

IL “CODICE ROSSO”: RISVOLTI PROCESSUALI E SOSTANZIALI DI UN’EMORRAGIA CULTURALE E SOCIALE ATTUALE

di Caroline Peloso

(Assegnista di ricerca presso l’Università di Torino)

SOMMARIO: 1. Una premessa in tema di Covid-19 e giustizia: il virus rallenta il mondo, ma non la violenza domestica e di genere; 2. Il “Codice rosso”: una rinnovata e decisiva attenzione del legislatore ad un fenomeno dalle peculiari specificità; 3. La consacrazione normativa di un doppio binario emergenziale in seno alla procedura penale ordinaria; 4. Profili sostanziali del “Codice rosso”: l’introduzione di nuove fattispecie penali; 5. Un processo volto a valorizzazione il ruolo della vittima e ad irrigidire le misure cautelari; 6. Intervento legislativo e ampiezza del fenomeno: occorre una strategia più ampia per agire contro la violenza.

1. - Nei giorni tragici dell’emergenza Coronavirus un altro pericolo, quello della violenza domestica e di genere, che in tempi normali occupa le prime pagine dei giornali, ha comunque prodotto conseguenze nefaste fra le mura domestiche, imposte dalla quarantena¹. Se l’epidemia di Covid-19 è stata capace di bloccare il mondo intero,

¹ Nel periodo della quarantena forzata in casa a causa dell’emergenza sanitaria Covid-19, la situazione delle donne vittime di violenza è peggiorata a causa dell’isolamento, della convivenza forzata e dell’instabilità socioeconomica che la crisi sanitaria ha generato per i nuclei familiari. La D.i.Re (Donne in rete contro la violenza) ha confermato che dal 2 marzo al 5 aprile 2020 i centri antiviolenza sono stati contattati complessivamente da 2.867 donne, di cui 806 (28%) erano richieste “nuove”. Monitoraggio contatti in Emergenza Covid-19 su <https://www.direcontrolaviolenza.it>. Successivamente, in data 13 maggio 2020, l’ISTAT ha fornito un rapporto sulle chiamate al numero verde 1523 da cui emerge che durante il lockdown le telefonate al 1522 sono state 5.031 ovvero, il 73% in più sullo stesso periodo del 2019. (reperibile sul sito web www.istat.it). Questo aumento, oltre alla quarantena è dovuto, secondo l’Istat, alle numerose campagne promosse a favore della violenza domestica e di genere. In effetti, sono state numerose le iniziative istituzionali volte a contrastare il dilagare dei casi di violenza tra le mura domestiche. Si veda la campagna social “Libera puoi”, promossa dal Dipartimento per le pari opportunità con l’obiettivo di pubblicizzare il numero di pubblica utilità 1522 e far conoscere l’ App “1522”, che consente alle donne di chattare con le operatrici e chiedere aiuto e informazioni in sicurezza, senza il rischio di essere ascoltate dai loro aggressori. La pubblicità alla APP e al numero di emergenza pubblicizzato dalle Poste Italiane e sugli ATM Postamat e la pubblicità presso le farmacie. Ulteriori misure riguardano la Circolare del 21 marzo 2020 del Ministero dell’Interno, in sinergia con il Ministero per le Pari Opportunità e la Famiglia, rivolta a tutti i prefetti per l’individuazione di nuove soluzioni abitative, anche di carattere temporaneo, che consentano di offrire l’indispensabile ospitalità alle donne vittime di violenza che per motivi sanitari non possono trovare accoglienza nei centri antiviolenza e nelle case rifugio; si veda anche la

non ha invece fermato la violenza dovendosi al contrario riscontrare come la convivenza forzata, spesso in ambienti domestici ristretti, abbia alimentato discussioni atte a sfociare in potenziali brutalità. Occorre tuttavia chiedersi se – a fronte di un inaspettato sconvolgimento della quotidianità che ha comportato, anche nell'ambito giudiziario, misure di distanziamento sociale e restrizioni alla libertà di circolazione degli individui - la giustizia italiana abbia saputo affrontare in maniera opportuna la situazione in relazione al peculiare fenomeno della violenza di genere, articolandosi peraltro con il recente intervento normativo di cui alla legge n. 69/2019 detta "Codice rosso" (*infra* §2).

Infatti, nonostante le scelte volte a garantire le fondamentali e doverose misure di contenimento del virus, si è certamente tentato di salvaguardare il settore della giustizia che, in quanto servizio pubblico essenziale preposto alla tutela di diritti fondamentali, richiedeva che fosse garantito un funzionamento minimo e essenziale. Il legislatore ha dunque disposto, all'art. 83 del d.l. 18/2020 (c.d. "Decreto Cura-Italia"), una disciplina focalizzata su una serie di punti: il rinvio delle udienze che si sarebbero dovute celebrare nella finestra di tempo interessata dalla sospensione (comma 1), la sospensione dei termini procedurali (comma 2), le deroghe al rinvio delle udienze e alla sospensione dei termini (comma 3) e infine il riconoscimento, in capo agli uffici giudiziari, di misure che permettano il contemperamento dello svolgimento dell'attività giudiziaria con il contenimento dell'epidemia². In conseguenza del comma

Circolare del 27 marzo 2020 del Ministro dell'Interno, finalizzata a sensibilizzare le articolazioni territoriali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri alla problematica della violenza domestica e per favorire l'emersione delle richieste di aiuto delle donne vittime, attraverso tutti gli strumenti normativi, procedurali e strumentali disponibili. Inoltre, l'applicazione *YouPOL*, in uso alla Polizia di Stato, è stata estesa anche alle segnalazioni relative alla violenza domestica.

² Infatti, già il 9 marzo 2020, per mezzo del d.l. n. 11/2020, l'attività giurisdizionale era stata "sospesa" con limitate eccezioni connesse o allo stato di restrizione della libertà personale per il processo penale o alla vulnerabilità del destinatario della tutela per il processo civile. Successivamente l'art. 83 del d.l. n. 18/2020 recante "Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare" prevedeva la sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali per un termine inizialmente previsto dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 e poi prolungato all'11 maggio 2020. Si intendevano sospesi, per la stessa durata, anche i relativi termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali. Il termine del 15 aprile 2020 è stato successivamente spostato dall'art. 36 comma 1 d.l. 23/2020 con cui il legislatore per dare continuità alla predetta sospensione ha stabilito che la cd. "fase uno" si sarebbe consumata al 11 maggio 2020. È stato così prescritto che "il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'art. 83 commi 1 e 2 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 è prorogato all'11 maggio 2020". Successivamente il d.l. n.28/2020 apportava alcune significative modifiche all'art. 83 d.l. 18/2020 - convertito dalla L. 27/2020 - stabilendo la durata della cd. "fase due" dal 12 maggio al 31 luglio 2020. A luglio 2020, la giustizia ha iniziato una progressiva uscita dall'emergenza, sebbene non sia previsto un pieno ritorno ai ritmi e alle procedure *pre-Covid*, sicché se è vero che dovrebbero cessare i massicci rinvii delle udienze, la riapertura dei tribunali sarà comunque graduale e continueranno ad essere incoraggiate le modalità "digitali" di gestione

1 del citato art. 83, sembra che il rinvio interessasse in generale anche le udienze relative ai processi per reati di violenza di genere pendenti in quel lasso di tempo, salve le eccezioni di cui si dirà oltre e, parimenti, la relativa sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali, ivi compresi *"i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari"*, anche nei procedimenti per reati di violenza di genere.

Tuttavia, i commi 1 e 2 dell'art. 83 trovavano specifiche e tassative eccezioni nel successivo comma 3. A tal riguardo, la lettera a) faceva salva una serie di procedimenti ritenuti urgenti tra cui i *"procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari"*, mentre alla lettera b) venivano indicati i procedimenti penali ritenuti urgenti, ovvero i procedimenti di convalida dell'arresto del fermo o *dell'ordine di allontanamento immediato della casa familiare*. Alla lettera c) erano poi indicati i *"procedimenti che presentano carattere di urgenza, per la necessità di assumere prove indifferibili"* nei casi previsti dall'articolo 392 c.p.p. relativo all'incidente probatorio.

Alla luce dunque di una normativa emergenziale sintetica e priva di indicazioni specifiche, si manifestava il timore di una giustizia messa in quarantena nell'ambito delle procedure particolarmente urgenti, quali quelle da "Codice rosso". Tuttavia, una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 83 del d.l. 28/2020 alla luce dell'art. 32 Cost. doveva far propendere l'interprete per un corretto bilanciamento da operarsi tra l'esigenza di tutela della salute pubblica - che costituiva la *ratio* della norma emergenziale - e la necessità di garantire il corretto svolgimento della giustizia in presenza di situazioni volte a tutelare beni costituzionali di valore altrettanto importante, quali l'incolumità individuale, la libertà personale o la vita umana.

