanzioni amministrative applicabili (pecuniarie o interdittive), stabilendone anche la misura, in relazione ad una serie di reati il cui elenco è stato di volta in volta aggiornato con l'introduzione di nuove ipotesi di reato.

Art. 24-*bis* decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

La sanzione pecuniaria si applica all'ente in relazione alla commissione dei delitti di cui agli artt. 615-*ter*, 617-*quater*, 617-*quinquies*, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater* e 635-*quinquies* codice penale. Inoltre, nei casi di condanna si applicano le sanzioni interdittive dell'interdizione

[433] La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il decreto evoca l'intero spettro dei soggetti di diritto non riconducibili alla persona fisica, indipendentemente dal conseguimento o meno della personalità giuridica e dallo scopo lucrativo o meno perseguito. È significativo al riguardo che, nella delega conferita dall'art. 1, commi 1 e 2, legge 29 settembre 2000, n. 300 e nelle convenzioni internazionali che tale legge ha ratificato, la responsabilità è riferita all'ente, cioè ad un soggetto diverso dalla persona fisica autrice del reato presupposto, e ciò perché l'ente risponde di un proprio illecito che non coincide con il reato presupposto commesso dalla persona fisica.

dall'esercizio dell'attività, della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito e del divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Nei casi di condanna per il delitto di detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici o di diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico o telematico, si applicano le sanzioni interdittive della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito e dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi. Nei casi di condanna per i delitti di falsità su documento informatico pubblico e frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica si applicano le sanzioni interdittive del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e del divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Art. 25-*quater.1* decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

In relazione alla commissione del delitto di pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili si applicano all'ente, nella cui struttura è commesso il delitto, la sanzione pecuniaria e le sanzioni interdittive dell'interdizione dall'esercizio dell'attività, della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e del divieto di pubblicizzare beni o servizi, per una durata non inferiore ad un anno. Nel caso in cui si tratti di un ente privato accreditato è altresì revocato l'accreditamento.

Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di tale delitto, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

Art. 25-*quinquies* decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

In relazione alla commissione dei delitti contro la personalità individuale (artt. 600, 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, comma 1 e 2, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600-*quater*.1, 600-*quater* anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600-*quater*.1 e 600-*quinquies*, 601, 602, 603-*bis* delitto di cui e 609-*undecies* codice penale) si applicano all'ente le sanzioni pecuniarie. Nei casi di condanna per alcuni dei reati elencati si applicano le sanzioni interdittive dell'interdizione dall'esercizio dell'attività, della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e del divieto di pubblicizzare beni o servizi, per una durata non inferiore ad un anno. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

Art. 25-*octies.1* decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

In relazione alla commissione dei delitti previsti dal codice penale in materia di strumenti di

pagamento diversi dai contanti, si applicano all'ente le sanzioni pecuniarie. Salvo che il fatto integri altro illecito amministrativo sanzionato più gravemente, in relazione alla commissione di ogni altro delitto contro la fede pubblica, contro il patrimonio o che comunque offende il patrimonio previsto dal codice penale, quando ha ad oggetto strumenti di pagamento diversi dai contanti, si applicano all'ente le sanzioni pecuniarie. Nei casi di condanna per uno di tali delitti si applicano all'ente le sanzioni interdittive dell'interdizione dall'esercizio dell'attività, della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e del divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Art. 25-*duodecies* decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

Le sanzioni amministrative si applicano all'ente anche in caso di commissione dei delitti correlati all'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In particolare, in caso di condanna si applicano le sanzioni interdittive dell'interdizione dall'esercizio dell'attività, della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e del divieto di pubblicizzare beni o servizi, per una durata non inferiore a un anno.

Art. 25-*terdecies* decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

In relazione alla commissione dei delitti di razzismo e la xenofobia si applica all'ente la sanzione pecuniaria. Nei casi di condanna per uno di tali delitti si applicano all'ente le sanzioni interdittive dell'interdizione dall'esercizio dell'attività, della sospensione o della revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi e del divieto di pubblicizzare beni o servizi, per una durata non inferiore a un anno. Anche in questo caso, se l'ente o una sua unità organizzativa è stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei delitti indicati, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

11. Le disposizioni comuni del codice penale

11.1 Il delitto tentato

Art. 56 codice penale

Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica.

Il colpevole del delitto tentato è punito: con la reclusione non inferiore a dodici anni, se la pena stabilita è l'ergastolo; e, negli altri casi, con la pena stabilita per il delitto, diminuita da un terzo a due terzi.

Se il colpevole volontariamente desiste dall'azione, soggiace soltanto alla pena per gli atti

compiuti, qualora questi costituiscano per sé un reato diverso.

Se volontariamente impedisce l'evento, soggiace alla pena stabilita per il delitto tentato, diminuita da un terzo alla metà.

Per la configurabilità del tentativo, al di là del tradizionale *discrimen* tra atti preparatori e atti esecutivi, rilevano, per quel che interessa in relazione al tema del ricorso, l'idoneità causale degli atti compiuti per il conseguimento dell'obiettivo delittuoso e l'univocità della loro destinazione, da apprezzarsi con valutazione *ex ante* in rapporto alle circostanze di fatto ed alle modalità della condotta.

La condotta che integra la fattispecie tentata si sostanzia non solo negli atti esecutivi veri e propri, ma anche in quegli atti che, pur classificabili come preparatori, facciano fondatamente ritenere che l'agente, avendo definitivamente approntato il piano criminoso in ogni dettaglio, abbia iniziato ad attuarlo, che l'azione abbia la significativa probabilità di conseguire l'obiettivo programmato e che il delitto sarà commesso, salvo il verificarsi di eventi non prevedibili, indipendenti dalla volontà del reo[434]. Dunque, per affermare l'univocità degli atti, è necessario accertare se gli atti posti in essere, valutati nella loro oggettività per il contesto nel quale si inseriscono, per la loro natura e la loro essenza, siano in grado di rivelare, secondo le norme di esperienza e secondo l'*id quod plerumque accidit*, il fine perseguito dall'agente[435].

In altri termini il requisito dell'univocità degli atti va accertato ricostruendo, sulla base delle prove disponibili, la direzione teleologica della volontà dell'agente, quale emerge dalle modalità di estrinsecazione concreta della sua azione, allo scopo di accertare quale sia stato il risultato da lui avuto di mira, sì da pervenire con il massimo grado di precisione possibile alla individuazione dello specifico bene giuridico aggredito e concretamente posto in pericolo.

Nei delitti contro la persona, per distinguere il reato di lesione personale da quello di tentato omicidio, occorre avere riguardo sia al diverso atteggiamento psicologico dell'agente sia alla differente potenzialità dell'azione lesiva, desumibili dalla sede corporea attinta, dall'idoneità dell'arma impiegata nonché dalle modalità dell'atto lesivo[436].

Quanto al delitto di tentata violenza sessuale, la giurisprudenza è salda nell'affermare che è configurabile non solo nel caso in cui gli atti idonei diretti in modo non equivoco a porre in essere un abuso sessuale non si siano estrinsecati in un contatto corporeo, ma anche quando il contatto sia stato superficiale o fugace e non abbia attinto una zona erogena o considerata tale dal reo per la reazione della vittima o per altri fattori indipendenti dalla volontà dell'agente. Per la consumazione del reato è sufficiente che il colpevole raggiunga le parti intime della persona offesa (zone genitali o comunque erogene), essendo indifferente che il contatto corporeo sia di breve durata, che la vittima sia riuscita a sottrarsi all'azione dell'aggressore o che quest'ultimo consegua la soddisfazione

[434] Cass. pen., sez. IV, 5 ottobre 2023, n. 45922; Cass. pen., sez. V, 22 febbraio 2017, n. 18981 che richiama Cass. pen., sez. V, 21 gennaio 2015, n. 7341 e Cass. pen., sez. II, 10 marzo 2016, n. 25264.

[435] Cass. pen., sez. V, n. 18981/2017, cit., che rileva come tale orientamento, sia stato accreditato da Cass. pen., sez. un., 25 ottobre 2000, n. 28, secondo cui il requisito dell'univocità degli atti impone che gli stessi siano considerati in sé medesimi, per il contesto nel quale si inseriscono e per la loro natura ed essenza; nello stesso senso Cass. pen., sez. V, 24 novembre 2015, n. 4033.

[436] Cass. pen., sez. I, 7 luglio 2023, n. 48845.

erotica[437].

Dunque il tentativo è ipotizzabile: quando manchi un contatto fisico tra l'autore del reato e la persona, purché sia ravvisabile l'oggettiva idoneità della condotta a violare la libertà di autodeterminazione sessuale della vittima; quando i toccamenti riguardino parti corporee diverse da quelle genitali o dalle zone che la scienza medica, psicologica, antropologica, qualifica come zone erogene allorché, per cause indipendenti dalla propria volontà (pronta reazione della vittima o per altre ragioni), l'agente non riesca a toccare la parte corporea presa di mira[438].

È stato pertanto ritenuto integrare la forma consumata e non tentata la condotta che si estrinsechi in toccamenti, palpeggiamenti e sfregamenti sulle parti intime del corpo della vittima o su zone erogene suscettibili di eccitare la concupiscenza sessuale anche in modo incompleto, essendo indifferente che il contatto corporeo sia di breve durata, che la vittima sia riuscita a sottrarsi all'azione dell'aggressore o che quest'ultimo consegua la soddisfazione erotica[439]. In tali evenienze, nonostante risulti assente il contatto dell'aggressore con la persona offesa, la prova della finalità di soddisfacimento dell'impulso sessuale ben può essere desunta da altri elementi esterni alla condotta tipica: è sufficiente che la condotta assunta dall'imputato denoti il requisito soggettivo dell'intenzione di raggiungere l'appagamento dei propri istinti di natura sessuale e quello oggettivo di violare la libertà di autodeterminazione della vittima. Il fatto che l'azione dell'imputato non sia stata portata a compimento non determina l'automatica valutazione del fatto in termini di minore gravità.

Il tentativo è reato autonomo rispetto a quello consumato, ma è pur sempre ad esso collegato strutturalmente ed ideologicamente, sicché vanno applicate le circostanze aggravanti e le circostanze attenuanti che trovano ragione attraverso la idoneità degli atti e dei mezzi, valutazione che permette di individuare, unitamente al proposito criminoso, le modalità dell'azione per realizzarlo[440].

11.2 Le circostanze del reato

Art. 61 codice penale

La formulazione delle circostanze attenuanti e aggravanti costituisce tipica espressione dello stile della codificazione: la normazione ha un'impronta fortemente casistica, attuata attraverso la previsione di innumerevoli tratti accessori, circostanziali, delle fattispecie. Il fine è quello di dirigere e limitare la discrezionalità giudiziale nell'individuazione della gravità del reato e della risposta sanzionatoria.

---

[437] V., in questi termini, Cass. pen., sez. III, 22 ottobre 2014, n. 4674. Può, dunque, parlarsi di tentativo di violenza sessuale in tutte le ipotesi in cui la condotta violenta o minacciosa non abbia determinato una immediata e concreta intrusione nella sfera sessuale della vittima, poiché l'agente non ne ha raggiunto le zone genitali o erogene ovvero non ha provocato un contatto tra le proprie parti intime e la vittima (Cass. pen., sez. VI, 16 febbraio 2022, n. 10626).

[438] Cass. pen., sez. III, 15 marzo 2022, n. 11624.

[439] Cass. pen., sez. III, 18 ottobre 2011, n. 41096; Cass. pen., sez. III, 22 ottobre 2014, n. 4674.

[440] Cass. pen., sez. III, 11 aprile 2018, n. 47700. In ipotesi di tentativo di violenza sessuale, ai fini della configurabilità della circostanza attenuante del fatto di minore gravità, non si deve tenere conto dell'azione effettivamente compiuta dall'agente, ma di quella che lo stesso aveva intenzione di porre in essere e che non è stata realizzata per cause indipendenti dalla sua volontà, non potendo tuttavia prescindersi, nell'ambito di una valutazione globale del fatto, dalla considerazione delle modalità attuative del reato, degli atti compiuti, del grado di invasività della condotta realizzata nonché del danno psichico direttamente cagionato.

La giurisprudenza di legittimità ha affrontato la questione se possa configurarsi la circostanza aggravante dei motivi abietti o futili nel caso di omicidi o altri gravi delitti originati da violenza di genere commessi per gelosia.

Alla luce del comune sentire nell'attuale momento storico, che attribuisce sempre maggiore rilevanza alla libertà di autodeterminazione, deve ravvisarsi la sussistenza dell'aggravante dei motivi abietti nel caso di omicidio commesso, non per ragioni di gelosia collegate ad un, sia pur abnorme, desiderio di vita in comune, ma quale espressione di spirito punitivo nei confronti della vittima considerata come propria appartenenza, della quale pertanto non può tollerarsi l'insubordinazione[441]. La gelosia, dunque, può integrare l'aggravante prevista dall'art. 61, primo comma, n. 1, codice penale che giustifica un giudizio di maggiore riprovevolezza dell'azione e di più accentuata pericolosità dell'agente, per la futilità della spinta motivazionale che lo ha determinato a commettere il reato[442].

La circostanza aggravante di cui all'art. 61, comma 1, n. 4 codice penale, richiamato dagli articoli 576 e 577 codice penale, attiene all'adoperare sevizie o all'agire con crudeltà verso le persone. La distinzione tra sevizie e crudeltà non è stata oggetto di speciali approfondimenti in ambito teorico.

In giurisprudenza si riscontrano oscillazioni ma non articolate riflessioni: segno che la distinzione presenta scarsa utilità pratica. Le sevizie costituiscono azioni studiate, specificamente indirizzate finalisticamente ad infliggere alla vittima sofferenze fisiche aggiuntive, gratuite. Talvolta esse, pur afferendo senza dubbio al contesto illecito, non attengono propriamente all'azione esecutiva, tipica, e sono caratterizzate dall'adozione di specifici gesti volti proprio ad infliggere patimenti efferati. Dunque, la figura è caratterizzata dalla specificità della misura afflittiva studiata, sadicamente indirizzata direttamente alla vittima, nonché dall'intenzionalità dell'agire.

Parafrasando le quattro classiche categorie del dolo d'evento, si può affermare che le sevizie richiedono dolo intenzionale: proprio la architettata, finalistica volontà di infliggere sofferenze perverse. Per contro, la condotta crudele è quella che, pur non mostrando una studiata predisposizione finalizzata a cagionare, per qualche verso, un male aggiuntivo, eccede rispetto alla normalità causale e mostra l'efferatezza che costituisce il nucleo della fattispecie aggravante.

In giurisprudenza si enuncia insistentemente che la circostanza dell'"*aver agito con crudeltà verso le persone*" è caratterizzata da sofferenze che esulano dal normale processo di causazione costituendo un *quid pluris* caratterizzato dalla gratuità e superfluità dei patimenti, dalla efferatezza, dalla assenza di pietà[443].

Art. 62 codice penale

Ai fini dell'integrazione della circostanza attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale, non è sufficiente l'intima convinzione dell'agente di perseguire un fine moralmente apprezzabile, essendo necessaria l'obiettiva rispondenza del motivo perseguito a valori etici o sociali effettivamente apprezzabili e, come tali, riconosciuti preminenti dalla collettività[444]. I motivi

[441] Cass. pen., sez. I, 1° ottobre 2019, n. 49673; Cass. pen., sez. I, 22 settembre 1997, n. 9590
[442] Cass. pen., sez. V, 21 maggio 2019, n. 44319.
[443] Da ultimo, Cass. pen., sez. I, 24 ottobre 2013, n. 725; Cass. pen., sez. I, 28 maggio 2013, n. 27163; Cass. pen., sez. I, 16 maggio 2012, n. 33021; Cass. pen., sez. I, 27 maggio 2008, n. 25276.
[444] Cass. pen., sez. V, 14 gennaio 2022, n. 16149; Cass. pen., sez. VI, 11 dicembre 2019, n. 19764.

di particolare valore morale o sociale cui l'art. 62, primo comma, n. 1 codice penale riconosce efficacia attenuante sono soltanto quelli avvertiti come tali dalla prevalente coscienza collettiva, ed intorno ai quali vi sia un generale consenso[445].

Art. 62-*bis* codice penale

Infine, le circostanze attenuanti generiche hanno lo scopo di estendere le possibilità di adeguamento della pena in senso favorevole all'imputato, in considerazione di situazioni e circostanze che effettivamente incidano sull'apprezzamento dell'entità del reato e della capacità a delinquere del reo, sicché il riconoscimento di esse richiede la dimostrazione di elementi di segno positivo[446].

11.3 L'imputabilità

Art. 85 codice penale

Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se, al momento in cui lo ha commesso, non era imputabile: è imputabile chi ha la capacità d'intendere e di volere.

La capacità di intendere e di volere che esclude la imputabilità di un soggetto va distinta dalla capacità di inibizione e controllo delle proprie azioni, trattandosi, in questo caso, della capacità del soggetto di adeguare la sua condotta agli stimoli per effetto di fattori di ordine educativo, etico, religioso o ambientale, i quali incidono sulla personalità dell'individuo, lo rendono consapevole, lo dotano di senso critico ed autocritico e moderano le spinte impulsive.

Pertanto, quando i freni inibitori siano poco efficienti o indeboliti, come nel caso della gelosia esasperata e sospettosa che può esistere alla fine di una relazione, e tale deficienza non dipenda da un effettivo stato morboso psichiatrico, da un vero e proprio squilibrio mentale, caratterizzato da un'ideazione patologica, da forme maniacali, deliranti, incidenti sui processi di determinazione ed inibizione, ma sia frutto del carattere e del modo di concepire le relazioni personali, siffatta situazione non esplica influenza per escludere o limitare grandemente la capacità di intendere e di volere, esaurendosi in un mero stato emozionale[447].

11.3.1 Gli stati emotivi o passionali

Art. 90 codice penale

Gli stati emotivi o passionali non escludono né diminuiscono l'imputabilità.

Le alterazioni emotive finiscono per assumere, rilievo, ai fini dell'imputabilità, a condizione che si inseriscano eccezionalmente in un quadro più ampio di "*infermità*", tale per consistenza, intensità e gravità da incidere concretamente sulla capacità di intendere e di volere[448].

---

[445] Cass. pen., sez. I, 29 aprile 2010, n. 20312; Cass. pen., sez. VI, 20 gennaio 2003, n. 11878, la quale in motivazione ha chiarito che "*la fattispecie descritta, nell'art. 62 c.p., n. 1, ha due elementi costitutivi: l'uno di carattere soggettivo, che consiste nell'intenzione dell'agente di rimuovere con il proprio comportamento una situazione ritenuta di fatto immorale o antisociale; l'altro, di carattere oggettivo, nel senso che il movente deve essere riconosciuto, dalla generalità dei consociati come conforme ai costumi morali o sociali che corrispondono alle finalità della comunità organizzata in un determinato momento storico*"; ed ha osservato come sia "*incontrovertibile che i particolari* motivi morali o sociali sono solo quelli che traggono origine da valori avvertiti dalla prevalente coscienza collettiva" (Cass. pen., sez. IV, 3 maggio 1985; Cass. pen., sez. I, 14 novembre 1994.

[446] Cass. pen., sez. II, 7 novembre 2018, n. 9299.

[447] Cass. pen., sez. I, 13 giugno 2013, n. 40286.

[448] Cass. pen., sez. V, 16 gennaio 2013, n. 9843; Cass. pen., sez. II, 21 maggio 1975, n. 3707.

Il codice penale, vietando di valutare gli stati emotivi o passionali ai fini della imputabilità, non consente neppure di riprenderli in esame nell'ambito dell'art. 42 codice penale come causa di esclusione della colpevolezza[449], potendo gli stessi essere unicamente apprezzati, se del caso, sul piano della modulazione della pena[450].

11.4 L'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto

Art. 131-*bis* codice penale

Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, codice penale, anche in considerazione della condotta susseguente al reato, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale[451].

L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

La riforma Cartabia, dunque, in ossequio alle indicazioni contenute nella legge delega, ha escluso l'applicabilità della causa di non punibilità in caso di reati riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77.

L'offesa, pertanto, non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 558-*bis*, 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583, secondo comma, 583-*bis*, 593-*ter*, 600-*bis*, 600-*ter*, primo comma, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*undecies*, 612-*bis*, 612-*ter*, 613-*bis* codice penale.

---

[449] Cass. pen., sez. I, 739/1972, ripresa in motivazione da Cass. pen., sez. VI, 22 settembre 2010, n. 36356.

[450] Cass. pen., sez. VI, 7 luglio 2023, n. 39457.

[451] La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 1, lett. *c)*, del decreto legislativo n. 10 ottobre 2022, n. 150, che, al dichiarato scopo di ampliare la portata operativa di tale particolare causa di esclusione della punibilità - pur continuando a precluderne l'applicazione nei processi aventi ad oggetto una serie di reati disciplinati dal codice penale o da leggi speciali, di cui all'ampliato elenco contenuto nel nuovo secondo comma di quell'articolo - nel primo comma ha sostituto le parole "*massimo a cinque anni*" con le parole "*minimo a due anni*" e ha inserito, dopo le parole "*comma 1*" quelle "*anche in considerazione della condotta susseguente*". L'effetto di tale riscrittura è evidente, in quanto si è notevolmente allargato lo spettro di applicazione dell'articolo 131-*bis* codice penale, essendo oggi la esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto riconoscibile anche nei processi relativi ad una serie di reati in precedenza esclusi, perché puniti con una pena detentiva superiore nel massimo a cinque anni, se sanzionati con una pena detentiva edittalmente stabilita in misura pari o inferiore a due anni; ed essendo stato stabilito che, a fini della valutazione della particolare tenuità dell'offesa, il giudice debba considerare non solamente indicatori rivolti, per così dire, al "*passato*" o al "*presente*" rispetto al momento della commissione del reato, ma anche uno specifico indicatore concernente ciò che è accaduto dopo quel momento, costituito appunto dalla condotta che l'imputato ha tenuto in epoca posteriore alla realizzazione dell'illecito (condotta susseguente che, in precedenza, si era negato potesse essere valorizzata ai fini che qui rilevano: v. Cass. pen., sez. V, 2 dicembre 2019, n. 660; Cass. pen., sez. III, 28 giugno 2017, n. 893).

11.5 L'estinzione del reato per condotte riparatorie

Art. 162-*ter* codice penale

Nei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione, il giudice dichiara estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha riparato interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e ha eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato[452]. Il risarcimento del danno può essere riconosciuto anche in seguito ad offerta reale ai sensi degli articoli 1208 e seguenti del codice civile, formulata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa, ove il giudice riconosca la congruità della somma offerta a tale titolo.

Quando dimostra di non aver potuto adempiere, per fatto a lui non addebitabile, entro il termine indicato, l'imputato può chiedere al giudice la fissazione di un ulteriore termine, non superiore a sei mesi, per provvedere al pagamento, anche in forma rateale, di quanto dovuto a titolo di risarcimento; in tal caso il giudice, se accoglie la richiesta, ordina la sospensione del processo e fissa la successiva udienza alla scadenza del termine stabilito e comunque non oltre novanta giorni dalla predetta scadenza, imponendo specifiche prescrizioni[453].

Il giudice dichiara l'estinzione del reato all'esito positivo delle condotte riparatorie[454].

La previsione normativa non opera con riferimento al delitto di atti persecutori (c.d. *stalking*).

11.6 La sospensione condizionale della pena

Art. 163 codice penale

Nel pronunciare sentenza di condanna alla reclusione o all'arresto per un tempo non superiore a due anni, ovvero a pena pecuniaria che, sola o congiunta alla pena detentiva e ragguagliata a norma dell'articolo 135 codice penale, sia equivalente ad una pena privativa della libertà personale per un tempo non superiore, nel complesso, a due anni, il giudice può ordinare che l'esecuzione della pena rimanga sospesa per il termine di cinque anni se la condanna è per delitto e di due anni se la condanna è per contravvenzione.

Art. 164 codice penale

La sospensione condizionale della pena è ammessa soltanto se, avuto riguardo alle circostanze indicate nell'articolo 133 codice penale, il giudice presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati[455].

---

[452] Per l'applicazione dell'istituto, la somma di denaro proposta dall'imputato come risarcimento del danno deve essere offerta alla parte lesa in modo da consentire alla medesima di conseguirne la disponibilità concretamente e senza condizioni di sorta. Tale risultato può essere ottenuto solo con l'osservanza della forma prescritta dalle disposizioni della legge civile, dettate proprio per creare, nell'ipotesi di rifiuto del creditore, un equipollente alla dazione diretta, vale a dire nelle forme dell'offerta reale. Solo il rispetto di tali prescrizioni integra l'estremo dell'effettività delle riparazioni ed è, altresì, rivelatore della reale volontà dell'imputato di eliminare, per quanto possibile, le conseguenze dannose del reato commesso (Cass. pen., sez. II, 19 gennaio 2024, n. 13546).

[453] Durante la sospensione del processo, il corso della prescrizione resta sospeso. Si applica l'articolo 240, secondo comma, codice penale.

[454] La causa di estinzione del reato ha natura soggettiva, sicché ha effetto, ex articolo 182 codice penale, nei soli confronti di colui al quale si riferisce, non estendendosi ai correi (Cass. pen., sez. II, 31 marzo 2023, n. 20210).

[455] La sospensione condizionale della pena non può essere concessa: 1) a chi ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto, anche se è intervenuta la riabilitazione, né al delinquente o contravventore abituale o

La sospensione condizionale della pena non può essere concessa più di una volta. Tuttavia il giudice, nell'infliggere una nuova condanna, può disporre la sospensione condizionale qualora la pena da infliggere, cumulata con quella irrogata con la precedente condanna anche per delitto, non superi i limiti stabiliti dall'articolo 163 codice penale.

Art. 165 codice penale

La sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni, al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso e alla pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno; può altresì essere subordinata, salvo che la legge disponga altrimenti, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna. La sospensione condizionale della pena, quando è concessa a persona che ne ha già usufruito, deve essere subordinata all'adempimento di uno degli obblighi appena indicati.

Nei casi di condanna per il delitto previsto dall'articolo 575, nella forma tentata, o per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 572, 609-*bis*[456], 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis*, nonché agli articoli 582 e 583-*quinquies* nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, codice penale, la sospensione condizionale della pena è sempre subordinata alla partecipazione, con cadenza almeno bisettimanale, e al superamento con esito favorevole di specifici percorsi di

professionale; 2) allorché alla pena inflitta deve essere aggiunta una misura di sicurezza personale, perché il reo è persona che la legge presume socialmente pericolosa. La sospensione condizionale della pena rende inapplicabili le misure di sicurezza, tranne che si tratti della confisca.

[456] È legittimo subordinare la sospensione condizionale della pena – per l'uomo condannato per violenza sessuale – alla partecipazione ad un percorso di recupero, anche se l'episodio contestato all'uomo è stato catalogato dai giudici come di minore gravità. L'esigenza di prevedere l'adozione di misure diverse da quelle detentive o para-detentive volte a prevenire la recidiva in relazione ai reati sessuali, del resto, trova espresso riconoscimento anche in fonti e convenzioni internazionali. In particolare, può essere utile richiamare la c.d. "Convenzione di Istanbul" il cui articolo 8 prevede, segnatamente al paragrafo 2, che "(*I*)*e Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi di trattamento per prevenire la recidiva, in particolare per i reati di natura sessuale*", e, al paragrafo 3, che, nell'adottare tali misure, "*le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime*". In considerazione di quanto esposto, risulta corretto concludere che l'art. 165, quinto comma, codice penale, nella parte in cui prevede che la concessione della sospensione condizionale della pena, in caso di condanna per il reato di violenza sessuale, anche quando è riconosciuta l'attenuante della minore gravità del fatto, sia sempre subordinata alla partecipazione al percorso di recupero presso enti o associazioni abilitati, non è né irragionevole, né in contrasto con il principio di presunzione di non colpevolezza. Ed infatti, l'irragionevolezza di tale previsione normativa è esclusa dal fatto che l'imposizione dell'obbligo di partecipare a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati: a) costituisce un vincolo limitatamente invasivo, in quanto non implica la privazione della libertà personale e neppure l'impossibilità o l'estrema difficoltà di attendere alle ordinarie necessità della vita; b) è correlata a funzioni di prevenzione, e di risocializzazione del soggetto giudicato colpevole, cosi da presentare una finalità pienamente coerente con quelle poste a fondamento del beneficio previsto dall'art. 163 codice penale, anche in una prospettiva di fonti sovranazionali. Né la indicata previsione normativa può dirsi in contrasto con il principio di presunzione di non colpevolezza, posto che l'imposizione dell'obbligo di partecipare ai corsi di recupero segue in ogni caso ad una condanna o all'applicazione della pena su richiesta delle parti (Cass. pen., sez. III, 15 dicembre 2023, n. 2788).

recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati, accertati e valutati dal giudice, anche in relazione alle circostanze poste a fondamento del giudizio formulato ai sensi dell'articolo 164 codice penale[457]. Del provvedimento che dichiara la perdita di efficacia delle misure cautelari ai sensi dell'articolo 300, terzo comma, del codice di procedura penale è data immediata comunicazione, a cura della cancelleria, anche per via telematica, all'autorità di pubblica sicurezza competente per le misure di prevenzione, ai fini delle tempestive valutazioni concernenti l'eventuale proposta di applicazione delle misure di prevenzione personali previste dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 166, secondo comma, del codice penale. Sulla proposta di applicazione delle misure di prevenzione personali, il tribunale competente provvede con decreto entro dieci giorni dalla richiesta. La durata della misura di prevenzione personale non può essere inferiore a quella del percorso di recupero. Qualsiasi violazione della misura di prevenzione personale deve essere comunicata senza ritardo al pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza di condanna, ai fini della revoca della sospensione condizionale.

Il giudice nella sentenza stabilisce il termine entro il quale gli obblighi devono essere adempiuti.

Art. 18 legge 24 novembre 2023, n. 168

Ai fini e per gli effetti degli articoli 165, quinto comma, del codice penale e 282-*quater*, primo comma, terzo periodo, del codice di procedura penale, il Ministro della Giustizia e l'Autorità politica delegata per le pari opportunità stabiliscono, con proprio decreto, i criteri e le modalità per il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni abilitati a organizzare percorsi di recupero destinati agli autori dei reati di violenza contro le donne e di violenza domestica e adottano linee guida per lo svolgimento dell'attività dei medesimi enti e associazioni.

11.7 La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato

Art. 168-*bis* codice penale

Nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal secondo comma dell'articolo 550 del codice di procedura penale, l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova.

La concessione del beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova è

[457] In questo caso, la concessione della sospensione condizionale della pena deve essere per legge subordinata alla partecipazione ad un percorso di recupero: l'applicazione della condizione, oltre a costituire l'effetto di un automatismo normativo, non richiede alcuna mediazione giudiziale, essendo unica l'attività cui va subordinato il beneficio, attività le cui specifiche modalità esecutive possono anche non essere indicate dal giudice della cognizione e determinate dal giudice dell'esecuzione. Sulla base di tale premessa, deve, dunque, escludersi che l'applicazione d'ufficio della condizione prevista dall'art. 165, quinto comma, codice penale da parte del giudice del patteggiamento comporti una illegittima modificazione dell'accordo, trattandosi di una statuizione che, pur ad esso estranea, consegue automaticamente per legge, non è imprevedibile per l'imputato e può, dunque, ritenersi da questo implicitamente accettata all'atto della presentazione della richiesta di applicazione della pena subordinata alla concessione della sospensione condizionale della pena o di adesione alla stessa (Cass. pen., sez. VI, 23 maggio 2024, n. 30720).

rimessa al potere discrezionale del giudice e postula un giudizio volto a formulare una prognosi positiva riguardo all'efficacia riabilitativa e dissuasiva del programma di trattamento proposto e alla gravità delle ricadute negative sullo stesso imputato in caso di esito negativo[458].

La messa alla prova comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali.

La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore[459].

12. La notizia di reato

12.1 La querela: aspetti sostanziali

Art. 120 codice penale

Ogni persona offesa da un reato per cui non debba procedersi d'ufficio o dietro richiesta o istanza ha diritto di querela[460].

Per i minori degli anni quattordici e per gli interdetti a cagione d'infermità di mente, il diritto di querela è esercitato dal genitore o dal tutore.

I minori che hanno compiuto gli anni quattordici e gli inabilitati possono esercitare il diritto di querela, e possono altresì, in loro vece, esercitarlo il genitore ovvero il tutore o il curatore, nonostante ogni contraria dichiarazione di volontà, espressa o tacita, del minore o dell'inabilitato.

Art. 121 codice penale

Se la persona offesa è minore degli anni quattordici o inferma di mente, e non v'è chi ne abbia la rappresentanza, ovvero chi l'esercita si trovi con la persona medesima in conflitto di interessi, il diritto di querela è esercitato da un curatore speciale.

Art. 122 codice penale

Il reato commesso in danno di più persone è punibile anche se la querela è proposta da una

[458] Cass. pen., sez. IV, 14 marzo 2024, n. 15938.

[459] La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta e, comunque, non si applica nei casi previsti dagli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 codice penale.

[460] Nei reati perseguibili a querela, la manifestazione della volontà di perseguire il reato da parte della persona offesa non necessita di formule specifiche e, quindi, può essere riconosciuta implicitamente dal giudice anche in comportamenti che non esprimono esplicitamente tale volontà. In situazioni di incertezza, tali atti devono comunque essere interpretati considerando il principio del *favor querelae* (Cass. pen., sez. II, 25 giugno 2024, n. 26506; Cass. pen., sez. V, 12 ottobre 2021, n. 2665; Cass. pen., sez. II, 5 dicembre 2019, n. 5193).

soltanto di esse.

Art. 123 codice penale

La querela si estende di diritto a tutti coloro che hanno commesso il reato.

Art. 124 codice penale

Salvo che la legge disponga altrimenti, il diritto di querela non può essere esercitato, decorsi tre mesi dal giorno della notizia del fatto che costituisce il reato. Il diritto di querela non può essere esercitato se vi è stata rinuncia espressa o tacita da parte di colui al quale ne spetta l'esercizio. Vi è rinuncia tacita, quando chi ha facoltà di proporre querela ha compiuto fatti incompatibili con la volontà di querelarsi. La rinuncia si estende di diritto a tutti coloro che hanno commesso il reato.

Art. 125 codice penale

La rinuncia alla facoltà di esercitare il diritto di querela, fatta dal genitore o dal tutore o dal curatore, non priva il minore, che ha compiuto gli anni quattordici, o l'inabilitato, del diritto di proporre querela.

Art. 126 codice penale

Il diritto di querela si estingue con la morte della persona offesa. Se la querela è stata già proposta, la morte della persona offesa non estingue il reato.

13. I DIRITTI DELLA PERSONA OFFESA DAL REATO

13.1 I diritti, le facoltà e le informazioni

Art. 90 codice procedura penale

La persona offesa dal reato, oltre ad esercitare i diritti e le facoltà ad essa espressamente riconosciuti dalla legge, in ogni stato e grado del procedimento può presentare memorie e, con esclusione di legittimità, indicare elementi di prova[461].

La persona offesa ha facoltà di dichiarare o eleggere domicilio: ai fini della dichiarazione di domicilio la persona offesa può indicare un indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato.

Il legislatore ha avvertito l'improrogabile necessità di apprestare forme di tutela delle c.d. vittime del reato nel caso in cui la persona offesa sia deceduta in conseguenza del reato stesso: qualora la persona offesa sia deceduta in conseguenza del reato, le facoltà e i diritti previsti dalla legge sono esercitati dai prossimi congiunti di essa o da persona alla medesima legata da relazione affettiva e con essa stabilmente convivente.

Art. 90-*bis* codice procedura penale

Alla persona offesa, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, vengono fornite, in una lingua a lei comprensibile, informazioni in merito:

- alle modalità di presentazione degli atti di denuncia o querela, al ruolo che assume nel corso delle indagini e del processo, al diritto ad avere conoscenza della data, del luogo del processo e della imputazione e, ove costituita parte civile, al diritto a ricevere notifica della sentenza, anche per

[461] Si tratta di un'elencazione tassativa cosicché, in assenza di altre espresse previsioni normative, devono escludersi ulteriori attribuzioni in favore della persona offesa.

estratto;

- all'obbligo del querelante di dichiarare o eleggere domicilio per la comunicazione e la notificazione degli atti del procedimento, con l'avviso che la dichiarazione di domicilio può essere effettuata anche dichiarando un indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato;
- alla facoltà del querelante, ove non abbia provveduto all'atto di presentazione della querela, di dichiarare o eleggere domicilio anche successivamente;
- all'obbligo del querelante, in caso di mutamento del domicilio dichiarato o eletto, di comunicare tempestivamente e nelle forme prescritte all'autorità giudiziaria procedente la nuova domiciliazione;
- al fatto che, ove abbia nominato un difensore, il querelante sarà domiciliato presso quest'ultimo; che, in mancanza di nomina del difensore, le notificazioni saranno eseguite al querelante presso il domicilio digitale e, nei casi di cui all'articolo 148, quarto comma, codice procedura penale presso il domicilio dichiarato o eletto; che, in caso di mancanza, insufficienza o inidoneità della dichiarazione o elezione di domicilio, le notificazioni al querelante saranno effettuate mediante deposito presso la segreteria del pubblico ministero procedente o presso la cancelleria del giudice procedente;
- alla facoltà di ricevere comunicazione del procedimento e delle iscrizioni di cui all'articolo 335, commi 1, 2 e 3-*ter* codice procedura penale;
- alla facoltà di essere avvisata della richiesta di archiviazione;
- alla facoltà di avvalersi della consulenza legale e del patrocinio a spese dello Stato;
- alle modalità di esercizio del diritto all'interpretazione e alla traduzione di atti del procedimento;
- alle eventuali misure di protezione che possono essere disposte in suo favore;
- ai diritti riconosciuti dalla legge nel caso in cui risieda in uno Stato membro dell'Unione europea diverso da quello in cui è stato commesso il reato;
- alle modalità di contestazione di eventuali violazioni dei propri diritti;
- alle autorità cui rivolgersi per ottenere informazioni sul procedimento;
- alle modalità di rimborso delle spese sostenute in relazione alla partecipazione al procedimento penale;
- alla possibilità di chiedere il risarcimento dei danni derivanti da reato;
- alla possibilità che il procedimento sia definito con remissione di querela di cui all'articolo 152 del codice penale, ove possibile;
- al fatto che la mancata comparizione senza giustificato motivo della persona offesa che abbia proposto querela all'udienza alla quale sia stata citata in qualità di testimone comporta la remissione tacita di querela;
- alle facoltà ad essa spettanti nei procedimenti in cui l'imputato formula richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova o in quelli in cui è applicabile la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto;
- alle strutture sanitarie presenti sul territorio, alle case famiglia, ai centri antiviolenza, alle case rifugio e ai servizi di assistenza alle vittime di reato;

- alla facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa;
- al fatto che la partecipazione del querelante a un programma di giustizia riparativa, concluso con un esito riparativo e con il rispetto degli eventuali impegni comportamentali assunti da parte dell'imputato, comporta la remissione tacita di querela.

Art. 90-*bis*.1 codice procedura penale

La vittima del reato, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, viene informata in una lingua a lei comprensibile della facoltà di svolgere un programma di giustizia riparativa.

Art. 90-*ter* codice procedura penale

Fermo quanto previsto dall'articolo 299 codice procedura penale, nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona sono immediatamente comunicati alla persona offesa che ne faccia richiesta, con l'ausilio della polizia giudiziaria, i provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva emessi nei confronti dell'imputato in stato di custodia cautelare o del condannato o dell'internato, ed è altresì data tempestiva notizia, con le stesse modalità, dell'evasione dell'imputato in stato di custodia cautelare o del condannato, nonché della volontaria sottrazione dell'internato all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, salvo che risulti, anche nella ipotesi di cui al citato articolo 299, il pericolo concreto di un danno per l'autore del reato.

Dette comunicazioni sono sempre effettuate alla persona offesa e al suo difensore, ove nominato, se si procede per il delitto previsto dall'articolo 575 del codice penale, nella forma tentata, o per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis* del codice penale, nonché 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 codice penale.

Art. 90-*quater* codice procedura penale

La condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.

Art. 91 codice procedura penale

Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato.

L'ente rappresentativo, simmetricamente alla persona offesa, è soggetto e non parte processuale e il suo intervento è stato qualificato *ad adiuvandum* dell'azione del pubblico ministero. Il legislatore ha adottato una formula ("*in forza di legge*") capace di ricollegare sempre alla legge l'attribuzione della legittimazione ma, al contempo, in grado di consentire l'utilizzazione di fonti subprimarie, come regolamenti o atti amministrativi, quali strumenti di più agevole verifica delle

singole condizioni: purché tali atti siano emanati in esecuzione di una legge e fermo restando il potere del giudice penale di sindacare la legittimità del riconoscimento operato dalla pubblica amministrazione. Un solo requisito si è riservato alla predeterminazione del codice di rito penale: l'assenza, cioè, di ogni scopo di lucro di ordinamento interno; un requisito che il giudice deve, di volta in volta, verificare senza rimanere vincolato dalle prescrizioni degli atti, e che, fra l'altro, è stato predisposto al fine di allontanare anche il minimo sospetto di una strumentalizzazione della prestazione del consenso della persona offesa per manovre non trasparenti tanto da parte di chi presta il consenso tanto da parte di chi lo richiede[462].

Al Sindaco di un Comune nel cui territorio è stato commesso un abuso sessuale è riconosciuto il diritto di costituirsi parte civile e di ottenere il risarcimento dei danni, rappresentati, da un lato, dal danno economico diretto per le diminuzioni patrimoniali subite dagli organi comunali predisposti per alleviare i traumi delle vittime di abusi sessuali e, dall'altro, dal danno morale per la lesione dell'interesse statutariamente perseguito di garantire la libertà d'autodeterminazione sessuale della donna e la pacifica convivenza nell'ambito comunale[463].

Art. 92 codice procedura penale

L'esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti agli enti e alle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato è subordinato al consenso della persona offesa. Il consenso deve risultare da atto pubblico o da scrittura privata autenticata e può essere prestato a non più di uno degli enti o delle associazioni. È inefficace il consenso prestato a più enti o associazioni. Il consenso può essere revocato in qualsiasi momento con le medesime forme con le quali può essere prestato[464]. La persona offesa che ha revocato il consenso non può prestarlo successivamente né allo stesso né ad altro ente o associazione.

Art. 93 codice procedura penale

[462] La partecipazione al processo è consentita solo agli enti o alle associazioni che siano stati riconosciuti antecedentemente alla commissione del fatto e ciò sia per assicurare l'introduzione nel processo solo di enti che, in relazione alla loro preesistenza, offrono maggiore garanzia di serietà, sia perché, di norma, soprattutto per i fatti più gravi, la tutela degli interessi collettivi o diffusi colpiti dal reato trova un centro di riferimento già costituito. La legittimazione a partecipare al processo esercitando i diritti e le facoltà della persona offesa dei c.d. enti esponenziali di interessi collettivi presuppone il riconoscimento della corrispondenza ontologica degli interessi tutelati dall'ente con quelli protetti dal reato per cui si procede, da valutarsi in stretta aderenza con la struttura e la natura della fattispecie criminosa. Tutto ciò, d'altra parte, è in linea con la stessa "*genesi*" storica che indusse, dopo ampio dibattito parlamentare, il legislatore delegante prima e il legislatore del "*nuovo*" codice poi, a introdurre, per la prima volta nel sistema processuale, la partecipazione di soggetti che, pur non rivestendo la qualità formale di parti, assumevano uno specifico ruolo di impulso e controllo democratico attraverso specifiche facoltà calibrate sulla falsariga di quelle riconosciute alla persona offesa. In sostanza, per la prima volta nel sistema, una figura "*partecipativa*" entrava nel procedimento al di fuori di uno specifico interesse patrimoniale; il che, se da un lato consentiva, sul piano del rispetto del diritto di difesa costituzionalmente presidiato, una sorta di "*affievolimento*" dei diritti e della facoltà processuali riconosciute a tali soggetti rispetto a quelli attribuiti alle "*vere*" parti del procedimento, dall'altro e, per converso, imponeva una delimitazione in termini decisamente rigorosi del perimetro di legittimazione soggettiva di tali nuove figure, ad impedire il proliferarsi di soggettività processuali, potenzialmente - ma necessariamente - antagoniste rispetto all'imputato. In questa prospettiva è dunque agevole intravedere una sorta di *continuum* ideale tra tali nuove figure soggettive e i vari enti c.d. "*rappresentativi*" che erano cominciati a sorgere già a partire dalla fine degli anni '60 a tutela dei c.d. interessi diffusi. Era preminente, infatti, l'esigenza di controllo generalizzato proprio di quelle realtà collettive nelle quali maggiormente trovava spazio la sensibilità pubblica nel controllo della prevenzione e della repressione dei fenomeni lesivi.

[463] Cass. pen., sez. III, 16 novembre 2023, n. 1251.

