



**SICUREZZA VS LIBERTÀ?  
LA RISPOSTA PENALE ALLE VIOLENZE SULLE DONNE  
NEL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA ISTANZE REPRESSIVE  
E INTERESSI DELLA VITTIMA\***

di Claudia Pecorella

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La *ratio* della procedibilità a querela per i reati sessuali e per lo *stalking* – 3. Uno sguardo sulle vittime – 4. Quale 'libertà' per le donne?

**1. Premessa.**

Con un provvedimento urgente del 14 agosto 2013, diretto a rafforzare su vari fronti la 'sicurezza' dei cittadini, il legislatore italiano ha voluto affrontare anche *l'allarme sociale* conseguente al *susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne*, attraverso *l'inasprimento, per finalità dissuasive, del trattamento punitivo degli autori di tali fatti*. In questa prospettiva, le misure di contrasto alla violenza di genere sono state individuate prevalentemente nell'ambito del diritto penale sostanziale e processuale, rinviandosi ad un ulteriore momento la predisposizione di quel *Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere* che è stato soltanto abbozzato, ma che avrebbe dovuto costituire, in base ad una considerazione meno affrettata dei problemi, l'obiettivo principale dell'intervento legislativo.

All'interno delle modifiche introdotte nell'ambito del sistema penale, particolare attenzione ha suscitato la previsione della *irrevocabilità* della querela presentata per il delitto di *stalking* (*rectius*, atti persecutori: art. 612-bis c.p.), la cui realizzazione costituisce spesso un momento di passaggio nella *escalation* della violenza contro la donna, che prelude talvolta all'epilogo più tragico. Le critiche avanzate nei confronti di questa soluzione, già adottata dal codice Rocco per i delitti contro la libertà sessuale, hanno portato il legislatore, in sede di conversione del decreto legge 93/2013, a limitarne l'operatività nei soli casi in cui il delitto sia stato realizzato con minacce reiterate e gravi, perché ad esempio è stata utilizzata un'arma. Per tutti gli altri casi la legge 119/2013 ha ripristinato la possibilità di revocare la querela ma solo in sede

---

\* È il testo della relazione svolta nell'ambito del *Workshop 7 "La violenza contro le donne"* del Convegno internazionale *"Quali politiche per la sicurezza?"*, svoltosi a Perugia il 14-15 novembre 2014; la relazione è stata pubblicata in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, nella rubrica *Discussioni online*, a cura di Milli Virgilio e Lucia Re (*Violenza maschile contro le donne e politiche delle sicurezze*), che si ringraziano per la gentile concessione.

processuale, al fine di consentire al giudice di apprezzare la spontaneità dell'atto revocatorio.

Gli argomenti utilizzati per indurre il legislatore a correggere quella previsione non sono stati diversi da quelli impiegati, senza successo, quasi vent'anni prima quando, in occasione della riforma dei reati sessuali, da parte di molti si auspicava che il mantenimento del regime di procedibilità a querela per gran parte di quei reati si accompagnasse ad un ripensamento del divieto originario di remissione della querela, in modo da consentire alla donna di ritornare sui propri passi, qualunque ne sia la ragione. Il potere di decidere sul ricorso o meno alla giustizia penale per l'aggressione subita veniva – e viene ancora oggi – considerato espressione necessaria e imprescindibile della libertà di autodeterminazione della donna, il cui sacrificio non potrebbe essere imposto per soddisfare pretese istanze punitive e securitarie<sup>1</sup>.

Tuttavia, quella rivendicazione di principio merita oggi di essere riconsiderata, non solo per la maggiore conoscenza del fenomeno della violenza sulle donne che abbiamo acquisito rispetto agli anni '90, ma anche per le indicazioni che ci arrivano dal contesto internazionale.

Con l'entrata in vigore, il 1° agosto 2014, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul) è infatti diventato vincolante l'impegno, assunto dallo Stato italiano con la ratifica della Convenzione nel giugno 2013, ad assicurare *“che le indagini e i procedimenti penali per i reati previsti ai sensi degli articoli 35, 36, 37, 38 e 39 della presente Convenzione non dipendano interamente da una segnalazione o da una denuncia da parte della vittima quando il reato è stato commesso in parte o in totalità sul loro territorio, e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia”* (art. 55).

Emerge in questa disposizione una chiara presa di posizione contro il potere attribuito alla vittima di decidere l'inizio e la prosecuzione del procedimento penale in presenza di uno di quei reati nei quali si manifesta la violenza maschile contro le donne: la violenza fisica e sessuale, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto e la sterilizzazione forzati. E benché lo *stalking* (art. 34), insieme alla violenza psicologica (art. 33), sia rimasto fuori da quella elencazione, forse per la sua minore carica offensiva, nel nostro ordinamento il mutamento del regime di procedibilità tradizionalmente adottato per la violenza sessuale non potrebbe non coinvolgere anche il reato di atti persecutori perché, come si vedrà, comune ai due reati è la ragione della deroga alla perseguibilità d'ufficio prevista dal legislatore.

L'esigenza espressa dalla Convenzione di Istanbul trova del resto un'eco nella giurisprudenza sovranazionale più recente, nella quale pure è prevalsa l'idea, con riguardo a fatti di violenza non occasionali, perché realizzati dal partner, che lo Stato non può sottrarsi ai suoi doveri di protezione dei diritti della vittima, arrendendosi davanti alla volontà contraria di quest'ultima. Così, ad esempio, trovandosi di fronte a un caso di ripetuti episodi di violenza fisica e psicologica da parte di un cittadino turco

---

<sup>1</sup> In questo senso, per tutti, M. VIRGILIO, *La legge 'sul femminicidio'*, in *M@gm@*, 12 (2014), p. 1.

nei confronti della moglie e della suocera (successivamente uccisa), per i quali nessuna condanna era mai stata pronunciata, avendo le vittime sempre ritirato le denunce di volta in volta presentate, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ravvisato in capo allo Stato turco una violazione non solo del diritto alla vita di una delle due vittime (art. 2 CEDU), non adeguatamente tutelato di fronte alle continue minacce di morte, ma anche del divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU), per la condizione di totale abbandono nel quale le vittime sono state lasciate, in ossequio a quella che all'apparenza risultava essere la loro comune volontà di non procedere nei confronti dell'uomo violento. In questo caso, inoltre, per la prima volta, si è ravvisata anche una violazione del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU), riconoscendosi che la violenza di cui le due donne erano state vittime era espressione di una discriminazione di genere<sup>2</sup>.

Considerazioni analoghe, per quello che qui interessa, si ritrovano nella pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2011 nei procedimenti riuniti *Gueye e Sánchez*, nei quali era controverso se la Decisione quadro del 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale consentisse di imporre al maltrattante una misura di allontanamento dalla casa familiare anche contro la volontà della vittima: nel rispondere affermativamente al quesito la Corte ha voluto sottolineare che *"la tutela penale contro gli atti di violenza domestica che uno Stato membro garantisce esercitando il proprio potere repressivo è volta a proteggere non solo gli interessi della vittima come questa li percepisce, bensì parimenti altri interessi più generali della collettività"*<sup>3</sup>.