La disciplina emergenziale relativa alla sospensione dei termini dovuta al Covid-19 presenta d'altronde note analogie con la disciplina sulla sospensione feriale dei termini, con cui condivide la possibilità di compiere indagini in presenza di ragioni urgenti e a condizione che sia salvaguardato il diritto di difesa della persona interessata³. Sussiste tuttavia una radicale e fondamentale differenza tra la *ratio* giuridica che fonda le due ipotesi di sospensione: mentre nel caso della sospensione feriale si tratta di bilanciare la continuità dell'attività giudiziaria con il diritto alle ferie

della giurisdizione adottate durante la pandemia per evitare qualsiasi tipo di assembramento. In tale contesto, la fine anticipata della fase 2 ha effetto a seguito della conversione del Decreto-legge n. 28/2020 (L. n. 70 del 2020) dove è caduta la norma che protraeva fino al 31 luglio le misure emergenziali per la giustizia così ripristinando la scadenza originaria, fissata al 30 giugno dal decreto cura Italia (d.l. n. 18/2020).

³ Si tratta della normativa prevista dalla L. 742/969 rispetto alla quale è pacifico che la sospensione feriale dei termini, che riguarda anche l'attività del pubblico ministero, è derogabile in presenza di motivi di urgenza. La *ratio* dell'istituto è quella di garantire agli avvocati e alle parti il libero godimento delle ferie, evitando tuttavia la compressione dei diritti difensivi in presenza di attività urgenti che si rendessero comunque necessarie, sul punto cfr. F. Urbani, *Atti urgenti d'indagine e sospensione dei termini della fase delle indagini preliminari di cui al d.l. 18/2020, intercettazione e altro*, su www.giustiziainsieme.it, 24 marzo 2020.

della categoria forense, nel caso della legislazione emergenziale del Covid-19 ad essere poste in gioco con la continuità della giustizia sono, come già anticipato sopra, le ragioni di salute pubblica. La normativa emergenziale emanata a causa dell'epidemia di Covid-19 – seppur in assenza di espressi raccordi normativi alla legge sul "Codice rosso", che sarebbero comunque stati auspicabili per fugare dubbi interpretativi – rassicura sul fatto che il fenomeno della violenza domestica e di genere è stata comunque al centro di un monitoraggio costante e reattivo dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima, pur in un contesto di crisi importante, ha agito al fine di non abbandonare né dimenticare le vittime più vulnerabili, operando nel solco di una volontà già seriamente espressa dai recenti interventi legislativi, tra cui appunto la legge n. 69/2019.

Pertanto, e a maggior ragione in presenza di fattispecie da "Codice rosso" in cui il tempestivo intervento delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria risulta essenziale, sembrerebbe che l'attività di indagine urgente e indifferibile fosse ammessa senza che lo stato emergenziale nazionale potesse rilevare. Essa avrebbe dovuto essere svolta, seppur adottando le misure di sicurezza necessarie e previa valutazione della sua improcrastinabilità da compiersi con riferimento al parametro ultimo di evitare l'attività di indagine qualora non vi fossero termini da rispettare e quando tali atti avrebbero coinvolto terze persone, sempre in linea con la volontà di limitare al massimo le occasioni di "socialità" e di tutelare la salute di tutti gli attori della giustizia.

Era da escludersi, dunque, la preclusione dell'attività di indagine *tout court* in presenza di fattispecie da Codice rosso, seppur con le cautele citate ed eccezion fatta per atti "garantiti" rispetto ai quali fosse necessario compiere attività in presenza dell'indagato o previo avviso allo stesso o al suo difensore.

Di conseguenza, per quanto attiene all'instaurazione della fase delle indagini e al loro svolgimento, le autorità avrebbero continuato a vagliare le segnalazioni relative a fatti di violenza domestica e di genere alla luce della loro gravità ed urgenza, disponendo la conseguente e necessaria attività di indagine al fine di tutelare la persona offesa e svolgere gli atti ritenuti "urgenti". In tal caso l'accusa, ai sensi lett. c) dell'art. 83 co. 3, ben poteva procedere con l'incidente probatorio in presenza di determinazioni investigative suscettibili di incidere, in maniera irreversibile, sul compendio probatorio dell'indagine nei procedimenti che presentavano caratteristiche di urgenza. Trattasi di una scelta compatibile con il sistema delineato dalla legge n. 69/2019 in cui l'autorità giudiziaria è la protagonista di una reazione repentina a fronte di tali comportamenti, potendo l'incidente probatorio, rappresentare un primo - ma molto utile - approdo fondamentale per definire l'urgenza della situazione.

Parimenti compatibile e applicabile anche nel contesto della sospensione determinata dal Covid-19, appariva la tempistica, spesso molto serrata, prevista dal legislatore del “Codice rosso”, quale ad esempio il termine di tre giorni di cui il pubblico ministero dovrebbe ascoltare la persona offesa o la persona che ha denunciato i fatti ai sensi dell’art. 362, comma 1-ter c.p.p. Trattasi di termine indifferibile (*infra* §3) che trova la sua unica eccezione nella clausola di salvaguardia azionabile qualora “*sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell’interesse della persona offesa*”. L’operatività di tale clausola sembrava comunque far l’oggetto di un opportuno e attento bilanciamento rimesso al pubblico ministero alla luce della situazione di emergenza essendo, al centro di tale valutazione, la necessità di determinare i casi in cui risultava assolutamente imprescindibile procedere all’esame nei primi tre giorni e, al contrario, rinviare tale termine in presenza, nella determinazione dell’accusa, di rischi per la salute della persona o connessi all’uscita dall’abitazione della vittima in tempi di quarantena, eventualità che poteva certo risultare difficoltosa, oltreché rischiosa per l’incolumità della persona stessa, potendo compromettere altresì la riservatezza dell’indagine.

Inoltre, anche nell’ambito della trattazione dibattimentale e dell’udienza preliminare, le cause relative alla violenza domestica e di genere appaiono prioritarie, facendo l’oggetto di determinazioni spesso contenute nelle linee guide delle singole Procure. Sembra tuttavia potersi ritenere che le udienze relative al “Codice rosso” previste nel periodo di sospensione potessero essere rinviate, salva espressa richiesta di procedere da parte dell’imputato o del suo difensore nei casi eccezionali indicati alla lettera b), n. 1, 2, 3 dell’art. 83 del d.l. 18/2020.

Queste considerazioni sui rapporti tra Covid-19 e giustizia si accompagnano anche ad un costante monitoraggio europeo ed internazionale rispetto al fenomeno della violenza domestica e di genere che giustifica la necessità di rievocare al lettore i tratti del recente intervento normativo attuato con la legge n. 69/2019 detta “Codice rosso”⁴.

⁴ A livello globale infatti UNWOMEN hanno promosso nel 2019 un rapporto denominato “*Justice for women*” del 2019, poi integrato con una serie di analisi sugli impatti del Covid-19 sulla giustizia, denominato “*Justice for women amidst Covid-19*” il quale costituisce una call to action per i governi di tutto il mondo, al fine di realizzare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sulla parità di genere e garantire a tutti gli stessi diritti giuridici. Secondo il rapporto infatti, la crisi del Covid-19 ha evidenziato la grande disparità esistente tra donne e uomini notoriamente per quanto riguarda l’accesso agli strumenti digitali che permettono di segnalare violenze. In generale il rapporto raccomanda di “ricalibrare” l’applicazione della giustizia per garantire che le dimensioni di genere non vengano trascurate. Altri documenti importanti editi in relazione al Covid-19 sono : “*COVID-19 and violence against women. What the health sector/system can do*” a cura dell’Organizzazione Mondiale della Sanità su cosa possono fare il settore sanitario e i singoli individui per prevenire e reagire alla violenza sulle donne durante l’epidemia da Covid-19; “*EU rights and equality agency heads: Let’s step up our efforts to end domestic*

2. - È noto infatti, come accennato in premessa, che il legislatore italiano, con la legge n. 69 del 19 luglio 2019, definita “Codice rosso”, sia intervenuto per rafforzare le tutele delle persone vittime di violenza domestica e di genere⁵, operando delle modifiche sotto il profilo sostanziale e processuale. Trattasi di un intervento legislativo che si è inserito sulla scia di alcune novelle normative che, già in passato, avevano regolamentato il fenomeno della violenza domestica, avendo questo tema ricevuto una spinta considerevole di matrice europea sin dalla fine degli anni Novanta.

