

CORTE COSTITUZIONALE
Nel giudizio promosso dal GUP presso il Tribunale di Grosseto con ordinanza
del 03.01.2024 - GU n. 6 del 07.02.2024 -
R.O. Corte Costituzionale n. 7/2024

OPINIONE SCRITTA

AI SENSI DELL'ART. 6 DELLE NORME INTEGRATIVE PER I GIUDIZI
DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

di **D.i.Re Donne in rete contro la violenza ETS**, con sede legale in Roma via della Lungara n. 19, in persona della presidente e legale rappresentante *pro tempore* Antonella Veltri, rappresentata ai fini del presente atto dall'avv. Elena Biaggioni del Foro di Trento come da delega depositata congiuntamente al presente atto.

1. l'associazione D.i.Re donne in rete contro la violenza – portatrice di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza¹ è una associazione nazionale senza scopo di lucro, costituita formalmente nel 2008² che rappresenta 87 organizzazioni sul territorio italiano, che gestiscono oltre 100 Centri antiviolenza e più di 50 Case rifugio, ascoltando e accogliendo ogni anno circa 21mila donne. Lo scopo statutario principale di D.i.Re è contrastare e prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica in Italia.

D.i.Re ha lo scopo di costruire azioni politiche nazionali per sollecitare cambiamenti culturali di trasformazione della società italiana nei riguardi del fenomeno della violenza di genere e promuovere l'eliminazione della violenza contro le donne, in quanto violazione dei diritti umani ed impedimento alla cittadinanza e alla libertà delle donne.

Sia a livello nazionale che internazionale l'associazione sviluppa progetti volti all'eliminazione della violenza maschile contro le donne, raccoglie ed elabora dati, attua ed analizza proposte legislative, conduce attività di advocacy come di seguito elencato e come documentato nel sito www.direcontrolaviolenza.it .

La presente opinione è stata redatta con il contributo del Prof. Marco Dani e della Prof.ssa Sara De Vido che ringraziamo

¹ <https://www.direcontrolaviolenza.it>

D.i.Re è componente dell'Osservatorio istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; è stata audita numerose volte, in qualità di associazione esperta sul tema della violenza maschile contro le donne, dalle commissioni parlamentari del Parlamento italiano, dal Parlamento Europeo, dal Consiglio Superiore della Magistratura. La presenza capillare su tutto il territorio nazionale ha consentito negli anni a D.i.Re di realizzare reti territoriali, alcune delle quali formalizzate, con enti locali, forze dell'ordine, servizi sociali, strutture sanitarie, magistratura e avvocatura.

A livello internazionale D.i.Re fa parte del Global Network of Women's Shelter (GNWS); è socia di WAVE - Women Against Violence Europe; fa parte della European Women's Lobby e rappresenta l'Italia nell'Osservatorio contro la violenza della EWL. D.i.Re ha status consultivo nel Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) ed è iscritta dal 2014 all'anagrafe delle organizzazioni non governative dell'Onu; dal 2015 è iscritta al Registro Regionale delle Associazioni APS - Associazioni di Promozione sociale - della Regione Lazio ed iscritta all'UNAR, il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. È stata parte attiva della Piattaforma 30 anni CEDAW (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women) – Lavori in Corsa; ha coordinato la stesura e la presentazione del rapporto ombra CEDAW da ultimo nel 2024, del rapporto ombra al GREVIO Group of experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence in relazione all'applicazione e implementazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e violenza domestica in Italia e del successivo rapporto ombra per il Comitato delle Parti alla Convenzione.

D.i.Re è stata ammessa e ha presentato un intervento di parte nel caso Kurt contro Austria, avanti alla Corte europea dei diritti umani nell'anno 2020 e partecipa in qualità di Ong qualificata alla procedura di esecuzione dinanzi il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per l'esecuzione delle sentenze di condanna Cedu all'Italia nei casi Talpis e J.L. L'associazione D.i.Re è intervenuta come Amicus Curiae anche alla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America.