In questo nuovo scenario, nel quale l'obiettivo perseguito è quello di *"togliere la responsabilità della violenza dalle spalle delle donne e di responsabilizzare gli autori"*<sup>4</sup>, sembra opportuno tornare a riflettere sul significato della querela come strumento che consentirebbe alle donne di sottrarsi a quel processo di vittimizzazione secondaria rappresentato dal coinvolgimento in un procedimento penale contro la loro volontà. Viene spontaneo domandarsi, in altre parole, se davvero dietro la titolarità del diritto di querela ci sia la libertà della donna di decidere se ricorrere al sistema di giustizia penale in presenza di reati intrinsecamente violenti, come la violenza sessuale e gli atti persecutori. Una domanda che impone una duplice indagine, sulle norme e sulla prassi della loro applicazione, al termine della quale soltanto potrà dirsi se l'abbandono del regime della procedibilità a querela e della possibile revocabilità di quest'ultima

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte EDU, 9 giugno 2009, *Opuz v. Turchia*.

<sup>3</sup> Così Corte di Giustizia, Quarta Sezione, 15 settembre 2011, procedimenti riuniti *C-483/09 e C-1/10, Magatte Gueye e Valentín Salmerón Sánchez*; in proposito v. A. PISAPIA, *La protezione europea garantita alle vittime della violenza domestica*, in *Cassazione penale*, 2014, 1871 s.; D. VOZZA, [La 'saga' della giurisprudenza europea sulla tutela della vittima nel procedimento penale continua con la sentenza Gueye](#), in *questa Rivista*, 8 novembre 2011.

<sup>4</sup> Così G. CREAZZO, *Violenze contro le donne nelle relazioni di intimità e risposte del sistema penale*, in G. CREAZZO (a cura di), *Se le donne chiedono giustizia. Le risposte del sistema penale alle donne che subiscono violenza nelle relazioni di intimità: ricerca e prospettive internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 24, con riguardo all'esperienza del Minnesota, nel quale si è ritenuto necessario confidare nel sistema penale per la lotta alla violenza domestica, attribuendo alle sole forze dell'ordine il compito di "applicare la legge e perseguire gli aggressori" senza dover "chiedere alle donne che cosa dovevano fare".

comporterebbe una (ennesima) violenza esercitata sulle donne in nome di una battaglia che si vuole combattuta nel loro interesse<sup>5</sup>, oppure se l'attuazione della Convenzione di Istanbul sotto questo profilo non sia l'occasione per smascherare l'ipocrisia di un sistema che si disinteressa delle vittime di questi reati, sapendo che la responsabilità per la mancata protezione potrà attribuirsi alle vittime stesse che, come è noto, poco denunciano e quando denunciano spesso tornano sui loro passi. Sintomatico di questo stato di cose ci sembra essere la prassi giudiziaria – motivata dai più nobili intenti – di derubricare il reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), perseguibile d'ufficio, in quello di lesioni personali lievissime (art. 582, secondo comma, c.p.), procedibile a querela quando la malattia cagionata alla vittima ha avuto una durata inferiore a 20 giorni, al fine di assecondare la volontà (ma talvolta solo la disponibilità) della donna di revocare la querela, essendo disinteressata all'esito del procedimento penale in corso e ancor meno alla inflizione di una sanzione per il familiare violento (perché, come spesso avviene, a distanza di tanto tempo la situazione si è ormai stabilizzata, con la rottura definitiva della relazione).

## 2. La *ratio* della procedibilità a querela per i reati sessuali e per lo *stalking*.

Nella riflessione sull'ambito di operatività della querela all'interno del nostro sistema penale, si afferma comunemente che, al di fuori dei casi 'patologici' nei quali prevalgono esigenze di mera deflazione processuale, il ricorso alla procedibilità a querela dipende principalmente dalla necessità di condizionare la repressione penale di un fatto di reato, astrattamente offensivo di un bene meritevole di protezione, alla valutazione *in concreto* della sua gravità da parte della persona offesa. In questi casi, si dice, "la procedibilità a querela funziona come indicatore della concreta intollerabilità di singoli episodi conformi alla fattispecie incriminatrice"<sup>6</sup>.

In relazione ai reati sessuali, tuttavia, si riconosce pacificamente che diversa e del tutto peculiare è la ragione per la quale, tanto nel codice Zanardelli quanto nel codice Rocco, si è prevista una deroga alla procedibilità d'ufficio, lasciando alla vittima la decisione sul ricorso o meno alla giustizia penale. Nonostante l'oggettiva gravità di quei reati, la volontà privata viene fatta prevalere sull'interesse pubblico alla repressione del fatto nella consapevolezza del pregiudizio che dal processo può derivare per il c.d. *strepitus fori*, ossia per i giudizi della piazza una volta che la vicenda sia diventata di pubblico dominio. Una preoccupazione risalente nel tempo e condivisa in passato anche dal Codice del Regno delle Due Sicilie e dalla legislazione napoletana, ancorché sia solo a partire dal codice Zanardelli che "la scelta di far prevalere la riservatezza del soggetto passivo sull'istanza di tutela collettiva può considerarsi una costante

---

<sup>5</sup> Nel senso che la irrevocabilità della querela per il delitto di *stalking*, originariamente prevista dal d.l. 93/2013, fosse "una violenza dello Stato, che espropriava la donna della scelta di proseguire o meno il processo", E. LO MONTE, [Repetita \(non\) iuvant: una riflessione 'a caldo' sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13, con. in l. n. 119/13, in tema di 'femminicidio'](#), in questa Rivista, 12 dicembre 2013.

<sup>6</sup> Così F. GIUNTA, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 39.

*storico-legislativa*<sup>7</sup>; altri codici preunitari, come il codice parmense del 1820, quello toscano del 1853, quello degli Stati estensi del 1856 e quello sardo del 1859 propendevano infatti per la procedibilità d'ufficio dei reati sessuali, quantomeno nei casi in cui il fatto fosse stato realizzato con modalità violente<sup>8</sup>.

L'ambito di operatività attribuito alla querela in questo settore è andato tuttavia mutando nel corso del tempo: in base al codice penale del 1889, la tutela della vittima dalla pubblicità dell'aggressione, che il processo penale avrebbe inevitabilmente comportato, veniva meno – procedendosi quindi d'ufficio – non solo in conseguenza della morte della vittima, ma anche in situazioni nelle quali la riservatezza del fatto sfuggiva al controllo della vittima stessa, come nel caso di violenza carnale commessa in luogo pubblico o esposto al pubblico ovvero di un reato sessuale connesso con un reato procedibile d'ufficio (e punibile con una pena detentiva di una certa gravità). Per la stessa ragione, la remissione della querela era sì consentita, ma solo entro il termine dell'apertura del dibattimento, superato il quale il danno derivante dallo *strepitus fori* non avrebbe più potuto essere evitato.

