

Riflessione

— Presente e futuro della violenza di genere: a che punto siamo dopo il “Codice Rosso”?

Alcune riflessioni sull’effettiva applicazione della Legge 19 luglio 2019, n. 69

Present and future of gender-based violence: at what point are we after the “Red Code”?

Some thoughts about the effective implementation of Law of 19 July 2019, no. 69

di Alessandra Ferrazzi Portalupi, Felicia Vilasi¹

Abstract. *Il presente lavoro ha come obiettivo quello di proporre delle considerazioni sulla situazione legislativa e sulla prassi emersa in materia di violenza domestica e di genere, in considerazione delle modifiche apportate dal “Codice Rosso” (Legge 69/19), entrato in vigore il 9 agosto 2019. Più nello specifico, si è voluto delineare il fenomeno nei suoi tratti essenziali valutando l’impatto che esso produce a livello sociale e giuridico, al fine di individuare le possibili prospettive di riforma de iure condendo.*

¹ Il lavoro è stato progettato e concepito congiuntamente da entrambe le autrici. Materialmente, però, Alessandra Ferrazzi Portalupi si è occupata dei paragrafi 1, 2, 3.2, 4, 4.1; Felicia Vilasi si è occupata dei paragrafi 3.1, 3.3, 4.2, 5.

Abstract. *This paper aims to analyze the legislative and practical situation of domestic and based-gender violence, considering the legislative changes deriving from the "Red Code" (Law no. 69/2019), which came to force on the 9th of August 2019. In particular, we tried to define the phenomenon in its essential features, by evaluating its social and juridical impact and future prospects for reform.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Violenza di genere e domestica: di cosa parliamo? – 3. Considerazioni sulla riforma. – 3.1. "Codice Rosso": le speranze disattese. – 3.2. Incidenza della specializzazione nel trattamento giuridico del fenomeno (specie per quanto riguarda la cd. vittimizzazione secondaria). – 3.3. Minori, i "grandi assenti" del "Codice Rosso". – 4. Guardando agli altri... – 4.1. L'esperienza spagnola. – 4.2. L'esperienza francese. – 5. Conclusioni.

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Domestic and gender-based violence: what are we talking about? – 3. Considerations on the reform. – 3.1. "Red Code": dashed hopes. – 3.2. The importance of the specialization of the juridical treatment of the phenomenon (especially with regards to secondary victimization). – 3.3. Children, the "big absence" of the "Red Code". – 4. Looking at other countries... – 4.1. The Spanish experience. – 4.2. The French experience. – 5. Conclusions.

1. Introduzione.

La Legge n. 69, comunemente conosciuta come "Codice Rosso", entrata in vigore il 9 agosto 2019 e costituita da 21 articoli, ha introdotto nel nostro ordinamento una serie di nuove figure di reato, come la diffusione illecita di immagini sessualmente esplicite (c.d. *revenge porn*), il matrimonio forzato e la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso. Inoltre, la nuova legge è altresì intervenuta sulle preesistenti norme penali e processuali, nell'ottica di dare una risposta energica ad un fenomeno diffuso nella nostra società che, purtroppo, non accenna a diminuire: quello della violenza di genere e della violenza in famiglia. In particolare, tra gli obiettivi perseguiti dalla L. 69/2019 vi sono, *in primis*, l'accelerazione dei tempi di intervento delle Forze dell'Ordine e del Pubblico Ministero e, *in secundis*, l'inasprimento delle pene previste per gli autori dei reati connessi a tali tipi di violenze.

Proprio allo scopo di discutere i primi risultati registrati a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa, la Scuola Superiore della Magistratura ha organizzato, lo scorso 16 dicembre, il convegno dal titolo "*Il Codice Rosso e le prime procedure applicative*"².

In quell'occasione, alcuni dei relatori coinvolti hanno affrontato ed analizzato le prime conseguenze derivanti dall'introduzione di questa legge, evidenziandone talora le criticità. Pur a fronte della molteplicità delle tematiche trattate e delle diverse prospettive di analisi – anche a seconda anche delle differenti "qualità personali" dei singoli relatori (procuratori della Repubblica, giudici, avvocati e criminologi) – nondimeno, è stato possibile cogliere, nel corso della giornata, alcuni punti nevralgici, in qualche misura trasversali a tutte le riflessioni proposte.

² Convegno organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, in particolare dalla Struttura territoriale di formazione decentrata del Distretto di Milano e svolto il 16 dicembre 2019 (per ulteriori informazioni, si rinvia alla segnalazione "*Il 'Codice Rosso' e le prime procedure applicative. Un approccio integrato alla protezione delle vittime della violenza di genere*", pubblicata in questa rivista).

Gli elementi posti in evidenza dalla maggior parte dei relatori hanno riguardato, in parte, le criticità della legge, quindi i punti su cui sarebbe necessario soffermarsi per fornire un'interpretazione ed un'applicazione pratica della normativa migliori, e, in parte, una serie di aspetti ulteriori, variamente connessi alla violenza di genere e alla violenza in famiglia, la cui comprensione è condizione preliminare e necessaria per poter trattare un tema tanto delicato.

In più occasioni, si è inoltre sottolineato il fatto che la scelta di politica criminale sottesa a tale innovazione legislativa ha generato, di fatto, un **clima di maggiore fiducia** verso le istituzioni nelle vittime di violenza. A tal proposito, si è fatto presente come negli ultimi anni il numero delle notizie di reato sia costantemente.

Altro punto rilevato dalla maggior parte dei relatori è quello della forte **influenza culturale** nel fenomeno della violenza di genere, tanto che pare essere ampiamente condiviso il pensiero che questo fenomeno non può essere trattato unicamente in termini penali, ma necessita di un approccio integrato, improntato alla prevenzione di tali atti e soprattutto a modificare le radici culturali sottostanti.

Inoltre, è stata ribadita l'importanza della **specializzazione e della coordinazione** tra le Forze dell'Ordine e i Tribunali, oltre che del passaggio di informazioni adeguate tra giudici civili, giudici penali, giudici ordinari e giudici minorili. In effetti, la mancanza di una **rete ben organizzata** può rendere vano il tentativo del legislatore di aiutare le vittime di violenza, intendendosi con tale termine non solo le donne, ma anche coloro, come i figli minori a carico della donna, che subiscono le conseguenze di tali atti. È importante, quindi, che tutti coloro che operano all'interno della rete siano formati adeguatamente per poter affrontare la situazione in modo corretto, a causa della complessità che deriva dalle caratteristiche del fenomeno stesso.

Tanto premesso in termini generali, il presente lavoro intende mettere in luce, più che altro, gli aspetti critici della Legge 69/2019, così come sono emersi nel corso del convegno, allo scopo di stimolare ulteriori riflessioni sul tema.

Il lavoro è suddiviso in tre parti: la prima è dedicata agli aspetti fenomenici della violenza di genere; nella seconda, vengono analizzate le principali criticità menzionate durante la giornata di formazione; infine, nella terza ed ultima parte viene formulata una possibile proposta migliorativa, anche alla luce di un'analisi comparativa delle esperienze di alcuni ordinamenti giuridici a noi vicini, come quello spagnolo e quello francese.

2. Violenza di genere e domestica: di cosa parliamo?

Il 31,5% delle donne di età compresa tra i 16 e i 70 anni ha subito forme di violenza nell'arco della propria vita, per un totale di 6 milioni e 788 mila persone³.

Il 13,6% delle donne, cioè 2 milioni e 44 mila persone, inoltre, ha subito queste forme di aggressioni da parte del *partner* o del compagno di vita⁴.

³ Dati ISTAT del 2014, consultabili al [presente indirizzo](#).

⁴ *Ibidem*.

Questi dati, forniti dall'ISTAT, indicano come il fenomeno della violenza di genere e domestica sia estremamente diffuso, in Italia ma anche nel mondo, sotto varie forme. Esistono, infatti, diversi atteggiamenti che possono essere classificati come violenza contro le donne, di gravità differente.

Un primo chiarimento è però d'obbligo: qual è la differenza tra "violenza di genere" (o contro le donne) e "violenza domestica"? Si tratta di un punto importante, soprattutto se, come nel caso del "Codice Rosso", l'obiettivo è la lotta ad entrambi i fenomeni (i quali, dunque, devono essere innanzitutto chiaramente distinguibili l'uno dall'altro).

