

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA



Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2025, n. 2

Direttore responsabile

Dir. Gen. di P.S. Maurizio Vallone

Comitato scientifico

Proc. Gen. GIUSEPPE AMATO – Prof. PAOLO BARGIACCHI – Prof. ENZO CANNIZZARO – Ten. Col. CC FLAVIO CARBONE – Col. G. di F. ANTONELLA CASAZZA – Prof. MAURO CATENACCI – Prof. ANTONIO FIORELLA – Primo Dir. P.P. SILVIO GALLO – Pref. STEFANO GAMBACURTA - Prof.ssa MIHAELA GAVRILA – Proc. NICOLA GRATTERI Dir. Sup. P. di S. PIER FRANCESCO IOVINO – Pres. ANDREA MARGELLETTI – Prof. PIERLUIGI MONTALBANO – Prof. MARIO MORCELLINI – Prof. ANTONIO PARBONETTI – Pres. VITO TENORE - Prof. UMBERTO TRIULZI – Dir. Gen. P.S. MAURIZIO VALLONE

Comitato di Redazione

Prof. PAOLO BARGIACCHI – Prof.ssa MIHAELA GAVRILA – Prof. MASSIMILIANO MASUCCI – Gen. B. G. di F. GAETANO CUTARELLI - Gen. B. CC ALESSANDRO DELLA NEBBIA – Col. G. di F. LIVIO MARIA FRANCESCO PETRALIA – Primo Dir. P. di S. LORIANA CAPOLUPO – Ten. Col. G. di F. ROBERTO GIUSTI – Dir. P.P. Marialuisa Simona Gregalli – Comm. C. P. di S. VERONICA DE MICO

Segreteria di Redazione

**Ten. Col. G. di F. ROBERTO GIUSTI
Isp. P.P. GIULIANO PANICCIA**

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale di Dottrina,
Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2025, n. 2

SOMMARIO

Parte I – <i>Interventi.</i>	Pag.	5
Maurizio Vallone – <i>intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 24 giugno 2025 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2024-2025.</i>	»	7
Matteo Piantedosi – <i>intervento del Ministro dell'Interno tenuto il 24 giugno 2025 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2024-2025.</i>	»	11
Giovanni Salvi – <i>intervento del Presidente del Comitato scientifico Fondazione Vittorio Occorsio, già Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, tenuto il 24 giugno 2025 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2024-2025.</i>	»	16
Salvatore Luongo - <i>conferenza del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri al XL Corso di Alta Formazione sul tema: "La formazione come fattore strategico per la crescita organizzativa".</i>	»	22
Umberto Sirico – <i>conferenza del Comandante dei Reparti Speciali della Guardia di Finanza al XL Corso di Alta Formazione sul tema: "I Reparti Speciali del Corpo: funzioni e prospettive".</i>	»	33
Parte II – <i>Articoli e Saggi.</i>		65
Riccardo Turrini Vita – <i>conferenza del Presidente del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL), sul tema "La figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Precedenti storici e collocazione istituzionale".</i>	»	66
Parte III – <i>Voci dall'Aula.</i>	»	83
Cristina Esposito, Pasquale D'Antonio, Stefania Mazzotta, Giampaolo Loffredo, Moussa Mbodj - <i>Violenza di genere e crimini di odio, responsabilità e compiti della comunicazione.</i>	»	84
Parte IV – <i>segnalazioni bibliografiche.</i>	»	217
Daniela De Crescenzo e Tommaso Montanino - <i>Il Narcos. La storia di Raffaele Imperiale da Scampia a Dubai, dal contante alle criptovalute fino al mercato globale della cocaina, Edizione Paperfirst, Roma, 2024.</i>	»	218

Parte I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 24 giugno 2025 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2024-2025

di Maurizio Vallone

Sig. Ministro dell'Interno, Sigg. Sottosegretari, Sig. Capo della Polizia Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Sigg. Ambasciatori di Argentina, Brasile, Emirati Arabi, Kenia e Senegal, Signori Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, Signor Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Autorità tutte, carissimi Docenti, colleghe e colleghi frequentatori del XL Corso di Alta Formazione, gentili ospiti ed amici della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

Un sentito ringraziamento per la vostra partecipazione a questa manifestazione con la quale si dà formale chiusura alle attività didattiche del XL Corso di Alta Formazione.

Con la giornata odierna vogliamo anche celebrare i 40 anni di questa Scuola di perfezionamento che, istituita con la legge 121/1981, ha visto il suo battesimo nel 1985 con il 1° corso di alta formazione.

Contemporaneamente, oggi festeggiamo anche il decennale della Scuola Internazionale di Caserta, istituita nel 2015 con fondi della Comunità Europea per trasmettere il sapere italiano sulla lotta al crimine organizzato alle Forze di Polizia di tutto il mondo.

Un doppio anniversario che abbiamo voluto documentare con un volume dedicato della nostra Rivista Trimestrale nel quale abbiamo riportato contributi del Ministro dell'Interno, dei vertici delle quat-

tro Forze di Polizia, del decano dei docenti e dei rappresentanti delle due Scuole, delle analisi sui futuri sviluppi didattici, oltre a un quadro di sintesi delle attività che si svolgono nelle due Scuole e pagine di storia dei due Istituti.

Pagine che abbiamo sintetizzato in un breve video di presentazione del volume che ho il piacere di mostrarvi in anteprima.

Prego far partire il video.

Con una importante scelta editoriale abbiamo voluto abbinare, in un unico cofanetto, il nostro volume celebrativo con due volumi, uno in lingua italiana ed uno in lingua inglese, che compendiano gli atti del convegno organizzato dalla Fondazione Vittorio Occorsio sul tema; "Spazio virtuale - le garanzie di giurisdizione nella resilienza e nella difesa della sicurezza nazionale".

Desidero ringraziare il quadro permanente delle due Scuole che è stato chiamato ad un intenso sforzo organizzativo ed operativo per consentire ai frequentatori di poter massimizzare l'investimento nel capitale umano che le Amministrazioni della Forze di Polizia hanno inteso effettuare nello spirito del coordinamento voluto dalla legge 121/1981.

Anche quest'anno i frequentatori del CAF hanno potuto giovare, oltre che delle autorevoli docenze dei professori titolari, anche della partecipazione a seminari e conferenze di tutte le Autorità di vertice delle magistrature, civili, amministrative, contabili e militari, di tutte le Authority ed Agenzie indipendenti, delle Agenzie di intelligence, della Commissione Parlamentare Antimafia e del Copasir, oltre ai migliori esperti del MAECI e di Istituti specializzati nell'analisi geopolitica internazionale.

Unitamente alla Fondazione Occorsio sono state organizzate sessioni di lavoro sulla cybersicurezza, sul monitoraggio delle criptovalute e sulle tematiche investigative legate alle piattaforme criptate di comunicazione ed al riciclaggio ed all'intelligenza artificiale.

83 docenti universitari provenienti dalle Università di Roma Sapienza e Tor Vergata, di Padova, di Udine, del Politecnico di Torino,

della Bocconi di Milano, della Università Luiss Guido Carli di Roma e delle Università della Calabria e di Foggia, hanno offerto spunti di alta specializzazione, dalla cybersicurezza, al riciclaggio internazionale, all'intelligenza artificiale alle problematiche di sicurezza internazionale.

Complessivamente, per il solo Corso di Alta Formazione, sono state svolte 40 tavole rotonde e 33 seminari che hanno coinvolto 200 relatori, 450 ore di lezioni frontali, 290 ore di seminari di studio e 25 giornate di visite a Istituzioni ed Enti.

Complessivamente, tra tutte le attività della Scuola di perfezionamento e la dipendente Scuola Internazionale di Caserta sono stati formati oltre 800 funzionari e dirigenti delle Forze di Polizia dei quali 200 provenienti da 129 Paesi esteri.

Inoltre, la Scuola ha ospitato corsi di formazione dell'Università di Ryad in Arabia Saudita e per le Forze dell'Ordine della Malesia; altri corsi sono in programmazione per il prossimo anno accademico.

Anche quest'anno si è svolta la doppia settimana, una a Roma e l'altra a Parigi, con la omologa Scuola di formazione del Ministero dell'interno francese, Hiemy, con simulazioni operative di sicurezza pubblica.

Ancora, nell'ambito del ciclo di formazione sul contrasto all'immigrazione clandestina, si è svolto il primo corso congiunto con la Scuola Superiore della magistratura che ha visto la partecipazione dei nostri frequentatori del Corso di Alta Formazione e di 25 magistrati, pubblici ministeri e giudici, delle sezioni specializzate sull'immigrazione. Il Corso ha svolto tre giornate di studio presso la Scuola nelle quali si sono alternate lezioni frontali e tavole rotonde con i massimi esperti del settore su tutti i temi dell'accoglienza e del contrasto all'immigrazione clandestina, con il successivo trasferimento, con velivoli della Guardia di Finanza, presso il centro di accoglienza di Lampedusa dove si è svolto un incontro con le Autorità di Pubblica Sicurezza della provincia e con le Autorità di gestione del Centro. I frequentatori hanno avuto anche la possibilità di visitare le locali centrali operative della Guardia di Finanza e partecipare ad una ricognizione in mare dei loro pattugliatori.

Un particolare ringraziamento devo alla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno, alla Scuola di formazione del Dipartimento informazioni per la sicurezza, alla Scuola Superiore di Polizia, alla Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, alla Scuola di Polizia Economico - Finanziaria della Guardia di Finanza, alla Scuola Superiore dell'esecuzione penale Piersanti Mattarella, al Centro Alti Studi della Difesa, alla Fondazione Vittorio Occorsio ed alla SPES Academy Carlo Azeglio Ciampi per la continua collaborazione e scambio di occasioni di formazione.

Un sentito ringraziamento a tutti coloro che nelle diverse Amministrazioni delle Forze di Polizia collaborano alla organizzazione del Corso di Alta Formazione ed alle Commissioni di esame degli altri corsi.

Un particolare ringraziamento a tutti i Funzionari e gli Ufficiali del XL corso di Alta Formazione ed agli uditori stranieri per la professionalità, serietà, umanità dimostrata in questi nove mesi dove, sono sicuro, si sono cementati sentimenti di stima ed amicizia reciproca che continueranno ad accompagnare ognuno di loro anche nei prossimi anni e nelle prossime esperienze professionali. Continuate a partecipare alla vita della Scuola anche attraverso la formazione a distanza che abbiamo realizzato e per la quale riceverete via internet gli inviti a seguire tutte le tavole rotonde e seminari dei prossimi anni.

Auguro a tutti voi una lunga e soddisfacente carriera e buona vita.

Grazie

Intervento del Ministro dell'Interno tenuto il 24 giugno 2025 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2024-2025

di Matteo Piantedosi

Rivolgo un saluto e un ringraziamento al dr. Giovanni Salvi, Presidente della Fondazione Vittorio Occorsio, che ha presentato il volume speciale della Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia dedicato al quarantennale della sua attività e al decennale della Scuola internazionale di Alta Formazione per la prevenzione e il contrasto al crimine organizzato di Caserta.

Saluto le illustri Autorità presenti, il Direttore, dr. Maurizio Valлоне – ventesimo Direttore di questo prestigioso Istituto – i Docenti e gli Allievi.

Esistono nella vita delle Istituzioni momenti rituali che, pur ripetuti nel tempo, non si affievoliscono mai perché hanno il compito di alimentare il senso di continuità e, assieme, di evoluzione della missione alla quale sono state destinate.

La cerimonia di chiusura di un anno accademico costituisce espressione di un rito semplice ma solenne, nel quale si presentano risultati, si formulano giudizi, si prospettano disegni per il futuro.

Se poi questa ritualità coincide con la conclusione del quarantesimo corso di Alta Formazione – e, di conseguenza, di 40 anni di attività della Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia – allora questo momento rappresenta un'occasione utile per una riflessione ancora più ampia.

Proviamo a ricordare il contesto storico in cui questo Istituto ha ospitato il suo primo corso di Alta Formazione.

Era semplicemente un altro mondo.

Il muro di Berlino era ancora in piedi e nessuno immaginava che da lì a pochi anni sarebbe crollato. La geopolitica era estremamente lineare: due blocchi si mantenevano in equilibrio, ciascuno con le proprie aree di influenza, con le proprie alleanze, le proprie politiche e le proprie culture.

Il nostro Paese poteva contare su una salda protezione nell'ambito della NATO; aumentava con trend marcato il debito pubblico e gli apparati di sicurezza erano ancora alle prese con le Brigate Rosse, le quali, seppur colpite da numerosi arresti, continuavano a rendersi responsabili di gravi fatti di sangue.

Era, quello, anche il periodo della seconda guerra di mafia, che vide affermarsi il clan dei corleonesi, protagonista di un feroce attacco al cuore dello Stato.

L'immigrazione non era ancora un fenomeno che suscitava particolare attenzione: la prima legge in materia sarebbe arrivata solo nel 1986 e gli sbarchi al porto di Bari provenienti dall'Albania si sarebbero visti nel 1991.

E – lasciate che lo ricordi proprio qua – la legge 121 del 1981 era giovanissima eppure così ambiziosa e lungimirante, chiave di volta di un nuovo modo di fare sicurezza.

All'interno della più ampia riforma della pubblica sicurezza contenuta in quella legge si prevedeva anche l'istituzione di questa Scuola.

E questo con una lucida consapevolezza: la scuola doveva diventare un laboratorio di quel nuovo concetto di sicurezza, doveva creare e far sedimentare una cultura diversa, doveva essere luogo di confronto, di riflessione e promozione di idee, di atteggiamenti mentali e di stili professionali.

Non si poteva, infatti, pensare di mettere in atto un nuovo modello senza creare una scuola ad hoc, con la specifica missione di promuovere il coordinamento delle Forze di polizia, rafforzare lo spirito

di collaborazione, predisporre all'approccio condiviso e plurale nel governo della sicurezza.

Questa Scuola è diventata così – anno dopo anno – uno straordinario luogo di interscambio non solo tecnico-culturale, ma anche di esperienze tra diversi corpi di polizia, ciascuno con la propria specificità, capacità e storia.

Si può affermare con sicurezza – a quarant'anni dal primo Corso di Alta Formazione – che l'obiettivo con il quale era stata istituita la Scuola di perfezionamento delle forze di polizia sia stato pienamente raggiunto.

Questo, però, non significa che questo Istituto abbia in un certo senso esaurito il proprio scopo.

Anzi, al contrario, è chiamato proprio oggi a investire con maggiore determinazione sull'innovazione.

Penso, in particolare, ai settori di operatività in cui la formazione può davvero fare la differenza in termini di risultati conseguibili, poiché conoscenza e abilità in ambiti specialistici si sviluppano e si affinano attraverso una didattica di alto livello.

Non è poi da trascurare che lo spirito del coordinamento – vera e propria clausola generale del nostro sistema di sicurezza – ha una particolarità: il suo obiettivo è, per definizione, mobile.

Essendo un metodo duttile, ha come vocazione l'analisi e la gestione dell'inedito, della complessità. Non è materia che si esaurisce, è materia, viceversa, che si alimenta costantemente di modernità.

Una qualunque altra impostazione di tipo statico sarebbe già entrata in crisi dinanzi all'attuale scenario geo-politico, alle nuove modalità di aggressione criminale e alla sempre più esigente e multiforme domanda di sicurezza.

Il coordinamento, con l'integrazione di vari livelli di competenza, amplia costantemente il proprio perimetro operativo: tutto concorrere a decifrare e governare la complessità, anche oltre il tradizionale raggio d'azione degli apparati della pubblica sicurezza.

Lo abbiamo già visto con la sicurezza integrata e con la sicurezza urbana e sono convinto che ulteriori formule saranno via via coniate per non far mancare mai una risposta adeguata alla domanda di sicurezza che è – sempre più – domanda di libero esercizio dei diritti di ciascuno.

Penso a quanto sia attuale, oggi, il concetto di sicurezza nazionale, funzione primaria volta a garantire l'unità della Repubblica, la sovranità, l'indipendenza e l'integrità dello Stato, unitamente al libero esercizio dei poteri costituzionali, alla protezione della vita e dell'incolumità dei cittadini.

In questo perimetro – vitale per la tenuta stessa del sistema democratico – è essenziale il ruolo della pubblica sicurezza: è evidente come solo il coordinamento può consentire ad apparati diversi per organizzazione e cultura professionale di raggiungere obiettivi sempre più complessi e sfidanti.

Ecco, quindi, che la formazione si conferma come lo strumento che più efficacemente contribuisce ad affinare le doti di comprensione ed analisi delle problematiche per poi adottare le misure più idonee per affrontare e risolvere le situazioni di crisi.

La preparazione e la competenza di ognuno di voi allievi rappresenta un investimento fondamentale per l'intero Paese che vi affida la tutela della sua sicurezza.

Frequentare queste aule significa farsi agenti e testimoni dell'innovazione in un segmento dall'importanza strategica per la stessa tenuta del sistema democratico: innovazione professionale, tecnologica, culturale.

In questa prospettiva voglio sottolineare anche l'importanza della cooperazione internazionale, fondamentale per intercettare la crescente dimensione anche transnazionale dei fenomeni criminali che a volte diventano strumento di guerra ibrida.

Senza di essa non si può pensare di ottenere risultati concreti nella lotta al terrorismo, nel contrasto al traffico di stupefacenti, all'immigrazione illegale e alla tratta degli esseri umani.

Questo è lo spirito che ha alimentato questi 40 anni di attività della Scuola che ha costantemente aggiornato i piani didattici, privilegiando la visione interistituzionale e la proiezione internazionale. Anche grazie alla stretta collaborazione con il mondo accademico, questo Istituto ha offerto docenti di altissimo livello e affermati esperti in materie dal contenuto altamente specialistico: dall'avvio dell'attività a oggi, 978 discenti hanno frequentato il Corso di Alta Formazione.

Discenti che, terminati i corsi, sono stati chiamati a declinare nell'operatività quotidiana lo spirito del nostro modello di sicurezza che in questa Scuola trova la sua più autentica interpretazione. Questo ora tocca anche voi, funzionari e ufficiali del 40° Corso di Alta Formazione, a cui auguro sempre nuovi successi nelle impegnative sfide a cui siete chiamati.

Con l'auspicio che questo anniversario possa dare ulteriore slancio a proseguire su percorso segnato da risultati di eccellenza, dichiaro ufficialmente chiuso l'anno accademico 2024-2025 della Scuola di Perfezionamento delle Forze di polizia.

Intervento dott. Giovanni Salvi, Presidente del Comitato scientifico Fondazione Vittorio Occorsio, già Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Roma, 24 giugno 2025

di Giovanni Salvi

Signor Ministro, signori Comandanti delle Forze di Polizia, ufficiali e funzionari, ambasciatori, signor Procuratore Generale della Corte di Cassazione, signore e signori, per me è una grande emozione essere qui, oggi, in nome e in rappresentanza della Fondazione Vittorio Occorsio.

La Fondazione è stata istituita nel 2020 con l'intento di ricordare il magistrato Vittorio Occorsio, tragicamente assassinato il 10 luglio 1976. A breve, pertanto, ricorrerà il 49° anniversario dell'assassinio, compiuto per mano di Pierluigi Concutelli, capo militare di Ordine Nuovo.

La vita professionale di Vittorio Occorsio, strettamente legata agli eventi cruciali che segnarono la nostra Nazione dalla fine degli anni '60 fino alla sua morte, ebbe un impatto determinante sulla storia del Paese. Il suo impegno si intrecciò con vicende di rilevanza storica, come quella del SIFAR, la strage di piazza Fontana, le indagini su Ordine Nuovo, che portarono al suo scioglimento, e su Avanguardia Nazionale, nonché con i sequestri di persona a scopo di estorsione avvenuti a Roma, i quali svelarono i legami tra la criminalità organizzata e alcune organizzazioni di estrema destra. In questo contesto, si arrivò anche all'individuazione di quella che sarebbe poi divenuta la Loggia Propaganda 2.

Una vita professionale intensa, che si concluse amaramente, con una sorta di isolamento che si sarebbe replicato quattro anni dopo con l'assassinio di Mario Amato.

Ciò che risulta fondamentale nella vita di Vittorio Occorsio è il suo metodo di lavoro. Quando Occorsio si trovò a dover trattare affari particolarmente delicati, non si limitò ad esaminare i singoli e frammentati elementi di prova, ma si adoperò per comprendere il contesto nel quale tali elementi acquisivano significato, riconoscendo che solo all'interno di un quadro più ampio potevano essere veramente compresi.

La Fondazione che prende il suo nome, anche alla luce del quadro appena descritto, concentra il suo impegno su due temi cruciali.

Il primo è il perpetuare la memoria. La Fondazione è nata proprio con questo scopo: abbiamo constatato, nostro malgrado, che la memoria autentica - che non è semplice celebrazione, ma vera consapevolezza e comprensione -, stava gradualmente svanendo. Per questa ragione, abbiamo scelto di concentrare i nostri sforzi sulle nuove generazioni, puntando a un coinvolgimento diretto di studentesse e studenti all'interno delle scuole.

Un dato significativo, a tal proposito, è che lo scorso anno sono state seguite più di 120 scuole diffuse sull'intero territorio nazionale che, per mesi, sono state al centro del nostro impegno. Attraverso un affiancamento mirato da parte di un tutor (un magistrato, un componente delle Forze dell'ordine, uno storico, un giornalista o economista) che ha partecipato a titolo di volontariato, docenti e studenti hanno individuato un particolare tema collegato alla storia delle vittime della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. A conclusione del percorso, la Fondazione ha organizzato testimonianze-incontro, con familiari delle vittime, testimoni, magistrati e forze dell'ordine che hanno preso parte alle indagini del tempo. Così facendo intendiamo far comprendere agli studenti l'importanza della libertà di cui oggi godiamo, far capire quanto sia costata e quanto la sua natura sia fragile e precaria.

Il secondo tema su cui investiamo il nostro impegno è altrettanto rilevante e trova ispirazione nelle radici del lavoro di Vittorio Occorsio: la formazione e rappresentati delle forze dell'ordine e della magistratura. Un lavoro reso possibile grazie a una collaborazione sinergica con le accademie e le realtà che operano nel settore giuridico e della giurisdizione.

In riferimento a ciò, preme evidenziare quanto la Scuola Interforze sia un grande punto di riferimento. La nostra collaborazione ha avuto inizio nel 2022 con il Generale C.A. Giuseppe La Gala, che dirigeva allora la Scuola, e prosegue tuttora con il dott. Maurizio Vallone.

Abbiamo rifuggito, sia come scuola che come individui, le semplificazioni e, se vogliamo, la reiterazione di concetti banali, soprattutto in un momento in cui tutti parlano di intelligenza artificiale e di nuove tecnologie.

Si tratta di un lavoro già avviato dalla Procura Generale della Corte di Cassazione, poi proseguito dalla Fondazione, nel tentativo di giungere al punto cruciale del rapporto tra nuove tecnologie, strumenti di investigazione e possibilità d'utilizzo degli stessi nei processi.

In tal senso, è bene specificare che l'appuntamento di oggi rappresenta un'occasione unica per illustrare due volumi, uno in italiano ed uno in inglese, curati dalla Fondazione e pubblicati con il Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola. I due scritti raccolgono gli atti della Conferenza "Spazio Virtuale. Le garanzie di Giurisdizione nella resilienza e nella difesa della sicurezza nazionale", organizzata dalla Fondazione l'11 e 12 ottobre scorsi alla Farnesina, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio nell'ambito del G7 a Presidenza italiana. Si tratta della conclusione di un lavoro che proprio nella Scuola Interforze ha registrato momenti rilevanti, come precedentemente sottolineato.

Si è discusso, ad esempio, di Crypto Assets e delle modalità con le quali è possibile ripercorrere nello spazio virtuale i movimenti degli assets virtuali e come è possibile poi giungere al sequestro. In particolare, presso la Scuola Interforze abbiamo realizzato un esperimento laboratoriale costruendo una moneta virtuale, che abbiamo successivamente fatto muovere e sequestrare, giungendo a individuare i problemi tecnici e giuridici che in queste tecnologie si pongono.

Il valore aggiunto della Scuola Interforze è nel suo essere giustappunto "Interforze": qui infatti convergono le diverse Forze di Polizia e quindi anche le esperienze che le accademie e le scuole superiori svolgono in tutta Italia.

Tra le collaborazioni avviate ricordiamo di aver siglato nel maggio 2024 un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza che, oltre a prevedere attività nei vari istituti scolastici italiani, punta alla realizzazione di momenti formativi dedicati ai rappresentanti del Corpo. Nel 2025 vari sono stati gli incontri realizzati presso l'Accademia di Bergamo e la Scuola di polizia economico-finanziaria di Ostia. Proprio a Ostia grazie al Gen. D. Giancarlo Trotta è stata realizzata una significativa esperienza qualitativa di studio del rapporto tra le imprese e i profili investigativi, seguito da oltre 4500 ispettori delle varie istituzioni.

Fin dal 2021, inoltre, è stata avviata una collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, ancora una volta grazie al Generale C. A. Giuseppe La Gala, Comandante delle Scuole dell'Arma, e grazie al Generale D. Claudio Domizi, Comandante della Scuola Allievi ufficiali di Roma.

Una menzione speciale, a questo punto, devo e voglio farla al Ministero dell'Interno che per noi magistrati costituisce da sempre un punto di riferimento stabile e al Prefetto Vittorio Pisani, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Capo della Polizia: il nostro pensiero non può che riportarci alla Riforma del 1981, a un evento straordinario per la nostra Nazione.

In un Paese messo sotto scacco da terrorismo e criminalità organizzata, piuttosto che ricorrere a leggi eccezionali, si fece ricorso a una straordinaria riforma della polizia che separava gli aspetti tecnici da quelli politici, nonché a una garanzia democratica che rimane negli anni, qualunque siano le traversie che si affrontano. Se tutto ciò è stato possibile è per merito di questa grande Istituzione a cui noi magistrati guardiamo sempre non soltanto con rispetto, ma anche con affetto.

Ritornando al lavoro portato avanti dalla Fondazione desidero soffermarmi su alcuni punti per spiegare più nello specifico cosa trattano i volumi presentati qui oggi.

Nell'ambito del G7 a Presidenza italiana relativo all'anno 2024, che aveva tra i campi di interesse l'intelligenza artificiale, nei vari settori analizzati abbiamo voluto affrontare il tema delle molte interrelazioni esistenti nelle diverse istituzioni.

Ci siamo resi conto nel lavoro realizzato nelle istituzioni di for-

mazione, compresa la Scuola Superiore della Magistratura, che vi è un profilo di grande delicatezza circa l'intervento della giurisdizione nello spazio virtuale. La giurisdizione in alcuni casi di intervento nello spazio virtuale è ineffettiva. Se, tuttavia, la giurisdizione non è in grado di operare efficacemente nel contrastare le condotte criminali più gravi, si sposta completamente la reazione ad attività di attacchi informatici altamente dannosi verso l'Intelligence e verso la risposta militare. Non si discute di hackeraggio di un sistema, ma ad esempio di un attacco ad una grande infrastruttura critica. Tutto ciò non è illegittimo, tutt'altro, è pienamente legittimo e la nuova disciplina lo prevede anche normativamente. Se però questa è l'unica risposta, vi è un rischio: tali attività, inevitabilmente segrete per loro natura, implicano la necessità di risposte altrettanto segrete e, quindi, possono avviare un meccanismo non controllabile di escalation nelle relazioni. La trasparenza e l'indipendenza della giurisdizione rappresentano una tutela anche per gli Stati e per la Comunità internazionale.

I due volumi che oggi presentiamo rappresentano il frutto di questo lavoro e contengono gli interventi del Ministro dell'Interno, del Ministro della Giustizia, del Ministro degli Esteri, dell'inviato speciale delle Nazioni Unite per le nuove tecnologie e di vari esperti in materia a livello internazionale, come i redattori del manuale Tallinn III del Centro di Eccellenza della NATO (il manuale che sostituirà il manuale Tallinn II e che è il punto di riferimento del diritto pubblico internazionale in questo momento per ciò che concerne le azioni e le reazioni nello spazio virtuale). Ricordiamo anche i contributi di rappresentanti dell'Accademia, come il Professore Roscini.

All'interno dei volumi è possibile trovare anche alcuni importanti spunti di riflessione. La comunità internazionale sta predisponendo una serie di strumenti necessari: dalla Convenzione sul Cybercrime delle Nazioni Unite che sarà aperta alla firma ad ottobre di quest'anno, passando per la Convenzione di Budapest col suo secondo protocollo aggiuntivo. Anche la normativa europea si è arricchita in questi anni di nuovi strumenti, che tuttavia hanno bisogno di consenso tra gli Stati per potere essere effettivamente attuati.

Una considerazione sembra a questo punto necessaria: se gli attacchi provengono da chi non aderisce a questi strumenti e, dunque, non costituisce i corpi comuni finalizzati a consentire immediati inter-

venti, quali sono gli spazi residui? Se un attacco viene, per mero esempio, dalla Corea del Nord, paese che non adotta tali strumenti convenzionali, qual è lo spazio collaborativo per potere reagire agli attacchi con strumenti della giurisdizione?

Sul tema è stata avviata un'interessante conversazione su cui si è espresso anche il Procuratore Europeo, il quale ha indicato il metodo utilizzato per garantire in concreto l'indipendenza del PM europeo nel momento in cui esercita l'azione o in cui svolge le indagini. Un punto focale per qualsivoglia forma di cooperazione nello spazio virtuale.

Le questioni appena citate sono soltanto alcuni dei temi presenti all'interno dei volumi.

Illustrare in una cornice così rilevante e durante una celebrazione tanto significativa il nostro progetto è motivo di particolare orgoglio. Oltre al valore intrinseco del lavoro e della nostra collaborazione, vi è un significato ancor più profondo, rintracciabile ancora una volta nell'importanza della memoria.

Non dobbiamo dimenticare da dove veniamo. Non possiamo eludere il ricordo di quanti hanno perso la vita, di esponenti politici, forze di polizia, magistrati, cittadini comuni brutalmente assassinati. Ma, altresì, non possiamo eludere il ricordo di coloro i quali hanno continuato a lavorare in circostanze difficili portando avanti il proprio dovere.