L'impegno profuso infatti dagli organi sovranazionali nella materia è stato notevole. Esso si è concretizzato nell'adozione della Raccomandazione (2002)⁵ del Comitato dei Ministri seguita dalla Convenzione di Istanbul del 2012, nota per essere il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui obiettivo è stato la creazione di un quadro globale di lotta a qualsiasi forma di violenza domestica e di genere, oltre alla promozione di un'azione di cooperazione internazionale in materia⁶.

violence” dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) con l'European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) affinché l'Unione Europea e gli Stati Membri sfruttino l'epidemia come un'opportunità per accelerare gli sforzi per proteggere in modo efficace i diritti delle donne; “*Covid-19 and Gender based violence*” a cura dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE). Si rimanda inoltre al rapporto del GREVIO (“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), ITALY) di cui alla nota n. 15 del presente contributo.

⁵ La nozione di “*violenza domestica*” è stata definita per la prima volta a livello di legge ordinaria dall'art. 3 comma 1 del d.l. 14 agosto 2013, n. 93 convertito in legge 15 ottobre 2013, n. 119 (cd. *legge sul femminicidio*). Si intendono “*tutti gli atti, non episodici, 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 persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima*”. La “*violenza di genere*” è stata invece definita al considerando n. 17 delle premesse della Direttiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, a cui è stata data attuazione con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212, che non replica la definizione di violenza di genere. La sua definizione corrisponde alla violenza “*diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale o psicologico, o una perdita economica della vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i c.d. reati d'onore*”

⁶ La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come ‘Convenzione di Istanbul’ è stata adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011, è entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche. L'Italia ha proceduto alla sua ratifica con la legge 27 giugno 2013, n. 77. La sua adozione segue all'adozione da parte dell'Unione europea di numerose Raccomandazioni e Risoluzioni europee in materia di violenza domestica e contro le donne, tra cui la Raccomandazione Rec (2002)⁵ del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 che è stato il primo strumento internazionale contenente una strategia globale per prevenire la violenza e proteggere le vittime. Tale testo fu seguito da alcuni importanti eventi: una Campagna per combattere la violenza contro le donne, che facendo seguito ad un Summit di Capi di Stato e Governo

A tale testo si aggiunge, inoltre, la fondamentale Direttiva UE 2012/29 recante "Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato"⁷, recepita dal legislatore interno con D.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 202, con la quale, completando il processo normativo europeo avviato dal c.d. "Programma di Stoccolma", l'Unione europea si è focalizzata sui profili inerenti la tutela della vittima, con l'obiettivo primario di assicurare la realizzazione dei diritti di quest'ultima e migliorarne le azioni di sostegno.

Un fondamentale passaggio nel recepimento della direttiva è stata inoltre la condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Talpis* per violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti⁸.

Nel diritto interno, ancor prima della c.d. legge del "Codice rosso", erano stati numerosi gli interventi in materia. Dapprima il d.l. n. 11 del 2009⁹ ha introdotto una prima serie di misure rivelatesi fondamentali a fronte della peculiarità del fenomeno di atti persecutori. In materia sostanziale, tale testo ha previsto il nuovo reato di "atti persecutori" (di cui all'art. 612-bis Cp) e l'aggravante per l'omicidio commesso dallo *stalker* nei confronti della persona offesa (art. 576, co. 1, n. 5. Cpp). Sotto il profilo processuale, la novella ha introdotto misure specifiche, quali il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa (art. 282-ter Cpp) e l'obbligo di comunicare alle autorità di pubblica sicurezza i provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare o dai luoghi frequentati dalla vittima previsti dall'art. 282-bis e -ter Cpp, ai fini dell'eventuale adozione di provvedimenti in materia di armi e munizioni e della loro comunicazione alla persona offesa e ai servizi socioassistenziali territoriali¹⁰. In un

tenutosi il 16 e 17 maggio 2005 a Varsavia, ha condotto il Comitato dei Ministri il 21 giugno 2006 ad approvarne il cui progetto tecnico e ad avviare una prima Conferenza il 27 novembre 2006 a Madrid; tale campagna è stata seguita da una Task Force del Consiglio d'Europa, costituita nel 2006, per combattere la Violenza contro le Donne con il compito di valutare i progressi conseguiti a livello nazionale grazie alla citata Campagna.

⁷ La Direttiva UE 2012/29 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE del 25 ottobre 2012 recante "norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato", cfr. per una prima lettura della Direttiva, S. Civello Conigliaro, *La nuova normativa europea a tutela della vittima di reato*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 novembre 2012; A. Allegrezza, *Il ruolo della vittima nella Direttiva 2012/29/UE*, in Aa.Vv. *Lo statuto europeo delle vittime di reato, Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, (a cura di L. Lupária), Padova 2015, 5 ss.

⁸ C. eur, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, ric. n. 41237/14; M. Castellaneta, *I ritardi e le misure inadeguate per combattere il fenomeno della violenza contro le donne rappresentano delle violazioni*, in *GD*, n. 14/2017; Casiraghi R., *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *DPenCont.* n. 3/2017, 378 ss.

⁹ D.l. n. 11 del 2009, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, altresì in tema di atti persecutori" convertito in L. 38/2009.

¹⁰ Il d.l. n. 11/2009 introduce l'ammonimento del questore, l'obbligo per le forze dell'ordine, presidi sanitari e istituzioni pubbliche che ricevano la notizia di reato di fornire alla vittima le informazioni sui centri anti-violenza.

secondo momento, il d.l. n. 93 del 2013¹¹, adottato posteriormente alla ratifica della Convenzione di Istanbul, ha previsto tre importanti modifiche al codice di procedura penale. Nello specifico, si è stabilito che: 1) si possa procedere ad intercettazioni di conversazioni e comunicazioni anche per i reati di "stalking"; 2) la misura di allontanamento, anche d'urgenza, dalla casa familiare (art. 282-bis Cpp) possa essere disposta al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280 Cpp, e mediante le modalità di controllo elettroniche di cui all'art. 275 bis Cpp; 3) si applichi l'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore della violenza. Già il testo del d.l. n. 93/2013 inseriva inoltre specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di "stalking" e di maltrattamenti in ambito familiare, oltre a modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e adulti vulnerabili. Inoltre, mediante la modifica delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale (art. 132 bis disp. att. C.p.p.), i processi aventi ad oggetto reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e atti persecutori sono stati inseriti tra quelli aventi priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza.

Ritornando alla normativa n. 69/2019, occorre sottolineare come gli assi operativi individuati dal legislatore e codificati nel "Codice rosso" erano già stati disciplinati con strumenti di *soft law* consistenti in linee guida delle Procure della Repubblica. In particolare, si era avvertita l'esigenza di elaborare criteri di priorità che assicurassero la celerità del procedimento in presenza di specifiche fattispecie penali, la necessaria specializzazione degli operatori nella materia della violenza domestica e di genere con conseguente creazione di dipartimenti *ad hoc* presso le procure, nonché lo sviluppo di particolari tutele approntate a favore delle vittime del reato¹².

Tali punti, su cui l'operato dell'autorità giurisdizionale deve concentrarsi per rendere efficiente ed effettivo il suo intervento, sono stati poi oggetto di riflessioni da parte della Settima Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura la quale, dopo aver avviato nel 2017 - ovvero successivamente alla sentenza della Corte EDU *Talpis c. Italia* - una serie di iniziative in materia di femminicidio e di violenza di genere, adottava nel 2018, una serie di linee guida e "best practises" allo scopo di allineare l'intervento giurisdizionale agli *standard* sopranazionali¹³.

¹¹ D.l. n. 93 del 2013, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in materia di protezione civile e di commissariamento delle province".

¹² Aspetti poi successivamente ribaditi dalle Linee guida di recepimento del Codice rosso, tra cui, a titolo indicativo e non esaustivo, si indicano le Linee guida della Procura di Bologna, reperibili all'indirizzo www.procura.bologna.giustizia.it.