La distinzione tra le due forme di violenza, infatti, è rimasta a lungo indefinita, anche perché, per molti anni, questi episodi sono stati considerati dalla società come un evento privato, di unico interesse delle persone e delle famiglie coinvolte e si pensava che fosse "poco conveniente" o "poco utile" intervenire in situazioni che venivano classificate come "semplici liti familiari".

Questo pensiero è cambiato a partire dagli anni '70 del secolo scorso, in concomitanza con le prime Conferenze Mondiali sulla Donna⁵. Nel 1979, poi, venne adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite la "*Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna*" in cui si riconobbe, per la prima volta, che le donne sono soggette ad atteggiamenti discriminatori da parte della società, sia in ambito privato sia pubblico e lavorativo⁶. A partire da quel momento, i rappresentanti degli Stati continuarono a riunirsi per elaborare piani d'azione volti a combattere e ad arginare questo fenomeno, che nonostante gli sforzi sembrava essere sempre più ampio.

Nel 1993, venne definita "**violenza contro le donne**" quella forma di violenza «fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata»⁷.

Tuttavia, è stato necessario attendere il 2011, e in particolare la Convenzione di Istanbul, per fare chiarezza sulla **natura del "genere"** e sul suo significato, inteso come i «ruoli, comportamenti, attività ed attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini»⁸.

⁵ La prima Conferenza Mondiale sulla Donna fu nel 1975 a Città del Messico. A questa ne seguirono altre a Copenaghen (1980), Nairobi (1985), Pechino (1995), New York (2005) e Milano (2015).

⁶ Nel preambolo della Convenzione il cui testo è disponibile [a questo link](#) si legge che le «donne continuano ad essere oggetto di gravi discriminazioni» Più avanti, all'articolo 1, si definisce la discriminazione nei confronti della donna come «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna».

⁷ Articolo 1 Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne adottata il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁸ Articolo 3 lett c) Convenzione di Istanbul.

Stando alle suddette definizioni, quindi, questa particolare forma di violenza deriva non da una caratteristica puramente fisica e genetica della donna in quanto tale, quanto piuttosto da un'idea radicata in una società patriarcale che nel corso dei secoli ha attribuito alle donne un "ruolo" inferiore rispetto a quello riservato all'uomo⁹. Si tratta di una discriminazione che è frutto di un retaggio culturale purtroppo difficile da estirpare, dunque, e che ancora oggi è alla base della maggior parte degli atti violenti commessi nei confronti delle donne¹⁰.

Per quanto riguarda invece la "**violenza domestica**", sempre l'articolo 3 della Convenzione di Istanbul, alla lettera b), indica la violenza domestica come «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»¹¹. Poco più avanti viene altresì specificato che per vittima si intende «qualsiasi persona fisica che subisce gli atti»¹² e, quindi, non solamente le donne.

La differenza sostanziale tra le due forme di violenza – contro le donne e domestica – risiede quindi nel fatto, mentre vittime di violenza domestica possono essere anche gli uomini, i bambini e gli anziani o, comunque, tutte le persone che fanno parte del nucleo familiare, la violenza di genere, invece, è rivolta esclusivamente alle donne e trova le sue radici nella discriminazione di cui esse sono state (e sono tuttora) vittima. Ciò non esclude che le due forme possano sovrapporsi, come accade nei casi di violenza contro le donne commessa dal *partner*, o dall'*ex partner*. Questi casi, peraltro, sono particolarmente delicati, in quanto presuppongono un coinvolgimento emotivo maggiore della vittima, e quindi una conseguente difficoltà sia nel rivolgersi alle autorità e nel chiedere aiuto sia nel riconoscere ed analizzare in modo oggettivo la situazione.

La violenza domestica può concretizzarsi in condotte fisiche di vario tipo, ivi comprese quelle tradizionalmente qualificate come "minime" e ritenute non meritevoli di

⁹ Cfr. D, Mariani, *Le leggi si cambiano abbastanza rapidamente, ma la mentalità no*, ne *Il Corriere della Sera*, 9 dicembre 2019.

¹⁰ Con specifico riguardo alla violenza sulle donne, un dato interessante emerso durante il convegno è dato dal fatto che, ad oggi, non risulta che vi sia una qualche connessione tra i casi registrati e la provenienza geografica o l'estrazione sociale delle coppie coinvolte. Per un verso, infatti, secondo le indagini ISTAT relative agli omicidi delle donne in Italia – quindi l'apice che questo fenomeno può raggiungere –, non risulta una localizzazione specifica degli eventi; in particolare, le differenze registrate tra nord, centro e sud appaiono minime, e dunque non sufficienti per essere considerate significative (dati consultabili sul *report* ISTAT del 15 novembre 2018, consultabile al [presente indirizzo](#)). Per altro verso, non è nemmeno possibile stabilire una prevalenza di tali condotte all'interno delle classi sociali inferiori, posto che, al contrario, una delle caratteristiche principali della violenza di genere (e domestica) è quella di essere un fenomeno trasversale, presente in ogni ceto, cultura, paese ed età (come emerso nel convegno, con particolare riguardo agli interventi introduttivi del Presidente del Tribunale di Milano, Roberto Bichi, e della Dott.ssa Francesca Ceroni).

Inoltre, sempre secondo i dati ISTAT, sebbene il numero di omicidi di donne si sia abbassato, dal 2002 (187) al 2018 (133), questo è dovuto alla diminuzione dei casi in cui l'autore del reato è uno sconosciuto (nel 2002 gli autori sconosciuti alla vittima erano 72, contro i 16 del 2018). Rimangono invece elevati i casi in cui l'omicidio è commesso dal *partner* della vittima: 72 nel 2002 e 63 nel 2018, con alcune eccezioni nelle quali la cifra si assesta al di sotto del 50, come per l'anno 2010 in cui ci furono 45 casi simili e il 2017 in cui se ne contarono 44. Questo – lieve – *gap*, tuttavia, viene colmato dall'aumento dei delitti commessi dagli *ex partner* che è salito da un numero nullo nel 2002 a 10 nel 2018, con alcuni picchi che arrivano fino a 17 omicidi l'anno (negli anni 2010, 2012 e 2016).

¹¹ Articolo 3 lett b) Convenzione di Istanbul.

¹² Articolo 3 lett e) Convenzione di Istanbul.

autonoma denuncia o richiesta di intervento; d'altra parte, alla violenza fisica si accompagna, nella maggior parte dei casi, a una soggezione psicologica della vittima nei confronti del suo aggressore; una forma di "controllo" che, spesso, caratterizza la relazione da ben prima della manifestazione del comportamento violento.

Con riguardo a **entrambe le forme di violenza**, come sopra anticipato, le condotte lesive può assumere innumerevoli sfaccettature: c'è chi si limita a pressioni psicologiche che inducono la vittima ad annullare la propria vita e personalità, per vivere in funzione del *partner*, e chi minaccia ed agisce con condotte aggressive, fisiche e violente, quali schiaffi, botte e spintoni, per prevalere sulla vittima. Tuttavia, normalmente, in ognuna di queste forme di violenza è possibile individuare un *pattern* comportamentale che va a costituire il c.d. "ciclo della violenza"¹³. Con questo termine, precisamente, si vuole intendere un insieme di tre fasi comuni ai rapporti cosiddetti "disfunzionali", nei quali cioè un soggetto, attivo ed aggressivo, ha il predominio sull'altro (nel caso violenze commesse all'interno delle coppie eterosessuali, quest'ultimo soggetto è spesso – anche se non sempre – la donna).

La prima fase è quella denominata di "tensione crescente" in cui il soggetto dominante, a seguito di un primo periodo di tranquillità della relazione, crea un ambiente pervaso da una forte tensione repressa, con primi segnali di aggressività, principalmente verbale.

La seconda fase è quella di "esplosione della violenza" in cui si consumano gli atti violenti, con conseguente rottura, più o meno drastica, della relazione.

Infine, l'ultimo atteggiamento è quello che costituisce la "luna di miele", così definita in quanto rappresenta il momento in cui l'aggressore tenta di riavvicinarsi alla vittima per riallacciare il rapporto, scusandosi e facendole credere (e a volte credendo lui stesso) di poter modificare con il tempo il proprio atteggiamento e che la relazione andrà meglio in futuro. Spesso, però, questa ultima fase rappresenta purtroppo solo un breve intervallo temporale, al quale fa presto seguito un nuovo accumulo di tensione, che è l'*input* per un nuovo ciclo identico¹⁴.