Come emerge dall'ordinanza di remissione, la questione di costituzionalità è strettamente collegata al tema della violenza maschile sulle donne e in particolare alla violenza domestica e suo contrasto e rientra quindi nel tema che l'associazione persegue in via principale.

Si ritiene quindi che l'associazione D.i.Re possa essere riconosciuta ritenuta "*portatore di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità*" qui in esame, ai sensi dell'art. 6 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale. L'opinione

dell'associazione D.i.Re è diretta ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione della questione, a partire dalla propria esperienza e conoscenza dei temi in discussione. L'associazione D.i.Re rispetta sempre la scelta delle donne di denunciare o non denunciare la violenza che subiscono o hanno subito, rispetta quindi la scelta fatta nel caso sotteso alla questione in discussione di rimettere la querela. L'associazione D.i.Re pone tuttavia una questione generale di riconoscimento della violenza maschile contro le donne di rispetto delle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia nel contesto giudiziario e legislativo.

2. Obiettivo dell'opinione

Oggetto della questione di costituzionalità è la procedibilità del reato di sequestro di persona come novellato dall'art. 2 (1) d) d. lgs. 150/2022, con il quale il legislatore delegato ha attuato la delega contenuta all'art. 1, c. 15 lett. b) della legge 134/2021. La presente opinione intende segnalare alla Corte costituzionale che entrambe le norme citate si pongono in contrasto insanabile con gli artt. 1, 3, 33 e 55 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (d'ora in poi: Convenzione di Istanbul), circostanza quest'ultima che da un lato, vanifica la lamentata violazione dell'art. 3 Costituzione, posto che la stessa Convenzione dispone che le misure specifiche necessarie per prevenire la violenza e proteggere le donne contro la violenza non sono considerate discriminatorie (art. 4 ultimo comma della Convenzione), dall'altro potrebbe indurre la Consulta a sollevare preliminarmente di fronte a sé stessa la questione di costituzionalità di entrambe le norme in questione in quanto *tertium comparationis* (art. 2(1) d) d. lgs. 150/2022) e parametro interposto (art. 1, c. 15, lett. b) l. 134/2021) delle questioni di costituzionalità sollevate dal giudice *a quo*.

3. Classificazione e procedibilità del sequestro di persona di cui all'art. 605 c.p. aggravato dal coniugio nel contesto della violenza domestica alla luce della Convenzione di Istanbul

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul con l. 77/2013, Convenzione entrata in vigore nel 2014. Obiettivo della Convenzione è “proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica” (art. 1). Agli artt. 2 e 3, la Convenzione definisce chiaramente quali sono le forme di violenza che rientrano nel suo campo di applicazione:

Articolo 2 – Campo di applicazione della Convenzione – La presente Convenzione si applica a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, che colpisce le donne in modo sproporzionato. [...]"

Art. 3 – Definizioni [...] Ai fini della presente Convenzione: con l'espressione "violenza nei confronti delle donne" si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata; l'espressione "violenza domestica" designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima; [...]

Infine, "le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione" (art. 5 co. 2)

La Convenzione impone agli Stati di criminalizzare diverse forme di violenza elencate negli articoli da 33 a 39 (violenza psicologica, stalking, violenza fisica, violenza sessuale compreso lo stupro, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato e sterilizzazione forzata), compresi il tentativo e il favoreggiamento (art. 41), di prevedere il riconoscimento di alcune circostanze aggravanti, tra le quali, per ciò che qui rileva, la circostanza che il reato sia stato commesso contro l'attuale o l'ex coniuge o partner, come riconosciuto dal diritto nazionale, da un membro della famiglia, dal convivente della vittima o da una persona che ha abusato della propria autorità e che alcune circostanze aggravanti siano sempre considerate (art. 46).