Il prezzo elevato pagato dal Paese ha condotto al raggiungimento di risultati decisivi: la conquista della nostra libertà. Celebrare la memoria significa saper valorizzare sacrifici, rinunce, coraggio e impegno, anche a fronte di narrazioni fuorvianti che non tengono conto dei risultati straordinari ottenuti, risultati che hanno consentito di scardinare le organizzazioni criminali maggiori. Certo, è bene mantenere alta sempre la guardia essendo ancora in vita, nonostante le organizzazioni mafiose siano state fortemente colpite, o le organizzazioni terroristiche completamente smantellate. Ma dobbiamo farlo partendo dalla consapevolezza dei risultati raggiunti. Rivendicarli con orgoglio è determinante perché la fiducia nello Stato si conquista anche riaffermando ciò che è stato fatto.

Conferenza del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri al XL Corso di Alta Formazione sul tema: "La formazione come fattore strategico per la crescita organizzativa".

di Salvatore Luongo

Ringrazio il Direttore della Scuola Maurizio VALLONE, per avermi offerto l'opportunità di prendere parte al consolidato ciclo di conferenze che segnano l'Anno Accademico della Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia, aprendo le porte di questo prestigioso istituto. Proprio quest'anno ricorre il quarantesimo anniversario della Fondazione, un traguardo che ho avuto il piacere di valorizzare nella dedica inserita nel volume celebrativo, evidenziando il ruolo della Scuola quale sede di eccellenza formativa, custode di valori condivisi e volano di quel patrimonio identitario che ispira quotidianamente l'azione delle Forze di polizia al servizio del bene comune. Un impegno che si inserisce nel solco del sistema di coordinamento, ormai compiuto, delineato dalla legge n. 121 del 1981, da cui è scaturito un modello operativo moderno, integrato ed efficace, incentrato sulla responsabilità nazionale del Ministro dell'Interno e, a livello territoriale, sulla guida autorevole e "terza" del Prefetto.

L'alta qualificazione dell'uditorio costituisce un ulteriore incentivo a intraprendere un dialogo che auspico possa stimolare vivo interesse.

Oggi, vorrei superare il tradizionale schema che vede il Comandante Generale tenere un intervento incentrato sul ruolo e sulle funzioni dell'Arma dei Carabinieri quale Forza armata e Forza di polizia a competenza generale. Desidero invece valorizzare questo momento di confronto per sottoporre alla vostra attenzione alcune riflessioni personali, maturate durante il mio percorso professionale, che ritengo possano contribuire al progresso delle nostre Istituzioni.

Vorrei così soffermarmi su due elementi chiave che ritengo fondamentali per chi ricopre ruoli apicali all'interno delle Forze di polizia: la formazione continua e il contesto organizzativo. Due pilastri che, se solidi e ben costruiti, diventano strumenti strategici per la *leadership* e per la resilienza e la credibilità delle nostre Istituzioni.

L'esperienza ci insegna che la sicurezza nazionale non è solo il risultato di capacità operative o di tecnologie avanzate, ma soprattutto il frutto di una leadership consapevole, capace di decidere e di agire in scenari progressivamente più complessi, dove la linea di confine tra crisi militare, crisi politica, minaccia cibernetica e emergenza umanitaria è sempre più sfumata.

Alcuni riferimenti alla realtà dell'Arma dei Carabinieri e alle iniziative avviate mi saranno utili a contestualizzare queste riflessioni.

La formazione rappresenta dunque una leva strategica per l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione istituzionale, la pietra angolare sulla quale tutte le organizzazioni edificano la propria funzionalità. Nell'ambito militare, non si traduce in un mero atto formale, né in un passaggio obbligato della carriera.

È uno strumento di adattamento continuo e di costruzione del pensiero critico.

Questo vale per ogni livello, ma assume un'importanza ancora maggiore per l'alta dirigenza, dove le decisioni hanno impatti strategici, a volte irreversibili.

Nel contempo, costituisce uno straordinario veicolo di trasmissione di quei fondamenti etici e motivazionali che hanno sempre caratterizzato l'operato delle Forze di polizia, sino a divenirne un patrimonio connaturato.

Parliamo di una formazione che deve essere *integrata, multidisciplinare*, capace di abbracciare le dimensioni operativa, tecnico-militare, geopolitica, economica, giuridica e comunicativa.

I Comandanti e i Funzionari di oggi devono saper leggere il contesto globale, comprendere le dinamiche internazionali, anticipare le

reazioni dell'opinione pubblica e instaurare un dialogo costruttivo con il potere politico e le istituzioni civili.

Le nuove minacce ibride, la dimensione cibernetica, la disinformazione, i conflitti asimmetrici e il nuovo atteggiarsi dei fenomeni criminali più rilevanti impongono, infatti, a chi è al vertice il dovere di pensare e di agire "oltre", traguardando prospettive diverse, superando i limiti dell'esperienza e osservando le cose per come potrebbero diventare, invece di come sono sempre state. Sono minacce che costringono a "guidare" non solo con la propria esperienza, ma anche con la consapevolezza di essere parte di un "ecosistema" estremamente articolato, che richiede relazioni forti con il mondo accademico, con l'industria, con le istituzioni europee e internazionali.

In un'epoca in cui la sicurezza pubblica è minacciata da sfide multifattoriali, l'efficacia dell'azione formativa si misura sempre più con la sua flessibilità.

Se un tempo, infatti, l'adozione di modelli educativi rigidi e standardizzati poteva essere sufficiente a garantire adeguate capacità operative nell'ambito del servizio istituzionale, la molteplicità e la peculiare specificità dei compiti oggi affidati alle Forze di polizia comportano la progettazione e l'attuazione di percorsi addestrativi in grado di conformarsi al repentino mutare delle situazioni per poter esprimere la migliore risposta.

Ecco perché la formazione dell'alta dirigenza non può mai esaurirsi, diventando non più una scelta, ma un'esigenza operativa.

Va alimentata in un ciclo continuo, attraverso lo studio, il confronto internazionale, il dialogo interforze, la conoscenza dei modelli organizzativi civili più evoluti e delle migliori pratiche di *leadership*. Mi riferisco, in particolare, alla capacità di governare i processi di trasformazione, con equilibrio e lungimiranza, considerando un orizzonte temporale che, superando la contingenza, sappia aprirsi al futuro, con una visione chiara dei traguardi da raggiungere per elevare i livelli di *performance* dell'Istituzione.

Occorre, dunque, consolidare nei futuri vertici delle Forze di polizia l'affermazione dell'"etica della responsabilità", che guarda ai ri-

sultati del proprio agire, sempre orientato al bene comune. Ad essa, è strettamente correlata la capacità di assumere *decisioni coraggiose*, perché il coraggio, cosciente e razionale, è l'indispensabile sostegno di quelle scelte sagge e difficili che spesso siamo chiamati a prendere.

Questi, in sintesi, sono i capisaldi dell'attività formativa, che dà corpo ad un modello professionale saldamente ancorato ai valori dell'etica e pronto ad adeguarsi alle evolute richieste di sicurezza della comunità che pervengono dall'interno del Paese e dall'ambito internazionale.

La strategia formativa dell'Arma si muove, pertanto, in questa direzione, con l'obiettivo di garantire ai futuri quadri dirigenti dell'Istituzione e ai propri Carabinieri ogni possibile strumento per poter affrontare le criticità determinate dagli attuali scenari.

Un impegno, il nostro, che rinnova un'antica tradizione formativa, nella quale il "*sapere*", il "*saper essere*" e il "*saper fare*" sono tre concetti complementari tra loro, un insieme integrato finalizzato a sviluppare competenze, abilità e professionalità.

Non è un caso che già il nostro Regolamento Generale abbia dedicato i primi articoli all'addestramento, con una descrizione precisa dei profili professionali del personale dei vari ruoli, in relazione ai compiti e alle responsabilità loro affidati.

Si tratta di un quadro che ha conservato inalterata la propria validità attraverso i decenni e continua a essere un riferimento nei processi di revisione ed aggiornamento dell'impianto, dell'addestramento e della formazione.

Da ultimo, in occasione dell'apertura dell'Anno Accademico 2024-2025 della Scuola Ufficiali, ho voluto ribadire l'importanza di questo approccio, dedicando il mio intervento proprio agli Ufficiali allievi, ai "*Comandanti del domani*", che saranno i veri protagonisti dell'Arma del terzo millennio.

Ma la formazione, da sola, non basta.

Serve un contesto organizzativo, una struttura a sostegno della

decisione, capace di valorizzare la formazione, dove le competenze e le conoscenze acquisite possano essere applicate e sviluppate.

Un'organizzazione che sappia essere agile, trasparente, meritocratica e al tempo stesso stabile e coerente nei suoi principi.

Spesso si parla di “*catena di comando*” e di “*disciplina*”, ma dobbiamo ricordare che queste due dimensioni non escludono l'*ascolto* e la costruzione di un *ambiente aperto*, dove i Comandanti e i Funzionari possono contare su uno *staff* qualificato e su processi decisionali ben strutturati per supportare la *leadership* nelle scelte più delicate.

È proprio la combinazione tra una chiara *line* di comando e la disponibilità a prendere in considerazione nuove idee o prospettive diverse che consente a qualsiasi compagine di cambiare, di evolversi e, quindi, di crescere migliorandosi.

L'efficacia di una *leadership* si misura, pertanto, anche dalla capacità di comprendere e incorporare nei processi decisionali gli *input* provenienti da fonti diverse. Questo equilibrio crea una cultura organizzativa resiliente e proattiva e promuove le capacità di *team working*, di delegare con intelligenza, di comunicare con chiarezza e di gestire l'errore come occasione di apprendimento e non come fallimento.

Abbiamo bisogno, altresì, di un contesto in cui la definizione dei ruoli e delle responsabilità sia accompagnata da flessibilità e capacità di innovazione.

Un principio già sancito per l'Arma dalla Legge di riordino n. 78/2000 che, al fine di evitare inutili ridondanze, individuava per ciascun livello di comando le responsabilità relative alle proprie competenze. Oggi, tale principio è stato recepito nell'art. 173 del Codice dell'Ordinamento Militare che declina l'Organizzazione territoriale quale componente fondamentale dell'Arma e struttura essenziale per il controllo del territorio attribuendo ai:

Comandanti Interregionali funzioni di alta direzione, di coordinamento e di controllo, nonché ispettive nel settore tecnico-logistico;

Comandanti di Legione la responsabilità della gestione del personale;

Comandanti Provinciali le funzioni di direzione, di coordinamento e di controllo dei Reparti dipendenti e la responsabilità dell'analisi e del raccordo delle attività operative e di contrasto della criminalità condotte nella provincia anche dai Reparti delle altre Organizzazioni funzionali dell'Arma.

Sul tema dell'innovazione, l'Arma ha istituito il Dipartimento Audit e Innovazione, con la finalità di perseguire l'eccellenza organizzativa attraverso azioni di miglioramento continuo e rinnovamento metodologico, con particolare attenzione alle risorse umane, all'efficienza operativa e ai processi logistico-amministrativi.

Muovendo da un approccio sistemico basato sull'identificazione, l'analisi e la valorizzazione delle esperienze (*lessons identified/lessons learned*), l'*audit* consente di rilevare criticità procedurali, ridondanze e disfunzioni gestionali. Di conseguenza, promuove soluzioni innovative e identifica linee emergenti di rilevanza strategica.

L'obiettivo è quello di favorire l'adozione di *best practices* e di avviare progettualità tese all'ottimizzazione e alla trasformazione digitale, consolidando un ambiente organizzativo dinamico e creativo, costantemente orientato all'evoluzione e all'efficienza, partendo dall'esperienza di chi opera nei vari settori e dalla valorizzazione delle idee anche provenienti dai più giovani che approcciano il servizio con una visione moderna.

E a proposito di idee, pochi giorni fa è nata "*IdeArma*", la piattaforma *online* dedicata alla raccolta di proposte innovative da parte del personale, finalizzata al miglioramento dell'efficienza operativa, della sicurezza, dell'organizzazione interna e del benessere lavorativo. Uno strumento concreto per tradurre il contributo individuale in soluzioni collettive, a beneficio dell'intera struttura.

Sempre in tema di capacità di trasformazione e di adeguamento, l'Arma ha avviato programmi di aggiornamento e di potenziamento delle proprie capacità militari, in aderenza alle direttive contenute nel *Documento programmatico pluriennale 2024-2026* della Difesa.

In particolare, per ciò che attiene alla *Difesa Integrata del Territorio nazionale* (DIT), è stata determinata la costituzione di una *Brigata di "for-*

mazione”, con tre Reggimenti alle dipendenze (dislocati a Bologna, Napoli e Bari), che opererà come assetto modulare, assimilabile ad un “reparto di contingenza”, e consentirà di offrire un “pacchetto di capability skills” specializzato e interoperabile con gli altri assetti della Difesa. Si tratta di Reparti adeguati al combattimento come una moderna “fanteria leggera”, con compiti e dottrina specificatamente attagliati all’Arma.

È già in corso il consolidamento dei settori della “motorizzazione” con l’acquisizione di veicoli tattici, dell’“addestramento” con la pianificazione di mirate esercitazioni, congiuntamente all’Esercito e dell’“armamento”, con l’approvvigionamento di dispositivi controcarro.

Un efficace rafforzamento della *Difesa Integrata del Territorio* non può prescindere dalla valorizzazione della capillare distribuzione dell’Arma che rappresenta un asset strategico irrinunciabile.

L’impiego di tecnologie avanzate presso le Tenenze, Stazioni, Nuclei forestali e parco, oltre 5.000, unito alla preziosa capacità informativa dei singoli Reparti consentirà di realizzare un’infrastruttura di monitoraggio diffusa e coordinata, in grado di coprire tutto il territorio nazionale, comprese le aree geograficamente più svantaggiate e di difficile accesso. Un sistema utile a costituire uno “scudo protettivo” permanente, in grado di anticipare e mitigare tempestivamente potenziali minacce.

L’evoluzione del quadro strategico nazionale e internazionale impone, inoltre, di considerare le peculiarità territoriali – quali risorse naturali e infrastrutture critiche – che potranno acquisire rilevanza crescente in relazione alle future esigenze tecnologiche e operative, inclusi i nuovi paradigmi di sicurezza digitale e ambientale.

Anche in tale contesto, l’organizzazione territoriale dell’Arma dei Carabinieri, per il suo forte radicamento sul territorio, riveste un ruolo unico nell’integrazione delle capacità di difesa, così contribuendo in modo determinante al mantenimento della sicurezza e della resilienza nazionale.

La rivitalizzazione delle capacità militari si inserisce quindi in un contesto più ampio di indirizzo strategico, che vede nell’Arma dei Ca-

rabinieri una Forza armata e di polizia all'avanguardia, tecnologicamente avanzata, sinergica nelle diverse componenti, sempre più inserita nell'ambito interforze e sostenibile in termini di risorse umane, finanziarie ed energetiche.

Si tratta di una prospettiva di sviluppo capacitivo, affidato a *Gruppi di lavoro* già attivi all'interno dello Stato Maggiore del Comando Generale, incaricati di progettare modelli organizzativi e operativi che, attraverso l'ottimizzazione delle risorse, lo snellimento dei flussi decisionali e la valorizzazione delle caratteristiche intrinseche dell'Arma, ne adeguino la risposta in relazione alle emergenti istanze provenienti dalla società civile.

Sono temi a cui non è estranea l'implementazione dell'Intelligenza Artificiale. L'Arma è impegnata con convinzione nei programmi di ricerca e di sviluppo nel settore. Partecipa, con propri rappresentanti, al Gruppo di Progetto interforze per l'elaborazione del "*Piano attuativo*", discendente dalla "*Strategia per l'implementazione dell'Intelligenza Artificiale in ambito Difesa*", che mira, *in primis*, a introdurre questo strumento nelle aree tecniche e organizzative delle Forze armate, delineando, altresì, una necessaria cornice etica di riferimento che veda l'uomo sempre al centro dei processi.

L'Arma è altresì focalizzata costantemente a migliorare la propria aderenza al territorio, allo scopo di rendere la presenza dei Carabinieri sempre coerente con le esigenze socio-ambientali, economiche, demografiche, urbanistiche e antropiche, nonché con l'evoluzione delle dinamiche criminali.

Al riguardo, sono stati avviati degli approfondimenti per attualizzare il dispositivo territoriale, fermo restando il principio tradizionale di capillarità, posto che il modello istituzionale risente di una serie di elementi quali *la decrescita demografica, l'invecchiamento degli abitanti, le mutate esigenze del personale, l'andamento della delittuosità e il carico operativo delle Stazioni*.

In tale ottica si sta valutando il potenziamento di quegli assetti che, per idoneità dei mezzi, dell'equipaggiamento e dell'attitudine all'intervento, sono deputati al controllo del territorio e al pronto intervento.

Una necessità che risulta ulteriormente rafforzata dall'elevato impegno operativo che grava sull'Arma.

Alcuni dati, non per amor di statistica, ma per coscienza.

I Comandi Arma ricevono, infatti, circa il 74% del totale delle denunce presentate dai cittadini a tutte le Forze di polizia, assicurando il 61% dei reati scoperti, effettuando il 58% dei deferimenti all'Autorità giudiziaria e il 47% degli arresti, la metà dei quali (52,4%) in flagranza.

Sul fronte della criminalità organizzata, nel triennio 2021-2024, le indagini svolte hanno portato all'arresto di 2.074 persone per associazione di tipo mafioso, nonché a sequestri¹ patrimoniali per oltre 1 miliardo e 243 milioni di euro e a confische² per 587 milioni di euro.

La cultura della sicurezza non è soltanto la conoscenza delle dottrine strategiche, ma è l'insieme dei valori che ci guida: senso dello Stato, responsabilità, coraggio, rispetto delle istituzioni democratiche, servizio al Paese. La formazione e l'organizzazione devono essere costantemente orientate a consolidare questo patrimonio.

Perché oggi l'impresa più grande non è affrontare le sfide operative in un'ottica di conseguimento del miglior risultato possibile, ma mantenere la fiducia dell'opinione pubblica e delle Istituzioni nella capacità delle Forze di polizia di operare con trasparenza, professionalità e visione.

Una *leadership* preparata e sostenuta da un'organizzazione solida diventa così esempio e riferimento anche per la società civile.

Le aspettative sono dunque molto alte e possono essere soddisfatte solo attraverso la promozione di un'etica pubblica, assumendola come un valore essenziale e conferendo ad essa la forma del *precetto civico*. Va difesa dalle minacce e dalle facili tentazioni del nostro tempo, confuso e caratterizzato da profonda incertezza, dal relativismo e dall'esaltazione dei diritti del singolo.

1 Nel 2024, sono stati eseguiti sequestri per oltre 143 milioni di euro.

2 Nel 2024, sono stati eseguite confische per oltre 69 milioni di euro.

Passiamo, una volta per tutte, dall'“IO” al “NOI”.

A chi guida le Forze di polizia spetta la gravosa responsabilità di adempiere i propri doveri con “disciplina” e “onore”, così come prescritto dall'articolo 54 della Costituzione. A fronte di fenomeni corruttivi, di malamministrazione e di malcostume, è sempre più avvertita l'esigenza che la condotta di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche risponda alle attese di ogni cittadino.

La *disciplina* assume pertanto il senso più estensivo di correttezza, perizia, competenza, apprendimento.

L'onore non è il premio di una notorietà conseguita. È piuttosto la coscienza di aver operato mantenendosi fedeli ai principi della Repubblica, con onestà, dignità e coerenza.

Questi valori rappresentano i punti cardinali di una “*bussola etica*” che, nell'indicare la giusta rotta da seguire, fa in modo che ogni passo in quella direzione accresca la percezione della nostra affidabilità al cospetto del singolo, alimentando il bene più prezioso di una Nazione: *la fiducia nelle Istituzioni*.

Mi avvio a concludere.

Il valore delle Forze di polizia, oggi più che mai, non si misura unicamente attraverso i successi operativi, ma soprattutto attraverso la qualità della *leadership* e la capacità delle Istituzioni di sostenerla efficacemente.

L'obiettivo, a mio avviso, è quello di avere Comandanti e Funzionari che abbiano la totale consapevolezza di frenare le minacce provenienti dalle associazioni criminali e da tutte quelle aree di devianza che conducono il cittadino verso il disagio sociale e lo smarrimento.

Una leadership robusta, consapevole, etica e adeguatamente preparata rappresenta un asset strategico di fondamentale importanza per l'intera Nazione.

L'alta dirigenza che noi vogliamo non si plasma casualmente, ma è il risultato di investimenti mirati nella **formazione continua**, nel-

la creazione di strutture organizzative solide e nella coltivazione di una preminente cultura della sicurezza, improntata ai principi costituzionali e che costituisce il pilastro della nostra identità e della nostra missione al servizio del Paese.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Conferenza del Comandante dei Reparti Speciali della Guardia di Finanza al XL Corso di Alta Formazione sul tema: “I Reparti Speciali del Corpo: funzioni e prospettive”.

di Umberto Sirico

Buongiorno,

in questo mio intervento farò un breve cenno sull'organizzazione del Corpo della Guardia di finanza, sui compiti che svolgono i reparti speciali e i principali strumenti investigativi utilizzati per il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Concluderò, infine, con alcune osservazioni che riguardano le sfide che dovremo affrontare nel prossimo futuro.

La struttura ordinativa del Corpo è stata adeguata ai nuovi compiti di Istituto fissati dai decreti legislativi nn. 68 e 69 del 2001.

Il Modello Organizzativo della guardia di finanza è stato costruito con al vertice il comando generale (cui competono la definizione degli indirizzi strategici, l'alta direzione, i rapporti istituzionali di vertice, le relazioni internazionali) da cui si articolano, oltre all'ispettorato per gli istituti d'istruzione, responsabile della formazione, sotto il profilo prettamente operativo tre aree funzionali:

- i Reparti Speciali sono chiamati a fornire supporto alla componente territoriale, mediante lo sviluppo di analisi di rischio e di contesto ed attività progettuali nei diversi segmenti dell'azione del corpo con il rilascio di prodotti caratterizzati da elevati standard qualitativi. oltre a cio' la componente speciale sviluppa in autonomia attività investigative caratterizzate da elevata complessità o particolari tecnicismo;

- la componente territoriale, con il compito di assicurare un'efficiente tutela degli interessi economico-finanziari nella circoscrizione di servizio assegnata;
- il Comando Aeronavale Centrale con compiti di supporto specialistico e pattugliamento d'altura.

Richiamando i brevi cenni che ho tratteggiato all'inizio del mio intervento, relativi alla struttura e alla configurazione ordinamentale corpo, mi preme, ora fornire qualche ulteriore informazione con riguardo alle competenze dei reparti speciali, che, attualmente, ho il privilegio di comandare.

dal Comando dei Reparti speciali dipendono il:

- Comando Tutela Economia e Finanza;
- Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata;
- Comando Unità Speciali;
- Reparto Tecnico-Logistico-Amministrativo, con funzioni di supporto all'operatività;
- Centro Addestramento, preposto all'organizzazione delle attività di addestramento e di qualificazione del personale in forza ai reparti speciali.

Dai primi tre reparti dianzi citati, dipendono, poi, i Nuclei Speciali, a più diretta vocazione attuativa delle diverse missioni istituzionali affidate alla componente speciale.

Ciascun comando ha prerogative proprie di cui si dirà nel prosieguo ed è accomunato agli altri per la funzione di supporto che sviluppa a beneficio della componente territoriale, benché in forme e modalità differenti.

Infatti, dal Comando Tutela Economia e Finanza dipendono il:

- Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali, competente in materia di entrate del bilancio nazionale, degli enti locali e sulle frodi doganali. In particolare ha il com-

pito di ideazione, organizzazione e diretta esecuzione di attività ispettive, anche a supporto di altri reparti, nel comparto del contrasto dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale più complessi, con particolare riguardo a quelli di rilievo internazionale;

- Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, competente nel settore della tutela delle uscite di bilancio dell'unione europea, nazionali e locali, nonché in materia di danni erariali. può procedere anche alla diretta esecuzione di attività di servizio correlate allo sviluppo delle relazioni operative istituzionalmente intrattenute con autorità, enti ed istituzioni competenti nel settore. Il reparto è l'interfaccia della procura generale e delle sezioni centrali di controllo della corte dei conti, nonché referente di molti enti e autorità per il segmento della spesa pubblica e siede nella cabina di regia per il piano nazionale di ripresa e resilienza;
- Nucleo Speciale Polizia Valutaria, che svolge attività a tutela dei mercati finanziari. Il reparto opera nei settori di servizio riguardanti il riciclaggio, i movimenti transfrontalieri di capitali, l'intermediazione finanziaria, l'usura, la disciplina dei mezzi di pagamento, il finanziamento al terrorismo, la tutela del risparmio, gli illeciti previsti dal testo unico delle leggi bancarie, da quello della finanza e dalla normativa che regola l'esercizio dell'attività di assicurazione. Assicura, inoltre, la gestione delle relazioni operative con autorità, enti ed istituzioni (Consob, banca d'Italia, Ivass) e con le *financial intelligence units* estere. Esegue attività di polizia giudiziaria in tutto il territorio nazionale, svolge attività di analisi e approfondimento investigativo nell'ambito delle segnalazioni per operazioni sospette pervenute dell'unità di informazione finanziaria, effettua ispezioni e controlli finalizzati alla verifica del rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti obbligati, svolge accertamenti a richiesta del comitato di sicurezza finanziaria ed effettua contestazioni delle infrazioni amministrative antiriciclaggio e antiterrorismo. Collabora, infine, con la direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Il nucleo dispone di tre unità operative periferiche alle sedi di Palermo, Milano e Reggio Calabria;

- Nucleo Speciale Antitrust, referente per il corpo dell'autorità garante della concorrenza e del mercato. provvede all'analisi, al reperimento e all'elaborazione di dati, notizie e informazioni utili per gli accertamenti di competenza dell'autorità, svolgendo studi e indagini di settore e sottopone alla medesima ogni utile elemento. Fornisce, inoltre, attività di supporto e collaborazione per l'accertamento delle violazioni alla disciplina comunitaria e nazionale a tutela della concorrenza, al contrasto delle pratiche di pubblicità ingannevole e in tema di tutela della disciplina dei prezzi a garanzia del consumatore, procedendo, altresì, alla diretta esecuzione di attività amministrative correlate allo sviluppo delle relazioni operative, coordinandosi, in tale ambito, con i reparti della componente territoriale.

Collabora con l'autorità di regolazione dei trasporti in virtù della vigente intesa protocollare al fine di rendere efficace il perseguimento dei rispettivi obiettivi istituzionali.

Dal Comando Unità Speciali dipendono il:

- Nucleo Speciale Anticorruzione, competente in materia di tutela della legalità nella pubblica amministrazione. esegue attività amministrative, agendo di iniziativa, nonché su richiesta dell'ispettorato per la funzione pubblica. E' referente unico dell'autorità nazionale anticorruzione svolgendo, tra l'altro, compiti di esecuzione diretta di accertamenti da essa delegati e di direzione operativa in materia di prevenzione della corruzione e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle diverse articolazioni di stato, nonché nell'ambito di appalti pubblici;
- Nucleo Speciale Commissioni Parlamentari d'Inchiesta, collabora con tali organi collegiali fornendo supporto in termini di risorse umane e di professionalità;
- Reparto Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, con funzioni di supporto alle articolazioni del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ivi compresa l'area del cerimoniale di stato in occasione delle visite e degli eventi ufficiali ai quali partecipano autorità

straniere su invito del presidente della repubblica, del presidente del consiglio dei ministri e del ministro degli esteri;

- Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche, che opera sia mediante l'ideazione, l'organizzazione e la diretta esecuzione di investigazioni, sia fornendo supporto, anche tecnico-logistico, alle altre articolazioni della componente speciale e ai reparti territoriali del corpo nel contrasto agli illeciti economico-finanziari perpetrati per via telematica. Attua un costante monitoraggio della rete informatica alla ricerca di illeciti penali e amministrativi. è il referente della guardia di finanza nei rapporti con l'autorità garante per la tutela dei dati personali e collabora con l'agenzia per l'Italia digitale (Ag.I.D.);
- Nucleo Speciale Beni e Servizi, che esplica la propria attività di servizio a tutela di marchi, brevetti e proprietà intellettuale, della sicurezza e conformità dei prodotti ed a contrasto della pirateria audiovisiva e informatica, nonché dei reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio.

E' referente della guardia di finanza nei rapporti con l'autorità di regolamentazione per energia reti e ambienti, con l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni e assicura la diretta esecuzione di talune attività investigative in materia di violazioni della proprietà intellettuale poste in essere attraverso l'impiego di mezzi di diffusione o comunicazione a distanza.

Il Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata, infine, rappresenta per il corpo un presidio fondamentale nell'azione di indirizzo, coordinamento e supporto alle investigazioni sulla criminalità organizzata, svolgendo, a fianco dei gruppi investigazione criminalità organizzata (GG.I.C.O.) disseminati sul territorio le indagini più rilevanti a tutela della legalità.

In tale ambito, cura il raccordo informativo, svolge attività di analisi, intrattiene relazioni operative con il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo eseguendo in via diretta anche deleghe d'indagine.

Assicura, inoltre, il necessario supporto tecnico-specialistico agli altri reparti soprattutto nell'ambito di servizi interprovinciali che presuppongono l'impiego di avanzate strumentazioni o in caso di attività

particolarmente penetranti quali le speciali operazioni di polizia (operazioni sotto copertura, colloqui investigativi e intercettazioni preventive).

E' il punto di riferimento del corpo per le informazioni anagrafiche o biometriche in materia di segnalamento foto dattiloscopico nonché per le attività di identificazione.

Tre sono gli obiettivi strategici su cui si concentra l'azione di polizia economico finanziaria della guardia di finanza:

- contrasto all'evasione e alle frodi fiscali;
- contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica;
- contrasto alla criminalità economica e finanziaria.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso l'esecuzione di piani operativi mirati sui più rilevanti fenomeni di illegalità, con modalità differenziate a seconda del contesto geografico di riferimento.

Il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali rimane uno dei prioritari compiti istituzionali della guardia di finanza, perseguito attraverso l'esecuzione di verifiche e controlli fiscali e indagini di polizia giudiziaria volte a contrastare i fenomeni maggiormente lesivi per il bilancio dell'unione europea, dello stato, delle regioni e degli enti locali, con particolare riguardo alle frodi fiscali, all'economia sommersa e all'evasione internazionale.