3. Considerazioni sull'intervento legislativo.

3.1. "Codice Rosso": le speranze disattese.

L'intervento legislativo in esame risulta interamente improntato ad una **logica di velocità e immediatezza**, ma appare nel complesso poco efficace in mancanza di un più ampio disegno politico-istituzionale diretto a garantire un affinamento del lavoro di

¹³ Il ciclo della violenza fu definito e descritto, per la prima volta, dalla psicologa statunitense Lenore Walker nel suo libro *The battered woman*, Harper & Row, 1979.

¹⁴ Sul punto durante il convegno si sono soffermate il Procuratore Aggiunto presso la Procura di Milano Maria Letizia Mannella e il Giudice del Tribunale di Milano Elisabetta Canevini, sottolineando come sia importante per gli operatori del diritto aver confidenza con tali nozioni e con il fenomeno, soprattutto nel momento in cui è necessario raccogliere le testimonianze della vittima, che a seconda della "fase" in cui si trova potrebbe mostrare attitudini e desideri differenti, che spaziano dal voler denunciare l'uomo-aggressore al volerlo difendere, durante la "luna di miele".

rete e della formazione degli operatori oltre che un coordinamento tra la magistratura, le Forze dell'Ordine ed i servizi che si occupano di violenza di genere e di violenza contro i minori.

Emblematica, in tal senso, è la modifica operata all'art. 347, co. 2 c.p.p., che impone oggi di **effettuare immediatamente la comunicazione della notizia di reato** (anche in forma orale) qualora vengano in considerazione una serie di delitti, tra cui i maltrattamenti contro familiari o conviventi, la violenza sessuale, gli atti persecutori, le lesioni personali e la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso¹⁵.

Come emerso nel convegno, negli ultimi mesi è stato registrato un notevole incremento delle denunce¹⁶, anche in considerazione del fatto che la profonda attenzione mediatica nei confronti del fenomeno della violenza domestica ha determinato anche una maggiore consapevolezza nelle vittime circa le tutele che l'ordinamento appresta.

Tale situazione, tuttavia, ha reso necessario qualificare e specificare il significato del termine "immediatamente" negli incontri tra Autorità giudiziaria e Polizia giudiziaria al fine di perimetrare l'ambito applicativo di tale norma con riferimento ai soli casi che presentino una certa gravità, da graduare anche in relazione all'urgenza della situazione cui far fronte, restando in ogni caso aperta la possibilità per la Polizia giudiziaria di comunicare al PM eventuali dubbi qualora emergano casi di particolare gravità.

Inoltre, nella città di Milano sono stati attivati **percorsi di formazione delle Forze di Polizia**, che, almeno nei casi di emergenza, rivestono un ruolo centrale in quanto costituiscono il punto iniziale della catena degli interventi, potendosi in tale sede procedere alla raccolta degli elementi probatori e ad una tempestiva e oculata valutazione dei rischi cui può essere esposta la persona offesa.

L'art. 362, co. 1 *ter* c.p.p. prevede, inoltre, l'obbligo del pubblico ministero di **assumere informazioni dalla persona offesa** 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)¹⁷.

A questo proposito, il legislatore pare aver perso una preziosa occasione per realizzare un intervento di sistema sugli strumenti di diritto sostanziale e processuale

¹⁵ Ai sensi dell'art. 347, co. 2 c.p.p., la polizia giudiziaria « 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»

¹⁶ Secondo quanto emerso nella relazione della Dott.ssa Letizia Mannella dal titolo "Le direttive interpretative e organizzative della Procura della Repubblica di Milano e della Procura della Repubblica di Varese in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere", nell'ultimo quadrimestre risultano sopravvenuti presso la Procura di Milano la metà dei fascicoli di tutto il 2018.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 362, co. 1 *ter* c.p.p., «Quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 572, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies*, 612 *bis* c.p., ovvero dagli articoli 582 e 583 *quinquies* c.p. 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»

che consentisse di non sottovalutare i rischi di cd. vittimizzazione secondaria (della quale si dirà a breve) o di esposizione della vittima ad abusi ulteriori, soprattutto quando la stessa prosegua il rapporto di convivenza con l'autore della violenza, il quale potrebbe ricorrere a minacce o altri metodi di sopraffazione per convincere la vittima a ritirare la denuncia.

A parere di chi scrive, l'intervento legislativo in esame **non presenta una sistematicità e coerenza** complessiva rispetto alle pretese esigenze di celerità cui si ispira; basti considerare, ad esempio, gli effetti che l'inasprimento del trattamento sanzionatorio ha avuto sul piano processuale: la modifica *in peius* del *quantum* di pena previsto all'art. 572 c.p. in materia di maltrattamenti contro familiari o conviventi ha fatto sì che la competenza passasse dal tribunale in composizione monocratica al tribunale collegiale, con conseguente "rallentamento" complessivo della trattazione delle controversie in questione, dal momento che lo stesso caso prima esaminato da un solo giudice adesso dovrà essere trattato da un collegio composto da tre giudici.

Il legislatore, inoltre, nell'introdurre la nuova fattispecie di reato di cui all'art. 387 *bis* c.p. – rubricato "Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa"¹⁸ –, non ha tenuto conto degli **ordini di protezione contro gli abusi familiari** disciplinati dall'art. 342 *bis* c.c., che pure costituiscono strumenti molto efficaci (per quanto poco utilizzati) per affrontare situazioni di violenza familiare, in quanto consentono di operare un intervento giurisdizionale efficace e tempestivo¹⁹.

Il legislatore, inoltre, ha del tutto ignorato la necessità di operare un **coordinamento all'interno del sistema giudiziario** (in particolare tra Procure ordinarie, Tribunale civile e magistratura minorile) in vista del maggior contenimento possibile dei *tempi di trattazione* dei procedimenti e del necessario scambio di informazioni utili all'apprezzamento dei fatti e all'attivazione di forme di sostegno morale e materiale in favore della persona offesa.

Può in generale rilevarsi come un intervento legislativo che voglia mettere al centro la persona, fornendo un'effettiva protezione alle vittime dei reati in esame e rafforzando la tempestività e l'efficacia della risposta giudiziaria, dovrebbe **non solo** limitarsi a costruire forme di collaborazione **all'interno del sistema giustizia**, ma anche alleanze e raccordi tra gli operatori pubblici, privati e del terzo settore.

Di più.

Già nella Risoluzione del CSM del 2018 sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica veniva sottolineata la necessità di intervenire a tutela delle vittime muovendo dalla consapevolezza che «il fenomeno della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica interseca **una molteplicità di piani** –

¹⁸ Ai sensi dell'art. 387 *bis* c.p., «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».

¹⁹ Ai sensi dell'art. 342 *bis* c.c., «Quando la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente, il giudice, su istanza di parte, può adottare con decreto uno o più dei provvedimenti di cui all'articolo 342 *ter*».

culturale, sociologico, delle politiche assistenziali, repressivo –, dal che consegue che una risposta statale che ambisca ad essere realmente efficace, in una necessaria ottica preventiva, richiede misure multisettoriali, in assenza delle quali l'intervento giurisdizionale, che pur continua a rivestire un ruolo centrale, può risultare non risolutivo»²⁰.

La necessità di un approccio integrato al fenomeno viene richiesto, d'altronde, anche dalla Convenzione di Istanbul, che ad esempio all'art. 18 impone agli Stati firmatari di adottare «le misure legislative o di altro tipo necessarie, conformemente al loro diritto interno, per garantire che esistano adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge [...]»²¹.

A tal fine basterebbe valorizzare, a titolo esemplificativo, il ruolo primario svolto dalle **strutture sanitarie**, in particolare quelle di pronto soccorso, nel consentire l'emersione del fenomeno (e, conseguentemente, l'acquisizione della notizia di reato) e nell'assicurare la messa in protezione della vittima di violenza. I tempi fisiologici richiesti dal vaglio investigativo della notizia di reato rendono infatti elevato il rischio che l'intervento giurisdizionale risulti tardivo laddove il sistema non garantisca una complessiva responsabilizzazione degli attori, istituzionali e non, coinvolti nel percorso di sostegno e di protezione della vittima, al fine di effettuare una tempestiva valutazione prognostica del rischio reale cui la donna è esposta.