La Convenzione prevede inoltre all'art. 55 che le indagini e procedimenti penali per i reati stabiliti dagli artt. 33 a 39 non dipendano interamente da una denuncia da parte della vittima e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia (art. 55 Procedimenti d'ufficio e ex parte – Le Parti si accertano che le indagini e i procedimenti penali per i reati stabiliti 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 [..]).

Infine, la convenzione di Istanbul dispone all'art. 45 che i reati stabiliti conformemente alla convenzione siano punibili con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e vieta, all'art. 48 il ricorso obbligatorio a procedimenti di soluzione alternativa delle controversie, incluse la mediazione e la conciliazione.

All'interno di detta cornice, il sequestro di persona è ricompreso tra le forme di violenza contro le donne e violenza domestica come esplicitato agli artt. 2 e 3 (la privazione arbitraria della libertà e la violenza psicologica o la minaccia di compiere forme di violenza).

Quanto alla definizione di violenza fisica, si osserva che l'Explanatory Report alla Convenzione è di poca utilità visto che il tema è trattato in modo molto generale. Una descrizione articolata e più utile può ravvisarsi all'interno dell'EIGE GLOSSARY (il glossario elaborato da EIGE³ sulla base dell'analisi delle legislazioni nazionali), in cui la definizione di violenza fisica proposta è la seguente "Proposed definition of physical violence: Any act which causes physical harm to the current or former partner as a result of unlawful physical force. Physical violence can take the form of, among others, serious or minor assault, deprivation of liberty and manslaughter".⁴ EIGE precisa inoltre che: "Whether physical or psychological injuries are necessary to identifying an incident as physical violence depends on the individual Member State". Dalla riconducibilità del reato di sequestro di persona ad ipotesi di violenza fisica o minaccia di violenza fisica, discende l'applicazione dell'art. 55 della Convenzione, la norma che impone si proceda indipendentemente dalla denuncia o anche in caso di ritrattazione. In tal caso, il sequestro di persona commesso in contesto di violenza maschile contro le donne dovrebbe essere procedibile d'ufficio.

4. L'obbligo di dovuta diligenza (*due diligence*)

Si segnala inoltre la necessità per l'Italia, come per gli altri Stati parte della Convenzione di Istanbul, di esercitare la dovuta diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione.

³ https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/glossary-definitions-rape-femicide-and-intimate-partner-violence?language_content_entity=en

⁴ Definizione proposta di violenza fisica: qualsiasi atto che provochi danni fisici all'attuale o all'ex partner come risultato di una indebita forza fisica. La violenza fisica può assumere la forma di, tra l'altro, aggressione grave o lieve, privazione della libertà e omicidio colposo (traduzione di chi scrive).

Gli obblighi di dovuta diligenza nella specifica materia di violenza contro le donne e violenza domestica prescindono forme di violenza fisica, principio espresso più volte dalla Corte EDU, anche nei casi in cui è stata condannata l'Italia (*Talpis v. Italia*, *Landi v. Italia* e *De Giorgi v. Italia*⁵).

La sentenza *De Giorgi v. Italia* illustra il principio in modo particolarmente efficace al par. 88: “La Corte insiste nuovamente sulla particolare diligenza che richiede l’esame delle denunce di violenze domestiche, e ritiene che le specificità dei fatti di violenza domestica come quelle riconosciute nel preambolo della Convenzione di Istanbul (paragrafi 40-43 supra) debbano essere tenute presenti nell’ambito dei procedimenti interni.”

Nel richiamare l'Italia all'adempimento dei propri obblighi internazionali, la Corte EDU ha precisato che il test di dovuta diligenza che richiede un'azione immediata delle autorità e un risk assesment in linea con la Convenzione (par. 69). La Corte di Strasburgo ha altresì affermato che tale azione immediata delle autorità non può avvenire laddove il reato sia procedibile a querela o nel caso in cui – come accade sovente – la vittima ritratti o ritiri la querela (par. da 81 a 85).