[464] Tale regime formale è voluto, oltre che per assicurare il massimo rigore alla prestazione del consenso, anche per responsabilizzare la persona offesa in ordine alla importanza dell'atto che compie.

Per l'esercizio dei diritti e delle facoltà previsti dall'articolo 91 codice procedura penale, l'ente o l'associazione presenta all'autorità procedente un atto di intervento che contiene a pena di inammissibilità: a) le indicazioni relative alla denominazione dell'ente o dell'associazione, alla sede, alle disposizioni che riconoscono le finalità di tutela degli interessi lesi, alle generalità del legale rappresentante; b) l'indicazione del procedimento; c) il nome e il cognome del difensore e l'indicazione della procura; d) l'esposizione sommaria delle ragioni che giustificano l'intervento; e) la sottoscrizione del difensore. Unitamente all'atto di intervento sono presentate la dichiarazione di consenso della persona offesa e la procura al difensore se questa è stata conferita con atto pubblico o scrittura privata autenticata dal difensore o da altra persona abilitata. Se è presentato fuori udienza, l'atto di intervento deve essere notificato alle parti e produce effetto dal giorno dell'ultima notificazione[465].

Art. 94 codice procedura penale

Gli enti e le associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato possono intervenire nel procedimento fino a che non siano compiuti gli adempimenti relativi alla regolare costituzione delle parti.

Art. 95 codice procedura penale

Entro tre giorni dalla notificazione dell'atto di intervento presentato fuori udienza, le parti possono opporsi con dichiarazione scritta all'intervento dell'ente o dell'associazione; l'opposizione è notificata al legale rappresentante dell'ente o dell'associazione, il quale può presentare le sue deduzioni nei cinque giorni successivi[466].

13.2 La costituzione di parte civile

Il danneggiato da una condotta integrante un reato, tramite la costituzione di parte civile, può intervenire nel processo penale diventandone parte in senso tecnico, al fine di chiedere la condanna dell'imputato alle restituzioni e/o al risarcimento dei danni, derivanti da tale condotta, anche di natura non patrimoniale. L'esercizio dell'azione civile in sede penale, attuato mediante lo strumento della costituzione di parte civile, benché consenta di far confluire detta azione nell'ambito del processo penale, tuttavia non implica l'incorporazione della causa civile in quella penale, e non travolge la differenza che esiste tra le parti dell'una e dell'altra causa[467].

Art. 74 codice procedura penale

L'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno di cui all'articolo 185 del codice penale può essere esercitata nel processo penale dal soggetto al quale il reato ha recato danno

[465] L'intervento produce i suoi effetti in ogni stato e grado del procedimento (principio di immanenza).

[466] In ogni stato e grado del processo il giudice, qualora accerti che non esistono i requisiti per l'esercizio dei diritti e delle facoltà previsti dall'articolo 91 codice procedura penale, dispone anche d'ufficio, con ordinanza, l'esclusione dell'ente o dell'associazione.

[467] A tal fine deve ricordarsi che il giudizio penale concerne unicamente la pretesa punitiva dello Stato nei confronti di chi si assume essere autore di un fatto costituente reato, mentre il giudizio civile ha per oggetto il diritto del privato al risarcimento del danno eventualmente cagionatogli da quel medesimo reato, con la conseguenza che la persona offesa dal reato, quand'anche abbia svolto il ruolo di querelante, non può dirsi parte del giudizio penale; tale qualità, invece, compete al danneggiato che si sia costituito parte civile in relazione alla causa per risarcimento di danni che in tal modo si è innestata nel processo penale.

ovvero dai suoi successori universali, nei confronti dell'imputato e del responsabile civile.

Art. 75 codice procedura penale

L'azione civile proposta davanti al giudice civile può essere trasferita nel processo penale fino a quando in sede civile non sia stata pronunciata sentenza di merito anche non passata in giudicato. L'esercizio di tale facoltà comporta rinuncia agli atti del giudizio; il giudice penale provvede anche sulle spese del procedimento civile.

L'azione civile prosegue in sede civile se non è trasferita nel processo penale o è stata iniziata quando non è più ammessa la costituzione di parte civile. Se l'azione è proposta in sede civile nei confronti dell'imputato dopo la costituzione di parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado, il processo civile è sospeso fino alla pronuncia della sentenza penale non più soggetta a impugnazione, salve le eccezioni previste dalla legge.

Art. 76 codice procedura penale

L'azione civile nel processo penale è esercitata, anche a mezzo di procuratore speciale, mediante la costituzione di parte civile[468].

Il danneggiato assume e conserva la qualità di parte in ogni stato e grado del processo, senza necessità di rinnovare la costituzione nei successivi gradi e senza ulteriori adempimenti, fino alla sentenza irrevocabile, in virtù del c.d. principio di immanenza.

Art. 77 codice procedura penale

Le persone che non hanno il libero esercizio dei diritti non possono costituirsi parte civile se non sono rappresentate, autorizzate o assistite nelle forme prescritte per l'esercizio delle azioni civili[469]. Se manca la persona a cui spetta la rappresentanza o l'assistenza e vi sono ragioni di urgenza ovvero vi è conflitto di interessi tra il danneggiato e chi lo rappresenta, il pubblico ministero può chiedere al giudice di nominare un curatore speciale. La nomina può essere chiesta altresì dalla persona che deve essere rappresentata o assistita ovvero dai suoi prossimi congiunti e, in caso di conflitto di interessi, dal rappresentante[470].

Art. 78 codice procedura penale

La dichiarazione di costituzione di parte civile è depositata nella cancelleria del giudice che procede o presentata in udienza e deve contenere, a pena di inammissibilità: a) le generalità della persona fisica o la denominazione dell'associazione o dell'ente che si costituisce parte civile e le generalità del suo legale rappresentante; b) le generalità dell'imputato nei cui confronti viene esercitata l'azione civile o le altre indicazioni personali che valgono a identificarlo; c) il nome e il cognome del difensore e l'indicazione della procura; d) l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda agli effetti civili; e) la sottoscrizione del difensore[471].

---

[468] La parte civile assume la qualità di parte nel processo sin dal momento della sua costituzione, senza necessità di un provvedimento ammissivo, sia pure implicito, del giudice che ha sempre la possibilità di provvedere all'esclusione della stessa d'ufficio o su richiesta delle altre parti ex articoli 80 e 81 codice procedura penale.

[469] Ai sensi della legge n. 3/1991 "*la costituzione di parte civile dello Stato nei procedimenti penali deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri*".

[470] Il giudice, assunte le opportune informazioni e sentite se possibile le persone interessate, provvede con decreto, che è comunicato al pubblico ministero affinché provochi, quando occorre, i provvedimenti per la costituzione della normale rappresentanza o assistenza dell'incapace. In caso di assoluta urgenza, l'azione civile nell'interesse del danneggiato incapace per infermità di mente o per età minore può essere esercitata dal pubblico ministero, finché subentri colui al quale spetta la rappresentanza o l'assistenza ovvero il curatore speciale.

[471] Quanto al *petitum*, la parte civile può limitarsi ad allegare genericamente di aver subito un danno dal reato, senza

Il difensore cui sia stata conferita la procura speciale ai sensi dell'articolo 100 codice procedura penale, nonché la procura per la costituzione di parte civile a norma dell'articolo 122 stesso codice, se in questa non risulta la volontà contraria della parte interessata, può conferire al proprio sostituto, con atto scritto, il potere di sottoscrivere e depositare l'atto di costituzione.

Se è presentata fuori udienza, la dichiarazione deve essere notificata, a cura della parte civile, alle altre parti e produce effetto per ciascuna di esse dal giorno nel quale è eseguita la notificazione[472].

Art. 79 codice procedura penale

La costituzione di parte civile può avvenire per l'udienza preliminare, prima che siano ultimati gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, o, quando manca l'udienza preliminare, fino a che non siano compiuti gli adempimenti previsti dall'articolo 484 o dall'articolo 554-*bis*, secondo comma, codice procedura penale. I termini sono stabiliti a pena di decadenza. Quando la costituzione di parte civile è consentita fino a che non siano compiuti gli adempimenti previsti dall'articolo 484 codice procedura penale, se la stessa avviene dopo la scadenza del termine previsto dall'articolo 468, primo comma, stesso codice, la parte civile non può avvalersi della facoltà di presentare le liste dei testimoni, periti o consulenti tecnici.

Art. 80 codice procedura penale

Il pubblico ministero, l'imputato e il responsabile civile possono proporre richiesta motivata di esclusione della parte civile.

Nel caso di costituzione di parte civile per l'udienza preliminare, la richiesta è proposta, a pena di decadenza, non oltre il momento degli accertamenti relativi alla costituzione delle parti nella udienza preliminare o nel dibattimento[473]. Sulla richiesta il giudice decide senza ritardo con ordinanza. L'esclusione della parte civile ordinata nell'udienza preliminare non impedisce una successiva costituzione fino a che non siano compiuti gli adempimenti previsti dall'articolo 484 codice procedura penale.

Art. 81 codice procedura penale

Fino a che non sia dichiarato aperto il dibattimento di primo grado, il giudice, qualora accerti che non esistono i requisiti per la costituzione di parte civile, ne dispone l'esclusione di ufficio, con ordinanza. Il giudice provvede nello stesso modo anche quando la richiesta di esclusione è stata rigettata nella udienza preliminare.

Art. 82 codice procedura penale

La costituzione di parte civile può essere revocata in ogni stato e grado del procedimento con dichiarazione fatta personalmente dalla parte o da un suo procuratore speciale in udienza ovvero con atto scritto depositato nella cancelleria del giudice e notificato alle altre parti. La costituzione si intende revocata se la parte civile non presenta le conclusioni a norma dell'articolo 523 codice

---

incorrere in alcuna nullità, in quanto il giudice ha sempre la possibilità di pronunciare condanna generica, laddove ritenga che le prove acquisite non consentano la liquidazione del danno con conseguenti effetti sull'onere di allegazione e prova spettante alla parte civile.

[472] Se la procura non è apposta in calce o a margine della dichiarazione di parte civile, ed è conferita nelle altre forme previste dall'articolo 100, primo e secondo comma, codice procedura penale è depositata nella cancelleria o presentata in udienza unitamente alla dichiarazione di costituzione della parte civile.

[473] Se la costituzione avviene nel corso degli atti preliminari al dibattimento o introduttivi dello stesso, la richiesta è proposta oralmente a norma dell'articolo 491, primo comma, codice procedura penale.

procedura penale[474] ovvero se promuove l'azione davanti al giudice civile. Avvenuta la revoca della costituzione, il giudice penale non può conoscere delle spese e dei danni che l'intervento della parte civile ha cagionato all'imputato e al responsabile civile. L'azione relativa può essere proposta davanti al giudice civile. La revoca non preclude il successivo esercizio dell'azione in sede civile.

13.3 Le altre notizie di reato (denuncia e referto)

Secondo la comune definizione, per notizia di reato deve intendersi qualsiasi fatto, quale ne siano la fonte e veicolo, idoneo a procurare la conoscenza di un reato e a determinare l'avvio delle indagini preliminari.

Art. 330 codice procedura penale

Le indagini preliminari vengono iniziate a seguito di notizia di reato: il pubblico ministero e la polizia giudiziaria prendono notizia dei reati di propria iniziativa e ricevono le notizie di reato presentate o trasmesse con le modalità previste dal codice di rito[475].

Presupposto necessario, perché possano essere iniziate le indagini preliminari, è la esistenza di una *notitia criminis* la quale, per essere tale, deve avere per oggetto un fatto specifico idoneo ad integrare gli estremi di reato e, per la fonte da cui proviene, deve essere dotata di adeguata credibilità[476].

Art. 331 codice procedura penale

I pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito.

La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Quando più persone sono obbligate alla denuncia per il medesimo fatto, esse possono anche redigere e sottoscrivere un unico atto. Se, nel corso di un procedimento civile o amministrativo, emerge un fatto nel quale si può configurare un reato perseguibile di ufficio, l'autorità che procede redige e trasmette senza ritardo la denuncia al pubblico ministero[477].

Art. 332 codice procedura penale

La denuncia contiene: la esposizione degli elementi essenziali del fatto e indica il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note; quando è possibile, le generalità, il

[474] La mancata presentazione delle conclusioni della parte civile nel giudizio di appello non integra gli estremi della revoca tacita della costituzione di parte civile essendo tale ultima norma applicabile al solo giudizio di primo grado, stante anche il principio della immanenza della costituzione di parte civile nel corso dell'intero procedimento.

[475] Trattasi di una norma di sbarramento posta a tutela dei diritti di libertà dei cittadini in quanto esclude che, al di fuori di una notizia di reato, possa essere dato corso ad indagini preliminari le quali, per i poteri conferiti all'autorità giudiziaria, consentono l'adozione di provvedimenti che possono ripercuotersi negativamente, oltre che sul diritto alla *privacy*, sulla immagine e sulla credibilità di chi li subisca.

[476] Le indagini preliminari non possono essere promosse al fine di eventualmente acquisire una notizia di reato con indagini a tappeto e in forma indiscriminata dirette ad accertare se eventualmente ipotetici reati sono stati commessi.

[477] La norma prevede un obbligo generale, incombente anche sul giudice penale, di denuncia da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, vengano a conoscenza di un reato perseguibile d'ufficio. Il medesimo obbligo viene poi specificamente declinato, nella parte finale della disposizione, anche con riferimento all'autorità che procede nel corso di un procedimento civile o amministrativo, qualora emerga un fatto configurabile come reato perseguibile d'ufficio.

domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona alla quale il fatto è attribuito, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti.

Art. 333 codice procedura penale

Ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia: la legge determina i casi in cui la denuncia è obbligatoria.

La denuncia – per la quale non è richiesto un contenuto formale tipico – è presentata oralmente o per iscritto, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria; se è presentata per iscritto, è sottoscritta dal denunciante o da un suo procuratore speciale.

La persona che presenta una denuncia o che propone una querela ha diritto di ottenere attestazione della ricezione dall'autorità davanti alla quale la denuncia o la querela è stata presentata o proposta.

Delle denunce anonime non può essere fatto alcun uso, salvo quanto disposto dall'art. 240 codice procedura penale secondo cui i documenti che contengono dichiarazioni anonime non possono essere acquisiti né in alcun modo utilizzati, salvo che costituiscano corpo del reato o provengano comunque dall'imputato[478].

Art. 334 codice procedura penale

Chi ha l'obbligo del referto deve farlo pervenire entro quarantotto ore – termine così fissato al fine di evitare che si vengano a creare situazioni eccessivamente gravose per il redigente – o, se vi è pericolo nel ritardo, immediatamente al pubblico ministero o a qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria del luogo in cui ha prestato la propria opera o assistenza ovvero, in loro mancanza, all'ufficiale di polizia giudiziaria più vicino.

Il referto indica la persona alla quale è stata prestata assistenza e, se è possibile, le sue generalità, il luogo dove si trova attualmente e quanto altro valga a identificarla nonché il luogo, il tempo e le altre circostanze dell'intervento; offre, inoltre, le notizie che servono a stabilire le circostanze del fatto, i mezzi con i quali è stato commesso e gli effetti che ha causato o può causare[479]. Se più persone hanno prestato la loro assistenza nella medesima occasione, sono tutte obbligate al referto, con facoltà di redigere e sottoscrivere un unico atto.

La violazione dell'obbligo di referto comporta una responsabilità penale specificamente delineata, per l'esercente la professione sanitaria, dall'articolo 365 codice penale (omissione di referto) il cui secondo comma, tuttavia, precisa che la disposizione non si applica "*quando il referto*

[478] Il documento anonimo non soltanto non integra *notitia criminis* ma non costituisce neppure elemento di prova e, pertanto, del suo contenuto non può essere fatta alcuna utilizzazione in sede processuale. Una "*denuncia anonima*", inoltre, non può essere posta a fondamento di atti "*tipici di indagine*": non è possibile, quindi, procedere a perquisizioni, sequestri e intercettazioni telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità; l'unico effetto degli elementi contenuti nella denuncia anonima può essere quello di stimolare l'attività di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi, diretti a verificare se dall'anonimo possono ricavarsi gli estremi utili per l'individuazione di una *notitia criminis*.

[479] È evidente la preoccupazione del legislatore di evitare una precostituzione di convincimento negli organi giudiziari, ad opera di un atto che resta preprocessuale, e, in tale ottica, si spiega la mancata indicazione delle "*cause*" del fatto (che, quando riportate, vengono proposte con l'espressione "*paziente riferisce aggressione ad opera …*" o altre similari); non vi è, inoltre, l'obbligo di indicare nel referto la persona offesa che può essere anche una persona diversa da quella cui il sanitario ha prestato assistenza.

esporrebbe la persona assistita a procedimento penale".

Nell'intersecarsi di esigenze tutte costituzionalmente tutelate (il diritto alla salute per un verso, cui si contrappone l'interesse pubblico sotteso ad un puntuale esercizio dell'attività di amministrazione della giustizia e all'accertamento di fatti penalmente sanzionati), i valori legati alla integrità fisica rendono necessariamente recessivi quelli contrapposti e finiscono per imporre comunque l'intervento sanitario.

Art. 334-*bis* codice procedura penale

Per il difensore e gli altri soggetti di cui all'articolo 391-*bis* codice procedura penale[480], in ragione della peculiarità della posizione "*privatistica*" riconosciuta loro, è espressamente escluso l'obbligo di denuncia anche relativamente ai reati dei quali abbiano avuto notizia nel corso delle attività di investigazione difensiva da essi svolte.

13.4 La querela: aspetti processuali

Al fine di attuare una tutela differenziata dei valori sociali, il codice di rito ha condizionato, in determinate ipotesi, l'inizio o la prosecuzione del procedimento penale alla sussistenza di condizioni di procedibilità che costituiscono una eccezione alla regola della procedibilità d'ufficio enunciata dall'articolo 50, secondo comma, codice procedura penale[481].

La querela è una manifestazione di volontà di punizione dell'autore del reato espressa dalla persona offesa che, pur essendo un istituto di ordine chiaramente processuale, trova la sua disciplina in disposizioni poste in parte nel codice penale e in altra parte nel codice di procedura penale.

Art. 336 codice procedura penale

Quanto alle modalità, la querela è proposta mediante dichiarazione nella quale, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, si manifesta la volontà che si proceda in ordine a un fatto previsto dalla legge come reato[482]. La procura speciale può essere rilasciata anche preventivamente, per l'eventualità in cui si verifichino i presupposti per il compimento dell'atto al quale la procura si riferisce.

Art. 337 codice procedura penale

La dichiarazione di querela è proposta – con le forme previste per la denuncia dall'art. 333, secondo comma, codice procedura penale – alle autorità alle quali può essere presentata denuncia ovvero a un agente consolare all'estero; può essere anche recapitata da un incaricato o spedita per posta in piego raccomandato purché rechi la sottoscrizione autentica[483].

La dichiarazione di querela proposta dal legale rappresentante di una persona giuridica, di un ente o di una associazione deve contenere l'indicazione specifica della fonte dei poteri di

[480] Sostituto, investigatori privati autorizzati e consulenti tecnici.

[481] Si tratta di reati che, per loro natura, per la mancanza di una particolare gravità dei fatti o per la specifica qualifica rivestita dal loro autore, la perseguibilità dell'illecito dipende da un'ulteriore manifestazione di volontà proveniente da altri soggetti, pubblici o privati.

[482] La procura speciale rilasciata per la proposizione della querela deve contenere, a pena di inammissibilità, il riferimento a specifici reati oppure l'indicazione delle situazioni in cui il mandatario deve attivarsi, non essendo sufficiente un generico mandato a proporre querela.

[483] Quando la dichiarazione di querela è proposta oralmente, il verbale in cui essa è ricevuta è sottoscritto dal querelante o dal procuratore speciale.

rappresentanza.

L'autorità che riceve la querela provvede all'attestazione della data e del luogo della presentazione, all'identificazione della persona che la propone – dato che questa può essere diversa sia dall'offeso sia dal suo procuratore speciale – e alla trasmissione degli atti all'ufficio del pubblico ministero[484].

Art. 338 codice procedura penale

Come già detto, se la persona offesa è minore degli anni quattordici o inferma di mente, e non v'è chi ne abbia la rappresentanza, ovvero chi l'esercita si trovi con la persona medesima in conflitto di interessi, il diritto di querela è esercitato da un curatore speciale (articolo 121 codice penale); al fine di evitare che il termine ordinario venga ad essere ridotto o possa trascorrere in seguito ai ritardi di tale notifica, il codice di rito fissa la decorrenza del termine per la presentazione della querela dal giorno in cui è notificato al curatore speciale il provvedimento di nomina[485].

Art. 339 codice procedura penale

La rinuncia espressa alla querela è fatta personalmente o a mezzo di procuratore speciale, con dichiarazione sottoscritta, rilasciata all'interessato o a un suo rappresentante. La dichiarazione può anche essere fatta oralmente a un ufficiale di polizia giudiziaria o a un notaio, i quali, accertata l'identità del rinunciante, redigono verbale che non produce effetti se non è sottoscritto dal dichiarante. La rinuncia sottoposta a termini o a condizioni non produce effetti. Con la stessa dichiarazione può essere fatta rinuncia anche all'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno.

Art. 340 codice procedura penale

Nei delitti punibili a querela della persona offesa, la remissione estingue il reato.

La remissione è processuale o extraprocessuale: 1) la prima va identificata in una formale espressione della volontà del querelante che interviene nel processo, direttamente o a mezzo di procuratore speciale, ricevuta dall'autorità giudiziaria che procede; 2) al di fuori di questa ipotesi specifica, ogni altra condotta significativa della volontà di rimettere la querela precedentemente avanzata deve essere valutata come extraprocessuale, dovendosi necessariamente distinguere il luogo della manifestazione della volontà-comportamento da quello di apprezzamento dell'efficacia dello stesso, essendo quest'ultimo invariabilmente "*processuale*".

La remissione extraprocessuale è espressa o tacita: vi è remissione tacita[486], quando il querelante ha compiuto fatti incompatibili con la volontà di persistere nella querela. La remissione può intervenire solo prima della condanna, salvi i casi per i quali la legge disponga altrimenti. Al

[484] La persona che presenta una denuncia o che propone una querela ha diritto di ottenere attestazione della ricezione dall'autorità davanti alla quale la denuncia o la querela è stata presentata o proposta. L'attestazione può essere apposta in calce alla copia dell'atto; anche nel corso delle indagini preliminari, la persona offesa e il danneggiato dal reato possono ottenere dal pubblico ministero attestazione relativa alla mancata identificazione della persona alla quale il reato è attribuito, sempre che ciò non pregiudichi l'esito delle indagini (art. 107 disp. att. codice procedura penale).

[485] Alla nomina provvede, con decreto motivato, il giudice per le indagini preliminari del luogo in cui si trova la persona offesa, su richiesta del pubblico ministero. La nomina può essere promossa anche dagli enti che hanno per scopo la cura, l'educazione, la custodia o l'assistenza dei minorenni. Il curatore speciale ha facoltà di costituirsi parte civile nell'interesse della persona offesa. Se la necessità della nomina del curatore speciale sopravviene dopo la presentazione della querela, provvede il giudice per le indagini preliminari o il giudice che procede.

[486] Non integra una remissione tacita di querela la revoca della costituzione di parte civile effettuata dalla persona offesa.

pari della rinuncia, anche la remissione non può essere sottoposta a termini o a condizioni e nell'atto di remissione può essere fatta rinuncia al diritto alle restituzioni e al risarcimento del danno.

La remissione della querela, ai sensi dell'articolo 340 codice procedura penale, è fatta e accettata personalmente o a mezzo di procuratore speciale, con dichiarazione ricevuta dall'autorità procedente o da un ufficiale di polizia giudiziaria che deve trasmetterla immediatamente alla predetta autorità[487].

Le spese del procedimento, per effetto della novella apportata dalla legge n. 205 del 1999 sono a carico del querelato – e non più, come in origine, a carico del querelante (elemento, questo, che disincentivava il ricorso a questa modalità di estinzione del reato) – salvo che nell'atto di remissione sia stato diversamente convenuto[488].

14. I MEZZI DI RICERCA DELLE PROVE

14.1 I limiti di ammissibilità delle intercettazioni per i reati contro la persona

Art. 266 codice procedura penale

Il codice di rito indica i limiti di ammissibilità delle intercettazioni in relazione a determinate ipotesi di reato individuate sulla base di due criteri:

1) di natura quantitativa (in relazione al regime sanzionatorio - delitti non colposi per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni);

2) di natura qualitativa, in base al reato: tra questi, per quel che qui interessa, si segnalano il delitto di atti persecutori (c.d. *stalking*), minaccia, molestia o disturbo alle persone col mezzo del telefono, delitti di diffusione di materiale pedopornografico (art. 600-*ter*, terzo comma, codice penale, anche se relativi al materiale pornografico virtuale) e di adescamento di minorenni (art. 609-*undecies* codice penale)[489].

15. LE INDAGINI PRELIMINARI

15.1 L'attività della polizia giudiziaria

Art. 347 codice procedura penale

Acquisita la notizia di reato, la polizia giudiziaria senza ritardo, riferisce al pubblico ministero, per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione. Comunica, inoltre, quando è possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti.

Qualora siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona

[487] La dichiarazione di remissione e quella di accettazione sono fatte con le forme previste per la rinuncia espressa alla querela.
[488] Le parti, dunque, possono raggiungere un diverso accordo trattandosi di un profilo squisitamente privatistico fuori dalle dinamiche processuali.
[489] È auspicabile una estensione della disposizione anche agli altri più gravi reati da c.d. Codice Rosso.

nei cui confronti vengono svolte le indagini, la comunicazione della notizia di reato è trasmessa al più tardi entro quarantotto ore dal compimento dell'atto, salve le disposizioni di legge che prevedono termini particolari.

Se si tratta di taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, secondo comma, lettera a), numeri da 1 a 6, codice procedura penale, o di uno dei delitti previsti dagli 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, e, in ogni caso, quando sussistono ragioni di urgenza, la comunicazione della notizia di reato è data immediatamente anche in forma orale. Alla comunicazione orale deve seguire senza ritardo quella scritta con le indicazioni e la documentazione indicata.

La legge n. 69 del 2019 (c.d. Codice Rosso) ha escluso ogni discrezionalità nella scelta sullo strumento comunicativo della notizia di reato: la polizia giudiziaria, infatti, dovrà attivarsi "*immediatamente*" senza alcuna possibilità di valutare la sussistenza o meno di ragioni di urgenza. Imponendo l'immediata comunicazione della notizia di reato, infatti, è stata introdotta una presunzione assoluta di urgenza rispetto a fenomeni criminosi per i quali l'inutile decorso del tempo può portare, e spesso porta, ad un aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose. L'intervento normativo si pone quindi, in linea con le indicazioni provenienti della direttiva 2012/29/UE, l'obiettivo specifico di garantire l'immediata instaurazione del procedimento al fine di prevenire nel più breve tempo all'adozione di provvedimenti "*protettivi o di non avvicinamento*"[490].

Art. 351 codice procedura penale

La polizia giudiziaria assume sommarie informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini[491].

Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 572, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 601, 602, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 609-*undecies* e 612-*bis* del codice penale, la polizia giudiziaria, quando deve assumere sommarie informazioni da persone minori, si avvale dell'ausilio di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile, nominato dal pubblico ministero. Allo stesso modo procede quando deve assumere sommarie informazioni da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di particolare vulnerabilità. In ogni caso assicura che la persona offesa particolarmente vulnerabile, in occasione della richiesta di sommarie informazioni, non abbia contatti con la persona sottoposta ad indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni, salva l'assoluta necessità per le indagini[492].

15.2 L'attività del pubblico ministero

[490] Con la comunicazione, la polizia giudiziaria indica il giorno e l'ora in cui ha acquisito la notizia.

[491] All'assunzione di informazioni da persona imputata in un procedimento connesso ovvero da persona imputata di un reato collegato a quello per cui si procede nel caso previsto dall'articolo 371, comma 2, lettera b) codice procedura penale, procede un ufficiale di polizia giudiziaria. La persona predetta, se priva del difensore, è avvisata che è assistita da un difensore di ufficio, ma che può nominarne uno di fiducia. Il difensore deve essere tempestivamente avvisato e ha diritto di assistere all'atto.

[492] Alla persona chiamata a rendere sommarie informazioni è sempre dato avviso che, salva la contingente indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, ha diritto di ottenere, ove ne faccia richiesta, che le dichiarazioni rese siano documentate mediante riproduzione fonografica.

Art. 362 codice procedura penale

Il pubblico ministero assume informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini. Alle persone già sentite dal difensore o dal suo sostituto non possono essere chieste informazioni sulle domande formulate e sulle risposte date.

Nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 351, comma 1-*ter*, codice procedura penale, il pubblico ministero, quando deve assumere informazioni da persone minori, si avvale dell'ausilio di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile. Allo stesso modo provvede quando deve assumere sommarie informazioni da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di particolare vulnerabilità. In ogni caso assicura che la persona offesa particolarmente vulnerabile, in occasione della richiesta di sommarie informazioni, non abbia contatti con la persona sottoposta ad indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni, salva l'assoluta necessità per le indagini.

Quando si procede per il delitto previsto dall'articolo 575 del codice penale, nella forma tentata, o per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis* 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, il pubblico ministero assume informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro il termine di 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[493].

[493] La finalità della riforma è stata quella di evitare che eventuali stasi, nell'acquisizione e nell'iscrizione delle notizie di reato o nello svolgimento delle indagini preliminari, possano pregiudicare la tempestività di interventi, cautelari o di prevenzione, a tutela della vittima dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate, adesso anche nelle forme tentate e del delitto di tentato omicidio, in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza. Gli obiettivi sono stati quelli di garantire l'immediata instaurazione e progressione del procedimento penale al fine di pervenire, ove necessario, nel più breve tempo possibile all'adozione di provvedimenti "*protettivi o di non avvicinamento*" e quello di impedire che ingiustificabili stati procedimentali possano porre ulteriormente in pericolo la vita e l'incolumità fisica delle vittime di violenza domestica e di genere. Con l'intervento normativo si è inteso evitare vuoti di tutela e garantire alla persona offesa dei reati sopraindicati, indipendentemente dalla riconducibilità alla nozione di cui all'art. 90-*quater* codice procedura penale, di essere sentita nel più breve tempo con dichiarazioni che rappresenteranno il fulcro centrale del procedimento e elemento di valutazione imprescindibile per l'autorità giudiziaria chiamata, tra l'altro, ad attivare eventuali strumenti cautelari, ove non ostino primarie esigenze investigative o di tutela della medesima vittima. Nello specifico, con il nuovo obbligo gravante sul pubblico ministero (che, comunque, in assenza di indicazioni, potrebbe delegare la polizia giudiziaria), il legislatore della riforma ha voluto garantire il diritto della vittima all'audizione da parte dell'autorità giudiziaria e di evitare stasi procedimentali che ritarderebbero senza motivo la possibile attivazione di interventi impeditivi della reiterazione della condotta o dell'aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, sempre che non sussistano imprescindibili esigenze di tutela della riservatezza delle indagini che giustifichino il rinvio dell'assunzione delle informazioni. Il margine di valutazione delle esigenze investigative appare, poi, necessario anche al fine di tutelare al meglio proprio la persona offesa attraverso un celere intervento, se del caso di natura cautelare, in ogni ipotesi in cui il pubblico ministero si trovi nelle condizioni di disporre, già sulla base degli atti trasmessi con la comunicazione di notizia di reato, di gravi indizi di colpevolezza oltreché di evidenze in ordine alla sussistenza di esigenze cautelari. L'esatto perimetro applicativo della norma è stato chiarito dalla Procura generale della Cassazione con le note 9 gennaio 2024 e 28 maggio 2024, aventi ad oggetto: "*orientamenti in materia di applicazione delle leggi 122 e 168 del 2023 in materia di violenza di genere*". In particolare, la Procura generale della Cassazione ha precisato che il termine di tre giorni dall'iscrizione è da intendersi come ordinatorio da un punto di vista processuale, stante l'assenza di esplicite sanzioni di inutilizzabilità o nullità conseguenti all'inosservanza della disposizione. Tuttavia, il ritardo o l'omissione ingiustificata di tale

Alla persona chiamata a rendere informazioni è sempre dato avviso che, salva la contingente indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, ha diritto di ottenere, ove ne faccia richiesta, che le dichiarazioni rese siano documentate mediante riproduzione fonografica.

Art. 370 codice procedura penale

Il pubblico ministero compie personalmente ogni attività di indagine. Può avvalersi della polizia giudiziaria per il compimento di attività di indagine e di atti specificamente delegati, ivi compresi gli interrogatori ed i confronti cui partecipi la persona sottoposta alle indagini che si trovi in stato di libertà, con l'assistenza necessaria del difensore.

Quando la persona sottoposta alle indagini e il difensore vi consentono, il pubblico ministero può disporre che l'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini si svolga a distanza. Allo stesso modo, il pubblico ministero provvede nei casi in cui il compimento dell'interrogatorio è delegato alla polizia giudiziaria.

Se si tratta del delitto previsto dall'articolo 575 del codice penale, nella forma tentata, o di uno dei delitti, consumati o tentati, previsti dagli 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, 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del medesimo codice, la polizia giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero[494].

In questi casi, la polizia giudiziaria pone senza ritardo a disposizione del pubblico ministero la documentazione dell'attività nelle forme e con le modalità previste dall'articolo 357 codice procedura penale.

---

adempimento può comportare responsabilità disciplinare ai sensi dell'articolo 2 lett. g), decreto legislativo n. 109 del 2006, e può altresì determinare la revoca dell'assegnazione del procedimento ai sensi del comma 2-*bis* dell'articolo 2, decreto legislativo n. 106 del 2006, aggiunto dall'articolo 1, primo comma, lett. *a)* legge 122/2023. Per quanto poi attiene alle possibilità di derogare alla prevista audizione nel ristretto limite temporale, che il legislatore limita ai casi di "*imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa*", la Procura generale della Cassazione ha precisato che, alla luce della *ratio* della norma – che mira a rendere possibile la valutazione del rischio della vittima e a scongiurare stasi procedimentali ovvero ritrattazioni della persona offesa – l'omessa escussione può considerarsi giustificata nelle seguenti ulteriori ipotesi: a) nei casi in cui il pubblico ministero intenda formulare immediata richiesta di archiviazione; b) nei casi in cui debbano essere compiuti atti investigativi "a sorpresa" il cui esito potrebbe essere pregiudicato dall'ascolto della persona offesa; c) nei casi in cui si sia proceduto ad arresto in flagranza o a provvedimento di fermo, con conseguente opportunità di attivare lo strumento dell'incidente probatorio; d) nei casi in cui la persona offesa in sede di denuncia-querela abbia reso dichiarazioni particolarmente dettagliate che rendono superflua una riedizione dichiarativa, non solo per esigenze di economia processuale ma anche per evitare rischi di vittimizzazione secondaria; e) nei casi in cui la vittima versi in "condizioni di particolare vulnerabilità" ex articolo 90-*quater* codice procedura penale, per analogia alla condizione della vittima minorenne. In ogni caso, la scelta omissiva del pubblico ministero dovrà comunque essere formalizzata con provvedimento motivato. La Procura generale della Cassazione ha altresì precisato che l'audizione della persona offesa è atto delegabile alla polizia giudiziaria e ha onerato il pubblico ministero dei doverosi controlli in ordine alla tempestiva evasione della delega. Da ultimo, la Procura generale ha fornito indicazioni in ordine alla rilevazione statistica dei dati afferenti all'ascolto ex articolo 362, comma 1-*ter*, codice procedura penale. Sul punto si veda Parte Monitoraggio § 10, in tema di rilevazioni statistiche.

[494] Il legislatore, per effetto delle recenti riforme, ha imposto alla polizia giudiziaria un canale preferenziale nella trattazione delle indagini delegate dal pubblico ministero che riguardino i reati di tentato omicidio, di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate, anche nella forma tentata, in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza; anche in questo caso è stata introdotta una presunzione legale di urgenza per le indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

15.3 I termini e la chiusura delle indagini preliminari

Art. 407 codice procedura penale

Salvo quanto previsto dall'articolo 393 comma 4, codice procedura penale, la durata delle indagini preliminari non può comunque superare diciotto mesi o, se si procede per una contravvenzione, un anno.

La durata massima è tuttavia di due anni se le indagini preliminari riguardano, per quel che interessa ai nostri fini, i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, e 630 dello stesso codice penale e i delitti previsti dagli articoli 600, 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo e secondo comma, 601, 602, 609-*bis* nelle ipotesi aggravate previste dall'articolo 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*octies* del codice penale, nonché dei delitti previsti dagli articoli 12, comma 3, e 12-*bis*, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

Art. 408 codice procedura penale

Quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca, il pubblico ministero presenta al giudice richiesta di archiviazione. Con la richiesta è trasmesso il fascicolo contenente la notizia di reato, la documentazione relativa alle indagini espletate e i verbali degli atti compiuti davanti al giudice per le indagini preliminari. Fuori dei casi di rimessione della querela, l'avviso della richiesta è notificato, a cura del pubblico ministero, alla persona offesa che, nella notizia di reato o successivamente alla sua presentazione, abbia dichiarato di volere essere informata circa l'eventuale archiviazione. Nell'avviso è precisato che, nel termine di venti giorni, la persona offesa può prendere visione degli atti e presentare opposizione con richiesta motivata di prosecuzione delle indagini preliminari. La persona offesa è altresì informata della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Per i delitti commessi con violenza alla persona e per il reato di cui all'articolo 624-*bis* del codice penale, l'avviso della richiesta di archiviazione è in ogni caso notificato, a cura del pubblico ministero, alla persona offesa ed il termine è elevato a trenta giorni[495].

Art. 415-*bis* codice procedura penale

Prima della scadenza del termine previsto dal secondo comma dell'articolo 405 codice procedura penale, anche se prorogato, il pubblico ministero, se non deve formulare richiesta di archiviazione ai sensi degli articoli 408 e 411 stesso codice, fa notificare alla persona sottoposta alle indagini e al difensore nonché, quando si procede per il reato di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale, anche al difensore della persona offesa o, in mancanza di questo, alla persona offesa

[495] L'estensione legislativa segue quella operata dalla giurisprudenza che ha interpretato la norma come applicabile anche ai reati di atti persecutori e di maltrattamenti contro familiari e conviventi, previsti rispettivamente dagli artt. 612-*bis* e 572 codice penale, intendendo l'espressione "*violenza alla persona*" alla luce del concetto di "*violenza di genere*", risultante dalle correlate disposizioni di diritto internazionale recepite e di diritto comunitario (Cass. pen., sez. un., 16 marzo 2016, n. 10959). La norma, invece, non può trovare applicazione con riguardo a reati che, pur essendo stati commessi con violenza (fisica o morale), non rientrino nell'ambito dei reati definibili come atti di "*violenza di genere*". Tale conclusione si impone perché l'obbligo di avviso è strettamente collegato alla violenza di genere ed è, dunque, stabilito solo per quei reati intimamente connessi con l'appartenenza della vittima a uno specifico genere o, comunque, con l'esistenza di una situazione di particolare vulnerabilità.

avviso della conclusione delle indagini preliminari.

L'avviso contiene la sommaria enunciazione del fatto per il quale si procede, delle norme di legge che si assumono violate, della data e del luogo del fatto, con l'avvertimento che la documentazione relativa alle indagini espletate è depositata presso la segreteria del pubblico ministero e che l'indagato e il suo difensore hanno facoltà di prenderne visione ed estrarne copia.

L'avviso contiene l'avvertimento che l'indagato e il suo difensore hanno facoltà di esaminare per via telematica gli atti depositati relativi ad intercettazioni ed ascoltare le registrazioni ovvero di prendere cognizione dei flussi di comunicazioni informatiche o telematiche e che hanno la facoltà di estrarre copia delle registrazioni o dei flussi indicati come rilevanti dal pubblico ministero. Il difensore può, entro il termine di venti giorni, depositare l'elenco delle ulteriori registrazioni ritenute rilevanti e di cui chiede copia. Sull'istanza provvede il pubblico ministero con decreto motivato. In caso di rigetto dell'istanza o di contestazioni sulle indicazioni relative alle registrazioni ritenute rilevanti il difensore può avanzare al giudice istanza affinché si proceda nelle forme di cui all'articolo 268, sesto comma, codice procedura penale.

L'avviso contiene altresì l'avvertimento che l'indagato ha facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, produrre documenti, depositare documentazione relativa ad investigazioni del difensore, chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine, nonché di presentarsi per rilasciare dichiarazioni ovvero chiedere di essere sottoposto ad interrogatorio. Se l'indagato chiede di essere sottoposto ad interrogatorio il pubblico ministero deve procedervi. Con l'avviso, l'indagato e la persona offesa alla quale lo stesso è notificato sono altresì informati che hanno facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Quando il pubblico ministero, a seguito delle richieste dell'indagato, dispone nuove indagini, queste devono essere compiute entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta. Il termine può essere prorogato dal giudice per le indagini preliminari, su richiesta del pubblico ministero, per una sola volta e per non più di sessanta giorni[496].

16. Le indagini preliminari

16.1 Le misure precautelari

L'arresto e il fermo sono misure tipiche della fase investigativa che trovano la loro giustificazione nell'art. 13, terzo comma, Cost. che consente all'autorità di pubblica sicurezza di adottare, in casi eccezionali di necessità e urgenza, provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale che, in quanto tali, devono essere convalidati, in tempi brevissimi, dall'autorità giudiziaria, pena la loro perdita di efficacia.

In particolare, all'autorità di polizia è consentito adottare provvedimenti provvisori restrittivi

[496] Alla scadenza dei termini di cui all'articolo 407-*bis*, secondo comma, codice procedura penale, se il pubblico ministero non ha esercitato l'azione penale, né richiesto l'archiviazione, la persona sottoposta alle indagini e la persona offesa possono chiedere al giudice di ordinare al pubblico ministero di assumere le determinazioni sull'azione penale. Sulla richiesta il giudice provvede, nei venti giorni successivi, con decreto motivato. In caso di accoglimento, il giudice ordina al procuratore della Repubblica di assumere le determinazioni sull'azione penale entro un termine non superiore a venti giorni; copia del decreto è comunicata al pubblico ministero e al procuratore generale presso la corte di appello e notificato alla persona che ha formulato la richiesta.

della libertà personale solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale in vista dell'intervento dell'autorità giudiziaria[497].

Art. 380 codice procedura penale

Il codice di procedura penale indica i casi in cui l'arresto è obbligatorio e quelli in cui è facoltativo.

Quanto al primo, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni.

Anche fuori da questi casi, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di uno dei seguenti delitti non colposi, consumati o tentati, tra i quali, per quanto qui interessa:

- il delitto di riduzione in schiavitù, delitto di prostituzione minorile, delitto di pornografia minorile e delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile;
- delitto di violenza sessuale, escluso il caso di minore gravità, e delitto di violenza sessuale di gruppo;
- delitto di atti sessuali con minorenne;
- delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutori.

Art. 381 codice procedura penale

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, hanno facoltà di arrestare chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero di un delitto colposo per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno altresì facoltà di arrestare chiunque è colto in flagranza, per quanto qui rileva, di uno dei seguenti delitti: corruzione di minorenni; lesione personale; violazione di domicilio; offerta, cessione o detenzione di materiale pornografico; porto di armi per cui non è ammessa licenza.

Art. 382 codice procedura penale

Presupposto fondamentale, per l'applicazione della misura precautelare dell'arresto, è lo stato di flagranza[498]. Versa in tale condizione chi viene colto nell'atto di commettere il reato ovvero chi,

[497] La provvisorietà, che contraddistingue i poteri di intervento del pubblico ministero e della polizia giudiziaria sulla libertà personale, è valsa ad attribuire all'arresto e al fermo la denominazione di "*precautele*", ma è indubitabile, almeno sul piano degli effetti, la loro natura custodiale (Corte Cost., 2 aprile 1999, n. 109).

[498] È configurabile lo stato di flagranza del reato di maltrattamenti in famiglia allorché il singolo episodio lesivo non risulti isolato, ma si ponga inequivocabilmente in una situazione di continuità rispetto a comportamenti di reiterata sopraffazione direttamente percepiti dagli operanti (fattispecie in cui la Corte ha ritenuto che correttamente era stata desunta la flagranza del reato sulla base della constatazione da parte delle forze dell'ordine delle condizioni dell'abitazione, delle modalità con le quali era stato richiesto l'intervento d'urgenza, delle condizioni soggettive della persona offesa, costretta a rifugiarsi presso una vicina per sottrarsi all'aggressione del figlio li quale, anche alla presenza

subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima. Nel reato permanente lo stato di flagranza dura fino a quando non è cessata la permanenza.

Diversa dalla flagranza è la quasi flagranza: quanto all'esatto significato da attribuire a quest'ultima nozione, per lungo tempo vi è stato un contrasto giurisprudenziale[499].