In una prospettiva *de iure condendo* sarebbe quindi opportuno abbandonare una logica di intervento che si limiti a guidare le speranze sociali di cambiamento della condizione femminile verso riforme-manifesto che si rivelano poi scarsamente efficaci perché prive di coerenza sistematica.

L'intervento legislativo dovrebbe piuttosto muovere dalla consapevolezza di un assetto culturale ancora fortemente teso alla difesa di un'idea di famiglia quale luogo positivo per definizione²², che rende dunque difficile non solo l'emersione delle ipotesi di maltrattamento vissute nell'ambito domestico, ma anche (e forse soprattutto) la gestione dei bisogni principali della madre e del bambino "in uscita" da una storia di violenza familiare.

Tale fase non può semplicemente risolversi in un abbandono del nucleo familiare dopo l'emersione delle dinamiche di violenza domestica, ma va affrontata con specifici interventi di **reinserimento ed inclusione sociale**, fornendo sostegni abitativi, opportunità lavorative, aiuti sul piano educativo e di socializzazione per il minore.

A parere di chi scrive, il sistema andrebbe dunque ripensato muovendo dalla centralità dei presidi sociali e psicologici che si occupano della presa in carico di adulti violenti e che spesso risultano essere privi delle risorse necessarie per far fronte alle

²⁰ La Risoluzione è consultabile al [presente indirizzo web](#).

A tal proposito, va inoltre considerato che la valorizzazione degli interventi da svolgere in un'ottica preventiva assume normalmente un ruolo essenziale allo scopo di evitare il rischio che violenze già in atto e non denunciate sfocino in episodi delittuosi più gravi: come evidenziato in dottrina, infatti, «per non reprimere (ossia intervenire a tragedia consumata) il femminicidio, la sua prevenzione deve transitare attraverso la repressione dei sintomi che spesso lo precedono» (P. Coco, *Il cd. «femminicidio» tra delitto passionale e ricerca di un'identità perduta*, Jovene editore, 2016, p. 259).

²¹ Per il testo della Convenzione, v. *supra*, nota n. 9.

²² S. Cirillo, *Cattivi genitori*, Raffaello Cortina, Milano, 2005.

esigenze che sono chiamati a soddisfare. Una corretta analisi dei bisogni dei singoli territori e una corretta gestione delle richieste dell'utenza consentirebbero infatti di realizzare un progetto valutativo e terapeutico idoneo a sostenere le famiglie in cui si verificano maltrattamenti.

Tuttavia, i percorsi di cura del genitore maltrattante e quelli diretti a realizzare un recupero della capacità genitoriale, per poter essere davvero efficaci, dovranno necessariamente accompagnarsi ad un **complessivo percorso di cambiamento culturale** che miri alla formazione (sia pur graduale) di una cultura della prevenzione e dell'attenzione ai fattori di rischio che consenta di rafforzare la consapevolezza sociale del fenomeno e porti a non ritenere più giustificabili condotte violente, specie se poste in essere in situazioni di turbamento emotivo, quali una convivenza conflittuale o una separazione in atto.

Un intervento tempestivo delle istituzioni diretto non solo a sanzionare tali comportamenti lesivi, ma anche ad attuare percorsi di sostegno dell'intero nucleo familiare, permetterebbe, così, di privare il fenomeno della violenza domestica di quel dannoso sostegno sociale rappresentato dalla sottovalutazione del fenomeno stesso. Gli attori che complessivamente danno vita alla rete di intervento, costituendo essi stessi potenti fattori di cambiamento, sono chiamati ad essere protagonisti di questo percorso e a sviluppare una specifica capacità di comprendere la soggettività dell'altro, «per poi rientrare nella propria e quindi ritornare a vedere la situazione in modo globale, dal di fuori, con la serenità e il distacco dell'imparzialità. Imparzialità è anche assenza di pregiudizi, costante tentativo di superare i propri schemi precostituiti; è anche, sempre, consapevolezza della complessità in se stessi, negli altri, nelle situazioni di vita»²³.

3.2. Incidenza della specializzazione nel trattamento giuridico del fenomeno (specie per quanto riguarda la cd. vittimizzazione secondaria).

Le vittime dovrebbero essere il vero centro di interesse di questa riforma, il cui scopo primo dovrebbe essere quello di migliorare la loro protezione, nei confronti di una serie di atti che prima non erano classificati come delitti. A tal proposito, assume un'importanza fondamentale la cd. **vittimizzazione secondaria**, cioè quelle «conseguenze negative dal punto di vista emotivo e relazionale, derivanti dal contatto tra la vittima e il sistema delle istituzioni in generale, e quello della giustizia penale in particolare»²⁴.

Questa definizione, analizzata durante il convegno, porta a riflettere, tra l'altro, sull'importanza della **specializzazione** di tutti gli operatori appartenenti alla rete di sostegno alle vittime. In tale ottica, ad esempio, magistrati ed avvocati dovrebbero essere formati in modo tale da essere in grado di riconoscere i comportamenti – non sempre chiaramente intellegibili e di immediata comprensione – di una vittima di violenza domestica.

La vittimizzazione secondaria, infatti, può generare istanze diverse, addirittura contrastanti, nella donna che ha subito violenza: a seconda della fase del "ciclo della

²³ M. Mineccia, *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio, Chi valuta, chi decide, chi giudica*, a cura del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Fondazione CIMA, 2011, p. 56.

²⁴ R. Mendicino, *La vittimizzazione secondaria*, in *Profiling*, 2015.

violenza” in cui si trova, infatti, la vittima potrebbe voler difendere il *partner*, oppure può essere spinta a “liberarsi” dalla prigionia in cui si trova. Se non hanno una formazione adeguata²⁵, coloro che approcciano la vittima potrebbero fraintenderne gli atteggiamenti, scambiando la paura con la non volontà a procedere, oppure la titubanza o vulnerabilità con la non attendibilità. Non di rado, infatti, la donna-vittima non appare in grado di ricostruire perfettamente, durante la testimonianza²⁶, i fatti avvenuti, il che è però del tutto coerente con la circostanza che la donna, spesso, vive all’interno di un contesto di violenza che dura da anni, con conseguente difficoltà di distinguere, nella sua mente, episodi ripetitivi e continui²⁷. Non di rado, inoltre, la vittima è anche l’unico testimone in grado di riferire dinanzi al giudice in ordine ai fatti oggetto del processo; circostanza, quest’ultima, che espone la vittima, spesso già provata dal trauma connesso alla violenza subita, alla ulteriore pressione derivante dal fatto di essere l’unico soggetto in grado di far condannare il proprio aggressore.

Per questo motivo è necessario che coloro che raccolgono le prime testimonianze della vittima, sia che si tratti dei centri antiviolenza, di operatori sanitari, degli avvocati o delle Forze dell’Ordine, si attivino per raccogliere immediatamente il maggior numero possibile di prove utili in sede di giudizio.

Durante il convegno è stata inoltre menzionata la Direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato²⁸; tra le regole riguardanti il trattamento della vittima, in particolare, è stato evocato il disposto dell’articolo 19, che impone agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per **evitare il contatto tra la vittima, o i suoi familiari, e l’autore del reato**, durante il procedimento penale. Questa norma sottolinea l’importanza della protezione della vittima non solo nella fase iniziale, vale a dire all’atto della richiesta di aiuto rivolta alle autorità, ma anche durante tutto il successivo *iter* nel quale si sviluppa il procedimento penale.

Una ulteriore problematica connessa al tema della specializzazione riguarda inoltre lo **scarso numero di magistrati** a disposizione a fronte dell’aumento delle denunce e dei casi registrati negli ultimi mesi del 2019. Gli undici magistrati oggi presenti a Milano non sono infatti in grado di far fronte al carico di lavoro (infatti, nei mesi compresi tra l’entrata in vigore della norma e l’inizio del dicembre 2019, il numero dei fascicoli è sensibilmente aumentato rispetto all’anno precedente)²⁹, il che comporta la necessità di suddividere le pratiche con colleghi magistrati non specializzati, i quali, dunque, non sempre dispongono delle competenze necessarie a prevenire il rischio di vittimizzazione secondaria.

²⁵ Nel corso del convegno, infatti, è stata più volte sottolineata l’importanza della costruzione di una rete di supporto solida e ben coordinata, comprensiva di corsi di formazione specifici e mirati, in grado di indirizzare gli operatori verso l’ascolto attento della persona offesa e di guidarli nella comprensione dei profili di ambiguità dei rapporti con l’aggressore.