Contrastare le frodi significa reprimere fenomenologie criminali ideate da associazioni a delinquere sempre più articolate e ramificate, che si avvalgono di consulenti o esperti chiamati a predisporre ingegnosi "stratagemmi" societari attraverso cui movimentare flussi economici per frodare il fisco e favorire il reinvestimento anche all'estero dei correlati proventi illeciti.

In tale segmento il nucleo speciale tutela entrate e repressioni frodi fiscali opera tanto autonomamente quanto in sinergia con l'agenzia delle entrate per individuare, in modo sempre più mirato, forme di evasione e comportamenti elusivi legati ad azioni di *profit shifting* che consentono il trasferimento di base imponibile verso paesi a fiscalità

privilegiata, in modo da ricondurre a tassazione in Italia i proventi qui realizzati e ridurre, contestualmente, il tax gap che tanto affligge la nostra nazione.

I fenomeni in argomento sono tanti: dall'abuso del diritto mediante l'aggiramento delle convenzioni internazionali alle frodi doganali mediante false dichiarazioni e, per fronteggiarle in modo sempre più efficace, si è fatto ricorso a memorandum operativi con l'agenzia delle entrate e l'agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il contrasto delle frodi non si limita alla sola attività repressiva ma mira anche a prevenire i fenomeni fraudolenti, strategia vincente per impedire che i profitti illeciti siano conseguiti, monetizzati e successivamente dispersi, rendendone più difficoltoso il recupero.

Di particolare importanza è la funzione di supporto garantito dal nucleo speciale ai reparti territoriali che dovessero trovarsi ad affrontare casi investigativi in campo tributario connotati da particolare complessità o da elevati tecnicismi. allo stesso modo, proprio per il ruolo di polo centrale privilegiato di conoscenze, il nucleo speciale può essere chiamato a fornire il proprio contributo in termini di consulenza a beneficio del reparto territoriale per la «preparazione, avvio ed esecuzione di interventi ispettivi inerenti tematiche di fiscalità internazionale e/o particolarmente complesse».

Il secondo obiettivo strategico presieduto dal nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie e dal nucleo speciale anticorruzione concerne la tutela delle risorse pubbliche dirette al sostegno e alla crescita dell'economia, nell'ottica di assicurare che le stesse siano effettivamente devolute a chi ne ha titolo e siano impiegate per le finalità cui sono state destinate.

Nel particolare segmento operativo, l'attività viene svolta attraverso lo sviluppo di specifiche attività di analisi operativa di contesto e di rischio, lo svolgimento di indagini originate dal tradizionale approccio trasversale ai fenomeni illeciti, l'approfondimento delle segnalazioni per operazioni sospette e il controllo economico del territorio.

La trasversalità è rappresentata dalla capacità di esaminare nel suo complesso le realtà aziendali con un approccio multidisciplinare, al fine di individuare tutte le forme di illegalità economico-finanziaria,

attraverso la sistematica valorizzazione individuale o nel più ampio contesto di progettualità dal respiro nazionale, delle risultanze informative e del materiale probatorio acquisito in tutti gli ambiti della missione istituzionale.

Nella cornice delineata, si inserisce, in particolare, un tema di stretta attualità, ossia la collaborazione che il corpo fornisce agli attori istituzionali chiamati a gestire i fondi assegnati nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza.

Difatti, per assicurare che le risorse del P.N.R.R. siano utilizzate correttamente è stato sottoscritto un apposito protocollo di intesa «aperto» (nel senso che ogni amministrazione può decidere autonomamente di aderirvi) con la ragioneria generale dello stato, cui hanno aderito le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal piano.

Ciò permette alla guardia di finanza di poter accedere ai dati dell'applicativo "Regis", sistema informativo attraverso il quale tutte le amministrazioni centrali e territoriali, gli enti e gli uffici coinvolti devono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal piano nazionale di ripresa e resilienza.

Gli effetti pratici della centralità del corpo nelle azioni a tutela della corretta erogazione delle provvidenze unionali si rinvergono, in primo luogo, nella partecipazione del comandante del nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie alla "rete dei referenti antifrode".

Si tratta di un tavolo di lavoro, istituito presso la ragioneria generale dello stato, che ha l'obiettivo di porre in atto una continua attività di sorveglianza, monitoraggio e gestione del rischio di frode cui sono esposti i progetti e gli investimenti, i soggetti attuatori degli stessi e i relativi contraenti.

Per sostenere le amministrazioni centrali e la componente territoriale del corpo nell'azione di contrasto alle frodi di materia di PNRR, sono state predisposte, a cura del nucleo speciale spesa pubblica e repressioni frodi comunitarie, da un lato apposite "check list" di comportamenti circostanze anomale, al fine di assicurare a supporto delle

pubbliche amministrazioni nelle fasi di accesso alle misure del piano e, dall'altro, anche al fine di assicurare l'omogeneità nelle attività di controllo, sono stati predisposti e diramati ai reparti del corpo dedicati "percorsi operativi" in grado di fornire uno strumento snello e di facile consultazione per supportare le scelte operative e velocizzare l'esecuzione dei controlli.

Come anticipato, la componente speciale è impegnata nello studio e nel monitoraggio dello specifico contesto di riferimento per sviluppare analisi operative di rischio o approfondire segnalazioni provenienti dal circuito informativo istituzionale e indirizzare, di conseguenza, l'attività delle unità sul campo.

Il terzo obiettivo strategico riguarda l'azione di contrasto alle frodi e il concreto ed effettivo recupero dei profitti illeciti delle organizzazioni criminali, in modo da evitare che il loro reimpiego possa inquinare il circuito legale dell'economia e del mercato.

Più nel dettaglio, i settori di riferimento presieduti dalla componente speciale riguardano le attività volte:

- alla repressione della criminalità organizzata, contrastando l'infiltrazione di capitali illeciti nell'economia legale, sia attraverso procedimenti di prevenzione ai sensi del codice antimafia, sia tramite indagini di polizia giudiziaria;
- alla tutela del mercato dei beni e dei servizi, a presidio della libera concorrenza e a protezione dei consumatori;
- alla tutela del mercato dei capitali, intendendo con ciò la prevenzione e il contrasto al riciclaggio e ai reati di matrice economico-finanziaria, quali quelli bancari e di borsa, l'usura, la falsificazione monetaria; a questi si aggiungono i reati societari, tra cui le diversificate ipotesi di bancarotta.

Peraltro, proprio nei momenti di particolare crisi il mercato presenta condizioni di vulnerabilità e le imprese meno solide possono essere oggetto degli appetiti dei sodalizi delinquenti, che spesso dispongono di ingenti capitali a basso costo, provento dell'azione criminale.

In questa prospettiva, si registra una sempre più frequente saldatura di circuiti relazionali tra ambienti criminali, imprenditori, amministratori pubblici e figure professionali specializzate, in grado di agevolare il riciclaggio dei proventi illeciti, di conquistare nuovi mercati e di condizionare la sfera decisionale pubblica, soprattutto a livello locale.

In tale scenario, fondamentale è il presidio antiriciclaggio, in cui la guardia di finanza è pienamente inserita, operando quale anello di congiunzione tra il piano preventivo e quello repressivo, con funzioni baricentriche rispetto alle altre autorità interessate.

Il corpo esplica la sua azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio innanzitutto attraverso l'approfondimento sistematico delle segnalazioni di operazioni sospette a scopo di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per finalità di riciclaggio o finanziamento al terrorismo, anche mediante lo sviluppo di analisi fenomeniche georeferenziate. Giova evidenziare che questo patrimonio informativo è condiviso dalla guardia di finanza anche in seno al "Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo", il tavolo permanente che riunisce i rappresentanti delle forze di polizia e dei servizi di *intelligence* allo scopo di valutare le informazioni relative a minacce terroristiche, interne e internazionali. le segnalazioni per operazioni sospette costituiscono preziosi input informativi per tutta la missione istituzionale.

In ogni indagine economico-finanziaria, nell'ottica di individuare i beneficiari finali delle attività illecite e di consentire i conseguenti provvedimenti ablativi, è fondamentale la ricostruzione dei flussi finanziari secondo l'insegnamento del cosiddetto "follow the money".

Il dispositivo antiriciclaggio gioca un ruolo fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata unitamente all'aggressione dei patrimoni da essa accumulati.

La sottrazione di ricchezze erode, infatti, dalle fondamenta, la capacità delle organizzazioni criminali di espandersi nei più remunerativi settori economici: dalla filiera del turismo a quella dell'agroalimentare, dall'edilizia allo smaltimento dei rifiuti, dal settore del gioco a quello dei carburanti, dalla sanità ai mercati finanziari.

Inoltre, non meno importante è l'azione della guardia di finanza finalizzata al contrasto:

- agli illeciti in materia di produzione e commercio di beni contraffatti e/o non conformi alla normativa sulla sicurezza nonché di quelli lesivi del Made in Italy, con l'obiettivo di pervenire al sequestro della merce e alla ricostruzione della catena logistica, organizzativa e strutturale della filiera illecita e dei connessi canali di finanziamento. A tal riguardo segnalo che il decreto 15 agosto 2017 del ministero dell'interno sui comparti di specialità delle forze di polizia ha affidato al corpo il compito di contrastare la contraffazione e l'abusivismo commerciale organizzato;
- ai fenomeni illegali nel comparto agroalimentare, anche intensificando le relazioni operative con l'ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (I.C.Q.R.F.);
- alla pirateria digitale, con particolare riferimento all'illecita diffusione, attraverso la rete internet, di contenuti editoriali, di palinsesti televisivi ad accesso condizionato, di software, file video o musicali, videogiochi, attraverso varie tecniche tra cui il file sharing, lo streaming, il downloading e l'Iptv.

Di rilievo, a tal riguardo, sono le attività che il nucleo speciale beni e servizi svolge congiuntamente all'Agcom a tutela dei diritti legati alla trasmissione di eventi sportivi, fornendo costante e strutturato supporto nelle operazioni di oscuramento dinamico senza contraddittorio nei confronti dei siti pirata, attraverso la piattaforma *piracy shield*. Nel 2024 sono state oscurate in esito a questa attività oltre 30 mila risorse di rete illegali. L'azione di contrasto in materia è rivolta anche nei confronti degli utilizzatori dei siti pirata che, una volta identificati, sono stati segnalati dal nucleo speciale beni e servizi ai reparti territoriali interessati per la successiva contestazione della prevista sanzione amministrativa.

Per svolgere al meglio le proprie attività istituzionali, i reparti speciali intrattengono relazioni operative con istituzioni, autorità ed enti.

Nel dettaglio, un efficace network istituzionale alimenta la qualità e la quantità delle informazioni disponibili, promuovendo un circolo virtuoso che permette, anzitutto, di acquisire un ampio bagaglio informativo, utile ad orientare le azioni del corpo per contrastare le fenomenologie illecite che presentano un alto indice di rischio. La strategia consolidata nel tempo in materia economico-finanziaria, di matrice nazionale ed europea, poggia quindi sulle sinergie, a tutti i livelli, con i soggetti responsabili della gestione delle risorse pubbliche e della vigilanza, regolamentazione e controllo dei mercati di riferimento, anche mediante la stipula di specifici protocolli d'intesa a livello nazionale.

Fra questi, segnalo a titolo d'esempio, il memorandum con la direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la ragioneria generale dello stato, il ministero delle imprese e del Made in Italy, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Corte dei Conti, la Banca d'Italia, la commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità Garante della Concorrenza del Mercato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

I compiti della componente speciale sono:

- attività di analisi e progettuali;
- attività di supporto;
- attività di raccordo e coordinamento; attività di esecuzione del servizio.

Nel loro complesso i reparti speciali svolgono numerose attività e fra esse, quelle che potremmo definire tipiche sono le funzioni di analisi.

Al netto dell'analisi strategica, intesa come l'acquisizione e l'elaborazione di elementi conoscitivi da porre a supporto dei processi di pianificazione e programmazione, nonché l'osservazione del contesto esterno di riferimento, per assicurare il corretto posizionamento strategico dell'istituzione, riservata all'organo di vertice, l'analisi operativa della componente speciale si realizza attraverso l'analisi di contesto – che parte dalla ricognizione della situazione di un determinato feno-

meno o territorio sulla base dei patrimoni informativi disponibili, per poi passare a valutare le tendenze e le dinamiche dei fenomeni illeciti che in esso si manifestano e le relative tipologie - e l'analisi di rischio - che consente di individuare dei target ritenuti operativamente remunerativi, nei cui confronti verranno sviluppate mirate attività di riscontro ed investigazioni.

L'analisi di rischio è quel processo metodologico attraverso il quale si individua un rischio collegato ad un determinato fenomeno e si basa su un duplice modello di approccio:

- il primo che parte dall'obiettivo di ricercare la base dati soggettiva, nel senso che bisogna individuare i soggetti che in linea teorica possano essere collegati ad un rischio;
- il secondo per cui la base dati soggettiva è già individuata.

Su questa base dati occorre quindi operare con processi di affinamento per giungere all'individuazione dei target da segnalare ai reparti territoriali.

Le attività di analisi operativa accomunano, in senso generale tutte le diverse anime della componente speciale, ciascuna delle quali impegnata a presidiare uno specifico segmento dell'azione operativa del corpo.

Nello specifico, particolarmente impegnati nello sviluppo di attività della specie risultano:

per il Comando Tutela Economia e Finanza:

- il Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali (1° obiettivo strategico);
- il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressioni Frodi Comunitarie (2° obiettivo strategico);
- il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e il Nucleo Speciale Antitrust (3° obiettivo strategico).

Per il Comando Unità Speciali:

- il Nucleo Speciale Anticorruzione (2° obiettivo strategico);

- il Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche (in maniera trasversale);
- il Nucleo Speciale Beni e Servizi (3° obiettivo strategico).

Il Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata (3° obiettivo strategico).

Nel loro complesso, quindi, i Reparti Speciali svolgono numerose attività, tanto di carattere investigativo diretto quanto sul fronte delle progettualità.

Queste ultime traggono fondamento dallo sviluppo dei processi di analisi operativa di rischio e di contesto.

Una volta definita la base dati, cioè la lista dei soggetti muniti di uno specifico rischio, occorre:

- arricchire la posizione con informazioni funzionali a definire il rischio;
- creare una modulazione dello stesso e determinarne una graduazione, in modo da concentrare gli sforzi soltanto su quelli con una maggiore esposizione, nei cui confronti indirizzare l'azione ispettiva.

A quel punto l'analisi è definita e occorre pensare all'output informativo per il destinatario.

L'attività di analisi, nelle sue differenti manifestazioni di output può dar luogo a:

- azione a progetto: attività complessa di carattere operativo che comporta l'esecuzione di compiti interrelati da parte della componente speciale e di quella territoriale con obiettivi, tempi e assorbimento di risorse definiti. Nella sostanza, ciascun reparto è incaricato di effettuare un numero minimo di controlli fra le entità ritenute maggiormente esposte a rischio;
- analisi operative di rischio, con disseminazione ai reparti per

le autonome iniziative, finalizzata a individuare obiettivi con caratteristiche di anomalia che, in quanto ritenute meritevoli di approfondimento operativo, vengono condivise con la componente territoriale, la quale poi valuterà le azioni più appropriate da intraprendere;

- segnalazione operativa qualificata: strumento per utilizzare gli elementi informativi acquisiti nell'ambito delle relazioni operative intrattenute con autorità, enti ed istituzioni di riferimento potenzialmente rilevanti per la prevenzione e la repressione di irregolarità, frodi e abusi di natura economico-finanziaria. la s.o.q., quindi, è l'atto attraverso il quale i reparti speciali comunicano al comando provinciale competente per territorio l'esistenza di un contesto operativo connotato da alti indici di rischio.

Le informazioni, prima di essere condivise vengono:

- arricchite con eventuali atti o documenti forniti dall'autorità, dall'ente o dall'istituzione che ha originato l'informazione, nonché da eventuali elementi risultanti agli atti del reparto speciale o, comunque, dallo stesso acquisiti in sede di preliminare approfondimento;
- corredate, se necessario, da un'illustrazione puntuale del quadro normativo di riferimento, che consenta un approccio facilitato al servizio, da parte del reparto operativo interessato.

Parallelamente ai citati strumenti operativi, i Reparti Speciali predispongono:

- piani di azione, che concernono l'attuazione di attività di contrasto a fenomeni connotati da particolare complessità, rilevanza ed estensione territoriale, affrontati in un'ottica unitaria e di trasversalità operativa;
- piani coordinati d'intervento, che prevedono l'esecuzione di interventi a massa, da svolgere simultaneamente da parte di tutti i reparti territoriali interessati.

I "piani d'azione" ed i "piani coordinati d'intervento", sono di

norma utilizzati per rispondere a specifiche emergenze operative o per soddisfare le esigenze di collaborazione avanzate dalle autorità centrali per le quali è necessario procedere con sistematicità e/o tempestività.

Per garantire l'elevata qualità del prodotto da fornire alla componente territoriale, l'attività di selezione richiede di controllare le informazioni per verificarne l'attendibilità e la coerenza con i risultati attesi. Prima del rilascio di qualunque attività progettuale il dato viene controllato, con l'adozione di appositi e sempre nuovi filtri informatici, con controlli di compatibilità, di completezza e di significatività, nonché con verifiche manuali e continue riletture dell'operatore-analista, riferite sia al caso singolo sia al contesto in esame.

Il procedimento di analisi si pone quindi l'obiettivo di far emergere elementi di anomalia utili a selezionare con un approccio globale e trasversale i soggetti nei cui confronti indirizzare l'azione ispettiva.

Una delle principali direttrici d'intervento lungo la quale i reparti speciali sono fortemente impegnati, riguarda lo sviluppo e lo sfruttamento delle risorse tecnologiche, oggi sempre più indispensabili per orientare efficacemente l'azione dei reparti operanti.

La diffusione dell'economia digitale e la creazione tramite *internet* di innovative forme di *business* impongono il raggiungimento di nuovi e diversi equilibri, fondati su un utilizzo più strutturato delle piattaforme tecnologiche.

In tale contesto, i processi di cambiamento di così grande portata hanno ineluttabili conseguenze anche sulle tecniche, sulle procedure e sulle modalità per svolgere la sua missione istituzionale nelle tre macro aree delle "entrate", delle "uscite" di bilancio e del corretto funzionamento del mercato, nonché con riguardo ai plurimi profili della "sicurezza economico-finanziaria" del Paese

Se per lo sviluppo di azioni progettuali è necessario analizzare grandi moli di informazioni su un bacino ampio di soggetti, al fine di ridurre i tempi di lavorazione e mettere a sistema il patrimonio informativo disponibile, il corpo ha sviluppato nel tempo lo strumento della «dorsale informatica».

Con il metodo «one shot input» costituisce un unico punto di accesso per l'utilizzo delle applicazioni informatiche fruite dal corpo e si pone l'obiettivo di rendere più semplice e spontaneo l'utilizzo delle applicazioni o la consultazione dei dati mitigando le difficoltà operative dei vari utenti attraverso un articolato complesso di funzionalità rivolte sia a individuare tutte le informazioni disponibili sul soggetto indagato e ad analizzare le relazioni con altre entità (imprese, società, etc.), sia a monitorare il comportamento dei fruitori della piattaforma.

La dorsale informatica ha dunque lo scopo di corrispondere a tutte le esigenze info-investigative delle articolazioni operative, essendo proiettata a far interagire tra loro, mediante interrogazioni puntuali o per elenchi predefiniti di nominativi, le numerose banche dati – che rappresentano oramai l'imprescindibile "serbatoio" informativo nella disponibilità del corpo – in modo intelligente per ottenere, secondo le più moderne proiezioni relazionali, un reticolo ragionato di dati su cui orientare proficuamente i processi operativi.

La dorsale ricerca le informazioni sulle banche dati a disposizione – siano esse con accesso federato piuttosto che collegate tramite link esterno - che, a loro volta, forniscono, in tempo reale, un numero elevatissimo di informazioni.

Oltre a questo, la dorsale consente di semplificare le modalità di accesso ai *data base*, di standardizzare l'esposizione delle informazioni e di sfruttare un solo glossario e un'unica semantica delle informazioni.

Attraverso la dorsale informatica è stato possibile affermare il c.d. paradigma dell'interoperabilità, ossia la possibilità di acquisire in instant time tutti i dati presenti presso le banche dati di proprietà del corpo, presso quelle dell'anagrafe tributaria e presso una serie cospicua di banche dati esterne.

La funzionalità innovativa della dorsale consiste nell'aver saputo soddisfare due esigenze di pari importanza: acquisire potenzialmente l'intero patrimonio informativo disponibile presso tutti i data base ai quali si è acceduto in virtù delle abilitazioni soggettivamente riconosciute a ogni singolo operatore, nello stesso tempo, razionalizzare l'ingentissima mole di informazioni così acquisite in modo da

renderle organizzate e semplificate per l'utente che deve leggerle e sfruttarle.

In linea con il progresso tecnologico, anche la dorsale informatica ha sviluppato un sistema di machine learning. In un apposito spazio è stata creata, infatti, la sezione analisi che sulla base di modelli studiati dagli specialisti del corpo e applicati a basi soggettive d'interesse, riesce a restituire all'operatore, per un vaglio definitivo, informazioni qualificate per l'avvio di nuove investigazioni.

Tutte le attività di analisi sviluppate dalla componente speciale secondo le procedure appena illustrate consentono, di norma, l'individuazione di un congruo numero di entità fisiche o giuridiche nei cui confronti orientare l'attenzione dei reparti territorialmente competenti.

L'Applicativo di Monitoraggio, Indagini e Consuntivazione (A.m.i.co.) è lo strumento per mezzo del quale i reparti speciali del corpo gestiscono le attività a progetto, ad eccezione, per il momento, di quelle sviluppate dallo Scico per il quale è in fase di sviluppo un analogo strumento denominato Scico pro.

Esso rappresenta un valido ausilio per le esigenze conoscitive dei comandanti ai vari livelli, sia a tutela delle entrate, sia in materia di spesa pubblica e per il contrasto delle frodi lesive degli interessi finanziari dell'unione europea.

Dotato di pannelli completamente navigabili, esso ingloba diverse funzioni – sfruttabili con i diversi privilegi di accesso – che consentono dalla visualizzazione dei soggetti di interesse ripartiti per ciascuna circoscrizione di servizio e per singola attività progettuale, alla possibilità di effettuare ricerche con l'applicazione di filtri soggettivi e per obiettivi strategici, con la possibilità di eseguire interrogazioni anche su dati parziali, quali ad esempio una parte di cognome o di denominazione sociale.

Mediante la funzione "monitoraggio" è possibile visualizzare diverse tipologie di rendicontazione delle attività ispettive svolte dalla componente territoriale nell'ambito delle iniziative progettuali.

Anche in questo caso, la visibilità determina i livelli di accesso

utili, soprattutto nella partizione di rendicontazione per l'espletamento delle funzioni di coordinamento e controllo.

Il prossimo imminente rilascio della funzionalità "dashboard", con nuove e più performanti maschere "filtro", permetterà di visualizzare, in un quadro unitario, il riepilogo degli esiti delle ispezioni concluse nell'ambito delle diverse iniziative, restituendo nel contempo, informazioni in ordine agli "indicatori operativi" maggiormente rappresentativi. I dati, disponibili a livello nazionale, regionale, provinciale e di singolo reparto, renderanno facilmente ed immediatamente visualizzabile il grado di raggiungimento, nel suo divenire, degli obiettivi assegnati a ciascun livello.

Oltre alle analisi basate sull'affinamento di platee soggettive per l'individuazione di quelle posizioni sulle quali orientare l'azione operativa dei reparti territoriali, la componente speciale del corpo sostiene le attività investigative delle strutture di esecuzione del servizio mediante strumenti di analisi investigativa, tramite i quali si riesce a collocare il soggetto investigato nella sua reale rete relazionale e valoriale.

I più importanti strumenti attualmente in uso e gestiti dalla componente speciale sono:

- Molecola, usato per supportare le investigazioni patrimoniali in materia di criminalità organizzata ma oggi sfruttabile a più ampio raggio;
- Siva3 (sistema informativo valutario) per l'analisi e la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette;
- Mo.co.p. per il monitoraggio del settore degli appalti pubblici.

L'applicativo "Molecola" è un potente motore di ricerca, connesso a molte banche dati, che permette di rintracciare e analizzare i movimenti finanziari e patrimoniali del soggetto investigato.

Attraverso specifici algoritmi, molecola recupera rapidamente tutti gli elementi significativi per lo sviluppo delle indagini, come i precedenti penali, i beni posseduti, i conti correnti, i flussi finanziari e i controlli di polizia ricevuti.

L'algoritmo, infatti, supporta l'investigatore in una fase decisiva

delle indagini, quella di mettere in relazione una mole relevantissima di dati, nomi, luoghi, proprietà, rapporti bancari, polizze assicurative, evidenziando, altresì, le incongruità rilevate, come, ad esempio, la sproporzione fra il tenore di vita, rappresentato dai beni posseduti o dalle spese effettuate rispetto ai redditi formalmente percepiti.

“Molecola”, che è oggetto di periodici aggiornamenti evolutivi, è stato ideato e realizzato, nella sua prima versione, nell’anno 2006 dal nostro servizio centrale investigazione criminalità organizzata, di concerto con la direzione nazionale antimafia, con l’obiettivo principale di supportare, a livello informatico, le attività svolte dai militari del corpo nelle indagini economico-patrimoniali rivolte ad ampie platee di soggetti, nonché per elaborare attività progettuali.

Il processo di lavoro di tale strumento prevede:

- la raccolta dei dati, secondo una procedura che ne assicura la sistematicità, la completezza e l’omogeneità;
- il riversamento degli elementi raccolti in un unico “data base investigativo”, sostanzialmente imperniato sulla persona fisica;
- la rielaborazione e la rappresentazione delle interrelazioni emerse tra molteplici soggetti ed entità.

Ciò che valorizza l’impiego di molecola in un’indagine strutturata è il risparmio in termini di tempo nella fase di raccolta delle informazioni. lo stesso tempo che poi l’investigatore potrà dedicare all’analisi sui dati di output.

Un focus particolare merita il processo di analisi dedicato alle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dall’Unità di informazione finanziaria (Uif). Infatti, la S.o.s. rappresenta la misura più incisiva nell’ambito della strategia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, in quanto è diretta a far emergere, nel momento della sua effettuazione, operazioni per il cui compimento vengono utilizzati denaro o valori di dubbia provenienza da reinvestire nel circuito economico legale ovvero fondi, anche di origine lecita, destinati a sostenere organizzazioni terroristiche ovvero ad agevolare l’effettuazione di atti terroristici.

Una volta che la segnalazione per operazioni sospette è giunta al nucleo speciale polizia valutaria, secondo il meccanismo sintetizzato nella slide in visione, il reparto in rassegna avvia il processo di analisi della stessa che conduce ad una classificazione in base ad indicatori di rischio e di pericolosità.

E' stata da poco rilasciata l'ultima evoluzione di questo strumento che consente una disseminazione ancora più sicura e celere di tutte le informazioni provenienti dal circuito antiriciclaggio, siano esse di origine nazionale o estera.

Particolare importanza riveste, per l'individuazione di reti criminali strutturate, l'analisi delle ss.oo.ss. aggregate per fenomeno (A.s.a.f.), che consiste in *“un'attività di aggregazione di informazioni scaturite da segnalazioni di operazioni sospette sulla base di alcuni elementi aggreganti per fornire al reparto beneficiario un quadro informativo di importanti dimensioni da verificare sul campo mediante l'esecuzione di indagini più mirate”*.

L'individuazione del «fenomeno», che costituisce lo step iniziale per la richiesta di elaborazione di un'A.s.a.f., può essere determinato in base a 4 approcci differenti:

- associato ad uno dei fenomeni definiti dall'Uif in base alle tipologie di operatività finanziarie anomale più ricorrenti e presente come campo strutturato nelle segnalazioni di operazioni sospette;
- connesso all'operatività finanziaria di specifici gruppi soggettivi selezionati in base ad una particolare categoria di attività esercitata, per origine e residenza e per attiguità a gruppi criminali localmente noti;
- relativo ai contesti individuati sulla base di attività di attività di *intelligence* del corpo o di scambi informativi con le F.i.u. (Financial intelligence unit) estere;
- scaturito da attività di indagine dei reparti del corpo o su *input* specifici delle autorità giudiziarie o delle autorità di vigilanza.

L'individuazione di target investigativi attraverso l'aggregazione delle segnalazioni di operazioni sospette non può prescindere dalla scelta dell'ambito territoriale di riferimento, che potrà essere circoscritto ad una determinata area provinciale, ovvero nei contesti di più ampio rilievo, potrebbe avere riflessi anche in ambito interprovinciale, interregionale nonché su tutto il territorio nazionale e dal periodo temporale.

Da ultimo, ma non per importanza, c'è l'applicativo Mo.co.p., "gestito" dal Nucleo Speciale Anticorruzione. Si tratta di uno strumento di supporto delle decisioni e dell'attività di indagine svolta dal corpo.

Consente di effettuare un costante monitoraggio del settore degli appalti pubblici sia nella fase di aggiudicazione della gara sia nel corso dell'esecuzione del contratto e di incrociare le caratteristiche relative agli appalti con le informazioni dei soggetti che ruotano attorno ad essi.

Il sistema è alimentato con i dati provenienti da banche dati eterogenee, alcune di appartenenza del corpo (Ares) e altre di proprietà di altre amministrazioni pubbliche o di soggetti terzi Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici – B.d.n.c.p., Anagrafe Tributaria, Camere di Commercio - Telemaco).

Permette una consultazione puntuale o aggregata dei dati reperiti sulle banche dati consultate.

Attraverso l'uso di appropriate chiavi di ricerca è in grado di sviluppare, automaticamente, sia analisi di rischio che di contesto.

Attualmente è in corso la sua rivisitazione, avviata nell'ambito del progetto "1.6.6 digitalizzazione guardia di finanza" finanziato con fondi del piano nazionale di ripresa e resilienza, con il coinvolgimento di personale qualificato in forza al nucleo speciale anticorruzione e del *team data scientist* coordinato dalla competente articolazione del comando generale.