Un'ulteriore ipotesi sottratta alla querela di parte era quella in cui autore del reato fosse colui che esercitava la patria potestà sul minore: una deroga che poteva probabilmente giustificarsi per la maggiore gravità del fatto, che avrebbe reso inaccettabile la rinuncia alla sua persecuzione penale, ma forse anche per il venir meno di ogni esigenza di rispetto della volontà di chi, potendo esercitare il diritto di querela in quanto genitore della vittima, in altre circostanze era di fatto il custode dell'onore della famiglia. Un profilo di tutela, quest'ultimo, che appare del tutto coerente con la scelta del legislatore dell'epoca di prevedere i reati sessuali e quelli contro la famiglia all'interno di un unico titolo – quello dei “delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie”, considerando intimamente connessa la lesione dell'onore e della libertà sessuale agli interessi del nucleo familiare – e di giustificare la procedibilità a querela dei primi con l'idea che “*non sia un bene né per la morale pubblica né per la pace e l'onore del focolare domestico di attirare troppo facilmente la gran luce della giustizia sopra i travimenti della vita intima, in quanto che dall'esercizio dell'azione pubblica potrebbe sovente derivare più danno che vantaggio alle stesse persone ed alle famiglie che la legge intende proteggere; e che perciò sia più cauto e prudente lasciare agli oltraggiati la libertà di scelta nella tutela del proprio decoro*”<sup>9</sup>.

Una prospettiva non diversa è stata del resto successivamente adottata dal codice Rocco, nonostante la distinzione operata, in considerazione della *diversa oggettività giuridica*, tra delitti sessuali e delitti contro la famiglia. Per l'ipotesi in cui la vittima del reato sessuale deceda prima che la querela si stia proposta, il diritto di

---

<sup>7</sup> Così F. GIUNTA, *op. cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> Cfr. in proposito, anche per i necessari riferimenti normativi, F. GIUNTA, *op.cit.*, p. 7 s.

<sup>9</sup> G. ZANARDELLI, *Progetto del codice penale per il Regno d'Italia preceduto dalla relazione ministeriale presentato alla Camera dei deputati dal Ministro di Grazie e Giustizia e dei Culti Zanardelli*, Stamperia Reale, 1888, p.459 e ss.

querela è stato infatti attribuito, in via del tutto eccezionale, ai genitori e al coniuge, sulla falsariga di quanto stabilito per i delitti contro l'onore dall'art. 597 c.p.<sup>10</sup>.

Dal canto suo, il codice Rocco ha ampliato i casi in cui i reati sessuali sono procedibili d'ufficio, comprendendo le ipotesi nelle quali autore del reato sia, oltre al genitore (e al tutore), il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, per la maggiore gravità del fatto commesso da questi rappresentanti dello Stato, abusando *delle funzioni o del servizio pubblico*. Seguendo la tradizione del codice del 1889, tuttavia, non si è ritenuto di derogare al regime di procedibilità a querela per le ipotesi nelle quali autore del reato siano *“gli avi, i fratelli e le sorelle, per non allargare lo scandalo domestico”*<sup>11</sup> causato dai delitti contro la moralità pubblica e il buon costume, al cui interno i reati sessuali erano stati collocati dal legislatore del 1930.

Sono stati inoltre ridotti sensibilmente i termini per la presentazione della querela (portata a tre mesi in base alla regola generale, anziché un anno come previsto dal codice Zanardelli) e soprattutto se ne è negata la revocabilità, allo scopo di prevenire *“turpi accomodamenti e audaci ricatti”* ovvero *“ripugnanti estorsioni”*: si chiarisce in proposito che *“Questo interesse etico e giuridico deve prevalere su quello della persona offesa e dei familiari, di occultare il fatto; tanto più che dopo proposta la querela, se anche questa potesse rimettersi, l'occultamento sarebbe quasi sempre illusorio”*<sup>12</sup>. Espressioni queste ultime che tradiscono una chiara preoccupazione più per la possibile strumentalizzazione da parte della vittima del suo potere di influire sulla repressione penale, che per le irresistibili pressioni esercitabili nei suoi confronti dall'autore del reato o dai suoi familiari. È del resto la stessa Corte costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità di questa disciplina, allora contenuta nell'art. 542 comma 2 c.p., a precisare che essa *“trova la sua giustificazione nell'interesse pubblico di evitare che il promovimento dell'azione penale possa essere strumentalizzato, o comunque subordinato, ai fini diversi da quelli perseguiti dall'ordinamento”*<sup>13</sup>.

Come si è anticipato, contrariamente alle aspettative di una parte della dottrina questa disciplina è rimasta in gran parte immutata in seguito alla riforma dei reati contro la libertà sessuale del 1996 che, pur avendone spostato la collocazione tra i delitti contro la persona, si è limitata ad allungare il termine per presentare la querela (6 mesi anziché i consueti 3) – tornando così a ritenere opportuno concedere alla vittima un maggior tempo di riflessione – e ha ampliato ulteriormente le ipotesi di procedibilità d'ufficio, secondo una logica non sempre coerente con le esigenze di

---

<sup>10</sup> Originariamente questa disciplina era contenuta nell'art. 543 c.p.; dopo la riforma del 1996, la sua sopravvivenza discende dal rinvio all'art. 597 comma terzo, c.p., contenuto nell'art. 609-septies c.p. sulla querela di parte. In forza di quel rinvio è venuta ad ampliarsi la categoria dei soggetti titolari del diritto di querela in vece della persona offesa defunta: oltre a tutti i prossimi congiunti, anche l'adottante e l'adottato.

<sup>11</sup> Così la Relazione del Guardasigilli, p. II, p. 331, in R. MANGINI, F.P. GABRIELI, U. COSENTINO (a cura di), *Codice penale illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei Deputati, 1930, p. 424.

<sup>12</sup> Così, rispettivamente, la Relazione del Guardasigilli *cit.* e la Relazione al Re sul Progetto definitivo, n. 175, in R. MANGINI, F.P. GABRIELI, U. COSENTINO (a cura di), *op.cit.*, p. 424 s.