²⁶ A tal proposito, come si vedrà meglio *infra*, alcuni paesi, proprio al fine di evitare la vittimizzazione secondaria, hanno adottato una struttura del sistema giudiziario tale da consentire alle vittime di violenza di essere sottoposte il minor numero di volte possibile a testimonianze e a interrogatori, anche allo scopo di ridurre le conseguenze che potrebbero derivare dal trauma rivissuto.

²⁷ Tema trattato in particolare dalla Dott.ssa Elisabella Canevini, Giudice del Tribunale di Milano.

²⁸ Direttiva [consultabile online, a questo link](#).

²⁹ Come è stato specificato da Maria Letizia Mannella, Procuratore Aggiunto presso la Procura della Repubblica di Milano, durante il convegno del 16 dicembre, nella relazione dal titolo “*Le direttive interpretative e organizzative della Procura della Repubblica di Milano e della Procura della Repubblica di Varese in materia di tutela delle vittime di violenza domestica*”.

3.3. *Minori, i "grandi assenti" del "Codice Rosso".*

Nel convegno ci si è soffermati anche sull'impatto che la legge n. 69/19 ha avuto sui minori³⁰, evidenziando come il legislatore, muovendo da una prospettiva interamente adulto-centrica, non solo abbia perso una preziosa occasione per costruire un sistema fondato su una maggiore cooperazione tra gli operatori del diritto, le Forze dell'Ordine e la rete di servizi sociali e sanitari che operano in questo settore, ma abbia anche sottovalutato il ruolo centrale svolto dal Tribunale per i Minorenni nell'ambito del complesso sistema di competenze che occupa i diversi ambiti giudiziari.

Il fenomeno della violenza contro le donne infatti richiede di essere affrontato con strumenti ancora più complessi qualora siano parte del nucleo familiare minori vittime di **violenza assistita**, con tale espressione dovendosi intendere «l'esperire da parte della/del bambina/o e adolescente qualsiasi forma di maltrattamento compiuto attraverso atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale, economica e atti persecutori (c.d. *stalking*) su figure di riferimento o su altre figure affettivamente significative, adulte o minorenni»³¹.

L'art. 14 della legge 69/19 è intervenuto sulle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale per inserirvi l'articolo 64 *bis*, ai sensi del quale, ai fini della decisione dei procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale, viene trasmessa senza ritardo al giudice civile procedente copia delle ordinanze che applicano misure cautelari personali o ne dispongono la sostituzione o la revoca, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, del provvedimento con il quale è disposta l'archiviazione e della sentenza emessi nei confronti di una delle parti in relazione ad una serie di reati quali i maltrattamenti contro familiari e conviventi o la violenza sessuale.

La norma, dunque, non tiene conto del giudice minorile né si preoccupa di potenziare le forme di **collaborazione tra le autorità giudiziarie** (in particolare il giudice civile, ordinario e minorile, la Procura ordinaria e la Procura per i minorenni), collaborazione che pure risulta indispensabile per garantire uno scambio tempestivo di informazioni e scongiurare il rischio concreto di vittimizzazione secondaria al fine di rendere più efficace la risposta giudiziaria.

Tale cooperazione risulta inoltre decisiva in quanto, come emerso dalla relazione della Dott.ssa Ortolan, nella prassi, qualora l'autorità giudiziaria venga a conoscenza di situazioni di violenza domestica (a seguito dell'intervento delle Forze dell'Ordine al domicilio o di denunce spontanee) in un nucleo familiare che comprende anche minori, il giudice minorile presso cui viene effettuata la segnalazione è chiamato ad adottare provvedimenti idonei a salvaguardare l'incolumità psico-fisica del minore generalmente sulla base delle sole (scarse) informazioni che emergono dalla denuncia o dall'annotazione di servizio.

³⁰ La relazione in cui è stato affrontato questo specifico tema è quella Dott.ssa Ortolan, dal titolo "*Dialogo a due voci sul ruolo del Giudice civile e del Giudice minorile nella prevenzione della violenza di genere: gli ordini di protezione; il coordinamento con il Giudice penale e la circolazione delle informazioni tra i diversi uffici*".

³¹ CISMAI (Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia), *Requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri*, 23 giugno 2017.

La mancanza di ulteriori informazioni tempestive e precise sulla situazione familiare (e in particolare sulla sua composizione o sulla presenza di eventuali altri familiari che possano dare sostegno alle vittime della violenza) aumenta notevolmente il rischio di pervenire all'**adozione provvedimenti inefficaci** rispetto alle esigenze di tutela delle parti esposte a rischio; ciò è particolarmente vero nei casi in cui è più alta la probabilità che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze, per la condizione di particolare vulnerabilità della vittima o a causa della prosecuzione della convivenza con l'autore della violenza.

Accade non di rado, infatti, che, pur essendo stati interpellati i centri antiviolenza o altre strutture idonee ad assicurare la necessaria protezione alla madre e ai bambini, la donna **non accetti di entrare in comunità** o di spostarsi presso luoghi più sicuri, ma scelga di rientrare presso il proprio domicilio. Si tratta generalmente di situazioni nelle quali i rapporti tra il genitore maltrattante e figli risultano appaiono particolarmente problematici, sia per la volontà del primo di mantenere i rapporti con i minori sia perché, non di rado, i figli stessi prendono le difese del genitore violento o il genitore "maltrattato" non mette in discussione (ma anzi difenda) le capacità genitoriali del *partner*³².

La letteratura scientifica riconosce da tempo come la violenza possa assumere un impatto destabilizzante sulla **formazione della personalità del minore** e il trauma che può conseguire, se non rilevato, diagnosticato e curato adeguatamente, può provocare rilevanti conseguenze, sia nel breve che nel lungo termine, sul piano psicologico, relazionale, cognitivo e sociale³³.

L'impatto che deriva dalla violenza assistita è tuttavia ancora molto sottovalutato nelle sue conseguenze, sia per una difficoltà legata al suo riconoscimento da parte degli operatori (con conseguente rischio di interventi non tempestivi) sia per le **resistenze culturali** relative alla violenza domestica e alla violenza di genere che rendono faticosa la rilevazione del problema³⁴.

4. Guardando agli altri...

Prendendo in considerazione i vari punti critici analizzati nei paragrafi precedenti è spontaneo chiedersi se i medesimi problemi siano stati riscontrati anche in altri ordinamenti giuridici, simili al nostro, o se invece è possibile prendere esempio da alcune innovazioni legislative, rivelatesi efficaci, che caratterizzano il panorama straniero.

4.1. L'esperienza spagnola.

Il primo paragone proposto è quello con l'ordinamento spagnolo, il cui Codice Penale (CP) nella formulazione originaria del 1995, non contemplava una disciplina specifica né forme di protezione rafforzata per i casi di violenza contro le donne.

³² Non si può nemmeno ritenere che possano costituire un'alternativa efficace all'esigenza di tutela del minore vittima di violenza assistita gli ordini di allontanamento del figlio o del genitore maltrattante che il giudice può adottare ai sensi dell'art. 330, co. 2 c.c. qualora pronunzi la decadenza dalla responsabilità genitoriale, costituendo tali ordini uno strumento estremamente embrionale e dalla connotazione troppo generica già sul piano della formulazione legislativa.

³³ Sul punto si veda P. Di Blasio, *La valutazione delle competenze parentali*, Edizioni Unicopli, 2005.

³⁴ Violenza assistita, la percezione di operatori e bambini, Rapporto di ricerca Daphne Program II, 2004-2008.

Al tempo, infatti, esisteva solamente l'articolo 153 CP che, molto sinteticamente, puniva le condotte abituali di violenza fisica perpetrate nei confronti del coniuge, dei figli o di persone a cui l'autore del reato era legato da una relazione affettiva. Questa disposizione, tuttavia, risultava sostanzialmente inapplicata nella prassi, tanto da indurre il legislatore a introdurre, con la *Ley Orgánica* n. 14 del 1999, alcune specificazioni con riguardo alla condotta punibile, come ad esempio quella relativa al carattere dell'abitudine e ai criteri per la sua individuazione (tra i quali ricordiamo il numero degli atti di violenza accertati e la prossimità temporale degli stessi, indipendentemente dal fatto che tali atti siano stati posti in essere nei confronti della medesima vittima o di soggetti differenti).