Il progetto di reingegnerizzazione è stato presentato nell'ambito della 23^a edizione della conferenza professionale annuale e dell'assemblea generale *Epac/Eacn* svoltasi a Bucarest tenutasi in data 26 e 27 novembre 2024 e in tale sede è stato premiato, posizionandosi al secondo posto nell'ambito del "2024 *Epac/Eacn Award*".

Nato per supportare i processi decisionali e di analisi del nucleo speciale anticorruzione, la nuova *release* al 30 giugno sarà semplificata per un utilizzo diffuso anche da parte dei reparti territoriali. Per guardare il futuro è già in fase avanzata di studio una versione evoluta, capace di sfruttare le potenzialità dell'intelligenza artificiale in modo da potenziare ulteriormente le funzioni di analisi del citato reparto speciale.

La frequente connotazione transnazionale che caratterizza i fenomeni illeciti più pervasivi e dannosi richiede la massima collaborazione e cooperazione tra gli stati e le autorità di polizia, al fine di fare fronte comune alle minacce globali, favorendo, in particolare, la circolarità informativa, lo scambio di *best practice* e il reciproco riconoscimento di atti investigativi e giudiziari.

Nel corso del tempo, la guardia di finanza ha progressivamente consolidato la propria identità di *law enforcement agency*, con una spiccata proiezione internazionale, divenendo un modello di riferimento, immediatamente riconoscibile e apprezzato dalle organizzazioni e dagli enti collaterali esteri.

La cooperazione internazionale – suddivisa in base alla natura giuridica delle stesse e da cui conseguono diverse classi di fruibilità delle informazioni acquisite nelle rispettive sedi nazionali – è di due tipi: convenzionale e informale.

La cooperazione convenzionale si realizza tra polizie, ed è, da un lato, imperniata sul *network* dell'organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol), e dall'altro, prevista da regolamenti comunitari e convenzioni ratificate dall'Italia, incentrata sulle piattaforme di cooperazione Europol, *Supplementary information request at the national entries* (S.i.re.n.e.), *Asset recovery office* (A.r.o.) e Centri di cooperazione di polizia e dogana (C.c.p.d.).

Nel nostro paese, tale tipologia di cooperazione viene sviluppata attraverso il ministero dell'interno – direzione centrale della polizia criminale – Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (S.c.i.p.).

In tale contesto, evidenzio che il:

- Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali, fa

parte del *network* per lo scambio d'informazioni tra amministrazioni fiscali degli stati membri dell'unione europea, denominato Eurofisc, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro le frodi in materia di i.v.a., in particolare quelle perpetrate attraverso il coinvolgimento di più aziende spesso localizzate in diversi paesi;

- Nucleo Speciale Polizia Valutaria, è l'autorità competente a scambiare informazioni finanziarie direttamente con le F.i.u. estere nel settore della prevenzione e del contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo.

La cooperazione informale, invece, è basata sulla spontanea attività bilaterale di scambio informativo, in assenza di specifici strumenti di diritto internazionale.

Tra gli strumenti di cooperazione internazionale e amministrativa, nel contrasto alle frodi all'i.v.a. intracomunitaria (tra cui quelle cc.dd. "carosello"), un ruolo di rilievo è ricoperto da Eurofisc, un *network* istituito nel 2010 con lo scopo di promuovere e facilitare un sistema di cooperazione multilaterale per lo scambio rapido di informazioni tra amministrazioni fiscali degli stati membri, per contrastare sempre con maggior efficacia tali frodi, le quali sono perpetrate attraverso il coinvolgimento di più aziende localizzate in diversi paesi.

"Eurofisc" è strutturato come un gruppo di lavoro tra i servizi di collegamento nazionali della U.E. per lo scambio di informazioni, che consente a tutti gli stati membri di inoltrare, ai collaterali esteri:

- specifiche segnalazioni relative a cessioni o prestazioni di servizi intracomunitarie rese da società "conduit company" (società interposte), a operatori commerciali residenti nel territorio dei predetti paesi e, almeno potenzialmente, "missing trader";
- altre informazioni comunque ritenute utili allo sviluppo di attività info-investigative.
- specifiche segnalazioni relative a cessioni o prestazioni di servizi intracomunitarie rese

Ogni amministrazione nazionale partecipante al *network* è tenuta, con una tempistica stringente, ad alimentare il sistema con proprie informazioni:

- riscontrando quelle ricevute dagli altri paesi concernenti gli operatori rientranti nella propria giurisdizione, analizzando la loro posizione fiscale;
- ultimata l'analisi, le risultanze vengono restituite come feedback al sistema con l'inserimento nel *network* "Eurofisc", visibile da tutte le amministrazioni fiscali nazionali.

La Guardia di finanza è stata individuata come la forza di polizia che, in ragione delle competenze economico-finanziarie, partecipa al *network* e per essa il nucleo speciale tutela entrate e repressione frodi fiscali è l'unità incaricata dal comando generale di svolgere, in coordinamento con l'agenzia delle entrate, gli approfondimenti sulle partite i.v.a. italiane sospettate di coinvolgimento in tali frodi. Lo scopo ultimo è quello di attribuire alle stesse – di volta in volta, sulla base delle informazioni estratte dalle banche dati a disposizione – una "qualifica" finale, tra quelle contemplate e condivise a livello UE, espressiva di un eventuale livello di coinvolgimento del soggetto segnalato in sistemi di frode.

Al fine di corrispondere alle aspettative e fronteggiare le frodi all'iva con il tempismo necessario e senza eccessivo spreco di risorse, i membri del team Eurofisc sono stati dotati di un applicativo informatico denominato *transaction network analysis (tna)* per l'analisi e la qualificazione dei soggetti operanti nel settore degli scambi intracomunitari, nonché per l'individuazione precoce di possibili filoni di frode in corso.

L'applicativo, che per il Corpo è in uso al solo nucleo speciale tutela entrate e repressione frodi fiscali, è in grado di raccogliere, collazionare ed analizzare in modo automatico i dati contenuti in *Vies* (banca dati condivisa dai paesi UE che contiene le informazioni sugli scambi commerciali intracomunitari); attraverso il loro incrocio con altre informazioni scambiate da *Eurofisc* è possibile individuare reti di società coinvolte in sistemi fraudolenti, migliorando anche la tempistica di intervento.

Ciò anche in ragione della presenza nel *tool* di una funzione per l'invio di richieste dal contenuto generico ad uno stato membro per il tramite dei destinatari abilitati all'interno del *working field*: questa funzionalità, denominata "requests", prevede, tra le altre, la possibilità di richiedere una qualifica nei confronti di un operatore oppure una conferma di qualifica agli "European liaison officials (E.l.o.)" dei paesi membri, i quali sono in grado di fornire un rapido *feedback*, che può costituire presupposto idoneo circa l'opportunità di inviare una richiesta di cooperazione internazionale.

La portata innovativa di questo *tool* di *data mining* consiste nella capacità di incrociare le informazioni e restituire un punteggio di rischio sia nei confronti degli operatori UE che dei soggetti ad essi collegati, consentendo al tempo stesso di individuare nuovi operatori coinvolti potenzialmente in sistemi di frode attraverso la ricostruzione delle catene di fornitura.

Il legislatore europeo con la direttiva UE n. 2019/1153 e, poi, quello nazionale con il d.lgs. n. 186/2021, ha ampliato i canali per poter usufruire delle informazioni finanziarie recepite, elaborate e detenute dalle Financial intelligence unit per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e determinati reati connotati da gravità ed intensità, ha individuato il nucleo speciale polizia valutaria e la direzione investigativa antimafia quali "hub" nazionali competenti a scambiare informazioni finanziarie direttamente con le controparti individuate dagli altri stati membri.

La Guardia di finanza lo scorso anno ha compiuto 250 anni e pur tenendo alle proprie tradizioni non deve e non vuole rinunciare a stare al passo con i tempi, cerca invece di affinare sempre più le tecniche in grado di individuare e contrastare efficacemente ogni forma di illegalità.

L'ulteriore sfida, infatti, con cui bisognerà confrontarsi è sicuramente l'utilizzo della rete internet per compiere ogni forma di illecito.

L'evoluzione criminale *on line*, sia essa di superficie che profonda, costituisce la nuova frontiera per il corpo che, con altrettanta oculata strategia proiettiva, già da tempo si è dotato tanto di risorse umane particolarmente qualificate e capaci di fronteggiare le nuove minacce, quanto di strumenti informatici sempre più performanti per

essere utilizzati nel contrasto alle organizzazioni criminali che, purtroppo, hanno fatto anch'esse un "salto di qualità".

In tale scenario il monitoraggio del *web* presenta caratteri diversi a seconda del palcoscenico su cui si sviluppa l'azione del corpo.

Su questo specifico tema, quello della vigilanza del web, un "luogo virtuale" a cui occorre ormai da tempo dedicarsi anche in chiave di vigilanza ispettiva, per la mole di crimini che ne sono 'ospitati', è dato dal c.d. "darkweb".

Il "darkweb" rappresenta una delle ultime piazze ove è possibile commissionare reati e reperire sostegno per iniziative criminose, vendere o comprare corpi di reato quali banconote contraffatte, documenti falsi o rubati, droga, armi, credenziali per accessi riservati a dati personali e finanziari.

La Guardia di finanza costituisce un presidio costante su tali nuove frontiere del crimine e, in particolare, il già citato nucleo speciale tutela privacy e frodi tecnologiche sviluppa costantemente numerose attività investigative (alcune delle quali sotto egida europol attesa la portata sovranazionale del fenomeno), talvolta infiltrando agenti sottocopertura per lo smantellamento dell'intera struttura criminale.

Sempre in tema di vigilanza del web, va analizzato un ulteriore fenomeno, c.d. fin-tech (financial technology) nel cui ambito si inquadrano, tra l'altro, anche gli investimenti in monete virtuali (criptovalute), che ha fortemente impattato con l'organizzazione del tradizionale sistema finanziario grazie all'innovazione digitale, con conseguente mutamento delle modalità di erogazione dei servizi finanziari, dei modelli di business e degli stessi prodotti.

Un'evoluzione così rapida, in un settore di cruciale importanza, ha ridisegnato, pertanto, i canali di finanziamento, investimento e le modalità operative di incontro tra le parti interessate, intaccando lo stesso concetto di moneta, portando, di conseguenza, al diffondersi delle cc.dd. criptovalute, la prima delle quali è stata sicuramente il bitcoin.

Molti, infatti, sono i rischi in materia di sicurezza informatica connaturati alle transazioni operate in tema di criptovalute fra cui, a

titolo di esempio, quelli riguardanti possibili perdite accidentali della moneta dal “portafoglio virtuale” a causa di malfunzionamenti, attacchi informatici, smarrimento.

Allo stesso modo, una “rete penetrabile” consente l’insorgere del rischio di utilizzo della criptovaluta per finalità criminali e illecite, incluso il riciclaggio di denaro. infatti, pur essendo le transazioni in valuta virtuale visibili, i titolari dei portafogli elettronici possono generalmente rimanere anonimi.

Infine, sempre in tema di sicurezza informatizzata, alcune piattaforme di negoziazione di valute virtuali hanno sofferto di gravi problemi operativi, inclusa la sospensione delle contrattazioni. durante queste interruzioni, i consumatori non hanno potuto acquistare e vendere valute virtuali nel momento in cui lo desideravano e hanno subito perdite dovute alle fluttuazioni dei prezzi delle valute virtuali detenute nel periodo.

Da quanto sopra descritto emerge che la nuova sfida che le figure istituzionali sono chiamate ad affrontare si fonda sulla duplice necessità di utilizzare il diritto per promuovere lo sviluppo tecnologico nell’ambito dei servizi finanziari e, al tempo stesso, di costruire una cornice tecnica solida e che, al contempo, non si riveli un ostacolo all’innovazione.

Il monitoraggio deve, poi, riguardare anche il cosiddetto “metaverso”, luogo virtuale che, mediante l’utilizzo di specifiche tecnologie, può prestarsi allo sviluppo di attività illecite e/o criminali.

Il metaverso si sviluppa nel senso di rendere meno tangibili i confini tra lo spazio fisico e quello virtuale, realizzando, in tal modo, un’unica realtà mista.

Come noto, le applicazioni proposte per la tecnologia del metaverso spaziano dai giochi al miglioramento della produttività del lavoro, dall’apprendimento interattivo in ambienti prefigurati all’*e-commerce*.

Il metaverso, dunque, consentirà di immaginare nuovi modi di interagire all’interno di altrettanto nuovi mondi virtuali e finanche di realizzare una vera e propria “vita” virtuale al suo interno.

Questo fenomeno impone di prepararsi anche sul fronte della legalità, sia in tema di sicurezza in generale, sia, per quello che più direttamente impatta sul corpo della guardia di finanza, nel campo delle movimentazioni economico-finanziarie, con i conseguenti rischi di evasione e di elusione, ma anche di reati gravissimi come il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, fenomeni che, al pari di ciò che accade nel mondo reale, potranno verificarsi anche nel contesto in esame.

E' indubbio che su questo fronte il corpo si sta preparando ad accettare la sfida, attraverso quei reparti a vocazione specialistica fra cui il nucleo speciale tutela privacy e frodi tecnologiche.

Dunque, anche l'investigatore deve possedere e saper sfruttare tutti i nuovi strumenti investigativi, ricorrendo anche alla formazione continua che la guardia di finanza assicura ai propri militari.

Infatti, contro un crimine informatico è imprescindibile saper verificare se su un dato profilo virtuale, magari un vero e proprio "avatar", siano presenti tracce digitali e se queste tracce digitali indichino relazioni di tipo economico o finanziario con altre persone.

L'obiettivo, dunque, rimane quello di superare lo schermo rappresentato da un profilo digitale per arrivare a deanonimizzare i criminali informatici, per poi sfruttare le competenze investigative che conducano ad acquisire i necessari riscontri e cautelare le prove degli illeciti commessi.

Tutti questi fenomeni vengono affrontati dalla guardia di finanza mettendo in campo i poteri conferiti al corpo dalla legge, poteri di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria.

Come prima detto, anche l'indagine nel mondo virtuale presuppone, durante e dopo il suo compimento, la necessità di rispettare le procedure investigative e processuali di ricerca, acquisizione, conservazione e gestione della prova digitale.

Questo aspetto riveste un'importanza fondamentale per la guardia di finanza, trattandosi sovente di acquisizioni forensi operate nell'ambito di investigazioni di carattere documentale.

In tal senso, i reparti operativi del corpo si sono dovuti confrontare con le novità tecnologiche del settore, in quanto la genuinità dei documenti da acquisire assume valenza decisiva sia in sede processuale penale, ma anche nei procedimenti amministrativo-tributari.

A tale scopo, all'interno dei comandi operativi, sono state istituite specifiche figure professionali costituenti vere e proprie unità di *e-audit*, individuate a seguito di una mirata selezione tra personale impiegato da almeno tre anni nell'area della polizia economica o finanziaria, in possesso di adeguate conoscenze dei sistemi operativi e dei principali sistemi hardware e di comunicazione su reti informatiche.

Voglio sottolineare che il corpo dispone di 290 militari con questa specializzazione, presenti in tutte le province d'Italia e tutte egualmente formate e dotate degli apparati tecnologici più sofisticati necessari per l'assolvimento al meglio dei compiti cui sono demandati.

Inoltre, proprio alla luce dell'internazionalizzazione del crimine economico – finanziario e la sua espansione nei nuovi contesti virtuali, cui ho già fatto cenno nel corso di questo intervento, il corpo ha assunto un ruolo di interlocutore privilegiato nei confronti dell'ufficio del Procuratore Europeo (E.p.p.o. – European public prosecutor's office) che rappresenta una novità nel panorama della giustizia penale ed è una tappa particolarmente significativa nei processi di rafforzamento della cooperazione giudiziaria europea.

La procura europea (E.p.p.o.) è un organismo indipendente incaricata di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE (frodi, corruzione, riciclaggio, frodi iva transfrontaliere). ha una struttura articolata a livello centrale sul "procuratore capo europeo" e sul "collegio dei procuratori" e, a livello nazionale (per ciascuno degli stati membri), su "procuratori europei delegati" e "camere permanenti".

Tenuto conto dell'ambito di operatività della procura europea, è di tutta evidenza che la guardia di finanza costituisca, a livello nazionale, il suo interlocutore principale, in ragione dei compiti istituzionali ad essa assegnati dal d.lgs. n. 68/2001, come polizia economico finanziaria preposta a tutela del bilancio dello stato, delle regioni, degli enti locali e dell'unione europea.

Per rafforzare la collaborazione tra la guardia di finanza e la citata autorità giudiziaria europea il 4 marzo 2024 è stato sottoscritto uno specifico memorandum operativo. L'accordo mira a migliorare ulteriormente l'efficienza delle indagini concernenti le più gravi ipotesi di danno agli interessi finanziari dell'unione europea per le quali è prevista la competenza di Eppo.

Referenti degli uffici del pubblico ministero europeo sono il comando tutela economia e finanza e i dipendenti nucleo speciale tutela entrate e repressione frodi fiscali, nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, nucleo speciale di polizia valutaria, ciascuno per la parte di competenza.

Il 21 febbraio 2025, a corollario dell'accordo, è stato sottoscritto il relativo disciplinare tecnico destinato a regolare le modalità d'intercambio operativo per lo svolgimento delle attività di analisi e coordinamento previste dall'intesa protocollare, che espletterà integralmente i propri effetti al termine del previsto periodo di sperimentazione di sei mesi.

A fattore comune, le diverse articolazioni della componente speciale forniscono la propria collaborazione alla procura europea per garantire il coordinamento delle attività investigative ed evitare la frammentazione di contesti più ampi. Tali attività vengono assicurate assegnando ad un unico reparto le indagini su reti di imprese coinvolte in fenomeni fraudolenti, anche se sedenti in diverse parti del territorio nazionale nonché supportando Eppo nell'analisi di posizioni soggettive ricorrenti nelle indagini in corso da parte degli uffici periferici e rilevando e segnalando eventuali profili di sovrapposizione e/o connessione con altre attività investigative, previo nulla osta dell'a.g. nazionale se necessari.

Strettamente collegata all'intesa, è la tematica della formazione e dello scambio di buone pratiche. a tal proposito, con riguardo al primo aspetto, quello della formazione, segnalo che presso la scuola di polizia economico-finanziaria del corpo è stata istituita la "Eppo academy", struttura incaricata di erogare formazione a funzionari dei paesi membri dell'unione e a titolari di posizioni Eppo.

Nell'ottica di trasferire a beneficio di tutti le buone pratiche ma-

turate dal corpo nel contrasto alle frodi, il procuratore capo di Eppo ha chiesto la partecipazione di una delegazione dei reparti speciali al primo workshop organizzato in Lussemburgo lo scorso 16 maggio 2024, presso la sede centrale della procura, al fine di illustrare ai procuratori europei delegati e ad alti rappresentanti di agenzie e autorità, competenti per materia, degli stati membri Eppo:

- l'expertise maturata dal corpo nell'individuazione e nel contrasto dei complessi sistemi di frode che ledono le entrate e le uscite di bilancio nazionale e unionale, nonché dei connessi fenomeni di riciclaggio;
- le tecniche di analisi utilizzate per la mappatura di dette fenomenologie e per la selezione delle posizioni soggettive a rischio da approfondire sotto il profilo investigativo.

Avviandomi a concludere il mio intervento, mi preme, in definitiva, sottolineare come la Guardia di finanza, anche per il tramite dei Reparti Speciali, svolga un ruolo centrale nel panorama istituzionale a difesa della sicurezza economico – finanziaria per la salvaguardia dei mercati, la tenuta del sistema bancario e la tutela delle risorse erariali, nazionali e unionali, tanto sul fronte delle entrate quanto su quello del loro corretto impiego.

Questo scenario, come visto, si inquadra, in un cambiamento epocale in atto che ci consegna definitivamente alla società del crimine senza frontiere territoriali, in cui l'informatica e le reti di telecomunicazione costituiscono i pilastri fondanti.

Queste tecnologie evidentemente devono essere accompagnate da sempre più efficaci ed efficienti processi di professionalizzazione delle risorse umane su cui il corpo da sempre punta attraverso i propri istituti di formazione.

Su questo connubio tra il capitale umano e le nuove tecnologie la guardia di finanza continuerà a investire le sue risorse con determinazione e visione strategica per fornire i migliori contributi possibili alle prospettive di rilancio e di sviluppo del nostro Paese.

Parte II
Articoli e Saggi

La figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale precedenti storici e collocazione istituzionale

di Riccardo Turrini Vita*

INTRODUZIONE

L'odierna occasione offre un qualche tempo per la presentazione del *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà*.

A nome dell'organo che presiedo desidero ringraziare per la considerazione usataci che testimonia dell'attenzione della Loro Istituzione alla *res* devoluta dal legislatore al Garante.

Si comprende subito dal non breve nome che la competenza dell'organo discende dalla vulnerabilità fisica ed anche dalla debolezza nell'esercizio proprio dei diritti di chi è privato della libertà.

La presente comunicazione è articolata in tre momenti.

Ogni tempo ha veduto contenere la libertà delle persone per i fini perseguiti dalla società organizzata: di tale limitazione, la gravezza è stata notata e, per così dire, pesata in comparazione con l'ordinario procedere della vita dei consociati sicché molte restrizioni che oggi consideriamo gravi, intollerabili, crudeli, non apparirono sempre tali.

La natura dell'uomo non essendo però mutata nei millenni, ed avendo l'uomo in sé stesso il principio del proprio moto, la cattività fu sempre considerata un'afflizione.

Il presupposto fattuale non è dunque nuovo nella storia umana e meno ancora da quando si è potuto organizzare un apparato capace di trattenere moltissime persone per tempi più o meno lunghi.

* Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

In primo luogo, vorremmo fare emergere come una certa premura per la prevaricazione verso le persone ristrette si trovi attestata in fonti tardo romane, nel diritto comune e fino alla legislazione preunitaria.

Porgeremo perciò alcuni esempi delle attenzioni più significative dei legislatori, pur scorrendo forse venti secoli.

Nella seconda parte, esamineremo la collocazione istituzionale dell’Autorità garante, sia sotto il profilo generale delle autorità indipendenti, sia sotto quello più specifico delle autorità di garanzia. Fino al 2021, il Garante nazionale è stato l’organo giunioro nell’ordinamento italiano ma la creazione dell’Autorità di garanzia dei disabili¹ lo ha fatto invecchiare.

Nella terza parte, esamineremo il Garante nazionale la cui competenza oltre che nella legge di istituzione risalente alla fine del 2013, si radica nella ratifica del XI Protocollo opzione alla convenzione ONU contro la tortura (OPCAT)² e nella designazione del Garante nazionale quale meccanismo nazionale di prevenzione³.

Questa disamina permetterà di dire qualcosa sulla struttura amministrativa esistente e sul concreto *modus operandi* del Garante.

Il bisogno di rafforzamento della tutela dei diritti e della vigilanza sulle condizioni materiali accomuna i ristretti sotto mano di giustizia, i trattenuti per irregolarità di residenza in Italia, o i trattenuti a causa delle loro difficoltà psichiche o psichiatriche per breve o per lungo periodo, e forse altre persone la cui situazione emerge fattualmente più che da un provvedimento autoritativo.

1 Legge 22 dicembre 2021 n. 227 e d.l.vo 5 febbraio 2024, n. 20.

2 ONU, Assemblea generale, 18 dicembre 2002, dichiarazione n. 57/199.

3 Per tale excursus, attingo a M. PALMA: *“Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”*, in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 1/2022, pp. 149 - 163.

PRIMA PARTE (UN'ANTICA CONSAPEVOLEZZA)

1.1. Quando consideriamo *secundum speciem intentionalem* (cioè, per come le evidenze fattuali si imprinono nell'occhio del Garante dei diritti delle persone private della libertà) le testimonianze della civiltà greca e romana troviamo che non manca la commiserazione per chi soffre prigionia o trattamenti crudeli, in essi inclusa la schiavitù che pure era integrata nell'ordinamento giuridico.

L'attenzione alla tutela delle persone non libere procede spesso, non sempre, con uno sforzo di mitigazione delle pene: si tratta, però, di azioni concettualmente diverse.

Fra i diversi tipi di luogo di pena detentiva che Platone immagina nel suo tardo dialogo "*Le leggi*" ve ne è uno che egli vuole sia posto nel centro della città. Non è però comprensibile se egli lo proponga per offrire un controllo civico sulle condizioni dei detenuti o se al contrario non sia uno strumento di monito ai consociati e, in qualche modo, una gogna⁴.

Un quesito comunque puramente teorico, perché il disegno costituzionale che è materia del dialogo rimase puramente cartaceo.

1.2. Segnali più chiari si trovano nella legislazione del tardo Impero romano dopo la conversione degli imperatori, quando cioè ap-

4 PLATONE, *Le leggi*, X, 907 E – 908 B, in *Tutti gli scritti*, Rusconi, Milano, 1991 p. 1693: "Dopo il premio, dobbiamo tenere un discorso che si faccia giustamente interprete delle leggi, e ordini a tutti gli empi di abbandonare i propri costumi di vita, e di rivolgersi verso quelli delle persone pie. Ma per quelli che non obbediscono, questa sia la legge riguardante l'empietà se un tale commette empietà nelle parole o nei fatti, chi per caso si trova presente difenda la legge segnalando ai magistrati il colpevole, e i magistrati che verranno informati per primi, lo presentino al tribunale che è stato designato a giudicare in merito a tali questioni, come prevedono le leggi (se un magistrato, dopo aver ascoltato questi fatti, non compie ciò che dovrebbe fare, sia egli stesso accusato di empietà, da parte di chi vuole vendicare le leggi). Se uno viene riconosciuto colpevole, il tribunale fissi per ogni singolo caso, la pena per chi commette empietà. Il carcere sia la pena comune per tutti: e le carceri nel nostro stato devono essere tre; uno, situato presso la piazza, sarà comune alla maggior parte dei criminali e servirà a salvaguardare la maggior parte delle persone fisiche, un altro, situato presso il luogo dove avvengono le adunanze notturne, chiamato "carcere correzionale", un altro ancora, infine, al centro della regione, dove vi sia un luogo deserto e assolutamente selvaggio, avrà un qualche nome che evoca la pena".

parve ciò Biondo Biondi⁵ chiamò *il diritto romano cristiano*, remotissima aurora del *jus commune* che legherà dopo il Mille la cristianità. Alcune costituzioni imperiali (atti che presero il luogo e la forza della legge repubblicana) lo testimoniano⁶.

Ricordiamo che l'opinione generale degli storici è che la detenzione non fosse pena in sé presso i Romani: celeberrimo, infatti, il passo di Ulpiano (9, de off. Proc.) riferito in D.48.19.8-9-4: "*Solent praesides in carcere continendos damnare aut ut in vinculis contineantur: sed id eos facere non oportet. Nam huiusmodi poenae interdictae sunt: carcer enim ad continendos homines, non ad puniendos haberi debet*".

Però, come si intende, al principio che affermava Ulpiano non corrispondeva la realtà, perché in effetti la premessa del monito di Ulpiano è "I governatori hanno l'uso di condannare le persone a essere tenute in carcere o perché vi restino ristrette in catene". Ad ogni buon conto, breve o lunga, la detenzione esisteva e certo le condanne *ad metalla* non ponevano il condannato in condizioni di libertà.

Il Codice di Giustiniano presenta un titolo detto "*de custodia reorum*" (che si trova già nel Codice teodosiano). In esso è ricordata una costituzione di Costantino, emessa nel 312 che dà alcune regole per le condizioni dei ristretti⁷.

C.Th. 9.3.1.pr. (= C.I. 9.4.1.2-3): "*Interea vero exhibitio non ferreas manicas et inhaerentes ossibus mitti oportet, sed prolixiores catenas, ut et cruciatio desit et permaneat fida custodia. Nec vero sedis intimae tenebras pati debbit inclusus, sed usurpata luce vegetari et, ubi nox geminaverit custodiam, vestibulis carcerum et salubribus locis recipi ac revertente iterum die ad primum solis ortum illico ad publicum lumen educi, ne poenis carceris perimatur, quod innocentibus miserum, noxiis non satis severum esse cognoscitur*".

5 B. BIONDI (1888-1966), *Il diritto romano cristiano*. 3 volumi, Giuffrè, Milano, 1952-1954.

6 Senza ignorare le osservazioni più correttive che critiche di G. CRIFO', *Cristianesimo, diritto romano, diritti delle personalità, una rilettura*, in *Hestiesis*, 3, Messina, 1991, p. 373.

7 Raccogliamo questa silloge dal soggetto di A. TRISCIUOGGIO, *La condizione dei detenuti nella legislazione tardoimperiale romana*, in Studi in onore di Zannini, *Scritti di diritto romano e giusantichistici*, pp. 313 - 320. Più recente e con più diffusa trattazione nella luce del possibile riconoscimento della presunzione di innocenza, M. NAVARRA, *Carcerazione preventiva e presunzione di innocenza in una costituzione giustiniana*, in *Rivista di diritto romano*, XXIV - 2024 (n.s. IX) pp. 1 - 33.

Nello stesso senso, vanno altre costituzioni di Costanzo II (C.Th. 9.33) Teodosio (C. 9.4.5) Onorio (C.1.4.9.)

Un *officium* (ovvero un incarico pubblico) però funzionalmente analogo a quello dell'odierno Garante viene individuato sotto Giustiano.

Il grande imperatore, nel 529 dirige una costituzione a Mena, prefetto del pretorio che così dispone:

C.9.4.6.1.: "Eos autem qui inclusi sunt vel includentur religiosissimi locorum episcopi una cuiusque hebdomadis die quarta vel sexta explorent et diligenter causas detentionis eorum inquirent et servine an liberi sint, num propter aes alienum an propter alias accusationes vel ob homicidium inclusi sint".

L'imperatore chiede ai vescovi residenziali, (o come si dice oggi, diocesani) di fare visita alle carceri il mercoledì o il venerdì, e verificare chi vi sia trattenuto, la sua condizione, se si tratti di detenuti per debiti, per reati vari o addirittura per omicidio. Il tratto saliente della attribuzione sta nel ricorrere a figure autorevoli ma esterne alla amministrazione certamente del luogo di restrizione e più in generale all'apparato statale.