<sup>13</sup> Così C. cost. 27 giugno 1974, n. 216, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 542 comma 2 c.p., in riferimento all'art. 3 Cost.

protezione della vittima prima evidenziate. Sono stati infatti sottratti alla procedibilità a querela tutti i casi di violenza sessuale realizzati nei confronti di un minore di 14 anni (previsione poi estesa ai minori di anni 18 dalla legge 38/2006)<sup>14</sup>, indipendentemente da chi ne sia l'autore, ovvero nei confronti di un minore tra i 14 e i 18 anni se commessi, oltreché dal genitore, anche adottivo, o dal di lui convivente e dal tutore, anche da una persona legata al minore da un rapporto di cura, educazione, istruzione, vigilanza o custodia (previsione poi estesa nel 2006 a qualunque persona che abbia con il minore una relazione di convivenza). Perseguibile d'ufficio è pure l'ipotesi c.d. di violenza sessuale presunta, nella quale vengono compiuti atti sessuali con una persona consenziente ma minore di 10 anni, nonché il reato di corruzione di minorenni (art. 609-*quinquies* c.p.), originariamente procedibile a querela, e il nuovo reato di violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* c.p.).

A parte quest'ultima ipotesi – la cui *ratio* resta di difficile comprensione, all'interno del sistema –, è evidente che agli occhi del legislatore della riforma la libertà sessuale del minore è maggiormente garantita dalla procedibilità d'ufficio dei reati di cui è vittima, essendosi ritenuto verosimilmente controproducente subordinare le esigenze di accertamento del reato e di punizione del colpevole al timore di un pregiudizio per il proprio onore avvertito dal minore stesso o da chi è autorizzato in sua vece ad esercitare il diritto di querela ai sensi dell'art. 120 c.p. Una scelta, d'altra parte, perfettamente in linea con quanto qualche anno più tardi sarà richiesto dalla Decisione quadro relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, che all'art. 9 impegna gli Stati ad assicurare *“che le indagini o l'azione penale relative ai reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulata da una persona oggetto del reato in questione”*, almeno nei casi in cui il reato sia commesso anche solo parzialmente nel territorio dello Stato membro che procede<sup>15</sup>.

Nei confronti delle vittime maggiorenni è invece mutato soltanto il termine per la proposizione della querela, essendo stata rigettata tanto la proposta di introdurre la procedibilità d'ufficio, inizialmente avanzata da alcune organizzazioni femministe per ribadire che *“l'offesa alla libertà sessuale di una donna è anche una offesa inflitta a tutte le donne da sempre considerate oggetti sessuali e quindi tutte potenzialmente stuprabili”*<sup>16</sup>, quanto una soluzione intermedia, volta a conciliare le esigenze di tutela con il rispetto dell'autodeterminazione della donna e secondo la quale il reato sarebbe stato

---

<sup>14</sup> Dopo l'innalzamento della prima ipotesi a 18 anni, la seconda ipotesi risulta completamente superflua perché ricompresa nella precedente, più generale.

<sup>15</sup> Alla luce della disciplina già prevista nel nostro ordinamento nella materia dei reati sessuali, per adeguarsi a questa disposizione è stato sufficiente spostare da 14 a 18 anni (stante la definizione di 'bambino' adottata dalla Decisione) il limite di età per il quale opera la perseguibilità d'ufficio.

<sup>16</sup> Così la Proposta di legge d'iniziativa popolare presentata alla Camera dei Deputati il 19 marzo 1980, reperibile all'indirizzo <http://storia.camera.it>; sulla proposta, formulata dal Movimento di Liberazione delle donne, l'Unione Donne Italiane e il Collettivo Femminista romano di via Pompeo Magno, cfr. M. VIRGILIO, *op. cit.*, p. 15 s.

perseguibile d'ufficio ma la vittima, tempestivamente avvisata, avrebbe avuto la facoltà di opporsi alla prosecuzione del procedimento<sup>17</sup>.

Nonostante la scelta poco coerente di mantenere la trasmissibilità del diritto di querela (unico caso nell'ordinamento, oltre a quello dei delitti contro l'onore), la nuova collocazione data ai reati sessuali ha comunque sancito il ripudio dell'impostazione pubblicistica della disciplina precedente e ha contribuito all'affermazione della natura individuale del bene della libertà sessuale, qui oggetto di aggressione. In questo mutato contesto, l'irrevocabilità della querela deve essere considerata funzionale alla tutela della vittima da indebite pressioni, anziché alla prevenzione di comportamenti opportunistici della vittima stessa come avveniva in passato, anche se è innegabile che a quelle stesse indebite pressioni si consente un ampio margine di intervento, nel lungo tempo a disposizione per esercitare il diritto di querela.

Lo stesso termine di 6 mesi per la proposizione della querela è stato previsto qualche anno più tardi per il nuovo reato di atti persecutori (art. 612-bis c.p.), per il quale la deroga alla procedibilità d'ufficio appare rispondere alle ragioni tradizionalmente invocate per i reati sessuali. Dal momento che il reato si realizza quando, attraverso ripetute minacce o molestie, si cagiona "un *perdurante e grave* stato d'ansia o di paura" o "un *fondato timore* per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva" ovvero si *costringe* la vittima ad alterare le proprie abitudini di vita, ciò che viene lasciato alla valutazione della vittima non può essere la gravità del singolo fatto concreto – difficilmente negabile, alla luce degli eventi descritti nella norma incriminatrice – quanto piuttosto la sua disponibilità ad affrontare un processo con tutto quanto ne consegue in termini di pubblicità del fatto e di coinvolgimento personale<sup>18</sup>.

In questo senso, del resto, depone anche la deroga alla procedibilità a querela prevista per i casi di connessione con altro delitto procedibile d'ufficio: se, come ritiene la giurisprudenza rispetto alla analoga previsione in materia di reati sessuali<sup>19</sup>, la connessione va considerata non tanto in senso tecnico bensì nel senso di un collegamento investigativo tra i due reati, è giocoforza cogliere la *ratio* della procedibilità a querela anche di questo reato nella tutela della riservatezza della vittima, che potrebbe essere pregiudicata dallo *strepitus fori* connesso alla pubblicità del processo.

Analogamente a quanto si è visto per la violenza sessuale, gli atti persecutori sono perseguibili d'ufficio se commessi in danno di un minore (o di una persona

---

<sup>17</sup> Su questa proposta v. M. VIRGILIO *op. cit.* p. 102 ss.

<sup>18</sup> In questo senso, B. LIBERALI, *Il reato di atti persecutori*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 86; G. DE SIMONE, *Il delitto di atti persecutori*, Roma, Aracne, 2013, p. 173; in senso contrario, A. M. MAUGERI, *Lo stalking tra necessità politico-criminale e promozione mediatica*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 225 s., secondo la quale alla vittima sarebbe invece affidato il compito "di rilevare la meritevolezza dell'intervento penale dinanzi ad aggressioni ritenute intollerabili".