¹³ La vicenda *Talpis* sanzionava l'inerzia dell'autorità italiane che per anni non avevano agito di fronte alle reiterate denunce della vittima di violenze familiari. L'epilogo fu tragico, concludendosi con l'omicidio del figlio della donna perseguitata e il tentato omicidio di quest'ultima, miracolosamente sopravvissuta. La Corte di Strasburgo riteneva violato il diritto alla vita e quello a non subire trattamenti inumani e degradanti, identificati

La legge n. 69/2019 rimane comunque un intervento legislativo da accogliere positivamente in quanto ha permesso di cristallizzare, a livello normativo, le azioni e i piani di intervento su cui concentrarsi per approntare una tutela giurisdizionale efficace e repentina, dimostrando l'interesse e l'attenzione delle istituzioni per un fenomeno allarmante; ciò non impedisce di constatarne alcune criticità, in particolare l'assenza di disposizioni riferite alla fase del giudizio, dal momento che il "Codice rosso" si è concentrato unicamente sulle indagini preliminari¹⁴. Anche il *Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* del Consiglio d'Europa (c.d. GREVIO), nel suo primo rapporto pubblicato nel mese di gennaio 2020 a seguito della trasmissione di un c.d. "rapporto ombra" da parte delle associazioni antiviolenza radicate sul territorio nazionale, ha espresso soddisfazione per l'adozione della legge in parola, come anche per i precedenti interventi legislativi¹⁵. Pur in presenza di criticità e di raccomandazioni formulate all'Italia, il documento ha sottolineato come il nostro Paese abbia introdotto misure concrete per porre fine alla violenza sulle donne, permettendo lo sviluppo di un solido quadro legislativo, in linea con i requisiti imposti dalla Convenzione di Istanbul, ed espressione della chiara volontà di rompere con una mentalità e atteggiamenti patriarcali che continuano ad affliggere molte donne¹⁶.

nei maltrattamenti patiti dalla vittima a causa della perdurante inerzia delle autorità statali e nella omessa attivazione dei servizi di tutela delle vittime vulnerabili. La mancanza dello Stato italiano all'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche è stata considerata dalla Corte EDU come una violazione del diritto alla non discriminazione. Sul punto: N. Folla, *Violenza domestica e di genere: la Corte Edu, per la prima volta, condanna l'Italia*, in *Fam. e d.* 2017, 7, 621 ss.

¹⁴ In senso critico T. Padovani, *L'assenza di coerenza mette a rischio il sistema*, in *GD*, 7 settembre 2019, 51 ss..

¹⁵ Il Grevio è un organismo indipendente del Consiglio d'Europa, responsabile del monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne e della violenza domestica, ratificata dal Governo italiano nel 2013. Il lavoro del gruppo di esperti si basa sui rapporti forniti dai governi e dalla società civile (il c.d. "rapporto ombra") al fine di valutare le misure legislative e le politiche assunte dagli Stati membri del Consiglio d'Europa per dare piena ed efficace attuazione alle misure previste dalla Convenzione di Istanbul. Qualora sia necessario intervenire per prevenire e porre fine a pratiche di violenza contro le donne previste nella Convenzione di Istanbul, il GREVIO può anche avviare speciali procedure di inchiesta. Il rapporto "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), ITALY" è disponibile sul sito <https://rm.coe.int>. Il rapporto ombra è stato redatto con la collaborazione di oltre 30 tra associazioni ed esperte attive sui temi della Convenzione di Istanbul ed è volto ad analizzare la situazione italiana in materia di contrasto alla violenza sulle donne. È reperibile al seguente indirizzo <https://www.direcontrolviolenza.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto-ombra-GREVIO.pdf>.

¹⁶ Di particolare importanza sono stati considerati gli interventi legislativi del 2009 contro lo *stalking*, o la legge n. 119/2013, che ha sancito l'obbligo delle autorità di sostenere e promuovere, in particolare attraverso l'assegnazione di mezzi finanziari, una vasta rete di servizi di assistenza alle vittime. Altri due testi sono stati ritenuti particolarmente innovativi: il decreto legislativo n. 80/2015, le cui disposizioni prevedono un congedo speciale retribuito per le lavoratrici vittime di violenza di genere, e la legge n. 4/2018, che contiene numerose misure a tutela degli orfani di una vittima di crimine domestico.

Il legislatore italiano ha dimostrato di parametrare il suo intervento legislativo alle peculiarità del fenomeno: affinché le prescrizioni normative vengano realmente in aiuto alla realtà dei fatti, sembrava fondamentale oltrepassare l'approccio "classico" al diritto processuale penale. Gli strumenti processuali "tipici" in possesso della giurisdizione per fornire protezione alla vittima sono, d'altronde, prevalentemente orientati sulla persona dell'indagato e/o imputato, presupponendo – secondo la linearità che caratterizza l'*iter* processuale - che la violenza sia dichiarata e che, all'esito delle indagini, i fatti vengano accertati con l'elevato grado di probabilità o certezza richiesto in relazione alle varie fasi processuali, così permettendo l'adeguata istaurazione del procedimento e la condanna dell'autore del reato¹⁷. Al contrario, proprio la natura sovente nascosta degli atti di violenza, il cui compimento avviene tra le mura domestiche e la cui origine deve rinvenirsi in relazioni psicologicamente complesse tra gli individui – e di cui la cronaca giudiziaria fornisce purtroppo un esempio quasi giornaliero – richiede che la disciplina legale rispecchi la specificità del fenomeno limitando il rischio concreto che le violenze non denunciate giungano a tragiche conclusioni in assenza di una risposta giurisdizionale tempestiva o, qualora anche opportunamente denunciate e visti i tempi richiesti per il compimento dalle operazioni investigative, l'intervento giurisdizionale si riveli comunque vano.

3. - Il legislatore del "Codice rosso" si è dunque premurato di orientare la sua azione in favore di un chiaro potenziamento, in termini di efficacia e di tempestività, della risposta giudiziaria in presenza di un nucleo di reati particolarmente odiosi. Infatti, come accennato, proprio la tardività della procedura generata da una stasi nell'acquisizione e nell'iscrizione delle notizie di reato o nello svolgimento delle indagini preliminari possono determinare conseguenze nefaste e non rimediabili. Ciò, da un lato, può inoltre indurre l'autore delle condotte violente ad un'erronea percezione, potendo costui avere l'impressione di beneficiare di un sentimento di impunità da parte dei pubblici poteri, così giungendo a reiterare le proprie condotte violente. Dall'altra parte, la tardività dell'intervento degli organi di pubblica sicurezza rischia di frustrare le aspettative delle vittime stesse le quali, avendo denunciato i propri aguzzini, necessitano a maggior ragione di non sentirsi abbandonate dai pubblici poteri. L'intervento giurisdizionale deve così prendere in conto forme di ritorsione contro la vittima che possono manifestarsi dopo la conoscenza, da parte dell'autore delle condotte, di indagini svolte a suo carico e a cui la vittima appare pericolosamente esposta, sicché una tutela a favore di quest'ultima deve essere approntata quanto prima. L'esigenza di tempestività della procedura, al centro della

¹⁷ Cfr. A. Marandola, G. Pavich, *Codice rosso L. 69/2019*, Milano 2019, 6.

sentenza europea *Talpis c. Italia*, ha d'altronde evidenziato come il difetto di effettività e di reattività dell'indagine penale si traducano in una violazione del dovere di protezione dell'integrità fisica dell'individuo da parte dello Stato, esponendo quest'ultimo a possibili censure europee.

Il legislatore italiano, alla luce della condanna sovranazionale, ha dunque instaurato un c.d. “*doppio binario procedurale*” che dovrà pertanto applicarsi a una serie di fattispecie “*spie*” di relazioni interpersonali a rischio, corrispondenti ai maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 Cp), violenza sessuale, aggravata (609 *bis*, 609-*ter*), pornografia minorile (609-*ter* Cp), atti sessuali con minorenne, (609-*quater* Cp), corruzione di minorenne (609-*quinquies* Cp), violenza sessuale di gruppo (609-*octies* Cp), nonché atti persecutori (612-*bis* Cp), diffusione illecita di immagini e video sessualmente espliciti (612-*ter* Cp), lesioni personali (582 Cp) e deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (583-*quinquies* Cp) nelle loro ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, n. 2, 5 e 5.1 e 577, comma 1°, n.1, e comma 2° Cp¹⁸.

Si tratta di una vera e propria corsia procedurale “*di soccorso*” o “*emergenziale*” suscettibile di operare in maniera diretta ed immediata in presenza di quella che può essere definita come un'emorragia sociale, equivalente ad un codice rosso ospedaliero¹⁹, seppur la velocizzazione nell'adempimento delle attività di indagini vada di pari passo con il rischio collaterale di appesantire la già carica macchina processuale, a scapito di altri settori ugualmente importanti e con il paradossale rischio di produrre un livellamento eccessivo tra casi che presentano livelli di gravità, e dunque di urgenza, diversi²⁰.