La costituzione data in greco (la traduzione latina è del Kruger) si estende poi a dettagliare l'oggetto della verifica, cioè il titolo di detenzione, il rispetto dei termini processuali, *lo status* dei ristretti, e le azioni conseguenti.

1.3. Lasciamo trascorrere quasi un millennio e avviciniamoci all'età moderna che vede emergere tratti di statualità attorno alla figura del Principe che si vorrà giustificare con un riesame storico della *lex de imperio* (frammento del *Digesto* relativo ad una delegazione del potere di governo fatto dal popolo romano ai Re⁸) e dall'altro con la concreta costruzione di un'amministrazione pubblica separata che va lentamente sostituendosi al sistema di governo feudale.

8 D. I, 4, 1pr (Ulpianus 1 inst). *Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*

Senza assumere l'imponente dimensione dei Regni di Spagna, di Francia, di Inghilterra, l'Italia giungerà però prima con l'affermazione delle numerose signorie che succedettero laddove esistevano, ai liberi comuni: fenomeno, dunque, che riguarderà il *regnum Italiae*, avrà forme peculiari (messe bene in luce da Paolo Prodi in un suo fondamentale lavoro⁹) negli Stati pontifici, non riguarderà i Regni di Napoli, Sicilia, Sardegna che seguendo le vicende politiche della corona spagnola manterranno però le loro costituzioni.

Per intuitive ragioni la premura per la vita e l'integrità delle persone private di libertà si mostra soprattutto nella città di Roma, ove è ben documentata la successione di varie determinazioni pontificie e di vari organi *ad hoc*, uno dei quali in particolare allude all'odierno *munus* del Garante nazionale.

Nel 1435, il Pontefice Eugenio IV ordina al Cardinale Vice Camerlengo di procedere ad una periodica "visita" delle carceri e di riferire successivamente a lui sugli esiti. Il numero delle carceri e soprattutto la loro frammentazione induce lo stesso Vice Camerlengo che non riesce a visitarle a chiedere al Pontefice che tal incombenza venga diversamente regolamentata¹⁰.

La visita alle carceri diviene così incombenza di governo, con funzioni ispettive e deliberative.

Alessandro VI, nel 1492, fa istituire il "*Tribunal Visitationis*".

Questo nome non sia suggestivo di prospettive giudiziarie poiché la separazione del potere amministrativo dalle forme giudiziali, e più generalmente dal potere esecutivo, arriva sul finire del 1700 e, a bene vedere, si conserva ancora a lungo nell'800 e nel 900.

Le costituzioni apostoliche che si succedono mostrano la composizione dell'organo. Sono chiamati a farne parte: il Governatore di Roma (carica unita allora a quella di Vice Camerlengo) con funzioni di Presidente, l'Uditore di camera, il Prefetto delle carceri, il Vicario, il Senatore, il Procuratore fiscale, il Procuratore dei poveri, il Prelato del-

9 P. PRODI, *Il Sovrano Pontefice*, Il Mulino, 2006, (ma 1982).

10 Si veda la agile sintesi, purtroppo priva dei documenti citati nel testo di A. PARENTE, *Il tribunale della visita*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, Roma, 1 - 2 (1997).

la Confraternita della Carita, il Soldano del carcere (ossia il comandante), il Giudice, il Visitatore segreto delle carceri, il Commissario delle tiremi. Per le visita alle carceri del tribunale del Senatore di Roma intervenivano anche i tre conservatori e il giudice criminale¹¹.

Nell'indistinzione dei poteri amministrativo e giudiziario alla quale abbiamo accennato, l'occhio contemporaneo riconosce al tribunale della visita una doppia competenza.

L'una è il controllo dell'esecuzione della pena, particolarmente in rapporto al trattamento materiale e spirituale dei detenuti, alla complessiva gestione del carcere ed al controllo dell'operato del personale addetto alla custodia.

Il potere conferente al fine di ridurre, per quanto possibile, gli "incommoda carceratorum" si esercita quando i detenuti vengono ascoltati singolarmente e riservatamente in modo da riferire su abusi, ingiustizie, prepotenze, soprusi, estorsioni e minacce, subite sia da altri detenuti sia dallo stesso personale¹². Il tribunale della visita deve in particolare controllare che i carcerati non siano tenuti ai ceppi (in vinculis) se non per specifiche condanne del giudice e per reati atroci (Iegare carceratum non pertinet ad simplicem custodiam, sed ad poenam). Anche quando si tratta di un condannato ai ferri, questi ultimi devono essere apposti senza arrecare al prigioniero "dolorem seu cruciatum". Siamo sempre alla premura di Costantino.

L'altra competenza della Visita cade sulla legittimità del titolo di detenzione: essa, perciò, si interessa dell'arresto, della carcerazione, dell'andamento processuale delle cause e dell'applicazione delle sentenze, anche per accelerarne la conclusione dei giudizi.

Il tribunale opera con visite settimanali, mensili e graziose. A seguito della visita mensile il Tribunale emette, se del caso, appositi provvedimenti cosiddetti "provisiones" a contenuto tipicamente regolamentare, in rapporto al trattamento fisico e materiale dei prigionieri civili ed alle condizioni igieniche in cui versa la prigionie.

11 Segretario del Tribunale era il procuratore dell'Arciconfraternita di San Girolamo della Carita, al quale incombeva di preparare, ogni martedì, la "lista visitationis" ossia l'elenco dei detenuti che hanno diritto o che hanno chiesto di essere ascoltati.

12 In particolare, senza la presenza dei custodi e dei loro aiutanti, vengono ispezionati tutti i locali, ed assaggiati i cibi, visitate le infermerie ed ascoltati i reclusi sui trattamenti loro riservato e su eventuali lamentele e reclami da presentare per abusi e soprusi subiti.

Concludeva nel suo compendioso studio il vescovo Scanaroli “Ex quibus apparet hic in Urbe piissime agi cum carceratis, praesertim in carceribus secretis detentis, ne ipsis necessaria ad victum, vestitum, et ad spirituale commodum deficient; ne opera istigatorum a iudicibus protrahantur causae et exitus earum retardetur; ne carcer, de jure inventus ad custodiam, vertatur in poenam ...»¹³.

1.4 Vorremmo concludere questo florilegio di analogie storiche con un atto regolamentare immediatamente precedente all’unità d’Italia.

Si tratta del R.D. 27 gennaio 1861 n. 4681 (tre mesi dopo sarebbe stato proclamato il Regno d’Italia) di S.M. Sarda concernente non solo le antiche province del Regno ma anche quelle della Lombardia dell’Emilia, delle Marche e dell’Umbria. Per le altre parti del Regno, l’estensione era riservata a successivi provvedimenti.

Il decreto reale promulga il regolamento generale delle carceri giudiziarie del Regno¹⁴ e anche lì appare l’antica premura per le circostanze di vita delle persone private della libertà.

Stabilito che l’Amministrazione delle carceri dipende dal Ministero dell’Interno (art. 1 co.1) che vi provvede con apposite direzioni o con l’attribuzione alla stessa autorità superiore amministrativa (co. 2) subito si dice che la sorveglianza delle carceri fuori del capoluogo di circondario è delegata al sindaco del comune (co. 3).

Trattandosi di carceri giudiziarie, almeno in principio destinate a persone non ancora condannate, non fa meraviglia che l’art. 2 dettigli con puntiglio le attività che vanno permesse o disciplinate dall’autorità giudiziaria: resta incerto se vi si debba vedere una protezione dall’arbitrio custodiale o invece una cautela istruttoria.

La necessità di visite cadenzate per mese con ascolto delle rimostranze (“i richiami” dice il regolamento) sugli abusi e sui disordini è definito come un dovere dell’autorità amministrativa preposta, anche quando tale funzione sia attribuita al sindaco (art. 4).

13 Giovanni Battista Scanaroli, *Ordo visitandorum carceratorum*, Roma, 1655, 259, 6.

14 Poco tempo dopo verrà emanato anche un regolamento generale per le carceri penali, ovvero, per le odierne case di reclusione.

La vera istanza esterna è però quella prevista dal capo II (articoli 7 – 8 – 9 – 10) relativo alle Commissioni visitatrici: ci dice infatti il regolamento che “In ogni Comune, in cui v’hanno uno o più carceri, è istituita una Commissione visitatrice composta dal Sindaco, che ne avrà la presidenza, del Procuratore del Re, o di un suo Sostituto, del Parroco, nel cui distretto.... il carcere e di quattro cittadini nominati dal Consiglio Comunale”.

Se le carceri sono situate in un Comune, che non sia residenza di un Tribunale collegiale, sarà Membro nato dalla Commissione il Giudice del Mandamento invece dell’Ufficiale del Pubblico Ministero. La durata in ufficio dei Membri elettivi è quadriennale: ne scade uno in ogni anno; nei primi tre anni le scadenze sono regolate dalla sorte, successivamente dall’anzianità.”.

Precisa subito, è vero l’art. 8 che “L’azione della Commissione è di mero controllo, e consultiva: non ha perciò nell’amministrazione parte alcuna esecutiva.” ma non lesina le materie ed i poteri correlati alla visita, che sono elencati nell’articolo 9: “Essa è chiamata ad esercire una sorveglianza interna del carcere in tutto ciò che concerne il vitto, il materiale, la salubrità, la disciplina, le punizioni, la tenuta regolare dei registri, le lavorazioni, la distribuzione del guadagno, la istruzione religiosa, la riforma morale dei detenuti, la condotta dei guardiani verso di essi: per tal effetto debba visitare il carcere frequentemente per mezzo de’suoi Membri a turno”. Aggiunge l’articolo 10: “Sopra tutti gl’inconvenienti scoperti, e sui provvedimenti da adottarsi la Commissione riferirà all’Autorità amministratrice delle carceri, e terrà con essa gli opportuni concerti, e quando lo credesse necessario, potrà anche per tale oggetto rivolgersi direttamente al Ministro dell’Interno”.

La piena estraneità dei visitatori e la loro (relativa) indipendenza è l’elemento di maggiore significato e anche di possibile efficacia della visita quale strumento di prevenzione dell’inumanità.

Il limite, come è anche oggi, è dato dalla mancanza di potere esecutivo, ovvero di poter disporre direttamente i rimedi. In quel contesto storico era però già molto.

S E C O N D A P A R T E

(LA COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE DEL GARANTE)

2.1. Veniamo ai nostri giorni. L'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (poi legge 10 – 2014) descrive il Garante nella sua collocazione, nella sua azione, nelle sue risorse umane e strumentali, ma pur essendo stato modificato almeno otto volte, non lo ha definito Autorità.

Per una serie di caratteri, in modo talora più discreto, talora più vistoso, il Garante nazionale ricade però nel novero.

Occorre perciò dire qualche parola su quella singolare figura comparsa nell'ordinamento italiano al quale è storicamente estranea.

2.2. Vale ricordare innanzi tutto che nel sistema anglo americano, con le parole *Authority*, si indicava un ente pubblico di settore: la Tennessee Valley Authority della pianificazione economica sotto Franklin Delano Roosevelt ne è un esempio, e risponderebbe ad un dipresso agli Enti di bonifica con propria autonomia e personalità giuridica vigilati dal Ministero dell'agricoltura e foreste conosciuti negli anni 40 – 60 del Novecento.

Ente, si diceva allora, è persona autarchica, ovvero ha il proprio regolamento e i propri poteri senza doverli ricevere per delega dal Ministro di settore.

Pur numerosi, erano eccezioni rispetto al modello del Governo nazionale ripartito in ministeri con autonome attribuzioni di legge ma tutti rilevanti dell'unica personalità giuridica dello Stato, proiezione moderna del Sovrano.

Quest'ultima proprietà è stata almeno fino a tempi recenti, estranea alla figura di governo dei paesi anglofoni che hanno così ritenuto (dopo gli anni 70 soprattutto) di sottrarre alcune materie di rilevante interesse all'Amministrazione del momento ancorandole ad organi separati con propria legittimazione legislativa e politica.

Non possiamo trattenerci sulla visione pubblicistica, ad esempio, del grande Albert Dicey nel descrivere la natura dell'azione ammini-

strativa nel Regno Unito all'apogeo del suo splendore, ma essa è quasi incomparabile con la dottrina pubblica coeva francese o tedesca.

È qui rilevante perché è sul concetto per così dire diceiano di amministrazione come delegazione del Parlamento a legiferare per settori specifici che riposa l'idea di Autorità.

Nonostante l'estraneità perfino metodologica alla concezione della Costituzione repubblicana (lo Statuto albertino avrebbe ammesso più versatili soluzioni) le Autorità indipendenti si sono diffuse anche in Italia.

2.3. Le Autorità indipendenti rappresentano quindi un peculiare modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo di alcune funzioni e per un alto grado di competenza tecnica. L'indipendenza e la competenza tecnica sarebbero, si dice, strumentali allo svolgimento delle funzioni di regolazione o di controllo che le Autorità sono chiamate a compiere per la tutela degli interessi pubblici loro affidategli. Se ne predica una posizione di neutralità o, meglio, di equidistanza rispetto agli interessi in capo agli operatori del settore.

Sono dunque enti che non rispondono all'art. 95 Cost. trattandosi di organismi separati dell'Esecutivo¹⁵.

Le autorità indipendenti in Italia sono state create per rispondere, di volta in volta, ad esigenze diverse.

La genesi casistica, si riflette nelle leggi istitutive che anche ragionevolmente, non sono omogenee per struttura, funzioni, procedimenti, controlli e regime degli atti.

2.4. Le Autorità esercitano funzioni amministrative in senso proprio; funzioni normative di regolazione; funzioni para-giurisdizionali; funzioni di vigilanza e controllo; funzioni sanzionatorie; funzioni ausiliarie.

15 Nel sistema dell'Unione europea, le Autorità hanno un proprio spazio sistemico e ruolo di grande rilevanza, perché si crede che esse possano attuare i principi comunitari con minore influenza delle variazioni politiche del Consiglio europeo.

Vengono perciò riunite in due classi:

le autorità di settore (o di regolazione), che sono chiamate a regolare un determinato settore economico (come ad esempio la Consob, o le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità);

le autorità trasversali che operano attraversando diversi settori, al fine di salvaguardare interessi pubblici di portata generale (es. Antitrust, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali).

Rispetto alla loro "provvista" cioè alla nomina dei titolari dell'incarico, distinguiamo Autorità di designazione tendenzialmente parlamentare (tra cui figura l'Antitrust, il Garante per la protezione dei dati personali, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, i componenti dell'Agcom diversi dal presidente, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio-Upb) ed Autorità di designazione tendenzialmente governativa (come, ad esempio, la Consob, l'Anac, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti-Art, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente-Arera, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, il Presidente dell'Agcom, l'Anvur).

L'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013, che abbiamo ricordato per il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, stabilisce che i tre componenti del collegio siano nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari. E' una soluzione intermedia fra le due categorie, ma che pone il Garante nazionale nella classe delle autorità tendenzialmente governative.

T E R Z A P A R T E

(AZIONE E STRUTTURA DEL GARANTE NAZIONALE)

3.1. Data qualche linea sul sistema suppletivo introdotto nel nostro ordinamento dalle autorità indipendenti, vediamo ora di dare dettaglio al Garante nazionale.

Capovolgiamo l'uso comune di descrivere, prima l'ente e poi le sue attività (uso che pure ha una buona ragione metafisica) e muoviamo dalle attribuzioni.

Nello spirito della Costituzione, esse non sono da considerare come pura concessione di poteri di ispezione, di richiamo, di proposta, ma un vero debito di ufficio che l'Autorità deve alla Repubblica, a tutela del decoro civile e internazionale della Nazione; ma più basilaramente a tutela delle persone che versano in quella "privazione di libertà" che risuona nel nome del Garante.

Il presente assetto è conseguito ad un importante lavoro di consolidamento e di accreditamento che ha però prodotto una non lineare stratificazione.

3.2. Teniamoci al non breve articolo 7 del D.l. dicembre 2013 n. 146 convertito e più volte modificato. Esso dice del Garante nazionale che:

vigila affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedi-

menti dell’Autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

prende visione, previo consenso anche verbale dell’interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lett. b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l’amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l’emissione di un ordine di esibizione;

verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli artt. 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall’art. 14 t.u. di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all’art. 6, c. 3-bis, primo periodo, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

formula specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell’ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell’art. 35 l. 26 luglio 1975, n. 354. L’amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

formula specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lett. e). L’amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

tramette annualmente una relazione sull’attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell’interno e al Ministro della giustizia”.

3.3. Come la lettura mostra, l'attività del Garante è sempre più o meno strettamente legata alla privazione della libertà, concetto che è delineato dall'art. 4 del Protocollo opzionale ricordato, ove si tratta di "ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente su ordine di un'Autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo"¹⁶.

Riassumendo, le aree di privazione della libertà sono: la detenzione penale, la custodia da parte delle Forze di polizia, il trattenimento dei migranti irregolari, il ricovero in servizi psichiatrici di diagnosi e cura, la residenzialità in strutture sociosanitarie o assistenziali, tendenzialmente chiuse.

Al termine della visita, viene redatto un rapporto contenente osservazioni e raccomandazioni rivolte alle amministrazioni responsabili (i Ministeri della giustizia, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, della salute, e per quest'ultimi ai servizi sanitari).

I poteri di visita del Garante nazionale sono evidentemente serventi alla sua missione e le raccomandazioni che egli indirizza si costruiscono sugli esiti delle visite, sui fatti che esse hanno costatato valutati nella luce del diritto rilevante nel caso. Ciò permette sia di incidere sulle situazioni specifiche sia di sostenere una azione di adeguamento dell'attività amministrativa.

Attività ulteriore è svolta con i monitoraggi relativi all'intera procedura di un rimpatrio forzato, vale a dire dal momento in cui le persone vengono avvisate dell'imminente operazione, alla fase di volo fino alla consegna delle persone stesse alle autorità dello Stato di ritorno¹⁷.

16 Ancora un seminario del Sottocomitato per la prevenzione della tortura presso Alto Commissariato per i Diritti Umani (ONU) tenuto nell'estate 2024 ha analiticamente esaminato la portata di tale definizione. Per chi si è formato in un tempo in cui i soli trattenimenti di persone erano disposti con atto giudiziario (anche se anticipato dalle forze dell'ordine) o da disposizioni mediche, la molteplicità di titoli di trattenimento delle persone di natura amministrativa oggi esistente è un *novum* culturale, che ha del resto la sua giustificazione nei grandi mutamenti avvenuti nei movimenti delle genti.

17 Nel contesto dell'Unione europea il Garante nazionale è partner di Frontex, Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e ha avuto l'assegnazione di una progettualità, finanziata dall'Unione, nel contesto del Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami).

3.4. Abbiamo veduto che il Garante è propriamente un collegio di tre persone, peraltro non inquadrato in un ruolo amministrativo: sicché non potrebbe, da solo, fare gran cosa.

La legge istitutiva ed il regolamento sopravvenuto nel 2019 (DPCM 10 aprile 2019, n. 89) hanno perciò attribuito una dotazione di 25 unità tratte dal Ministero della giustizia, 1 dirigente, 9 funzionari, 15 assistenti.

Vuoi per l'urgenza dell'atto istitutivo vuoi per altre ragioni, il Garante, collegio e ufficio, si avvalgono di strutture e servizi del Ministero della giustizia. Tale collocazione appare oggi meno proporzionata alla natura e ai doveri dell'organo.

Mentre cerca di assicurare lo svolgimento dei propri compiti, il Garante dovrà perciò trovare un assetto più funzionale alla sua figura nazionale e internazionale.

Ad oggi, res sic se habent.

Parte III
Voci dall'Aula

Violenza di genere e crimini di odio, responsabilità e compiti della comunicazione. Creazione di una rete interforze e di scopo al fine di contrastare il fenomeno anche in ambito cyber

di Cristina Esposito, Pasquale D'Antonio,
Stefania Mazzotta, Giampaolo Loffredo, Moussa Mbodj*

ABSTRACT

La presente tesi si propone di analizzare due fenomeni complessi e interconnessi - la violenza di genere e i crimini d'odio - da una prospettiva multidisciplinare che ne evidenzia le radici profonde, le manifestazioni attuali e le strategie di contrasto.

La tesi si compone di cinque capitoli, sviluppati dai cinque membri del primo gruppo di lavoro del XL Corso di alta formazione.

In particolare, nel primo capitolo viene svolta un'indagine sulla violenza di genere, che, nel metterne in luce i tratti di indubitabile complessità, pone in rilievo l'esigenza di un approccio metodologico multidisciplinare, suscettibile di integrare profili di inquadramento propriamente giuridico con lo svolgimento di considerazioni in merito alle radici strutturali e culturali del fenomeno. In coerenza con tale impostazione di metodo, viene condotta un'analisi del percorso che conduce dalle opzioni politico-criminali insite nelle previsioni del Codice penale del 1930 fino all'approvazione del cd. Codice rosso (con la legge n. 69/219) e all'ipotesi di introduzione del delitto di femminicidio.

* Primo Dirigente di P.P. Cristina Esposito, Colonnello CC Pasquale D'Antonio, Vice Questore P.d.S. Stefania Mazzotta, Vice Questore P.d.S. Giampaolo Loffredo, Maggiore Genarmeria senegalese Moussa Mbodj

Nel secondo capitolo, la tesi si immerge nei crimini d'odio attraverso una prospettiva interdisciplinare, che si ripromette di indagare il fenomeno per comprenderlo, e dunque prevenirlo, oltre che contrastarlo, con gli strumenti di prevenzione penale predisposti dall'Ordinamento giuridico. Quello dei crimini d'odio è un preoccupante fenomeno culturale prima che giuridico, e come tale va affrontato. Si approcciano i concetti di "Male" e di "Odio", ripercorrendo secoli di pensiero filosofico; scoperte neuroscientifiche, nello specifico la scoperta dei cc.dd. neuroni specchio, posti alla base del concetto di empatia, per approfondire la criminogenesi dei crimini d'odio, meglio analizzata successivamente con la "Piramide dell'odio", elaborata nel 2016 dalla Commissione parlamentare "Jo Cox". Si indagano i concetti di "caratteristiche identitarie" e "indicatori di pregiudizio", per approdare – dopo la ricostruzione del quadro giuridico sovranazionale ed interno – alla individuazione dei caratteri comuni di tutti i crimini d'odio: la pluri-offensività, l'under-recording, l'under-reporting, ed il rischio di escalation.

Un capitolo centrale è dedicato alla responsabilità e ai compiti della comunicazione. Si esamina come i *media*, la pubblicità, le canzoni e la cronaca influenzino la percezione di genere e l'amplificazione dell'odio, sottolineandone il potenziale ruolo cruciale nella decostruzione degli stereotipi e nella promozione di un linguaggio inclusivo, in linea con i principi etici e le direttive internazionali.

Particolare attenzione è rivolta all'urgente necessità di creare una rete interforze e di scopo per un contrasto efficace di entrambi i fenomeni, sia nel mondo fisico che, con crescente urgenza, nell'ambito cyber.

Vengono esplorati modelli di collaborazione sinergica tra forze dell'ordine, istituzioni e società civile, evidenziando l'importanza di strumenti di coordinamento come l'OSCAD per prevenire, proteggere le vittime e perseguire i responsabili, anche nelle nuove forme di aggressione online.

Infine, la tesi allarga lo sguardo ad un'analisi comparativa delle strategie di prevenzione e risposta alla violenza di genere adottate in diversi contesti internazionali, offrendo spunti e buone pratiche per un approccio globale al problema.

L'obiettivo ultimo è dimostrare come solo un'azione congiunta e integrata, che riconosca il potere della comunicazione e la necessità di una cooperazione strutturata tra tutti gli attori coinvolti, possa efficacemente mitigare e contrastare questi fenomeni, promuovendo una società più giusta, sicura e inclusiva per tutti.

* * *

This paper aims to analyse two complex and interrelated phenomena such as gender-based violence and hate crimes from a multidisciplinary perspective that highlights their deep roots, current expressions and strategies for combating them.

It consists of five chapters, developed by the five members of the first working group of the XL Advanced Training Course.

In particular, the first chapter investigates gender-based violence and underscores its undeniable complexity, thus emphasizing the need for a multidisciplinary approach that combines legal frameworks with remarks concerning the structural and cultural roots of the phenomenon. In line with this methodological approach, analysis was focused on the path leading from the political-criminal options inherent in the provisions of the 1930 Penal Code to the provisions approved by Law No. 69/2019, i.e. the so-called Red Code, and the proposal to introduce the crime of femicide.

The second chapter addresses hate crimes from an interdisciplinary perspective aimed at studying the phenomenon in order to understand it and thus prevent it, as well as to combat it, using the criminal prevention tools provided by the legal system. Before being a legal phenomenon, hate crimes represent a worrying cultural phenomenon that must be addressed as such. The concepts of "Evil" and "Hate" are analysed by retracing centuries of philosophical thought and neuroscientific discoveries. Among the latter, specifically, the discover of the so-called mirror neurons, which underpin the concept of empathy, is used to explore the genesis of hate crimes, which is then further analysed using the "Pyramid of hate", developed in 2016 by the Jo Cox Parliamentary Commission. The research explores the concepts of "identity characteristics" and "prejudice indicators" and, after reconstructing the supranational and domestic legal framework, identi-

fies the common characteristics of all hate crimes, i.e. multi-offence nature, under-recording, under-reporting and the risk of escalation.

The central chapter is devoted to the responsibility and tasks of communication. It examines how the media, advertising, songs and new reports influence gender perception and the amplification of hatred, stressing their potentially crucial role in deconstructing stereotypes and promoting inclusive language, in line with ethical principles and international guidelines.

Special attention is paid to the urgent need to create an ad-hoc multiagency network to effectively combat both phenomena, both in the physical world and, with increasing urgency, in the cyber sphere.

The paper explores models of synergistic co-operation between law enforcement agencies, institutions and civil society, emphasizing the importance of coordination tools such as OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori) in preventing, protecting victims and prosecuting perpetrators, including in new forms of online attacks.

Finally, the paper broadens its scope to a comparative analysis of strategies for preventing and responding to gender-based violence adopted in different international contexts, offering insights and best practices for a comprehensive approach to the problem.

The ultimate goal is to demonstrate how only joint and integrated action, recognising the power of communication and the need for structured cooperation between all actors involved, can effectively mitigate and combat these phenomena, promoting a more unbiased, secure and inclusive society for all.

1. Violenza di genere: partire dalla complessità per comprendere e contrastare il fenomeno

Vice Questore P.d.S. Giampaolo Loffredo

Sommario: 1.1 L'importanza di un approccio multidisciplinare per la decifrazione di un fenomeno complesso. - 1.2 Breve *excursus* per l'individuazione di un perimetro definitorio sul piano giuridico. - 1.3 Trattati evolutivi nell'ordinamento giuridico italiano: dal "codice Rocco" al "codice rosso", fino all'ipotesi di introduzione del delitto di femminicidio.

1.1. *L'importanza di un approccio multidisciplinare per la decifrazione di un fenomeno complesso*

L'esigenza dell'individuazione di affidabili coordinate per l'interpretazione della violenza di genere è inscindibilmente correlata alla complessità del fenomeno, la cui decifrazione sembra richiedere un approccio multidisciplinare, attraverso la combinazione dei profili di inquadramento propriamente giuridico con lo svolgimento di considerazioni in merito alle sue radici strutturali e culturali nell'ambito del contesto sociale di riferimento.

La necessità di un approccio multidisciplinare al problema è, altresì, da porre in rilievo in considerazione della sua perdurante dimensione quantitativa¹, tanto più inquietante ove si consideri che, nel caso di specie, il potenziamento degli strumenti giuridici di contrasto si è finora rivelato utile, ma non ancora risolutivo ai fini dell'attenuazione di un fenomeno che è documentato fin dall'antichità, attraversando epoche e culture diverse², e che presenta oggi tratti di indubitabile peculiarità, nell'ambito di una società i cui caratteri di complessità appaiono sempre più accentuati.

1 Si consideri, ad esempio, come la diminuzione generalizzata degli omicidi volontari consumati in Italia negli ultimi vent'anni abbia riguardato in misura significativamente maggiore il genere maschile (<https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/omicidi-di-donne/>).

2 BOURDIEU, P., *Il dominio maschile*, Milano, Feltrinelli, 2024, pp. 17-18: "La forza dell'ordine maschile si misura dal fatto che non deve giustificarsi: la visione androcentrica si impone in quanto neutra e non ha bisogno di enunciarsi in discorsi miranti a legittimarla. L'ordine sociale funziona come un'immensa macchina simbolica tendente a ratificare il dominio maschile sul quale esso si fonda".

Il distendersi temporale degli epifenomeni della violenza di genere è anche la storia di una democrazia ancora incompiuta, di principi di libertà e uguaglianza infine solennemente enunciati, ma in origine ricondotti soltanto all'universo maschile e molto lentamente estesi alle donne.

Sovviene, in proposito, l'irriducibile dicotomia cui l'elaborazione di Carole Pateman significativamente mette capo: "la differenza sessuale è la differenza tra libertà e soggezione. Le donne non rappresentano una delle parti del contratto originario attraverso il quale gli uomini trasformano la propria libertà naturale nella sicurezza della libertà civile. Le donne sono l'oggetto del contratto. Il contratto (sessuale) è il mezzo attraverso il quale gli uomini trasformano il proprio diritto naturale sulle donne nella sicurezza del diritto civile patriarcale"³. La differenza tra contratto sociale e contratto sessuale segnerebbe, dunque, l'esclusione originaria delle donne dal patto da cui la società moderna trae fondamento, donde la loro riconduzione alla sola sfera delle relazioni familiari, subordinata al potere degli uomini.