<sup>19</sup> Cfr. ad es. Cass. pen. sez. 3, n.1190 del 29 novembre 2011 e Cass. pen. sez. 3 n. 17846 del 19 marzo 2009; su questo orientamento, già formatosi con riguardo al precedente art. 542 comma 2 n. 2 c.p., v. per tutti D. PROVERBIO, *Commento all'art. 609-septies*, in E. DOLCINI, G. MARINUCCI (a cura di), *Codice penale commentato*, III ed., 2011, p. 5892 s.



disabile): una soluzione senz'altro ispirata alla maggiore gravità del fatto, che non consentirebbe di accettare condizionamenti nella sua perseguibilità penale, e probabilmente diretta anche ad armonizzare, sotto questo profilo, la disciplina del nuovo reato con quella dei reati sessuali la quale, come si è visto, è in linea con quanto richiesto dalla Decisione Quadro del Consiglio d'Europa del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile<sup>20</sup>.

La querela presentata per il reato di atti persecutori non era originariamente irrevocabile, consentendo così che la vittima, *“sempre più debole a fronte di una sorta di progressione criminosa realizzata dall'agente persecutore”*, fosse esposta *“a possibili pressioni e/o ritorsioni finalizzate alla remissione della querela e quindi alla sostanziale impunità processuale del reo”*. Così si esprimeva, nel suo parere sul decreto legge introduttivo del reato di *stalking*, il Consiglio Superiore della Magistratura, secondo il quale *“L'esperienza giudiziaria – maturata nella trattazione di reati procedibili d'ufficio quali i maltrattamenti in famiglia o a querela irrevocabile come la violenza sessuale – insegna proprio come la donna, normalmente vittima di tali situazioni, sia spesso soggetta a tentativi, più o meno diretti, finalizzati alla ritrattazione della denuncia malgrado la protezione della procedibilità irreversibile. Nel caso dello stalking è facile prevedere come, proprio in assenza di tale protezione processuale, la vittima può essere oggetto di attività ancora più invasive aventi come fine ultimo la rinuncia all'istanza punitiva”*<sup>21</sup>.

Si segnalava inoltre come la mancata previsione della irrevocabilità della querela sollevasse anche *“qualche perplessità, sotto il profilo della coerenza sistematica”* poiché, essendo consentita l'adozione di misure coercitive a carico di chi fosse querelato per il reato in esame, si finiva con l'attribuire alla parte lesa un potere *“che non trova riscontro nell'ordinamento penale”*<sup>22</sup>, potendo determinare la conclusione del procedimento penale, attraverso la remissione della querela, dopo che l'indagato ha sofferto un periodo di custodia cautelare.

Come si è detto in precedenza, il decreto-legge del 14 agosto 2013 n. 93 ha provato a porre fine a questa (grave) anomalia del sistema – e a proteggere nel contempo la vittima dalle possibili pressioni del querelato – introducendo la previsione della irrevocabilità della querela. Una soluzione che tuttavia ha incontrato numerose resistenze, tanto da essere modificata, in sede di conversione, dalla legge 119 del 2013 con una soluzione di compromesso: la remissione è di nuovo consentita di regola, ma deve avvenire in sede processuale, quindi alla presenza dell'autorità giudiziaria; la procedibilità torna ad essere d'ufficio quando il fatto è stato commesso *“mediante minacce reiterate nei modi di cui all'art. 612 secondo comma”* (ossia con armi, da persona travisata o da più persone riunite o con scritto anonimo o in modo simbolico o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o

---

<sup>20</sup> Una ulteriore ipotesi di perseguibilità d'ufficio del reato è prevista nel caso in cui l'autore sia stato precedentemente ammonito dal Questore, ai sensi dell'art. 8 del d.l. 11/2009, conv. in l. 38/2009.

<sup>21</sup> Così il Parere del CSM, adottato con delibera del 2 aprile 2009, sul testo del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante *“Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”*., consultabile sul sito [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>22</sup> Così il Parere del CSM *cit.*

supposte, oppure mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti a offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone).

Solo l'esperienza applicativa consentirà di valutare l'effettiva portata di queste limitazioni alla possibilità di revocare la querela, sia in base alla frequenza delle remissioni processuali – e alla loro effettiva sottoposizione al vaglio del giudice<sup>23</sup>–, sia in base alla percentuale di casi nei quali le minacce reiterate sono realizzate con quelle gravi modalità indicate dalla legge, tanto da rendere la querela irrevocabile. Certo è che, anche se dal punto di vista normativo la disciplina prevista per il reato di atti persecutori non coincide con quella dei reati sessuali, comune ad entrambi i reati è la ragione per la quale si è ritenuto opportuno derogare alla procedibilità d'ufficio: la tutela della riservatezza della vittima, che suo malgrado potrebbe andare incontro più a disagi che a benefici ove la vicenda fosse oggetto di un procedimento penale, con tutto ciò che questo necessariamente comporta in termini di pubblicità, più o meno ampia a seconda dei casi, della vicenda stessa. Si tratta di una motivazione che evidentemente prende atto, da un lato, dell'esistenza di un contesto culturale (e istituzionale) maschilista e discriminatorio, per il quale della violenza subita è la donna a doversi sentire imbarazzata e spesso anche colpevole e, dall'altro lato, della incapacità del sistema di imporre il rispetto della donna e della sua *privacy*, non solo all'esterno ma anche all'interno delle aule di giustizia.

D'altra parte, difficilmente la scelta della procedibilità a querela per quei reati avrebbe potuto giustificarsi altrimenti: la sproporzione di forze tra autore e vittima, che già emerge dal fatto che vittime di violenza sessuale e di atti persecutori siano in misura prevalente le donne, porta a ricondurre questi casi tra quelli nei quali, come si è osservato, *“la querela sarebbe un'arma spuntata per la pressione intimidatoria dell'autore sulla vittima”*<sup>24</sup>, sì che nessuna legittimazione sul piano politico-criminale potrebbe ad essa riconoscersi.

### 3. Uno sguardo sulle vittime.

L'esame della questione della procedibilità per i reati di violenza sessuale e atti persecutori non sarebbe completo se, oltre alla disciplina legislativa e alla sua evoluzione nel tempo, non considerassimo anche il suo risvolto pratico e quindi l'effettivo esercizio da parte delle vittime di quel diritto di condizionare l'inizio e la prosecuzione dell'azione penale che è stato loro attribuito, nel quadro di quella scarsa

---

<sup>23</sup> In questo senso, F. MANTOVANI, *La violenza di genere sotto il profilo criminologico e penale*, in *Criminalia* 2013, 59; A. MERLI, [Violenza di genere e femminicidio](#), in *questa Rivista*, 10 gennaio 2015. Nel senso, invece, che sia ragionevole pervenire a una interpretazione adeguatrice della disposizione, consentendo la remissione della querela anche nella fase delle indagini preliminari e quindi davanti al pubblico ministero, C. RUSSO, *Femminicidio (d.l. 14 agosto 2013, n. 93)*, Milano, Giuffrè, p. 22.

<sup>24</sup> Così C. E. PALIERO, *“Minima non curat praetor”*. *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, CEDAM, 1985, p. 366.

propensione al ricorso alla giustizia penale, che in questo ambito si registra anche nel nostro Paese.