¹⁸I reati da “codice rosso” coincidono solo in parte con le fattispecie – indicate nell'elenco contenuto negli artt. 351, co. 1-*ter* e 392, co. 1-*bis*, Cpp (richiamato dall'art. 362, co. 1-*bis*, Cpp) che generano la vulnerabilità presunta della vittima come tale giustificante l'attivazione di garanzie speciali in ordine alle modalità di raccolta della testimonianza. L'attivazione delle garanzie per i dichiaranti nel caso del reato di diffusione di immagini sessuali, di deformazione permanente del volto, introdotti *ex novo* dalla legge n. 69/2019, e di lesioni aggravate, non essendo compresi nell'elenco dei reati cui viene associata la vulnerabilità “*tipica*” della vittima deve essere valutata caso per caso sulla base dei parametri di cui all'art. 90 *quater* Cpp: in tal senso S. Recchione, *Codice rosso. Come cambia la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere con la legge 69/2019*, *Il penalista*, 26 luglio 2019. In senso critico sull'identificazione del novero di reati da definirsi da “codice rosso”: T. Padovani, *op. cit.*, 51 ss.

¹⁹ Si veda sul punto l'interessante contributo di P. Ferrua, *Criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *CP*, fasc. n. 1/2020, 12.

²⁰ D. Russo, *Emergenza Codice rosso*, in *SP*, n. 1/2020, 16 che ricorda (nota 27) come alcuni consiglieri del CSM hanno sollecitato l'apertura di una pratica per monitorare l'impatto sugli uffici di Procura derivanti dall'entrata in vigore della disciplina della L. n. 69/2019, stante il rischio che la trattazione urgente di tutte le notizie di reato in materia di violenza domestica e di genere potrebbe determinare un abbassamento del livello di tutela per i fatti più gravi, tenuto peraltro conto delle risorse umane e organizzative a disposizione.

Il doppio binario si concretizza nell'immediata comunicazione, anche orale, della notizia di reato al Pubblico ministero, nell'assunzione di informazioni da parte della persona offesa nel termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, nonché nella realizzazione e trasmissione, senza ritardo, degli atti delegati dal Pubblico ministero alla Polizia giudiziaria, trattandosi di scadenze che – qualora non rispettate dagli organi deputati – espongono a procedimenti disciplinari gli autori.

In particolare, l'articolo 1 della legge interviene sull'art. 347, comma 3 Cpp, rubricato "*Obbligo di riferire la notizia del reato*" autorizzando la Polizia giudiziaria, in presenza del nucleo di fattispecie da "codice rosso", a riferire la notizia di reato al Pubblico ministero immediatamente ed anche in forma orale. Il legislatore italiano mostra così di adeguarsi a quanto già previsto dall'art. 49 della Convenzione di Istanbul, il quale sancisce che le Parti debbano adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le indagini e i procedimenti penali relativi a tutte le forme di violenza rientranti nel campo della Convenzione "*siano avviati senza indugio ingiustificato*". Viene dunque introdotta una presunzione assoluta di urgenza che permette l'inserimento della *notitia criminis* nel circuito rapido e che concretamente opererà o nei casi in cui la Polizia giudiziaria intervenga in flagranza di reato o qualora la persona si rechi presso i presidi di Polizia per rendere dichiarazioni urgenti. La norma sembra peraltro escludere qualsiasi forma di discrezionalità in capo ai membri della Polizia giudiziaria, i quali debbono attivarsi prontamente senza poter valutare se sussista o meno l'urgenza, al fine di garantire l'ottimale funzionamento della corsia emergenziale, così implicando la presenza in Procura di un magistrato con competenze specifiche²¹ e sembra sottintendere all'immediatezza tra il momento dell'apprensione della *notitia criminis* e la sua iscrizione. La successiva redazione per iscritto della notizia di reato ad opera del Pubblico ministero continua ad essere momento fondamentale di cristallizzazione dell'acquisita *notitia criminis* volto ad assolvere una funzione di garanzia nei confronti dell'indagato.

Pare inoltre doversi escludere, sempre con riferimento alla rosa di reati identificati come "codice rosso", che l'obbligo di iscrizione immediata della *notitia criminis* nel registro delle notizie di reato sia condizionato alla denuncia o alla querela: a tale lettura devono condurre sia la finalità stessa della riforma che ha inteso modificare l'art. 347 Cpp proprio al fine di garantire la celerità del procedimento, sia l'art. 346 Cpp il quale prevede che "*Fermo quanto disposto dall'articolo 343, in mancanza di una condizione di procedibilità che può ancora sopravvenire, possono*

²¹ Come osservato da S. Recchione, *op. cit.*, 4, stante il fatto che la maggior parte dei reati da "codice rosso" è inserito tra quelli in cui la cui vittima è considerata vulnerabile, mentre per gli altri la vulnerabilità sarà valutata caso per caso, la possibilità di acquisire la notizia anche oralmente implica la rapida reperibilità, o turni di disponibilità, di persone specificamente formate alla materia della violenza domestica quali un magistrato e uno psicologo.

essere compiuti gli atti di indagine preliminare necessari ad assicurare le fonti di prova e, quando vi è pericolo nel ritardo, possono essere assunte le prove previste dall'articolo 392 Cpp”²². Al contrario, la collocazione dei reati da “codice rosso” nell’ambito equipollente ai reati previsti dall’art. 407, comma 2, lett. a) n. 1 a 6 c.p.p. non implica l’applicazione della proroga delle indagini (fino a due anni) e la segretezza della notizia di reato di cui all’art. 335 Cpp, dovendosi ritenere che il legislatore avrebbe esplicitato l’applicazione di queste norme a tali ipotesi, stante l’allungamento dei tempi delle indagini preliminari che appare contrario alle esigenze di celerità che debbono imperativamente prevalere in materia.

L’art. 2 della Legge n. 69/2019, inserendo un comma 1 *ter* nell’art. 362 Cpp relativo all’assunzione di informazioni da parte del Pubblico ministero, autorizza quest’ultimo ad assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha presentato denuncia, querela o istanza entro un termine di tre giorni dall’iscrizione della notizia di reato nel registro delle notizie di reato quando si procede per le ipotesi delittuose del codice rosso, fatta salva la fattispecie di diffusione illecita di immagini e video sessualmente espliciti (art. 612*ter* Cp) la quale non è stata ricompresa nella novella²³. Salvo per l’interrogatorio e il confronto ai quali debba partecipare l’indagato non in stato di libertà, come risulta dalla lettura sistematica dell’art. 362 comma 1-*ter* Cpp con l’art. 370 comma 1 Cpp, in base al quale “il Pubblico Ministero compie personalmente ogni attività di indagine” ma, in generale, “può avvalersi della polizia giudiziaria per il compimento di attività di indagine e di atti specificamente delegati”, l’atto è dunque delegabile. Tale disposizione deve inoltre leggersi congiuntamente alla previsione, di cui all’art. 3 della l. n. 60/2019, che impone alla polizia giudiziaria, ex art. 370 comma 2-*bis* e comma 2-*ter* Cpp di procedere “senza ritardo” al compimento degli atti delegati dal Pubblico Ministero e alla trasmissione dei relativi esiti. Al di fuori dunque del perimetro di deroga giustificato dal limite della minore età e della riservatezza dell’indagine, anche nell’interesse della persona offesa, la novella è volta ad incentivare

²² Si noti che il Rapporto GREVIO ha peraltro invitato lo Stato italiano ad adeguarsi alle prescrizioni di cui all’art. 55 della Convenzione di Istanbul rubricato “*Ex parte and ex officio proceedings*” che impone alle parti l’obbligo di garantire che le indagini su una serie di categorie di reati non dipendano interamente dalla denuncia o dalla denuncia presentata dalla vittima e che qualsiasi procedimento in corso possa continuare anche dopo che la vittima abbia ritirato la sua dichiarazione di denuncia. Mentre la legislazione italiana è conforme a questo requisito per la maggior parte delle forme di violenza in questione, ciò non avviene per il reato di lesioni personali semplici, disciplinato dall’articolo 582, co. 2 Cp, e per il reato di violenza sessuale disciplinato dall’art. 609-*bis* Cp, cfr. GREVIO Rapporto, cit. n° 243-244.