Alla luce di una prospettiva complementare, appare degna di nota l'analisi di Silvia Federici, che ribalta l'immagine tradizionale della subordinazione della donna come residuo di rapporti sociali feudali, sottolineando come in età medievale la subordinazione della donna al potere maschile non le impedisse comunque di lavorare fuori casa, di avere un ruolo nella società e un certo controllo della propria sessualità e dell'attività riproduttiva. Di converso, a partire dal capitalismo moderno sarebbe stato costituito un sistema fondato, per un verso, sullo sfruttamento dei corpi maschili ai fini della *produzione* e, per altro verso, sull'appropriazione del lavoro *riproduttivo* femminile e sulla sua invisibilità economica e politica. L'accumulazione originaria comprenderebbe, dunque, *"una serie di fenomeni che sono assenti in Marx e che tuttavia sono stati estremamente importanti per l'accumulazione del capitale. Essi includono lo sviluppo di una nuova divisione sessuale del lavoro che assoggetta il lavoro delle donne e la loro funzione riproduttiva alla produzione della forza-lavoro; la costruzione di un nuovo ordine patriarcale basato sull'esclusione delle donne dal lavoro salariato e sulla loro subordina-*

3 PATEMAN, C., *Il contratto sessuale. I fondamenti nascosti della società moderna*, Bergamo, Moretti & Vitali, 2015, p. 35.

zione agli uomini; la meccanizzazione del corpo proletario e la sua trasformazione, nel caso delle donne, in una macchina per la produzione di nuovi lavoratori”⁴. La separazione netta delle sfere della produzione e della riproduzione e il totale assoggettamento del corpo della donna e della sua attività all’autorità maschile sarebbero dunque promananti dalla sistematica azione di controllo e asservimento generale dei corpi maschili e femminili al sistema della produzione, di cui l’attività di riproduzione della forza-lavoro ha, senza dubbio, costituito un pilastro fondamentale.

La rigidità di tale separazione, sedimentata nel tempo attraverso la diffusione di modelli e pratiche sociali avrebbe contribuito a corroborare la costruzione di una sorta di ontologia naturale, tuttora radicata nell’attuale contesto sociale.

Al riguardo, si consideri il decisivo contributo teorico di Pierre Bourdieu, che introduce il concetto di “violenza simbolica”⁵, posto in relazione all’esercizio del potere, sulla base di invarianti transtoriche nel rapporto tra i generi, alla cui stregua è dato rilevare – in termini opposti rispetto all’impostazione di Federici – la straordinaria autonomia delle strutture sessuali in rapporto alle strutture economiche, delle strutture di riproduzione in rapporto ai modi di produzione⁶. In particolare, la struttura sociale e le pratiche culturali avrebbero contribuito, nel tempo, a naturalizzare il dominio maschile, anche in forme sottili e quasi invisibili, rafforzando una gerarchia sociale basata sul genere. In tale prospettiva, la violenza non si manifesterebbe soltanto come un atto “fisico”, bensì come l’effetto di strutture di potere che permeano la società attraverso pratiche socio-culturali quotidiane, al

4 FEDERICI, S., *Calibano e la strega. Le donne, il corpo e l’accumulazione originaria*, Milano, Udine, Mimesis, 2020, p. 19. Cfr., altresì, pp. 165-167, ove l’Autrice si sofferma sull’importanza assunta dall’asservimento delle donne alla forza-lavoro maschile nell’ambito dello sviluppo capitalistico, sottolineando come “i lavoratori maschi siano stati spesso complici in questo processo, poiché hanno cercato di mantenere il loro potere rispetto al capitale svalutando e disciplinando le donne” e nondimeno pagando il prezzo “dell’autoalienazione e della “disaccumulazione originaria” del loro potere individuale e collettivo” (p. 167).

5 BOURDIEU, P., *Il dominio maschile*, cit., p. 45: “la violenza simbolica si istituisce tramite l’adesione che il dominato non può non accordare al dominante (quindi al dominio) quando, per pensarlo e per pensarsi, o meglio, per pensare il suo rapporto con il dominante, dispone soltanto di strumenti di conoscenza che ha in comune con lui e che, essendo semplicemente la forma incorporata del rapporto di dominio, fanno apparire questo rapporto come naturale”.

6 PERROT, M., *Sul libro di Pierre Bourdieu, Il dominio maschile*, in VACCARO, S. (a cura di), *Violenza di genere. Saperi contro*, Milano, Udine, Mimesis, 2016, p. 148.

punto che “essendo tutti inseriti, uomini e donne, nell’oggetto che ci sforziamo di cogliere, abbiamo incorporato, sotto forma di schemi inconsci di percezione e di valutazione, le strutture storiche dell’ordine maschile”⁷. Tutti noi rischiamo, quindi, di ricorrere, finanche soltanto nel pensare il dominio maschile, “a modi di pensiero che sono essi stessi il prodotto di tale dominio”⁸.

Si tratterebbe, dunque, di una costruzione storica e culturale suscettibile di giustificare e perpetuare disuguaglianze e violenze, nella quale la donna – seguendo una celebre suggestione di Simone de Beauvoir – è concepita come “altro” rispetto all’uomo, in quanto soggetto costruito in opposizione rispetto a un modello maschile predefinito: “Lei è soltanto ciò che l’uomo decide che sia; così viene qualificata “il sesso”, intendendo che la donna appare essenzialmente al maschio un essere sessuato: la donna per lui è sesso, dunque lo è in senso assoluto. La donna si determina e si differenzia in relazione all’uomo e non l’uomo in relazione a lei: è l’inessenziale di fronte all’essenziale. Egli è il Soggetto, l’Assoluto: lei è l’Altro”⁹.

Il campo di analisi può, peraltro, essere ampliato alla stregua di un approccio intersezionale. Si pensi, al riguardo, alle teorizzazioni di bell hooks¹⁰ e Kimberlé Crenshaw¹¹, che sottolineano come le identità sociali – genere, razza, classe etc. – interagiscano in modo complesso per determinare esperienze di dominazione o privilegio. Donde l’esigenza di contestualizzare l’esperienza della violenza e della discriminazione nelle intersezioni di oppressioni multiple. In tale orizzonte di senso, la violenza di genere non dovrebbe essere intesa come un fenomeno monodimensionale, bensì interpretata nell’ambito dell’intero novero delle fenomenologie sociali discriminatorie.

Al di là dei molteplici, differenti angoli visuali dai quali muovere per la decifrazione del tema in argomento, emerge, alla luce dei dianozi richiamati contribuiti di pensiero, come la violenza di genere costitui-

7 BOURDIEU, P., *Il dominio maschile*, cit., p. 13.

8 *Ibidem*.

9 DE BEAUVOIR, S., *Il secondo sesso*, Padova, Il Saggiatore, 2019, pp. 21-23.

10 Si tratta di uno pseudonimo che l’Autrice ha ritenuto di indicare con lettere minuscole.

11 NOCENZI, M., *La violenza di genere in una prospettiva sociologica*, in GIANTURCO, G., BRANCATO, G. (a cura di), *Oltre gli stereotipi sulla violenza di genere. Approcci, teorie e ricerche*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2022, p. 42 ss.

sca il risultato di dinamiche sistemiche in cui le strutture del potere, le norme sociali e le pratiche culturali hanno, nel tempo, interagito per generare e perpetuare un sistema improntato al dominio maschile e, dunque, a profondi tratti di disuguaglianza. Una storia che richiede d'essere invertita, innanzitutto sul piano culturale, nell'effettiva direzione della parità e dell'uguaglianza.

Anche per tale ragione si ritiene che soltanto un approccio multidisciplinare consenta di sviluppare strategie di intervento e prevenzione in grado di affrontare in maniera complessiva il fenomeno, sia sul piano normativo, sia su quello socio-culturale.

1.2 *Breve excursus per l'individuazione di un perimetro definitorio sul piano giuridico*

Con particolare riguardo al piano giuridico, appare preliminarmente necessario procedere a una ricostruzione del piano definitorio della violenza di genere, seguendo una traccia temporale di progressivo affinamento della sensibilità percettiva del fenomeno e del suo conseguente riconoscimento, innanzitutto sotto il profilo culturale.

Si ritiene, in proposito, di poter prendere le mosse dagli anni Sessanta nel Novecento e, segnatamente, dalla Risoluzione 1921 del 1963 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che nel porre in rilievo come in diversi campi sia ancora presente *“una notevole discriminazione ai danni delle donne”*, assegna alla Commissione sulla condizione della donna il compito di elaborare il testo della Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne, poi adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 2263 del 1967. La predetta Dichiarazione, all'art. 1, denuncia la discriminazione contro le donne come *“essenzialmente ingiusta e un'offesa per i diritti umani”*. Di particolare rilevanza è anche l'art. 3, ai sensi del quale gli Stati sono chiamati a mettere in atto non solo strumenti normativi, ma anche *“tutte le misure necessarie [...] al fine di eradicare i pregiudizi e abolire le pratiche tradizionali, o di qualsiasi altro tipo, che siano basate sull'idea dell'inferiorità della donna”*.

Nel 1975, “anno internazionale della donna” viene organizzata

a Città del Messico la prima Conferenza mondiale sulla condizione della donna, il cui notevole successo induce l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a proclamare il Decennio (1975-1985) delle Nazioni Unite per la Donna, allo scopo di concentrare il dibattito e gli sforzi degli Stati e delle organizzazioni internazionali sul tema della promozione dei diritti della donna, secondo tre direttrici fondamentali: piena uguaglianza fra i sessi ed eliminazione delle discriminazioni sessuali; integrazione e piena partecipazione delle donne allo sviluppo; maggiore contributo delle donne nel rafforzamento della pace.

Il dibattito che ne scaturisce conduce, quindi, all'elaborazione della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979, con la Risoluzione 34/180, che entra in vigore il 3 settembre 1981. Si tratta, questa volta, di un documento di natura vincolante, che affronta il tema della discriminazione contro le donne in tutti gli aspetti della società, conferendo particolare importanza non solo all'uguaglianza sostanziale, ma anche a una piena ed equa partecipazione delle donne allo sviluppo economico e sociale della società, eliminando gli ostacoli, quali povertà, guerra e stereotipi di genere, che solitamente si frappongono al raggiungimento di tale obiettivo.

L'importanza conferita alle cause sociali della discriminazione contro le donne è il risultato del contributo fornito specialmente dai Paesi in via di sviluppo nel corso della Conferenza di Città del Messico e nei lavori preparatori della Convenzione.

L'art.1 della Convenzione definisce il concetto di discriminazione contro le donne come "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo".

La Convenzione pone, altresì, in rilievo gli obiettivi e le misure specifiche per la creazione di una società nella quale le donne godano

della piena uguaglianza e quindi della piena realizzazione dei diritti garantiti a tutti gli individui¹².

Ulteriore impulso al contrasto della violenza di genere giunge dalla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993, che costituisce altresì un importante punto di riferimento sotto il profilo del processo definitorio del fenomeno in analisi: *“Ai fini della presente Dichiarazione l'espressione “violenza contro le donne” significa ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata”* (art. 1).

La Conferenza mondiale di Pechino, tenutasi dal 4 al 15 settembre 1995, segna il passaggio dalle politiche della parità alla consapevolezza che per raggiungere l'uguaglianza di diritti e di condizione è necessario riconoscere e valorizzare l'esperienza, la cultura e i valori di cui le donne sono portatrici, alla stregua di tre concetti-chiave: differenza (valutare le reali condizioni di vita delle donne e degli uomini, nella consapevolezza della loro diversità); *empowerment* (conferire au-

12 Dal diritto al lavoro ai diritti nel lavoro (art. 11), dai diritti relativi alla salute e alla pianificazione familiare (art. 12) all'uguaglianza di fronte alla legge (art. 15), nella famiglia e nel matrimonio (art. 16), nell'educazione e nell'istruzione (artt. 5 e 10), nella partecipazione alla vita politica (artt. 7 e 8), nello sport, nell'accesso al credito (art. 13), nella concessione o perdita della nazionalità (art. 9). Ai sensi dell'art. 2, gli Stati parte della Convenzione si impegnano non solo a eliminare la discriminazione derivante dal corpus normativo nazionale, ma anche quella praticata da “persone, enti e organizzazioni di ogni tipo”, nonché a prendere ogni misura adeguata per modificare costumi e pratiche consuetudinarie discriminatorie. Ciò rappresenta un elemento di grande importanza nel panorama del diritto internazionale dei diritti umani, in quanto lo Stato diventa giuridicamente responsabile non solo delle misure che mette in atto (obblighi positivi) o che si astiene dal mettere in atto (obblighi negativi) al fine di prevenire una discriminazione nei confronti delle donne; ma anche delle discriminazioni perpetrate da individui e organizzazioni oppure frutto di particolari tradizioni o pratiche culturali. Lo Stato è quindi chiamato a intervenire nei casi in cui elementi che solitamente rientrano nella sfera privata (si pensi al credo religioso o all'appartenenza a un gruppo etnico) non consentano il pieno godimento dei diritti della donna. Di fondamentale importanza per l'attuazione e il funzionamento della Convenzione è il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna, istituito all'art. 17. Le funzioni principali del Comitato sono specificate agli artt. 18 e 21, concernenti rispettivamente l'analisi dei rapporti da parte dei Paesi sullo stato di attuazione della Convenzione e la formulazione di suggerimenti e raccomandazioni in merito a questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione.

torità e potere alle donne, nella famiglia, nella società, nella politica); *mainstreaming* (promuovere una prospettiva di genere nelle pratiche istituzionali e di governo).

Dimensione di decisiva centralità assume poi la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica dell'11 maggio 2011 (cd. Convenzione di Istanbul), che distingue, all'art. 3:

la "violenza nei confronti delle donne", intesa come "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";

la "violenza domestica", che 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";

la "violenza contro le donne basata sul genere", che comprende "qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato".

A tali definizioni il testo della Convenzione perviene riconoscendo significativamente, nel Preambolo, alcuni di quegli elementi di decifrazione della complessità del fenomeno dei quali si è fatta menzione dianzi, che attengono, in tutta evidenza, al piano delle sue radici strutturali e socio-culturali: *"la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione"*. Ne consegue il riconoscimento, sempre nel Preambolo della Convenzione, della *"natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere"*, considerando la medesima *"uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini"*. Donde, l'aspirazione *"a creare un'Europa libera dalla violenza contro*

le donne e dalla violenza domestica”, sulla base di quattro pilastri: prevenzione della violenza; protezione della vittima; punizione dell’autore di violenza; politiche integrate.

Il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica della Convenzione di Istanbul con la legge 27 giugno 2013, n. 77. Per l’Unione europea la Convenzione è entrata in vigore il 1° ottobre 2023, a seguito di una lunga e complessa procedura, completata con il deposito di due strumenti di approvazione il 28 giugno 2023.

L’adesione dell’Unione europea sottopone, peraltro, l’Unione stessa alla valutazione del GREVIO (il Gruppo di esperti indipendenti istituito dalla Convenzione di Istanbul con il compito di vigilare e valutare, attraverso rapporti periodici forniti dagli Stati, le misure adottate dalle parti contraenti ai fini dell’applicazione della Convenzione).

La direttiva UE 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, adottata il 14 maggio 2024, si inserisce proprio in un contesto di rafforzamento dell’impegno europeo nella tutela dei diritti fondamentali, in stretta coerenza con i principi e gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Istanbul, prevedendo, tra le altre misure, la criminalizzazione di specifiche condotte (mutilazioni genitali femminili; matrimonio forzato; condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato; *stalking online*; molestie *online*; istigazione alla violenza o all’odio *online*) e l’obbligo per gli Stati membri di garantire adeguati servizi di supporto alle vittime, la formazione degli operatori e la raccolta sistematica di dati statistici. Si tratta di un insieme di disposizioni che rispecchia e concretizza, in ambito sovranazionale, il paradigma preventivo e integrato già delineato dalla Convenzione di Istanbul, che richiede agli Stati firmatari di agire sui richiamati quattro pilastri fondamentali.

Anche la direttiva UE 2024/1385 costituisce un importante punto di riferimento sul piano definitorio¹³, chiarendo che:

“violenza contro le donne” è “qualsiasi atto di violenza di genere

13 Precedentemente la Direttiva UE n. 2012/29, recante “Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato”, aveva definito la violenza di genere come “la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza

perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché donne, ragazze o bambine, o che colpisce le donne, le ragazze o le bambine in modo sproporzionato, che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata”;

“violenza domestica” è “qualsiasi atto di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, consumato all’interno della famiglia o del nucleo familiare, indipendentemente dai legami familiari biologici o giuridici, tra coniugi o partner o tra ex coniugi o partner, a prescindere che l’autore di tali atti conviva o abbia convissuto con la vittima”.

Inoltre, appare significativo come la direttiva acceda esplicitamente a una prospettiva di carattere intersezionale, sottolineando l’esigenza di una *“assistenza mirata alle vittime con esigenze intersezionali e ai gruppi a rischio”* (art. 33), sulla base del convincimento che *“la violenza contro le donne e la violenza domestica possono essere ancor più gravi quando si intersecano con la discriminazione fondata sul sesso in combinazione con altri motivi di discriminazione”* e che *“il rischio di subire violenza di genere è ancora maggiore per le persone colpite da discriminazione intersezionale”*¹⁴.

Gli Stati membri dovranno adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 14 giugno 2027.

Tratti evolutivi nell’ordinamento giuridico italiano: dal “codice Rocco” al “codice rosso”, fino all’ipotesi di introduzione del delitto di femminicidio

di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l’aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti «reati d’onore» (cfr. considerando n. 17).

¹⁴ Cfr. considerando n. (6) e (71).

Ancorché improntato a canoni di apparente neutralità e oggettività, propri dell'indirizzo tecnico-giuridico¹⁵, al quale, in tutta evidenza, è ispirato, il codice penale del 1930 lascia, invero, emergere la natura autoritaria delle sottese opzioni politico-criminali, soprattutto nella parte speciale.

Non appare, al riguardo, necessario richiamare gli abrogati delitti contro l'integrità e sanità della stirpe. Si pensi, invece, alla collocazione sistematica dei delitti contro la personalità dello Stato, posti all'apice della gerarchia valoriale del codice, segnando il primato della difesa dello Stato sull'individuo e così ribaltando uno dei pilastri della tradizione liberale, cioè il primato della persona.

Ovvero, ancora, in relazione all'oggetto precipuo della presente indagine, si consideri la collocazione dei delitti di "violenza carnale" (art. 519 c.p.) e "atti di libidine violenti" (art. 521 c.p.) in un titolo dedicato ai reati contro la morale e il buon costume, riconducendo così la tutela della libertà sessuale dell'individuo a una dimensione di mero riflesso dell'interesse pubblico. Soltanto con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, tali delitti, unificati nel reato di "violenza sessuale" (art. 609-bis c.p.) – con una formulazione della fattispecie non improntata, tuttavia, in modo adeguato al principio di determinatezza¹⁶ – avrebbero trovato collocazione sistematica fra i delitti contro la persona. Si consideri,

15 Informato "all'idea anti-illuministica che il diritto è un mondo naturale indipendente dalle nostre teorie e alla rinuncia al ruolo normativo, critico e progettuale della scienza penalistica che fu proprio della Scuola classica da Beccaria a Carrara" (cfr. FERRAJOLI, L., *Crisi della legalità e diritto penale minimo*, in CURI, U., PALOMBARINI, G. (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, Donzelli Editore, 2002, p. 17, ove si sottolinea, altresì, la perdurante attualità di tale impostazione teorica: una "cultura penalistica, che assiste passivamente allo scempio del diritto penale, oscillando tra la rassegnazione lamentosa e l'accettazione realistica e mascherando come «scientifico» e «disincantato» il proprio ruolo contemplativo dell'esistente e con esso la propria inettitudine e connivenza").

16 Il riferimento è al significato controverso da attribuire agli "atti sessuali", ampiamente dibattuto in dottrina e in giurisprudenza. Con riguardo, invece, ai tratti generali del principio di determinatezza nel diritto penale, cfr. PALAZZO, F., *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, CEDAM, 1979, p. 89. Sull'importanza del principio di determinatezza nel pensiero di Anselm Feuerbach, soprattutto nella prospettiva d'una fondazione teleologica del principio, cfr. MOCCIA, S., *Il diritto penale tra essere e valore*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, pp. 47-52 e p.123. Tale impostazione è stata, anche recentemente, ribadita dalla Corte costituzionale: cfr. sentenze n. 54/2024 e n. 98/2021, ove si sottolinea come dal principio di determinatezza (corollario del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost.), derivi un imperativo rivolto al legislatore di "formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intelligibilità dei termini impiegati".

ancora, l'art. 559 c.p., che puniva con la reclusione fino a un anno la condotta della "moglie adultera" (fino a due anni nel caso di relazione adulterina): norma che sarebbe poi stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 126 del 1968 e n. 147 del 1969, per contrasto con l'art. 29 della Costituzione, che riconosce l'egualianza morale e giuridica dei coniugi.

Sembra, allora, preferibile riportarsi, sul piano del metodo, alle indicazioni della dottrina che esclude la possibilità di confinare il dato giuridico-positivo in uno spazio tecnico isolato¹⁷, apparentemente estraneo a modelli ideologici e a valutazioni di politica criminale¹⁸, assegnando invece posizione di centralità alla tensione fra essere e dover essere, che soltanto appare suscettibile di dare compiutamente conto della realtà giuridica¹⁹. Donde il superamento della contrapposizione tra politica criminale e diritto penale, propria della definizione lisztiana²⁰, e il conseguente riconoscimento dell'unità sistematica tra politica criminale e diritto penale²¹.

Con riferimento alla violenza di genere, il percorso che conduce dalle opzioni politico-criminali insite nelle previsioni del codice del 1930 al nuovo "volto" costituzionale dell'illecito penale²², fino alla tra-

17 MOCCIA, S., *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 23.

18 Per una critica all'indirizzo tecnico-giuridico, v. BRICOLA F., *Teoria generale del reato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIX, Torino 1973, p. 7 ss., ove si respinge la falsa apparenza di neutralità "di cui l'indirizzo tecnico giuridico ha voluto circondare il proprio metodo" (p.11).

19 FORNASARI, G., *Il principio di inesigibilità nel diritto penale*, Padova, CEDAM, 1990, p. 236, ove si sottolinea che, al contrario, "anche una norma modellata sulle sole ragioni dell'essere, senza il filtro di un presupposto dover essere, finisce paradossalmente – ma non si tratta di un paradosso sorprendente – per affossare l'effettiva possibilità di dare rilevanza alle autentiche esigenze della realtà fattuale".

20 ROXIN, C., *Politica criminale e sistema del diritto penale* (1970), in *Id. Politica criminale e sistema del diritto penale. Saggi di teoria del reato*, a cura di MOCCIA, S., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998, p. 37 e ss.

21 ROXIN, C., op. ult. cit., p. 46.

22 La posizione di preminenza della Costituzione sulle altre fonti ha come conseguenza necessaria che le disposizioni, i programmi, i principi costituzionali diano all'intero ordinamento giuridico un determinato "volto", sì che l'ordinamento sia imprescindibilmente armonizzato e uniformato proprio a quelle disposizioni, a quei programmi, a quei principi: se così non fosse, infatti, entrerebbe in contraddizione con se stesso, con l'inevitabile conseguenza di disgregare il consenso dei consociati e perdere, nello stesso tempo, efficienza e, soprattutto, razionalità. La Costituzione conferisce pertanto un "volto" anche all'illecito penale ed è ai principi che tracciano tale "volto" che il sistema del diritto penale deve essere teleologicamente orientato. Sul punto, cfr. BRICOLA, F., op. ult. cit., pp. 14 e 92. Da altra prospettiva, v. DONINI, M., *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, CE-

duzione normativa, nell'ordinamento giuridico italiano, degli obiettivi formulati nella Convenzione di Istanbul e, infine, all'introduzione del cd. codice rosso (con la legge 19 luglio 2019, n. 69), per un verso, costituisce il segno di un progressivo incremento della sensibilità sociale e politica in relazione al fenomeno – e alla correlata esigenza di protezione delle vittime – ma, per altro verso, si iscrive prevalentemente nel contesto di una legislazione emergenziale²³ che, per sua natura, sembra porsi agli antipodi rispetto alla consapevolezza della necessità di un approccio sistematico, accompagnato da un effettivo cambiamento socio-culturale²⁴.

DAM, 1996, ove si sostiene che la sistematica teleologico-costituzionale del reato avrebbe trasformato la teoria del reato in una astratta filosofia razionale, distante dalla realtà del sistema vigente, basandosi su opzioni ideologiche aprioristiche, precomprensioni, non già deduzioni dai principi costituzionali: la teoria del reato dovrebbe, al contrario, astrarre – con metodo induttivo – i principi generali che informano “*l’opera collettiva di legislatore, dottrina e giurisprudenza*” (p. 10), sì che i principi costituzionali possano essere valutati soltanto nella loro recezione attuale da parte del sistema “collettivo”.

23 Non si tratta, certo, di una novità nel contesto dell’attuale fisionomia ipertrofica del diritto penale, che sovente trae nutrimento proprio dalla legislazione simbolica dell’emergenza. In proposito, cfr. MOCCIA, S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, seconda edizione, 1997, ove si pone in rilievo, alla stregua di una sistematica teleologica del reato ispirata all’elaborazione teorica di Roxin, la dimensione di senso dell’efficienza simbolica dei valori costituzionali, che conduce a un diritto penale improntato al principio di *extrema ratio*, in contrapposizione con le prospettive irrazionalistiche del simbolismo efficientista, di cui costituisce chiara espressione la legislazione emergenziale: “*una legislazione ed una prassi ispirate ad un eccesso di disinvoltato empirismo, espressivo di una valorizzazione del pragmatismo (tecnicistico) di tipo post-moderno, poco attento al momento assiologico di derivazione normativo-costituzionale, reca con sé il duplice rischio di creare confusione dal punto di vista dell’assetto ordinamentale, con il noto corollario dell’inefficienza e, inoltre, di trascurare l’aspetto delle garanzie, con grave pregiudizio anche dei diritti fondamentali*” (p. 24).

24 LORENZETTI, A., *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, in PEZZINI, B., LORENZETTI, A. (a cura di), *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, Giappichelli Editore, 2020, p. 56. Emblematici, in tal senso: il 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*”, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38; il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*”, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119. Nei termini, invece, di una sempre maggiore sensibilità istituzionale nei confronti del fenomeno in argomento è la legge n. 12 del 2023, che prevede l’istituzione di una Commissione bicamerale d’inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (la Commissione si è costituita nella seduta del 26 luglio 2023).

La legge n. 69 del 2019 è volta a: rafforzare la tutela processuale delle vittime di reati violenti; introdurre alcune nuove fattispecie penali nel codice penale (tra cui i delitti di: deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso²⁵; diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti²⁶; costrizione o induzione al matrimonio²⁷); aumentare le pene previste per i reati che più frequentemente sono commessi contro vittime di genere femminile (maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale).

Con riferimento al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), la legge n. 69 del 2019 prevede una fattispecie aggravata speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto è commesso in presenza o in danno di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi. Inoltre, il minore che assiste ai maltrattamenti viene considerato sempre come persona offesa dal reato. Infine, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi viene inserito nell'elenco dei delitti che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di misure

25 La legge n. 69 del 2019 introduce il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso all'art. 583-*quinquies* c.p., prevedendo la pena della reclusione da 8 a 14 anni. Contestualmente, è stato abrogato il reato di lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4, c.p., che puniva con la reclusione da 6 a 12 anni le lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del viso. Quando dalla commissione di tale delitto consegue l'omicidio si prevede la pena dell'ergastolo. La riforma inserisce, inoltre, questo nuovo delitto nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato.

26 Il delitto di diffusione illecita di immagini o video "*sessualmente espliciti*" senza il consenso delle persone rappresentate (cd. *revenge porn*) viene inserito all'art. 612-*ter* c.p. dopo il delitto di *stalking* ed è punito con la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro; la pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta al fine di recare nocumento agli interessati. La fattispecie è aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici. Sul piano della tecnica di redazione, deve essere purtroppo evidenziato l'uso di formule, ancora un volta, non improntate al principio di determinatezza. La giurisprudenza, riprendendo il paradigma "anatomico-culturale" relativo all'interpretazione della controversa locuzione "atti sessuali", di cui all'art. 609-bis, ha chiarito che "*ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 612-ter cod. pen., la diffusione illecita di contenuti sessualmente espliciti può avere ad oggetto immagini o video che ritraggano atti sessuali ovvero organi genitali ovvero anche altre parti erogene del corpo umano, come i seni o i glutei, nudi o in condizioni e contesto tali da evocare la sessualità*" (Cass. pen., Sez. V, sent. n. 14927/2023).

27 Il delitto di costrizione o induzione al matrimonio viene inserito all'art. 558-bis c.p. ed è punito con la reclusione da 1 a 5 anni. La fattispecie è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori e si procede anche quando il fatto è commesso all'estero da, o in danno di, un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia.

di prevenzione, tra le quali è inserita la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere. Sempre con riferimento al delitto di maltrattamenti, deve osservarsi che la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione introdotta dalla legge n. 69 del 2019 al terzo comma dell'art. 577, "*nella parte in cui vieta al giudice di ritenere prevalenti le circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, primo comma, numero 2), e 62-bis cod. pen.*"²⁸, rispetto all'aggravante dei rapporti familiari tra autore e vittima dell'omicidio, per contrasto con i principi di parità di trattamento di fronte alla legge, di proporzionalità e individualizzazione della pena sanciti dagli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Per il delitto di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.) è previsto un aumento della pena, mentre per i delitti di violenza sessuale (artt. 609-*bis* e ss. c.p.), oltre all'inasprimento sanzionatorio, viene previsto l'ampliamento del termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (dodici mesi). La legge, inoltre, rimodula e inasprisce le aggravanti quando la violenza sessuale è commessa in danno di minore.

Per il delitto di atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.) viene prevista un'aggravante (pena aumentata fino a un terzo) quando gli atti siano commessi con minori di anni 14 in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi. Tale delitto diviene inoltre procedibile d'ufficio.

Infine, con una modifica all'art. 165 c.p., la legge prevede che la concessione della sospensione condizionale della pena per i delitti di violenza domestica e di genere sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

Per quanto riguarda la procedura penale, sono state apportate modifiche volte a velocizzare l'instaurazione del procedimento penale per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime.

28 Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2023.

A tal fine, la legge prevede, a fronte di notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere che la polizia giudiziaria, acquisita la notizia di reato, riferisca immediatamente (non già “senza ritardo”) al pubblico ministero, anche in forma orale; alla comunicazione orale seguirà, senza ritardo, quella scritta. Il pubblico ministero, entro tre giorni dall’iscrizione della notizia di reato, assume informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato²⁹; tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell’interesse della persona offesa. La polizia giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal p.m. e pone, sempre senza ritardo, a disposizione del p.m. la documentazione delle attività svolte³⁰.