Secondo l'indagine dell'Istat del 2006, la percentuale di violenze fisiche e sessuali sulle donne portate a conoscenza delle forze dell'ordine è intorno al 7,3% del numero complessivo ed è dovuta in gran parte alla denuncia delle vittime (nel 65,4% dei casi) quando autore della violenza è il partner o l'ex-partner<sup>25</sup>.

Particolarmente elevato risulta d'altra parte il numero di procedimenti penali che si concludono anticipatamente e senza un giudizio nel merito perché la vittima ha revocato la querela (laddove ciò sia possibile) o comunque ha smesso di collaborare con l'autorità giudiziaria nell'accertamento dei fatti, così determinando l'interruzione anche di procedimenti per reati perseguibili d'ufficio (come i maltrattamenti contro familiari e conviventi ex art. 572 c.p.). Come emerge dall'indagine coordinata da Giuditta Creazzo, sulla difficile situazione nella quale si trovano *le donne che chiedono giustizia*, "la non collaborazione della donna, e in particolare il ritiro della querela e la ritrattazione, sono considerati dagli attori del sistema penale come i principali ostacoli per l'accertamento della responsabilità del partner e per fornire un'adeguata tutela alle vittime di violenza"<sup>26</sup>. In base ai dati acquisiti con quella indagine, le percentuali di remissione della querela o ritrattazione da parte della donna corrispondono al 61% e al 52% dei casi esaminati, rispettivamente, presso il Tribunale di Bologna e quello di Catania. Una percentuale più bassa, ma pur sempre significativa (rispettivamente il 9% e l'11%) si registra rispetto ai soli processi per reati perseguibili d'ufficio: anche in questi casi "gli esiti del processo sembrano dipendere dal comportamento della vittima", perché "difficilmente l'impianto probatorio 'tiene' in sede dibattimentale se non vi è una parte offesa motivata e in grado di sostenere quanto precedentemente dichiarato"<sup>27</sup>.

Una percentuale elevata di remissioni di querela, rispetto al reato di atti persecutori, emerge anche dai dati pubblicati dalla Direzione generale di Statistica del Ministero della Giustizia, relativi a un campione di procedimenti definiti presso i tribunali italiani negli anni 2011-2012<sup>28</sup>. Dai 508 procedimenti analizzati viene innanzitutto confermato che anche il delitto di atti persecutori costituisce una delle modalità con le quali si manifesta il fenomeno delle violenze di genere, essendo realizzato nei confronti delle donne nell'87% dei casi (che rientrano nel 91,1% dei casi con autore di sesso maschile). Nella stragrande maggioranza di quei casi (il 73,9%) la vittima ha avuto una precedente relazione sentimentale con l'autore del reato, sì che il motivo della persecuzione viene individuato per lo più nella volontà di ricomporre il rapporto (così nel 51,3% dei casi). Il raggiungimento di quest'ultimo obiettivo

---

<sup>25</sup> Il dato è riportato da G. CREAZZO, *op. cit.*, p. 16. In proposito v. anche L. GOISIS, [La violenza sessuale: profili storici e criminologici. Una storia di 'genere'](#), in questa Rivista, 31 ottobre 2012.

<sup>26</sup> Cfr. D. ARCIDIACONO, S. CROCETTI, *Le risposte del sistema della giustizia penale alle violenze nelle relazioni di intimità*, in G. CREAZZO (a cura di), *op. cit.*, p. 300.

<sup>27</sup> Cfr. D. ARCIDIACONO, S. CROCETTI *op.cit.* p. 300, ove si riportano le parole di un rappresentante della Procura intervistato.

<sup>28</sup> Cfr. i dati e il commento di L. GUARALDI, [Indagine statistica sul reato di atti persecutori](#), in questa Rivista, 23 dicembre 2014.

costituisce comunque, in generale, la motivazione più frequente dello *stalking* (è presente nel 50,6% dei casi), insieme alla gelosia (nel 26,4% dei casi) nonché alla “ossessione sessuale e psicologica” (nel 21,1% dei casi), che sembra ricorrere soprattutto quando il fatto è compiuto nei confronti di persona con la quale sussiste un rapporto di amicizia o di mera conoscenza. I danni subiti dalle vittime sono soprattutto psicologici (nel 68,9% dei casi) mentre nei casi in cui sussisteva una precedente relazione sentimentale tra vittima e persecutore si registra la percentuale più elevata di danni fisici (nel 48,5% dei casi) e materiali (nel 30,3% dei casi).

Con riguardo, in particolare, alla modalità con la quale la notizia di reato è venuta a conoscenza dell'autorità giudiziaria, risulta che nel 92% dei casi vi è stata denuncia/querela da parte della vittima, dopo che sono trascorsi mediamente 9,5 mesi dall'inizio dell'attività persecutoria.

Rispetto al 57,4% di sentenze di condanna *in primo grado* (di cui il 14,9% in seguito a patteggiamento), significativa appare la quota dei procedimenti definiti con sentenza di non luogo a procedere per essere intervenuta la remissione della querela: il 23,8% dei casi, ossia più della metà dei casi conclusi con una condanna non patteggiata. Un dato importante, che non tiene conto di tutti i casi (di cui non abbiamo la stima) nei quali la querela è stata ritirata *prima* dell'esercizio dell'azione penale, e che sembra in parte spiegabile con la durata media del processo di primo grado che è di 587 giorni, ovvero di 711 giorni per il procedimento ordinario, in assenza di riti speciali.

Meno incisiva, ma comunque presente, è pure la percentuale delle remissioni di querela in sede di appello: le sentenze di non doversi procedere per estinzione del reato dovuta a questa causa costituiscono il 4% delle sentenze pronunciate in seguito a impugnazione, che negli anni considerati ha riguardato il 70,8% delle sentenze di condanna di primo grado (il 61% delle quali è confermato in appello).

Volendo poi approfondire le ragioni che trattengono le donne dallo sporgere denuncia per la violenza subita, risulta utile l'indagine condotta nel 2012 dalla *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* su un campione di 42.002 donne di età compresa tra i 18 e i 74 anni, rappresentative dei 28 Paesi membri dell'Unione Europea<sup>29</sup>: donne che in un buona percentuale (il 33%, rappresentativo di più di 13 milioni di donne) hanno dichiarato di essere state vittime di violenza fisica e/o sessuale dopo i 15 anni e che tuttavia solo in piccola parte (il 14%) hanno denunciato l'episodio più grave subito dal proprio partner e ancor meno (il 13%) quello subito da una persona *diversa* dal partner.