²³ Il mancato riferimento alla norma è da intendersi, secondo taluni, come una svista del legislatore, in tal senso Russo D., *op. cit.*, 10. In senso contrario, G. Amato, *Spazio alla delega dell’obbligo di sentire la persona offesa*, in *GD.*, 7 settembre 2019, 71 ss. Secondo cui “è ragionevole supporre che il legislatore abbia ritenuto autosufficiente la denuncia e non necessaria l’immediata escussione della vittima nell’ottica di assicurarne una più incisiva tutela”.

un apprezzamento immediato della gravità dei fatti contestati al fine di garantire un rapido intervento con eventuali misure cautelari.

Se appare pacifico il carattere ordinatorio del termine di compimento dell'atto di tre giorni, non essendo stabilita alcuna sanzione in caso di inosservanza, occorre tuttavia chiedersi se l'organo inquirente potrà comunque vagliare, a propria discrezione, l'opportunità di procedere all'audizione o se questa debba avvenire in maniera automatica a seguito dell'istaurazione dell'indagine nel binario del "codice rosso". La perentorietà del testo e la *ratio* della novella fanno propendere per una risposta positiva, sebbene il comma faccia salve le ipotesi in cui "*sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa*". Tuttavia, proprio il legislatore ha ommesso di specificare se l'ipotesi derogatoria, di cui al comma 1-ter dell'art. 362 Cpp, riguardi il compimento dell'atto o il rispetto del termine dei tre giorni entro cui compierlo²⁴. In effetti, il protocollo investigativo emergenziale così imposto al pubblico ministero fornisce piena attuazione alle indicazioni di cui alla Direttiva europea e in particolare al suo art. 10 il quale impone agli Stati di garantire la presenza partecipativa della vittima al procedimento penale, prevedendo che quest'ultima possa essere sentita e possa fornire elementi di prova, raccogliendo le censure della sentenza *Talpis c/Italia* in cui la vittima era stata ascoltata ben sette mesi dopo la presentazione della prima denuncia. Tuttavia, l'art. 20 della Direttiva europea, volendo bilanciare il diritto di partecipazione della vittima al procedimento penale con il suo pari diritto alla protezione durante le indagini, impone agli Stati di limitare al massimo l'esposizione della vittima, suggerendo di sentire quest'ultima senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia e di limitare al minimo necessario il numero delle audizioni e le visite mediche - e solo ove queste siano strettamente necessarie ai fini dell'indagine - oltretutto a garantirne l'accompagnamento da parte del difensore o di una persona di fiducia da lei scelta²⁵. La previsione di cui all'art. 362, 1-ter, al di fuori delle ipotesi di deroga, rischia di porsi in conflitto con le norme che consigliano di limitare l'esposizione della vittima giacché l'assunzione delle informazioni in un termine rapido ed immediato non sempre rappresenta una scelta investigativa da favorire, considerate le circostanze concrete in cui versa la vittima²⁶. In tal senso, la

²⁴ Secondo G. Amato, *op. cit.*, 71 esistono situazioni in cui ragioni di opportunità o di economia processuale suggeriscono comunque di non dare corso all'atto investigativo in questione come il caso in la notizia di reato appare infondata o corredata dalla remissione di querela intervenuta a brevissima distanza dalla proposizione della stessa.

²⁵ In tal senso, l'omissione dell'atto potrebbe giustificarsi in presenza di una querela già ampiamente esaustiva o in caso di un'escussione approfondita della vittima, da parte della polizia giudiziaria.

²⁶ Può essere il caso in cui l'avanzamento dell'indagine rischia di imporre la necessità di sentire nuovamente la vittima, imponendole così di rievocare i traumi, oppure qualora la vittima sia coinvolta in una relazione con il presunto autore del reato e le modalità del rapporto rendano pericolosi per il dichiarante gli allontanamenti

Suprema Corte ha ricordato che *“laddove l’obiettivo possa essere altrimenti soddisfatto senza necessità di sottoporre la vittima a plurime audizioni, la disposizione, prendendo in particolare in esame la situazione di soggetti minorenni, consente al pubblico ministero di non procedere immediatamente all’assunzione delle informazioni da parte della persona offesa”*²⁷.

La legge introduce inoltre una serie di previsioni specifiche volte a velocizzare *in toto* l’attività delegata dal Pubblico ministero alla Polizia giudiziaria in presenza delle fattispecie da “codice rosso”: l’art. 3 della legge aggiunge un comma 2 *bis* all’articolo 370 c.p.p. rubricato *“atti diretti e atti delegati”* prevedendo che, qualora si proceda per una delle ipotesi indicate - ivi compresa la fattispecie di cui all’art. 612-*ter* Cp - la Polizia giudiziaria debba procedere, senza ritardo, al compimento degli atti delegati dal Pubblico ministero e *“porre senza ritardo a disposizione del pubblico ministero la documentazione dell’attività nelle forme e con le modalità previste dall’articolo 357 Cpp.”*. Viene così garantito un binario urgente che si affianca a quello ordinario. Seppur la legge non stabilisca termini tassativi per l’esecuzione dell’atto delegato, si deve ritenere che sarà, di volta in volta, il pubblico ministero a doverne decidere la trattazione prioritaria, fissando un termine che tenga conto delle esigenze del caso specifico.

4. - La legge n. 69/2019, oltre ad aver inasprito le pene previste per i delitti da “codice rosso” già esistenti, ha introdotto nuove fattispecie con l’intento di colmare alcune lacune dell’ordinamento. È stata così introdotta, *ex art. 4 l. n. 69/2019*, a titolo di autonoma fattispecie, la *«violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa»* (art. 387-bis c.p.). La norma punisce penalmente la violazione degli obblighi o dei divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari di cui agli articoli 282- *bis* e 282-*ter* Cpp o dall’ordine di cui all’articolo 384-*bis* Cpp, la cui inosservanza in

ingiustificati dal luogo ove si svolge una “controllata” vita in comune, o ancora il caso in cui la denuncia dei maltrattamenti provenga da una persona estranea alla relazione e che la persona offesa sia soggiogata, non collaborativa e non disposta a rendere alcuna dichiarazione accusatoria, in tal senso S. Recchione, *op. cit.* p.5. Per tale ragione, durante il dibattito parlamentare, si era proposto di sentire la vittima entro tre giorni solo nel caso in cui si chiedesse l’applicazione di una misura di protezione e nel caso in cui l’audizione fosse richiesta dalla vittima o dall’avvocato. Secondo D. Russo, *op. cit.* p. 12 la norma avrebbe dovuto estendere la deroga, in generale, a ogni *“persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità”*; inoltre l’A. sottolinea come la lettura del comma 1-*ter* in relazione al comma 1-*bis* dell’art. 362 Cpp depone a favore della non obbligatorietà dell’audizione, ravvedendo gli estremi di una censura di illegittimità incostituzionale alla luce del principio di ragionevolezza, *ex art. 3 Cost.* Al contrario, Amato G., *op. cit.*, sottolinea come la deroga fondata sulla vulnerabilità della vittima potrebbe comunque fondarsi, seppur con una certa forzatura interpretativa del testo normativo, sull’esigenza di riservatezza delle indagini così come menzionata dal legislatore.

²⁷Cass, 10 ottobre 2019, (dep. 22 novembre 2019), n. 47572, Pres. Rosi, Est. Reynaud.

precedenza poteva dar luogo all'applicazione dell'articolo 276 Cp, o eventualmente dell'articolo 299, comma 4 Cpp, quando le esigenze cautelari risultassero aggravate²⁸. Tale disposizione deve leggersi congiuntamente all'art. 15 della l. n. 69/2019 che ha modificato l'articolo 282-ter Cpp per effetto della quale possono essere disposte a carico dell'indagato le «*particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-bis*» (ovvero il c.d. "braccialetto elettronico"), e all'articolo 16 del Decreto sicurezza n. 118/2018, il quale aveva inserito i maltrattamenti in famiglia (art. 572 Cp) e lo *stalking* (art. 612-bis Cp) tra i reati che, ove commessi in danno dei prossimi congiunti o del convivente, consentono l'applicazione della misura «*anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280, anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275- bis Cpp*».

L'art. 10 della l. n. 69/2019 ha invece introdotto la condotta di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (c.d. *revenge porn*) di cui all'art. 612-ter Cp. La norma punisce "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" e ugualmente "colui che vendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video [...], li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocimento". La fattispecie colma un effettivo vuoto di tutela a fronte di condotte crudeli, messe sovente in atto per scopi vendicativi o di ritorsione e che conducono ad effetti devastanti sulle vittime. La volontà di sanzionare duramente tali condotte emerge dal novero dei soggetti che possono esserne gli autori: il legislatore individua, infatti, quali autori, non solo le persone coinvolte nell'attività di registrazione o di ripresa fotografica, che si sottintendono esser stati partecipi agli atti sessualmente espliciti ovvero vi hanno personalmente assistito, ma amplia la condotta censurabile anche a chi abbia sottratto il materiale a terzi, essendo rimasto totalmente estraneo alla realizzazione delle immagini o dei filmati²⁹.