Tale contrasto ha imposto l'intervento della Corte di Cassazione che, a Sezioni Unite, ha definitivamente chiarito che non può procedersi all'arresto in flagranza sulla base di informazioni della vittima o di terzi fornite nella immediatezza del fatto[500].

Art. 382-*bis* codice procedura penale

L'arresto in flagranza «*differita*», istituto introdotto nell'ordinamento dal decreto legge n. 28 del 2003, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2003, n. 88, per contrastare il fenomeno della violenza in occasione di manifestazioni sportive e calcistiche e disciplinato dall'art. 8, comma 1-ter, della legge n. 401 del 1989, prevede che, nei casi di reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto ai sensi degli articoli 380 e 381 codice procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga

degli agenti, non aveva esitato ad inveire contro la madre, ingiuriandola con epiteti vari) (Cass. pen., sez. VI, 16 gennaio 2019, n. 7139; da ultimo, negli stessi termini v. Cass. pen., sez VI, 11 giugno 2024, n. 30316.

[499] Secondo l'orientamento prevalente, la quasi flagranza non è ravvisabile se l'inseguimento dell'indagato sia stato intrapreso dalla polizia giudiziaria *"per effetto e solo dopo"* l'assunzione di informazioni dalla persona offesa o da altri testi presenti *in loco* nel momento della commissione del reato. L'indirizzo in parola valorizza il carattere eccezionale della privazione della libertà personale che si traduce nell'arresto e ravvisa il fondamento e la "*giustificazione*" dell'istituto nella diretta percezione della polizia giudiziaria della azione delittuosa, ovvero – in difetto – nell'inseguimento del reo o, infine, nella circostanza che costui presenti tracce (o rechi cose) le quali rivelino che egli immediatamente prima abbia commesso il reato. A siffatte condizioni, che abilitano all'arresto, non sono assimilabili le investigazioni e le ricerche che la polizia giudiziaria, subito dopo la commissione del reato, intraprende affatto tempestivamente, sulla base delle dichiarazioni assunte, anche informalmente, dalle persone presenti al fatto, così pervenendo alla individuazione della persona dell'indagato. L'orientamento contrario sostiene, invece, che la nozione di "*inseguimento del reo*" deve essere estesa al di là della accezione "*strettamente etimologica*" (*scilicet*: "*di attività di chi corre dietro, tallona e incalza, a vista, la persona inseguita*"), fino a comprendere "*anche la azione di ricerca, immediatamente eseguita (...) protratta senza soluzione di continuità, sulla base delle ricerche immediatamente predisposte sulla scorta delle indicazioni delle vittime, dei correi o di altre persone a conoscenza dei fatti*" e nel tempo strettamente necessario, occorrente "*alla polizia giudiziaria per giungere sul luogo del delitto, acquisire notizie utili e iniziare le ricerche*". Tale orientamento ravvisa il fondamento dell'arresto nella correlazione tra il dato temporale di prossimità – fra la commissione della azione delittuosa e la privazione della libertà del suo autore – con l'elemento funzionale del "*controllo anche indiretto*" e della repressione del reato esercitati dalla polizia giudiziaria tempestivamente intervenuta.

[500] Cass. pen., sez. un., 24 novembre 2015, n. 39131. La nozione di quasi flagranza non può estendersi ai casi in cui si pervenga all'arresto solo in seguito allo svolgimento, da parte della polizia giudiziaria, di attività d'indagine (costituite da elementi dichiarativi da chiunque forniti, o da elementi oggettivi o fattuali diversi da quelli indicati nell'art. 382 c.p.p.) e delle conseguenti elaborazioni valutative che conducano all'individuazione del responsabile del reato: in tali ipotesi, l'arresto in flagranza concretizzerebbe una torsione del sistema e delle garanzie costituzionali che lo sorreggono, atteso che altro è l'adozione della misura precautelare affidata alla polizia giudiziaria sulla scorta di una costante attività percettiva o di inseguimento o sulla base di segni o elementi oggettivamente univoci della commissione del reato percepibili, nell'immediatezza, sulla persona dell'autore; e altro è l'elaborazione valutativa delle risultanze investigative, la quale è di stretta pertinenza dell'autorità giudiziaria ed esula dalla nozione di flagranza o di quasi flagranza (Cass. pen., sez. IV, 22 settembre 2021, n. 36169).

inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro 48 ore dal fatto. L'arresto è, inoltre, consentito in caso di violazione del divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (c.d. "*daspo*", da D.A.SPO., acronimo di Divieto di Accedere alle manifestazioni SPOrtive).

Successivamente, il decreto legge n. 14 del 2017 (art. 10, comma 6-*quater*) e il decreto legge n. 130 del 2020 (art. 6) hanno esteso la possibilità di procedere con l'arresto in flagranza differita rispettivamente ai casi di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, e ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR o *hotspot*) o delle strutture di primo soccorso e accoglienza (CPA e CAS)[501].

Nel dettaglio, l'art. 382-*bis* codice procedura penale, introdotto dalla legge 24 novembre 2023, n. 168, prevede che nel caso di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis* codice penale), maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 codice penale) e atti persecutori (art. 612-*bis* codice penale), si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione videofotografica o di altra documentazione legittimamente ottenuta da dispositivi di comunicazione informatica o telematica, dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.

L'aumento esponenziale dei casi di violenza domestica e gravi delitti in danno di coniugi e conviventi[502], giustifica, quale fenomeno eccezionale l'ampliamento della misura dell'arresto in flagranza differita ai reati di maltrattamenti in famiglia e *stalking*, ma è indiscutibile che il ricorso a tale misura precautelare si pone in contrasto con la immediata e autonoma percezione, da parte di chi proceda all'arresto, delle tracce del reato e del loro collegamento inequivocabile con l'indiziato se interpretate, *scritu sensu*, alla stregua della contestualità eziologica, temporale e spaziale tra il delitto e la privazione della libertà personale. Mentre le condotte violente che si verificano in occasione di incontri sportivi e manifestazioni pubbliche (anche se strutturate e complesse per la

[501] L'istituto ha da sempre suscitato dubbi di legittimità costituzionale. Il rispetto dell'art. 13 Cost. passa da una attenta verifica di consistenza delle condizioni di necessità e urgenza che costituiscono il presupposto della misura coercitiva e dell'eccezionale delega riconosciuta all'autorità amministrativa competente per l'esecuzione di provvedimenti provvisori. L'arresto differito, in tanto può ritenersi legittimo, in quanto siano richiamati i motivi che impongono, malgrado il superamento dello stato di flagranza o quasi flagranza, l'intervento per motivi di necessità o di urgenza e si operino a tal fine dei riferimenti alla condizione di fatto che dimostri l'impossibilità di procedere all'arresto nell'immediatezza per comprovate "*ragioni di sicurezza o incolumità pubblica*" e, nel contempo, alla persistenza di tali condizioni di pericolosità. Invero, se nelle situazioni contemplate dal codice procedurale, la situazione di pericolo è in corso o in condizioni di correlata immediatezza temporale rispetto agli eventi delittuosi, la natura differita dell'intervento rende ancora più imperativa l'individuazione del presupposto della necessità e urgenza dell'atto che sia di tale persistente attualità da non consentire l'attivazione dell'ordinario procedimento di richiesta di emissione della misura cautelare all'autorità giudiziaria competente.

[502] Il relatore della legge n. 168 del 2023, nel corso dell'intervento dinanzi all'Assemblea parlamentare al momento della votazione del 23 ottobre 2023, aveva sottolineato l'elevata incidenza percentuale della violenza domestica richiamando i dati ISTAT e rilevato che dal 1° gennaio al 15 ottobre 2023 erano stati commessi 266 omicidi, con 94 vittime donne, di cui 77 uccise in ambito familiare o affettivo; di queste, 49 avevano trovato la morte per mano del partner o dell'ex partner.

partecipazione di più agenti che spesso si trovano in posizione di contrasto), restano pur sempre confinate a episodi singolari, la necessità della contestualità eziologica tra il reato e la constatazione da parte della polizia giudiziaria appare più difficilmente ricostruibile in relazione ai reati di maltrattamenti in famiglia e atti persecutori che, per loro natura, individuano un fenomeno in cui la condotta – l'elemento materiale del reato – si estrinseca con più atti, delittuosi o meno, che determinano sofferenze fisiche o morali, realizzati in momenti successivi ma collegati da un nesso di abitualità ed avvinti nel loro svolgimento da un'unica intenzione criminosa di ledere l'integrità fisica o il patrimonio morale del soggetto passivo[503].

L'abitualità costituisce un elemento indefettibile ai fini della configurabilità del reato di cui all'articolo 572 codice penale che appare difficilmente evincibile dal mero dato documentale costituito dalla videoripresa o dalla documentazione informatica. Il tema, tuttavia, non è nuovo ed è stato, sotto altro ma similare aspetto, esaminato dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento all'arresto obbligatorio in flagranza ai sensi dell'art. 380, comma 1-*ter* c.p.p., in cui si è affermato, che il giudice, in sede di convalida dell'arresto, verificata l'osservanza dei termini stabiliti agli artt. 386, terzo comma, e 390, primo comma, codice procedura penale, deve valutare l'operato della polizia giudiziaria secondo il parametro della ragionevolezza, sulla base degli elementi al momento conosciuti, in relazione allo stato di flagranza ed alla ipotizzabilità di uno dei reati indicati dagli articoli 380 e 381 codice procedura penale, in una prospettiva che non deve riguardare la gravità indiziaria e le esigenze cautelari, né la responsabilità dell'indagato, in quanto apprezzamenti riservati a distinte fasi del procedimento[504].

È agevole rilevare che neppure in relazione allo stato di flagranza la polizia si trova di fronte ad una situazione che riproduce la condotta di reato (se riferita all'abitualità dei maltrattamenti), ma a situazioni che descrivono aggressioni, violenza alle persone o alle cose poco prima consumate; allo stato di paura e di soggezione della vittima e dei figli, dunque, a frazioni di condotte, che, sommate a quella oggetto di denuncia, sono state ritenute idonee ad integrare l'abitualità richiesta dalla norma, a tacere del caso in cui la polizia sorprende l'indagato con cose o tracce indicative dell'avvenuta commissione del reato immediatamente prima (ad es. quando l'indagato venga trovato armato di coltelli o altre armi improprie, utilizzate per la minaccia)[505]. In materia di flagranza del reato di maltrattamenti in famiglia, l'arresto è legittimo tutte le volte in cui il fatto risulti alla polizia giudiziaria non isolato, ma quale ultimo anello di una catena di comportamenti violenti o in altro modo lesivi[506].

È logico, dunque, affermare che, in relazione all'arresto in flagranza differita, diverse, rispetto all'arresto in flagranza, sono le modalità in cui la polizia giudiziaria viene in contatto con il fatto reato: in quest'ultimo caso sulla base di diretta osservazione, nel primo caso attraverso l'osservazione della documentazione videografica o informatica dimostrativa del fatto, valutata anche avvalendosi di altre fonti di prova[507].

Art. 383 codice procedura penale

[503] Cfr., *ex multis*, sui maltrattamenti in famiglia, Cass. pen., sez. V, 9 gennaio 1992, n. 2130.
[504] Cass. pen., sez. VI, 31 gennaio 2023, n. 15427.
[505] Cass. pen., sez. VI, 27 maggio 2020, n. 17853.
[506] Cass. pen., sez. VI, 1° marzo 1994, n. 888.
[507] Cass. pen., sez. VI, 20 marzo 2024, n. 16668.

Nei casi di arresto obbligatorio in flagranza, ogni persona è autorizzata a procedere all'arresto in flagranza, quando si tratta di delitti perseguibili di ufficio.

L'arresto in flagranza di reato da parte del privato si risolve nell'esercizio di fatto dei poteri anche coattivi e nell'esplicazione delle attività procedimentali propri degli organi di polizia giudiziaria normalmente destinati a esercitare tale potere; quando, invece, il privato si limita ad invitare il presunto reo ad attendere l'arrivo dell'organo di polizia giudiziaria, nel frattempo avvertito, non si versa nella ipotesi descritta dalla norma, ma si è in presenza di una semplice denuncia, consentita a ciascun cittadino in qualsiasi situazione di violazione della legge penale[508].

Art. 384 codice procedura penale

Il fermo, al pari dell'arresto, è una misura precautelare disposta a carico di un individuo, anche fuori dei casi di flagranza, quando sussistono specifici elementi che, anche in relazione alla impossibilità di identificare l'indiziato, fanno ritenere fondato il pericolo di fuga.

Il pubblico ministero dispone il fermo della persona gravemente indiziata di un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e superiore nel massimo a sei anni ovvero di un delitto concernente le armi da guerra e gli esplosivi o di un delitto commesso per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico.

Art. 384-*bis* codice procedura penale

Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria hanno facoltà di disporre, previa autorizzazione del pubblico ministero, scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, o per via telematica, l'allontanamento urgente dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, nei confronti di chi è colto in flagranza dei delitti di cui all'articolo 282-*bis*, sesto comma, codice procedura penale ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa[509].

Fermo restando quanto disposto dall'articolo 384 codice procedura penale, anche fuori dei casi di flagranza, il pubblico ministero dispone, con decreto motivato, l'allontanamento urgente dalla casa familiare, con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, nei confronti della persona gravemente indiziata di taluno dei delitti di cui agli articoli 387-*bis*, 572, 582, limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, e 612-*bis* del codice penale o di altro delitto, consumato o tentato, commesso con minaccia o violenza alla persona per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni, ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave e attuale pericolo la vita o l'integrità fisica della persona offesa e non sia possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice.

---

[508] La persona che ha eseguito l'arresto deve senza ritardo consegnare l'arrestato e le cose costituenti il corpo del reato alla polizia giudiziaria la quale redige il verbale della consegna e ne rilascia copia.

[509] La misura è applicabile nel caso in cui la convivenza tra l'agente e la vittima, intesa come coabitazione, non sia più in atto, ma sussistano concreti elementi che inducano a ritenere una perdurante e non occasionale frequentazione del domicilio domestico da parte del primo, al fine di ripristinare, contro la volontà della seconda e anche con modalità violente, la pregressa situazione di condivisione dell'abitazione (Cass. pen., sez. V, 13 gennaio 2023, n. 4572).

Entro quarantotto ore dall'esecuzione del decreto, il pubblico ministero richiede la convalida al giudice per le indagini preliminari competente in relazione al luogo nel quale il provvedimento di allontanamento d'urgenza è stato eseguito. Il giudice fissa l'udienza di convalida al più presto e comunque entro le quarantotto ore successive, dandone avviso senza ritardo al pubblico ministero e al difensore.

17. Le misure cautelari

17.1 I presupposti

Il codice di procedura penale consente di adottare provvedimenti interinali e immediatamente esecutivi, di natura sia personale che reale, in grado di far fronte a esigenze contingenti senza dover necessariamente attendere la conclusione dell'iter procedimentale.

Le misure cautelari personali comportano la limitazione della libertà personale o della determinazione nei rapporti familiari e sociali; quelle reali, invece, impongono dei vincoli alla libertà di disporre di beni mobili e immobili.

Le misure cautelari personali, a loro volta, si dividono in coercitive, interdittive e misure di sicurezza applicate provvisoriamente.

La possibilità di incidere provvisoriamente su libertà fondamentali relative alla persona e al patrimonio, tuttavia, deve essere armonizzata con il sistema delle guarentigie previste in materia dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali[510].

Art. 272 codice procedura penale

Le libertà della persona possono essere limitate con misure cautelari soltanto a norma delle disposizioni previste dal codice di procedura penale.

Art. 273 codice procedura penale

Nessuno può essere sottoposto a misure cautelari se a suo carico non sussistono gravi indizi di colpevolezza e nessuna misura può essere applicata se risulta che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione o di non punibilità o se sussiste una causa di estinzione del reato ovvero una causa di estinzione della pena che si ritiene possa essere irrogata.

Il primo presupposto di applicabilità delle misure cautelari personali è rappresentato dalla sussistenza a carico dell'imputato di gravi indizi di colpevolezza[511].

Art. 274 codice procedura penale

Condizione necessaria per poter limitare la libertà personale a fini cautelari è rappresentata dal

[510] Viene al riguardo in considerazione, in primo luogo, l'art. 27, secondo comma, Cost. a tenore del quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva: si tratta del principio di non colpevolezza, così come del resto espressamente previsto dall'art. 6, secondo comma, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dall'art. 14, secondo comma, del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici. L'art. 13 Cost., inoltre, oltre a stabilire il principio dell'inviolabilità della libertà personale e una fondamentale riserva di legge in materia di termini massimi di custodia cautelare, consente, al secondo comma, la limitazione della libertà personale soltanto nei "*casi e modi previsti dalla legge*".

[511] L'indizio richiesto ai fini dell'adozione di una misura cautelare non coincide con quello di cui all'art. 192, secondo comma, codice procedura penale, che indica i criteri di valutazione della prova logica indiziaria, necessaria e sufficiente ad affermare la responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli. La prima delle richiamate disposizioni non richiede anche la univocità e la convergenza – quindi la pluralità – dei dati indizianti, bensì soltanto la gravità di essi.

pericolo che la persona destinataria della misura, se lasciata libera, possa pregiudicare una delle esigenze tipizzate dal legislatore nell'articolo 274 codice procedura penale (c.d. *periculum libertatis*).

Tali esigenze, tassative e insuscettibili di interpretazione estensiva, sono:

a) il pericolo di inquinamento probatorio;

b) il pericolo di fuga;

c) il pericolo di reiterazione criminosa.

Art. 275 codice procedura penale

Il legislatore pone dei precisi vincoli al giudice nella scelta della misura cautelare da applicare: una volta che il pubblico ministero ha avanzato richiesta di applicazione di una misura cautelare, dopo aver accertato che si procede per un reato i cui limiti di pena ne consentono l'adozione, che sussistono i gravi indizi di colpevolezza e che ricorra una o più esigenze cautelari, il giudice deve valutare quale misura adottare alla luce dei criteri di adeguatezza e proporzionalità. Nell'accogliere la richiesta il giudice può applicare la misura richiesta o altra meno afflittiva, mentre non può mai irrogare una misura più grave di quella richiesta dal pubblico ministero.

Nell'applicare la misura il giudice deve, in primo luogo, valutare la sussistenza di una piena corrispondenza funzionale tra la misura da adottare e il pericolo che si vuole evitare, corrispondenza che deve sussistere anche durante l'esecuzione della misura, tenendo presente il principio della minor compressione possibile della libertà personale. In altre parole, deve tener conto della specifica idoneità di ciascuna misura in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto.

Ogni misura deve essere proporzionata all'entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata: è quindi richiesta una proporzione tra afflittività della misura applicata e rilevanza del fatto addebitato.

Non può essere applicata la misura della custodia cautelare in carcere o quella degli arresti domiciliari se il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena. Non può applicarsi la misura della custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni. Tale disposizione non si applica nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli 423-*bis*, 572, 612-*bis*, 612-*ter* e 624-*bis* del codice penale, nonché all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e quando, rilevata l'inadeguatezza di ogni altra misura, gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di uno dei luoghi di esecuzione indicati nell'articolo 284, primo comma, codice procedura penale. La disposizione non si applica, altresì, nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli 387-*bis* e 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del codice penale.

La custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270-*bis* e 416-*bis* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti

di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, codice procedura penale nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, escluso il quarto comma, 600-*quinquies* e, quando non ricorrano le circostanze attenuanti contemplate, 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Nel disporre la custodia cautelare in carcere, il giudice deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo a distanza (c.d. braccialetto elettronico)[512].

Art. 275-*bis* codice procedura penale

Nel disporre la misura degli arresti domiciliari, anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, previo accertamento della relativa fattibilità tecnica da parte della polizia giudiziaria. Con lo stesso provvedimento il giudice prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione dei mezzi e strumenti anzidetti.

---

[512] Con riferimento alle modalità di controllo a distanza impiegate dalle forze dell'Ordine in via sperimentale a tutela della potenziale vittima dei reati di violenza di genere e domestica, il Generale C.A. Teo Luzi, Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, nel corso dell'audizione svolta nella seduta n. 29 del 21 febbraio 2024, ha raccontato che "*nel 2019 è stata avviata nella provincia di Napoli la sperimentazione del sistema Mobile Angel. Vi prego di porre particolare attenzione su questo progetto, perché è una cosa molto particolare che stiamo sperimentando e sta dando ottimi risultati. Questo sistema è stato sviluppato con la società privata Intellitronika, grazie al sostegno dell'associazione Soroptimist International d'Italia e la* Woman Care Trust*, impegnate nella tutela delle vittime di* stalking*, e della fondazione Vodafone Italia, che persegue finalità di assistenza alle categorie sociali vulnerabili. Il progetto, oggi esteso alle province di Milano e Torino, d'intesa con le rispettive procure della Repubblica, prevede la consegna alla vittima di violenza di genere di un dispositivo di allarme integrato in uno smartwatch (in un telefono, sostanzialmente) connesso con la rete di telefonia tramite il cellulare dell'utente. Una App dedicata consente, in caso di necessità, di inviare richieste di intervento, anche in maniera rapida, immediata e anonima, alla centrale operativa dell'Arma. Complessivamente, oggi sono stati assegnati quindici smartwatch a Napoli, quindici a Milano e venti a Torino. Il loro utilizzo ha determinato positivi – anzi, io direi positivissimi – riscontri, in ragione sia dell'accresciuta percezione di sicurezza da parte delle vittime, consapevoli di poter contare su interventi tempestivi a fronte di situazioni di emergenza, sia dall'accertata funzione di deterrenza svolta dagli apparati. A riguardo, in più circostanze a Milano e Napoli l'attivazione dei sistemi di allarme da parte della vittima ha consentito il tempestivo intervento di pattuglie dei Carabinieri in circuito, che già facevano altre attività di controllo del territorio, inducendo gli stalkers ad allontanarsi repentinamente alla vista dei militari. In particolare, nello scorso mese di gennaio a Milano l'utilizzo del Mobile Angel è stato determinante per l'arresto in flagranza di reato di un uomo che, già sottoposto alla misura dell'allontanamento dalla casa familiare con divieto di avvicinamento della persona offesa, si è presentato presso la vittima pretendendo del denaro. Al fine di impedire alla donna di allertare i Carabinieri, sapendo dello smartwatch, lo ha strappato e lo ha buttato a terra, ma è partito comunque, perché il sistema prevede il lancio d'allarme, per cui i Carabinieri sono immediatamente intervenuti. La progettualità, molto apprezzata dalle tre autorità giudiziarie di riferimento, è stata condivisa in sede di ufficio di coordinamento per la pianificazione delle forze di Polizia, Dipartimento del Ministero dell'interno, dove si è inteso avviare un approfondimento anche sull'estensione all'articolazione territoriale della Polizia di Stato, d'accordo con il prefetto Pisani, valutando l'ipotesi di finanziare iniziative con risorse statali. Al riguardo, questa Commissione potrebbe fare uno specifico approfondimento su questa interessante iniziativa, eventualmente finanziabile con fondi dello Stato. Tutto costa, ma considerate circa 1.000-1.500 euro l'anno/telefono. Alla fine, non lo dobbiamo dare a tutti. Almeno ai casi più importanti. Siccome funziona molto bene, non ci sono ritorni di segnale, non ci sono falsi allarmi, non ci sono allarmi non partiti, potrebbe essere un'idea nei casi limite di persone sottoposte a particolare rischio*".

L'imputato accetta i mezzi e gli strumenti di controllo ovvero nega il consenso all'applicazione di essi, con dichiarazione espressa resa all'ufficiale o all'agente incaricato di eseguire l'ordinanza che ha disposto la misura[513].

Art. 276 codice procedura penale

In caso di trasgressione alle prescrizioni inerenti a una misura cautelare, il giudice può disporre la sostituzione o il cumulo con altra più grave, tenuto conto dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione[514].

In deroga a quanto appena esposto, in caso di trasgressione alle prescrizioni degli arresti domiciliari concernenti il divieto di allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora e, comunque, in caso di manomissione dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo di cui all'articolo 275-*bis* codice procedura penale, anche quando applicati ai sensi degli articoli 282-*bis* e 282-*ter* stesso codice, il giudice dispone la revoca della misura e la sostituzione con la custodia cautelare in carcere, salvo che il fatto sia di lieve entità.

Art. 277 codice procedura penale

Le modalità di esecuzione delle misure devono salvaguardare i diritti della persona ad esse sottoposta, il cui esercizio non sia incompatibile con le esigenze cautelari del caso concreto.

Art. 279 codice procedura penale

Sull'applicazione e sulla revoca delle misure nonché sulle modifiche delle loro modalità esecutive, provvede il giudice che procede. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari.

Art. 280 codice procedura penale

Le misure cautelari possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

La custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni. Tale limite non si applica nei confronti di chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare. Dette disposizioni non si applicano nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli 387-*bis* e 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del codice penale.

17.2 Le tipologie

Le misure cautelari personali si suddividono in coercitive e interdittive: le prime attengono a forme di privazione o limitazione della libertà personale, le seconde a forme temporanee di impedimento dall'esercizio di talune facoltà o diritti.

[513] L'imputato che ha accettato l'applicazione dei mezzi e strumenti è tenuto ad agevolare le procedure di installazione e a osservare le altre prescrizioni impostegli.

[514] Quando l'imputato si trova nelle condizioni di cui all'articolo 275, comma 4-*bis*, codice procedura penale e nei suoi confronti è stata disposta misura diversa dalla custodia cautelare in carcere, il giudice, in caso di trasgressione delle prescrizioni inerenti alla diversa misura cautelare, può disporre anche la misura della custodia cautelare in carcere. In tal caso il giudice dispone che l'imputato venga condotto in un istituto dotato di reparto attrezzato per la cura e l'assistenza necessarie.

Le misure cautelari coercitive sono suddivise a loro volta in:

- misure custodiali, le quali implicano la soppressione della libertà fisica dell'interessato che viene ristretto in un istituto carcerario, in un presidio ospedaliero o in una privata dimora. Esse sono:

a) custodia cautelare in carcere;

b) arresti domiciliari;

c) custodia cautelare in luogo di cura;

d) custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri,

- misure non custodiali, le quali implicano la sola limitazione della libertà di movimento dell'interessato.

Tali misure sono:

a) divieto di espatrio;

b) obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria;

c) allontanamento dalla casa familiare;

d) divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa;

e) divieto e obblighi di dimora.

Art. 281 codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone il divieto di espatrio, il giudice prescrive all'imputato di non uscire dal territorio nazionale senza l'autorizzazione del giudice che procede. Il giudice dà le disposizioni necessarie per assicurare l'esecuzione del provvedimento, anche al fine di impedire l'utilizzazione del passaporto e degli altri documenti di identità validi per l'espatrio.

Art. 282 codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, il giudice prescrive all'imputato di presentarsi a un determinato ufficio di polizia giudiziaria. Il giudice fissa i giorni e le ore di presentazione tenendo conto dell'attività lavorativa e del luogo di abitazione dell'imputato[515].

Art. 282-*bis* codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone l'allontanamento, il giudice prescrive all'imputato di lasciare immediatamente la casa familiare, ovvero di non farvi rientro, e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede. L'eventuale autorizzazione può prescrivere determinate modalità di visita. Il giudice, qualora sussistano esigenze di tutela dell'incolumità della persona offesa o dei suoi prossimi congiunti, può inoltre prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti, salvo che la frequentazione sia necessaria per motivi di lavoro. In tale ultimo caso il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni[516].

[515] Con l'applicazione di tale misura non viene in alcun modo privata o limitata la libertà personale e di movimento del soggetto sottoposto, il quale mantiene inalterata la propria libertà di circolazione.

[516] Il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può altresì ingiungere il pagamento periodico di un assegno a favore delle persone conviventi che, per effetto della misura cautelare disposta, rimangano prive di mezzi adeguati. Il giudice determina la misura dell'assegno tenendo conto delle circostanze e dei redditi dell'obbligato e stabilisce le modalità ed i termini del versamento. Può ordinare, se necessario, che l'assegno sia versato direttamente al beneficiario da parte del datore di lavoro dell'obbligato, detraendolo dalla retribuzione a lui spettante. L'ordine di pagamento ha efficacia di titolo

Qualora si proceda per uno dei delitti previsti dagli articoli 570, 571, 572, 575, nell'ipotesi di delitto tentato, 582, limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque aggravate, 583-*quinquies*, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*septies*.1, 600-*septies*.2, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612, secondo comma, 612-*bis*, del codice penale, commesso in danno dei prossimi congiunti o del convivente, la misura può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280 codice procedura penale, con le modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* stesso codice e con la prescrizione di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a cinquecento metri, dalla casa familiare e da altri luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa, salvo che la frequentazione sia necessaria per motivi di lavoro. In tale caso, il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni. Con lo stesso provvedimento che dispone l'allontanamento, il giudice prevede l'applicazione, anche congiunta, di una misura più grave qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo anzidette. Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle predette modalità di controllo, il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi.

Art. 282-*ter* codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento, il giudice prescrive all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi o dalla persona offesa, disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* codice procedura penale[517]. Nei casi di cui all'articolo 282-*bis*, sesto comma, stesso codice, la misura può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280. Con lo stesso provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento il giudice prevede l'applicazione, anche congiunta, di una misura più grave qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis*. Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle predette modalità di controllo, il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi.

Qualora sussistano ulteriori esigenze di tutela, il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa

esecutivo.

[517] Con sentenza n. 39005 del 28 ottobre 2021, le Sezioni Unite hanno rilevato che, per ragioni di interpretazione letterale e logico-sistematica, la prescrizione del divieto di avvicinamento ai "*luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa*" non può prescindere dalla chiara indicazione di quali siano tali luoghi. La individuazione di tali spazi serve a garantire che la persona offesa sia libera nei suoi contesti quotidiani. In questo caso, è del tutto irrilevante che la persona offesa sia presente o meno: il divieto vale anche se all'indagato è noto che il soggetto protetto si trovi in tutt'altro posto; semplicemente, sia per la massima garanzia della vittima che per la facilità ed efficacia dei controlli, l'indagato deve sempre e comunque tenersi a distanza da tali luoghi che potranno anche essere indicati in forma indiretta, purché si raggiunga la finalità di dare certezza all'indagato sulla estensione del divieto. La prescrizione del divieto di avvicinamento alla persona offesa impone all'indagato di non cercare il contatto con la stessa con la conseguenza che, persino in ipotesi d'incontro casuale, il soggetto, acquisita la consapevolezza della presenza della persona offesa, è tenuto ad allontanarsi, ripristinando la distanza determinata a lui imposta. Il giudice che ritenga adeguata e proporzionata la sola misura cautelare dell'obbligo di mantenere una determinata distanza dalla persona offesa può limitarsi ad indicare tale distanza. Nel caso in cui, al contrario, nel rispetto dei predetti principi, disponga, anche cumulativamente, le misure del divieto di avvicinamento ai luoghi da essa abitualmente frequentati e/o di mantenimento della distanza dai medesimi, deve indicarli specificamente.

o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva ovvero di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi o da tali persone, disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* cit..

Il giudice può, inoltre, vietare all'imputato di comunicare, attraverso qualsiasi mezzo, con le persone offese. Quando la frequentazione dei luoghi sia necessaria per motivi di lavoro ovvero per esigenze abitative, il giudice prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni.

Art. 282-*quater* codice procedura penale

I provvedimenti di cui agli articoli 282-*bis* e 282-*ter* codice procedura penale sono comunicati all'autorità di pubblica sicurezza competente, ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti in materia di armi e munizioni. Essi sono altresì comunicati alla parte offesa e, ove nominato, al suo difensore e ai servizi socio-assistenziali del territorio. Quando l'imputato si sottopone positivamente ad un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne dà comunicazione al pubblico ministero e al giudice ai fini della valutazione ai sensi dell'articolo 299, secondo comma, codice procedura penale. Con la comunicazione, la persona offesa è informata della facoltà di richiedere l'emissione di un ordine di protezione europeo.

Art. 283 codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone il divieto di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non dimorare in un determinato luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede.

Con il provvedimento che dispone l'obbligo di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi, senza l'autorizzazione del giudice che procede, dal territorio del comune di dimora abituale ovvero, al fine di assicurare un più efficace controllo o quando il comune di dimora abituale non è sede di ufficio di polizia, dal territorio di una frazione del predetto comune o dal territorio di un comune viciniore ovvero di una frazione di quest'ultimo. Se per la personalità del soggetto o per le condizioni ambientali la permanenza in tali luoghi non garantisce adeguatamente le esigenze cautelari previste dall'articolo 274 codice procedura penale, l'obbligo di dimora può essere disposto nel territorio di un altro comune o frazione di esso, preferibilmente nella provincia e comunque nell'ambito della regione ove è ubicato il comune di abituale dimora[518].

Art. 284 codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta. Il giudice

[518] Quando dispone l'obbligo di dimora, il giudice indica l'autorità di polizia alla quale l'imputato deve presentarsi senza ritardo e dichiarare il luogo dove fisserà la propria abitazione. Il giudice può prescrivere all'imputato di dichiarare all'autorità di polizia gli orari e i luoghi in cui sarà quotidianamente reperibile per i necessari controlli, con obbligo di comunicare preventivamente alla stessa autorità le eventuali variazioni dei luoghi e degli orari predetti. Il giudice può, anche con separato provvedimento, prescrivere all'imputato di non allontanarsi dall'abitazione in alcune ore del giorno, senza pregiudizio per le normali esigenze di lavoro. Nel determinare i limiti territoriali delle prescrizioni, il giudice considera, per quanto è possibile, le esigenze di alloggio, di lavoro e di assistenza dell'imputato. Quando si tratta di persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero nell'ambito di una struttura autorizzata, il giudice stabilisce i controlli necessari per accertare che il programma di recupero prosegua. Dei provvedimenti del giudice è data in ogni caso immediata comunicazione all'autorità di polizia competente, che ne vigila l'osservanza e fa rapporto al pubblico ministero di ogni infrazione.

stabilisce il luogo degli arresti domiciliari in modo da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato. La misura cautelare degli arresti domiciliari non può essere eseguita presso un immobile occupato abusivamente. Quando è necessario, il giudice impone limiti o divieti alla facoltà dell'imputato di comunicare con persone diverse da quelle che con lui coabitano o che lo assistono. Se l'imputato non può altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versa in situazione di assoluta indigenza, il giudice può autorizzarlo ad assentarsi nel corso della giornata dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alle suddette esigenze ovvero per esercitare una attività lavorativa[519]. Il pubblico ministero o la polizia giudiziaria, anche di propria iniziativa, possono controllare in ogni momento l'osservanza delle prescrizioni imposte all'imputato. L'imputato agli arresti domiciliari si considera in stato di custodia cautelare[520].

Art. 285 codice procedura penale

La custodia cautelare in carcere rappresenta la forma più piena di privazione della libertà personale e, per tale ragione, costituisce la misura più grave e uno strumento giudiziale da applicare in *extrema ratio*.

Con il provvedimento che la dispone, il giudice ordina agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che l'imputato sia catturato e immediatamente condotto in un istituto di custodia per rimanervi a disposizione dell'autorità giudiziaria; prima del trasferimento nell'istituto la persona sottoposta a custodia cautelare non può subire limitazione della libertà, se non per il tempo e con le modalità strettamente necessarie alla sua traduzione.

Art. 286 codice procedura penale

Se la persona da sottoporre a custodia cautelare si trova in stato di infermità di mente che ne esclude o ne diminuisce grandemente la capacità di intendere o di volere, il giudice, in luogo della custodia in carcere, può disporre il ricovero provvisorio in idonea struttura del servizio psichiatrico ospedaliero, adottando i provvedimenti necessari per prevenire il pericolo di fuga. Il ricovero non può essere mantenuto quando risulta che l'imputato non è più infermo di mente.

Art. 287 codice procedura penale

[519] In tema di autorizzazione dell'imputato sottoposto agli arresti domiciliari ad assentarsi per svolgere un'attività lavorativa, la valutazione del giudice in ordine alla situazione di assoluta indigenza dello stesso deve essere improntata, stante l'eccezionalità della previsione, a criteri di particolare rigore, pur potendo ricomprendersi nei bisogni primari dell'individuo anche le necessità ulteriori rispetto alla fisica sopravvivenza, quali quelle relative alla comunicazione, l'educazione e la salute. La nozione, invece, di "*indispensabili esigenze di vita*" deve essere intesa non in senso meramente materiale o economico, bensì tenendo conto della necessità di tutelare i diritti inviolabili della persona individuati dall'art. 2 Cost. come, ad esempio, garantire il rapporto genitoriale, di poter incontrare un figlio minore fuori dal luogo di esecuzione degli arresti domiciliari, nei tempi prescritti nel provvedimento di separazione. Come più volte evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, l'autorizzazione al lavoro non è un diritto del detenuto agli arresti domiciliari, ma una disposizione eccezionale, che, in presenza dei presupposti indicati dalla norma, di stretta interpretazione, consente di derogare al regime detentivo. La condizione legittimante va riferita ai bisogni primari dell'individuo e dei familiari a suo carico (vitto, vestiario, alloggio, educazione, salute), dovendosi far riferimento alle condizioni reddituali e patrimoniali del soggetto, eventualmente comprensive delle utilità economiche, costituenti anche esse reddito personale, che siano corrisposte dalle persone obbligate per legge o per rapporti contrattuali al suo mantenimento per motivi che prescindano dalla capacità al lavoro dell'assistito.

[520] Non possono essere, comunque, concessi gli arresti domiciliari a chi sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede, salvo che il giudice ritenga, sulla base di specifici elementi, che il fatto sia di lieve entità e che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con tale misura. A tale fine il giudice assume nelle forme più rapide le relative notizie.

Le misure interdittive si differenziano dalle coercitive in quanto non incidono sulla libertà fisica o su quella di circolazione del soggetto interessato, ma limitano temporaneamente – in tutto o in parte – l'esercizio di determinate facoltà o diritti: salvo deroghe particolari, le misure interdittive possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

Art. 288 codice procedura penale

Con il provvedimento che dispone la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, il giudice priva temporaneamente, in tutto o in parte, i poteri ad essa inerenti[521].

Qualora si proceda per un delitto contro la libertà sessuale ovvero per il delitto di abuso dei mezzi di correzione o di disciplina di cui all'art. 571 codice penale, commesso in danno di prossimi congiunti, la misura può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'art. 287, primo comma, codice procedura penale.

Art. 299 codice procedura penale

Le misure coercitive e interdittive sono immediatamente revocate quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti:

a) i gravi indizi di colpevolezza richiesti dall'art. 273 codice procedura penale;

b) i presupposti applicativi relativi alle singole misure;

c) le esigenze cautelari previste dall'articolo 274 codice procedura penale.

Quando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata, il giudice sostituisce la misura con un'altra meno grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità meno gravose. I provvedimenti relativi alle misure previste dagli articoli 282-*bis*, 282-*ter*, 283, 284, 285 e 286 codice procedura penale, applicate nei procedimenti aventi ad oggetto delitti commessi con violenza alla persona, devono essere immediatamente comunicati, a cura della polizia giudiziaria, ai servizi socio-assistenziali e alla persona offesa e, ove nominato, al suo difensore. Nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i-*ter*), del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, l'estinzione, l'inefficacia pronunciata per qualsiasi ragione o la revoca delle misure coercitive previste dagli articoli 282-*bis*, 282-*ter*, 283, 284, 285 e 286 codice procedura penale la loro sostituzione con altra misura meno grave sono comunicati, a cura della cancelleria, anche per via telematica, all'autorità di pubblica sicurezza competente per le misure di prevenzione, ai fini dell'eventuale adozione dei relativi provvedimenti. Nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 362, comma 1-*ter*, codice procedura penale l'estinzione o la revoca delle misure coercitive o la loro sostituzione con altra misura meno grave sono comunicate al prefetto che, sulla base delle valutazioni espresse nelle riunioni di coordinamento può adottare misure di vigilanza dinamica, da sottoporre a revisione trimestrale, a tutela della persona offesa[522].

---

[521] La *ratio* della norma è quella di garantire al minore di crescere ed essere educato in un ambito familiare sereno e consente, pertanto, al giudice di intervenire ogniqualvolta la condotta di uno o entrambi i genitori sia pregiudizievole per la crescita serena del minore.

[522] Dopo la chiusura delle indagini preliminari, se l'imputato chiede la revoca o la sostituzione della misura con altra meno grave ovvero la sua applicazione con modalità meno gravose, il giudice, se la richiesta non è presentata in udienza, ne dà comunicazione al pubblico ministero, il quale, nei due giorni successivi, formula le proprie richieste. La richiesta di revoca o di sostituzione delle misure previste dagli articoli 282-*bis*, 282-*ter*, 283, 284, 285 e 286 codice procedura penale, applicate nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 362, comma 1-*ter*, codice procedura penale,

17.3 Le misure urgenti di protezione della persona offesa

Art. 362-*bis* codice procedura penale

Qualora si proceda per il delitto di cui all'articolo 575, nell'ipotesi di delitto tentato, o per i delitti di cui agli articoli 558-*bis*, 572, 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-*bis*, 583-quinquies, 593-*ter*, da 609-*bis* a 609-*octies*, 610, 612, secondo comma, 612-*bis*, 612-*ter* e 613, terzo comma, del codice penale, consumati o tentati, commessi in danno del coniuge, anche separato o divorziato, della parte dell'unione civile o del convivente o di persona che è legata o è stata legata da relazione affettiva ovvero di prossimi congiunti, il pubblico ministero, effettuate le indagini ritenute necessarie, valuta, senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato, la sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari.

In ogni caso, qualora il pubblico ministero non ravvisi i presupposti per richiedere l'applicazione delle misure cautelari nel termine indicato, prosegue nelle indagini preliminari. Il giudice provvede in ordine alla richiesta con ordinanza da adottare entro il termine di venti giorni dal deposito dell'istanza cautelare presso la cancelleria.

17.4 La valutazione del rischio: aspetti problematici

La previsione di un obbligo di tempestiva valutazione cautelare per i reati di violenza domestica e di genere imposta dal legislatore con l'introduzione dell'articolo 362-*bis* codice di procedura penale e parallelamente l'obbligo di procedere all'ascolto della persona offesa entro tre giorni dall'iscrizione del procedimento previsto dall'articolo 362, comma 1-*ter*, codice di procedura penale rispondono con evidenza all'esigenza di assicurare alla vittima una adeguata e tempestiva tutela, scongiurando i rischi di reiterazione o aggravamento delle condotte di violenza in suo danno.

Sotto il profilo processuale, le norme di riferimento in punto di misure cautelari penali sono notoriamente contenute negli articoli 273 e 274 codice di procedura penale, che subordinano l'applicazione di esse alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e di comprovate esigenze cautelari che possono riguardare il rischio di inquinamento probatorio, il concreto e attuale pericolo di fuga e il rischio di reiterazione del reato.

Il legislatore, tuttavia, non fornisce indicazioni in ordine ai parametri di riferimento, che sono dunque rimessi alla valutazione dei singoli magistrati inquirenti e giudicanti, inevitabilmente condizionata da requisiti di competenza e da molteplici fattori personali.

Proprio per tali ragioni, al fine di contenere il più possibile il relativismo soggettivistico e la conseguente disomogeneità delle soluzioni cautelari a livello nazionale, è stata più volte prospettata la possibilità di supportare (in chiave aggiuntiva, senza automatismi, e senza comprimerne gli spazi

deve essere contestualmente notificata, a cura della parte richiedente ed a pena di inammissibilità, presso il difensore della persona offesa o, in mancanza di questo, alla persona offesa, salvo che in quest'ultimo caso essa non abbia provveduto a dichiarare o eleggere domicilio.

discrezionali) la valutazione dei magistrati attraverso la compilazione di schede di valutazione del rischio predisposte dalle scienze di settore, basate su fattori "*statici*" e "*dinamici*" (ad esempio, valorizzando lo stato di alcol-dipendenza o tossicodipendenza dell'autore del fatto, eventuali vulnerabilità di natura psichiatrica, esistenza di precedenti specifici anche in danno di diverse persone offese, sequenza delle condotte violente ed eventuale escalation, minimizzazione o disconoscimento della violenza agita, pregresse problematiche relazionali o lavorative etc.). Una indicazione in tale senso è stata ad esempio fornita dal C.S.M. con la risoluzione 9 maggio 2018 con la quale veniva segnalata, in chiave orientativa e non vincolante, la possibilità di avvalersi del cd. Protocollo S.A.R.A. (*Spousal Assault Risk Assessment*), definito come strumento "*più accreditato*".