La vera svolta si colloca però all'inizio del XXI secolo, quando il legislatore, con alcune leggi di poco successive l'una dall'altra, introdusse una serie di novità in tema di violenza domestica e di genere.

Infatti, nel 2003, oltre a modificare l'assetto dell'articolo 153 CP – che punisce ora solo le lesioni più lievi e il maltrattamento occasionale (chiamato in spagnolo *maltrato singular*) – spostando la disciplina dei maltrattamenti abituali nell'articolo 173 paragrafo 2 CP³⁵, regolò anche l'**ordine restrittivo per le vittime di violenza** che il giudice può emettere nei confronti del loro aggressore in modo da garantire loro una protezione continuativa per tutta la durata del processo³⁶.

Nel 2004 fu poi emanata la *Ley Orgánica* 1/2004³⁷, finalizzata non solo a **inasprire le pene** per i casi di violenza di genere o domestica ma, soprattutto, ad introdurre una **rete di supporto** per le donne-vittime che fosse in grado di intervenire in ogni fase, da quella precedente alla decisione di denunciare il compagno-aggressore, a tutte quelle successive.

L'intervento legislativo in parola appare significativo anche sotto un ulteriore profilo: con la *Ley Orgánica* del 2004, infatti, il legislatore spagnolo riconobbe espressamente, per la prima volta, la forte componente culturale alla base del fenomeno e, al contempo, la necessità di combattere la suddetta componente a mezzo di strumenti ulteriori e aggiuntivi rispetto a quelli prettamente penalistici.

Per questo motivo introdusse, innanzitutto, una serie di **misure preventive in ambito educativo e formativo** finalizzate a garantire, nei vari gradi scolastici, un'educazione mirata ai principi di uguaglianza, rispetto e riconoscimento della dignità dell'altro sesso. In secondo luogo, interventi di analoga natura furono altresì realizzati nel **settore della comunicazione**, attraverso prescrizioni normative utili a evitare la diffusione di ideologie di tipo patriarcale attraverso i messaggi pubblicitari e di *marketing*. In terzo luogo, per quanto concerne l'**ambito sanitario**, furono poi introdotti specifici programmi di sensibilizzazione e specializzazione per tutto il personale medico, specie per gli operatori impegnati nelle operazioni di primo soccorso, suscettibile di venire in contatto con vittime di violenza domestica o di genere.

³⁵ Modifica introdotta con la *Ley Orgánica* 11/2003, del 29 settembre.

³⁶ Modifica introdotta con la *Ley* 27/2003, del 31 luglio.

³⁷ Più precisamente denominata "*Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*" (Legge riguardante le misure di protezione integrale contro la violenza di genere).

L'insieme di queste disposizioni è orientata a creare una rete solida e coordinata, che non coinvolga solamente gli operatori del diritto, ma **ogni altro professionista potenzialmente coinvolto** nel difficile percorso di allontanamento della vittima dal proprio aggressore³⁸.

Il livello di coordinazione che il legislatore si propose di raggiungere mediante la *Ley Orgánica* del 2004 è reso ancor più evidente dall'introduzione, a opera della predetta legge, dei **Tribunali specializzati in materia di violenza contro la donna** (in spagnolo "*Juzgados de violencia sobre la mujer*"). Si tratta di tribunali, composti da giudici specializzati, competenti per i casi di violenza di genere e domestica, in ambito sia civile sia penale³⁹. Infatti, non di rado, nei casi di violenza di genere il procedimento penale tende a svilupparsi parallelamente a quello civile (riguardante, ad esempio, la richiesta di divorzio da parte della donna maltrattata): in virtù dell'istituzione dei tribunali specializzati, il legislatore spagnolo ha dunque inteso risolvere i problemi connessi al passaggio di informazioni e alla possibile discordanza tra le sentenze rese nelle due sedi, civile e penale. Nella stessa ottica, la legge del 2004 stabilisce altresì che, in presenza di una serie di criteri determinati, i *Juzgados de violencia sobre la mujer* intervengano per giudicare tutte le cause pendenti tra le medesime parti, con significativi vantaggi sia per le vittime di violenza sia per gli stessi giudici (i quali non rischiano di ricevere informazioni o documenti incompleti a causa dei continui passaggi da un organo giudiziario all'altro).

Il numero dei tribunali dedicati è cresciuto in modo esorbitante nel tempo: si consideri che nel 2004 vennero creati solamente 14 *Juzgados de violencia sobre la mujer* esclusivi, introducendone però 421 compatibili⁴⁰. Ad oggi, invece, sul territorio spagnolo sono attualmente presenti 106 Tribunali esclusivi e 355 compatibili.

Questi numeri fanno intendere come la Spagna si sia sforzata, negli anni – puntando in particolare su un buon livello di specializzazione, non solo dei giudici, ma anche dei pubblici ministeri, che devono essere presenti in ogni Procura – di trattare i casi di violenza domestica e di genere in maniera adeguata, con riguardo sia al riconoscimento delle fasi del "ciclo della violenza", sia all'approccio con la vittima, sia alla prevenzione della vittimizzazione secondaria, sia alle garanzie di rispetto, da parte della vittima stessa, degli ordini restrittivi. A tal proposito, vale solo la pena di evidenziare che, dal 2009 ad oggi, secondo i dati riportati dal Portale Statistico Spagnolo⁴¹, l'utilizzo dei dispositivi elettronici per il controllo del rispetto degli ordini restrittivi emessi è aumentato dallo 0,57% al 33,70% (nel 2019 sono stati attivati 7.275 dispositivi)⁴². Un

³⁸ Va sottolineato come tutte le suddette norme siano state introdotte in concomitanza ad una serie di misure, poste in essere dal legislatore spagnolo, volte a garantire un supporto alla donna anche nel contesto lavorativo e in quello economico. Infatti, considerando essenziale l'emancipazione e l'indipendenza economica, si è voluto creare una rete volta a facilitare l'inserimento lavorativo in favore delle vittime di violenza. Con queste previsioni, peraltro, si sottolinea l'importanza del lavoro, sia in quanto strumento che consente alla donna-vittima di vivere in maniera dignitosa senza dover dipendere da colui che domina la relazione con atteggiamenti violenti ed aggressivi, sia in quanto fonte di gratificazione personale, utile ad aiutare la vittima a ritrovare fiducia in se stessa, spesso gravemente compromessa a causa della violenza subita.

³⁹ A seconda delle risorse territorialmente disponibili, in alcuni distretti, i Tribunali specializzati vennero creati *ex novo* – i cd. "Tribunali esclusivi" –, laddove, in altre zone del paese, si preferì assegnare a tribunali già esistenti – i cd. "Tribunali compatibili" – la trattazione in via esclusiva di violenza di genere e domestica.

⁴⁰ Si veda la nota che precede.

⁴¹ Portal Estadístico – Delegación del Gobierno para la violencia de género.

⁴² In particolare, in Spagna ci sono voluti quindici anni dall'entrata in vigore della legge sulla violenza contro le donne per ottenere l'utilizzo dei cosiddetti braccialetti elettronici su un terzo degli ordini emessi.

dato, quest'ultimo, che può far ben sperare anche per una possibile applicazione in Italia della medesima misura.

4.2. L'esperienza francese.

Sebbene sia ormai acquisita nei paesi europei la consapevolezza che il fenomeno della violenza domestica debba essere affrontato in primo luogo come un problema sociale, non si può dire che vi sia stata unanimità di vedute sugli strumenti ai quali è meglio ricorrere per promuovere interventi coerenti con tale finalità⁴³.

La Francia a tal proposito ha adottato un modello che si allontana da una logica settoriale, abbracciando una **prospettiva interdisciplinare**, sebbene la lotta contro gli abusi familiari sia divenuta oggetto di una disciplina organica solo in tempi recenti.

Fino a circa quindici anni fa, infatti, era possibile rinvenire nella legislazione francese solo isolate disposizioni che, pur garantendo una qualche tutela alle vittime, non presupponevano una esatta delimitazione (anche dal punto di vista terminologico) del concetto di abuso ai fini della individuazione delle tutele da apprestare da parte dell'ordinamento⁴⁴.

Nel 2004 il legislatore francese ha introdotto le cd. **mesures d'urgence** per consentire al giudice di pronunciare provvedimenti ampiamente discrezionali e disporre l'allontanamento dell'autore di violenza dal domicilio coniugale.