Il legislatore, per contrastare fenomeni di manipolazione del consenso alle nozze, ha inoltre disciplinato il reato di «*costrizione o induzione al matrimonio*» (art. 558-bis Cp). La norma delinea una prima condotta riferita alla costrizione al matrimonio mediante violenza o minaccia ed una seconda condotta fondata sull'induzione al matrimonio determinata da una serie di condotte abusive fondate sulla condizione di vulnerabilità, di inferiorità psichica o di necessità della persona e sulle particolari relazioni intercorrenti con l'autore del reato, al fine di reprimere i casi di persone

²⁸ Trattasi di un punto che era stato sollevato proprio dal Rapporto Ombra dell'associazione D.i.re, L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne, cit. 58.

²⁹ A. Cisterna, *Contrasto al revenge porn, Reclusione a sei anni con la sola circolazione di filmati sui social*, in *GD*, 7 settembre 2019, 77.

anziane aggirate da soggetti interessati a conseguire la cittadinanza italiana o a impossessarsi dei loro patrimoni. Di notevole interesse la previsione dell'ultimo comma volta a prevedere l'applicabilità di tale disposizione anche qualora una delle condotte sia commessa all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In conseguenza, il matrimonio o l'unione civile può conseguire effetti nel nostro Paese indipendentemente dal fatto che sia formalmente riconosciuto valido ed efficace secondo la legge nazionale a conferma dell'orientamento giurisprudenziale in materia.

Il legislatore ha infine elevato a titolo di autonoma fattispecie di reato la condotta di «*deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso*» (art 583-*quinqes* Cp). La norma è volta punire chiunque cagioni ad alcuno una lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente del viso³⁰, condotta odiosa e simbolo della folle volontà del carnefice di annientare l'identità stessa della vittima, deturpandone il volto e le sembianze³¹. Come osservato, il codice penale non era in realtà privo di strumenti idonei a reprimere tali accadimenti: l'art. 583 co. 2 n. 4 Cp disciplinava infatti l'aggravante della lesione gravissima della «*deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso*», prevedendo la sanzione della reclusione da sei a dodici anni. La *ratio* che ha determinato la creazione di una fattispecie autonoma deve tuttavia ricondursi all'attenzione prestata dal legislatore nel contrasto alla violenza genere e alla ferma volontà di sottrarre tali gravissime condotte al giudizio di bilanciamento in punto circostanze³², sebbene la relativa aggravante di cui al comma 2, n. 4 dell'art. 583 Cp avrebbe comunque potuto essere mantenuta al fine di garantirne la validità a fronte di lesioni gravissime colpose³³.

³⁰ Per le nozioni di deformazione e sfregio si veda A. Cisterna, *Reclusione a 14 anni per la deformazione del volto della vittima*, in *GD*, 7 settembre 2019, 81 ss.

³¹ Sebbene, come osservato da T. Padovani, *op. cit.* p. 55, la consacrazione a fattispecie autonoma della condotta di deturpazione del viso si traduce in un'indebita disparità di trattamento quando le vittime sono uomini oggetto di pratiche ugualmente crudeli, quali l'evirazione o la castrazione e che continuano di beneficiarie di ipotesi circostanziate di lesioni ex. art. art. 583, co. 2, n. 3 Cp.

³² Si veda a tal riguardo l'approfondimento di Lo Monte E., *Il 'nuovo' art. 583-*quinqes* cp («deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso»): l'ennesimo esempio di simbolismo repressivo*, in *LP*, 22.11.2019, 5 il quale ricorda come la nuova fattispecie abbia un immediato precedente nel disegno di legge n. 2757, che ipotizza l'introduzione nel codice penale dell'art. 577-bis relativo al c.d. *Omicidio d'identità*.

³³ T. Padovani, *op. cit.*, 55 la definisce una soluzione piuttosto frettolosa e, forse, non sufficientemente meditata non essendo le lesioni gravissime necessariamente dipendenti da una condotta dolosa, ma potendo derivare anche da un comportamento colposo, costituendo la corrispondente ipotesi di lesioni gravissime di cui all'articolo 590, co. 2, del Cp, tra le quali non può più figurare, oggi, la deformazione o lo sfregio del viso.

5. - Con la legge sul "codice rosso" viene inoltre messo in luce il ruolo della vittima nel corso del procedimento, in particolare rinforzando il suo diritto all'informazione³⁴ ed intervenendo anche sotto il profilo cautelare. Per quanto attiene al primo profilo, gli articoli 4 e 6 della Direttiva europea n. 29/2012 imponevano, infatti, agli Stati di assicurare il diritto all'informazione e il diritto di accedere ai servizi di assistenza³⁵. A tal riguardo, l'articolo 14 della legge n. 69/2019 incrementa le informazioni fornite alla persona offesa ai sensi dell'art. 90-bis Cpp, che debbono comprendere, oltre alle strutture sanitarie presenti sul territorio, quali case-famiglia, centri antiviolenza e case rifugio, anche i servizi di assistenza alle vittime di reato.

L'articolo 15 della l. 69/2019 prevede invece la modifica di tutta una serie di articoli vertenti in materia di comunicazioni³⁶: l'art. 90-ter Cpp, relativo alle comunicazioni di evasione e scarcerazione, viene integrato da un comma 1 bis che impone che i provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione dell'imputato in stato di custodia cautelare o del condannato, nonché di volontaria sottrazione dell'internato all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, in presenza delle fattispecie da "codice rosso" da cui è esclusa l'ipotesi di reato di cui all'art. 612 ter Cp., debbano essere sempre comunicati "alla persona offesa e al suo difensore, ove nominato". Il comma 1 bis dell'art. 90-ter Cpp, a differenza del suo comma 1, non fa salva come eccezione a tale obbligo di comunicazione, l'ipotesi in cui ricorra un pericolo concreto di danno per l'autore del reato, così confermando l'importanza di rendere tempestivamente edotta la vittima di tali provvedimenti.

La modifica dell'art. 90-ter Cpp, deve inoltre coordinarsi, seppur in maniera imperfetta, con la previsione di cui all'art. 299, co. 2-bis, Cpp, in materia di misure coercitive o interdittive: il 4° dell'art. 15 della legge n. 69/2019 dispone infatti che - nei procedimenti aventi ad oggetto i delitti commessi con violenza alla persona - la revoca o la sostituzione di dette misure a carico dell'indagato debbano essere immediatamente comunicate, oltre che al difensore, anche alla persona offesa³⁷. Il 5°

³⁴ Vengono così attuate le numerose indicazioni in tal senso contenute nella Direttiva 2012/29/UE Sul ruolo della Direttiva 2012/29/UE, tra gli altri, P. Spagnolo, *Vittima di reato e diritto all'informazione: un binomio insoddisfacente*, in *CP*, 2017, 3482;

³⁵ Si tratta del dovere imposto agli Stati ad assicurare il diritto all'informazione, di cui agli art.li 3-7 della Direttiva 2012/29/UE e del diritto ad accedere ai servizi di assistenza, di cui agli art.li 8 e 9 della Direttiva citata.

³⁶ La criticità di tali aspetti era stata denunciata dal Rapporto Ombra del D.i.re, e pare parzialmente rimediata dal legislatore italiano, seppur sussistono importanti lacune in particolare quanto al diritto della vittima di partecipare alla procedura di riesame o alla fase di esecuzione della sentenza davanti al Tribunale di Sorveglianza, cfr. Rapporto D.i.re, *cit.* 50 e 51 ss.

³⁷ In precedenza, la comunicazione era diretta esclusivamente al difensore e, solo in caso di sua assenza, alla persona offesa, tuttavia l'art. 299, comma 2-bis Cpp, dispone che l'obbligo di comunicazione sussista anche quando viene disposta non solo la revoca, ma anche la sostituzione della misura, come invece prevede l'art. 90-ter Cpp. La mancanza di coordinamento tra i due articoli sussiste anche con riferimento alle fattispecie oggetto della comunicazione cioè in quanto l'art. 90-ter, co. 1-bis Cpp fa espresso riferimenti ai reati da "codice rosso",

comma del citato articolo 15 introduce analoghe modifiche sia all’art. 659, co. 1-*bis* Cpp – ove viene prescritto un obbligo di comunicazione da parte del Pubblico ministero alla persona offesa qualora il giudice di sorveglianza emetta un provvedimento di scarcerazione del condannato per un reato da “codice rosso” – sia all’art. 282-*quater* Cpp, imponendo che le misure di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona vengano comunicate alla persona offesa, e, ove nominato, al suo difensore, nonché ai servizi socio-assistenziali.