Interrogate sulle ragioni della mancata denuncia, molte donne riferiscono di aver considerato la violenza subita come una questione privata, da tenere riservata (il 21% e il 18% delle vittime di violenza sessuale e l'11% e il 4% delle vittime di violenza fisica, realizzate, rispettivamente, dal partner o da un estraneo) o della quale parlare solo con amici o familiari (il 33% e il 26% delle donne vittime di violenza sessuale e il

---

<sup>29</sup> Cfr. FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, *Violence against women: an EU-wide survey*, reperibile sul sito [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

41% e il 36% delle vittime di violenza fisica, a seconda che autore sia il partner o un estraneo). A ciò si aggiunge il sentimento di vergogna o di imbarazzo, soprattutto se si tratta di violenza sessuale (così il 23% e il 26% delle vittime, a seconda che la violenza sia realizzata dal partner o da un estraneo contro l'11% e il 5% se si tratta di violenza fisica) e il senso di colpa, che spiega la mancata denuncia per il 6% e il 13% delle vittime di violenza sessuale, rispettivamente, da partner o da estraneo e per il 4% di quelle vittima di violenza fisica, indipendentemente da chi ne sia stato l'autore.

Tuttavia, a fronte di queste diverse motivazioni che hanno indotto le donne a tenere riservato l'accaduto, troviamo indicate una serie di ragioni esterne che hanno disincentivato in partenza la denuncia e che in gran parte possiamo ritenere all'origine del desiderio di richiudersi in se stesse tipico delle vittime di questi reati. Il maggior numero delle risposte si concentra sulla inutilità e/o inopportunità del ricorso alle forze dell'ordine, soprattutto in presenza di una violenza sessuale (così il 54% delle risposte riguardanti la violenza commessa dal partner e il 46% di quella da persona estranea), ma in buona misura anche rispetto ad una violenza fisica (il 25% e il 20% dei casi, a seconda che la violenza provenga dal partner o da un estraneo)<sup>30</sup>. Questa sfiducia nei confronti della polizia, e del sistema di giustizia penale che la denuncia necessariamente mette in campo, dipende per lo più dalla convinzione che essi non siano in grado di tutelare la vittima nei confronti dell'autore del reato, soprattutto se la violenza è stata di tipo sessuale (così affermano, rispettivamente, il 20% e l'11% delle donne, a seconda che la violenza provenga dal partner o da persona estranea). Rispetto a quest'ultima, significativa è anche la convinzione dell'inutilità della denuncia, sia per mancanza di volontà da parte delle forze dell'ordine (così sostiene il 13% delle donne vittime del proprio partner e il 12% di quelle vittime di una persona estranea), sia per l'incapacità di fare qualcosa di risolutivo (secondo una percentuale simile alla precedente: il 12% se autore è il partner e il 9% se una persona diversa). Infine, un numero relativamente alto di donne dichiara di non aver denunciato la violenza sessuale nel timore di non essere creduto: il 9% quando la violenza è del partner e il 14% quando invece è opera di un estraneo.

In conclusione, dall'esame di tutti questi dati (sempre pochi, a dire il vero) sembra chiaro innanzitutto che a frenare le vittime nella denuncia della violenza subita non sia solo il timore dello *strepitus fori* ma anche – e probabilmente in prima battuta – la mancanza di professionalità e di solidarietà da parte delle forze dell'ordine, che inevitabilmente portano le donne a ritenere preferibile una gestione privata e silenziosa della violenza sofferta, percependo la risposta delle istituzioni preposte alla loro tutela come inadeguata se non addirittura umiliante.

D'altra parte, anche quando la donna ha superato ogni remora nei confronti della denuncia o comunque il sistema della giustizia penale si è messo in moto a prescindere dalla sua volontà, l'azione giudiziaria intrapresa per fermare la violenza nei suoi confronti spesso si conclude perché la donna torna sui suoi passi o smette di collaborare. Anche in questo caso, tuttavia, si ha l'impressione che venga attribuito al

---

<sup>30</sup> Cfr. FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, *cit.*, tabella 3.6.

comportamento della donna l'insuccesso nell'intervento istituzionale che in realtà sembra dipendere in gran parte dal cattivo funzionamento del sistema, il quale non solo impiega troppo tempo per l'accertamento delle responsabilità, ma fa anche eccessivo affidamento sulla collaborazione della vittima per sopperire a una attività istruttoria evidentemente insufficiente, benché la durata media delle indagini preliminari per questi reati sia tutt'altro che contenuta, stando ai risultati della rilevazione condotta su base nazionale nel 2012. Il tempo medio trascorso tra l'iscrizione nel registro delle notizie di reato e il rinvio a giudizio o l'archiviazione è stato stimato nel 2009 – ma i dati del 2010 non registrano significative differenze – in 216 giorni per il delitto di atti persecutori e in quasi 400 giorni per quelli di violenza sessuale e di maltrattamenti (più precisamente, 373 giorni per il primo e 372 giorni per il secondo)<sup>31</sup>.

#### 4. Quale 'libertà' per le donne?

La riflessione sul regime di procedibilità previsto nel nostro ordinamento per la violenza sessuale e gli atti persecutori sin qui condotta è stata suggerita dall'apparente contrasto esistente tra gli argomenti invocati contro l'irrevocabilità della querela, oggi per il reato di *stalking*, in passato per la violenza sessuale e la richiesta avanzata dalla Convenzione di Istanbul di prevedere non solo l'irrevocabilità della querela ma, più in generale, la procedibilità d'ufficio per le diverse figure di reato nelle quali più gravemente si manifesta la violenza contro le donne.

Il quadro che ne è emerso induce a dubitare del fatto che l'esercizio (o il non esercizio) del diritto di querela sia espressione della libertà di autodeterminazione delle donne. Pur prescindendo da ogni considerazione sulle pressioni e intimidazioni cui può essere esposta per il potere di sporgere e revocare la querela, la donna non sembra *libera* di decidere se ricorrere o meno alla giustizia penale perché si trova costretta a rinunciarvi in partenza per le difficoltà e le sofferenze che quella scelta le imporrebbe e delle quali decide per lo più di farsi carico solo quando la violenza diventa davvero intollerabile per lei e/o per i suoi figli. D'altra parte, come era detto con molto realismo nella proposta di legge volta a rendere procedibile d'ufficio i reati sessuali prima richiamata, è *“un falso argomento quello secondo cui, con la procedibilità d'ufficio noi saremo trascinate in tribunale contro la nostra volontà, (...) perché nella stragrande maggioranza dei casi noi sole siamo a conoscenza degli atti di violenza subiti e quindi dipenderà esclusivamente da noi mettere in moto il meccanismo penale”*<sup>32</sup>.

Neanche la decisione della donna di revocare la querela (così come quella di non collaborare con la giustizia) sembra frutto di una *libera* scelta: la ragione più probabile che sorregge un simile comportamento è il desiderio di porre termine a un

---

<sup>31</sup> Questi dati sono riportati nell'indagine effettuata dalla Direzione generale di Statistica del Ministero della Giustizia, in precedenza citata.