4.1 La comprensione delle dinamiche della violenza – il fenomeno della ritrattazione

Al fine di comprendere la ratio delle disposizioni sopra esposte, è necessario comprendere le dinamiche della violenza maschile contro le donne e violenza domestica.

La violenza contro le donne e la violenza domestica seguono pattern noti di ciclicità e progressioni. Nel cd. ciclo della violenza, alle azioni violente seguono fasi di pace e di scuse, anche fasi di idillio (cd. fase della luna di miele) in queste fasi le vittime tendono a rimettere la querela, ritrattare precedenti dichiarazioni o richieste di aiuto. Nel progredire della violenza, le fasi di pace diventano sempre più brevi e la volontà di ritrattare, perché la vittima spera nel cambiamento, sono sostituite da ritrattazione dovute al timore di ripercussioni o vere e proprie intimidazioni dirette⁶. Proprio perché consapevoli di tale meccanismo, la Convenzione di Istanbul ha introdotto il principio della procedibilità d'ufficio, al fine di evitare che nelle fasi di pace o nelle fasi di intimidazione si perda di vista la dinamica della violenza. Tale meccanismo è talmente noto che è esplicitato anche nei considerando della direttiva 2012/29/UE (57) e agli art. 22 e 23 della stessa.

⁵ Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo: 02. 03.2017 – ricorso n. 41237/14 – Causa *Talpis c. Italia*; 07.04.2022 - ricorso n. 10929/19 Causa *Landi c. Italia*; 16.06.2022 – ricorso n. 23735/19 – Causa *De Giorgi c. Italia*
Tutte reperibili e tradotte nel sito del Ministero della Giustizia. I paragrafi citati in italiano sono tratti dalle traduzioni del Ministero della Giustizia.

⁶ Per una efficace ricostruzione della remissione di querela e della ritrattazione nei procedimenti in materia di violenza domestica si veda la recentissima Cass. Pen. Sez. VI, n. 7289/24, d.d. 19.02.2024, ud. 11.01.2024, non massimata

Di tale meccanismo dovrebbero essere consapevoli tutti gli operatori e le operatrici del diritto e, soprattutto, il legislatore, tenuto ad esercitare le propria funzione in conformità con la Convenzione di Istanbul in ragione dell'art. 117, c. 1 Cost.

La stessa Corte EDU nella sentenza De Giorgi contro Italia ricorda che “gli obblighi positivi che gravano sulle autorità in virtù dell'art. 3 della Convenzione [EDU] comportano in primo luogo di mettere in atto un quadro legislativo e regolamentare di protezione” (par. 68).

5. Il sequestro di persona nella Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)

A corredo dei rilievi formulati, si segnala alla Corte che anche la CEDAW (ratificata con l. 14.03.1985 n. 132, depositata presso le Nazioni Unite il 10.06.1985 in vigore dal 10.07.1985) con le raccomandazioni generali 19 e 35 chiede agli Stati contraenti di criminalizzare tutte le condotte di violenza contro le donne (GR 35) e afferma nel commento generale n. 6 che violenza di genere “include atti che infliggono danno fisico mentale o sessuale o sofferenza, minaccia di compiere tali atti, coercizione o altre privazioni di libertà”. La stessa Convenzione CEDAW impone che le misure di protezione dalla violenza siano applicabili senza la precondizione che le vittime/sopravvissute inizino azione legale (*C. 31, a) (ii) Providing appropriate and accessible protective mechanisms to prevent further or potential violence, without the precondition that victims/survivors initiate legal action*).

6. La Convenzione di Istanbul nella l. 134/2021 e nel d.lgs. 155/2022

La Convenzione di Istanbul è nominata nella legge delega solo all'art. 1, c. 21, relativo all'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto.