Analoghe indicazioni sono state fornite dalla Procura generale della Cassazione, in particolare con la nota 3 maggio 2023. In tale documento, nel dare atto della difficoltà ad individuare i criteri di rischio predittivi di future violenze a causa degli inevitabili margini di incertezza che caratterizzano la prognosi dei comportamenti umani, la Procura generale della cassazione sottolineava tuttavia come le linee guida di valutazione dei fattori di rischio elaborate e validate dalla comunità internazionale (tra cui il protocollo S.A.R.A.) potessero supportare la valutazione della pericolosità e del rischio di recidiva degli indagati per fatti di violenza domestica e di genere; con ciò contribuendo a razionalizzarne la metodologia di rilevazione e ad agevolare l'omogeneità delle valutazioni nei diversi territori.

Tale sollecitazione non sembra tuttavia essere stata diffusamente condivisa dalla magistratura, essendo piuttosto rari i casi di applicazione di tale *checklist*, anche solo in funzione orientativa e aggiuntiva (essendo noto che anche altri fattori possono incidere sulla sussistenza o aggravamento del rischio: si pensi alle situazioni di imminenza di udienze civili per separazione o divorzio ovvero di udienze penali, oppure ancora alle fasi immediatamente successive alla presentazione di denunce, ove conosciute dall'incolpato, ovvero a provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale); e ciò ha determinato il già citato GREVIO – organismo notoriamente previsto dalla Convenzione di Istanbul competente a valutarne il grado di osservanza nei singoli Stati- ad esprimere una specifica censura, essendo stata sottolineata "*l'inadeguatezza delle procedure di valutazione del rischio, che non risultano esaustive in quanto non fondate su checklist standardizzate o* best practice".

In tale contesto, disposizioni di evidente interesse sono state introdotte dalla recente Direttiva UE 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, avente ad oggetto "*la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*", che entro il termine indicato dalla Direttiva per il suo recepimento (14 giugno 2027) il legislatore nazionale sarà chiamato ad effettuare le proprie scelte su come declinare le indicazioni in punto di presupposti fattuali ed altri parametri orientativi per l'adozione di misure di tutela della vittima di violenza domestica e/o di genere[523].

La tematica sinora sinteticamente affrontata non esaurisce peraltro gli aspetti problematici in ordine all'adozione di misure tutelanti.

Una ulteriore questione è quella incentrata sulla necessità o meno di disporre di elementi confermativi in merito a quanto unilateralmente prospettato dalla persona offesa: in altri termini ci

[523] Sul punto si veda la Parte La Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: verso un Testo Unico Europeo?

si domanda se sia sufficiente per l'adozione di misure cautelari la sola narrazione dei fatti proveniente dalla persona offesa, senza procedere a verifiche in ordine alla credibilità soggettiva della stessa e all'attendibilità oggettiva della sua narrazione, ovvero se sia necessario che la pubblica autorità proceda ad attività investigative in ordine a quanto rappresentato dalla parte.

Sulla questione, un contributo chiarificatore, almeno sino ad oggi, è stato fornito dalla Corte EDU.

Quest'ultima, in più occasioni - dal *leading case* Osman contro Regno Unito (Corte EDU Grande Camera 28 ottobre 1998) alla sentenza Kurt contro Austria (Corte EDU, sez. V, 4 luglio 2019) ha sostenuto che il dovere di attivazione dello Stato sussiste quando vi siano elementi idonei a comprovare "un rischio reale ed immediato per la vita di una persona identificata"; rischio che deve essere verificato. Proprio nella sentenza Kurt, la Corte EDU ha affermato la necessità di un accertamento autonomo da parte degli organi dello Stato da intendersi nel senso che questi non possono fare esclusivo affidamento sulla percezione del rischio della persona offesa, dovendo compiere una autonoma valutazione. Una volta che lo Stato abbia acquisito elementi tali da ritenere reale e imminente il rischio per la vita dalla persona offesa, secondo la Corte deve attivarsi nel più breve tempo possibile; e tale obbligo sussiste indipendentemente dall'adesione o meno della vittima al progetto di tutela, essendo irrilevante l'eventuale ritrattazione delle dichiarazioni precedentemente rese o il diniego di rendere dichiarazioni (Corte EDU, sez. III, 9 giugno 2009, Opuz contro Turchia). Addirittura, nel protocollo S.A.R.A., l'atteggiamento incoerente della vittima nei confronti del reo (che si estrinseca nella persistenza della relazione anche dopo la denuncia o dopo l'applicazione di misure cautelari, ovvero nella remissione di querela o nella ritrattazione delle dichiarazioni rese in precedenza; condotte che nelle prassi giudiziarie determinano frequenti pronunce assolutorie), viene considerato espressione di vulnerabilità della stessa e pertanto fattore di rischio.

Le indicazioni soprariportate sono certamente in linea con l'attuale assetto processuale penale, che chiede al pubblico ministero di dimostrare all'autorità giudicante, ai fini dell'invocata emissione di misure cautelari, sia la gravità indiziaria sia la sussistenza di fatti o condizioni personali tali da comprovare la sussistenza di una delle esigenze cautelari tipicizzate dal sistema.

La stessa Corte EDU ha del resto precisato che gli Stati devono contemperare la sicurezza delle vittime con i diritti di libertà e di giusto processo in relazione agli incolpati ("un'altra considerazione pertinente attiene alla necessità di assicurarsi che la polizia eserciti i suoi poteri di controllo e prevenzione dei reati nella piena osservanza del giusto processo e delle altre garanzie che legittimamente pongono restrizioni alla portata dei suoi atti di indagine e di perseguimento degli autori di reato": sentenza Kurt, citata); senza inutili attendismi (del resto osteggiati sia dall'articolo 362 bis codice di procedura penale sia dalle plurime disposizioni nella normativa primaria e secondaria che impongono una trattazione prioritaria dei reati di violenza domestica e di genere), ma anche senza automatismi repressivi in assenza di elementi confermativi.

È tuttavia importante sottolineare che ciò non significa svalutare la deposizione della persona offesa e considerarla inidonea come fonte di prova se non corredata da altri elementi: un consolidato e risalente orientamento della giurisprudenza di legittimità sostiene infatti che il giudice può fondare il proprio convincimento sulla sola deposizione della parte lesa, anche in assenza di

riscontri – non essendo applicabili a tali dichiarazioni le regole di cui all'articolo 192, terzo e quarto comma, codice di procedura penale – purché sottoposta ad un attento vaglio di credibilità.

17.5 La trattazione spedita degli affari nella fase cautelare

Art. 4, legge 24 novembre 2023, n. 168

Nei casi indicati dall'articolo 132-bis, comma 1, lettera a-bis), delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271[524], è assicurata priorità anche alla richiesta di misura cautelare personale e alla decisione sulla stessa.

I dirigenti degli uffici adottano i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la rapida definizione degli affari per i quali è prevista la trattazione prioritaria.

[524] La norma, introdotta con decreto legge 24 novembre 2000 n. 341 (convertito con modifiche con la legge 19 gennaio 2001, n. 4) e poi sostituito con decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 (convertito con modifiche in legge 24 luglio 2008 n. 125), ha assicurato nella «*formazione dei ruoli di udienza*» e nella «*trattazione dei processi*» la «*priorità assoluta*» ad una serie di processi, con dovere per i dirigenti degli uffici giudiziari di adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurarne la conseguente rapida definizione. Nella sua originaria formulazione, la norma prevedeva che: «1. Nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi è assicurata la priorità assoluta: a) ai processi relativi ai delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice e ai delitti di criminalità organizzata, anche terroristica; b) ai processi relativi ai delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro e delle norme in materia di circolazione stradale, ai delitti di cui al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché ai delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni; c) ai processi a carico di imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per cui si procede; d) ai processi nei quali l'imputato è stato sottoposto ad arresto o a fermo di indiziato di delitto, ovvero a misura cautelare personale, anche revocata o la cui efficacia sia cessata; e) ai processi nei quali è contestata la recidiva, ai sensi dell'articolo 99, quarto comma, del codice penale; f) ai processi da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato». Per effetto di successivi interventi legislativi sono state poi inserite nuove previsioni in tema di priorità assoluta, sempre e solo per formazione dei ruoli d'udienza e trattazione dei processi da assicurarsi: «a-*bis*) ai delitti previsti dagli articoli 572 e da 609-*bis* a 609 *octies* e 612-*bis* del codice penale» (lettera inserita dall'art. 2, secondo comma, decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modifiche nella legge 15 ottobre 2013, n. 119); «a-*ter*) ai processi relativi ai delitti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale verificatisi in presenza delle circostanze di cui agli articoli 52, secondo, terzo e quarto comma, e 55, secondo comma, del codice penale» (lettera inserita dall'art. 9 della legge 26 aprile 2019, n. 36); «f-*bis*) ai processi relativi ai delitti di cui agli articoli 317, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321 e 322-*bis* del codice penale» (lettera aggiunta dall'art. 1 co. 74 della legge. 23 giugno 2017, n. 103, a decorrere dal 3 agosto 2017); «f-*ter*) ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca di cui all'art. 12-*sexies* del decreto legge 8 giugno 1992 n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992 n. 356 e successive modificazioni» (lettera aggiunta dall'art. 30, co. 2, lett. c, della legge 17 ottobre 2017, n. 161). La legge 24 novembre 2023, n. 168 ha novellato la disposizione assicurando priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione anche ai processi relativi ai seguenti reati: violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis* codice penale); costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-*bis* codice penale); lesioni personali aggravate (art. 582 aggravate ai sensi dell'art. 576, primo comma, nn. 2, 5 e 5.1 e ai sensi dell'art. 577, comma 1 n. 1 e secondo comma, codice penale); deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinquies* codice penale); interruzione di gravidanza non consensuale (art. 593-*ter* codice penale); diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* codice penale); stato di incapacità procurato mediante violenza laddove ricorrano le circostanze aggravanti ad effetto speciale, e quindi il colpevole ha agito con il fine di far commettere un reato, ovvero la persona resa incapace commette, in tale stato, un fatto previsto dalla legge come delitto (art. 613, terzo comma, codice penale). La legge n. 168 del 2023 ha esteso la portata applicativa della norma all'intera categoria dei reati c.d. da codice rosso ricomprendendo anche al delitto di interruzione di gravidanza non consensuale, reato di genere per eccellenza potendo essere commesso solo ai danni di una donna e del soggetto più vulnerabile, il nascituro.

18. L'ESAME DELLA PERSONA VULNERABILE

18.1 L'incidente probatorio

L'incidente probatorio consente una anticipata acquisizione della prova rispetto al dibattimento, sede naturale della sua formazione, al fine di contemperare il principio del contraddittorio nella formazione della prova e l'interesse alla conservazione dei mezzi di prova.

L'esigenza sottesa all'istituto è quella di evitare che il rinvio dell'acquisizione delle prove fino al dibattimento ne determini la perdita o l'inquinamento: quando è necessario assumere subito una prova, pena la sua dispersione durante il tempo necessario per l'espletamento dell'investigazione, vengono anticipati i meccanismi dibattimentali di acquisizione probatoria.

Art. 392 codice procedura penale

La norma, nell'individuazione degli atti non rinviabili al dibattimento (e, quindi, assumibili con l'incidente probatorio), detta criteri sufficientemente rigidi per evitare: l'attribuzione al giudice di margini troppo ampi di discrezionalità sulla valutazione della ammissibilità delle richieste; un impiego eccessivamente dilatato da parte del pubblico ministero, intenzionato a precostituirsi fin dalla fase preliminare la maggior parte delle prove destinate a essere utilizzate nel dibattimento[525].

Nel corso delle indagini preliminari[526], il pubblico ministero e la persona sottoposta alle indagini possono chiedere al giudice che si proceda con incidente probatorio:

a) all'assunzione della testimonianza di una persona, quando vi è fondato motivo di ritenere che la stessa non potrà essere esaminata nel dibattimento per infermità o altro grave impedimento;

b) all'assunzione di una testimonianza quando, per elementi concreti e specifici, vi è fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso;

c) all'esame della persona sottoposta alle indagini su fatti concernenti la responsabilità di altri;

d) all'esame delle persone indicate nell'art. 210 codice procedura penale (imputate in un procedimento connesso) e all'esame dei testimoni di giustizia;

e) al confronto tra persone che in altro incidente probatorio o al pubblico ministero hanno reso dichiarazioni discordanti, quando ricorre una delle circostanze previste dalle lett. *a)* e *b)*;

f) a una perizia o a un esperimento giudiziale, se la prova riguarda una persona, una cosa o un luogo il cui stato è soggetto a modificazione non evitabile;

g) a una ricognizione, quando particolari ragioni di urgenza non consentono di rinviare l'atto al dibattimento.

Nei procedimenti per i delitti di maltrattamenti in famiglia, riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, pornografia virtuale, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, adescamento di minorenni e atti

[525] La rigida determinazione dell'area di operatività dell'incidente probatorio presenta l'ulteriore e non meno rilevante vantaggio di restringere anche il pericolo di un uso distorto e strumentale dell'istituto da parte dei difensori, finalizzato, stavolta, alla conoscenza degli elementi acquisiti dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari.

[526] A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 77 del 1994, anche nella fase dell'udienza preliminare.

persecutori (*stalking*), il pubblico ministero, anche su richiesta della persona offesa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minorenne ovvero della persona offesa maggiorenne, anche al di fuori delle ipotesi previste dalla norma[527].

In ogni caso, quando la persona offesa versa in condizione di particolare vulnerabilità, il pubblico ministero, anche su richiesta della stessa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della sua testimonianza.

La disposizione contempla un'ipotesi di incidente probatorio ritenuto "*speciale o atipico*"[528], in quanto, essendo svincolato dall'ordinario presupposto della non rinviabilità della prova al dibattimento, deroga rispetto agli ordinari presupposti che governano la formazione anticipata della prova rispetto a tale fase.

La previsione normativa, introdotta con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, di contrasto alla violenza sessuale, e sostituita dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica ed esecuzione della Convenzione firmata a Lanzarote nel 2007, per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, offre la possibilità alla persona sottoposta alle indagini e al pubblico ministero, anche su richiesta della persona offesa, di chiedere l'assunzione della testimonianza della persona offesa minorenne, ovvero maggiorenne, che sia stata vittima di gravi reati, "*anche al di fuori delle ipotesi del comma 1*".

La disposizione in esame è stata integrata, da ultimo, dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, che recepisce la direttiva 2012/29/UE, in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, consentendo l'audizione della vittima mediante incidente probatorio, indipendentemente dal reato per cui si procede, qualora essa "*vers(i) in condizione di particolare vulnerabilità*"[529].

Con una recente ordinanza[530], la Suprema Corte ha rimesso alle Sezioni Unite la questione della obbligatorietà dell'incidente probatorio per l'audizione delle vittime vulnerabili.

In materia, un primo maggioritario orientamento ritiene che la norma in esame rimetta al potere discrezionale del giudice la decisione sulla fondatezza della istanza, da compiere bilanciando gli interessi contrapposti legati, da un lato, alle esigenze di tutela della vittima e, dall'altro, alle garanzie processuali del diritto di difesa dell'imputato e ciò anche nella prospettiva della rilevanza della prova da assumere ai fini della decisione dibattimentale.

---

[527] L'assunzione della testimonianza del minore in sede di incidente probatorio, consentita nei procedimenti per i delitti contro l'assistenza familiare e la libertà sessuale, mira a sottrarre il teste, particolarmente vulnerabile, ad un'esperienza fortemente traumatizzante e lesiva della personalità, garantendo, altresì, la genuinità della formazione della prova (Corte Costituzionale n. 14 del 2021).

[528] Corte Cost., sentenza n. 92 del 2018.

[529] Come emerge dai lavori parlamentari, il legislatore, nel conformarsi all'assetto normativo sovranazionale con l'introduzione dell'incidente probatorio speciale, ha inteso perseguire una duplice finalità: anzitutto, evitare la vittimizzazione secondaria, ovvero "*quel processo che porta il testimone persona offesa a rivivere i sentimenti di paura, di ansia e di dolore provati al momento della commissione del fatto*" (Corte Cost., sentenza n. 92 del 2018); in secondo luogo, salvaguardare, per quanto possibile, la genuinità delle dichiarazioni rese dalla persona offesa, specialmente laddove queste rappresentino la principale prova d'accusa, atteso che la assunzione delle stesse in un momento quanto più prossimo alla commissione del fatto costituisce anche una garanzia per l'imputato, perché lo tutela dal rischio di deperimento dell'apporto cognitivo che contrassegna, in particolare, il mantenimento del ricordo del minore.

[530] Cass. pen., sez. VI, 23 maggio 2024, n. 27104.

Secondo tale orientamento, la scelta di non prevedere la impugnabilità del provvedimento di rigetto della richiesta di incidente probatorio rientra nella sfera di discrezionalità del legislatore e non determina alcun rischio di frizione con le fonti normative internazionali (ovvero, l'art. 35 della Convenzione di Lanzarote; l'art. 18 della Convenzione di Istanbul; gli artt. 18 e 20 della Direttiva 2012/29/UE). Si afferma, infatti, che da tale complesso normativo emerge un interesse primario all'adozione di misure finalizzate alla limitazione delle audizioni della vittima (mediante la previsione di specifiche forme di cautela, quali la videoregistrazione e le precauzioni a salvaguardia dell'interessato vulnerabile), ma dallo stesso non può farsi discendere *ex se* la previsione di alcun automatismo probatorio legato all'introduzione di un vero obbligo in capo al giudice di disporre l'assunzione delle prove dichiarative della persona offesa vulnerabile a seguito della mera presentazione di una richiesta di incidente probatorio.

Secondo l'indirizzo in esame, infatti, dalla obbligatoria assunzione dell'incidente probatorio potrebbe conseguire un risultato sproporzionato rispetto allo scopo perseguito dalla norma di tutelare la personalità del soggetto vulnerabile, nei casi, ad esempio, in cui la escussione si riveli irrilevante o superflua perché la prova è stata raggiunta *aliunde* o quando le condizioni della vittima, in ragione della condotta delittuosa o di altra ragione, sconsiglino l'immediata assunzione della testimonianza nella fase delle indagini[531]. Quale ulteriore argomento adottato da talune pronunce che si sono poste in consapevole contrasto con l'opposto indirizzo che sarà esaminato a breve, si è, inoltre, considerato il carattere facoltativo della richiesta di incidente probatorio (cfr. art. 392, primo comma, c.p.p.) e la lettera dell'art. 398, primo comma, codice procedura penale, che prevede che il giudice può accogliere, dichiarare inammissibile o rigettare la richiesta di incidente probatorio. Sulla base di tale premessa e dei criteri ermeneutici elaborati dalle Sezioni Unite in tema di atto abnorme[532], è stata, pertanto, esclusa l'abnormità del provvedimento con cui il giudice per le indagini preliminari rigetti la richiesta di esame in incidente probatorio della persona offesa del reato di maltrattamenti, escludendone la condizione di vulnerabilità, trattandosi di provvedimento che non determina la stasi del procedimento né si pone fuori dal sistema processuale[533]. Sulla base delle medesime argomentazioni, è stata esclusa l'abnormità del provvedimento di rigetto dell'esame, con le forme dell'incidente probatorio: a) della persona offesa maggiorenne del reato di atti persecutori[534]; b) della persona offesa del reato di violenza sessuale commesso in suo danno da un parente allorché era ancora minorenne[535]; c) del testimone minorenne del reato di atti persecutori commesso dal padre in danno della madre[536].

Altro opposto orientamento ha, invece, ritenuto che le fonti normative internazionali citate, in

[531] Secondo Cass. pen., sez. III, 21 febbraio 2024, n. 28494 "*appare ... una forzatura far discendere dallo stesso sistema normativo l'imposizione di un vero e proprio obbligo, in capo al giudice, di disporre l'assunzione delle dichiarazioni del minore o della persona offesa vulnerabile a seguito della mera presentazione di una richiesta di incidente probatorio ed a prescindere da qualsiasi apprezzamento sulla rilevanza della prova*".

[532] cfr. Cass. pen., sez. un., 25 marzo 2010, n. 21243.

[533] Cass. pen., sez. VI, 28 ottobre 2021, n. 46109.

[534] Cass. pen., sez. I, 8 giugno 2023, n. 46821, relativa a fattispecie in cui è stata esclusa la vulnerabilità della vittima per l'età, l'inserimento sociale e la reazione opposta alla condotta delittuosa con la proposizione della querela.

[535] Cass. pen., sez. III, 28 maggio 2021, n. 29594, in relazione a fattispecie in cui è stata esclusa la vulnerabilità della vittima in quanto divenuta maggiorenne, inserita in una famiglia "*strutturata*" che aveva interrotto i rapporti con l'abusante e per le modalità dell'abuso, consistite in toccamenti in presenza di terze persone.

[536] Cass. pen., sez. V, 11 dicembre 2020, n. 2554.

quanto volte a proteggere le vittime e i familiari da vittimizzazione secondaria e ripetuta (in particolare, attraverso specifiche misure quali l'audizione della vittima senza indebito ritardo, il contenimento del numero delle audizioni e la loro registrazione audiovisiva), vi comportano l'obbligatoria ammissione dell'incidente probatorio al fine di salvaguardare l'integrità fisica e psicologica del soggetto vulnerabile e di contenere il rischio di vittimizzazione secondaria legato alla reiterazione dell'atto istruttorio. Si è, pertanto, ritenuto che sussiste un vero e proprio obbligo del giudice di ammettere l'incidente probatorio finalizzato all'assunzione della deposizione di un soggetto vulnerabile ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 392 codice procedura penale, potendo rigettare la richiesta solo qualora difettino i presupposti normativamente configurati che legittimano l'anticipazione dell'atto istruttorio (ovvero: che la richiesta provenga dal pubblico ministero o dall'indagato; che sia presentata nel corso delle indagini preliminari o in udienza preliminare per uno dei reati indicati nell'elenco contenuto nella norma; che abbia ad oggetto la testimonianza di un minore di età ovvero della persona offesa maggiorenne). A sostegno di tale conclusione si è considerata la lettera della norma che prevede l'assunzione della prova "*anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1*", senza esplicitare alcun ulteriore criterio di valutazione da parte del giudice.

Secondo l'indirizzo in esame, il legislatore ha modificato lo statuto della prova dichiarativa per talune categorie di reati espressamente indicati nel primo periodo del comma l-*bis*, prevedendo per questi, quale regola ordinaria, l'assunzione della testimonianza in sede di incidente probatorio. Si è, dunque, ritenuto che, attraverso la previsione in esame, il legislatore, anche al fine di conformare il diritto interno agli obblighi derivanti dalle fonti internazionali, ha inteso evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria, ritenendo detto interesse prevalente sul principio generale secondo il quale la prova si forma in dibattimento, cosicché non sarebbe ragionevole invocare quest'ultimo valore, di carattere squisitamente processuale, per sacrificare il primo, di carattere sostanziale e giudicato preminente. Confrontandosi con il primo indirizzo ermeneutico che ha posto l'accento sul carattere facoltativo della richiesta dell'incidente probatorio e sulla previsione contenuta all'art. 398, primo comma, codice procedura penale, l'indirizzo in esame ha affermato che la "*facoltà*" di richiesta delle parti esprime un lessico usualmente utilizzato dal legislatore anche in altre disposizioni che evidenziano il diritto potestativo alla prova delle parti processuali[537] e, se del caso, delineano i poteri di valutazione attribuiti al giudice. Pertanto, nel caso previsto dagli artt. 392, comma 1-*bis* e 398, primo comma, codice procedura penale, vale il principio generale in base al quale, a fronte del diritto alla prova a richiesta di parte, si prevede l'obbligo di ammissione da parte del giudice che ha la possibilità di escludere solo le prove vietate dalla legge e quelle che sono manifestamente superflue o irrilevanti, ipotesi, questa, che, nella fattispecie in esame, ha campo di applicazione pressoché nullo. Sulla base di tale premessa ermeneutica, si è affermato che è abnorme l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari che, in ragione dell'assenza di motivi di urgenza che non consentano l'espletamento della prova nel dibattimento, respinga l'istanza del pubblico ministero di incidente probatorio avente ad oggetto l'assunzione della testimonianza della vittima di

[537] Cfr. artt. 190, 190-*bis*, 438, comma 5, 493 e 603 codice procedura penale.

violenza sessuale[538].

In particolare, la Suprema Corte, richiamando una parte della motivazione della sentenza delle Sezioni Unite n. 25957 del 26 marzo 2009, ha ritenuto l'abnormità strutturale del provvedimento in ragione della sua arbitrarietà: ciò in quanto il giudice aveva esercitato un potere astrattamente previsto dalla disciplina processuale (art. 398, primo comma, codice procedura penale), sulla base di una valutazione di non urgenza dell'atto istruttorio rilevante nei casi di cui al primo comma dell'art. 392, ma non in quelli di cui al comma 1-*bi*s. Si è, pertanto, ritenuto che il provvedimento di rigetto, motivato con riferimento a ragioni che rilevano nei diversi e specifici casi contemplati dal primo comma, si risolve nella sostanziale disapplicazione, in assenza di un potere espressamente previsto dalla legge, di una regola generale di assunzione della prova prevista in ottemperanza di obblighi assunti dallo Stato in sede internazionale[539].

Per la Suprema Corte[540], possono individuarsi chiari indici normativi della insussistenza di un potere discrezionale di rigetto della richiesta di incidente probatorio "*speciale*" previsto dal primo periodo del comma 1-*bis* dell'art. 392 rispetto a quello "*ordinario*" tipizzato al primo comma. Va, innanzitutto, premesso che l'istituto dell'incidente probatorio è stato considerato una delle novità più significative del codice del 1988, che, in presenza di talune tassative situazioni espressamente previste nel primo comma dell'art. 392 codice procedura penale – correlate alle condizioni della persona da escutere, al rischio per la genuinità della prova o a ragioni di urgenza – ne consente l'assunzione anticipata rispetto alla fase dibattimentale in deroga al principio di immediatezza della prova. Accanto a tale fattispecie processuale "*ordinaria*", con la legge 15 febbraio 1996, n. 66 (norme contro la violenza sessuale), è stato introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 392 in cui si disciplina una nuova ipotesi di incidente probatorio – definita dalla Corte costituzionale come "*atipica*" o "*speciale*"[541] – perché svincolata dall'ordinario presupposto della non rinviabilità della prova al dibattimento e, più in generale, dalla necessità che ricorra una delle condizioni tassativamente previste dal primo comma dell'art. 392. Nella sua iniziale formulazione, la norma consentiva il ricorso all'incidente probatorio per la sola assunzione della testimonianza del minore di anni sedici nei procedimenti per i delitti di cui agli artt. 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-

[538] Cass. pen., sez. III, 16 maggio 2019, n. 34091; Cass. pen., sez. III, 10 ottobre 2019, n. 47572, con riferimento al rigetto della richiesta di assunzione della testimonianza della persona offesa minorenne, affetta da "*disturbo delle emozioni e del comportamento*", vittima del reato di cui all'art. 609-*quater* codice penale commesso informazioni.

[539] Nell'ambito dell'orientamento in esame, Cass. pen., sez. II, 24 marzo 2023, n. 29363, ha ritenuto affetto da abnormità funzionale, per carenza di potere in concreto, il provvedimento di rigetto della richiesta di assunzione delle testimonianze delle vittime di atti persecutori, fondato sul rilievo che tale reato risultava assorbito negli ulteriori delitti contestati di rapina e di estorsione, che non avrebbero consentito l'anticipazione della testimonianza. In tale pronuncia, si afferma che, con riferimento alla richiesta di incidente probatorio relativa all'assunzione anticipata della testimonianza di una persona vulnerabile, nei casi delineati dal primo periodo del comma 1-*bis* dell'art. 392 codice procedura penale, il margine di discrezionalità riservato al giudice, non si estende alla valutazione della vulnerabilità del testimone, presunta ex lege, ma è limitato, sulla base della ratio dell'istituto, alla valutazione della sussistenza delle ragioni che giustificano l'anticipazione della prova in funzione della tutela della vittima dal trauma del processo e/o della genuinità della prova medesima. Si è, pertanto, affermato che qualora il provvedimento di rigetto ometta di illustrare le ragioni che prevalgono sull'esigenza di anticipazione della prova, ovvero contenga una motivazione apparente, apodittica o addirittura espressiva dell'esercizio di una discrezionalità contraria o inconferente rispetto alla *ratio legis*, lo stesso deve ritenersi abnorme in quanto affetto da carenza di potere in concreto, essendo espressione di un esercizio arbitrario della discrezionalità concessa al giudice dal legislatore.

[540] Cass. pen., sez. VI, 23 maggio 2024, n. 27104, cit..

[541] Corte Cost. n. 92 del 2018

quinquies e 609-*octies* c.p. anche al di fuori delle ipotesi previste dal primo comma. Come emerge dai lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della citata legge n. 66 del 1996, l'introduzione della nuova ipotesi di incidente probatorio era rivolta soprattutto a tutelare la personalità del minore, consentendogli di uscire al più presto dal circuito processuale per aiutarlo a liberarsi più rapidamente dalle conseguenze psicologiche dell'esperienza vissuta. La disposizione in esame è stata ulteriormente arricchita da successivi interventi normativi adottati dal legislatore anche con finalità di conformazione del diritto interno alle convezioni internazionali ratificate dallo Stato italiano o al diritto dell'Unione europea[542].

Il risultato di tale progressiva conformazione del contenuto della norma in esame agli impegni assunti in sede internazionale è stato duplice in quanto: a) è stato ampliato il perimetro di applicabilità della fattispecie prevista dal primo periodo del comma 1-*bis* con riferimento sia al catalogo di reati inizialmente previsto dalla legge n. 66 del 1996 (sono stati, infatti, inclusi i delitti di cui agli artt. 572, 600, 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 601, 602, 609-*undecies* e 612-*bis* del codice penale), che al perimetro soggettivo della prova testimoniale, esteso alla testimonianza della persona minorenne (e non più del solo infrasedicenne) e della persona offesa maggiorenne; b) è stata, inoltre, introdotta, al secondo periodo del comma 1-*bis*, una seconda ipotesi di incidente probatorio "*atipico*" in cui si consente, "*in ogni caso*" e senza alcun riferimento al tipo di reato per cui si procede, l'assunzione della testimonianza della persona offesa, allorché se ne riconosca la condizione di "*particolare vulnerabilità*". Soccorrono, a tal fine, gli indici sintomatici tipizzati all'art. 90-*quater* codice procedura penale, introdotto dal decreto legislativo n. 212 del 2015, in cui si fa riferimento, all'età, allo stato di infermità o di deficienza psichica, al tipo di reato ed alle modalità e circostanze del fatto per cui si procede; il secondo periodo di tale disposizione prevede, inoltre, che per la valutazione della condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato. Come osservato dalla Corte costituzionale[543], la disposizione in esame si inserisce in un più ampio sistema normativo, che testimonia nel suo complesso, anche in conseguenza dell'adozione di normative di fonte sovranazionale (tra cui, in particolare, la direttiva n. 2012/29/UE), lo spazio dato dall'ordinamento, anche con riguardo al processo penale, a «*provvedimenti e misure tesi a garantire una risposta più efficace verso i reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale, considerati di crescente allarme sociale, anche alla luce della maggiore sensibilità culturale e giuridica in materia di violenza contro le donne e i minori*», cui si è associata «*la volontà di approntare un*

[542] Si vedano, in particolare, la legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007; la legge 23 giugno 2013, n. 7, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul in data 1 maggio 2011; il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, di attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

[543] Corte Cost. n. 14 del 2021.

sistema più efficace per sostenere le vittime, agevolandone il coinvolgimento nell'emersione e nell'accertamento delle condotte penalmente rilevanti»[544].

Dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disposizione in esame, può evincersi la duplice *ratio* sottesa a tale disposizione normativa, una, esterna al processo, di protezione della personalità della vittima, e l'altra, di carattere endoprocessuale, di tutela della genuinità della prova[545]. Una duplice esigenza, dunque, di protezione del teste, minorenne o persona offesa maggiorenne, dalla c.d. vittimizzazione secondaria legata alla dilazione o alla reiterazione delle audizioni nel corso del processo, e di tutela della prova da rischi correlati al possibile inquinamento delle precedenti dichiarazioni o alla loro ritrattazione. In particolare, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 14 del 2021, ha affermato che «*il concorso di tali finalità, peraltro, se da un lato sorregge la disposizione censurata e il sistema normativo in cui essa si inserisce, dall'altro lato non fa tuttavia venir meno la sua già richiamata natura eccezionale, poiché essa, nel momento in cui consente l'ingresso di contenuti testimoniali in una fase antecedente a quella dibattimentale, sulla base, peraltro, di una presunzione di indifferibilità e di non rinviabilità di essi in ragione della natura dei reati contestati e della condizione di vulnerabilità dei soggetti da audire, introduce una deroga al principio fondamentale di immediatezza della prova*». Ad avviso della Corte di Cassazione[546], il legislatore ha introdotto una presunzione di vulnerabilità delle vittime dei reati compresi nel catalogo contenuto nel primo periodo del comma 1-*bis*. Tale disposizione, infatti, non sembra consentire alcuna valutazione discrezionale al giudice, una volta accertato che il teste da escutere sia la persona offesa da uno dei reati inclusi nel catalogo o un minorenne. Diversamente, in relazione alla fattispecie prevista nel secondo periodo, il legislatore ha rimesso alla discrezionalità del giudice la valutazione, secondo i canoni desumibili dall'art. 90-*quater* codice procedura penale, della vulnerabilità c.d. "*atipica*" delle vittime degli altri reati[547]. Nella disposizione contenuta nel comma 1-*bis*, accanto alla ritenuta presunzione di vulnerabilità del teste, opera anche una seconda presunzione di non differibilità della prova. Tale presunzione emerge dalla differente formulazione della disposizione in esame rispetto a quella contenuta nel primo comma dell'art. 392. A differenza dell'assunzione della testimonianza nelle forme dell'incidente probatorio "*ordinario*" di cui al primo comma, in cui si individua come presupposto la sussistenza di un fondato motivo per ritenere "*che la persona non possa essere esaminata nel dibattimento per infermità o altro grave impedimento*" ovvero che questa "*sia esposta a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso*", tale valutazione non è, invece, richiesta nelle due fattispecie contemplate al comma 1-*bis* in cui si consente di richiedere l'incidente probatorio "*anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1*". La norma, dunque, sembra escludere dal margine di discrezionalità del giudice non solo la valutazione della condizione di vulnerabilità del dichiarante (si ribadisce nei soli casi contemplati nel primo periodo), ma anche della sussistenza delle ragioni che giustificano l'anticipazione della prova, correlate alla particolare esposizione della persona offesa vulnerabile alla incidenza di molteplici fattori di carattere temporale, psicologico (quali, ad esempio, la

[544] Corte Cost., n. 1 del 2021.
[545] Corte Cost., n. 14 del 2021 cit..
[546] Cass. pen., sez. VI, 23 maggio 2024, n. 27104, cit..
[547] Negli stessi termini, si veda anche Cass. pen., sez. II, 24 marzo 2023, n. 29363.

difficoltà di rievocare eventi ad alto impatto emotivo, il sedimentarsi di schemi psicologici di rimozione di autodifesa ovvero, anche, di autocolpevolizzazione e, in ultima analisi, di alterazione della ripartizione dei ruoli vittima-reo nella riedizione del fatto), o relazionale (si pensi all'elevata conflittualità con l'indagato/imputato), che possono determinare forme di distorsione cognitiva (dalla ritrattazione integrale delle dichiarazioni inizialmente rese alla loro modificazione ora "*per riduzione*" ora "*per aggiunta*").

Le considerazioni appena esposte non appaiono in contrasto con le garanzie difensive e, più in generale, con il principio costituzionale e convenzionale di equità del processo (articoli 111 Cost. e 6 CEDU). Va, in primo luogo, considerato che la richiesta di incidente probatorio può essere presentata anche dalla persona sottoposta alle indagini e, dunque, rispondere ad una specifica esigenza difensiva.

L'espletamento della prova, inoltre, avviene nel pieno rispetto del contraddittorio, in udienza in camera di consiglio e con le forme stabilite per il dibattimento (art. 401 codice procedura penale). Infine, qualora si rendesse necessario, in funzione dell'istruttoria dibattimentale, una rinnovazione dell'escussione del teste vulnerabile già sentito in sede di incidente probatorio, l'imputato ne potrà fare richiesta nei limiti previsti dall'art. 190-*bis* codice procedura penale.

Alla luce dell'enunciato contrasto giurisprudenziale, la sesta sezione penale della Corte di Cassazione[548] ha rimesso la questione alle Sezioni Unite nei seguenti termini: "*se, e a quali condizioni, può ritenersi abnorme, e pertanto impugnabile con ricorso per cassazione, il provvedimento di rigetto della richiesta di incidente probatorio avente ad oggetto la testimonianza della persona offesa del reato di maltrattamenti, o di altro dei reati compresi nell'elenco contenuto nel primo periodo del comma 1-bis dell'art. 392 codice procedura penale*".

Art. 393 codice procedura penale

La richiesta deve essere presentata entro i termini per la conclusione delle indagini preliminari e, comunque, in tempo sufficiente per l'assunzione della prova prima della scadenza degli stessi.

L'incidente probatorio, se finalizzato all'acquisizione di una prova per cui sussista il concreto pericolo di dispersione, può essere richiesto anche dopo la scadenza dei termini delle indagini preliminari e prima dell'instaurazione dell'udienza preliminare.

La richiesta indica: a) la prova da assumere, i fatti che ne costituiscono l'oggetto e le ragioni della sua rilevanza per la decisione dibattimentale; b) le persone nei confronti delle quali si procede per i fatti oggetto della prova; c) le circostanze che rendono la prova non rinviabile al dibattimento[549].

Con la richiesta di incidente probatorio per l'audizione del minore o del maggiorenne per i reati indicati dall'art. 392 codice procedura penale o della vittima che versa in condizione di particolare vulnerabilità, il pubblico ministero deposita tutti gli atti di indagine compiuti[550].

Art. 394 codice procedura penale

[548] Cass. pen., sez. VI, 23 maggio 2024, n. 27104, cit.. L'enunciato contrasto giurisprudenziale si sarebbe potuto evitare rendendo obbligatorio il ricorso all'incidente probatorio in caso di escussione delle vittime di violenza di genere, scongiurando, così, il fenomeno della vittimizzazione secondaria che consegue alla audizione della persona offesa a distanza di anni dalla verificazione dei fatti di reato.

[549] La richiesta proposta dal pubblico ministero indica anche i difensori delle persone interessate (nei confronti delle quali si procede per i fatti oggetto della prova), la persona offesa e il suo difensore.

[550] Tali disposizioni si osservano a pena di inammissibilità.

La persona offesa può chiedere al pubblico ministero di promuovere un incidente probatorio; se non accoglie la richiesta, il pubblico ministero pronuncia decreto motivato e lo fa notificare alla persona offesa.

Art. 395 codice procedura penale

La richiesta di incidente probatorio è depositata nella cancelleria del giudice per le indagini preliminari, unitamente a eventuali cose o documenti, ed è notificata, a cura di chi l'ha proposta, secondo i casi, al pubblico ministero e alle persone nei confronti delle quali si procede per i fatti oggetto della prova[551].

Art. 396 codice procedura penale

Per rendere snello e celere l'espletamento dell'incidente probatorio, il legislatore ha previsto un contraddittorio mediante deduzioni scritte che i soggetti interessati sono tenuti a svolgere in un termine anteriore al provvedimento del giudice sulla sua ammissione: entro due giorni dalla notificazione della richiesta, il pubblico ministero ovvero la persona sottoposta alle indagini può presentare deduzioni sull'ammissibilità e sulla fondatezza della richiesta, depositare cose, produrre documenti nonché indicare altri fatti che debbano costituire oggetto della prova e altre persone nei confronti delle quali si procede per i fatti oggetto della prova[552].

Art. 397 codice procedura penale

Il pubblico ministero può chiedere che il giudice disponga il differimento dell'incidente probatorio richiesto dalla persona sottoposta alle indagini quando la sua esecuzione pregiudicherebbe uno o più atti di indagine preliminare. Il differimento non è consentito quando pregiudicherebbe l'assunzione della prova.

La richiesta di differimento è presentata a pena di inammissibilità nella cancelleria del giudice entro in termine in cui possono essere presentate le deduzioni (quindi, due giorni dalla notificazione della richiesta) e indica:

a) l'atto o gli atti di indagine preliminare che l'incidente probatorio pregiudicherebbe e le cause del pregiudizio;

b) il termine del differimento richiesto.

Il giudice, se non dichiara inammissibile o rigetta la richiesta di incidente probatorio, provvede entro due giorni con ordinanza con la quale decide (accogliendola, dichiarandola inammissibile o rigettandola) la richiesta di differimento. L'ordinanza di inammissibilità o di rigetto è immediatamente comunicata al pubblico ministero[553].

Art. 398 codice procedura penale

Il giudice, entro due giorni dal deposito della prova della notifica e comunque dopo la scadenza del termine previsto per la presentazione delle deduzioni, deve pronunciare ordinanza con

[551] La prova della notificazione è depositata in cancelleria.

[552] Copia delle deduzioni è consegnata dalla persona sottoposta alle indagini alla segreteria del pubblico ministero, che comunica senza ritardo al giudice le indicazioni necessarie per gli avvisi. La persona sottoposta alle indagini può prendere visione ed estrarre copia delle deduzioni da altri presentate.

[553] Nell'accogliere la richiesta di differimento il giudice fissa l'udienza per l'incidente probatorio non oltre il termine strettamente necessario al compimento dell'atto o degli atti di indagine preliminare che l'incidente probatorio pregiudicherebbe. L'ordinanza è immediatamente comunicata al pubblico ministero e notificata per estratto alle persone nei confronti delle quali si procede per i fatti oggetto della prova. La richiesta di differimento e l'ordinanza sono depositate all'udienza.

la quale accoglie, dichiara inammissibile o rigetta la richiesta di incidente probatorio. L'ordinanza di inammissibilità o di rigetto è immediatamente comunicata al pubblico ministero e notificata alle persone interessate.

Con l'ordinanza che accoglie la richiesta il giudice stabilisce: a) l'oggetto della prova nei limiti della richiesta e delle deduzioni; b) le persone interessate all'assunzione della prova individuate sulla base della richiesta e delle deduzioni; c) la data dell'udienza (tra il provvedimento e la data dell'udienza non può intercorrere un termine superiore a dieci giorni).

Il giudice fa notificare alla persona sottoposta alle indagini, alla persona offesa e ai difensori avviso del giorno, dell'ora e del luogo in cui si deve procedere all'incidente probatorio almeno due giorni prima della data fissata, con l'avvertimento che nei due giorni precedenti l'udienza possono prendere cognizione ed estrarre copia delle dichiarazioni già rese dalla persona da esaminare. Nello stesso termine l'avviso è comunicato al pubblico ministero.

La persona sottoposta alle indagini e i difensori delle parti hanno diritto di ottenere copia degli atti di indagine depositati dal pubblico ministero nei casi indicati dall'art. 393 codice procedura penale. Se si deve procedere a più incidenti probatori, essi sono assegnati alla medesima udienza, sempre che non ne derivi ritardo[554].

Nel caso di indagini che riguardano le ipotesi di reato di maltrattamenti in famiglia, riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, pornografia virtuale, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, adescamento di minorenni e atti persecutori (*stalking*), il giudice, ove fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano minorenni, con l'ordinanza stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno.

A tal fine, l'udienza può svolgersi anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova.

Le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva. Quando si verifica una indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia ovvero della consulenza tecnica[555]. Dell'interrogatorio è anche redatto verbale in forma riassuntiva. La trascrizione della riproduzione è disposta solo se richiesta dalle parti.

---

[554] Quando ricorrono ragioni di urgenza e l'incidente probatorio non può essere svolto nella circoscrizione del giudice competente, quest'ultimo può delegare il giudice per le indagini preliminari del luogo dove la prova deve essere assunta.

[555] L'obbligo di documentazione fonografica o audiovisiva è sfornito di sanzione con la conseguenza che la sua inosservanza non è causa di alcuna nullità o inutilizzabilità ma, ostacolando il necessario controllo sulla genuinità delle dichiarazioni rese, può incidere sulla valutazione dell'attendibilità intrinseca delle stesse. Anche gli incontri preliminari avvenuti, previa autorizzazione del giudice, tra il minore vittima di abusi sessuali e l'esperto di neuropsichiatria infantile allo scopo di facilitare il contatto personale tra quest'ultimo e la persona offesa, nella prospettiva di agevolare la successiva acquisizione della prova nel contraddittorio delle parti, non comportano alcuna inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dal soggetto debole, anche se svolti in assenza del consulente tecnico della difesa.

Il giudice, su richiesta di parte, procede con le stesse modalità quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede; ad ogni modo, quando occorre procedere all'esame di una persona offesa che versa in condizione di particolare vulnerabilità il giudice, se la persona offesa o il suo difensore ne fa richiesta, dispone l'adozione di modalità protette.

Art. 399 codice procedura penale

Se la persona sottoposta alle indagini, la cui presenza è necessaria per compiere un atto da assumere con l'incidente probatorio, non compare senza addurre un legittimo impedimento, il giudice ne ordina l'accompagnamento coattivo.