Viene, inoltre, prevista l’attivazione di specifici corsi di formazione per il personale della Polizia di Stato, dell’Arma dei carabinieri e della Polizia penitenziaria che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere.

29 Al riguardo, la successiva legge n. 122 del 2023 prevede che, qualora il p.m. non abbia rispettato il suddetto termine, il procuratore della Repubblica possa revocare l’assegnazione del procedimento al magistrato designato ed assumere senza ritardo le informazioni dalla persona offesa o da chi ha presentato denuncia direttamente o mediante assegnazione a un altro magistrato dell’ufficio.

30 Con ulteriori interventi sul codice di procedura penale la legge, tra l’altro: introduce l’obbligo per il giudice di penale – se sono in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all’affidamento di minori o relative alla responsabilità genitoriale – di trasmettere senza ritardo al giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere; modifica la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (cd. braccialetto elettronico); prevede una serie di obblighi di comunicazione alla persona offesa da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore relativi all’adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell’allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell’indagato.

In chiave di rafforzamento del cd. codice rosso, è la successiva legge n. 168 del 2023³¹.

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo, emerge, invero,

31 In particolare, la legge: interviene sulla misura di prevenzione dell'ammonimento del questore, estendendolo ai casi in cui vengano in rilievo fatti riconducibili ai reati di violenza privata, di minaccia aggravata, di atti persecutori, di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, di violazione di domicilio e di danneggiamento; - prevede che il prefetto possa adottare, a determinate condizioni, misure di vigilanza dinamica, nel caso di rischio di commissione di reati riguardanti la violenza di genere o domestica; - interviene sulla definizione di violenza domestica, inserendovi anche la cd. "violenza assistita", ovvero quella commessa alla presenza di minori; - prevede un aumento di pena (fino a 1/3) per alcuni reati, se chi li ha commessi, nell'ambito di violenza domestica, era già ammonito e, in tali casi, la procedibilità è sempre d'ufficio; - potenzia le misure di prevenzione, apportando alcune modifiche al codice antimafia, da un lato, attraverso la possibilità di estendere le misure di prevenzione personali anche ai soggetti indiziati di alcuni gravi reati che ricorrono nell'ambito dei fenomeni della violenza di genere e della violenza domestica e, dall'altro, intervenendo sulla misura della sorveglianza speciale, sì che l'applicazione ai sorvegliati speciali, previo il loro consenso, di modalità di controllo elettronico (cd. "braccialetto elettronico") richieda solo la verifica di fattibilità tecnica; - prevede una trattazione spedita dei procedimenti nella fase cautelare nei casi di delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi, violenza sessuale e atti persecutori; - stabilisce, da un lato, la predisposizione di apposite linee guida per la formazione degli operatori che entrano in contatto con le donne vittime di violenza e, dall'altro, che nelle linee programmatiche che il Ministro della giustizia propone alla Scuola superiore della magistratura siano inserite iniziative formative in materia di violenza contro le donne e violenza domestica; - modifica la pena prevista dall'art. 387-bis c.p. per la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, aumentando il massimo edittale a tre anni e sei mesi ed estende tale pena anche alla violazione degli ordini di protezione contro gli abusi familiari civilistici; - prevede la possibilità dell'arresto in flagranza differita nei casi di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di maltrattamenti contro familiari e conviventi, nonché di atti persecutori; - consente al pubblico ministero di disporre, con decreto motivato, l'allontanamento urgente dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, nei confronti della persona gravemente indiziata di taluno dei delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.), maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), lesioni (art. 582 c.p.), limitatamente ad alcune ipotesi aggravate e atti persecutori (art. 612-bis c.p.) o di altro delitto, consumato o tentato, commesso con minaccia o violenza alla persona per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni, ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità fisica della persona offesa, e non sia possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice; prevede l'applicazione della misura cautelare in carcere nel caso di manomissione dei mezzi elettronici di controllo; - modifica l'art. 165 c.p., stabilendo che ai fini della concessione della sospensione condizionale della pena non sia sufficiente la mera partecipazione a percorsi di recupero, ma occorra che tali percorsi siano superati con esito favorevole.

un'amplissima costellazione di fattispecie potenzialmente riconducibili alla violenza di genere: un cospicuo novero di disposizioni, che comprende reati già presenti nel codice penale, reinterpretrati progressivamente in chiave di maggior tutela della persona offesa, a fianco a disposizioni di più recente introduzione. Si tratta di illeciti penali che costituiscono espressione di violenza di natura *sessuale* (art. 609-*bis* c.p., violenza sessuale; art. 609-*octies* c.p., violenza sessuale di gruppo; art. 609-*quater* c.p., atti sessuali con minorenne³²), *fisica* (art. 575 c.p., omicidio; art. 660 c.p., molestia o disturbo alle persone; art. 581 c.p., percosse; art. 582 c.p., lesioni personali; art. 605 c.p., sequestro di persona; art. 610 c.p., violenza privata; art. 616, violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza; art. 617, cognizione, interruzione o impedimento illeciti di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche; art. 617-*bis*, installazione di apparecchiature atte a intercettare o impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche; art. 614 c.p., violazione di domicilio; art. 572 c.p., maltrattamenti contro familiari e conviventi; art. 583-*bis*, mutilazioni genitali femminili³³; art. 583 quinquies c.p., lesioni permanenti al viso³⁴), *psicologica* (art. 612, comma 2, c.p. minaccia aggravata; art. 580, istigazione o aiuto al suicidio; art. 612-*bis*, atti persecutori³⁵; art. 558-*bis*, costrizione o induzione al matrimonio³⁶; art. 613 c.p., stato di incapacità procurato mediante violenza; art. 615-*ter*, accesso abusivo a sistema informatico³⁷; art. 612-*ter* c.p., diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso della persona rappresentata³⁸; art. 613, stato di incapacità procurato mediante violenza), *verbale* (art. 595 c.p., diffamazione), *economica* (art. 570 c.p., violazione degli obblighi di assistenza familiare; art. 570-*bis*, violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento di matrimonio; art. 635 c.p., danneggiamento; art. 646 c.p., art. 629 c.p., estorsione).

Si tratta, invero, con la sola eccezione del delitto di mutilazioni genitali femminili, di un catalogo di reati prevalentemente a soggetto

32 Articoli introdotti dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66.

33 Fattispecie introdotta dalla legge 9 gennaio 2006, n. 7.

34 Disposizione introdotta dalla legge 19 luglio 2019, n. 69.

35 Articolo aggiunto con il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

36 Disposizione introdotta dalla legge 19 luglio 2019, n. 69.

37 Articolo aggiunto dalla legge 23 dicembre 1993, n. 547.

38 Disposizione introdotta dalla legge 19 luglio 2019, n. 69.

passivo indeterminato. Come è stato sottolineato da autorevole dottrina³⁹, anche le disposizioni introdotte ex novo o, da ultimo, riformate dal legislatore non costituiscono fattispecie a “soggettività passiva ristretta” (o speciale), costruite per tutelare in modo precipuo la vittima di genere femminile. Arduo sarebbe, dunque, coglierne la ratio di tutela antidiscriminatoria, con la conseguenza ultima che il rafforzamento sanzionatorio, motivato dall’intento di contrastare atteggiamenti antidiscriminatori, *“viene a investire anche fatti che nulla hanno di tutto ciò”* e rispetto ai quali *“nessuna esigenza di rafforzamento si pone”*: *“toccherà, dunque, al giudice graduare la pena in concreto, distinguendo a seconda che il fatto storico presenti quella componente “ideologica” che il legislatore del 2019 intendeva specialmente colpire. Operazione rischiosa, questa, non solo e non tanto perché trasferisce nelle mani del giudice gran parte degli esiti che il legislatore intendeva perseguire, ma anche e soprattutto perché sarebbe stato meglio che la rilevanza di un fattore ideologico, con tutte le tensioni che esso comporta sul piano dell’eguaglianza di trattamento e dell’offensività, fosse stata affermata una volta per tutte in via legislativa”*⁴⁰.

Deve essere, tuttavia, sottolineato come, sul piano statistico, le vittime dei reati introdotti con la legge n. 69 del 2019 siano in prevalenza donne, tanto da essere definiti “reati spia” della violenza di genere. Alle fattispecie di nuova introduzione si aggiungono, inoltre, gli atti persecutori (art. 612-bis c.p.), i maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e le violenze sessuali (artt. 609-bis, 609-ter e 609-octies c.p.).

La costruzione di fattispecie penali con cornici edittali particolarmente elevate pone, tuttavia, problemi di compatibilità coi principi di ragionevolezza, proporzione e finalità rieducativa della pena.

Emblematico, in tal senso, è il quadro sanzionatorio previsto per il nuovo delitto di deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso. Al riguardo, si sottolinea come i Tribunali di Bergamo, Catania e Taranto abbiano sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 583-quinquies c.p. In particolare, il Tribunale di Catania, con ordinanza del 20 gennaio 2025, ha posto in rilievo, tra l’altro, che:

39 PALAZZO, F., *La nuova frontiera della tutela penale dell’eguaglianza*, in *sistemapenale.it*, 2021, p. 3.

40 PALAZZO, F., *op. ult. cit.*, p. 4.

la cornice edittale prevista anche in riferimento alle ipotesi più lievi di causazione violenta di sfregi permanenti al volto appare considerevolmente e irragionevolmente superiore a quella prevista per fattispecie del tutto omogenee, lesive del bene giuridico dell'integrità psicofisica, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

alla luce dei principi espressi dalla Corte costituzionale (sent. n. 40/2019), deve ritenersi che una cornice edittale estremamente alta quale quella prevista dall'art. 583-*quinquies* c.p. sia intrinsecamente irragionevole, in quanto essa inevitabilmente comporta che i più lievi fra i fatti appartenenti alla classe di condotte penalmente rilevanti di "*causazione violenta di sfregi permanenti al volto*" siano puniti con pene che sarebbero idonee a sanzionare fatti appartenenti alla medesima classe di condotte connotati da ben maggiore offensività;

le predette, irragionevoli disparità di trattamento appaiono lesive del principio di rieducazione del reo, previsto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, tenuto conto del fatto che una pena sproporzionata appare inidonea a sortire validi effetti rieducativi.

Del resto, le scelte funzionali della sanzione penale rappresentano un filtro molto efficace per la verifica della conformità delle singole opzioni dogmatiche e politico-criminali rispetto all'assetto normativo complessivo⁴¹. In particolare, alla luce del combinato disposto dei commi primo e terzo dell'art 27 Cost., si ritiene che non possa essere accolta una concezione meramente retributiva della sanzione penale, l'idea di una pena che costituisca soltanto un *supplicium*⁴². Di converso, la ricerca di un difficile equilibrio tra retribuzione e rieducazione comporta – nel rispetto del principio di proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost. – un'opzione in termini di prevenzione⁴³.

Con riferimento precipuo ai profili di prevenzione generale negativa, si sottolinea come la comminazione di pene eccessivamente

41 MOCCIA, S., *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 37.

42 Il senso etimologico della parola ci rimanderebbe a qualcosa che deve, ad ogni costo, essere "riempito di nuovo" (*sub-pleo*), come se il delitto "*avesse spalancato una voragine nella stessa struttura dell'essere e si trattasse di colmarla per non venirne travolti*" (CACCIARI, M., *Due passi all'inferno. Brevi note sul mito della pena*, in CURI, U., PALOMBARINI, G. (a cura di), *Diritto penale minimo*, cit., p. 243 ss.

43 Cfr. MOCCIA, S., *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 96.

severe – o comunque sproporzionate – possa determinare disorientamento nei consociati, con la conseguenza di produrre un effetto persino criminogeno, se è vero, secondo la lezione di Beccaria, che *“l’atrocità stessa della pena fa che si ardisca tanto più per schivarla, quanto è grande il male a cui si va incontro; fa che si commettano più delitti, per fuggir la pena di un solo”*⁴⁴.

Sul piano dell’efficienza e dell’orientamento dei destinatari delle norme risulta, invece, essenziale – ed esprime il senso della visione positiva della prevenzione generale, cioè della prevenzione integratrice – la redazione di norme secondo criteri di determinatezza e “riconoscibilità”⁴⁵, che siano caratterizzate *“per i parametri di assoluta ragionevolezza che le ispirano, in rapporto ai beni che tutelano e alle sanzioni che prevedono”*⁴⁶. Alla violazione della norma dovrà seguire una effettiva e pronta reazione da parte dell’ordinamento – poiché *“quanto la pena sarà più pronta e più vicina al delitto commesso ella sarà tanto più giusta e più utile”*⁴⁷ – ma non dovrà essere ricercato alcun ulteriore effetto intimidativo-deterrente: se si minacciano e si infliggono pene molto severe, al fine di trattenere i consociati dal commettere reati, *“il reo diviene mero strumento dell’intimidazione altrui – in contrasto quindi con esigenze di tutela della dignità umana, secondo il miglior insegnamento kantiano”*⁴⁸.

Si ritiene che le suesposte considerazioni possano essere estese anche all’ipotesi di introduzione del delitto di femminicidio, di cui al disegno di legge A.S. n. 1433. In particolare, si tratta della formulazione di una fattispecie autonoma e speciale di omicidio (art. 577-bis c.p.), volta a sanzionare con la pena dell’ergastolo chiunque cagioni la mor-

44 BECCARIA, C., *Dei delitti e delle pene* (1764), Milano, Feltrinelli, 1995, p. 78.

45 Cfr., per tutti, PULITANO, D., *L’errore di diritto nella teoria del reato*, Milano 1976, p. 459, ove l’illustre Autore evidenzia che *“la generale <<riconoscibilità>> del carattere illecito dovrebbe essere propria d’ogni reato, non soltanto in forza della previa lex scripta, ma per la riconoscibile appartenenza dei precetti penali ad un sistema di disciplina dei rapporti sociali, socialmente stabilito nei fatti e nella comune comprensione, e compatibile con l’ordinamento democratico della difesa sociale”*.

46 S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 99.

47 Cfr., sul punto, BECCARIA, C., op. cit., p. 67. La pena sarà, infatti, più giusta, perché risparmierebbe *“al reo gli inutili e fieri tormenti dell’incertezza, che crescono col vigore dell’immaginazione e col sentimento della propria debolezza”* (pp. 67-68); sarà, inoltre, più utile, *“perché quanto è minore la distanza del tempo che passa tra la pena e il misfatto, tanto è più forte e più durevole nell’animo umano l’associazione di queste due idee, delitto e pena, talché insensibilmente si considerano uno come cagione e l’altra come effetto necessario immancabile”* (p. 68).

48 Cfr. MOCCIA, S., *Tutela penale del patrimonio*, Padova, CEDAM, 1988, pp. 33-34.

te di una donna, commettendo il fatto “*come atto di discriminazione o di odio verso la persona offesa in quanto donna*”, ovvero qualora il fatto sia volto a “*reprimere l’esercizio dei diritti, delle libertà ovvero della personalità della donna*”.

I tratti di carente determinatezza del precetto suscitano, invero, non poche perplessità. Ciò appare tanto più rilevante in riferimento a una disposizione asseritamente costruita in chiave antidiscriminatoria, ove si considerino gli scopi del principio di determinatezza: certezza delle norme e limitazione dell’arbitrio giudiziale⁴⁹, in funzione della difesa sia della libertà, sia dell’uguaglianza dei consociati, poiché solo la posizione di norme formulate in modo chiaro e preciso⁵⁰ può costituire un limite ad applicazioni giurisprudenziali arbitrarie e, di conseguenza, ridurre il rischio di disuguaglianze.

Si è già posto in rilievo (*sub nota 12*) come la Corte costituzionale faccia discendere dal principio di determinatezza la necessità di formulare “*norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell’intelleggibilità dei termini impiegati*”⁵¹.

49 Sotteso a tale principio, infatti, vi è il perseguimento di due obiettivi fondamentali “*consistenti, per un verso, nell’evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l’illecito; e, per un altro verso, nel garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta*” (v. Corte costituzionale, sentenza n. 327 del 2008).

50 Cfr. BECCARIA, C., *Dei delitti e delle pene*, cit., p. 43, ove si sottolinea il “*grandissimo*” male dell’oscurità delle leggi, se queste cioè siano “*scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi, non potendo giudicar da se stesso qual sarebbe l’esito della sua libertà, o dei suoi membri, in una lingua che formi di un libro solenne e pubblico uno quasi privato e domestico. Che dovremo pensare degli uomini, riflettendo esser questo l’inveterato costume di buona parte della colta ed illuminata Europa! Quanto maggiore sarà il numero di quelli che intenderanno e avranno fralle mani il sacro codice delle leggi, tanto men frequenti saranno i delitti*”.

51 La copertura costituzionale della determinatezza/tassatività discende da: art. 25, secondo comma (nella parte in cui si riferisce al “*fatto*” – non al “*modo di essere*” – quale oggetto della legge penale); art. 13, secondo comma (per il riferimento ai “*casi e modi previsti dalla legge*”); art 27, primo comma (poiché la responsabilità penale personale è ammissibile solo in presenza di norme *riconoscibili* – profilo sostanziale del principio di legalità). La dottrina ha, altresì, posto in rilievo come l’implicazione politico-criminale più rilevante della determinatezza/tassatività consista nell’essere un elemento condizionante l’intervento repressivo penale “*alla circostanza che si tratti di fatti che abbiano una fisionomia empiricamente e fattualmente ben delineata*” (cfr. BRICOLA, F., *Rapporti tra dommatica e politica criminale*, in Id., *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 239 – 240).

Al riguardo, un primo profilo che appare meritevole di chiarimento è l'espressione *"atto di discriminazione o di odio verso la persona offesa in quanto donna"*. Ci si chiede, ad esempio, se l'espressione faccia riferimento all'identità sessuale ovvero all'identità di genere. In proposito, si pensi all'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale con riguardo alla rettificazione di attribuzione di sesso di cui alla legge n. 164 del 1982, progressivamente rivolta anche a *"elementi di carattere psicologico e sociale"*⁵², fino al riconoscimento che il percorso di transizione avvenga anche solo mediante trattamenti ormonali e sostegno psicologico-comportamentale, senza necessità di un intervento di adeguamento chirurgico, con la conseguenza di doversi ritenere necessario e sufficiente l'accertamento della *"intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata"*⁵³.

Allo stesso modo, risulta sfuggente e indeterminato il riferimento all'esigenza che l'azione omicidiaria, di cui all'art. 577-bis, sia orientata a reprimere l'esercizio dei diritti o delle libertà o, comunque, l'espressione della personalità della donna, finalità peraltro *"ben presenti in tanti normali omicidi"*⁵⁴, con la conseguenza di rendere non molto chiari i rapporti tra l'art. 575 e l'art. 577-bis.

Il complessivo quadro di indeterminatezza della fattispecie ha, dunque, indotto la dottrina a chiedersi *"come dovrebbe il giudice accertare, al di là di ogni ragionevole dubbio, la motivazione discriminatoria o il sentimento dell'odio (della donna in quanto donna) sottostante all'atto omicidiario"*⁵⁵.

Con riguardo al trattamento sanzionatorio (previsione della pena dell'ergastolo), è stato, inoltre, sottolineato come la minaccia di una pena a vita non possa *"davvero fungere da deterrente del femminicidio e assolvere una funzione pedagogica nei confronti di quanti non hanno ancora interiorizzato come valore la parità di genere e il rispetto della donna come"*

52 Corte costituzionale, sentenza n. 221 del 2015.

53 Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 2024.

54 DONINI, M., *Perché non introdurre un reato di femminicidio che c'è già*, in *sistemapenale.it*, 18 marzo 2025.

55 FIANDACA, G., *Cari prof di diritto penale, è ora di protestare contro il delitto di femminicidio*, in *sistemapenale.it*, 14 marzo 2025, ove l'illustre Autore si spinge fino al punto di suggerire di sospendere *"lezioni ed esami, organizzando manifestazioni pubbliche, levando la voce critica all'esterno dei circuiti accademici, analogamente a quanto fanno i magistrati per contrastare riforme loro sgradite"*.

*persona titolare di eguali diritti*⁵⁶. Né sembra possibile giustificare la differenza del trattamento sanzionatorio tra gli artt. 575 e 577-*bis* c.p. alla luce del bene giuridico tutelato. Invero, la privazione del bene-vita, per sé sola, impedisce l'esercizio dell'intero novero di diritti e libertà di cui era titolare la persona offesa, sì che anche nella fattispecie base dell'omicidio *ex* art. 575 c.p. il bene-vita viene meno nelle sue declinazioni di bene-fine⁵⁷ e di bene-presupposto⁵⁸, esattamente come nell'ipotesi di cui all'art. 577-*bis* c.p.

Si tratta, allora, di ribadire, per un verso, l'esigenza che il sistema penale non sia disallineato dal proprio "volto" costituzionale – contrapponendo l'efficienza simbolica dei valori costituzionali alle prospettive irrazionalistiche del simbolismo efficientista, di cui costituisce chiara espressione la legislazione emergenziale – e, per altro verso, l'importanza di un approccio multidisciplinare per la decifrazione e il contrasto della violenza di genere, al riparo da opzioni panpenalistiche⁵⁹.

Per tale ragione, nel prosieguo della presente indagine ampio risalto sarà conferito non soltanto alle prospettive dischiuse dalla creazione di una rete interforze e di scopo per il contrasto del fenomeno, ma anche alla decisiva importanza dei profili attinenti alla comunicazione, che assume una posizione di indubitabile centralità al fine di dar luogo a quel radicale cambiamento socio-culturale che, soltanto, potrà consentire di ricondurre il rapporto tra i generi maschile e femminile all'orizzonte di senso dell'autentica uguaglianza e parità.

56 *Ibidem*, ove si afferma che, piuttosto, "in una democrazia costituzionale degna di questo nome, convertire i maschilisti dovrebbe costituire un obiettivo da perseguire solo con la cultura, l'educazione, la promozione di condizioni ambientali più evolute nei contesti in cui perdurano visioni patriarcali".

57 In quanto direttamente tutelato quale principio inviolabile del nostro ordinamento costituzionale, nonché dell'ordinamento sovranazionale (cfr. art. 2 Cost.; art. 2 CEDU).

58 Il diritto alla vita è condizione indispensabile e, dunque, presupposto per l'esercizio di tutti gli altri diritti (Corte cost., ordinanza n. 207 del 2018; Corte cost., sentenza n. 135 del 2024).

59 Cfr. SGUBBI, F., *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019, pp. 25 ss. e 70 ss., ove sono posti in rilievo i profili critici dell'attuale fisionomia della legalità penale: dall'incontrollata disseminazione delle fonti al tramonto dello stesso diritto penale del fatto.

2. I crimini d'odio: una prospettiva transdisciplinare per comprendere e contrastare il fenomeno

Primo Dirigente di P.P. Cristina Esposito

Sommario: 2.1. Quando l'altro diventa "cosa": analisi filosofica e neuropsicologica dei crimini d'odio. - 2.2. Dalla parola all'atto: analisi sociologica della Piramide dell'odio. - 2.3. La risposta del diritto all'odio: legislazione nazionale ed obblighi sovranazionali.

"Le azioni erano mostruose ma chi le fece era pressoché normale, né demoniaco né mostruoso".

Hannah Arendt

"Nessuno nasce odiando i propri simili a causa della razza, della religione o della classe alla quale appartengono. Gli uomini imparano a odiare, e se possono imparare a odiare, possono anche imparare ad amare, perché l'amore, per il cuore umano, è più naturale dell'odio".

Nelson Mandela

2.1. Quando l'altro diventa "cosa": analisi filosofica e neuropsicologica dei crimini di odio

Perché è importante che si parli dei crimini d'odio? Perché prima che essere gravi condotte antiggiuridiche, sono condotte moralmente biasimevoli, che involgono sentimenti e dinamiche profonde, che forse, senza l'adeguata conoscenza dell'altro, senza l'adeguata cultura, potrebbero interessare attivamente qualunque "uomo comune".

Nell'ambito del dibattito sui crimini d'odio, fenomeno sociale e culturale prima che giuridico, sorge l'esigenza di indagare la radice delle manifestazioni, la sua ragione intrinseca e profonda, le motivazioni, che riguardano il campo della speculazione filosofica, psicologica, e sociologica, oltre che giuridica, giacché lo strumento giuridico è postumo al fenomeno, e tenta di disciplinarlo al fine del vivere civile.

In coerenza a tale visione, il capitolo sui crimini d'odio segue questa stessa impostazione, perché prima di approdare all'inquadramento normativo, vengono introdotti spunti di riflessione interdisciplinare.

Tutti i grandi pensatori si sono interrogati sulla natura dell'uo-

mo, sul fatto che potesse essere buona o maligna, soprattutto nel c.d. "stato di natura", ovvero nella condizione primordiale antecedente alla nascita della società civile. Lungi dalla pretesa di ripercorrere, in questa sede, secoli di dibattiti filosofici, si possono però rammentare alcune posizioni, alcune riflessioni, ancora attuali grazie al loro carattere di universalità.

Il concetto di Male ha da sempre affascinato e tormentato i filosofi, suscitando riflessioni che spaziano dall'etica alla metafisica. Nella tradizione occidentale, pensatori come Platone e Agostino cercano di comprendere la natura del Male, considerandolo non come una forza autonoma, ma piuttosto come una privazione del Bene. Platone, ad esempio, afferma che il Male è l'assenza di luce e verità, mentre Agostino vede in esso una degenerazione della volontà umana, che si allontana dal divino.

Il filosofo inglese Thomas Hobbes, nel "*Leviatano*", sua opera maggiore pubblicata nel 1651, riconosce l'uomo come egoista e malvagio allo stato di natura. Questo è uno stato in cui non esiste alcuna legge, e ogni individuo, mosso dal suo più intimo istinto, cerca di danneggiare gli altri e di eliminare chiunque sia di ostacolo al soddisfacimento dei propri desideri. Ognuno vede nel prossimo un nemico. In un mondo siffatto non sconvolge che si sia sempre in guerra (*bellum omnium contra omnes*)⁶⁰ perché in fondo ogni uomo può essere il lupo, il predatore degli altri uomini, "*homo homini lupus*", espressione latina questa, utilizzata prima di lui, ed attribuita al commediografo romano Plauto, che la utilizzò nella sua opera "*Asinaria*". Gli uomini, pertanto, risolvono questa situazione, impossibile da portare avanti, rinunciando ai propri diritti su ogni cosa, e stringendo un patto per preservare se stessi e la pace, incoronando un monarca assoluto (o un'assemblea di uomini), alle cui leggi e al cui volere si sottopongono.

Una trentina di anni dopo, il filosofo inglese John Locke (poi passato alla storia come il padre del liberalismo) scrive nei suoi "*Trattati sul governo*", che la legge di natura coincide con la ragione, e che l'uomo è fatto per vivere insieme agli altri. Allo stato di natura, gli uomini hanno piena libertà di vivere come ritengono opportuno, fintantoché le loro azioni non ledono la libertà degli altri.

60 HOBBS T., *Leviatano*, Firenze, La Nuova Italia, 1986

Ognuno può punire i trasgressori di queste semplici leggi. Ma va da sé che questo meccanismo ha bisogno di essere normato, perché l'uomo è sì libero e uguale agli altri, ma facilmente corruttibile. Da qui la nascita di uno stato di diritto, basato su leggi uguali per tutti, che sono buone e giuste perché l'uomo le ha già nel suo cuore. Gli uomini per Locke riescono in questo arduo compito, perché sono creati per vivere insieme, e non per patire la solitudine. Immanuel Kant, filosofo tedesco, all'inizio del 1800 (forte di quasi un secolo di idee illuministe) sostiene che l'uomo, per natura, non è moralmente né buono né cattivo. Anzi non è proprio un essere morale, ma lo diventa solamente se la sua ragione s'eleva fino al concetto del dovere e della legge. Di fatto, secondo Kant, l'uomo primitivo può essere sia incline a tutti i vizi possibili e immaginabili, sia privo di qualunque tentazione. E potrà diventare moralmente buono soltanto per mezzo della virtù, con il dominio di sé. Kant introduce l'idea del "male radicale"⁶¹, una propensione innata che può manifestarsi attraverso l'odio e l'egoismo. In questo contesto, l'odio non è solo un'emozione distruttiva, ma anche un sintomo di una volontà che si oppone alla moralità, creando conflitti e sofferenza.