<sup>32</sup> Così Proposta di legge d'iniziativa popolare presentata alla Camera dei Deputati il 19 marzo 1980 *cit.*

processo che si protrae per troppo tempo, di cui ignora gli sviluppi ma del cui esito è ritenuta responsabile. L'illusione di quella libertà di decisione, sul (possibile) inizio e sulla (sicura) fine di un procedimento penale sembra tuttavia avere un prezzo molto alto: quello dell'attribuzione alla vittima di ogni responsabilità per l'inefficienza della tutela offerta dal sistema penale, atteso che sono le donne che devono farsi avanti, denunciare l'accaduto, confermare le proprie dichiarazioni tutte le volte in cui, in modo più o meno corretto e rispettoso, saranno esaminate e controesaminate, e infine resistere ai tempi della giustizia penale; tempi che talvolta sono troppo lunghi rispetto alle comprensibili esigenze di riorganizzazione della propria vita che la vittima si trova di solito a dover affrontare.

L'impegno che l'art. 55 della Convenzione chiede agli Stati consiste innanzitutto nel predisporre o nell'incrementare le strutture di assistenza e di indagine necessarie per riuscire ad individuare prontamente le donne vittime di violenza e bisognose di protezione, prima che sia troppo tardi o che la violenza abbia già lasciato un segno indelebile. Rispetto a questa esigenza, il sistema della procedibilità a querela, in presenza di una risaputa ritrosia delle donne a denunciare le situazioni di violenza di cui sono vittime, se non dopo mesi o anni di sofferenza, può costituire un facile alibi per lo Stato che non sappia o non voglia impegnare mezzi e risorse per affrontare il problema in modo diverso.

Oltre a non dover lasciare solo alla donna l'onere di portare a conoscenza delle forze dell'ordine e dell'autorità inquirente la violenza subita, lo Stato deve impedire che la vittima possa, con una manifestazione di volontà, interrompere l'attività di indagine o il processo, così come evitare che la sua ritrattazione possa sortire lo stesso effetto, a causa dell'assenza di fonti di prova ulteriori, sufficienti a sorreggere l'accusa. A questo riguardo ci sembra che sarebbe necessario non solo escludere la possibilità di revocare la querela per tutti i reati che siano manifestazione del fenomeno che si vuole combattere<sup>33</sup>, ma anche incentivare la collaborazione della vittima attraverso la predisposizione di un sistema di indagine e di trattazione del caso a misura di donna: per la competenza e sensibilità degli operatori giudiziari così come degli avvocati, sia che debbano assistere la persona offesa o l'autore del reato; per i tempi contenuti del procedimento, soprattutto tra il momento della denuncia (o comunque dell'iscrizione della notizia di reato) e la prima udienza nella quale la vittima sarà chiamata a testimoniare; per l'impegno nella ricerca e nell'acquisizione delle fonti di prova, che consentano alla donna di non sentirsi unica testimone della vicenda di cui è stata vittima, e quindi unica responsabile, agli occhi dell'agente e dell'opinione pubblica, dell'esito del procedimento; infine, per il ricorso a programmi di recupero che aiutino l'autore della violenza a non ripetere in futuro i medesimi comportamenti aggressivi.

---

<sup>33</sup> In questo senso non sembra sufficiente rendere sempre irrevocabile la querela per il reato di atti persecutori (ancorché, come si è visto, questo reato non sia menzionato nell'art. 55 della Convenzione) ma si dovrebbe anche, per coerenza, escludere la revocabilità della querela per le lesioni personali lievissime, quando siano commesse in danno di una donna o comunque nell'ambito di una situazione di maltrattamento (nella quale soltanto, d'altra parte, il reato perviene di solito a conoscenza dell'autorità giudiziaria).

Si tratta, a ben vedere, di una serie di accorgimenti e di innovazioni opportuni sui quali il legislatore italiano si è già dimostrato sensibile<sup>34</sup> e la cui realizzazione rientra in gran parte tra i compiti che la Convenzione di Istanbul affida ad ogni Stato, essendone stata verificata l'utilità in quei paesi che li hanno per primi adottati<sup>35</sup>. Non possiamo dunque che augurarci che sia giunto il momento per migliorare sotto ogni profilo la risposta che il sistema di giustizia penale offre alle donne, grazie al passaggio del testimone alle istituzioni (servizi sociali, forze dell'ordine, magistratura) dopo che per molti, troppi anni è stato lasciato, subdolamente, nelle mani delle vittime. Una svolta che potrebbe davvero contribuire ad un mutamento culturale nel lungo periodo, consentendo alle donne di non avere più remore e inibizioni nel denunciare la violenza subita, di qualunque tipo essa sia e chiunque ne sia l'autore e rendendo consapevoli gli uomini che quella violenza non resterà impunita<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Novità importanti a questo riguardo, soprattutto sul piano processuale, sono state recentemente introdotte dal d.l. 93/2013, conv. in l. 119/2013, sul quale v. L. PISTORELLI, [Prime note sulla legge di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 93 del 2013, in materia tra l'altro di «violenza di genere» e di reati che coinvolgono minori](#), in questa Rivista, 18 ottobre 2013; G. BELLANTONI, Tutela della donna e processo penale: a proposito della legge n. 119/2013, in *Diritto penale e processo*, 2014, 641 ss.; F. MACRÌ, *Le nuove norme penali sostanziali di contrasto al fenomeno della violenza di genere*, *ibidem*, 11 ss.; S. RECCHIONE, [Il decreto legge sul contrasto alla violenza di genere: una prima lettura](#), in questa Rivista, 15 settembre 2013. Sulla specializzazione dei magistrati competenti sulle violenze di genere, il Consiglio Superiore della Magistratura si è pronunciato una prima volta con la Risoluzione di indirizzo dell'11 febbraio 2009, e una seconda volta nel luglio 2010, alle quali tuttavia sembra sia stata data una scarsa e non uniforme applicazione.

<sup>35</sup> Spunti interessanti in proposito in D. COOK, M BURTON, A. ROBINSON. C. VALLEY, *Evaluation of Specialist Domestic Violence Courts/Fast Track Systems*, March 2004, pubblicato sul sito [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk); S. ELEY, *Changing Practices: The Specialised Domestic Violence Court Process*, in *The Howard Journal*, 44 (2005), 2, p. 113 ss.

<sup>36</sup> In questa operazione culturale, che la Convenzione di Istanbul cerca di promuovere all'interno dei singoli Stati attraverso tutte le sue disposizioni, un ruolo significativo potrebbe essere svolto anche dal divieto di imposizione di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, come la mediazione e la conciliazione, sancito dall'art. 48. La diffusione dell'idea che di fronte alla violenza non è possibile, almeno nel breve periodo, alcuna riconciliazione che non significhi perpetuazione dello stato di sottomissione della vittima nei confronti di chi ha tenuto il comportamento violento, dovrebbe contribuire a scoraggiare quell'atteggiamento di minimizzazione dell'accaduto e di paternalistico invito al perdono che spesso ancora oggi le donne incontrano da parte delle forze dell'ordine.