Nel 2006 è stata promulgata la **prima legge di riforma** della materia, avente come obiettivo quello di prevenire e reprimere la violenza all'interno della coppia e le violenze commesse sui minori, così venendosi a definire una politica criminale più precisa che sottende strategie differenziate di intervento al fine di assicurare non solo una repressione efficace, ma anche il sostegno e l'assistenza alle vittime e la formazione professionale di magistrati e forze dell'ordine.

A tal fine, il testo dell'art. 222-22 del codice penale francese è stato modificato con l'espressa riconduzione di tutte le violenze sessuali e, più in generale, di qualsiasi forma di attentato alla sessualità altrui nel novero dei delitti di aggressione sessuale anche qualora tali condotte vengano commesse all'interno di una relazione coniugale o di coppia.

Il **trattamento sanzionatorio** per la violenza domestica e contro i minori è stato inoltre **inasprito** mediante la previsione di circostanze aggravanti (art. 132-80) qualora il reato sia commesso dal coniuge o dal convivente.

Sono state inoltre potenziate le **misure di prevenzione** nei confronti dell'autore del fatto, prevedendosi in particolare l'obbligo di fissare una residenza diversa da quella della vittima di violenza, il divieto di avvicinamento a tale residenza e di circolazione nelle sue immediate vicinanze qualora il reato sia commesso contro il coniuge o soggetti a questi equiparati.

⁴³ M. Bertolino, *Violenza e famiglia: attualità di un fenomeno antico*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 4, 2015, p. 1710.

⁴⁴ L.C. Natali, *Gli abusi familiari nell'ordinamento francese*, in M. Paladini (a cura di), *Gli abusi familiari*, Cedam, 2009, p. 319 ss.

In coerenza con la filosofia sottesa a tali interventi normativi, al fine di tenere conto della violenza domestica nel contesto di quella di genere, è stata poi promulgata la **legge 9 luglio 2010, n. 769** allo scopo specifico di combattere le violenze nell'ambito della coppia nonché le ricadute delle stesse sui figli, alla luce di una politica criminale che mira a predisporre efficaci percorsi di prevenzione e di protezione delle vittime (obiettivo riscontrabile anche nella recente legge quadro sulla parità dei sessi, entrata in vigore il 23 luglio 2014)⁴⁵.

Il 4 luglio 2011 la Francia ha ratificato la Convenzione di Istanbul (entrata in vigore il 1° novembre 2014) e negli anni successivi sono stati promossi diversi interventi legislativi diretti a potenziare gli strumenti giuridici necessari per prevenire e reprimere le violenze di genere. In coerenza con quanto imposto agli stati firmatari nella predetta Convenzione, nel codice penale francese è punita la **violenza psicologica** (art. 222-14-3) e la **violenza domestica** che si manifesta nelle **vessazioni** che si sia esplicano **nella vita privata** tra coniugi, *partners* e conviventi (art. 222-33-2-1) che **fuori da tali relazioni** (art. 222-33-2-2).

Tuttavia, nella prassi è risultato particolarmente difficile fornire una prova della violenza psicologica, in particolar modo qualora essa non sia accompagnata da violenza fisica, anche in considerazione del fatto che gli organi giudicanti non sono sempre adeguatamente formati ad affrontare un fenomeno che tende all'"invisibilità".

Nel 2013, inoltre, è stato introdotto nel codice penale francese l'art. 222-14-4, che punisce la condotta consistente nell'obbligare un adulto o un minore ad un **matrimonio forzato**, prevedendosi inoltre una circostanza aggravante qualora tale costrizione avvenga mediante violenza o rapimento.

Nel 2018, infine, è stato ampliato lo spettro delle condotte di **oltraggio sessista**, aggiungendosi alle offese (verbali e non verbali) di natura sessuale quelle poste in essere **mediante social network** e gli insulti sessisti (art. 621-1), anche consistenti in condotte isolate.

Nell'ambito di questo approccio legislativo multidisciplinare e onnicomprensivo del fenomeno che intende incidere sui vari aspetti, anche economici, della violenza, è stata poi promossa una riforma diretta a creare **meccanismi sanzionatori** nei confronti del coniuge che si renda inadempiente degli **obblighi alimentari**. A tal fine, a partire dal 1° giugno 2020, il soggetto interessato potrà presentare una richiesta di pagamento alla cd. *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF), che potrà successivamente procedere in modo coattivo al prelievo delle somme dal patrimonio del coniuge inadempiente al fine di rendere più celeri i meccanismi di soddisfazione del creditore.

Giova in ogni caso evidenziare come il Gruppo di esperti che si occupa del monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul (cd. GREVIO, "*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*"), pur evidenziando i notevoli progressi emersi nel panorama legislativo francese, ha sottolineato in primo luogo come tali **misure** legislative nella prassi **risultino spesso**

⁴⁵ J. Alix, *Le misure di protezione delle vittime di violenze coniugali in Francia*, in L. Lupária (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Cedam, 2016, p. 197 ss.

deficitarie in quanto non impongono di tenere conto delle peculiarità delle donne vittime di violenza nella fase di intervento al fine di costruire percorsi di sostegno adeguati e specifici⁴⁶.

A tal proposito basti considerare che le ricerche effettuate sul territorio francese hanno dimostrato come gli episodi di violenza si manifestino con percentuali diverse anche a seconda delle condizioni di vita delle vittime, riscontrandosi ad esempio un numero di casi di violenza pari al doppio della percentuale media tra le donne che presentano disabilità o difficoltà nella gestione della vita quotidiana.

Tali peculiarità permettono di comprendere quanto siano significative le sfide da affrontare nella gestione del fenomeno per evitare di intaccare l'effettività della risposta fornita dalle istituzioni, tenendo conto delle difficoltà che le vittime riscontrano nell'**accesso alle informazioni sui propri diritti**, dell'inadeguatezza dei servizi di protezione e di supporto delle vittime e della persistenza di stereotipi di genere.

Il Gruppo di esperti ha precisato inoltre che gli interventi legislativi francesi non riconoscono sempre espressamente la natura di genere della violenza contro le donne, come invece impone di fare l'art. 3 Paragrafo D della Convenzione di Istanbul, laddove si richiede agli Stati di tener conto del fatto che la violenza sulle donne è uno dei principali meccanismi che hanno consentito agli uomini di mantenere le disegualianze di potere che storicamente hanno contraddistinto il rapporto uomo-donna.

La necessità di adottare una prospettiva di genere d'altronde è stata evidenziata anche dalla dottrina del nostro paese non solo per quanto attiene alla definizione in sede legislativa degli strumenti di contrasto al fenomeno, ma anche nella fase applicativa del diritto. A tal fine, non si ritiene però necessario uno stravolgimento dei principi costituzionali che devono costituire il fondamento di ogni intervento legislativo, dovendosi piuttosto privilegiare un approccio che solleciti i magistrati a testare la neutralità delle motivazioni addotte per giustificare una scelta invertendo il sesso dell'autore e della vittima del reato⁴⁷.

Infine, il Gruppo di esperti ha evidenziato come spesso nella prassi giudiziaria francese non venga data concreta applicazione alle norme che contemplano meccanismi idonei ad assicurare la **priorità della sicurezza e dell'interesse dei minori** nelle pronunce relative all'affidamento degli stessi, venendosi così ad accentuare il rischio di esposizione alla violenza anche dopo la separazione dei coniugi.

5. Conclusioni.

Alla luce delle valutazioni sin qui svolte, è possibile ritenere che il tema della violenza di genere, e in particolare quella forma che matura nel contesto domestico e nell'ambito delle relazioni affettive, debba necessariamente essere affrontato muovendo da una **prospettiva plurifattoriale**, che consenta di intervenire sui fattori di rischio avendo ben presente la **visione d'insieme** del fenomeno e non solo i dati forniti dalle

⁴⁶ GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) for France, 19 novembre 2019.

⁴⁷ E. Corn, *Il femminicidio come fattispecie penale, Storia comparazione prospettive*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 226-227

scienze statistiche, in quanto «non è il numero – per quanto in via di sempre maggiore aumento – dei crimini contro le donne la causa del problema; ne è, anzi, solo l'effetto. L'indagine sulla violenza di genere, se vuole essere efficace e utile, deve quindi spostarsi da una prospettiva di semplice *policy* (nella quale all'aumento della casistica corrisponde l'emanazione di una disciplina legislativa di carattere speciale e contrassegnata da una finalità marcatamente repressiva) a una prospettiva di autentica indagine causale»⁴⁸.