[...] **21.** Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) per i reati diversi da quelli riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013 n. 77, prevedere come limite all'applicabilità della disciplina dell'articolo 131 bis del codice penale, in luogo della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria; ampliare conseguentemente, se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il novero delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell'art. 131 bis del codice penale, l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità;

Tale criterio direttivo è stato trasposto nel d.lgs. 150/2022 mediante l'inserimento dopo il secondo comma dell'art. 131 bis c.p. del seguente testo «L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: [...] 3) per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322- bis, 391-bis, 423, 423-bis, 558-bis, 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583, secondo comma, 583-bis, 593-ter, 600-bis, 600-ter, primo comma, 609-bis, 609-quater, 609-quinquies, 609-undecies, 612- bis, 612-ter, 613-bis, 628, terzo comma, 629, 644, 648-bis, 648-ter»;

Tra i reati elencati, non è presente l'art. 605 co. 1 c.p. che pure rientra tra i reati per cui è applicabile l'istituto previsto dall'art. 131 bis c.p. in ragione del minimo editale.

Il risultato è che per il sequestro di persona commesso ai danni dell'ex coniuge, del partner o ex partner, dell'altra parte dell'unione civile e della persona con cui l'autore ha o ha avuto una relazione affettiva, è applicabile l'art. 131 bis, malgrado sia un reato "riconducibile" alla Convenzione di Istanbul e quindi in violazione al co. 21 della legge delega.

È evidente quindi che il legislatore delegato ha mancato di considerare il reato di cui all'art. 605 c.p. tra quelli riconducibili alla Convenzione di Istanbul.

7. Le preoccupazioni espresse dalla Procura Generale presso la Corte di Cassazione

Di interesse anche un altro aspetto che discende dal mutato regime di procedibilità del reato di sequestro di persona, efficacemente espresso dalla Procura Generale presso la Corte di Cassazione nel documento "Orientamenti in materia di violenza di genere"⁷ a pagina 7 nota 9: *"com'è noto, il sequestro di persona "base" e la violenza privata "base" sono divenuti procedibili a querela, sicché la violenza sessuale e gli atti persecutori, anche quando connessi con un sequestro di persona o con una violenza privata, sono anch'essi divenuti perseguibili a querela; del pari, le lesioni personali di durata inferiore a 40 giorni sono state rese perseguibili a querela"*. Si estende quindi l'area di procedibilità a querela per una serie di ulteriori reati per i quali la Convenzione di Istanbul prevede si proceda d'ufficio e che prima della riforma operavano sulla connessione tra i due reati.

8. Richieste dell'amicus curiae

⁷ <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/gli-orientamenti-della-procura-generale-della-cassazione-in-materia-di-violenza-di-genere>

Da tutto quanto esposto, pare potersi argomentare che l'art. 2 (1) d) del d.lgs. 150/2022 e l'art. 1, c. 15 lett. b) della legge 134/21 violano la Convenzione di Istanbul nella parte in cui non prevedono la procedibilità d'ufficio per il reato di sequestro di persona commesso in tutti i contesti di violenza domestica.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, considerato che la compatibilità delle norme in questione con la Convenzione di Istanbul si pone come questione preliminare alla decisione circa la loro conformità con gli artt. 3 e 76 Cost., la scrivente chiede che questa Corte voglia:

1. In principalità sollevare di fronte a sé stessa questione di costituzionalità per la violazione dell'art. 117 c. 1 Costituzione in combinato disposto con gli articoli 33, 35, così da pervenire a una declaratoria di incostituzionalità della procedibilità per querela del reato di sequestro di persona in ipotesi riconducibili alla Convenzione di Istanbul;
2. In subordine, ricordando che la Convenzione di Istanbul dispone che le misure specifiche necessarie per prevenire la violenza e proteggere le donne contro la violenza di genere non saranno considerate discriminatorie ai sensi della Convenzione stessa, rigettare la questione di legittimità costituzionale nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Si allegano e depositano:

- statuto associazione D.i.Re
- Procura speciale

Trento, 26 febbraio 2024

Digitalmente firmato
Avv. Elena Biaggioni