La legge n. 69/2019 elimina inoltre la discrasia creatasi con riferimento al limite dell’età in merito all’assunzione della prova in certi casi particolari: l’art. 190-*bis*, comma 1-*bis*, Cpp autorizza infatti la rinnovazione in dibattimento della testimonianza quando si proceda per reati da “codice rosso” oltre che per una serie di altri reati e solo quando essa riguardi fatti e circostanze diverse da quelle oggetto della prima dichiarazione o quando sia ritenuta necessaria dal giudice o da taluna delle parti e quando si tratti di testimone “*minore di anni diciotto*”, e non “*più di sedici*”, come indicava in precedenza il testo normativo. Viene così eliminata l’asincronia con il resto del dettato codicistico il quale prevede un binario privilegiato per la raccolta delle dichiarazioni del minorenne e della persona che versa in condizione di particolare vulnerabilità.

6. - La conoscenza e la specializzazione nella materia delle violenze domestiche e di genere è strumento che deve imporsi agli attori della repressione penale, ciò di cui il legislatore ha mostrato, seppur timidamente, di tenere in conto. È stato infatti opportunamente valorizzato l’aspetto formativo delle forze di polizia nonché i percorsi di riabilitazione dell’autore delle condotte. Viene infatti imposto alla Polizia di Stato, all’Arma dei carabinieri ed al Corpo di Polizia penitenziaria di attivare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge sul “codice rosso” presso i rispettivi istituti di formazione, specifici corsi a frequenza obbligatoria e destinati al personale che eserciti funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati da “codice rosso” o che interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per tali fattispecie (art. 5 della L. n. 69/2019). Dall’altra parte, la novella si interessa anche all’autore delle condotte

mentre l’art. 299, co. 2-*bis*, Cpp si riferisce ai reati consumati con “*violenza alla persona*”. In tal senso, S. Recchione, *op. cit.* p. 7, ricorda che, sebbene l’area dei reati consumati con “violenza alla persona” si estenda anche oltre quella dei reati da “codice rosso” (da ultimo Cass., 28 marzo 2019, n. 17336, Ambrogio), l’impiego di questa espressione non dovrebbe provocare problematiche stante che i reati di violenza domestica e di genere sono comunque ricompresi in quelli di violenza alla persona. Un pari difetto di coordinamento sussiste anche con riferimento all’art. 408, co. 3-*bis* Cpp che dispone che, sempre con riferimento ai delitti commessi con violenza alla persona, oltre al reato di cui all’art. 624-*bis* Cpp, la richiesta di archiviazione debba essere comunicata alla persona offesa.

violente, prevedendo un percorso connotato da specifiche misure che attuino finalità di recupero e sostegno dell'autore delle violenze al fine di evitarne la recidiva. L'art. 17 della legge prevede, in ossequio all'art. 16 della Convenzione di Istanbul, che le persone condannate per una serie di crimini da “codice rosso” abbiano la possibilità di essere ammessi a specifici percorsi di reinserimento nella società e di recupero, organizzati con enti, associazioni o istituti penitenziari.

Appare fondamentale il processo di responsabilizzazione di tutti gli attori che intervengono, a vario titolo, nelle vicende, siano essi istituzionali o meno, i quali *“affiancandosi all'intervento giurisdizionale, devono essere in grado di contribuire a svelare, in tempo utile, forme sommerse di violenza, essere capaci di effettuare una tempestiva valutazione prognostica del rischio reale a cui la vittima è esposta”*³⁸. D'altronde, come delineato dal *“Rapporto Ombra”* delle associazioni italiane di lotta alla violenza sulle donne, essendo la società italiana fortemente connotata da comportamenti sessisti e misogini, anche il Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa ha ritenuto fondamentale rafforzare le attività che riguardano la sensibilizzazione, l'educazione, nonché la formazione di figure professionali e i programmi rivolti agli autori delle violenze, anche quando le violenze originano nell'ambito lavorativo, con iniziative volte a promuovere un cambiamento dei comportamenti sessisti e basati sulla concezione dell'inferiorità delle donne nel contesto sociale e culturale. I campi di azione corrispondono all'avvio, d'intesa con le autorità regionali e locali, comprese le associazioni di donne specializzate, e le università, di programmi di formazione sulla violenza di genere destinati a operatori e a professionisti. Quanto alla formazione del personale della magistratura e della polizia giudiziaria, essa risulta carente dal momento che molto spesso le vittime interloquiscono con personale non specializzato. Per rimediare a queste mancanze occorre proporre un numero maggiore di corsi dedicati alla violenza contro le donne e promuovere un reale ed efficace coordinamento tra ordini giudiziari e presidi anti-violenza collocati sul territorio. Inoltre, la presenza di poco personale femminile tra le forze dell'ordine rende difficoltoso instaurare un rapporto di fiducia con le vittime.

Il quadro così delineato, se appare virtuoso quanto alle proposte legislative e *extra-legislative*, appare tuttavia contraddittorio sotto il profilo finanziario. Il *Gruppo di esperti* lamenta infatti la presenza, in Italia, di un articolato sistema di linee di finanziamento – nazionali e locali – che impedisce l'ottimale coordinazione dei fondi tra i vari livelli territoriali e il loro tempestivo trasferimento agli organismi che ne necessitano maggiormente, quali i centri anti-violenza e le case-rifugio. Il rapporto raccomanda dunque di garantire un opportuno coordinamento tra le risorse finanziarie ed invita l'Italia a compiere un'attenta valutazione degli impatti finanziari

³⁸ A. Marandola, G. Pavich, *Codice rosso L. 69/2019*, Milano 2019, 6.

prima di adottare determinate misure a favore della lotta contro la violenza domestica e di genere³⁹.

Tali contraddizioni emergono anche dalla lettura delle norme del “codice rosso” dedicate agli aspetti finanziari in cui lo stanziamento di opportune risorse economiche che dovrebbero invece contribuire a sostenere lo sforzo richiesto all’intero sistema giurisdizionale e non, viene invece limitato. La disposizione di cui all’articolo 18 della l. 69/2019, intervenendo sul d.l. n. 93/2013 con riferimento al riparto di somme tra le regioni per il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza, elimina la previsione che imponeva di riservare un terzo dei fondi disponibili all’istituzione di nuovi centri e di nuove case-rifugio, esponendo dette strutture a un rischio importante di depotenziamento delle risorse. Ed inoltre la norma prevede una “*clausola di invarianza finanziaria*” (art. 21 della l.n. 69/2019) volta ad escludere espressamente la possibilità che, dall’attuazione delle disposizioni precedenti, derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica affermando che “*le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*”.

In conclusione, sebbene l’intervento normativo rappresenti una tappa ineludibile nella lotta al fenomeno della violenza domestica e di genere, appare chiaro che la repressione penale non è certo sufficiente se non inserita in un’azione a più ampio e strutturato raggio. Si tratta di concentrare gli sforzi delle istituzioni e della società civile nel promuovere la più grande conoscenza e sensibilità verso il fenomeno oltreché nel valorizzare, con opportuni finanziamenti, i profili preventivi dal momento che lo strumento penale interviene purtroppo posteriormente alla brutalità già prodottasi. L’azione delle istituzioni deve quindi seguire imperiosi sentieri di sensibilizzazione della collettività avverso comportamenti violenti e discriminanti, fondati su una necessaria ed imprescindibile rieducazione degli individui rispetto a modelli culturali e sociali spesso profondamente ancorati. In tal senso la chiave di volta è rimessa alle istituzioni, stante la necessità di “*riconoscere gli stereotipi culturali in cui [la violenza] si annida e si sviluppa e pretendere, dal punto di vista dell’etica della cura - che come tale può e deve diventare anche etica politica ed etica della giurisdizione - che le istituzioni si attivino per rimuoverli*”⁴⁰.

³⁹ Rapporto GREVIO, cit. n° 45 ss.

⁴⁰ F. Filice, *Linguaggio giuridico e patriarcato*, in www.giudicedonna.it, n.1/2019, 3.