Sarebbe dunque opportuno, in questo senso, costruire delle politiche di intervento a partire dalla consapevolezza delle peculiarità che connotano la violenza di genere, la quale risulta strettamente correlata non tanto alle caratteristiche personali del singolo individuo, quanto alla **dimensione relazionale** complessivamente considerata.

Le dinamiche della violenza di genere sono inoltre legate a doppio filo con la più ampia e complessa questione relativa ai **rapporti di potere** uomo-donna e, di conseguenza, alle relazioni di forza fra i generi, affondando dunque le proprie radici in una **dimensione culturale** che vede nella donna un soggetto debole cui può essere concesso solo un ruolo marginale nella sfera pubblica come in quella privata.

Emblematica in tal senso è stata, ad esempio, la difficoltà con cui si è giunti nel tempo ad esaminare la **problematica della donna-delinquente**, in quanto «storicamente la donna deviante, che cioè contravveniva alle regole che la società (maschile) si era data, non è mai stata considerata come portatrice cosciente di ribellione o di disagio sociale, ma, in ragione della sua inferiorità biologica e psichica, come una "posseduta" (ad esempio strega) o una malata di mente (ad esempio isterica). Questo perché non si poteva ammettere, culturalmente, che una donna potesse consapevolmente decidere e praticare l'uscita dal perimetro delle regole»⁴⁹.

Tale concezione, unita all'idea di famiglia come luogo per eccellenza di organizzazione del potere maschile sulla donna, è sottesa d'altronde anche al codice Rocco, che ad esempio puniva il solo adulterio da parte della moglie o sanzionava il concubinato del marito solo qualora egli avesse tenuto la sua «concubina nella casa coniugale, o notoriamente altrove»; si tratta evidentemente di norme che costituiscono espressione di un retaggio culturale certamente incompatibile con la concezione di stampo liberale che ormai fonda il diritto penale, ma che per molto tempo hanno legittimato un sistema fortemente discriminatorio nei confronti del genere femminile⁵⁰.

Il discorso giuridico risente inevitabilmente di tali stereotipi stratificatisi nei secoli e che hanno forgiato una società interamente dominata dalla cultura del potere maschile; tuttavia esso non può prescindere da una valutazione che tenga conto della eterogeneità di approcci alla tematica, in quanto l'azione di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne, per essere davvero efficace, deve tradursi in una produzione legislativa ad hoc che si inserisca in un quadro d'insieme in grado di valorizzare modalità integrate e coordinate di azione e di potenziare i servizi dedicati all'accoglienza e alla protezione della donna e del bambino.

⁴⁸ F. Filice, *Diritto penale e genere*, in questa rivista, 11 settembre 2019, p. 2

⁴⁹ M.L. Fadda, *Differenza di genere e criminalità, Alcuni cenni in ordine ad un approccio storico, sociologico e criminologico*, in *Dir. pen. cont.*, 20 settembre 2012, p. 1. Sul tema, v. anche P.E. Cicerone, S. Montaldo, *Ribaltare la prospettiva: quando la delinquenza è donna. Intervista a Silvano Montaldo*, in questa rivista, 18 dicembre 2019.

⁵⁰ A. Merli, *Violenza di genere e femminicidio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10 gennaio 2015, pp. 457, 458

È evidente però che un problema di tale complessità non può essere affrontato seriamente puntando esclusivamente alla rapidità di intervento senza un **lavoro culturale di fondo** che non solo miri a **sradicare i preconcetti** che ruotano attorno alle dinamiche di violenza ma anche a **costruire dei percorsi di sostegno** a vittime e autori della violenza.

Particolarmente rilevanti ad esempio sono le iniziative di intervento di stampo criminologico che ruotano attorno alla pena e mirano ad evitare che il carcere di trasformi in «un congelatore di narrazioni di innocenza che, scongelate, metteranno a rischio altre vittime»⁵¹.

Significative in tal senso sono state ad esempio le esperienze attuate in questi anni dal CIPM (Centri Italiani per la Promozione della Mediazione) all'interno delle Case di Reclusione di Milano-Bollate o presso il Carcere di Opera, che mirano a prevenire il rischio di vittimizzazione secondaria e di recidiva, rischio particolarmente elevato se si considera che tali forme di violenza vengono perpetrate normalmente nell'ambito di relazioni di prossimità.

L'analisi del fenomeno richiede dunque di elaborare un sistema che in primo luogo valorizzi e ponga al centro dei suoi interventi la persona, ovvero che non si limiti a farsi portavoce di politiche di liberazione femminile efficaci solo sul piano simbolico, ma che piuttosto sia in grado di prevenire i fattori di rischio di tipo sociale, economico e culturale, agendo sulle cause che alimentano la diffusione di una prospettiva che guarda alla donna come soggetto subalterno.

È dunque qui che si gioca la partita, nella valorizzazione del soggetto.

Il percorso da compiere è ancora lungo, soprattutto per ciò che attiene alla tutela dei minori vittime di violenza assistita – specie se si consideri che fino all'inizio degli anni 2000 in Italia tale forma di violenza ha costituito una delle forme di maltrattamento "sottovalutate"; ciò ha determinato delle risposte deficitarie sia in relazione alla predisposizione di strutture organizzative efficaci e in grado di intervenire nei casi di emersione delle forme di violenza, sia per ciò che attiene alla formazione del personale scolastico, sanitario, sociale e delle Forze dell'Ordine⁵² –.

L'intero sistema dovrebbe essere oggetto di un **profondo ripensamento** che miri alla costruzione di politiche attive che tengano conto in particolar modo della necessità di **coordinamento delle competenze e delle risorse** disponibili tra gli attori della rete, della diffusione di una cultura che contrasti stereotipi e pregiudizi ancora molto diffusi nella rappresentazione delle vittime, promuovendo l'inclusione sociale nella fase del "dopo la violenza".

È fondamentale infatti che i soggetti maltrattati non vengano abbandonati a se stessi, ma possano iniziare un percorso di reinserimento mediante l'accesso a percorsi lavorativi per le madri e piani scolastici e di aggregazione per il bambino.

⁵¹ Rassegna stampa CIPM, 3 novembre 2019, [a questo link](#).

⁵² Terzo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2006-2007, a cura del Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC).

Tale esigenza è percepita sempre più anche a livello sovranazionale, come emerge dal documento firmato dal comitato di esperti che hanno preso parte alla conferenza tenutasi presso il Consiglio d'Europa il 24 maggio 2019 dal titolo "*Women's rights at the Crossroads: strengthening international cooperation to close the gap between legal frameworks and their implementation*"⁵³.

Nel documento in questione vengono evidenziati i rischi connessi alla sottovalutazione delle dinamiche di violenza domestica nell'ambito della gestione delle crisi familiari, con particolare riguardo alle decisioni relative all'affidamento dei figli.

Per scongiurare tali rischi, il comitato ritiene necessario che gli Stati ricorrano ad un **approccio coordinato** che miri a realizzare il miglior interesse del minore, come emerge d'altronde anche dalla Raccomandazione n. 35 del 2017 del Comitato sulla lotta alla discriminazione contro le donne dell'ONU, che impone di operare un corretto bilanciamento tra i diritti dei responsabili di violenza domestica e il diritto di donne e minori a veder tutelata la propria integrità fisica e psicologica⁵⁴.

Si tratta certamente di un percorso faticoso, che richiederà un grande sforzo da parte del legislatore e di tutti gli agenti coinvolti nella costruzione di un sistema virtuoso di prevenzione e repressione della violenza, ma solo un intervento radicale che miri a fornire una risposta politica prima ancora che giuridica può ambire ad una «ricostruzione di un patto sociale tra donne e istituzioni dello Stato»⁵⁵ affinché l'eguaglianza formale non si risolva in una ipocrita dichiarazione di intenti, ma si traduca in eguaglianza sostanziale mediante la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e la predisposizione dei mezzi necessari per attuare la parità.

⁵³ «*Intimate partner violence against women is an essential factor in the determination of child custody, say women's rights experts*», Platform of undersigned United Nations and regional independent mechanisms on violence against women and women's rights, 31 maggio 2019.

⁵⁴ CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19, 14 luglio 2017.

⁵⁵ A. Merli, *Violenza di genere e femminicidio*, cit., p. 56