Art. 400 codice procedura penale

Oggetto dell'incidente probatorio è una prova la cui assunzione può presentarsi frequentemente di particolare o assoluta urgenza: quando, per assicurare l'assunzione della prova, è indispensabile procedere con urgenza all'incidente probatorio, il giudice dispone con decreto motivato che i termini sinora indicati siano abbreviati nella misura necessaria.

Art. 401 codice procedura penale

L'udienza riproduce le forme dibattimentali, con due eccezioni fondamentali:

1) la non pubblicità;

2) la possibilità per l'indiziato e la persona offesa dal reato di assistervi personalmente solo dietro autorizzazione del giudice, salvo che si tratti di testimonianza o esame dell'indiziato.

L'udienza si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria del pubblico ministero e del difensore della persona sottoposta alle indagini. Ha altresì diritto di parteciparvi il difensore della persona offesa. In caso di mancata comparizione del difensore della persona sottoposta alle indagini, il giudice designa altro difensore immediatamente reperibile a norma dell'art. 97, quarto comma, codice procedura penale. La persona sottoposta alle indagini e la persona offesa hanno diritto di assistere all'incidente probatorio quando si deve esaminare un testimone o un'altra persona: negli altri casi possono assistere previa autorizzazione del giudice.

Non è consentita la trattazione e la pronuncia di nuovi provvedimenti su questioni relative all'ammissibilità e alla fondatezza della richiesta (ciò al fine di evitare una dilatazione dell'udienza al di là della sua funzione di assunzione in via eccezionale della prova).

Le prove sono assunte con le forme stabilite per il dibattimento. Il difensore della persona offesa può chiedere al giudice di rivolgere domande alle persone sottoposte ad esame. Salvo il caso di estensione dell'incidente probatorio nelle ipotesi previste dall'art. 402 codice procedura penale, è vietato estendere l'assunzione della prova a fatti riguardanti persone diverse da quelle i cui difensori partecipano all'incidente probatorio. È in ogni caso vietato verbalizzare dichiarazioni riguardanti tali soggetti. Se l'assunzione della prova non si conclude nella medesima udienza, il giudice ne dispone il rinvio al giorno successivo non festivo, salvo che lo svolgimento delle attività di prova richieda un termine maggiore. Il verbale, le cose e i documenti acquisiti nell'incidente probatorio sono trasmessi al pubblico ministero. I difensori hanno diritto di prenderne visione ed estrarne copia.

Art. 402 codice procedura penale

Se il pubblico ministero o il difensore della persona sottoposta alle indagini chiede che la prova

si estenda ai fatti o alle dichiarazioni riguardanti persone diverse da quelle i cui difensori partecipano all'incidente probatorio, il giudice, se ne ricorrono i requisiti, dispone le necessarie notifiche rinviando l'udienza per il tempo strettamente necessario e comunque non oltre tre giorni. La richiesta non è accolta se il rinvio pregiudica l'assunzione della prova[556].

Art. 403 codice procedura penale

Nel dibattimento, le prove assunte con l'incidente probatorio sono utilizzabili soltanto nei confronti degli imputati i cui difensori hanno partecipato alla loro assunzione. Dette prove non sono utilizzabili nei confronti dell'imputato raggiunto, solo successivamente all'incidente probatorio, da indizi di colpevolezza, se il difensore non ha partecipato alla loro assunzione, salvo che i suddetti indizi siano emersi dopo che la ripetizione dell'atto sia divenuta impossibile.

Art. 404 codice procedura penale

La sentenza pronunciata sulla base di una prova assunta con incidente probatorio, a cui il danneggiato dal reato non è stato posto in grado di partecipare, non produce gli effetti previsti dall'art. 652 codice procedura penale (efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danni), salvo che il danneggiato stesso ne abbia fatta accettazione anche tacita.

19. I RITI ALTERNATIVI

19.1 Il giudizio abbreviato

Art. 442 codice procedura penale

Il giudizio abbreviato costituisce un procedimento "*a prova contratta*", alla cui base vi è un patteggiamento negoziale sul rito, a mezzo del quale l'imputato chiede che il procedimento sia definito alla stregua degli atti di indagine già acquisiti e rinuncia a chiedere ulteriori mezzi di prova, così consentendo di attribuire agli elementi di prova raccolti nel corso delle indagini preliminari quel valore probatorio di cui essi sono normalmente sprovvisti nel giudizio che si svolge, invece, nelle forme ordinarie del "*dibattimento*".

Per effetto dell'art. 5 della legge 12 aprile 2019, n. 33, il giudizio abbreviato non è ammesso per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo[557].

In relazione a tale disposizione sono state sollevate numerose questioni di legittimità costituzionale tutte disattese dalla Consulta[558].

---

[556] La previsione normativa ha inteso soddisfare la duplice esigenza di compiuta formazione della prova e di salvaguardia, al tempo stesso, dei diritti di difesa delle persone interessate.

[557] Si tratta di una novità assoluta: prima della riforma del 2019 non vi erano reati per i quali fosse precluso l'accesso al rito abbreviato.

[558] Con sentenza 3 dicembre 2020, n. 260, ad es., la Corte Costituzionale ha spiegato che la comminatoria edittale dell'ergastolo – che è pena anche qualitativamente diversa dalla reclusione, in ragione del suo carattere potenzialmente perpetuo, come evidenzia non a caso l'autonoma considerazione della stessa nell'elenco delle pene principali di cui all'art. 17 c.p. – segnala un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale, ha ritenuto di formulare; speciale disvalore che sta per l'appunto alla base della scelta del legislatore del 2019 di precludere l'accesso al giudizio abbreviato a tutti gli imputati di tali delitti. Secondo il Giudice delle Leggi, la scelta legislativa di ancorare la preclusione del rito alla pena edittale prevista per il reato per il quale si procede non può certo essere qualificata né in termini di manifesta irragionevolezza né di arbitrarietà. Un simile ancoraggio si ritrova, del resto, in una quantità di istituti di diritto penale sostanziale o processuale (dalla prescrizione alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, ovvero – in materia processuale – dalle misure cautelari alle

19.2 L'applicazione della pena su richiesta delle parti

Il c.d. "*patteggiamento*" è un procedimento speciale con il quale si perviene alla sentenza conclusiva di primo grado senza la previa celebrazione della fase dibattimentale e dell'udienza preliminare. Il rito presuppone che la pena applicata dal giudice venga richiesta e concordata dallo stesso imputato con il pubblico ministero.

Art. 444 codice procedura penale

L'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una pena sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino a un terzo, ovvero di una pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino a un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria. L'imputato e il pubblico ministero possono altresì chiedere al giudice di non applicare le pene accessorie o di applicarle per una durata determinata e di non ordinare la confisca facoltativa o di ordinarla con riferimento a specifici beni o a un importo determinato.

Quanto ai limiti alla possibilità di accedere al rito, non è consentito ricorrere al c.d. patteggiamento per i procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-quater, i procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, primo, secondo, terzo e quinto comma, 600-*quater*, secondo comma, 600-*quater*.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-*quinquies*, nonché 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali,

---

intercettazioni di comunicazioni) e la sua manifesta irragionevolezza o arbitrarietà deve qui tanto più escludersi in quanto la comminatoria che determina la preclusione è quella della pena più grave prevista nel nostro ordinamento, che segnala una valutazione di massimo disvalore del reato per il quale si procede. Quanto, poi, alla lamentata violazione del diritto di difesa «*in relazione*» al diritto alla dignità e alla riservatezza dell'imputato, non v'è dubbio che la pubblicità delle udienze sia concepita dall'art. 6, comma 1, CEDU, dall'art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e dall'art. 14, comma 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici, come una garanzia soggettiva dell'imputato. A fronte, però, di imputazioni relative a delitti gravissimi, come quelli puniti con la pena dell'ergastolo, non può considerarsi sproporzionata rispetto alle esigenze di tutela della dignità e della riservatezza dell'imputato una disciplina, come quella in esame, che impone in ogni caso la celebrazione di un processo pubblico, anche laddove l'imputato sia disposto a rinunziare a tale garanzia. E ancora, con sentenza n. 208 del 29 ottobre 2021, la Consulta ha ribadito il principio secondo cui non è manifestamente irragionevole o arbitraria la scelta legislativa di escludere l'applicabilità del giudizio abbreviato ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, neppure a fronte di fatti di reato per i quali l'imputato non possa essere ritenuto personalmente responsabile – in particolare perché non imputabile –, ma rispetto ai quali l'ordinamento può comunque avere interesse a svolgere un processo pubblico avanti a una corte a composizione mista, con «*partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia*» (art. 102, terzo comma, Cost.). Non può qualificarsi in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà la scelta legislativa – magari discutibile sotto vari profili, e certo foriera di aggravi processuali – di prevedere comunque la celebrazione di un pubblico dibattimento, nel quale trova piena garanzia il "*diritto di difendersi provando*", per accertare il fatto e ascrivere le relative responsabilità restando ferma la possibilità per la corte d'assise di celebrare e concludere il dibattimento in modo spedito, sulla base dell'eventuale consenso dell'imputato all'acquisizione degli atti di indagine al fascicolo del dibattimento. Alle medesime conclusioni è pervenuta con ordinanza n. 214 dell'11 novembre 2021, con la precisazione, questa volta con riferimento alla disparità di trattamento tra la fattispecie di omicidio del coniuge separato e quella di omicidio del coniuge divorziato, che essa deriva direttamente dalla scelta legislativa che si situa "*a monte*" della disciplina del giudizio abbreviato, e cioè dalla scelta di prevedere pene diverse per i due fatti; la presenza o l'assenza di preclusioni al giudizio abbreviato nelle due ipotesi costituisce una mera conseguenza accessoria della diversa comminatoria edittale per le due ipotesi. La previsione della pena dell'ergastolo esprime un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale, ha ritenuto di formulare (Corte Cost., 18 novembre 2020, n. 260).

professionali e per tendenza, o recidivi ai sensi dell'articolo 99, quarto comma, del codice penale, qualora la pena superi due anni soli o congiunti a pena pecuniaria.

20. Il dibattimento

20.1 Il procedimento a porte chiuse

Art. 472 codice procedura penale

Il giudice dispone che il dibattimento o alcuni atti di esso si svolgano a porte chiuse quando la pubblicità può nuocere al buon costume ovvero, se vi è richiesta dell'autorità competente, quando la pubblicità può comportare la diffusione di notizie da mantenere segrete nell'interesse dello Stato.

Su richiesta dell'interessato, il giudice dispone che si proceda a porte chiuse all'assunzione di prove che possono causare pregiudizio alla riservatezza dei testimoni ovvero delle parti private in ordine a fatti che non costituiscono oggetto dell'imputazione. Quando l'interessato è assente o estraneo al processo, il giudice provvede di ufficio[559].

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. Il giudice può disporre che avvenga a porte chiuse l'esame dei minorenni.

20.2 I requisiti della prova in casi particolari

Art. 190-*bis* codice procedura penale

Nei procedimenti per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, codice procedura penale, quando è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate nell'articolo 210 e queste hanno già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma dell'articolo 238, l'esame è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze.

La stessa disposizione si applica quando si procede per uno dei reati previsti dagli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies* del codice penale, se l'esame richiesto riguarda un testimone minore degli anni diciotto e, in ogni caso, quando l'esame testimoniale richiesto riguarda una persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità.

20.3 L'esame testimoniale

[559] Il giudice dispone altresì che il dibattimento o alcuni atti di esso si svolgano a porte chiuse quando la pubblicità può nuocere alla pubblica igiene, quando avvengono da parte del pubblico manifestazioni che turbano il regolare svolgimento delle udienze ovvero quando è necessario salvaguardare la sicurezza di testimoni o di imputati.

Art. 498 codice procedura penale

Le domande sono rivolte direttamente dal pubblico ministero o dal difensore che ha chiesto l'esame del testimone. Successivamente altre domande possono essere rivolte dalle parti che non hanno chiesto l'esame, secondo l'ordine indicato nell'art. 496 codice procedura penale[560].

Chi ha chiesto l'esame può proporre nuove domande.

L'esame testimoniale del minorenne è condotto dal presidente su domande e contestazioni proposte dalle parti[561].

Nell'esame del minorenne il presidente può avvalersi dell'ausilio di un familiare del minore o di un esperto in psicologia infantile[562].

Il presidente, sentite le parti, se ritiene che l'esame diretto del minore non possa nuocere alla serenità del teste, dispone con ordinanza che la deposizione prosegua nelle forme ordinarie. L'ordinanza può essere revocata nel corso dell'esame.

Si applicano, se una parte lo richiede ovvero se il presidente lo ritiene necessario, le modalità di cui all'art. 398, comma 5-*bis*, codice procedura penale: con ordinanza, quindi, stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'escussione del testimone, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno. A tal fine l'udienza può svolgersi anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova. Le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva[563].

Quando si procede per i reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi, riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di

---

[560] Pubblico ministero, difensori della parte civile, del responsabile civile, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e dell'imputato.

[561] Per effetto dell'intervento della Consulta, nel caso di testimone maggiorenne infermo di mente, il presidente, sentite le parti, ove ritenga che l'esame del teste ad opera delle parti possa nuocere alla personalità del teste medesimo, ne conduce direttamente l'esame su domande e contestazioni proposte dalle parti (Corte Cost. n. 283 del 1997).

[562] La valutazione della attendibilità delle dichiarazioni rese dal testimone minore vittima di reati sessuali è, comunque, compito esclusivo del giudice che deve procedere direttamente all'analisi della condotta del dichiarante, della linearità del suo racconto e dell'esistenza di riscontri esterni allo stesso, non potendo limitarsi a richiamare il giudizio al riguardo espresso da periti e consulenti tecnici, cui non è delegabile tale verifica, ma solo l'accertamento dell'idoneità mentale del teste, diretta ad appurare se questi sia stato capace di rendersi conto dei comportamenti subiti, e se sia attualmente in grado di riferirne senza influenze dovute ad alterazioni psichiche. La natura progressiva delle dichiarazioni rese dalla vittima vulnerabile non è un elemento che può, da solo, determinare una valutazione di inattendibilità, in quanto tali dichiarazioni spesso non si esauriscono in un'unica soluzione, ma si sviluppano attraverso un complesso percorso di disvelamento, di regola condizionato dall'affidamento nei confronti dell'autorità procedente e intrecciato con quello psicologico di superamento del trauma, sicché li giudizio sull'attendibilità del dichiarato impone una valutazione d'insieme comprensiva di tutti gli stadi di tale percorso (così Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2020, n. 6710). Va poi aggiunto che, ai fini dell'affermazione di responsabilità penale, le dichiarazioni della persona offesa non debbono essere corroborate da riscontri estrinseci, essendo sufficiente una approfondita verifica, corredata da idonea motivazione, della credibilità soggettiva del dichiarante e dell'attendibilità intrinseca del suo racconto (cfr., per tutte, Cass. pen., sez. un., 19 luglio 2012, n. 41461; Cass. pen., sez. IV, 9 novembre 2021, n. 410). E, come ulteriormente precisato da Cass. pen., sez. V, 26 marzo 2019, n. 21135, qualora risulti "opportuna" l'acquisizione di riscontri estrinseci, questi possono consistere in qualsiasi elemento idoneo a escludere l'intento calunniatorio del dichiarante, non dovendo risolversi in autonome prove del fatto, né assistere ogni segmento della narrazione (Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2024, n. 30649).

[563] Quando si verifica una indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia ovvero della consulenza tecnica. Dell'interrogatorio è anche redatto verbale in forma riassuntiva. La trascrizione della riproduzione è disposta solo se richiesta dalle parti.

materiale pornografico, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo e atti persecutori, l'esame del minore vittima del reato ovvero del maggiorenne infermo di mente vittima del reato viene effettuato, su richiesta sua o del suo difensore, mediante l'uso di un vetro specchio unitamente ad un impianto citofonico.

Fermo quanto appena esposto, quando occorre procedere all'esame di una persona offesa che versa in condizione di particolare vulnerabilità, il giudice, se la persona offesa o il suo difensore ne fa richiesta, dispone l'adozione di modalità protette.

Art. 499 codice procedura penale

L'esame testimoniale si svolge mediante domande su fatti specifici e ciò al fine di evitare che lo stesso si risolva nella mera ripetizione di una testimonianza, predisposta nel suo complesso, e per consentire un efficace controinterrogatorio.

Nel corso dell'esame sono vietate le domande che possono nuocere alla sincerità delle risposte (nocive). Nell'esame condotto dalla parte che ha chiesto la citazione del testimone e da quella che ha un interesse comune sono vietate le domande che tendono a suggerire le risposte (suggestive)[564].

Il presidente cura che l'esame del testimone sia condotto senza ledere il rispetto della persona.

Il testimone può essere autorizzato dal presidente a consultare, in aiuto della memoria, documenti da lui redatti[565].

Durante l'esame, il presidente, anche di ufficio, interviene per assicurare la pertinenza delle domande, la genuinità delle risposte, la lealtà dell'esame e la correttezza delle contestazioni, ordinando, se occorre, l'esibizione del verbale nella parte in cui le dichiarazioni sono state utilizzate per le contestazioni.

Art. 500 codice procedura penale

Fermi i divieti di lettura e di allegazione, le parti, per contestare in tutto o in parte il contenuto della deposizione, possono servirsi, ai sensi dell'art. 500 codice procedura penale delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone e contenute nel fascicolo del pubblico ministero; tale facoltà può essere esercitata solo se sui fatti o sulle circostanze da contestare il testimone abbia

[564] In tema di esame testimoniale, la violazione del divieto di porre domande suggestive, in mancanza di una sanzione processuale, rileva soltanto sul piano della valutazione della genuinità della prova, che può risultare compromessa esclusivamente se inficia l'intera dichiarazione e non semplicemente la singola risposta fornita alla domanda suggestiva, ben potendo, il giudizio di piena attendibilità del testimone, essere fondato sulle risposte alle altre domande. Il divieto di formulare domande che possano nuocere alla sincerità delle risposte, nel duplice senso delle domande "suggestive" – nel significato che il termine assume nel linguaggio giudiziario di domande che tendono a suggerire la risposta al teste ovvero forniscono le informazioni necessarie per rispondere secondo quanto desiderato dall'esaminatore, anche attraverso una semplice conferma – e delle domande "nocive" – finalizzate a manipolare il teste, fuorviandone la memoria, poiché gli forniscono informazioni errate e falsi presupposti tali da minare la stessa genuinità della risposta – è espressamente previsto con riferimento alla parte che ha chiesto la citazione del teste, in quanto tale parte è ritenuta dal legislatore interessata a suggerire al teste risposte utili per la sua difesa. A maggior ragione, detto divieto deve applicarsi al giudice al quale spetta il compito di assicurare, in ogni caso, la genuinità delle risposte (Cass. pen. n. 15331 del 2020). Risulta così superato il precedente orientamento giurisprudenziale secondo cui il divieto di porre domande suggestive nell'esame testimoniale non opera con riguardo al giudice, il quale, agendo in una ottica di terzietà, può rivolgere al testimone tutte le domande ritenute utili a fornire un contributo per l'accertamento della verità, ad esclusione di quelle nocive (Cass. pen. n. 21627 del 2015).

[565] Il testimone, ufficiale o agente di polizia giudiziaria, può essere autorizzato a consultare in aiuto alla memoria documenti anche da lui non formalmente redatti, purché abbia partecipato alle operazioni, agli scambi o ai rapporti cui gli stessi si riferiscono (Cass. pen. n. 1364 del 2011).

già deposto.

Le dichiarazioni lette per la contestazione possono essere valutate ai fini della credibilità del teste.

Se il teste rifiuta di sottoporsi all'esame o al controesame di una delle parti, nei confronti di questa non possono essere utilizzate, senza il suo consenso, le dichiarazioni rese ad altra parte, salve restando le sanzioni penali eventualmente applicabili al dichiarante.

Quando, anche per le circostanze emerse nel dibattimento, vi sono elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità, affinché non deponga ovvero deponga il falso, le dichiarazioni contenute nel fascicolo del pubblico ministero precedentemente rese dal testimone sono acquisite al fascicolo del dibattimento e quelle rese ad altra parte, possono essere utilizzate. Sull'acquisizione il giudice decide senza ritardo, svolgendo gli accertamenti che ritiene necessari, su richiesta della parte, che può fornire gli elementi concreti per ritenere che il testimone è stato sottoposto a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità[566].

A richiesta di parte, le dichiarazioni assunte dal giudice, a seguito di attività di integrazione probatoria, sono acquisite al fascicolo del dibattimento e sono valutate ai fini della prova nei confronti delle parti che hanno partecipato alla loro assunzione, se sono state utilizzate per le contestazioni previste dal presente articolo; fuori da quest'ultimo caso si applicano regole ordinarie.

Oltre che nel caso di ritrattazione dibattimentale, le dichiarazioni contenute nel fascicolo del pubblico ministero precedentemente rese dal testimone sono acquisite al fascicolo del dibattimento su accordo delle parti.

Art. 512 codice procedura penale

Il giudice, a richiesta di parte, può disporre che sia data lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione. È sempre consentita la lettura dei verbali relativi all'acquisizione e alle operazioni di distruzione dei documenti anonimi e degli atti relativi ad intercettazioni illegali.

20.4 L'indegnità a succedere

Art. 537-*bis* codice procedura penale

[566] Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, ai fini dell'utilizzo delle dichiarazioni predibattimentali del testimone, gli "*elementi concreti*" sulla base dei quali può ritenersi che egli sia stato sottoposto a violenza o minaccia affinché non deponga ovvero deponga il falso devono consistere, secondo parametri correnti di ragionevolezza e di persuasività, in elementi sintomatici della violenza o dell'intimidazione subita dal teste, purché connotati da precisione, obiettività e significatività, e quindi idonei ad escludere che la condotta del teste sia frutto non di una pressione subita da terzi, ma dalla sua adesione a modelli devianti, tesi ad anteporre la cura dei propri interessi illeciti rispetto al dovere di testimonianza davanti all'autorità giudiziaria né possono risolversi in vaghe ragioni o in meri sospetti, disancorati da qualunque dato reale. L'idoneità della "*minaccia*" richiesta dalla disposizione, inoltre, è integrata da qualsiasi comportamento suscettibile di incutere timore e di far sorgere la preoccupazione di poter soffrire un male o un danno ingiusti, ancorché non oggettivi ma semplicemente percepiti, tale da compromettere o diminuire la libertà morale del teste che ne è destinatario, a nulla rilevando la circostanza che il teste abbia poi reso deposizione. Nei procedimenti relativi ai reati di violenza sessuale anche il riavvicinamento o la riappacificazione della persona offesa e dell'imputato possono costituire un "*elemento concreto*" idoneo a incidere sulla genuinità della deposizione testimoniale della persona offesa nel senso che questa, non potendo rimettere la querela, essendo la stessa irrevocabile, potrebbe essere indotta a circoscrivere, limitare o revocare le dichiarazioni accusatorie in precedenza rese (Cass. pen. n. 27117 del 2015).

Il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna per uno dei fatti previsti dall'art. 463 codice civile (casi di indegnità), dichiara l'indegnità dell'imputato a succedere.

Per effetto della legge 11 gennaio 2018, n. 4, risulta attribuita alla competenza del giudice penale, tanto in sede di condanna, quanto in sede di patteggiamento della pena, il compito di dichiarare l'indegnità a succedere, evitando così agli eredi di dover promuovere un'azione civile per ottenere lo stesso risultato.

L'intervento legislativo – che persegue la finalità di rendere automatica l'applicazione dell'indegnità a succedere in caso di condanna per uxoricidio – è stato imposto dal fatto che l'istituto della indegnità non impedisce la chiamata all'eredità, ma comporta la rimozione dell'acquisto successorio su domanda di parte e per sentenza, costitutiva, del giudice[567].

20.5 Le comunicazioni al giudice civile

Art. 64-*bis* disp. att. codice procedura penale

Quando procede per reati commessi in danno del coniuge, del convivente o di persona legata da una relazione affettiva, anche ove cessata, e risulta la pendenza di procedimenti relativi alla separazione personale dei coniugi, allo scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, allo scioglimento dell'unione civile o alla responsabilità genitoriale, il pubblico ministero ne dà notizia senza ritardo al giudice che procede, salvo che gli atti siano coperti dal segreto. Allo stesso modo provvede quando procede per reati commessi in danno di minori dai genitori, da altri familiari o da persone comunque con loro conviventi, nonché dalla persona legata al genitore da una relazione affettiva, anche ove cessata, ed è pendente procedimento relativo alla responsabilità genitoriale, al suo esercizio e al mantenimento del minore.

In questi casi, il pubblico ministero trasmette al giudice civile o al tribunale per i minorenni che procede copia delle ordinanze che applicano misure cautelari personali o ne dispongono la sostituzione o la revoca, nonché copia dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e degli atti di indagine non coperti dal segreto. Allo stesso giudice è altresì trasmessa copia della sentenza che definisce il processo o del decreto di archiviazione, a cura della cancelleria.

20.6 Il diritto all'oblio

Art. 64-*ter* disp. att. codice procedura penale

La persona nei cui confronti sono stati pronunciati una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere ovvero un provvedimento di archiviazione può richiedere che sia preclusa l'indicizzazione o che sia disposta la deindicizzazione, sulla rete internet, dei dati personali riportati nella sentenza o nel provvedimento, ai sensi e nei limiti dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016[568].

Nel caso di richiesta volta a precludere l'indicizzazione, la cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento appone e sottoscrive la seguente annotazione, recante sempre l'indicazione degli estremi del presente articolo: «*Ai sensi e nei limiti dell'articolo 17 del*

[567] L'indegnità a succedere, pur essendo operativa *ipso iure*, deve essere dichiarata con sentenza costitutiva su domanda del soggetto interessato, atteso che essa non costituisce un'ipotesi di incapacità all'acquisto dell'eredità, ma solo una causa di esclusione dalla successione.

[568] Resta fermo quanto previsto dall'articolo 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Regolamento del Parlamento europeo del 27 aprile 2016, n. 679, è preclusa l'indicizzazione del presente provvedimento rispetto a ricerche condotte sulla rete internet a partire dal nominativo dell'istante».

Nel caso di richiesta volta ad ottenere la deindicizzazione, la cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento appone e sottoscrive la seguente annotazione, recante sempre l'indicazione degli estremi del presente articolo: «*Il presente provvedimento costituisce titolo per ottenere, ai sensi e nei limiti dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, un provvedimento di sottrazione dell'indicizzazione, da parte dei motori di ricerca generalisti, di contenuti relativi al procedimento penale, rispetto a ricerche condotte a partire dal nominativo dell'istante*».

21. Le misure di tutela patrimoniale

21.1 Il sequestro conservativo

Art. 316 codice procedura penale

Se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il pagamento delle spese di procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario dello Stato, il pubblico ministero, in ogni stato e grado del processo di merito, chiede il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell'imputato o delle somme o cose a lui dovute, nei limiti in cui la legge ne consente il pignoramento.

Quando procede per il delitto di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato o divorziato, contro l'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o contro la persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza, il pubblico ministero rileva la presenza di figli della vittima minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti e, in ogni stato e grado del procedimento, chiede il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell'imputato o delle somme o cose a lui dovute, a garanzia del risarcimento dei danni civili subiti dai figli delle vittime.

Se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie delle obbligazioni civili derivanti dal reato, la parte civile può chiedere il sequestro conservativo dei beni dell'imputato o del responsabile civile. Il sequestro disposto a richiesta del pubblico ministero giova anche alla parte civile.

21.2 La condanna generica ai danni e la provvisionale

Art. 539 codice procedura penale

Il giudice, se le prove acquisite non consentono la liquidazione del danno, pronuncia condanna generica e rimette le parti davanti al giudice civile. A richiesta della parte civile, l'imputato e il responsabile civile sono condannati al pagamento di una provvisionale nei limiti del danno per cui si ritiene già raggiunta la prova.

Quando si procede per l'omicidio del coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dell'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o della persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza, il giudice, rilevata la presenza di figli della vittima

minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti, costituiti come parte civile, provvede, anche d'ufficio, all'assegnazione di una provvisionale in loro favore, in misura non inferiore al 50 per cento del presumibile danno, da liquidare in separato giudizio civile; nel caso vi siano beni dell'imputato già sottoposti a sequestro conservativo, in deroga all'articolo 320, primo comma, codice procedura penale, il sequestro si converte in pignoramento con la sentenza di condanna in primo grado, nei limiti della provvisionale accordata.

22. L'ORDINE DI PROTEZIONE EUROPEO

22.1 Nozioni

Art. 1, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Il legislatore ha dato attuazione, nell'ordinamento interno, alle disposizioni della Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa al reciproco riconoscimento degli effetti di misure di protezione adottate da autorità giurisdizionali degli Stati membri, nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, nonché in tema di diritti di libertà e di giusto processo.

Art. 2, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Si intende per:

a) *direttiva*: la Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo;

b) *misura di protezione*: una decisione adottata in materia penale da un organo giurisdizionale o da altra diversa autorità competente, che si caratterizzi per autonomia, imparzialità e indipendenza, di uno Stato membro dell'Unione europea con la quale vengono applicati divieti o restrizioni finalizzati a tutelare la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale della persona protetta contro atti di rilevanza penale;

c) *ordine di protezione europeo*: una decisione adottata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro con la quale, al fine di continuare a tutelare la persona protetta, viene disposto che gli effetti della misura di protezione si estendano al territorio di altro Stato membro in cui la persona protetta risieda o soggiorni o dichiari di voler risiedere o soggiornare;

d) *persona protetta*: la persona fisica oggetto della protezione derivante dalla misura di protezione adottata dallo Stato di emissione;

e) *persona che determina il pericolo*: la persona nei cui confronti sono state emesse le prescrizioni conseguenti all'adozione di una misura di protezione;

f) *stato di emissione*: lo Stato membro al cui interno è stata adottata la misura di protezione in riferimento alla quale viene chiesta l'adozione di un ordine di protezione europeo;

g) *stato di esecuzione*: lo Stato membro al quale è stato trasmesso, ai fini del riconoscimento, un ordine di protezione europeo.

22.2 La competenza e il procedimento

Art. 3, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Le autorità competenti, secondo le rispettive attribuzioni definite dal decreto, sono il Ministero della Giustizia e le autorità giudiziarie.

Il Ministero della Giustizia provvede alla trasmissione e alla ricezione delle misure di protezione e degli ordini di protezione europei, nonché della corrispondenza ad essi relativa.

Nei limiti indicati dal decreto, è consentita la corrispondenza diretta tra autorità giudiziarie. In tale caso, l'autorità giudiziaria italiana informa immediatamente il Ministero della Giustizia della trasmissione o della ricezione di un ordine di protezione.

Art. 5, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

L'ordine di protezione europeo è emesso dal giudice che dispone una delle misure cautelari previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale. Il giudice provvede su richiesta della persona protetta che dichiari di soggiornare o risiedere all'interno di altro Stato membro ovvero che manifesti l'intenzione di risiedere o soggiornare in altro Stato membro. La richiesta può essere presentata anche dal rappresentante legale della persona protetta. Nella richiesta sono indicati, a pena di inammissibilità, il luogo in cui la persona protetta ha assunto o intende assumere la residenza, la durata e le ragioni del soggiorno. Avverso il provvedimento che rigetta o dichiara inammissibile la richiesta di emissione dell'ordine di protezione europeo può essere proposto ricorso per cassazione.

Art. 6, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

L'autorità giudiziaria che ha emesso l'ordine di protezione europeo provvede senza ritardo alla trasmissione del provvedimento al Ministero della Giustizia ai fini della successiva trasmissione all'autorità competente dello Stato di esecuzione, con qualsiasi mezzo idoneo a comprovare l'autenticità del documento, previa traduzione nella lingua di detto Stato. Ad analoga comunicazione provvede nei casi in cui adotti provvedimenti di revoca, modifica, proroga o nei casi di annullamento o sostituzione della misura o dell'ordine di protezione europeo. Qualora l'autorità competente dello Stato di esecuzione rifiuti di riconoscere un ordine di protezione europeo, il Ministero della giustizia provvede senza indugio a darne comunicazione all'autorità giudiziaria che ha emesso la misura di protezione ai fini della successiva comunicazione alla persona protetta.

Art. 7, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Sul riconoscimento di un ordine di protezione europeo decide la Corte di appello nel cui distretto la persona protetta, in sede di richiesta, ha dichiarato di soggiornare o di risiedere o presso cui ha dichiarato l'intenzione di soggiornare o di risiedere.

Art. 8, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Il Ministero della Giustizia, ricevuto un ordine di protezione europeo, provvede senza indugio alla trasmissione al Presidente della Corte d'appello competente per territorio. A seguito della trasmissione, la Corte d'appello decide senza formalità entro dieci giorni dalla data di ricevimento dell'ordine di protezione europeo. Quando le informazioni sono incomplete, il Presidente della Corte ne dà comunicazione al Ministero della Giustizia, che richiede le necessarie integrazioni e il termine resta sospeso dalla data della comunicazione sino alla ricezione delle informazioni mancanti.

Art. 9, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

La Corte di appello, riconosciuto l'ordine di protezione europeo, dispone l'applicazione di una

delle misure cautelari previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale, in modo da assicurare la corrispondenza con gli obblighi dettati nella misura di protezione.

La Corte d'appello non riconosce l'ordine di protezione europeo quando: a) le informazioni fornite dallo Stato di emissione risultano incomplete, anche a seguito della richiesta; b) la misura di protezione comporta obblighi non riconducibili a quelli delle misure cautelari regolate dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale; c) la misura di protezione è stata disposta in riferimento a un fatto che non costituisce reato secondo la legislazione nazionale; d) la persona è stata giudicata in via definitiva per gli stessi fatti da uno degli Stati membri dell'Unione europea purché, in caso di condanna, la pena sia stata già eseguita ovvero sia in corso di esecuzione, ovvero non possa più essere eseguita in forza delle leggi dello Stato che ha emesso la condanna; e) i fatti per i quali è stato emesso l'ordine di protezione potevano essere giudicati in Italia e si sia già verificata una causa di estinzione del reato o della pena; f) per i fatti per i quali è stato emesso l'ordine di protezione è stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere, salvo che sussistano i presupposti di cui all'articolo 434 del codice di procedura penale per la revoca della sentenza; g) sussiste una causa di immunità riconosciuta dall'ordinamento italiano; h) la misura di protezione è stata applicata dallo Stato di emissione nei confronti di una persona che, alla data di commissione del fatto, non era imputabile secondo la legge italiana; i) la misura di protezione è stata adottata nello Stato di emissione in riferimento a reati che, in base alla legge italiana, sono considerati commessi per intero o in parte all'interno del territorio dello Stato o in altro luogo a questo equiparato. Avverso la decisione della Corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 22 della legge 22 aprile 2005, n. 69[569].

Art. 10, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Quando è emessa decisione di riconoscimento dell'ordine di protezione europeo, la Corte d'appello informa il Ministero della Giustizia che ne dà comunicazione alla persona protetta e alla persona che determina il pericolo anche tramite l'autorità competente dello Stato di emissione. Del provvedimento viene data comunicazione alla polizia giudiziaria e ai servizi socio-assistenziali del luogo presso il quale la persona protetta, in sede di richiesta, ha dichiarato di risiedere o soggiornare ovvero l'intenzione di richiedere o soggiornare.

Quando la persona che determina il pericolo viola le prescrizioni dell'ordine di protezione, la polizia giudiziaria ne informa il Procuratore generale e il Presidente della Corte d'appello; se sussistono le condizioni di applicabilità di una misura più grave, la Corte d'appello, su richiesta del Procuratore generale, provvede tenendo conto dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione e determinandone la data di scadenza entro un termine non superiore ai trenta giorni. All'interrogatorio previsto dall'articolo 294 del codice di procedura penale procede il Presidente della Corte d'appello o un magistrato della Corte da lui delegato.

Art. 11, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

Spetta all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione la decisione in ordine alla proroga, al riesame, alla modifica, all'annullamento ovvero alla sostituzione della misura di protezione posta alla base dell'ordine di protezione europeo; spetta altresì alla medesima autorità l'applicazione di più

[569] In caso di non riconoscimento dell'ordine di protezione europeo, l'autorità giudiziaria informa il Ministero della Giustizia che ne dà comunicazione senza indugio all'autorità competente dello Stato di emissione.

gravi misure cautelari.

Art. 12, decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9

A seguito della comunicazione dell'intervenuta modifica delle misure di protezione poste alla base dell'ordine di protezione europeo riconosciuto, la Corte d'appello può revocare o sostituire le misure adottate ovvero modificarne le modalità di applicazione.

La Corte d'appello dichiara la cessazione dell'efficacia del riconoscimento dell'ordine di protezione quando: a) riceve comunicazione che l'autorità competente dello Stato di emissione ha annullato o revocato la misura di protezione posta alla base dell'ordine di protezione europeo; b) riceve comunicazione che l'autorità competente dello Stato di emissione ha modificato il contenuto della misura di protezione e non vi è corrispondenza tra le prescrizioni imposte e quelle conseguenti all'applicazione delle misure regolate dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di procedura penale; c) sussistono elementi idonei a desumere che la persona protetta non si trova all'interno del territorio nazionale; d) in riferimento al fatto in relazione al quale è stata disposta la misura di protezione e previa qualificazione dello stesso sulla base della normativa nazionale, sono trascorsi i termini previsti dall'articolo 308 del codice di procedura penale; e) lo Stato di emissione ha comunicato l'esecuzione, nei confronti della persona che determina il pericolo, di una sentenza di condanna a pena detentiva ovvero di una misura cautelare detentiva anche per fatti diversi da quelli posti alla base dell'ordine di protezione europeo; f) risulta che la persona che determina il pericolo si trova sottoposta in Italia a pena detentiva ovvero alla misura cautelare della custodia in carcere in forza di provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria nazionale e in relazione a fatti diversi da quelli posti alla base dell'ordine di protezione europeo; g) nei confronti della persona che determina il pericolo è stato pronunciato il riconoscimento, ai fini della sua esecuzione in Italia, di una sentenza di condanna a pena detentiva emessa in altro Stato membro, ai sensi del decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, attuativo della decisione quadro 2008/909/GAI.

23. La protezione dei dati personali

23.1 L'omissione delle generalità nei provvedimenti giurisdizionali

Art. 52, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196

Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni concernenti la redazione e il contenuto di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado, l'interessato può chiedere per motivi legittimi, con richiesta depositata nella cancelleria o segreteria dell'ufficio che procede prima che sia definito il relativo grado di giudizio, che sia apposta a cura della medesima cancelleria o segreteria, sull'originale della sentenza o del provvedimento, un'annotazione volta a precludere, in caso di riproduzione della sentenza o provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi del medesimo interessato riportati sulla sentenza o provvedimento.

Sulla richiesta provvede in calce con decreto, senza ulteriori formalità, l'autorità che pronuncia la sentenza o adotta il provvedimento. La medesima autorità può disporre d'ufficio che sia apposta l'annotazione, a tutela dei diritti o della dignità degli interessati.

In questi casi, all'atto del deposito della sentenza o provvedimento, la cancelleria o segreteria

vi appone e sottoscrive anche con timbro la seguente annotazione, recante l'indicazione degli estremi dell'art. 52 del codice della *privacy*: «*In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi di ...*».

In caso di diffusione anche da parte di terzi di sentenze o di altri provvedimenti recanti l'annotazione, o delle relative massime giuridiche, è omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi dell'interessato.

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 734-*bis* del codice penale, relativamente alle persone offese da atti di violenza sessuale, chiunque diffonde sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado è tenuto ad omettere in ogni caso, anche in mancanza dell'annotazione, le generalità, altri dati identificativi o altri dati anche relativi a terzi dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure delle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone[570].

Fuori dei casi appena indicati è ammessa la diffusione in ogni forma del contenuto anche integrale di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali.

23.2 I dati supersensibili

Art. 60, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196

Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale.

23.3 Il revenge porn

Art. 144-*bis*, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196

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, il quale, nelle quarantotto ore dal ricevimento della segnalazione, decide ai sensi degli articoli 143 e 144 del codice della *privacy*.

Quando le registrazioni audio, le immagini o i video o gli altri documenti informatici riguardano minori, la segnalazione al Garante può essere effettuata anche dai genitori o dagli esercenti la responsabilità genitoriale o la tutela.

Per le finalità indicate, 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* del codice penale.

I gestori delle piattaforme digitali destinatari dei provvedimenti conservano il materiale oggetto della segnalazione, a soli fini probatori e con misure indicate dal Garante, anche nell'ambito

[570] Le disposizioni si applicano anche in caso di deposito di lodo ai sensi dell'articolo 825 del codice di procedura civile.

dei medesimi provvedimenti, idonee a impedire la diretta identificabilità degli interessati, per dodici mesi a decorrere dal ricevimento del provvedimento stesso.

Il Garante, con proprio provvedimento, può disciplinare specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti e le misure per impedire la diretta identificabilità degli interessati. I fornitori di servizi di condivisione di contenuti audiovisivi, ovunque stabiliti, che erogano servizi accessibili in Italia, indicano senza ritardo al Garante o pubblicano nel proprio sito internet un recapito al quale possono essere comunicati i provvedimenti. In caso di inadempimento dell'obbligo, il Garante diffida il fornitore del servizio ad adempiere entro trenta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida si applica una sanzione amministrativa pecuniaria.

Quando il Garante, a seguito della segnalazione, acquisisce notizia della consumazione del reato di cui all'articolo 612-*ter* del codice penale, anche in forma tentata, nel caso di procedibilità d'ufficio trasmette al pubblico ministero la segnalazione ricevuta e la documentazione acquisita.

24. Le misure di prevenzione personali

24.1 L'ammonimento

Le misure di prevenzione personali costituiscono uno strumento di fondamentale ausilio per gli appartenenti alle forze dell'ordine, tanto più all'indomani della entrata in vigore della legge 24 novembre 2023, n. 168, che ha introdotto nuovi strumenti per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, così da consentire una preventiva ed efficace valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva[571].

Si tratta di misure che, non solo, agevolano l'intervento degli agenti di polizia giudiziaria nella delicatissima fase iniziale delle indagini – in cui, dati alla mano, le vittime sono maggiormente esposte –, ma anticipano le tutele in funzione della maggior sicurezza delle persone potenzialmente esposte a pericolo.

L'istituto dell'ammonimento del questore è stato opportunamente esteso ai «*reati spia*», nella nuova consapevolezza che quei reati, tradizionalmente considerati minori, nel contesto delle relazioni familiari ed affettive, assumono valenza sintomatica rispetto a situazioni di pericolo per l'integrità psico-fisica delle persone.

Al fine di interrompere tempestivamente il cosiddetto «*ciclo della violenza*», sono state estese le misure di prevenzione (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale) ai soggetti semplicemente indiziati dei delitti più

[571] Come osservato dalla Senatrice Elena Leonardi, vice presidente di questa Commissione, la legge 24 novembre 2023, n. 168, ha rafforzato l'istituto dell'ammonimento del questore, estendendolo ai cosiddetti reati spia, atti subdoli, a volte violenti, come lesioni, percosse, ma anche minacce, che troppo spesso ormai rappresentano il preludio di un percorso di violenza in ambito relazionale e familiare e di una possibile escalation che va tempestivamente attenzionata e fermata. Si è altresì previsto che i processi in materia di violenza contro le donne abbiano uno svolgimento rapido, ampliando le fattispecie per le quali si assicura la priorità e stabilendo un termine massimo di venti giorni perché il pubblico ministero valuti la necessità di applicare misure cautelari nei confronti del maltrattante. "*Con l'approvazione di questo disegno di legge, misure previste dal codice antimafia, come la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, l'obbligo di dimora o quello di mantenere una distanza non inferiore ai 500 metri, possono essere utilizzate a tutela delle donne che trovano il coraggio di denunciare*" (v. resoconto stenografico della seduta del Senato n. 128 del 22 novembre 2023).

ricorrenti nella violenza contro le donne[572].

Art. 8, decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11

Fino a quando non è proposta querela per i reati di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, la persona offesa può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore.

Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale[573]. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. Il questore adotta i provvedimenti in materia di armi e munizioni.

Le pene per i delitti di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale sono aumentate se il fatto è commesso da soggetto già ammonito ai sensi del presente articolo, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento. Inoltre, per i medesimi delitti si procede d'ufficio quando il fatto è commesso da soggetto ammonito ai sensi del presente articolo, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.

Art. 3, decreto legge 14 agosto 2013, n. 93

Nei casi in cui alle forze dell'ordine sia segnalato, in forma non anonima, un fatto che debba ritenersi riconducibile ai reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 612-*bis*, 612-*ter*, 614 e 635, consumati o tentati, del codice penale, nell'ambito di violenza domestica, il questore, anche in assenza di querela, può procedere, assunte le informazioni necessarie da parte degli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, all'ammonimento dell'autore del fatto. Per violenza domestica si intendono 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[574].

