

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO
7-8/2026

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Di Miguel Ángel Núñez Paz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

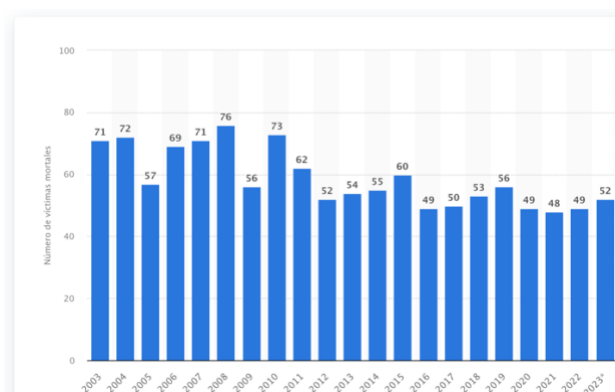
Dall'entrata in vigore della Legge 1/2004 – che ha rappresentato una svolta nella lotta alla violenza di genere – ad oggi, i reati di maltrattamento nei confronti delle donne all'interno delle relazioni di coppia non sono diminuiti e, fatto ancora più grave, non si è ridotto neppure il numero delle donne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

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

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

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

7-8/2026



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ [STS 344/2019 del 4 luglio](#).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

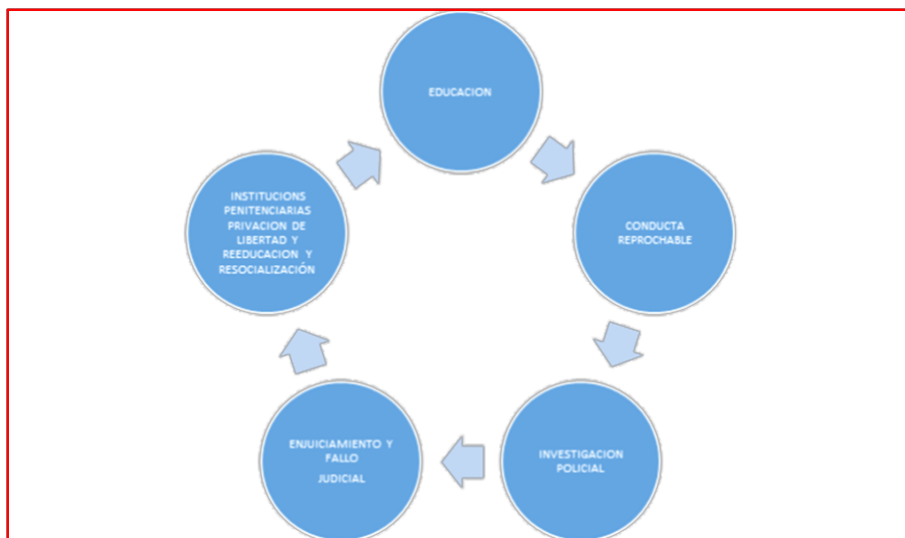
La politica penitenziaria, nella consapevolezza della complessità delle funzioni e degli scopi della pena, ritiene che essa debba assolvere, accanto alla prevenzione speciale, anche una funzione di prevenzione generale. È possibile, inoltre, riconoscerle una componente di natura retributiva, soprattutto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

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

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

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

Uno schema di base può essere così rappresentato:



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

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

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

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

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

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

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

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

Sviluppare l’empatia verso le vittime di abusi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7-8/2026

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

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

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

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

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

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

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

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

7-8/2026

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ [UN-Women](#).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**