Il questore può richiedere al prefetto del luogo di residenza del destinatario dell'ammonimento l'applicazione della misura della sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi. Il prefetto dispone la sospensione della patente di guida[575].

---

[572] Per un approfondimento v. *Linee Guida in materia di misure di prevenzione personale*, III ed., Maggio 2024 della *Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, Servizio Centrale Anticrimine*.

[573] Il provvedimento di ammonimento emesso dal questore nei confronti di persona segnalata per atti persecutori è uno strumento alternativo alla tutela giudiziaria ed è volto ad esercitare, in tempi celeri e sulla base della sussistenza di meri elementi indiziari, un'efficacia dissuasiva sull'autore della condotta molesta, di talché esso non costituisce atto prodromico alla valutazione del reato di cui all'articolo 612-*bis* codice penale, ma un autonomo atto ammnistrativo, il cui sindacato da parte del giudice amministrativo non incide sulla riserva di giurisdizione del giudice penale (Cass. civ., sez. un., 28 dicembre 2023, n. 36154).

[574] Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

[575] Il prefetto non dà luogo alla sospensione della patente di guida qualora, tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, risulti che le esigenze lavorative dell'interessato non possono essere garantite con il rilascio del permesso di cui all'articolo 218, secondo comma, del codice della strada.

Il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, anche attraverso i dati contenuti nel Centro elaborazione dati, elabora annualmente un'analisi criminologica della violenza di genere, comprendente il monitoraggio sulla fattibilità tecnica dell'impiego dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, che costituisce un'autonoma sezione della relazione annuale al Parlamento.

In ogni atto del procedimento per l'adozione dell'ammonimento devono essere omesse le generalità del segnalante, salvo che la segnalazione risulti manifestamente infondata. La segnalazione è utilizzabile soltanto ai fini dell'avvio del procedimento.

Le misure in esame, trovano altresì applicazione nei casi in cui le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche ricevono dalla vittima notizia dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 614 e 635 del codice penale nell'ambito della violenza domestica.

Quando il questore procede all'ammonimento, informa senza indugio l'autore del fatto circa i servizi disponibili sul territorio, inclusi i consultori familiari, i servizi di salute mentale e i servizi per le dipendenze, come individuati dal Piano, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere.

I provvedimenti possono essere revocati su istanza dell'ammonito, non prima che siano decorsi tre anni dalla loro emissione, valutata la partecipazione del soggetto ad appositi percorsi di recupero presso gli enti specializzati e tenuto conto dei relativi esiti.

Le pene per i reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612, secondo comma, 612-*bis*, 612-*ter*, 614 e 635 del codice penale sono aumentate se il fatto è commesso, nell'ambito di violenza domestica, da soggetto già ammonito, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.

Si procede d'ufficio per i reati previsti dagli articoli 581, 582, primo comma, 610, 612, secondo comma, nell'ipotesi di minaccia grave, 612-*bis*, 612-*ter*, 614, primo e secondo comma, e 635 del codice penale quando il fatto è commesso, nell'ambito di violenza domestica, da soggetto già ammonito, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.

24.2 Le particolari tutele per le vittime di violenza domestica

Art. 3.1, decreto legge 14 agosto 2013, n. 93

L'organo di polizia che procede a seguito di denuncia o querela per fatti riconducibili ai delitti di cui all'articolo 362, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale commessi in ambito di violenza domestica, qualora dai primi accertamenti emergano concreti e rilevanti elementi di pericolo di reiterazione della condotta, ne dà comunicazione al prefetto che, sulla base delle valutazioni espresse nelle riunioni di coordinamento, può adottare misure di vigilanza dinamica, da sottoporre a revisione trimestrale, a tutela della persona offesa.

24.3 La prevenzione della violenza giovanile

Art. 5, decreto legge 15 settembre 2023, n. 123

Fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 581, 582, 610, 612 e 635 del codice penale, commessi da minorenni di età superiore

agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne, è applicabile la procedura di ammonimento.

Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale. Il provvedimento è comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore.

Gli effetti dell'ammonimento cessano comunque al compimento della maggiore età. Qualora il fatto commesso da un minore di età compresa fra i dodici e i quattordici anni sia previsto dalla legge come delitto punito con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, è applicabile la procedura di ammonimento.

Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale. Il provvedimento è comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di residenza del minore. Gli effetti dell'ammonimento cessano comunque al compimento della maggiore età[576].

24.4.1 Il cyberbullismo

Art. 7, legge 29 maggio 2017, n. 71

Fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 594, 595, 612 e 612-*ter* del codice penale e all'articolo 167 del codice per la protezione dei dati personali, anche mediante la rete internet, da minorenni di età superiore agli anni quattordici nei confronti di altro minorenne, è applicabile la procedura di ammonimento.

Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale. Gli effetti dell'ammonimento cessano al compimento della maggiore età[577].

25. Le misure di prevenzione del codice antimafia

25.1 I soggetti destinatari

Art. 4, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Tra i destinatari delle misure di prevenzione, vi sono anche i soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-*quinquies* e 609-*bis* del medesimo codice.

25.2 La titolarità della proposta

Art. 5, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Nei confronti degli indiziati possono essere proposte dal questore, dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di

[576] Nelle ipotesi di ammonimento adottato nei confronti del soggetto che era tenuto alla sorveglianza del minore o all'assolvimento degli obblighi educativi, nei suoi confronti è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 euro a 1.000 euro, salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto. L'autorità competente all'irrogazione della sanzione è il prefetto (si applicano, in quanto compatibili, le pertinenti disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689).

[577] V. *Linee Guida in materia di misure di prevenzione personale*, III ed., Maggio 2024 della *Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, Servizio Centrale Anticrimine*, 141 e ss.

distretto ove dimora la persona e dal direttore della Direzione investigativa antimafia le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

25.3 La tipologia delle misure e i loro presupposti

Art. 6, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Alle persone indiziate, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica, può essere applicata la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

Alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni. Nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

Ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il consenso dell'interessato ed accertata la relativa fattibilità tecnica, anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale (c.d. braccialetto elettronico).

Quando la sorveglianza speciale è applicata ai soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-*quinquies* e 609-*bis* del medesimo codice, gli obblighi e le prescrizioni sono disposti, con il consenso dell'interessato e accertata la relativa fattibilità tecnica, con le particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale. Qualora l'interessato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo anzidette, la durata della misura non può essere inferiore a tre anni e il tribunale prescrive all'interessato di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e impone, salva diversa valutazione, il divieto o l'obbligo di soggiorno. In caso di manomissione dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici di controllo a distanza, la durata della sorveglianza speciale, applicata con le modalità di controllo, non può essere inferiore a quattro anni[578].

25.4 La decisione

Art. 8, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Il provvedimento del tribunale stabilisce la durata della misura di prevenzione che non può essere inferiore ad un anno né superiore a cinque.

Qualora il tribunale disponga l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 6 del codice antimafia, nel provvedimento sono determinate le prescrizioni che la persona sottoposta a tale misura deve osservare.

[578] Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica dell'applicazione delle predette modalità di controllo, il tribunale prescrive all'interessato di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, per tutta la durata della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e impone, salva diversa valutazione, il divieto o l'obbligo di soggiorno.

A tale scopo, qualora la misura applicata sia quella della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e si tratti di persona indiziata di vivere con il provento di reati, il tribunale prescrive di darsi, entro un congruo termine, alla ricerca di un lavoro, di fissare la propria dimora, di farla conoscere nel termine stesso all'autorità di pubblica sicurezza e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità medesima.

In ogni caso, prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi, e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; prescrive, altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie, di non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza, di non detenere e non portare armi, di non partecipare a pubbliche riunioni. Inoltre, può imporre tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale, e, in particolare, il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, ovvero, il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione o da minori.

Con riferimento alle vittime di violenza domestica e di genere, il tribunale impone il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e l'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone. Quando la frequentazione di tali luoghi sia necessaria per motivi di lavoro o per altre comprovate esigenze, il tribunale prescrive le relative modalità e può imporre ulteriori limitazioni.

Qualora sia applicata la misura dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale o del divieto di soggiorno, può essere inoltre prescritto: di non andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza; di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata di essa[579].

25.5 I provvedimenti di urgenza

Art. 9, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Se la proposta riguarda la misura della sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, il presidente del tribunale, con decreto, nella pendenza del procedimento di prevenzione, può disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente. Nel caso in cui sussistano motivi di particolare gravità, può altresì disporre che alla persona denunciata sia imposto, in via provvisoria, l'obbligo o il divieto di soggiorno fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione.

Se la proposta della sorveglianza speciale riguarda i soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575,

[579] Ai destinatari è consegnata una carta di permanenza da portare con sé e da esibire ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza. Il provvedimento è comunicato al procuratore della Repubblica, al procuratore generale presso la Corte di appello ed all'interessato e al suo difensore.

583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583-*quinquies* e 609-*bis* del medesimo codice, e sussistono motivi di particolare gravità, il presidente del tribunale, con decreto, nella pendenza del procedimento, può disporre la temporanea applicazione, con le particolari modalità di controllo a distanza (braccialetto elettronico), previo accertamento della relativa fattibilità tecnica, del divieto di avvicinarsi alle persone cui occorre prestare protezione o a determinati luoghi da esse abitualmente frequentati e dell'obbligo di mantenere una determinata distanza, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione della sorveglianza speciale. Qualora l'interessato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo anzidette o l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle citate modalità di controllo, il presidente del tribunale impone all'interessato, in via provvisoria, di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni e negli orari indicati, con cadenza almeno bisettimanale, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione. Quando la frequentazione dei luoghi di cui al secondo periodo sia necessaria per motivi di lavoro o per altre comprovate esigenze, il presidente del tribunale prescrive le relative modalità e può imporre ulteriori limitazioni.

25.6 La violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale

Art. 75, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Il contravventore agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno[580]. Se l'inosservanza riguarda gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni ed è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza. In quest'ultima ipotesi, gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria possono procedere all'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

Salvo quanto è prescritto da altre disposizioni di legge, il sorvegliato speciale che, per un reato commesso dopo il decreto di sorveglianza speciale, abbia riportato condanna a pena detentiva non inferiore a sei mesi, può essere sottoposto a libertà vigilata per un tempo non inferiore a due anni.

25.6.1 La violazione delle misure imposte con provvedimenti di urgenza

Art. 75-*bis*, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Il contravventore al divieto di espatrio conseguente all'applicazione delle misure di cui ai commi 1 e 2-*bis* dell'articolo 9 del codice antimafia è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

Il contravventore ai divieti, agli obblighi e alle prescrizioni conseguenti all'applicazione delle misure di cui all'articolo 9, secondo comma, stesso codice, è punito con la reclusione da uno a

[580] L'inosservanza delle prescrizioni generiche di "*vivere onestamente*" e di "*rispettare le leggi*", da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, non integra il reato, il cui contenuto precettivo è integrato esclusivamente dalle prescrizioni c.d. specifiche ma può, tuttavia, essere valutata dal giudice ai fini dell'eventuale aggravamento della misura di prevenzione (Cass. pen., sez. VII, 7 dicembre 2023, n. 1576). Quanto all'elemento soggettivo, ai fini della sussistenza del delitto è sufficiente il dolo generico, costituito dalla consapevolezza degli obblighi da adempiere per effetto della condizione di sorvegliato speciale e dalla cosciente volontà del loro inadempimento, non rilevando le finalità che abbiano determinato la condotta (Cass. pen., sez. I, 2 febbraio 2024, n. 11929).

cinque anni; l'arresto è consentito anche fuori dei casi di flagranza.

QUARTA AREA TEMATICA

LE MISURE DI SOSTEGNO PER LE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE

1. IL SOSTEGNO ALLE VITTIME

1.1 Il percorso di tutela delle vittime di violenza

Art. 1, legge 28 dicembre 2015, n. 208

In attuazione dei principi di cui alla direttiva 29/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, in attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, nonché in attuazione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, è istituito, nelle aziende sanitarie e ospedaliere, un percorso di protezione denominato «*Percorso di tutela delle vittime di violenza*», con la finalità di tutelare le persone vulnerabili vittime della altrui violenza, con particolare riferimento alle vittime di violenza sessuale, maltrattamenti o atti persecutori (*stalking*).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri della Giustizia, della Salute e dell'Interno, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tenuto conto delle esperienze già operative a livello locale, sono definite a livello nazionale le linee guida volte a rendere operativo il Percorso di tutela delle vittime di violenza, anche in raccordo con le previsioni del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, di cui all'articolo 5, primo comma, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119. L'attuazione delle linee guida avviene attraverso l'istituzione di gruppi multidisciplinari finalizzati a fornire assistenza giudiziaria, sanitaria e sociale, riguardo ad ogni possibile aspetto legato all'emersione e al tempestivo riconoscimento della violenza e a ogni tipo di abuso commesso, garantendo contestualmente la rapida attivazione del citato Percorso di tutela delle vittime di violenza, nel caso in cui la vittima intenda procedere a denuncia, e la presa in carico, da parte dei servizi di assistenza, in collaborazione con i centri anti-violenza[581].

1.2 Le misure a sostegno delle vittime del reato di atti persecutori

Art. 11, decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11

Le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche che ricevono dalla vittima notizia del reato di cui agli articoli 572, 575, nell'ipotesi di delitto tentato, 583-*quinquies*, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 612-*bis* o 612-*ter* del codice penale, hanno l'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri

[581] La partecipazione ai gruppi multidisciplinari non comporta l'erogazione di indennità, gettoni, rimborsi di spese o altri emolumenti.

antiviolenza presenti sul territorio e, in particolare, nella zona di residenza della vittima.

Le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche provvedono a mettere in contatto la vittima con i centri antiviolenza, qualora ne faccia espressamente richiesta.

1.3 Il programma di assistenza per le vittime del delitto di tratta di persone[582]

Art. 13, legge 11 agosto 2003, n. 228

Per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone è istituito uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria[583].

Particolare tutela deve essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età[584].

2. L'AMBITO LAVORATIVO[585]

2.1 Il congedo

Art. 24, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80

La dipendente di datore di lavoro pubblico o privato, inserita nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio, ha il diritto di astenersi dal lavoro per motivi connessi al suddetto percorso di protezione per un periodo massimo di tre mesi.

---

[582] Il fenomeno della tratta è molto rilevante, interessa l'Italia e tutti i membri firmatari della Convenzione di Istanbul e non solo: come mostrano i dati del traffico sessuale a partire dal 2014 sono il 51 per cento donne e il 20 per cento ragazze. Da non sottovalutare che la mercificazione del sesso è un *business*, ora soprattutto *on line*.

[583] Qualora la vittima del reato sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione.

[584] Al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime, con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, è adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani.

[585] I rappresentanti della Fondazione Libellula, nel corso della seduta n. 36 del 4 aprile 2024, all'esito della *Survey* svolta in tema di violenza di genere, hanno dichiarato che "*l'82 per cento delle donne vede gli uomini crescere professionalmente più velocemente e quasi il 60 per cento ha una retribuzione inferiore a quella del collega, a parità di ruolo, responsabilità e seniority. Il* gender pay gap *non riguarda solo la vita lavorativa, perché, come ha indicato l'INPS, uno stipendio più basso si traduce in una pensione più bassa, con conseguenze ovviamente sulla qualità della vita. Ancora, il 90 per cento vede gli uomini in posizione di leadership in netta maggioranza. Per citare Gianni Morandi, una su mille ce la fa e arriva ad essere lei la leader. Cosa succede alle donne che sono riuscite ad abbattere il cosiddetto soffitto di cristallo? Che non sono solo a capo, ma sono punto e a capo. Il loro essere donne continua a segnare le loro giornate lavorative e a volte essere in un ruolo apicale peggiora solo le cose. Infatti, se la media ci dice che il 40 per cento delle donne ha ricevuto contatti fisici indesiderati, per le dirigenti il dato sale al 47 per cento, per le imprenditrici al 54 per cento e non è l'unico dato in cui riscontriamo un aumento rispetto alla media. Il 64 per cento delle imprenditrici ha subito avance esplicite indesiderate a fronte di una media del 43 per cento. Il 51 per cento delle imprenditrici ha ricevuto inviti o richieste ambigue a fronte di una media del 14 per cento. Il 16 per cento delle imprenditrici si è sentita rivolgere ricatti sessuali a fronte di una media del 7 per cento*".

Le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del Comune di residenza o dai Centri antiviolenza o dalle Case rifugio[586], hanno diritto alla sospensione del rapporto contrattuale per motivi connessi allo svolgimento del percorso di protezione, per il periodo corrispondente all'astensione, la cui durata non può essere superiore a tre mesi.

Ai fini dell'esercizio del diritto, la lavoratrice, salvo casi di oggettiva impossibilità, è tenuta a preavvisare il datore di lavoro o il committente con un termine di preavviso non inferiore a sette giorni, con l'indicazione dell'inizio e della fine del periodo di congedo e a produrre la certificazione attestante l'inserimento nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere.

Durante il periodo di congedo, la lavoratrice ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento, e il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa. L'indennità è corrisposta dal datore di lavoro secondo le modalità previste per la corresponsione dei trattamenti economici di maternità. I datori di lavoro privati, nella denuncia contributiva, detraggono l'importo dell'indennità dall'ammontare dei contributi previdenziali dovuti all'ente previdenziale competente[587]. Tale periodo è computato ai fini dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, nonché ai fini della maturazione delle ferie, della tredicesima mensilità e del trattamento di fine rapporto.

Il congedo può essere usufruito su base oraria o giornaliera nell'arco temporale di tre anni secondo quanto previsto da successivi accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In caso di mancata regolamentazione, da parte della contrattazione collettiva, delle modalità di fruizione del congedo, la dipendente può scegliere tra la fruizione giornaliera e quella oraria. La fruizione su base oraria è consentita in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero del periodo di paga quadrisettimanale o mensile immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha inizio il congedo.

La lavoratrice inserita nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, verticale od orizzontale, ove disponibili in organico. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere nuovamente trasformato, a richiesta della lavoratrice, in rapporto di lavoro a tempo pieno.

Restano in ogni caso salve disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva.

Art. 1, legge 11 dicembre 2016, n. 80

Il diritto all'astensione dal lavoro di cui all'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, è riconosciuto alle lavoratrici autonome nella misura massima di tre mesi.

Durante il periodo di congedo, la lavoratrice autonoma ha diritto a percepire un'indennità giornaliera pari all'80 per cento del salario minimo giornaliero.

Art. 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205

Il diritto all'astensione opera anche per le lavoratrici domestiche.

---

[586] Di cui all'articolo 5-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

[587] Per i dipendenti dei predetti datori di lavoro privati, compresi quelli per i quali non è prevista l'assicurazione per le prestazioni di maternità, l'indennità è corrisposta con le modalità di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33.

2.2 Il trasferimento della dipendente pubblica

Art. 30, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

La dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza, può presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Entro quindici giorni dalla suddetta comunicazione l'amministrazione di appartenenza dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale.

3. Le misure di contrasto alla violenza economica

3.1 Il reddito di libertà[588]

Art. 3, decreto Presidente del Consiglio 17 dicembre 2020

L'articolo 3, primo comma, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2020 ha introdotto un contributo denominato "*Reddito di Libertà*", destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, al fine di contribuire a sostenerne l'autonomia[589].

3.2 L'assegno di inclusione

Art. 1, decreto legge 4 maggio 2023, n. 48

A decorrere dal 1° gennaio 2024, è stato istituito l'Assegno di inclusione con l'obiettivo di contrastare la povertà, la fragilità e l'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.

Si tratta di una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

Art. 2, decreto legge 4 maggio 2023, n. 48

L'Assegno è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità[590], nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero dei componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione.

Art. 6, decreto legge 4 maggio 2023, n. 48

I componenti del nucleo familiare con disabilità o di età pari o superiore a sessanta anni o inseriti nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere possono comunque richiedere

[588] Il quadro delle misure di contrasto alla violenza economica è stato illustrato da Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuseppe Zuccaro, nella seduta n. 40 del 22 aprile 2024.
[589] Cfr. circolare INPS 8 novembre 2021, n. 166.
[590] Come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159.

l'adesione volontaria a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale. Sono tenuti all'obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura.

Sono esonerati: i beneficiari dell'Assegno di inclusione titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a sessanta anni; i componenti con disabilità, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato; i componenti affetti da patologie oncologiche; i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, di tre o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza; i componenti inseriti nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere e le donne vittime di violenza, con o senza figli, prese in carico da centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni o dai servizi sociali nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere.

3.3 Gli sgravi contributivi

Art. 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205

Alle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato – decorrenti dal 1° gennaio 2018 con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2018 – delle donne vittime di violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri anti-violenza o dalle case rifugio[591], è stato attribuito, per un periodo massimo di trentasei mesi, un contributo entro il limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute relativamente alle suddette lavoratrici assunte[592].

Art. 1, legge 30 dicembre 2023, n. 213

Ai datori di lavoro privati che, nel triennio 2024-2026, assumeranno donne disoccupate vittime di violenza[593], al fine di favorirne il percorso di uscita dalla violenza attraverso il loro inserimento nel mercato del lavoro, è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali, con esclusione dei premi e contributi all'INAIL, nella misura del 100 per cento, nel limite massimo di importo di 8.000 euro annui riparametrato e applicato su base mensile. In sede di prima applicazione, tale previsione si applica anche a favore delle donne vittime di violenza che hanno usufruito della predetta misura nell'anno 2023. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni

[591] Di cui all'articolo 5-*bis* del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.
[592] In riferimento allo sgravio contributivo per l'assunzione a tempo indeterminato, da parte delle cooperative sociali, di donne vittime di violenza di genere, riguardo le istruzioni operative e contabili, vedi: Circolare INPS - Istituto nazionale previdenza sociale 15 aprile 2020, n. 53.
[593] Beneficiarie della misura di cui all'articolo 105-*bis* del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

pensionistiche[594].

Qualora l'assunzione sia effettuata con contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, l'esonero spetta per dodici mesi dalla data dell'assunzione. Se il contratto è trasformato a tempo indeterminato l'esonero si prolunga fino al diciottesimo mese dalla data dell'assunzione. Qualora l'assunzione sia effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato, l'esonero spetta per un periodo di ventiquattro mesi dalla data dell'assunzione.

Art. 4, decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216

Per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, in attesa della completa attuazione dell'articolo 6, comma 1, lettera a) della legge 14 agosto 2023, n. 111, e della revisione delle agevolazioni a favore degli operatori economici, per i titolari di reddito d'impresa e per gli esercenti arti e professioni, il costo del personale di nuova assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è maggiorato, ai fini della determinazione del reddito, di un importo pari al 20 per cento del costo riferibile all'incremento occupazionale[595].

3.4 Il microcredito di impresa

Il microcredito di libertà è uno strumento finanziario per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza.

Art. 111, decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385

I soggetti iscritti in un apposito elenco, possono concedere finanziamenti a persone fisiche o società di persone o società a responsabilità limitata semplificata di cui all'articolo 2463-*bis* codice civile o associazioni o società cooperative, per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, a condizione che i finanziamenti concessi abbiano talune caratteristiche[596].

4. L'INDENNIZZO IN FAVORE DELLE VITTIME DI REATI INTENZIONALI VIOLENTI

4.1 Il diritto all'indennizzo

Art. 11, legge 7 luglio 2016, n. 122

Fatte salve le provvidenze in favore delle vittime di determinati reati previste da altre disposizioni di legge, se più favorevoli, è riconosciuto il diritto all'indennizzo a carico dello Stato alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui

[594] In riferimento all'esonero per le assunzioni di donne disoccupate vittime di violenza, beneficiarie del Reddito di libertà, vedi: Circolare INPS - Istituto nazionale previdenza sociale 5 marzo 2024, n. 41.

[595] L'agevolazione spetta ai soggetti che hanno esercitato l'attività nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023 per almeno trecentosessantacinque giorni. L'agevolazione non spetta alle società e agli enti in liquidazione ordinaria, assoggettati a liquidazione giudiziale o agli altri istituti liquidatori relativi alla crisi d'impresa.

[596] Il 25 novembre 2020, l'allora Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, On. le Elena Bonetti, unitamente a ABI, Federcasse (la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali), Ente Nazionale per il Microcredito e Caritas Italiana ha annunciato la definizione del Protocollo d'intesa per l'istituzione del c.d. "microcredito di libertà", strumento finanziario per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza. Il Protocollo prevede l'attivazione di un sistema di microcredito (imprenditoriale e sociale) dedicato all'emancipazione delle donne vittime di violenza maschile da forme di sudditanza economica, che possono anche determinarsi o acuirsi nei casi in cui le donne denuncino le violenze subìte e si allontanino da contesti di supporto economico basati sui rapporti familiari o sociali nei quali le violenze si sono manifestate.

all'articolo 603-*bis* del codice penale, ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 e 582, salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale[597].

L'indennizzo per i delitti di omicidio, violenza sessuale o lesione personale gravissima, ai sensi dell'articolo 583, secondo comma, del codice penale nonché per il delitto di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso di cui all'articolo 583-*quinquies* del codice penale, è erogato in favore della vittima o degli aventi diritto. Per gli altri delitti, l'indennizzo è corrisposto per la rifusione delle spese mediche e assistenziali.

In caso di morte della vittima in conseguenza del reato, l'indennizzo è corrisposto in favore del coniuge superstite e dei figli; in mancanza del coniuge e dei figli, l'indennizzo spetta ai genitori e, in mancanza dei genitori, ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto. Al coniuge è equiparata la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso. In mancanza del coniuge, allo stesso è equiparato il convivente di fatto che ha avuto prole dalla vittima o che ha convissuto con questa nei tre anni precedenti alla data di commissione del delitto[598]. Nel caso di concorso di aventi diritto, l'indennizzo è ripartito secondo le quote previste dalle in materia di successione.

Con decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono determinati gli importi dell'indennizzo, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio e, in particolare, ai figli della vittima in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.

4.2 I presupposti

Art. 12, legge 7 luglio 2016, n. 122

L'indennizzo è corrisposto alle seguenti condizioni:

- che la vittima abbia già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisionale (tale condizione non si applica quando l'autore del reato sia rimasto ignoto oppure quando quest'ultimo abbia chiesto e ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità oppure quando l'autore abbia commesso il delitto di omicidio nei

[597] La Corte giustizia UE grande sezione, 16 luglio 2020, n. 129 ha affermato che "*l'art. 12, paragrafo 2, della Direttiva 2004/80 dev'essere interpretato nel senso che un indennizzo forfettario concesso alle vittime di violenza sessuale sulla base di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti non può essere qualificato come "equo ed adeguato", ai sensi di tale disposizione, qualora sia fissato senza tenere conto della gravità delle conseguenze del reato per le vittime, e non rappresenti quindi un appropriato contributo al ristoro del danno materiale e morale subito*". La CGUE, pur premettendo che l'indennizzo "*non deve necessariamente corrispondere al risarcimento del danno che può essere accordato, a carico dell'autore di un reato intenzionale violento, alla vittima di tale reato*" - sicché esso "*non deve necessariamente garantire un ristoro completo del danno materiale e morale subito dalla vittima*", ha poi precisato che "*lo Stato membro eccederebbe il margine di discrezionalità accordato dall'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 se le sue disposizioni nazionali prevedessero un indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti puramente simbolico o manifestamente insufficiente alla luce della gravità delle conseguenze del reato per tali vittime*", potendo il contributo essere considerato "*equo ed adeguato se compensa, in misura appropriata, le sofferenze alle quali esse sono state esposte*" (Cass. civ., sez. III, 29 settembre 2021, n. 26303).

[598] Ai fini dell'accertamento della qualità di convivente di fatto e della durata della convivenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 36 e 37, della legge 20 maggio 2016, n. 76.

confronti del coniuge anche legalmente separato o divorziato, dell'altra parte di un'unione civile, anche se l'unione è cessata, o di chi è o è stato legato da relazione affettiva e stabile convivenza);

- che la vittima non abbia concorso, anche colposamente, alla commissione del reato ovvero di reati connessi al medesimo;

- che la vittima non sia stata condannata con sentenza definitiva ovvero, alla data di presentazione della domanda, non sia sottoposta a procedimento penale per uno dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale e per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto;

- che la vittima non abbia percepito, in tale qualità e in conseguenza immediata e diretta del fatto di reato, da soggetti pubblici o privati, somme di denaro di importo pari o superiore a quello dovuto in base alle disposizioni in esame[599].

In caso di morte della vittima in conseguenza del reato, le condizioni di ammissibilità devono sussistere, oltre che per la vittima, anche con riguardo agli aventi diritto.

4.3 La domanda

Art. 13, legge 7 luglio 2016, n. 122

La domanda di indennizzo è presentata dall'interessato, o dagli aventi diritto in caso di morte della vittima del reato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale e, a pena di inammissibilità, deve essere corredata dei seguenti atti e documenti:

a) copia della sentenza di condanna per uno dei reati previsti dalla normativa ovvero del provvedimento decisorio che definisce il giudizio per essere rimasto ignoto l'autore del reato;

b) documentazione attestante l'infruttuoso esperimento dell'azione esecutiva per il risarcimento del danno nei confronti dell'autore del reato, salvo il caso in cui lo stesso sia rimasto ignoto oppure abbia chiesto e ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità oppure quando lo stesso abbia commesso il delitto di omicidio nei confronti del coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dell'altra parte di un'unione civile, anche se l'unione è cessata, o di chi è o è stato legato da relazione affettiva e stabile convivenza;

c) dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà[600] sull'assenza delle condizioni ostative, nonché sulla qualità di avente diritto;

d) certificazione medica attestante le spese sostenute per prestazioni sanitarie oppure certificato di morte della vittima del reato[601].

4.4 La provvisionale

Art. 13-*bis*, legge 7 luglio 2016, n. 122

La vittima o, in caso di morte, gli aventi diritto che, in conseguenza dei reati intenzionali

[599] Se la vittima ha già percepito, in tale qualità e in conseguenza immediata e diretta del fatto di reato, da soggetti pubblici o privati, somme di denaro di importo inferiore a quello dovuto in base alla legge n. 122 del 2016, l'indennizzo è corrisposto esclusivamente per la differenza.

[600] Ai sensi dell'articolo 46 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

[601] Quanto al termine, la domanda deve essere presentata nel termine di centoventi giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita ovvero dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale.

violenti, commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, vengano a trovarsi in stato di bisogno possono chiedere una provvisionale, da imputare alla liquidazione definitiva dell'indennizzo, quando è stata pronunciata sentenza di condanna o di c.d. patteggiamento, anche non irrevocabile, o emesso decreto penale di condanna, anche non esecutivo.

L'istanza è presentata al prefetto della provincia di residenza o nella quale è stato commesso il reato e deve essere corredata, a pena di inammissibilità, dei seguenti documenti: a) copia del provvedimento giurisdizionale; b) dichiarazione sostitutiva di certificazione e dell'atto di notorietà[602] sull'assenza delle condizioni ostative, nonché sulla qualità di avente diritto; c) certificato ovvero dichiarazione sostitutiva di certificazione e dell'atto di notorietà[603], attestante la situazione economica dell'istante e delle persone di cui all'articolo 433 del codice civile[604].

Il prefetto, entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza, verifica la sussistenza dei requisiti, avvalendosi anche degli organi di polizia.

Il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti[605], acquisiti gli esiti dell'istruttoria dal prefetto, provvede entro centoventi giorni dalla presentazione dell'istanza.

La provvisionale può essere assegnata in misura non superiore a un terzo dell'importo dell'indennizzo.

Il Comitato dichiara la decadenza dal beneficio della provvisionale e dispone la ripetizione di quanto erogato nei seguenti casi: a) qualora non sia presentata domanda di indennizzo nel termine ovvero questa sia respinta o dichiarata inammissibile; b) qualora, decorso il termine di due anni dalla concessione della provvisionale e con cadenza biennale per gli anni successivi, in assenza delle condizioni per la presentazione della domanda di indennizzo, non sia prodotta autocertificazione sulla non definitività della sentenza penale o della procedura esecutiva o sulla mancata percezione di somme in connessione al reato.

4.5 Il fondo per l'indennizzo in favore delle vittime

Art. 14, legge 7 luglio 2016, n. 122

Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura è destinato anche all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti e assume la denominazione di «*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti*».

Il Fondo è surrogato, quanto alle somme corrisposte a titolo di indennizzo agli aventi diritto, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno.

5. Le misure per orfani per crimini domestici

[602] Ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.
[603] Ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.
[604] Il riferimento è alle persone tenute agli alimenti.
[605] Di cui all'articolo 3 della legge 22 dicembre 1999, n. 512.

5.1 Il diritto alla quota di riserva

Art. 6, legge 11 gennaio 2018, n. 4

La quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è attribuita anche ai figli orfani di un genitore a seguito di omicidio commesso in danno del genitore medesimo dal coniuge, anche se legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o dalla persona legata da relazione affettiva e stabile convivenza, condannati ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1), ovvero secondo comma, del codice penale.

5.2 I servizi di assistenza

Art. 8, legge 11 gennaio 2018, n. 4

In attuazione degli articoli 8 e 9 della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, lo Stato, le regioni e le autonomie locali, secondo le rispettive attribuzioni: a) possono promuovere e sviluppare presidi e servizi pubblici e gratuiti di informazione e orientamento in materia di diritti e di servizi organizzati in favore delle vittime di reati, nonché di assistenza, consulenza e sostegno in favore della vittima in funzione delle sue specifiche necessità e dell'entità del danno subito, tenendo conto della sua eventuale condizione di particolare vulnerabilità, anche affidandone la gestione alle associazioni riconosciute operanti nel settore; b) favoriscono l'attività delle organizzazioni di volontariato, coordinandola con quella dei servizi pubblici; c) favoriscono sistemi assicurativi adeguati in favore degli orfani per crimini domestici; d) predispongono misure di sostegno allo studio e all'avviamento al lavoro per gli orfani per crimini domestici; e) acquisiscono dati e monitorano l'applicazione delle norme a protezione delle vittime vulnerabili e dei loro familiari, relativamente alle necessità delle vittime stesse e alla frequenza dei crimini nei riguardi dei gruppi più deboli, al fine di programmare interventi adeguati nel settore anche mediante inchieste e ricerche atte a prevenire i crimini stessi.

Art. 9, legge 11 gennaio 2018, n. 4

In favore dei figli minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti di vittime del reato di cui all'articolo 575, aggravato ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1), e secondo comma, del codice penale è assicurata un'assistenza gratuita di tipo medico-psicologico, a cura del Servizio sanitario nazionale, per tutto il tempo occorrente al pieno recupero del loro equilibrio psicologico, con esenzione dei beneficiari dalla partecipazione alla relativa spesa sanitaria e farmaceutica.

5.3 Il fondo di rotazione per la solidarietà

Art. 11, legge 11 gennaio 2018, n. 4

Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti ha, infine, assunto la denominazione di «*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici*».

5.4 Il cambio del cognome

Art. 13, legge 11 gennaio 2018, n. 4

I figli della vittima del reato di cui all'articolo 575, aggravato ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1), e secondo comma, del codice penale possono chiedere la modificazione del proprio cognome, ove coincidente con quello del genitore condannato in via definitiva.

La domanda di modificazione del cognome per indegnità del genitore è presentata[606] personalmente dal figlio maggiorenne o, previa autorizzazione del giudice tutelare, dal tutore del figlio minorenne[607].

In deroga agli articoli 90, 91 e 92 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, il prefetto, ricevuta la domanda, autorizza il richiedente a far affiggere all'albo pretorio del comune di nascita o di sua attuale residenza un avviso contenente il sunto della domanda. L'affissione deve avere la durata di dieci giorni consecutivi, trascorsi i quali il prefetto provvede sulla domanda con decreto di autorizzazione alla modificazione del cognome[608].

[606] A norma dell'articolo 89 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

[607] Nel caso di persona interdetta in via giudiziale, gli atti finalizzati all'esercizio dei diritti sono compiuti, nell'interesse della persona, dal tutore, previa autorizzazione del giudice tutelare; nel caso, invece, di persona beneficiaria di amministrazione di sostegno, il giudice tutelare dispone se tali atti possano essere compiuti dall'amministratore di sostegno ovvero dal beneficiario, con l'assistenza dell'amministratore di sostegno, ovvero se il beneficiario conservi per tali atti la capacità di agire.

[608] Alla modificazione del cognome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 94 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

QUINTA AREA TEMATICA

L'ESECUZIONE PENALE E LA RIPARAZIONE

1. GLI EFFETTI PENALI DELLA CONDANNA

1.1 La decadenza dalla responsabilità genitoriale e la sospensione dall'esercizio di essa

Art. 34 codice penale

La legge determina i casi nei quali la condanna importa la decadenza dalla responsabilità genitoriale.

La condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale importa la sospensione dall'esercizio di essa per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta.

La decadenza dalla responsabilità genitoriale importa anche la privazione di ogni diritto che al genitore spetti sui beni del figlio in forza della responsabilità genitoriale[609].

La sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale importa anche l'incapacità di esercitare, durante la sospensione, qualsiasi diritto che al genitore spetti sui beni del figlio.

Nelle ipotesi indicate, quando sia concessa la sospensione condizionale della pena, gli atti del procedimento vengono trasmessi al tribunale dei minorenni, che assume i provvedimenti più opportuni nell'interesse dei minori.

1.2 La decadenza dalla assegnazione dell'alloggio popolare

[609] Il secondo comma dell'articolo 34 codice penale costituisce una disposizione semanticamente e strutturalmente diversa da quella recata dal primo comma. Mentre quest'ultimo, infatti, abbina il diverso istituto della decadenza dalla responsabilità genitoriale all'esistenza di un'espressa previsione di legge dettata per ciascun caso, la sospensione della responsabilità genitoriale è ricollegata alla più generale clausola normativa di aver riportato condanna per un reato commesso con abuso della responsabilità genitoriale. La giurisprudenza ha sciolto il nodo interpretativo relativo a quali reati possano rientrare nel novero di quelli commessi abusando di tale responsabilità, tenendo presente che, dal punto di vista della disciplina privatistica, la responsabilità genitoriale determina il dovere di crescere i figli tenendo conto delle loro capacità, inclinazioni ed aspirazioni (cfr. articolo 316 codice civile). Specularmente, al venir meno del genitore a tali doveri consegue la decadenza da tale responsabilità (articolo 330 codice civile); mentre, quando la condotta non sia tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza, il giudice può adottare "*provvedimenti convenienti*" ad interrompere l'agire del genitore comunque pregiudizievole al figlio (articolo 333 codice civile). Il significato del concetto di abuso della responsabilità genitoriale è individuato in dottrina, proprio attraverso un richiamo all'articolo 330 codice civile, nell'uso abnorme dei poteri e nella violazione o inosservanza dei doveri inerenti alla responsabilità. Ebbene, per la giurisprudenza di legittimità, nella categoria dei reati commessi con abuso della responsabilità genitoriale, ai sensi dell'articolo 34, secondo comma, codice penale, possano essere inserite anche le fattispecie aggravate ai sensi dell'articolo 61, comma 11-*quinquies*, codice penale. Non soltanto, infatti, rispondono ad un canone comportamentale abusivo della responsabilità genitoriale le condotte di reato direttamente rivolte contro i figli minori (siano esse violente o solo moralmente vessatorie, maltrattanti ai sensi dell'articolo 572 codice penale ovvero persecutorie o idonee ad integrare altri e diversi delitti), ma anche quelle indirettamente rivolte contro di loro, che, colpendo pervicacemente e brutalmente l'altro genitore, li costringono ad assistere, secondo i parametri normativi dettati dall'articolo 61, comma 1, n. 11-*quinquies*, ad una violenza e sopraffazione destinate ad avere inevitabilmente conseguenze sulla loro crescita ed evoluzione psico-fisica, segnandone il carattere e la memoria. Sussiste abuso della responsabilità genitoriale non solo nel caso in cui la violenza assistita – per come declinata dalla giurisprudenza di legittimità – sia stata idonea a configurare di per sé una condotta di maltrattamenti ai danni dei minori, spettatori della violenza o della vessazione di un altro familiare, ma anche quando la violenza assistita sia configurata come aggravante di un reato commesso nei confronti di costui (Cass. pen., sez. V, 12 ottobre 2020, n. 34504; Cass. pen., sez. VI, 20 giugno 2024, n. 30624).

Art. 3-bis, decreto legge 14 agosto 2013, n. 93

In caso di condanna, anche non definitiva, o di c.d. patteggiamento per i reati, consumati o tentati, di cui agli articoli 564, 572, 575, 578, 582, 583, 584, 605, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quinquies*, 609-*sexies* e 609-*octies* del codice penale, commessi all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio, da unione civile o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto della coabitazione, anche in passato, con la vittima, il condannato assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica decade dalla relativa assegnazione; in tal caso le altre persone conviventi non perdono il diritto di abitazione e subentrano nella titolarità del contratto[610].

1.3 L'esclusione dalla pensione di reversibilità

Art. 1, legge 27 luglio 2011, n. 125

Non hanno diritto alla pensione di reversibilità o indiretta ovvero all'indennità *una tantum* i familiari superstiti che sono stati condannati, con sentenza passata in giudicato, per i delitti di cui agli articoli 575, 584 e 586 del codice penale in danno dell'iscritto o del pensionato.

Sono altresì sospesi dal diritto alla pensione di reversibilità o indiretta ovvero all'indennità *una tantum* il coniuge, anche legalmente separato, separato con addebito o divorziato, quando sia titolare di assegno di mantenimento o divorzile, nonché la parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, quando la parte stessa sia titolare di assegno, per i quali sia stato richiesto il rinvio a giudizio per l'omicidio volontario nei confronti dell'altro coniuge, anche legalmente separato o divorziato, ovvero dell'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, fino alla sentenza definitiva[611].

I figli minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti sono destinatari, senza obbligo di restituzione e per il solo periodo della sospensione, sino a quando sussistono i requisiti di legge per la titolarità in capo a loro del diritto allo stesso tipo di prestazione economica, della pensione di reversibilità o indiretta ovvero dell'indennità *una tantum* del genitore per il quale è stata formulata la richiesta di rinvio a giudizio per l'omicidio volontario dell'altro genitore.

Con la richiesta di rinvio a giudizio o di giudizio immediato per il delitto di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato o divorziato, o contro l'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1), e secondo comma, del codice penale, il pubblico ministero comunica senza ritardo all'istituto di previdenza l'imputazione, ai fini della sospensione dell'erogazione o del subentro dei figli nella titolarità della pensione di reversibilità o indiretta ovvero dell'indennità *una tantum*.

Quando pronuncia sentenza di condanna per il delitto di omicidio, aggravato ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1), e secondo comma, del codice penale, il giudice condanna al pagamento, in favore dei figli minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti, di una somma di denaro pari a quanto percepito dal condannato, a titolo di indennità

[610] Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, alla regolamentazione dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in conformità alla suddetta disposizione.

[611] In caso di passaggio in giudicato della sentenza di proscioglimento, sono dovuti gli arretrati dal giorno della maturazione del diritto.

una tantum ovvero a titolo di pensione di reversibilità o indiretta, sino alla data della sospensione.

2. GLI STRANIERI

2.1 L'affidamento dei minori

L'affidamento familiare è una misura volta a tutelare il minore in caso di difficoltà o di disagio temporaneo dei genitori e in funzione del superamento di tali situazioni, con conseguente ripristino del collocamento presso la famiglia d'origine[612].

Art. 4, legge 4 maggio 1983, n. 184

L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente in via esclusiva la responsabilità genitoriale, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni.

Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni. Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

Nel provvedimento deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile[613], dal tribunale per i minorenni, su richiesta del pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell'affidamento rechi grave pregiudizio al minore. A tal fine, prima del decorso del termine di durata dell'affidamento il servizio sociale segnala al pubblico ministero l'opportunità di richiederne la proroga.

L'affidamento familiare cessa con il decorso del termine indicato o con provvedimento della

[612] Cass. civ., sez. I, 11 giugno 2021, n. 16569.

[613] L'affidamento familiare dei minori non può essere prorogato *sine die*, poiché si tratta di una misura per natura temporanea, destinata a dare soluzione ad una situazione transitoria di difficoltà o di disagio della famiglia di origine, che mira al reinserimento del minore nel suo ambiente familiare, come si evince anche dal disposto dell'art. 4 della legge n. 184 del 1983, che prevede l'indicazione della sua presumibile sua durata e stabilisce tempi e modalità dell'eventuale proroga, senza che possa essere strumentalmente utilizzato per nascondere una diversa tipologia di affidamento, quale può essere l'affidamento a rischio giuridico o quello disposto in pendenza del giudizio di accertamento dello stato di abbandono (Cass. civ., sez. I, 10 novembre 2022, n. 33147).

stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

Qualora, durante un prolungato periodo di affidamento, il minore sia dichiarato adottabile, la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare, il tribunale per i minorenni, nel decidere sull'adozione, tiene conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria.

Qualora, a seguito di un periodo di affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia, è comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento.

Il giudice, ai fini delle decisioni, tiene conto anche delle valutazioni documentate dei servizi sociali, ascoltato il minore che ha compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore se capace di discernimento.

Nel caso di minore rimasto privo di un ambiente familiare idoneo a causa della morte del genitore, cagionata volontariamente dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, dal convivente o da persona legata al genitore stesso, anche in passato, da relazione affettiva, il tribunale competente, eseguiti i necessari accertamenti, provvede privilegiando la continuità delle relazioni affettive consolidatesi tra il minore stesso e i parenti fino al terzo grado. Nel caso in cui vi siano fratelli o sorelle, il tribunale provvede assicurando, per quanto possibile, la continuità affettiva tra gli stessi.

Su segnalazione del tribunale competente, i servizi sociali assicurano ai minori un adeguato sostegno psicologico e l'accesso alle misure di sostegno volte a garantire il diritto allo studio e l'inserimento nell'attività lavorativa.

Il giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto, sentiti il servizio sociale locale interessato ed il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, richiede, se necessario, al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore[614].

2.2 L'ingresso nel territorio dello Stato

Art. 4, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito, nel rispetto delle condizioni previste dal Codice frontiere Schengen istituito dal regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, allo straniero in possesso del passaporto o di un documento di viaggio equipollente in corso di validità, nonché del visto d'ingresso o dell'autorizzazione ai viaggi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 5), del regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, o di un permesso di soggiorno, ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002, del Consiglio, del 13 giugno 2002, anch'essi in corso di validità.

[614] Le disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di minori inseriti presso una comunità di tipo familiare o un istituto di assistenza pubblico o privato, ma decorsi dodici mesi il giudice verifica nel contraddittorio delle parti l'andamento del programma di assistenza, l'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza e l'opportunità della prosecuzione dell'inserimento.

Non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi i requisiti stabiliti dal testo unico sull'immigrazione o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressone dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di c.d. patteggiamento, per reati previsti dall'articolo 380, primo e secondo comma, del codice di procedura penale, per i reati di cui all'articolo 582, nel caso di cui al secondo comma, secondo periodo, e agli articoli 583-*bis* e 583-*quinquies* del codice penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite[615].

2.3 Il permesso di soggiorno

Art. 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente, che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati e in corso di validità o che siano della proroga del visto o in possesso di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all'Unione europea, nei limiti ed alle condizioni previsti da specifici accordi. Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici.

Nei casi di ricongiungimento familiare, la durata del permesso di soggiorno non può essere superiore a due anni; ciascun rinnovo non può superare la durata di tre anni.

Nel valutare la pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone ai fini dell'adozione del provvedimento di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari, si tiene conto anche di eventuali condanne per i reati previsti dagli articoli 380, primo e secondo comma, e 407, secondo comma, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero per i reati di immigrazione clandestina.

Art. 9, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo non può essere rilasciato agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Nel valutare la pericolosità si tiene conto anche dell'appartenenza dello straniero ad una delle categorie indicate dagli articoli 1, 4 e 16 del codice antimafia, ovvero di eventuali condanne anche non definitive, per i reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché, limitatamente ai delitti non colposi,

[615] Le condanne precludono tassativamente il rilascio, come il rinnovo, del permesso di soggiorno in favore del cittadino straniero senza la necessità di accertare in concreto la pericolosità sociale dell'interessato; si tratta di una scelta operata "*a monte*" dal legislatore, considerato il grave disvalore che viene attribuito ai reati in questione ai fini della tutela della sicurezza pubblica; tale automatismo espulsivo incontra un'eccezione allorché ricorrano gli eventuali legami familiari previsti dall'art. 29 testo unico dell'immigrazione con soggetti residenti in Italia, nel qual caso la valutazione comparativa dell'interesse alla sicurezza pubblica e di quello dello straniero alla tutela dei propri rapporti familiari è discrezionale e solo in questo caso viene valutata la durata della presenza in Italia dell'interessato (Cons. Stato, sez. III, 18 settembre 2023, n. 8374).

dall'articolo 381 del medesimo codice[616]. Ai fini dell'adozione di un provvedimento di diniego di rilascio del permesso di soggiorno, il questore tiene conto altresì della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero.

Nei confronti del titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, l'espulsione può essere disposta per gravi motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato dal Ministro dell'Interno, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Art. 18-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 558-*bis*, 572, 582, 583, 583-*bis*, 605, 609-*bis* e 612-*bis* del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, con il parere favorevole dell'autorità giudiziaria procedente ovvero su proposta di quest'ultima, rilascia un permesso di soggiorno per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza.

Si intendono per violenza domestica uno o più atti, gravi ovvero non episodici, 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.

Il medesimo permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza, dei servizi

[616] In materia di revoca del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo è consolidato l'indirizzo giurisprudenziale, costantemente seguito dai giudici amministrativi (Cons. Stato, sez. III, 23 luglio 2018, n. 4455; Cons. Stato, sez. III, 20 ottobre 2016, n. 4401; Cons. Stato, sez. III, 15 novembre 2016, n. 4708) secondo il quale, ai sensi dell'art. 9, quarto comma, testo unico immigrazione, il diniego e la revoca del permesso di soggiorno di lungo periodo non possono essere adottati per il solo fatto che lo straniero abbia riportato sentenze penali di condanna: al contrario, tali misure richiedono un giudizio di pericolosità sociale dello straniero e una motivazione articolata su più elementi, che tenga conto anche della durata del soggiorno sul territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato, tale da escludere ogni automatismo tra provvedimento sfavorevole e condanne penali (c.d. tutela rafforzata dei soggiornanti di lungo periodo). È altrettanto vero, tuttavia, che l'obbligo di motivazione, a fronte di reati particolarmente gravi (quale quello di cui all'articolo 609-*bis* codice penale), può riposare esclusivamente sulla peculiarità del fatto reato. È legittimo il provvedimento di diniego del questore che, in presenza di condanne per reati di particolare gravità, ai fini della pericolosità sociale, si sia limitato a sottolineare, ai fini del diniego, la particolare gravità dei reati senza spiegare perché gli interessi familiari fossero stati considerati subvalenti rispetto alla sicurezza dello Stato. La valutazione di pericolosità sociale in concreto è implicitamente ma univocamente riferita alla condanna definitiva per fatti incompatibili con i principi costituzionali che impongono alla Repubblica di garantire la libertà, la dignità e l'integrità fisica di ogni persona (cfr. Cons. Stato, sez. III, 26 febbraio 2020, n. 1415; Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2019, n. 8175; Cons. Stato, sez. III, 29 marzo 2019, n. 2083; Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1161; Cons. Stato, sez. III, 4 maggio 2018 n. 2654). L'essere l'interessato regolarmente soggiornante da anni non può assolutamente rappresentare né un elemento pregnante ai fini della prognosi di non reiterazione criminosa da parte dello straniero, né una condizione sufficiente a permettere allo stesso di continuare a permanere nel territorio nazionale, in quanto tale interesse cede di fronte alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (Cass. Pen., sez. III, 28 luglio 2022, n. 6638).

sociali territoriali o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza[617].

Il permesso di soggiorno è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dai servizi sociali, o comunque accertata dal questore, ovvero quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

Nei confronti dello straniero condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di c.d. patteggiamento, per uno dei delitti commessi in ambito di violenza domestica, possono essere disposte la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione.

Art. 15, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Fuori dei casi previsti dal codice penale, il giudice ordina l'espulsione dello straniero che sia condannato per taluno dei delitti previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, sempre che risulti socialmente pericoloso.

Della emissione del provvedimento di custodia cautelare o della definitiva sentenza di condanna ad una pena detentiva nei confronti di uno straniero proveniente da Paesi extracomunitari viene data tempestiva comunicazione al questore ed alla competente autorità consolare al fine di avviare la procedura di identificazione dello straniero e consentire, in presenza dei requisiti di legge, l'esecuzione della espulsione subito dopo la cessazione del periodo di custodia cautelare o di detenzione.

3. L'ESECUZIONE PENALE E LA RIEDUCAZIONE

3.1 Il divieto di concessione dei benefici penitenziari

Art. 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354

L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 583-*quinquies*, 600-bis, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinquies*, 609-*bis* , 609-ter, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 609-*undecies* del codice penale solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno anche con la partecipazione dei professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica, nonché di mediatori culturali e interpreti[618]. Le disposizioni si applicano in

[617] In tal caso la sussistenza degli elementi e delle condizioni legittimanti è valutata dal questore sulla base della relazione redatta dai medesimi servizi sociali. Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno è comunque richiesto il parere dell'autorità giudiziaria competente.

[618] La previsione dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater* – da cui dipende la preclusione prevista dall'art. 656, comma 9, lett. a), c.p.p. –, secondo cui i benefici penitenziari possono essere concessi ai detenuti o internati per il delitto previsto dall'art. 609-*quater* c.p. (e per gli altri reati sessuali considerati dal menzionato comma 1–*quater*) solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno, è conforme ai parametri costituzionali: la fissazione di un tempo minimo di osservazione, maggiore rispetto a quello previsto per gli altri condannati, è volta ad assicurare una verifica completa della personalità del reo e l'adeguata valutazione del suo percorso riabilitativo e rieducativo, in piena armonia con le finalità di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., la cui compromissione è dunque manifestamente da escludere (Cass. pen., sez. I, 22 giugno 2020, n. 23822). Il giudizio favorevole alla concessione dei benefici deve essere espresso esclusivamente sulla base dell'osservazione scientifica della personalità, svolta per un anno e condotta collegialmente, che non ammette equipollenti, in quanto solo tale valutazione consente il superamento della presunzione di pericolosità prevista per determinate categorie di delitti (v., in particolare, Cass. pen., sez. I, 7 novembre 2018, n. 12138 che ha escluso l'equiparabilità alla predetta osservazione

ordine al delitto previsto dall'articolo 609-*bis* del codice penale salvo che risulti applicata la circostanza attenuante della minore gravità.

Ai fini della concessione dei benefici ai detenuti e internati per i delitti di cui agli articoli 583-*quinquies*, 600-*bis*, 600-*ter*, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*undecies* del codice penale, nonché agli articoli 609-*bis* e 609-*octies* del medesimo codice, se commessi in danno di persona minorenne, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza valuta la positiva partecipazione al programma di riabilitazione specifica.

3.2 Il trattamento psicologico per i condannati per violenza sessuale, maltrattamenti e stalking

Art. 13-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354

Le persone condannate per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*undecies* del codice penale, nonché agli articoli 572, 583-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*octies* e 612-*bis* del medesimo codice, se commessi in danno di persona minorenne, possono sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno. La partecipazione a tale trattamento è valutata ai fini della concessione dei benefici penitenziari.

Le persone condannate per tali delitti possono essere ammesse a seguire percorsi di reinserimento nella società e di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati, organizzati previo accordo tra i suddetti enti o associazioni e gli istituti penitenziari.

3.3 La giustizia riparativa

Art. 15-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354

In qualsiasi fase dell'esecuzione, l'autorità giudiziaria può disporre l'invio dei condannati e degli internati, previa adeguata informazione e su base volontaria, ai programmi di giustizia riparativa[619].

---

scientifica dei colloqui psicologici somministrati al detenuto mentre era sottoposto a custodia cautelare per il reato di cui alla pena in espiazione, in quanto esclusivamente volti a supportare il medesimo nella carcerazione e non a delinearne la personalità rispetto al reato). Con sentenza n. 33 del 15 febbraio 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che i benefici di cui al comma 1 possono essere concessi al condannato per i delitti di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*ter* codice penale (violenza sessuale e violenza sessuale aggravata) solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno.

[619] La giustizia riparativa ha trovato una prima definizione espressa nei *Basic principles on the use of restorative justice in criminal matters* elaborati dalle Nazioni Unite il 4 luglio 2002, in cui si afferma che i percorsi di giustizia riparativa implicano che vittima e autore del reato, nonché, laddove opportuno, ogni altro soggetto o membro della comunità interessata alla commissione dell'illecito partecipino congiuntamente e attivamente alla ricerca di una soluzione alle conseguenze prodotte dall'illecito, generalmente con l'aiuto di un facilitatore. In quella stessa sede è stato inoltre sancito come i programmi di giustizia riparativa possano includere la mediazione, la conciliazione, il *conferencing ed i sentencing circles*. In linea con le definizioni dei *Basic principles*, la Direttiva 2012/29/UE – che ha sostituito, lo si rammenta, la decisione quadro 2001/220/GAI – contiene norme minime in grado di assicurare alle vittime di reato adeguati livelli di tutela e assistenza, sia nelle fasi di accesso e partecipazione al procedimento penale, sia al di fuori e indipendentemente da esso. Oltre al rafforzamento del diritto della vittima all'informazione, del diritto di comprendere e ad essere compresi, di essere ascoltati nel processo e di usufruire di eventuali misure di protezione, la Direttiva (art. 8)

La partecipazione al programma di giustizia riparativa e l'eventuale esito riparativo sono valutati ai fini dell'assegnazione al lavoro all'esterno, della concessione dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione, nonché della liberazione condizionale. Non si tiene conto, in ogni caso, della mancata effettuazione del programma, dell'interruzione dello stesso o del mancato raggiungimento di un esito riparativo.

3.4 Il lavoro di pubblica utilità

Art. 20-*ter*, legge 26 luglio 1975, n. 354

I detenuti e gli internati possono chiedere di essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative.

La partecipazione ai progetti può consistere in attività da svolgersi a favore di amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, aziende sanitarie locali, enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, sulla base di apposite convenzioni[620]. Le attività relative ai progetti possono svolgersi anche all'interno degli istituti penitenziari e non possono in alcun caso avere ad oggetto la gestione o l'esecuzione dei servizi d'istituto.

Le attività indicate possono essere organizzate dall'amministrazione penitenziaria anche affidando la direzione tecnica a persone estranee all'amministrazione.

La partecipazione a progetti di pubblica utilità deve svolgersi con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei condannati e degli internati.

I detenuti e gli internati per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste non possono essere assegnati a prestare la propria attività all'esterno dell'istituto.

I detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro di pubblica utilità svolto all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi dalla legge sull'ordinamento

---

impone agli Stati membri di dare accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e, per un congruo periodo di tempo, anche dopo il procedimento penale.
La Direttiva fornisce (art. 2) la definizione di giustizia riparativa come "*qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale*". La Direttiva (art. 12) prevede, inoltre, che gli Stati membri adottino misure che assicurino alla vittima accesso a servizi di giustizia riparativa sicuri e competenti; che gli Stati membri facilitino il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo misure che proteggano le vittime dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni, applicabili in caso di ricorso a eventuali servizi di giustizia riparativa. In base alla Direttiva, l'accesso a tali servizi deve avvenire almeno in presenza delle seguenti condizioni: a) si ricorre ai servizi di giustizia riparativa soltanto se sono nell'interesse della vittima, in base ad eventuali considerazioni di sicurezza, e se sono basati sul consenso libero e informato, che può essere revocato in qualsiasi momento: b) prima di acconsentire a partecipare al procedimento di giustizia riparativa, la vittima riceve informazioni complete e obiettive in merito al procedimento stesso e al suo potenziale esito, così come informazioni sulle modalità di controllo dell'esecuzione di un eventuale accordo; c) l'autore del reato ha riconosciuto i fatti essenziali del caso; d) ogni accordo è raggiunto volontariamente e può essere preso in considerazione in ogni eventuale procedimento penale ulteriore; e) le discussioni non pubbliche che hanno luogo nell'ambito di procedimenti di giustizia riparativa sono riservate e possono essere successivamente divulgate solo con l'accordo delle parti o se lo richiede il diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico.

[620] Stipulate ai sensi dell'articolo 47, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.

penitenziario. Se si tratta di detenuti e internati per un delitto ostativo, per l'assegnazione al lavoro di pubblica utilità svolto all'esterno il magistrato di sorveglianza tiene prioritariamente conto delle esigenze di prevenire il pericolo di commissione di altri reati, della natura del reato commesso, della condotta tenuta, nonché del significativo rapporto tra la pena espiata e la pena residua.

3.4.1 Il lavoro all'esterno

Art. 21, legge 26 luglio 1975, n. 354

I detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario. Tuttavia, se si tratta di persona condannata alla pena della reclusione per un delitto ostativo, l'assegnazione al lavoro all'esterno può essere disposta dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e, comunque, di non oltre cinque anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni.

I detenuti e gli internati assegnati al lavoro all'esterno sono avviati a prestare la loro opera senza scorta, salvo che essa sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza. Gli imputati sono ammessi al lavoro all'esterno previa autorizzazione della competente autorità giudiziaria.

Quando si tratta di imprese private, il lavoro deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui il detenuto o l'internato è assegnato, la quale può avvalersi a tal fine del personale dipendente e del servizio sociale.

Per ciascun condannato o internato il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno diviene esecutivo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza.

I detenuti e gli internati possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi. L'attività è in ogni caso svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei detenuti e degli internati. Sono esclusi da tali previsioni i detenuti e gli internati per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste[621].

3.4.2 I permessi premio

Art. 30-*ter*, legge 26 luglio 1975, n. 354

Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta[622] e che non risultano socialmente pericolose, il magistrato di sorveglianza, sentito il direttore dell'istituto, può concedere permessi premio di durata non superiore ogni volta a quindici giorni per consentire di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. La durata dei permessi non può superare complessivamente quarantacinque giorni in ciascun anno di espiazione.

Per i condannati minori di età la durata dei permessi premio non può superare ogni volta i trenta giorni e la durata complessiva non può eccedere i cento giorni in ciascun anno di espiazione.

[621] Si applicano, in quanto compatibili, le modalità previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

[622] Ai fini del riconoscimento dei permessi premio, oltre al requisito della regolare condotta, è necessaria l'assenza di pericolosità sociale del detenuto, sicché rileva, in senso negativo, la mancata rivisitazione critica del pregresso comportamento deviante (Cass. pen., sez. I, 29 novembre 2023, n. 435).

L'esperienza dei permessi premio è parte integrante del programma di trattamento e deve essere seguita dagli educatori e assistenti sociali penitenziari in collaborazione con gli operatori sociali del territorio.

La concessione dei permessi è ammessa: a) nei confronti dei condannati all'arresto o alla reclusione non superiore a quattro anni anche se congiunta all'arresto; b) nei confronti dei condannati alla reclusione superiore a quattro anni, salvo quanto previsto dalla lettera c), dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena; c) nei confronti dei condannati alla reclusione per taluno dei delitti ostativi, dopo l'espiazione di almeno metà della pena e, comunque, di non oltre dieci anni; d) nei confronti dei condannati all'ergastolo, dopo l'espiazione di almeno dieci anni.

Nei confronti dei soggetti che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, la concessione è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto.

La condotta dei condannati si considera regolare quando i soggetti, durante la detenzione, hanno manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali.

3.4.3 La detenzione domiciliare

Art. 47-*ter*, legge 26 luglio 1975, n. 354

La pena della reclusione per qualunque reato, ad eccezione di quelli previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, e dagli articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale, dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e dall'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, può essere espiata nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza ed accoglienza, quando trattasi di persona che, al momento dell'inizio dell'esecuzione della pena, o dopo l'inizio della stessa, abbia compiuto i settanta anni di età purché non sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza né sia stato mai condannato con l'aggravante della recidiva.

La pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza ovvero, nell'ipotesi di cui alla lettera a), in case famiglia protette, quando trattasi di: a) donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente; b) padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni dieci con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole; c) persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali; d) persona di età superiore a sessanta anni, se inabile anche parzialmente; e) persona minore di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

La detenzione domiciliare può essere applicata per l'espiazione della pena detentiva inflitta in misura non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, indipendentemente dalle condizioni appena indicate quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo

che il condannato commetta altri reati. La disposizione non si applica ai condannati per i reati ostativi. La detenzione domiciliare è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione delle misure.

3.4.4 La semilibertà

Art. 50, legge 26 luglio 1975, n. 354

Possono essere espiate in regime di semilibertà[623] la pena dell'arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale.

Fuori da questi casi, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena ovvero, se si tratta di condannato per taluno dei delitti ostativi, di almeno due terzi di essa. L'internato può esservi ammesso in ogni tempo. Per il computo della durata delle pene non si tiene conto della pena pecuniaria inflitta congiuntamente a quella detentiva.

L'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo avere espiato almeno venti anni di pena[624].

3.5 Il collaboratore di giustizia

Art. 58-*ter*, legge 26 luglio 1975, n. 354

I limiti di pena previsti dalle disposizioni in relazione alle persone condannate per taluno dei delitti ostativi, non si applicano a coloro che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

Le condotte indicate sono accertate dal tribunale di sorveglianza, assunte le necessarie informazioni e sentito il pubblico ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione.

3.6 Le particolari modalità di controllo nella esecuzione della detenzione domiciliare

Art. 58-*quinquies*, legge 26 luglio 1975, n. 354

Nel disporre la detenzione domiciliare, il magistrato o il tribunale di sorveglianza possono prescrivere procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di polizia abbiano l'effettiva disponibilità. Allo stesso modo può provvedersi nel corso dell'esecuzione della misura. Si

[623] Ai fini dell'applicazione della misura alternativa della semilibertà, sono richieste due distinte indagini, l'una delle quali concernente i risultati del trattamento individualizzato e l'altra relativa all'esistenza delle condizioni che garantiscono un graduale reinserimento del detenuto nella società ed implicanti la presa di coscienza, attraverso l'analisi delle negative esperienze del passato e la riflessione critica proiettata verso il ravvedimento (Cass. pen., sez. I, 25 ottobre 2023, n. 197).

[624] Se l'ammissione alla semilibertà riguarda una detenuta madre di un figlio di età inferiore a tre anni, essa ha diritto di usufruire della casa per la semilibertà di cui all'ultimo comma dell'art. 92 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431

applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale (c.d. braccialetto elettronico).

3.7 La cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto

Art. 73, legge 26 luglio 1975, n. 354

Presso la direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena è costituita la cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto.

La cassa ha personalità giuridica, è amministrata con le norme della contabilità di Stato e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato[625].

Il patrimonio della cassa è costituito, oltre che dai lasciti, donazioni o altre contribuzioni, dalle somme costituenti le differenze fra mercede e remunerazione.

I fondi della cassa sono destinati a soccorrere e ad assistere le vittime che a causa del delitto si trovino in condizioni di comprovato bisogno.

3.8 I consigli di aiuto sociale

Art. 74, legge 26 luglio 1975, n. 354

Nel capoluogo di ciascun circondario è costituito un consiglio di aiuto sociale, presieduto dal presidente del tribunale o da un magistrato da lui delegato, e composto dal presidente del tribunale dei minorenni o da un altro magistrato da lui designato, da un magistrato di sorveglianza, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un funzionario dell'amministrazione civile dell'interno designato dal prefetto, dal sindaco o da un suo delegato, dal medico provinciale, dal dirigente dell'ufficio provinciale del lavoro, da un delegato dell'ordinario diocesano, dai direttori degli istituti penitenziari del circondario. Ne fanno parte, inoltre, sei componenti nominati dal presidente del tribunale fra i designati da enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale.

Il consiglio di aiuto sociale ha personalità giuridica, è sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. I componenti del consiglio di aiuto sociale prestano la loro opera gratuitamente.

Art. 75, legge 26 luglio 1975, n. 354

Il consiglio di aiuto sociale svolge le seguenti attività: 1) cura che siano fatte frequenti visite ai liberandi, al fine di favorire, con opportuni consigli e aiuti, il loro reinserimento nella vita sociale; 2) cura che siano raccolte tutte le notizie occorrenti per accertare i reali bisogni dei liberandi e studia il modo di provvedervi, secondo le loro attitudini e le condizioni familiari; 3) assume notizie sulle possibilità di collocamento al lavoro nel circondario e svolge, anche a mezzo del comitato, opera diretta ad assicurare una occupazione ai liberati che abbiano o stabiliscano residenza nel circondario stesso; 4) organizza, anche con il concorso di enti o di privati, corsi di addestramento e attività lavorative per i liberati che hanno bisogno di integrare la loro preparazione professionale e che non possono immediatamente trovare lavoro; promuove altresì la frequenza dei liberati ai

[625] La cassa è amministrata da un consiglio composto: 1) dal direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena, presidente; 2) da un rappresentante dell'allora Ministero del Tesoro; 3) da un rappresentante del Ministero dell'Interno. Le funzioni di segretario sono esercitate dal direttore dell'ufficio della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, competente per l'assistenza. Nessuna indennità o retribuzione è dovuta alle persone suddette.

normali corsi di addestramento e di avviamento professionale predisposti dalle regioni; 5) cura il mantenimento delle relazioni dei detenuti e degli internati con le loro famiglie; 6) segnala alle autorità e agli enti competenti i bisogni delle famiglie dei detenuti e degli internati, che rendono necessari speciali interventi; 7) concede sussidi in denaro o in natura; 8) collabora con i competenti organi per il coordinamento dell'attività assistenziale degli enti e delle associazioni pubbliche e private nonché delle persone che svolgono opera di assistenza e beneficenza diretta ad assicurare il più efficace e appropriato intervento in favore dei liberati e dei familiari dei detenuti e degli internati.

Art. 76, legge 26 luglio 1975, n. 354

Il consiglio di aiuto sociale presta soccorso, con la concessione di sussidi in natura o in denaro, alle vittime del delitto e provvede all'assistenza in favore dei minorenni orfani a causa del delitto.

Art. 77, legge 26 luglio 1975, n. 354

Al fine di favorire l'avviamento al lavoro dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena, presso ogni consiglio di aiuto sociale è istituito il comitato per l'occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale[626].

3.9 Gli assistenti volontari

Art. 78, legge 26 luglio 1975, n. 354

L'amministrazione penitenziaria può, su proposta del magistrato di sorveglianza, autorizzare persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al a sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale. Gli assistenti volontari possono cooperare nelle attività culturali e ricreative dell'istituto sotto la guida del direttore, il quale ne coordina l'azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento. L'attività non può essere retribuita. Gli assistenti volontari possono collaborare coi centri di servizio sociale per l'affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie.

3.10 La sospensione condizionata della esecuzione della parte finale della pena detentiva

Art. 1, legge 1° agosto 2003, n. 207

Nei confronti del condannato che ha scontato almeno la metà della pena detentiva è sospesa per la parte residua la pena nel limite di due anni.

La sospensione dell'esecuzione della pena può essere disposta una sola volta, tenendo conto della pena determinata ai sensi dell'articolo 663 del codice di procedura penale, decurtata della parte di pena per la quale è stato concesso il beneficio della liberazione anticipata.

La sospensione non si applica, per quanto qui interessa, quando la pena è conseguente alla

[626] Di tale comitato, presieduto dal presidente del consiglio di aiuto sociale o da un magistrato da lui delegato, fanno parte quattro rappresentanti rispettivamente dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato locale, designati dal presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei prestatori di opera, designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, un rappresentante dei coltivatori diretti, il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, un impiegato della carriera direttiva dell'amministrazione penitenziaria e un assistente sociale del centro di servizio sociale. I componenti del comitato sono nominati dal presidente del consiglio di aiuto sociale. Il comitato delibera con la presenza di almeno cinque componenti.

condanna per i reati indicati dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, e dagli articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale nonché dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

4. I PERCORSI DI TRATTAMENTO DEL CONDANNATO

4.1 I centri per il recupero degli uomini autori di violenza domestica e di genere

Art. 1, legge 30 dicembre 2021, n. 234

I centri per il recupero degli uomini autori di violenza domestica e di genere possono essere costituiti da: a) enti locali, in forma singola o associata; b) associazioni il cui scopo sociale preveda il recupero degli uomini autori di violenza domestica e di genere, che abbiano al loro interno competenze specifiche in materia di violenza di genere e recupero degli uomini autori di violenza, con personale specificamente formato; c) soggetti di cui alle lettere a) e b), di concerto o d'intesa tra loro o in forma consorziata.

I centri per il recupero degli uomini autori di violenza domestica operano in maniera integrata con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali, tenendo al contempo conto delle necessità fondamentali per la protezione delle persone che subiscono violenza, anche qualora svolgano funzioni di servizi specialistici.

La Divisione anticrimine della questura di Milano, nel 2018, ha sottoscritto con il Centro italiano per la promozione e la mediazione (CIPM), il Protocollo Zeus, un'intesa in materia di atti persecutori e maltrattamenti che ha lo scopo di intercettare le condotte a rischio. Il nome del progetto evoca il primo maltrattante (noto) della storia. Il trattamento è volto al miglioramento della gestione delle emozioni, nella convinzione che intervenire all'inizio della spirale della violenza è determinante per prevenire la degenerazione dei primi atti, affinché colui che li ha commessi possa fermarsi prima. Il protocollo prevede una sinergia particolare tra operatori della questura e del CIPM coinvolti nell'intervento di prevenzione. Il questore, ammonita la persona, la invita formalmente a prendere contatto con gli operatori del CIPM per accedere ad un percorso – gratuito – di riflessione sulle sue condotte moleste, per esempio sulla difficoltà nel controllo della rabbia.

Il protocollo garantisce una risposta precoce, integrata e su più livelli, alla violenza domestica; questo implica che l'autore di violenza domestica o *stalking*, che viene ammonito, sia immediatamente preso in carico dall'équipe del CIPM per un trattamento clinico/criminologico. Contemporaneamente, a chi ha subito atti violenti o persecutori verranno indicati i centri specializzati presenti sul territorio. Seguendo questo iter possono essere raggiunti numerosi obiettivi: prevenire la violenza di genere attraverso l'invio precoce al trattamento per le persone ammonite; produrre, attraverso il trattamento, cambiamenti nei soggetti ammoniti, allo scopo di sospendere gli atti violenti e persecutori; creare una forte rete e di partenariati tra Forze dell'Ordine e altri enti del territorio, che consentirà un aumento dei soggetti ammoniti che accedono precocemente a un percorso di trattamento; proteggere le vittime attraverso l'accesso ai servizi specialistici; far conoscere i propri diritti a chi subisce atti persecutori e migliorarne i sentimenti percepiti di sicurezza e benessere; creare una rete di professionisti qualificati sul territorio[627].

[627] ENABLE Early Network-based Action againstviolentBehaviours to Leverage victim Empowerment, *https://www.cipm.it/2021/04/29/enable/*.

Sulla scia del progetto pilota del Protocollo Zeus siglato nel 2018 dalla questura di Milano, sono stati poi sottoscritti progetti simili su tutto il territorio nazionale. Tra le questure che hanno avviato il protocollo sono state effettuate verifiche dei risultati ottenuti che confermano la validità in termini di riduzione della recidiva, a dimostrazione che l'attenzione e gli interventi preventivi rivolti all'autore di violenza sono indispensabili e si collocano in rapporto di complementarità rispetto a quelli effettuati a sostegno delle vittime[628].

Con il protocollo Zeus, infatti, oltre all'azione inibitoria rispetto alla reiterazione di determinati comportamenti, per i quali viene adottato l'ammonimento del questore, si aggiunge un ulteriore strumento, che prevede, per l'autore delle condotte censurate, di intraprendere, facoltativamente, un percorso di rieducazione, con il sostegno di un'equipe specializzata che lo potrà aiutare a prendere consapevolezza del disvalore sociale e della lesività degli atteggiamenti prevaricatori, riducendo così il rischio di recidiva. In sintesi, una collaborazione sinergica per favorire la presa in carico della persona ammonita e la verifica degli esiti delle attività poste in essere, nella consapevolezza che gli interventi preventivi rivolti all'autore delle violenze non possono che rafforzare la tutela e il sostegno delle vittime di violenza[629].

[628] Protocollo Zeus, *https://www.poliziadistato.it/articolo/protocollo-zeus.*
[629] Questura di Potenza, *https://questure.poliziadistato.it/it/Potenza/articolo/1306654b7c9aecf69983929120*.

LA DIRETTIVA SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA: VERSO UN TESTO UNICO EUROPEO?

1. L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

1.1 Premessa

La parità tra donne e uomini e la non discriminazione sono valori e diritti fondamentali dell'Unione europea sanciti rispettivamente dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dagli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La violenza contro le donne e la violenza domestica minacciano tali valori e diritti, minano il diritto di donne, ragazze e bambine all'uguaglianza in ogni ambito di vita e impediscono loro di partecipare alla vita sociale e professionale su un piano di parità con gli uomini.

Un'azione risoluta dell'Unione europea contro gli atti di violenza di genere è dunque essenziale per garantire i valori e i diritti fondamentali della parità tra donne e uomini e della non discriminazione.

Alla luce delle specificità connesse ai reati di violenza contro le donne e di violenza domestica, è necessario stabilire un complesso di norme che affrontino il problema persistente della violenza contro le donne e della violenza domestica in modo mirato e rispondano alle esigenze specifiche delle vittime di violenza. Le disposizioni vigenti a livello dell'Unione e nazionale si sono rivelate purtroppo insufficienti a combattere e prevenire efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica.

In particolare, le Direttive 2011/36/UE3 e 2011/93/UE4 del Parlamento europeo e del Consiglio vertono essenzialmente su forme specifiche di tale violenza, mentre la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce il quadro generale per le vittime di reato, contemplando alcune garanzie per le vittime; tuttavia, si tratta di direttive che non affrontano concretamente le esigenze connesse al contrasto del fenomeno della violenza di genere.

Al fine di adottare delle misure più incisive in materia, l'8 marzo 2022 la Commissione europea ha proposto una nuova direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che mirasse a garantire un livello minimo di protezione da tale forma di violenza all'interno di tutto il territorio europeo.

Il 6 febbraio 2024 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sul testo della direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica[630].

Il 24 maggio 2024 è stata approvata in va definitiva e pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea la Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica; gli Stati membri

[630] Violenza contro le donne: il Consiglio e il Parlamento europeo raggiungono un accordo su una direttiva UE, comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/06/violence-against-women-council-and-european-parliament-reach-deal-on-eu-law/*.

hanno tre anni di tempo dalla sua entrata in vigore per recepirla nel diritto nazionale[631].

Scopo dichiarato della Direttiva è quello di "*fornire un quadro giuridico generale in grado di prevenire e combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione. A tal fine essa rafforza e introduce misure in relazione a: la definizione dei reati e delle pene irrogabili, la protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia, l'assistenza alle vittime, una migliore raccolta di dati, la prevenzione, il coordinamento e la cooperazione*" (Considerando 1)[632].

Con tale intervento, l'Unione sostiene gli impegni internazionali assunti dagli Stati membri per combattere e prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e, ove pertinente, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e la convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, firmata a Ginevra il 21 giugno 2019.

La nuova Direttiva prevede misure tese a prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica e definisce norme per la protezione delle vittime di tali reati. Tra le novità più rilevanti, in particolare, merita di essere ricordato l'obbligo per i Paesi dell'UE di configurare come reati le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati e la violenza *online* (come la condivisione non consensuale di immagini intime), con indicazione della pena minima che deve essere rispettata dagli ordinamenti nazionali. Si prevede anche un elenco di circostanze aggravanti – quali commettere il reato nei confronti di un minore, di un coniuge o partner o di un ex coniuge o partner, di un rappresentante pubblico, di un giornalista o di un difensore dei diritti umani – che comportano sanzioni più severe.

La Direttiva contiene poi norme dettagliate sulle misure di assistenza e protezione che gli Stati membri devono fornire alle vittime in tutte le diverse fasi del procedimento penale, stabilendo che l'assistenza deve essere offerta alle vittime di violenza a prescindere dall'eventuale presentazione della denuncia. Altro tema fondamentale della Direttiva è quello che riguarda la formazione dei professionisti (dai sanitari, all'autorità giudiziaria, ai media).

1.2 La finalità

Come anticipato, scopo della Direttiva è quello di fornire un quadro giuridico in grado di prevenire e combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione e creare un sistema di tutela omogeneo all'interno di tutto il territorio europeo.

E poiché tale obiettivo non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti delle misure previste, può essere conseguito meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE; la Direttiva, dunque, si limita a stabilire quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in

[631] Lotta alla violenza contro le donne: il Consiglio adotta il primo atto legislativo dell'UE, comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/07/council-adopts-first-ever-eu-law-combating-violence-against-women/*.

[632] *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385&qid=1717609447986.*

ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

La Direttiva stabilisce dunque norme minime e gli Stati membri sono pertanto liberi di adottare o mantenere in vigore norme di diritto penale più rigorose per quanto riguarda la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di violenza contro le donne; per quanto riguarda le disposizioni sui diritti delle vittime, gli Stati membri possono introdurre o mantenere in vigore norme più rigorose, comprese norme che assicurino un maggiore grado di tutela e assistenza (Considerando 91 della Direttiva).

Dopo aver ricordato che la violenza contro le donne è una manifestazione persistente della discriminazione strutturale nei confronti delle donne, derivante da rapporti di potere storicamente iniqui tra donne e uomini, radicata nei ruoli, nei comportamenti, nelle attività e negli attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini, il legislatore europeo dichiara espressamente di auspicare che nell'attuazione della Direttiva si tenga conto di una prospettiva sensibile alla dimensione di genere (Considerando 10 della direttiva).

2. L'AMBITO DI APPLICAZIONE

2.1 La nozione di «vittima»

Le misure stabilite dalla Direttiva sono concepite per rispondere alle esigenze specifiche delle donne, delle ragazze e delle bambine, in quanto, come confermano dati e studi, sono vittime per antonomasia delle forme di violenza ivi contemplate, segnatamente la violenza contro le donne[633] e la violenza domestica[634].

Tuttavia, il Considerando 12 della Direttiva precisa che anche altre persone sono oggetto di queste forme di violenza e dovrebbero quindi beneficiare delle stesse misure di tutela. Il termine "*vittima*", pertanto, dovrebbe riferirsi a chiunque, indipendentemente dal genere, e, salvo diversa indicazione, tutte le vittime dovrebbero beneficiare dei diritti connessi alla protezione delle vittime nonché dell'accesso alla giustizia, dell'assistenza alle vittime e delle misure preventive.

Nel definire il concetto di vittima, difatti, l'articolo 2 della Direttiva precisa, alla lettera c), che per "*vittima*" debba intendersi la persona che, indipendentemente dal genere, ha subito un danno causato direttamente da violenza contro le donne o violenza domestica, compresi i minori che hanno subito un danno perché sono stati testimoni di violenza domestica.

Assistere ad atti di violenza domestica può essere devastante per i minori, in ragione della loro vulnerabilità.

I minori che assistono ad atti di violenza domestica commessi all'interno della famiglia o del

[633] Per violenza contro le donne si intende qualsiasi atto di violenza di genere perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché donne, ragazze o bambine, o che colpisce le donne, le ragazze o le bambine in modo sproporzionato, che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata (art. 2, primo comma, lett. a).

[634] Per violenza domestica si intende 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 (art. 2, primo comma, lett. b).

nucleo familiare subiscono generalmente un danno psicologico ed emotivo diretto che incide sul loro sviluppo e sono a maggior rischio di soffrire di malattie fisiche e mentali, sia a breve che a lungo termine. Riconoscere che i minori che hanno subito un danno diretto in quanto testimoni di atti di violenza domestica sono a loro volta vittime costituisce un passo importante per tutelare coloro che soffrono a causa della violenza.

È di fondamentale importanza garantire alle vittime l'accesso ai propri diritti prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale, in funzione delle loro esigenze. L'assistenza e il sostegno alle vittime devono essere prestati per tutto il tempo del procedimento penale[635].

3. Le condotte criminose

3.1 Gli obblighi di tutela penale

Le disposizioni della Direttiva afferenti ai diritti delle vittime si applicano a tutte le vittime di condotte criminose identificate in atti di violenza contro le donne o violenza domestica, penalmente rilevanti ai sensi del diritto dell'Unione o nazionale.

Tali condotte criminose includono i reati definiti nella Direttiva stessa, vale a dire le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati, la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato, lo *stalking* e le molestie *online*, il *cyberflashing*, l'istigazione alla violenza o all'odio *online*, e le condotte criminose contemplate da altri atti giuridici dell'Unione, in particolare dalle Direttive 2011/36/UE e 2011/93/UE.

Nella definizione di violenza contro le donne rientrano infine alcuni reati previsti dagli ordinamenti nazionali: si pensi, ad esempio, al femminicidio, allo stupro, alle molestie sessuali, all'abuso sessuale, allo *stalking*, ai matrimoni precoci, all'aborto forzato, alla sterilizzazione forzata e a diverse forme di violenza *online*, come le molestie sessuali *online* e il *cyberbullismo* (Considerando 9 della Direttiva).

Tra le novità più significative della Direttiva vi è la configurazione di fattispecie di reato all'interno di tutto il territorio dell'UE (quali, per l'appunto, le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati, la condivisione non consensuale di immagini intime, lo *stalking online*, le molestie *online* e l'istigazione alla violenza o all'odio *online*).

In particolare, il capo II della Direttiva è dedicato ai reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica.

3.1 Le mutilazioni genitali femminili

Le mutilazioni genitali femminili vengono definite dal Considerando 15 come una pratica vessatoria e di sfruttamento riguardante gli organi sessuali di una donna, ragazza o bambina, attuata

[635] Ad esempio, se sono ancora necessarie cure mediche per far fronte alle gravi conseguenze fisiche o psicologiche della violenza oppure se è a rischio l'incolumità della vittima, in particolare a causa di dichiarazioni rese dalla stessa in sede processuale.

allo scopo di mantenere e affermare il dominio su tale donna, ragazza o bambina e di esercitare un controllo sociale sulla sua sessualità. Sono a volte praticate nel contesto di matrimoni infantili forzati o di violenza domestica. Possono rientrare tra le pratiche tradizionali cui alcune comunità sottopongono i membri di sesso femminile. Come tali andrebbero intese le pratiche mutilative attuate per motivi non medici, che causano un danno irreparabile e permanente alle vittime. Le mutilazioni genitali femminili provocano danni psicologici e sociali, che incidono gravemente sulla qualità della vita della vittima[636].

A norma dell'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), una direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Tuttavia, data la particolare natura del reato di mutilazione genitale femminile e la necessità di garantire la protezione delle vittime che ne subiscono un danno specifico, si prevede che detto reato debba essere oggetto di norme specifiche di diritto penale degli Stati membri.

In particolare, ai sensi dell'articolo 3 della Direttiva, gli Stati membri devono prevedere come reato le seguenti condotte intenzionali: a) l'escissione, l'infibulazione o altra mutilazione della totalità o di parte delle grandi labbra o delle piccole labbra vaginali o del clitoride; b) il costringere o l'indurre una donna, ragazza o bambina a subire uno degli atti di cui alla lettera a), stabilendo una pena nel massimo non inferiore ai cinque anni di reclusione[637].

3.2 Il matrimonio forzato

Il matrimonio forzato è una forma di violenza che comporta gravi violazioni dei diritti fondamentali e, in particolare, dei diritti delle donne e delle ragazze all'integrità fisica, alla libertà, all'autonomia, alla salute fisica e mentale, alla salute sessuale e riproduttiva, all'istruzione e alla vita privata. La povertà, la disoccupazione, le consuetudini o i conflitti sono fattori che favoriscono il matrimonio forzato. La violenza fisica e sessuale e le minacce di violenza sono spesso utilizzate come forme di coercizione per costringere una donna o una ragazza a sposarsi. Spesso al matrimonio forzato si aggiungono forme di sfruttamento e di violenza fisica e psicologica come lo sfruttamento sessuale. È pertanto necessario che tutti gli Stati membri prevedano il matrimonio forzato come penalmente rilevante, sanzionando in modo adeguato gli autori dello stesso.

La Direttiva lascia impregiudicate le definizioni di "*matrimonio*" previste dal diritto nazionale o internazionale.

Gli Stati membri devono prevedere come reato le condotte intenzionali consistenti nel: a) costringere un adulto o un minore a contrarre matrimonio; b) attirare un adulto o un minore nel territorio di un Paese diverso da quello in cui risiede allo scopo di costringerlo a contrarre

[636] Come già illustrato nella parte sulla sensibilizzazione e formazione, il termine "*escissione*" si riferisce all'ablazione parziale o totale del clitoride e delle grandi labbra. Il termine "*infibulazione*" si riferisce alla chiusura delle grandi labbra della vulva mediante sutura parziale al fine di restringere l'orifizio vaginale. L'espressione "*qualsiasi altra mutilazione*" si riferisce a tutte le altre alterazioni fisiche dei genitali femminili.

[637] In Italia, è stato già introdotto, dall'art. 6, primo comma, della legge 9 gennaio 2006, n. 7, il reato di pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (articolo 583-*bis* codice penale). Si rinvia alla Parte III *La tutela delle vittime e la repressione dei reati*, § 9.20.1 *Le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili*.

matrimonio, stabilendo una pena nel massimo non inferiore ai tre anni di reclusione[638].

3.3 I reati connessi all'utilizzo di tecnologie

Come rilevato dal Considerando 17, stante l'eterogeneità del panorama europeo è necessario prevedere definizioni armonizzate dei reati e delle pene inerenti a determinate forme di violenza *online* laddove la violenza sia intrinsecamente connessa all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ("TIC") e tali tecnologie siano utilizzate per amplificare in modo significativo la gravità dell'impatto dannoso del reato, modificando in tal modo le caratteristiche dello stesso.

La violenza *online*, si afferma, prende di mira e colpisce in particolare le donne impegnate in politica, le giornaliste e coloro che si battono per i diritti umani.

La violenza *online* può avere l'effetto di ridurre le donne al silenzio e di ostacolarne la partecipazione alla vita sociale su un piano di parità con gli uomini. Si tratta di una forma di violenza che colpisce le donne, ragazze e bambine anche in contesti educativi come la scuola o l'università, con conseguenze devastanti sul proseguimento degli studi e sulla salute mentale, provocando esclusione sociale, ansia e induzione all'autolesionismo e, in casi estremi, inducendo al suicidio.

L'articolo 5 della Direttiva punisce, a tal proposito, la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato, impegnando gli Stati membri a sanzionare come reato le condotte intenzionali volte 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[639]; 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; minacciare tali comportamenti al fine di costringere una persona a compiere un determinato atto, acconsentirvi o astenersi dallo stesso. Ciò, fatto salvo l'obbligo di rispettare i diritti, le libertà e i principi sanciti dall'articolo 6 TUE e i principi fondamentali connessi alla libertà di espressione e di informazione e alla libertà delle arti e delle scienze, quali recepiti nel diritto dell'Unione o nazionale.

Lo *stalking online*, invece, è una forma moderna di violenza spesso perpetrata nei confronti di familiari o persone che convivono con l'autore del reato, ma anche ad opera di ex partner o conoscenti. Di solito l'autore del reato effettua un uso improprio della tecnologia per rendere più pressante un comportamento coercitivo e controllante, la manipolazione e la sorveglianza, aumentando così la paura, l'ansia e il graduale isolamento della vittima da amici e familiari e dal contesto professionale. Gli Stati membri devono provvedere affinché siano punite come reato le

[638] In Italia, è stato già introdotto, dall'art. 7 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso), il reato di costrizione o induzione al matrimonio (articolo 558-*bis* codice penale). Si rinvia alla Parte III *La tutela delle vittime e la repressione dei reati*, § 9.7 *La costrizione o induzione al matrimonio e i reati culturalmente orientati*.

[639] In Italia, è stato già introdotto, dall'art. 10 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso), il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612-*ter* codice penale). Si rinvia alla Parte III *La tutela delle vittime e la repressione dei reati*, § 9.39 *La diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti*.

condotte intenzionali consistenti nel sottoporre ripetutamente o continuamente un'altra persona a sorveglianza tramite TIC, senza il suo consenso o un'autorizzazione legale a tal fine, per seguirne o monitorarne i movimenti e le attività, qualora tali condotte possano arrecare un danno grave alla persona in questione (articolo 6).

Oltre allo *stalking*, la Direttiva si occupa altresì della rilevanza penale delle molestie, prevedendo, all'articolo 7, che gli Stati membri provvedano a che siano punite come reato le seguenti condotte intenzionali:

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.

Negli ultimi anni, l'aumento dell'uso di internet e dei social media ha portato a un'impennata dei casi di istigazione pubblica alla violenza e all'odio, anche basati sul genere. L'effetto disinibente di internet moltiplica la condivisione facile, rapida e vasta dei discorsi d'odio nel mondo digitale, in quanto il presunto anonimato sul web e il senso di impunità che ne deriva riducono il senso di inibizione che normalmente frenerebbe le persone. Le donne sono spesso il bersaglio dell'odio sessista e misogino online, che può degenerare in reati generati dall'odio nel mondo reale. È un fenomeno che va prevenuto e intercettato fin dalle prime fasi.

Per tale motivo, è richiesto agli Stati membri di provvedere affinché venga sanzionata penalmente la condotta intenzionale consistente nell'istigare alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di detto gruppo definito con riferimento al genere, attraverso la diffusione tramite TIC di materiale contenente tale istigazione (articolo 8). Al fine di garantire un giusto equilibrio tra la libertà di espressione e il perseguimento del reato di incitamento alla violenza o all'odio *online*, gli Stati membri possono decidere di rendere punibili soltanto le condotte atte a turbare l'ordine pubblico o che sono minacciose, offensive o ingiuriose.

Con riferimento a tutti i reati esaminati, l'articolo 9 obbliga gli Stati a punire ogni forma di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo a essi associata.

3.3.1 Le misure per la rimozione di materiale online

L'articolo 23 della Direttiva prevede delle misure per la rimozione di materiale *online*, stabilendo che – fatto salvo il regolamento (UE) 2022/2065 – gli Stati membri debbano adottare le

misure necessarie per garantire che il materiale *online* accessibile al pubblico, connesso ai reati appena elencati, sia prontamente rimosso o che l'accesso a tale materiale sia disattivato.

Ciò include la possibilità, per le autorità competenti, di emanare ordini giuridici vincolanti per rimuovere tale materiale o disabilitare l'accesso al medesimo. Qualora non sia possibile disporre la rimozione, le autorità competenti possono anche rivolgere gli ordini di disabilitazione dell'accesso al materiale in questione a prestatori di servizi intermediari diversi dai prestatori di servizi di *hosting* che dispongono della capacità tecnica e operativa di agire riguardo tale materiale.

Il rischio di vittimizzazione ripetuta, prolungata o addirittura continua della vittima si fa ancora più elevato in relazione a reati, quali quelli appena esaminati, che rendono accessibile materiale frutto di reati di violenza *online* tramite TIC, tenuto conto della facilità e della rapidità con cui detto materiale può diffondersi su vasta scala e delle difficoltà che spesso comporta rimuoverlo. Di solito tale rischio permane anche dopo la condanna. Di conseguenza, al fine di tutelare efficacemente i diritti delle vittime di tali reati, gli Stati membri vengono chiamati ad adottare misure adeguate volte a rimuovere rapidamente il materiale in questione.

4. La protezione delle vittime

4.1 L'accesso alla giustizia

Il Capo III della Direttiva è dedicato alla tutela delle vittime in ogni fase del procedimento penale, a partire dalla denuncia. L'articolo 14 chiarisce, in particolare, che oltre a tutelare i diritti della vittima al momento della denuncia ai sensi dell'articolo 5 della Direttiva 2012/29/UE gli Stati membri devono adoperarsi affinché la persona offesa possa denunciare alle autorità competenti atti di violenza contro le donne o di violenza domestica attraverso canali accessibili, di facile utilizzo e prontamente disponibili.

Rientrano tra questi, almeno per i reati informatici, la possibilità di segnalare *online* o tramite altre TIC accessibili e sicure, fatte salve le norme procedurali nazionali relative alla formalizzazione della segnalazione *online*.

Gli Stati membri devono attivarsi affinché la possibilità di segnalare *online* o tramite altre TIC accessibili e sicure includa la possibilità di presentare elementi di prova con i mezzi telematici, fatte salve le norme procedurali nazionali relative alla formalizzazione della presentazione delle prove.

In caso di violenza domestica e di violenza contro le donne, in particolare se commessa da parenti stretti o partner, la vittima potrebbe essere sottoposta a coercizione dall'autore del reato tale da non osare nemmeno rivolgersi alle autorità competenti, anche se è in pericolo di vita.

Gli Stati membri devono quindi garantire che le loro norme in materia di riservatezza non impediscano ai professionisti della sanità di segnalare alle autorità competenti i casi in cui abbiano fondati motivi per ritenere che vi sia un rischio imminente di danno fisico grave. La segnalazione in parola è quindi giustificata dal fatto che tali comportamenti potrebbero non essere denunciati da coloro che li subiscono o ne sono testimoni diretti[640].

[640] Gli Stati membri provvedono affinché i professionisti della sanità soggetti a obblighi di riservatezza possano segnalare alle autorità competenti i casi in cui abbiano fondati motivi per ritenere che sussista il rischio imminente che

Analogamente accade spesso che, a riconoscere casi di violenza domestica o di violenza contro le donne che riguardano i minori, siano soltanto terzi che notano comportamenti irregolari o danni fisici nel minore stesso. Dunque, gli Stati membri sono chiamati ad adottare le misure necessarie a incoraggiare chiunque sia a conoscenza di atti di violenza contro le donne o di violenza domestica, o in buona fede sospetti che atti di violenza siano avvenuti o che possano prodursi nuovi atti di violenza, a segnalarlo alle autorità competenti senza temere conseguenze negative[641].

Occorre proteggere efficacemente i minori da queste forme di violenza e prendere tempestivamente misure adeguate: gli Stati membri devono attivarsi affinché, se la vittima è un minore, fatte salve le norme sul segreto professionale oppure, se previsto dal diritto nazionale, il sigillo sacramentale o principi equivalenti, i professionisti soggetti agli obblighi di riservatezza a norma del diritto nazionale possano segnalare alle autorità competenti i casi in cui abbiano fondati motivi per ritenere che un minore abbia subito un danno fisico grave a causa di violenza contro le donne o di violenza domestica.

Per far fronte al problema della scarsità di denunce nei casi in cui la vittima è un minore, è opportuno istituire procedure di denuncia sicure e a misura di minore. Gli interrogatori delle autorità competenti potrebbero, ad esempio, svolgersi in un linguaggio semplice e accessibile. Si prevede a tal fine che, quando a segnalare reati di violenza contro le donne o di violenza domestica alle autorità competenti è un minore, gli Stati membri debbano predisporre procedure di denuncia sicure, riservate, a misura di minore e accessibili con un linguaggio consono, in funzione della loro età e maturità.

Gli Stati membri devono far sì che professionisti formati per lavorare con i minori prestino assistenza nelle procedure di denuncia, al fine di garantire che esse rispettino l'interesse superiore del minore e affinché, qualora il titolare della responsabilità genitoriale sia coinvolto in atti di violenza, la capacità del minore di denunciare l'atto non sia subordinata al consenso del titolare della responsabilità genitoriale; le autorità competenti adottano le misure necessarie per tutelare la sicurezza del minore prima che tale persona sia informata della segnalazione.

4.2 Le indagini e l'azione penale

Fondamentale rilevanza viene assegnata alla necessità per gli Stati membri di attivarsi affinché le persone, le unità o i servizi incaricati dell'indagine e dell'azione penale per i reati di violenza contro le donne o di violenza domestica dispongano di competenze sufficienti in materia e di efficaci strumenti investigativi per indagare e perseguire efficacemente detti atti, in particolare per raccogliere, analizzare e procurarsi prove elettroniche nei casi di criminalità *online,* e di adoperarsi perché gli atti di violenza contro le donne o di violenza domestica denunciati siano trattati e deferiti

una persona subisca un danno fisico grave risultante da violenza contro le donne o da violenza domestica (articolo 14, comma 4).

[641] La sola presenza fisica di un soggetto allo svolgimento dei fatti non assume univoca rilevanza, allorquando si mantenga in termini di mera passività o connivenza, risolvendosi, invece, in forma di cooperazione delittuosa allorquando la medesima si attui in modo da realizzare un rafforzamento del proposito dell'autore materiale del reato e da agevolare la sua opera, sempre che il concorrente morale si sia rappresentato l'evento del reato e abbia partecipato ad esso esprimendo una volontà criminosa uguale a quella dell'autore materiale (Cass. pen., sez. V, 5 ottobre 2007, n. 42044; Cass. pen., sez. III, 16 febbraio 2021, n. 26565).

senza indugio alle autorità competenti per le indagini e l'azione penale, nonché ai fini dell'adozione delle misure di protezione previste dalla stessa direttiva, se del caso.

L'indugio nel trattare le denunce di violenza contro le donne e di violenza domestica, infatti, può mettere particolarmente a rischio le vittime, dal momento che potrebbero continuare a versare in situazione di pericolo immediato e che l'autore del reato è spesso un parente stretto o il coniuge.

Se hanno fondati motivi per sospettare che possa essere stato commesso un reato, le autorità nazionali competenti, senza indebito ritardo, indagano in modo efficace, a seguito di una denuncia o di propria iniziativa, su atti di violenza contro le donne odi violenza domestica. Esse garantiscono che sia redatto un verbale ufficiale e tengono un registro delle risultanze e delle prove pertinenti in conformità del diritto nazionale; inoltre, indirizzano la vittima verso i professionisti della sanità o i servizi di assistenza, supportando la vittima anche nel procurarsi le prove del delitto subito (specie se si tratti di violenza sessuale).

Le indagini o l'azione penale in relazione agli atti di stupro non devono essere subordinate alla querela o alla denuncia da parte della vittima o del suo rappresentante. Analogamente, il procedimento penale deve proseguire anche nel caso in cui la vittima "*ritiri la denuncia*". Ciò non pregiudica la facoltà delle autorità responsabili dell'azione penale di interrompere il procedimento penale per altri motivi, ad esempio qualora concludano che non esistono prove sufficienti per portarlo avanti.

4.3 La valutazione individuale

Generalmente la vittima di violenza domestica e di violenza sessuale ha bisogno di protezione immediata e di assistenza specifica, ad esempio in caso di violenza perpetrata dal partner, in cui il tasso di recidiva tende ad essere elevato. È quindi necessario che venga avviata al più presto una valutazione individuale delle esigenze della vittima, già dal momento in cui entra in contatto con le autorità competenti (o, comunque, non appena possibile) o non appena insorga il sospetto che la persona sia vittima di violenza domestica o sessuale.

Ciò può avvenire ancor prima che la stessa abbia denunciato formalmente il reato o che tali fatti vengano perseguiti di iniziativa delle autorità competenti.

Dunque, le necessità specifiche di protezione della vittima sono individuate mediante una valutazione individuale in modo quanto più possibile tempestivo, ad esempio al momento del primo contatto con le autorità competenti o quanto prima dopo il primo contatto con le medesime, se del caso in collaborazione con tutte le autorità competenti interessate.

La valutazione individuale si concentra sull'effettivo rischio che rappresenta l'autore del reato, che può includere una serie di fattori espressamente indicati dall'articolo 16 della Direttiva[642].

In tale valutazione si tiene conto della situazione specifica della vittima, compresa l'eventualità che subisca discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi di discriminazione come quelli di cui all'articolo 21 della Carta ("*discriminazione intersezionale*").

Se del caso, la valutazione individuale è effettuata in collaborazione con altre autorità

[642] Quali, a titolo esemplificativo, il rischio di reiterazione, il rischio di lesioni fisiche o psicologiche, l'eventuale uso di armi e di accesso alle stesse, la convivenza dell'autore del reato o dell'indagato con la vittima.

competenti a seconda della fase del procedimento e con i pertinenti servizi di assistenza, quali i centri per la protezione delle vittime, i servizi specializzati, i servizi sociali, i professionisti della sanità, le case rifugio per donne, i servizi di assistenza specialistica e altri pertinenti portatori di interessi.

La valutazione individuale deve essere condotta nell'interesse superiore della vittima, prestando particolare attenzione alla necessità di evitare la vittimizzazione secondaria o ripetuta. Dunque, le autorità competenti sono chiamate a valutare se vi siano indicazioni che la persona a carico non abbia esigenze specifiche di protezione.

Qualora le valutazioni individuali relative alla vittima individuino specifiche esigenze di assistenza o protezione o se la vittima chiede assistenza, gli Stati membri devono adoperarsi affinché i servizi di assistenza, come i servizi di assistenza specialistici, in cooperazione con le autorità competenti, contattino le vittime per prestare loro assistenza, tutelandone l'incolumità. Agli Stati membri è lasciata la facoltà di subordinare tale contatto al consenso della vittima.

4.4 Gli ordini urgenti di allontanamento, le ordinanze restrittive e gli ordini di protezione

In situazioni di pericolo immediato per la salute o l'incolumità della vittima o delle persone a suo carico, le autorità nazionali competenti devono disporre del potere di emettere, senza indebito ritardo, provvedimenti che ingiungono all'autore o indagato di reati di violenza contemplati dalla direttiva di allontanarsi dalla residenza della vittima o delle persone a suo carico per un periodo di tempo sufficiente, e che vietano a detto autore del reato o indagato di entrare nella residenza o nel luogo di lavoro della vittima, o di avvicinarsi oltre una distanza prestabilita, ovvero di contattare in qualsiasi modo la vittima o le persone a suo carico.

I provvedimenti così adottati hanno effetto immediato e prescindono dal fatto che la vittima abbia denunciato o meno il reato, ovvero dall'avvio di una valutazione individuale.

Si prevede poi che gli Stati membri provvedano affinché le autorità competenti dispongano del potere di emettere ordinanze restrittive o ordini di protezione per assicurare, per il tempo necessario, protezione alle vittime da qualsiasi atto di violenza contemplato dalla Direttiva.

Si tratta di misure che non si sostituiscono all'arresto e alla detenzione di indagati e autori di reati, che rimangono soggetti al diritto nazionale, come chiarito dal Considerando 44 della Direttiva.

Qualora la vittima sia adulta, gli Stati membri possono esigere, conformemente al loro diritto nazionale, che siano emessi, su richiesta della vittima, ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione.

Le violazioni degli ordini urgenti di allontanamento, delle ordinanze restrittive o degli ordini di protezione sono soggette a sanzioni penali o altre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Viene poi richiesto agli Stati membri di prevedere, nella normativa interna, l'obbligo per le autorità competenti di informare le vittime della possibilità di chiedere ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione, come di chiedere il riconoscimento transfrontaliero dei provvedimenti di protezione a norma della direttiva 2011/99/UE17 e del regolamento (UE) n. 606/201318 del Parlamento europeo e del Consiglio, qualora ciò sia pertinente per l'incolumità delle vittime.

Ancora, le normative nazionali devono prevedere la possibilità per la vittima di chiedere di essere informata, senza indebito ritardo, in caso di violazione di un ordine urgente di allontanamento, di un'ordinanza restrittiva o di un ordine di protezione, che potrebbe avere un impatto sulla sua incolumità.

Gli ordini di protezione possono comprendere il divieto per l'autore del reato o l'indagato di accedere a determinate località, di avvicinarsi alla vittima o alle persone a carico a una distanza inferiore a quella prescritta o di contattarla anche attraverso interfacce *online*. Gli ordini di protezione possono comprendere anche il divieto di detenere armi da fuoco o letali, ove necessario. Gli ordini urgenti di allontanamento, le ordinanze restrittive o gli ordini di protezione devono essere emessi per un periodo specifico oppure fino alla loro modifica o revoca.

Il Considerando 46 della Direttiva prende in considerazione il monitoraggio elettronico, sottolineando come tale misura consenta, ove possibile, di assicurare il rispetto di ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione, di registrare prove di violazioni di tali misure e di potenziare la vigilanza sugli autori di reati; in particolare, ove disponibile, opportuno e pertinente, tenendo conto delle circostanze del caso e della natura giuridica del procedimento, dovrebbe prendersi in considerazione il monitoraggio elettronico per garantire l'applicazione di ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione e che, in caso di ricorso al monitoraggio elettronico, le vittime dovrebbero essere sempre informate sulle sue capacità e sui suoi limiti.

5. L'ASSISTENZA SPECIALISTICA ALLE VITTIME

5.1 I servizi

La Direttiva, al capo IV, si preoccupa della normativa in materia di assistenza specialistica alle vittime, prevedendo l'obbligo per gli Stati membri di attivarsi affinché per le vittime, indipendentemente dal fatto che abbiano presentato querela, siano disponibili i servizi di assistenza specialistica di cui all'articolo 8, paragrafo 3, e all'articolo 9, paragrafo 3, della Direttiva 2012/29/UE.

I servizi di assistenza specialistica devono fornire, tra le altre, informazioni e assistenza su questioni pratiche inerenti al reato, compreso l'accesso all'alloggio, all'istruzione, alla tutela dei minori, alla formazione, al sostegno finanziario e all'assistenza per conservare o trovare un lavoro; informazioni sull'accesso alla consulenza legale, compresa la possibilità di patrocinio a spese dello Stato, se disponibile; informazioni e, se del caso, indirizzamento verso servizi che forniscono esami medici e forensi, che possono includere servizi sanitari completi, nonché informazioni sulla consulenza psicosociale e, se del caso, sull'orientamento verso tali servizi, compresa l'assistenza per i traumi.

Sulla base dei requisiti di cui alla Direttiva 2012/29/UE, il quadro giuridico deve essere integrato al fine di garantire che i servizi di assistenza specialistica siano forniti con tutti gli strumenti necessari per offrire un'assistenza mirata e integrata alle vittime, in considerazione delle loro esigenze specifiche. Tali servizi potrebbero essere forniti in aggiunta o come parte integrante

dei servizi di assistenza generale alle vittime, che possono avvalersi di entità già operative nel prestare assistenza specialistica, come i servizi di assistenza specialistica alle donne. L'assistenza specialistica potrebbe essere disposta da autorità pubbliche, organizzazioni di sostegno alle vittime o altre organizzazioni non governative, tenendo conto della geografia e della composizione demografica degli Stati membri (Considerando 58 della Direttiva).

Quando i servizi di assistenza specialistica sono prestati da organizzazioni non governative, gli Stati membri forniscono a queste ultimi finanziamenti adeguati, tenendo conto della quota di servizi specialistici già forniti dalle autorità pubbliche.

Si prevede poi la necessità che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché vengano emanati orientamenti e protocolli per i servizi sanitari che prestano assistenza medica di prima necessità al fine di individuare e fornire un'assistenza adeguata alle vittime. Tali protocolli costituiscono un prezioso strumento per gli operatori del settore per quanto riguarda l'individuazione delle vittime, le modalità per offrire un'assistenza adeguata e per indirizzare le vittime verso i pertinenti servizi di assistenza; i protocolli devono anche individuare le modalità per evitare la vittimizzazione secondaria.

Gli orientamenti e protocolli sono elaborati tenendo conto delle specificità di genere, dei traumi, e con riguardo ai minori, in collaborazione con i prestatori di servizi di assistenza specialistica, e sono riesaminati e, se del caso, aggiornati per tenere conto delle modifiche del diritto e delle prassi. Tali strumenti comprendono la conservazione e la documentazione delle prove e la loro ulteriore trasmissione ai centri medico-legali competenti conformemente al diritto nazionale.

5.2 L'assistenza specialistica alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili, di molestie sul lavoro

Per ciò che concerne l'assistenza specialistica alle vittime di violenza sessuale, si prevede poi che gli Stati membri predispongano centri anti-stupro o centri anti-violenza sessuale adeguatamente attrezzati e facilmente accessibili, che possano far parte del sistema sanitario nazionale, per garantire un'assistenza efficace alle vittime di violenza sessuale e assicurare la gestione clinica dello stupro, offrendo supporto anche nella documentazione dei fatti e nella conservazione le prove. Tali centri devono fornire un sostegno consono al trauma subito e, se del caso, indirizzano verso un sostegno e un'assistenza specializzati per i traumi, dopo che è stato commesso il reato.

Gli Stati membri si devono adoperare affinché le vittime di violenza sessuale abbiano accesso a esami medici e medico-legali; tali esami possono essere effettuati nei centri indicati o tramite rinvio a centri o unità specializzati.

Gli ordinamenti nazionali devono assicurare il coordinamento tra i centri di prima assistenza e i centri medici e medico-legali competenti.

Particolare riguardo viene riservato nei confronti delle vittime di mutilazioni genitali femminili, alle quali deve essere offerta un'assistenza efficace, consona all'età e facilmente accessibile, anche fornendo terapie ginecologiche, sessuologiche e psicologiche, consulenze e trattamenti post-traumatici ritagliati sulle loro esigenze specifiche, dopo che è stato commesso il reato e per tutto il tempo necessario. Rientrano in questa assistenza le informazioni sui servizi che

eseguono interventi di ricostruzione chirurgica dei genitali e del clitoride presso gli ospedali pubblici.

Quanto alle molestie sessuali sul lavoro che costituiscono reato ai sensi del diritto nazionale, la Direttiva prevede che gli Stati membri provvedano affinché siano disponibili servizi di consulenza per le vittime e per i datori di lavoro. Tali servizi comprendono informazioni su come affrontare adeguatamente i casi di molestie sessuali e sui mezzi a disposizione per allontanare l'autore del reato dal luogo di lavoro.

5.3 L'assistenza telefonica

Per ciò che concerne l'assistenza alle vittime, si prevede altresì l'obbligo per gli Stati membri di istituire linee di assistenza telefonica a livello statale disponibili gratuitamente 24 ore al giorno e sette giorni alla settimana, per fornire informazioni e consulenza alle vittime. Tali linee di assistenza telefonica possono essere gestite da servizi di assistenza specialistica, conformemente alla prassi nazionale e le informazioni e consulenze sono fornite in via riservata o tenendo debitamente conto dell'anonimato della vittima.

Gli Stati membri sono incoraggiati dalla Direttiva a fornire le linee telefoniche di assistenza di cui al primo comma attraverso altre TIC sicure e accessibili, comprese le applicazioni *online*. Si prevede poi l'obbligo di adottare misure adeguate a garantire agli utenti finali con disabilità l'accesso ai servizi di assistenza telefonica, anche fornendo assistenza in un linguaggio di facile comprensione.

Oltre a qualsiasi numero o numeri nazionali esistenti, si sollecitano gli Stati membri a garantire che i servizi di assistenza telefonica per le vittime di violenza contro le donne siano raggiungibili attraverso il numero armonizzato a livello di Unione, ossia il "*116 016*".

5.4 Le case rifugio

Viene ricordata l'importanza delle case rifugio e delle altre eventuali sistemazioni temporanee di cui all'articolo 9, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2012/29/UE ("*case rifugio e altre eventuali sistemazioni temporanee*").

Tali strutture assistono le vittime nel percorso di recupero, assicurando loro condizioni di vita sicure, facilmente accessibili e adeguate ai fini del ritorno a una vita indipendente, e fornendo informazioni sui servizi di assistenza e di indirizzamento, anche per un'ulteriore assistenza medica.

Le case rifugio e altre adeguate sistemazioni temporanee devono essere previste in numero sufficiente e devono essere facilmente accessibili e attrezzate per soddisfare le esigenze specifiche delle donne, anche fornendo locali per sole donne con spazi per i minori, e garantendo i diritti e le esigenze di questi ultimi, comprese le vittime minorenni. Le case rifugio e altre eventuali sistemazioni temporanee devono essere disponibili per le vittime e le persone a loro carico fino all'età di 18 anni, indipendentemente dalla loro nazionalità, cittadinanza, luogo di residenza o status di soggiorno.

5.5 L'assistenza dei minori

Per affrontare efficacemente le conseguenze a danno dei minori, la Direttiva prevede che le misure di sostegno ai minori includano una consulenza psicologica specializzata adattata all'età, alle esigenze di sviluppo e alla situazione individuale del minore, unitamente a un'assistenza pediatrica se necessaria, ed essere disposte non appena le autorità competenti abbiano fondati motivi per ritenere che il minore possa essere stato vittima o testimone di violenza. In particolare, gli Stati membri devono attivarsi affinché al minore sia prestata un'assistenza specifica e adeguata non appena le autorità competenti abbiano fondati motivi per ritenere che tale minore possa essere stato vittima di violenza contro le donne o violenza domestica o testimone di tali atti.

Alle vittime minori sono erogate cure mediche e un sostegno emotivo, psicosociale, psicologico ed educativo consoni all'età, adattati alle esigenze di sviluppo e alla situazione individuale dei minori, e qualsiasi altra assistenza adeguata, specificamente ritagliata sulle situazioni di violenza domestica. Nella valutazione di una sistemazione temporanea, si sancisce la supremazia dell'interesse superiore del minore ai fini della sua collocazione.

Al fine di garantire l'incolumità del minore durante eventuali incontri con l'autore del reato o indagato titolare della responsabilità genitoriale con diritto di visita in base alle norme nazionali di diritto civile applicabili, gli Stati membri devono garantire che siano messi a disposizione luoghi neutrali provvisti di vigilanza, tra cui gli uffici dei servizi di tutela o benessere dell'infanzia, in modo che tali incontri possano svolgersi nell'interesse superiore del minore.

5.6 Le vittime di violenza «intersezionale»

Una specifica attenzione viene infine riservata alle vittime con esigenze intersezionali e ai gruppi a rischio. Le vittime di discriminazione intersezionale sono esposte a un maggiore rischio di violenza. Tra queste potrebbero figurare le donne con disabilità, le donne il cui status o permesso di soggiorno dipende da altri, le donne migranti prive di documenti, le donne richiedenti protezione internazionale, le donne che fuggono da conflitti armati, le donne senza fissa dimora, le donne appartenenti a minoranze razziali o etniche, le donne che vivono in zone rurali, le donne che si prostituiscono, le donne a basso reddito, le detenute, le persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali o intersessuali, le donne anziane o le donne affette da disturbi legati all'abuso dell'alcol e all'uso di sostanze (Considerando 71 della Direttiva).

In particolare, le donne con disabilità hanno spesso difficoltà ad accedere a misure di protezione e assistenza. È pertanto necessario che gli Stati membri provvedano affinché queste possano pienamente godere dei diritti stabiliti nella direttiva in condizioni di parità con le altre vittime, prestando nel contempo la dovuta attenzione alla loro particolare vulnerabilità e alle loro probabili difficoltà a ottenere aiuto.

6. La prevenzione

6.1 L'intervento tempestivo

Nell'ottica di costruire un futuro più sicuro, le misure preventive mirano ad accrescere la consapevolezza in merito alle cause profonde della violenza contro le donne e della violenza domestica e a promuovere il ruolo centrale del consenso nelle relazioni sessuali.

Il Considerando 73 della Direttiva riconosce che le azioni volte a prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica devono basarsi su un approccio onnicomprensivo, che prevede misure preventive primarie, secondarie e terziarie.

Le misure preventive primarie dovrebbero mirare a prevenire il verificarsi della violenza e potrebbero includere azioni come campagne di sensibilizzazione e programmi educativi mirati per migliorare, presso il grande pubblico, la comprensione delle diverse manifestazioni di tutte le forme di violenza e delle loro conseguenze e per aumentare la conoscenza della nozione di consenso nelle relazioni interpersonali in età precoce.

Le misure preventive secondarie dovrebbero mirare a individuare tempestivamente la violenza e a impedirne la progressione o l'*escalation* in una fase precoce[643].

La prevenzione terziaria dovrebbe concentrarsi sulla prevenzione della recidiva e della rivittimizzazione e sulla corretta gestione delle conseguenze della violenza e potrebbe comprendere la promozione dell'intervento degli astanti, dei centri di intervento precoce e dei programmi di intervento.

Viene così previsto l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure adeguate per prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica adottando un approccio globale a più livelli.

Tali misure si basano sui principi di uguaglianza di genere e non discriminazione e sui diritti fondamentali e riguardano, in particolare, il ruolo centrale del consenso nelle relazioni sessuali, che deve essere dato volontariamente quale libera manifestazione della volontà della persona.

Viene dunque data rilevanza all'"*educazione al consenso*", da realizzare attraverso campagne e programmi di sensibilizzazione che mirino a diffondere una maggiore consapevolezza del fatto che il sesso non consensuale è considerato reato. A tal fine, viene promosso l'utilizzo di materiale informativo che contribuisca a far comprendere che il consenso deve essere dato volontariamente quale libera manifestazione della volontà della persona, del rispetto reciproco e del diritto all'integrità sessuale e all'autonomia fisica di una persona.

6.2 La formazione dei professionisti

Per far sì che le vittime siano identificate e ricevano un'assistenza e una protezione adeguate, gli Stati devono garantire che gli operatori del settore chiamati a entrare in contatto con le vittime, come gli agenti di polizia, il personale giudiziario, il personale sanitario, seguano un'apposita

[643] Di estremo interesse sono i progetti legati all'impiego dell'intelligenza artificiale in funzione di valutazione del rischio di recidiva nell'ambito della violenza domestica. In attuazione della *Ley Organica* n. 1 del 2004, dal 2007, il Ministero dell'Interno spagnolo utilizza il sistema "VioGén". Si tratta di un *software* che utilizza i dati delle denunce per fare previsioni di rischio, analizzando le risposte delle persone che segnalano episodi di violenza alla polizia e assegnando un livello di protezione corrispondente in base alla gravità riscontrata. I risultati, tuttavia, non sono stati quelli sperati apparendo le domande del questionario, somministrato alle denuncianti, troppo dirette o addirittura re-vittimizzanti per le donne, così da trattenerle al momento della denuncia; tale circostanza non ha consentito alle istituzioni spagnole di valutare correttamente il rischio di reiterazione delle dinamiche violente.

formazione e ottengano informazioni mirate, affinché possano individuare, prevenire e affrontare i casi di violenza contro le donne o di violenza domestica e interagire con le vittime in modo consono al trauma, al genere e all'età del minore.

Fatte salve l'indipendenza della magistratura e le differenze nell'organizzazione del potere giudiziario in tutta l'Unione, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire che sia fornita una formazione sia generale che specialistica ai giudici e ai pubblici ministeri coinvolti nei procedimenti penali e nelle indagini in relazione agli obiettivi della Direttiva e che tale formazione sia adeguata alle funzioni di tali giudici e pubblici ministeri. Tale formazione è basata sui diritti umani, è incentrata sulle vittime ed è sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori.

Fatta salva, poi, l'indipendenza della classe forense, gli Stati membri raccomandano ai responsabili della formazione degli avvocati di offrire una formazione sia generale che specialistica per sensibilizzare maggiormente gli avvocati alle esigenze delle vittime e interagire con le stesse in modo consono al trauma, al genere, all'età.

I professionisti della sanità interessati, compresi pediatri, ginecologi, ostetrici e personale sanitario che si occupa di assistenza psicologica, devono ricevere una formazione mirata per individuare e affrontare, in modo attento alle specificità culturali, le conseguenze fisiche, psicologiche e sessuali delle mutilazioni genitali femminili.

Il personale con funzioni di vigilanza sul luogo di lavoro, nel settore pubblico come in quello privato, deve seguire una formazione per imparare a riconoscere, prevenire e affrontare le molestie sessuali sul lavoro, ove queste ultime costituiscano reato ai sensi del diritto nazionale. Il personale e i datori di lavoro devono ricevere informazioni sugli effetti sul lavoro della violenza contro le donne e della violenza domestica, e sul rischio di violenza da parte di terzi.

Le attività di formazione comprendono corsi in materia di cooperazione coordinata multidisciplinare che permettano una gestione globale e adeguata delle segnalazioni nei casi di violenza contro le donne o di violenza domestica.

Ancora, salva la libertà e il pluralismo dei media, gli Stati membri sono chiamati a incoraggiare e sostenere attività di formazione per i media a cura di organizzazioni professionali, organismi di autoregolamentazione e rappresentanti del settore o altri organismi indipendenti, al fine di combattere le rappresentazioni stereotipate di donne e uomini, le raffigurazioni sessiste delle donne e la colpevolizzazione delle vittime nei media, così da ridurre il rischio di violenza contro le donne e di violenza domestica.

Le attività di formazione in parola possono essere fornite dalle pertinenti organizzazioni della società civile, dalle organizzazioni non governative che lavorano con le vittime, dalle parti sociali e da altri portatori di interessi.

Infine, gli Stati membri devono provvedere affinché le autorità competenti a ricevere le segnalazioni di reati dalle vittime siano adeguatamente formate per agevolare la denuncia di tali reati e assistere le vittime in questo compito nonché per evitare la vittimizzazione secondaria.

7. IL COORDINAMENTO E LA COOPERAZIONE

7.1 L'approccio globale

Al fine di contrastare efficacemente il fenomeno della violenza di genere, è necessario adottare un approccio globale alla prevenzione e alla lotta contro tutte le forme di violenza contro le donne e di violenza domestica.

Per tale motivo, la Direttiva, al Capo VI, obbliga gli Stati membri ad adottare e attuare su tutto il territorio nazionale politiche efficaci, globali e coordinate comprendenti tutte le misure pertinenti per prevenire e contrastare ogni forma di violenza contro le donne e di violenza domestica, anche mediante l'istituzione di uno o più organismi ufficiali incaricati di coordinare, attuare, monitorare e valutare le politiche e le misure per prevenire e contrastare ogni forma di violenza contemplata dalla Direttiva.

Sotto il profilo della cooperazione, in particolare, si impone l'adozione di piani d'azione nazionali per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, i quali possono includere le priorità e le azioni volte a contrastare il fenomeno, i loro obiettivi e i meccanismi di monitoraggio, le risorse necessarie per conseguire tali priorità e azioni e le modalità di assegnazione di tali risorse.

Quanto, ancora, al profilo del coordinamento e della cooperazione, si richiede agli Stati di promuovere la collaborazione tra le autorità, le agenzie e gli organismi pertinenti, compresi i difensori civici, gli enti locali e regionali, le forze dell'ordine, le autorità giudiziarie, fatta salva l'indipendenza della magistratura, i servizi di assistenza, in particolare i servizi di assistenza specialistica per le donne, e le organizzazioni non governative, i servizi sociali, comprese le autorità per la tutela o il benessere dei minori, gli istituti di insegnamento e di cura, le parti sociali, fatta salva la loro autonomia, e altre organizzazioni ed entità pertinenti, al fine di proteggere le vittime dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica e fornire loro assistenza. La cooperazione comprende anche consultazioni periodiche con le organizzazioni della società civile e con i prestatori di servizi intermediari, mediante, ad esempio, la collaborazione per la definizione di codici di condotta.

Infine, vengono promosse forme di collaborazione anche a livello dell'Unione, tra gli Stati membri, al fine di migliorare l'attuazione della Direttiva. Nell'ambito di tale cooperazione, gli Stati membri operano uno scambio reciproco di migliori prassi attraverso reti consolidate che si occupano di questioni relative alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, nonché con le agenzie dell'Unione, nei limiti dei rispettivi mandati; ove necessario, possono avviare una consultazione reciproca sui singoli casi, anche attraverso EUROJUST e la rete giudiziaria europea in materia penale, entro i limiti dei rispettivi mandati.

7.2 La raccolta dati

Ai fini di un efficace contrasto al fenomeno della violenza di genere è fondamentale partire dalla conoscenza dell'entità del fenomeno stesso.

La Direttiva riconosce la rilevanza della raccolta dei dati statistici per le politiche per la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e prevede l'obbligo per gli Stati membri di

istituire un sistema per la raccolta, lo sviluppo, la produzione e la diffusione delle statistiche sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica[644].

Tali statistiche comprendono almeno i seguenti dati esistenti, disponibili a livello centrale, disaggregati per sesso, fascia d'età (minore/adulto) della vittima e dell'autore del reato e, ove possibile e pertinente, relazione tra la vittima e l'autore del reato e tipo di reato: a) numero annuo dei reati denunciati e delle condanne per violenza contro le donne o violenza domestica, ottenuti da fonti amministrative nazionali; b) numero di vittime uccise in reati di violenza contro le donne o di violenza domestica; c) numero e capacità delle case rifugio per Stato membro; d) numero di chiamate alle linee di assistenza telefonica nazionali.

Gli Stati membri si devono adoperare dunque per svolgere indagini sulla popolazione a intervalli regolari per valutare la prevalenza e le tendenze per tutte le forme di violenza contemplate dalla Direttiva e trasmettono alla Commissione (EUROSTAT) i dati risultanti dalle indagini di cui al primo comma non appena sono disponibili.

Al fine di garantire la comparabilità e la standardizzazione dei dati amministrativi in tutta l'Unione, infine, si prevede che gli Stati membri si attivino per raccogliere i dati amministrativi sulla base di disaggregazioni comuni sviluppate in cooperazione con l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e secondo le norme da questi elaborate; i dati così raccolti devono essere trasmessi annualmente all'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere.

8. Conclusioni

L'esame della Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica consente di sviluppare alcune considerazioni finali di ordine sistematico.

Innanzitutto, è interessante osservare come il legislatore europeo, al pari di quanto già previsto dal legislatore nazionale, abbia avvertito l'esigenza di adottare misure che consentano una risposta immediata al fenomeno della violenza di genere (quali gli ordini urgenti di allontanamento, le ordinanze restrittive, gli ordini di protezione), imponendo agli Stati membri di intervenire in modo

[644] Come riportato nel "*Contributo informativo per i lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con legge 9 febbraio 2023, n. 12*", trasmesso dal Ministero della Giustizia in data 10 luglio 2024, "… *considerata l'importanza di conoscere il contesto di emersione del fenomeno della violenza di genere, il Ministero della Giustizia, a far data dal 1° gennaio 2023, attraverso un intervento tecnologico realizzato sui sistemi informativi penali, si è adoperato per introdurre una importante novità, consistente nel permettere agli uffici giudiziari di rilevare un ulteriore dato statistico specifico, ovvero la relazione tra vittima e autore del reato, per monitorare costantemente il fenomeno della violenza di genere. Il Ministero della Giustizia, infatti, riserva particolare cura e attenzione alla rilevazione statistica di ogni dato idoneo a consentire la conoscenza sempre più approfondita del fenomeno della violenza di genere, in funzione delle scelte strategiche che il Governo potrà compiere nell'obiettivo prioritario della prevenzione dell'innalzamento degli standard di tutela della vittima di tali tipologie di reato. Va peraltro precisato che l'aggiornamento e l'innovazione dei sistemi informativi, in funzione di una attività di monitoraggio costante delle caratteristiche del fenomeno della violenza di genere, attua altresì gli obiettivi del tavolo tecnico istituito nell'ambito di un accordo di collaborazione tra il Ministero stesso e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). Ciò risponde all'esigenza condivisa di dare concreta attuazione alla Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica anche sulla base della recente disciplina normativa in tema di rilevazioni statistiche sulla violenza di genere in corso di implementazione con tutti i soggetti istituzionali coinvolti (legge 5 maggio 2022, n. 53)*".

tempestivo nella tutela delle vittime.

Sotto altro profilo, la normativa europea esaminata si mostra molto attenta al tema della prevenzione, mediante la previsione di programmi e campagne di sensibilizzazione volti a promuovere la cultura del rispetto e l'educazione al consenso, da un lato, e attraverso la valorizzazione della formazione degli operatori del settore, dall'altro. Previsioni, queste, al centro di diversi interventi nazionali in materia di violenza di genere.

Dunque, con la Direttiva (UE) 2024/1385 il legislatore europeo ha perseguito l'obiettivo di prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione attraverso l'adozione di misure che il nostro Paese ha, in gran parte, già da tempo adottato.

Un ulteriore passo verso l'armonizzazione della risposta dei Paesi dell'Unione in materia di violenza di genere potrebbe essere rappresentato dall'adozione di un Testo unico europeo, che raccolga le normative esistenti in materia, restituendo sistematicità a un panorama comunitario assai composito[645].

Questo confermerebbe il ruolo dell'Italia, primo Paese ad adottare un Testo Unico della violenza di genere, quale esempio virtuoso in tema di normativa a tutela delle donne vittime di violenza.

9. Obiettivi

La presente Relazione intende:

1) recare gli elementi di proposta utili per la stesura del Testo Unico vero e proprio da parte dell'Esecutivo, considerando che l'impianto della Relazione esprime un approccio volutamente omnicomprensivo, che guarda le cause profonde della violenza di genere e che spazia, conseguentemente, in tutti gli ambiti in cui entra in gioco il ruolo della donna. L'indirizzo della Relazione ha inteso marcare, in sostanza, il superamento di una certa tendenza culturale che, nell'analisi del fenomeno, schiaccia le donne nel ruolo di vittime, a vantaggio di una visione più conforme di una cittadinanza femminile davvero paritaria. Una visione incentrata cioè sul protagonismo delle donne, la cui assertività, indipendenza economica, titolarità piena nell'esercizio dei diritti e delle libertà rappresentano la più efficace forma di prevenzione dei femminicidi e di ogni forma di violenza di genere;

2) recare gli elementi di proposta utili per promuovere l'adozione di un Testo Unico anche a livello europeo, stante la comunanza di struttura, contenuti e finalità tra la disciplina comunitaria e quella nazionale;

3) l'adozione del Testo Unico all'interno delle scuole di qualsiasi ordine e grado, partendo dall'infanzia, attraverso strumenti didattici diversificati, come ad esempio il testo unico illustrato, completando l'offerta formativa con test di autovalutazione, anche attraverso il supporto di nuove

[645] Nel corso della sua audizione (n. 45 del 18 giugno 2024), la Presidente della Scuola Superiore della Magistratura, Professoressa Silvana Sciarra, sull'idea di un Testo Unico Europeo, ha affermato che "*... sarebbe un sogno poter confrontare il lavoro di questa Commissione con il lavoro che si sta svolgendo in altri Paesi e non escludo che questo si possa fare tramite la Scuola. Sono reduce da pochi giorni da un brillante incontro a Bruxelles, in cui abbiamo messo a fuoco i grandi temi su cui le Scuole nazionali devono parlare, e lo fanno. Io sarei felice di fare da tramite, nelle mie limitate capacità, per un'idea così innovativa e così brillante come questa*".

tecnologie.

190230104530