Immagine tratta da articolo on line di Stefano Tesi, "Giornalisti: codice nuovo, problemi vecchi", 16 Dicembre 2024, <https://www.alta-fedelta.info/giornalisti-codice-nuovo-problemi-vecchi/>

61 KANT I., *La religione nei limiti della semplice ragione*, Torino, Chiantore, 1974

Nel XX secolo, filosofi come Hannah Arendt esaminano il Male in relazione al totalitarismo e alla banalità del male⁶², suggerendo che l'odio e la violenza possano emergere non solo da un'intenzionalità malvagia, ma anche da indifferenza e conformismo. La Arendt induce a riflettere su come le strutture sociali e politiche possano alimentare sentimenti di odio che portano a conseguenze devastanti, profilo questo di rilievo sociologico e giuridico al tempo stesso. Il pensiero della Arendt, di interesse interdisciplinare, è quanto mai attuale ed aiuta a comprendere il fenomeno dei crimini d'odio. La Arendt considera l'ideologia, come una forma di pensiero che cerca di spiegare e giustificare la realtà attraverso schemi rigidi e semplificati. Le ideologie tendono a ridurre la complessità della vita umana a categorie assolute, spesso negando l'individualità e la pluralità delle esperienze. In particolare, osserva come le ideologie totalitarie, come il nazismo e il comunismo, abbiano utilizzato una narrazione coerente e totalizzante per giustificare azioni estreme, inclusi i crimini contro l'umanità. L'ideologia, quindi, diventa uno strumento per giustificare l'oppressione e il dominio, rendendo difficile il dissenso e il pensiero critico. L'odio è considerato una forza distruttiva, che può essere mobilitata da ideologie per giustificare la violenza e la persecuzione. Esso può derivare da una mancanza di comprensione ed empatia verso l'altro, e spesso è alimentato da stereotipi e pregiudizi. In sintesi, per la Arendt, l'ideologia e l'odio sono interconnessi: l'ideologia fornisce una giustificazione e una struttura per l'odio, mentre l'odio alimenta l'adesione a ideologie totalizzanti. Pertanto, induce a riflettere sulla necessità di pensiero critico, e sulla responsabilità individuale nel riconoscere e opporsi a queste dinamiche, per evitare la ripetizione di tragiche esperienze storiche. Alle speculazioni filosofiche e storiche, vale la pena di accostare una nuova importante conoscenza raggiunta nel campo delle neuroscienze, grazie a ricerche condotte sin dagli anni '80. Un gruppo di ricercatori dell'Università di Parma (coordinato da Giacomo Rizzolatti⁶³) inizia a dedicarsi allo studio della corteccia premotoria cerebrale. Gli studiosi, durante un esperimento volto a studiare i neuroni specializzati nel controllo dei movimenti della mano, come il raccogliere o il maneggiare oggetti, collocano degli elettrodi nella corteccia frontale inferiore di un macaco, per registrare il comportamento dei singoli neuroni nel cervello della scimmia, mentre le si permette di

62 ARENDT H., *La banalità del male*, traduzione di Piero Bernardini, Milano, Feltrinelli, 2002

63 <https://www.scienzainrete.it/italia150/giacomo-rizzolatti>

accedere a frammenti di cibo. Gli elettrodi, pertanto, misurano la risposta neuronale a specifici movimenti. Come molte altre notevoli scoperte, anche quella dei neuroni specchio è favorita dal caso. L'aneddoto racconta che, mentre uno sperimentatore prende una banana in un cesto di frutta preparato per altri esperimenti, alcuni neuroni della scimmia, che osserva la scena, reagiscono. In un primo momento gli sperimentatori pensano si tratti di un difetto nelle misure o di un guasto nella strumentazione, perché fino ad allora si pensava che quei neuroni si attivassero soltanto per funzioni motorie, ma tutto risulta perfettamente funzionante e le reazioni si ripetono non appena viene ripetuta l'azione di afferrare. Vengono così scoperti i neuroni specchio, noti anche come "*neuroni mirror*", per la prima volta nel 1992 da un gruppo di ricerca italiano composto appunto da Giacomo Rizzolatti e Vittorio Gallese⁶⁴. Questi neuroni svolgono un ruolo cruciale nel nostro cervello, consentendo di imitare azioni, comprendere gli stati mentali altrui e formare legami sociali. Nel 1995 essi dimostrano per la prima volta l'esistenza nell'uomo di un sistema simile a quello trovato nella scimmia. I neuroni specchio sono quei neuroni motori che si attivano inconsapevolmente sia quando il soggetto compie un'azione, che, quando lo stesso soggetto osserva tale azione eseguita da un altro individuo.

La famosa scoperta italiana dei neuroni specchio ha dimostrato che l'essere umano è empatico per natura, dal momento che esiste una base neurofisiologica che predispone gli individui a percepire le sensazioni degli altri come se le stessero vivendo in prima persona. La caratteristica dirimente è che questi neuroni si attivano in presenza non di oggetti, bensì di altri esseri viventi. E strettamente correlata a questa, è la seconda caratteristica, cioè il fatto che si attivano in relazione non a semplici movimenti, bensì ad atti motori finalizzati. La dimensione interpersonale è, quindi, fondamentale per capire che cosa succede all'interno del nostro sistema nervoso centrale quando entriamo nel dominio dell'intelligenza sociale⁶⁵.

Comprendere le azioni altrui sarebbe equivalente ad un rifare,

64 RIZZOLATTI G., SINIGAGLIA C., *So quel che fai: il cervello che agisce e i neuroni specchio*, Milano, Raffaello Cortina editore, 2006

65 GALLESE V., *Dai neuroni specchio alla consonanza intenzionale. Meccanismi neurofisiologici dell'intersoggettività*, in "Rivista di Psicoanalisi", Dipartimento di Neuroscienze Università di Parma, 2007, 1, p. 200

cerebralmente, e fisicamente, le medesime azioni. È in questo spazio di azione condiviso che si genera il processo di comunicazione e di comprensione dell'altro senza che ciò richieda alcuna esplicita o deliberata operazione conoscitiva. L'atto che osserviamo (alcuni atti che osserviamo, probabilmente, non tutti) viene compreso in modo immediato, attraverso un rifare del nostro cervello. Il significato è costituito propriamente e profondamente da questo rifare attraverso le aree cerebrali. È un rifare particolare, che non ha bisogno di essere eseguito con gli arti o con il sistema muscolare, è un rifare squisitamente cerebrale che accuratamente inibisce i corrispondenti sbocchi motori. Questo conduce al tema della comprensione delle emozioni altrui: sono i neuroni specchio della corteccia premotoria che consentirebbero di comprendere (sempre nel senso del "rifare") le espressioni del volto che rimandano alle emozioni fondamentali (rabbia, disgusto, paura). Anche in questo ambito, quindi, la capacità di comprendere le emozioni altrui sarebbe costituita da un rivivere la stessa emozione nel nostro stesso sistema emotivo, ripercorrendo gli stessi percorsi neurali.

Empatia significa dunque entrare nei panni degli altri, perché il nostro cervello si sintonizza con quello di chi ci sta intorno.

"In ogni azione, oltre ciò che si fa, conta l'intenzione, il perché la si fa" dice Rizzolatti. "Prendo il bicchiere", è l'azione. "Come" lo prendo è fondamentale per capire l'intenzione. Se per bere, per brindare, o per scagliarlo contro il mio interlocutore, per esempio. E sono i neuroni specchio che ci rivelano l'intenzione in tempo reale, per cui siamo pronti a coprirci la faccia se chi ci sta dinanzi, ha intenzioni aggressive.

È interessante sottolineare che oggi si ritiene, che chi soffre di autismo, ed è, cioè, incapace di comprendere le azioni degli altri e di rapportarsi agli altri, abbia in realtà una carenza di neuroni specchio, perché questo apre la porta alla speranza di trovare qualche forma di terapia farmacologica. Alla luce di queste nuove consapevolezze come possiamo spiegare la criminalità?

Come si può (come Hitler ad esempio) essere empatici con gli animali, e mandare gli ebrei nelle camere a gas? Essere generosi con i poveri, purché bianchi di pelle, e mettere i neri in schiavitù? Trattare con riguardo i propri concittadini, e uccidere barbaramente gli stranieri?

Secondo la psicologia bisogna distinguere tra due diversi tipi di criminalità. Quella di impeto e quella che non lo è.

Per gli atti criminali che avvengono per impulso, di solito non c'entrano i neuroni specchio, e la causa è nei lobi frontali poco sviluppati, che non riescono a frenare gli impulsi violenti. Ci sono invece persone che hanno piacere a fare del male, a uccidere, e questo potrebbe avvenire proprio per mancanza di empatia, per indifferenza verso la sofferenza dell'altro, che non viene vissuto come uguale a sé, come partecipe della stessa specie umana. Il neurone specchio mi dice: tu ed io siamo la stessa cosa. Ma se per motivi vari, che possono anche essere culturali, l'altro perde i connotati di essere umano, diventa cosa, animale, allora lo puoi sterminare senza rimorso, senza nemmeno considerare che fai del male, come uccideresti una zanzara che ti importuna.

I neuroni specchio potrebbero essere attivati o disattivati da fattori culturali⁶⁶. È questa l'ultima frontiera della ricerca di Rizzolatti, che aiuta a comprendere anche i grandi cambiamenti sociali della nostra epoca. Molti sono ancora gli interrogativi da porsi: tendiamo a cooperare perché la cooperazione si è rivelata la strategia vincente per sopravvivere, o questa è sempre stato il *modus vivendi* della nostra specie? Gli individui antisociali mancano della capacità di aderire al contratto sociale?

Se il Male può essere considerato quale mancanza di empatia, cerchiamo di inquadrare il concetto di "odio" da un punto di vista psicologico e sociologico.

Secondo la psicologia, l'odio è un disturbo dell'affettività, con il profondo e duraturo desiderio di far del male a qualcuno (o qualcosa). È un'emozione di tipo ostile, focalizzata sul detestare e sul rivendicare. L'odio comporta rifiuto, ripugnanza, contrarietà, intolleranza, vendet-

66 Questo potrebbe spiegare, e lo fa molto bene Simon Baron Cohen nel suo libro *La scienza del male: l'empatia e le origini della crudeltà* (Milano, Raffaello Cortina editore, 2012) come mai l'effeatezza nazista fosse accettata, se non coadiuvata, da tante persone "perbene", che ritenevano di avere un alto senso morale, madri affettuose, padri di famiglia rispettabili, cittadini esemplari – e questo vale anche per le leggi razziali in Italia. L'aver trasformato gli ebrei in diversi, in non appartenenti alla razza umana, in animali pericolosi, aveva prodotto una totale insensibilità verso la loro sofferenza, proprio come la maggior parte delle persone sono indifferenti alla sofferenza di un topo o di pollo al quale si torce il collo o di un maiale che si macella.

ta. Non va confuso con l'ira, con la rabbia, che è invece un disturbo dell'affettività che può essere anche esplosivo ma è momentaneo e passeggero. L'odio è un sentimento (come pure un comportamento), un po' più "freddo" dell'ira, decisamente "calcolato", più ruminato, rimuginato silenziosamente anche per lunghi periodi, per poi esplodere in modo ancor più potente e distruttivo: è il "piacere di praticare il Male", che può prevedere uno sconfinamento nella violenza e nel sadismo. In termini psicoterapici, gli esseri umani tendono a proiettare sul mondo esterno i loro aspetti peggiori, quelli che non vorrebbero avere, ma che abitano l'inconscio e generano incubi e pensieri di cui ci vergogniamo: poiché non li vogliamo vedere, l'inconscio ce li mostra all'esterno, vivi e operanti. Si tratta di ciò che Carl Gustav Jung ha descritto come l'Ombra⁶⁷, l'insieme di sentimenti torbidi, rabbie, angosce e colpe personali che facciamo di tutto per non portare alla luce, poiché molti di questi aspetti sarebbero incompatibili con la morale e l'etica vigenti. L'odio consente così di scrollarsi di dosso la presenza ingombrante dell'Altro e di una quota scomoda di Sé, esorcizzando alcuni inconfessabili timori.

La sociologia spiega il concetto della piramide dell'odio, indagato nel paragrafo successivo: alla base, ci sono gli stereotipi e le false rappresentazioni, come ad esempio *"gli uomini non riescono a tenere i bambini in braccio, li fanno cadere, o le donne non sanno guidare"*, oppure, *"è un ebreo"*; il livello successivo è la discriminazione; la discriminazione ha bisogno della stereotipizzazione; salendo sulla piramide, c'è il linguaggio dell'odio, le minacce, gli insulti, la denigrazione. L'ultimo livello, in cima, prevede i crimini di odio.

Il linguaggio dell'odio dunque ha una posizione strategica e si colloca dentro una precisa costruzione.

Dice la sociologa Chiara Saraceno:

*"Le parole sono importanti, tramite il linguaggio costruiamo mondi e ponti. Se li costruiamo male, se veicoliamo messaggi che fanno male alle persone o costruiscono modelli cognitivi che fanno deviare, questo diventa molto grave"*⁶⁸.

67 JUNG C.G., *Coscienza inconscio e individuazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013

68 Giornalista professionista presso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Marta Fressolone, *"L'odio scorre sui social. Perché è così facile odiare?"* su <https://www.ultimavoce.it/l-odio-scorre-sui-social-perche-e-cosi-facile-odiare/>

Dalla parola all'atto: analisi sociologica della piramide dell'odio

Prima di addentrarci nell'analisi di quella che è stata definita "piramide dell'odio", è opportuno soffermarci brevemente sul significato di "crimini d'odio".

I crimini d'odio sono reati comuni, ma con l'aggravante di avere un movente discriminatorio.

Quasi ogni reato (comune) può diventare un crimine d'odio. Ciò che trasforma un'aggressione o una persecuzione in crimine d'odio, è il fatto che la vittima viene scelta sulla base della sua appartenenza (o presunta appartenenza) a un certo gruppo sociale, spesso espressa da un simbolo religioso, dal colore della pelle, da tratti somatici o da atteggiamenti affettuosi verso persone del suo stesso sesso.

Spesso l'aggressore non conosce neanche la vittima, e la violenza è causata da ciò che la identifica come appartenente a un certo gruppo. Gli individui, infatti, vengono aggrediti per la loro identità sociale o categoria di appartenenza.

Sono da considerarsi crimini d'odio, le aggressioni fisiche o verbali, il danneggiamento di beni, simboli o proprietà, il cui movente è l'avversione verso la religione, il colore della pelle, la nazionalità, l'appartenenza ad una minoranza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o la disabilità del soggetto della violenza.

Esistono degli indicatori ⁶⁹ di pregiudizio che aiutano a capire quando si è in presenza di un crimine d'odio.

Gli indicatori o markers del pregiudizio (conosciuti a livello internazionale con il termine di "*Bias indicators*") sono fatti e circostanze che consentono di supporre di essere in presenza di un crimine d'odio, ossia di un reato commesso in ragione del pregiudizio che l'autore nutre nei confronti della vittima, a causa di una o più caratteristiche protette (reali o solo presunte dall'autore) che la contraddistinguono.

69 "Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes" di Stefano Chirico, direttore della Segreteria dell'Oscad, Lucia Gori e Ilaria Esposito, Segreteria dell'Oscad. Inserito di "Polizia Moderna", mensile ufficiale della polizia di Stato, 2020. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/inserito_reati_odio_-_oscad.pdf

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)⁷⁰, che è la principale istituzione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) che si occupa della "dimensione umana" della sicurezza, definisce gli indicatori di pregiudizio come *"Fatti obiettivi, circostanze, modalità relative ad un reato che, da soli o in connessione con altri fatti o circostanze, suggeriscono che le azioni dell'autore sono motivate, in tutto o in parte, da una qualche forma di pregiudizio"*⁷¹.

Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno stabilito che le forze dell'ordine hanno il dovere di "smascherare" il movente discriminatorio nei crimini d'odio⁷². Un passaggio fondamentale nel processo di "smascheramento" è la corretta registrazione dei crimini e degli incidenti d'odio.

Gli elementi dirimenti per la esatta individuazione della fattispecie, e ancor prima, gli elementi utili all'investigatore, sono proprio quelli che fanno emergere le motivazioni di natura discriminatoria, che hanno spinto l'autore a commettere il reato scegliendo proprio

70 L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR) è uno dei principali organismi a livello mondiale nel campo dei diritti umani. La sede di ODIHR è a Varsavia, in Polonia. Esso è l'istituzione per i diritti umani e le istituzioni democratiche dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), la più grande organizzazione di sicurezza regionale al mondo. Tutti gli Stati dell'OSCE hanno riconosciuto che una sicurezza duratura può essere raggiunta soltanto attraverso il rispetto dei diritti umani e l'operato di forti istituzioni democratiche. Per questo essi si sono impegnati a rispettare i diritti umani e gli standard democratici come base di ciò che nell'OSCE viene definita come la "Dimensione Umana" della sicurezza. ODIHR assiste i 57 Stati partecipanti dell'OSCE nel rafforzamento delle loro istituzioni democratiche, nel sostegno allo stato di diritto e nel promuovere il rispetto per i diritti umani. L'Ufficio osserva elezioni, monitora il rispetto dei diritti umani e fornisce pareri giuridici. Inoltre, esso assiste tutti gli Stati nell'area OSCE su questioni che vanno dal rafforzamento dell'uguaglianza di genere al miglioramento dei procedimenti giudiziari. ODIHR opera a stretto contatto con le altre istituzioni dell'OSCE e con le Missioni OSCE sul campo, così come con numerosi partner governativi, organizzazioni internazionali e della società civile. Operando in stretta collaborazione con i governi e sostenendoli nel loro impegno con la società civile, l'Ufficio contribuisce ad accrescere il rispetto per i diritti umani, rafforzando così la sicurezza dell'intera regione. ODIHR è stato istituito nel 1991 e attualmente impiega circa 150 persone da indicativamente 35 paesi. Dal dicembre 2020 il suo Direttore è Matteo Mecacci (Italia). https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/526552_0.pdf

71 <https://www.osce.org/odihr/558006>

72 Per motivi razzisti si veda la Corte EDU, Šečić c. Croazia, n. 40116/02 (31 maggio 2007); per motivi antireligiosi si veda Corte EDU (2010, 14 dicembre); per i motivi omofobi si veda la Corte EDU (2015, 12 maggio).

quella vittima (in buona sostanza, il movente). Di conseguenza, una accurata e completa trascrizione negli atti, permetterà all'autorità giudiziaria (pubblico ministero e giudice), di disporre degli elementi informativi necessari per valutare l'opportunità di trattare il reato come crimine d'odio (ad esempio, contestando – e applicando – l'aggravante di cui all'art. 604 ter c.p.). L'importanza degli indicatori di pregiudizio – e d'altro canto, la necessità di una lettura coordinata del complessivo contesto in cui si inquadra il fatto-reato – vengono ben evidenziate in alcune sentenze della Corte di Cassazione (ad esempio, la sentenza della Sez. III – penale, del 15.01.1999, n. 434⁷³, e sentenza della Sez. II – penale, del 3.05.2012, n. 16328⁷⁴) dalle quali si evince che la presenza o l'assenza di uno specifico indicatore non è di per sé decisiva per stabilire la motivazione discriminatoria di un reato. È necessaria, quindi, una accurata lettura di tutto il contesto. Evidentemente, ciò sarà possibile soltanto se l'attività di polizia giudiziaria – essendo stata svolta con scrupolo e competenza – avrà consentito di individuare e raccogliere tutti gli elementi di valutazione a disposizione, non trascurando nessun possibile indizio. I principali indicatori di pregiudizio sono i seguenti:

73 La sentenza impugnata è stata annullata, in accoglimento del motivo di ricorso comune ad entrambi i ricorrenti *“per difetto di motivazione in ordine alla ritenuta sussistenza del reato di cui agli artt. 3 L. 654/75 e 3 L. 205/93, i cui elementi costitutivi dovranno essere individuati dal giudice del rinvio” ... perché la “violenza qualificata da motivi razziali, etnici, nazionali, etc., per di più aggravata ai sensi del citato art. 3 L. 205/93 ... non può che desumersi, in concreto, da una serie di indici rivelatori, che possono essere, a titolo esemplificativo, rappresentati da: parole e gesti provocatori con chiaro riferimento alla diversità di razza, di nazionalità e di “colore”; atteggiamenti di odio o, quanto meno, di insofferenza o di intolleranza, inequivocabilmente manifestati ed espressi; personalità del soggetto, notoriamente incline, anche sulla base di non contestabili precedenti, a commettere violenza o a incitare a commettere ed a “predicare” violenza per i suddetti motivi, e sua appartenenza a gruppi ed associazioni che comunque perseguono finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso etc.”.*

74 In questo caso, la Corte ha rigettato il ricorso presentato nell'interesse di un minore, ritenendo che la Corte d'Appello avesse correttamente rilevato e ritenuto la sussistenza dell'aggravante connessa al razzismo da una serie di fatti oggettivi e comportamenti: *“ritenuto che con l'unico motivo la difesa denuncia l'insufficienza e illogicità della motivazione ai sensi dell'articolo 606 c.p.p., lettera e), in ordine alla ritenuta aggravante del fine di discriminazione razziale; ritenuto che il ricorso è infondato; ritenuto infatti che correttamente la Corte territoriale ha rilevato la sussistenza dell'aggravante in questione, anche in assenza di esplicite manifestazioni “verbal” di razzismo, dalle ripetute aggressioni consumate dal ricorrente e dai suoi complici in un ristrettissimo contesto spazio-temporale, ai danni di tre cittadini stranieri della medesima razza agevolmente riconoscibili come cittadini extracomunitari in ragione di indiscutibili evidenze etniche, costretti a subire atti di microcriminalità caratterizzati da violenze gratuite in effetti significative di un atteggiamento spregiativo eccedente il fine patrimoniale”.*

percezione della vittima/del testimone: la percezione della vittima (o degli eventuali testimoni) rispetto a quanto accaduto è un importante indicatore che dovrebbe dare, all'operatore di polizia, un ulteriore impulso nella ricerca di elementi oggettivi per determinare la possibile motivazione discriminatoria del reato;

commenti denigratori, gesti, dichiarazioni scritte, disegni, simboli e graffiti: spesso l'autore di un crimine d'odio intende evidenziare la motivazione di pregiudizio, non accettazione o, addirittura, di vero e proprio odio alla base del reato (non a caso gli hate crimes vengono anche definiti message crimes, ossia reati che inviano un messaggio);

differenze tra autore e vittima per motivi etnici, religiosi o di altro tipo (ad esempio per orientamento sessuale): sono un indicatore significativo, soprattutto – ma non necessariamente – se la vittima appartiene (o è percepita come appartenente) a un cosiddetto gruppo di minoranza;

coinvolgimento di cosiddetti gruppi organizzati dell'odio (ossia, dediti a crimini d'odio o all'incitamento all'odio) o dei loro componenti: l'autore può anche non essere strutturalmente organico ad alcun gruppo del genere, ma condividerne l'ideologia ed i metodi violenti;

luogo: il reato è stato commesso nei pressi di un luogo di culto (sinagoga, moschea, chiesa cristiana) o di un locale prevalentemente frequentato da persone a rischio di discriminazione (persone Lgbti, migranti);

data, timing; il reato ha avuto luogo in occasione di una particolare ricorrenza, festa religiosa o altro evento di particolare significato per una comunità;

modelli/frequenza di crimini o incidenti avvenuti precedentemente: l'episodio è simile ad altri di analoga natura che si sono verificati in un dato periodo; ricorre un certo schema delittuoso, una serialità;

natura della violenza: nei crimini d'odio il livello di violenza può essere particolarmente elevato ed è spesso accompagnato da gravi of-

fese fisiche o umiliazioni non di rado rese pubbliche, dallo stesso autore, attraverso il Web;

mancanza di altre motivazioni: alcune volte non vi sono motivi evidenti che possano giustificare la commissione del reato: la vittima e il sospettato non si conoscono, un eventuale litigio che possa aver innescato l'aggressione appare chiaramente pretestuoso, non vi è un movente economico, in tali casi quella discriminatoria potrebbe essere l'unica motivazione plausibile.

Un crimine d'odio ha un impatto che va oltre il danno fisico o materiale in sé. La persona viene presa di mira per caratteri visibili della propria identità personale. Per questo motivo, essere vittima di una violenza simile può accrescere la sensazione di vulnerabilità, dato che non si possono cambiare le caratteristiche che fanno di noi un bersaglio. È normale che chiunque sia coinvolto provi ansia e disagio, e sia incerto sul da farsi. Esiste anche un trauma psicologico ed emotivo conseguente ad aggressioni di questo tipo, che può avere ripercussioni pesanti sulla vita quotidiana, inducendo a cambiare le proprie abitudini, a non uscire più di casa e ad avere paura degli altri.

Un crimine d'odio ha un impatto che va oltre il danno fisico in sé, perché l'attacco all'identità personale provoca forti traumi psicologici.

I crimini d'odio sono un fenomeno che, per essere realmente indagato e compreso, deve essere affrontato secondo un approccio sociologico, ovvero sia di indagine della struttura, dei processi e dei cambiamenti all'interno dei gruppi sociali; con esplorazione del rapporto tra singolo e gruppo sociale e suoi cambiamenti.

A tale scopo, particolarmente utile è la riflessione sulla cosiddetta "piramide dell'odio", ben enucleata nella Relazione finale⁷⁵ edita dalla Camera dei deputati, e specificamente dalla Commissione "Jo Cox"⁷⁶ su fenomeni di odio, intolleranza, xenofobia, e razzismo.

75 <https://www.camera.it/leg17/1313>

76 La Commissione sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio è stata istituita il 10 maggio 2016 con il compito di condurre attività di studio e ricerca su tali temi, anche attraverso lo svolgimento di audizioni. La Commissione è presieduta dalla Presidente della Camera e, sul modello già sperimentato per la Commissione di studio sui diritti e i doveri dei cittadini in Internet, include un deputato per ogni gruppo politico, rap-

La relazione, dopo una approfondita analisi fondata sullo studio normativo attuale e sui dati statistici acquisiti, dimostra l'esistenza di una "piramide dell'odio" alla cui base si pongono stereotipi, rappresentazioni false o fuorvianti, insulti, linguaggio ostile "normalizzato" o banalizzato e, ai livelli superiori, le discriminazioni e quindi il linguaggio e i crimini di odio.



Immagine tratta on line, aggiornata da ultimo il 23 Marzo 2021, sul portale del Ministero dell'Interno,

<https://www.interno.gov.it/it/notizie/combattere-tutte-forme-discriminazione-evitare-ri-schio-degenerazioni>

L'odio ha, qui, una struttura piramidale, costituita da quattro livelli per indicare un crescendo di gravità che, arriva a sfociare nell'azione penalmente perseguibile:

presentanti di organizzazioni sovranazionali, di istituti di ricerca e di associazioni nonché esperti. Nella seduta del 4 luglio 2016, la Commissione ha deciso di inserire nella propria denominazione il riferimento a "Jo Cox", deputata presso la Camera dei Comuni del Regno Unito, uccisa il 16 giugno 2016 mentre si apprestava a partecipare ad un incontro con gli elettori. La Commissione si è riunita 13 volte ed ha audito 31 soggetti. Ha inoltre acquisito 187 documenti di varia natura (studi, ricerche, pubblicazioni monografiche, raccolte di dati, position papers). Sulla base degli elementi di conoscenza e di valutazione acquisiti, nella seduta del 6 luglio 2017, la Commissione ha approvato la sua relazione finale.

Stereotipi: rappresentazioni false o fuorvianti, insulti, linguaggio ostile “normalizzato” o banalizzato. Gli stereotipi sono il frutto della commistione di diversi elementi conoscitivi relativi a uno stesso gruppo o a una categoria di persone e si consolidano nella nostra memoria; sono, nella generalità dei casi, socialmente accettati e condivisi; e possono attraversare più periodi storici e persistere per lungo tempo;

Discriminazione: di vario genere (lavoro, alloggio, scuola, relazioni sociali). L’art. 1 della “Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale” (Icerd: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*) prevede che la nozione di discriminazione “sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica”. La giurisprudenza, in particolare la Corte di Cassazione, ha tentato a sua volta di fornire una descrizione della discriminazione definendola come “un sentimento immediatamente percepibile come connaturato alla esclusione di condizioni di parità”⁷⁷, oppure come un “pregiudizio manifesto di inferiorità di una razza”⁷⁸.

Linguaggio d’odio: Minacce e/o incitamento alla denigrazione e alla violenza contro una persona o gruppi di persone identificate in base ad una qualche caratteristica come il sesso, l’orientamento sessuale, l’etnia, il colore della pelle, la religione o altro;

Crimini d’odio: Atti di violenza fisica, fino all’omicidio, perpetrati contro persone in base a qualche caratteristica come il sesso, l’orientamento sessuale, l’etnia, il colore della pelle, la religione o altro.

L’importanza di aver rintracciato questa piramide, rende più facile capire come approcciarsi al problema, e quali possano essere le possibili soluzioni, e soprattutto come sia facile tramutare le parole violente in atti violenti.

77 Cass., Sez. V, 28 gennaio 2010 (dep. 25/03/2010), n. 11590, Rv. 246892

78 Cass., Sez. V, 28 dicembre 2009 (dep. 28/12/2009), n. 49694, Rv. 245828

Non possono lasciare indifferenti, in particolare, nell'ambito dell'indagine statistica, le percentuali di risposte dalle quali emerge diffidenza, se non, addirittura, aperta ostilità, nei confronti di quello che è ritenuto diverso e che, suo malgrado, è visto come obiettivo da schernire, dileggiare, insultare, malmenare, fino ad eliminare fisicamente, in un'escalation d'odio che nasce dalla frustrazione, dalla disinformazione e dalla mancanza di consapevolezza del fatto che i diritti umani sono universali e sono riconosciuti a tutti gli esseri umani indistintamente.

Nel documento vengono analizzati, anche statisticamente, stereotipi e false rappresentazioni di genere, nei confronti della popolazione LGBT, nei confronti degli immigrati, dei rom/sinti o per credo religioso, e verso le persone con disabilità. Si passa quindi alle discriminazioni di genere, nei confronti delle persone LGBT, e degli stranieri. Per analizzare, infine, l'odio, trattato quale sessismo; quale omofobia; quale razzismo, xenofobia e discorsi di odio in generale; anti-gitanismo; odio riferito a motivi religiosi; odio riferito a persone con disabilità; e odio tra i ragazzi, ovvero bullismo.

La relazione si conclude con alcune raccomandazioni, sintetizzate in 15 punti, come sanzionare penalmente le campagne d'odio (insulti pubblici, diffamazione o minacce) contro persone o gruppi; e anche esigere da parte delle piattaforme dei social network l'istituzione di uffici dotati di risorse umane adeguate, al fine della ricezione delle segnalazioni e della rimozione tempestiva dei discorsi d'odio, anche attivando alert sulle pagine online e numeri verdi a disposizione degli utenti. Con specifico riferimento al ruolo dei media, si ribadisce la necessità di contrastare gli stereotipi e il razzismo, sensibilizzando e responsabilizzando i media, specie online, ad evitare il discorso d'odio, comprese le notizie infondate, false e diffamatorie.

2.2. La risposta del diritto all'odio: legislazione nazionale ed obblighi sovranazionali

Individuare il quadro normativo afferente alla materia dei crimini d'odio richiede, necessariamente, la considerazione di fonti tanto nazionali quanto sovranazionali, non solo perché l'argomento – pregnante in tema di rispetto dei diritti umani – è trattato oltre che dal

nostro Paese, anche dalle Organizzazioni sovranazionali alle quali il nostro Paese aderisce, ma anche perché – ovviamente – le fonti sovranazionali sono per noi vincolanti e cogenti in virtù del richiamo di cui all'art. 117 Cost.

Questo paragrafo, dedicato alle fonti normative, si apre con una generale elencazione cronologica delle fonti nazionali e sovranazionali in materia antidiscriminatoria, per poi soffermarsi sulla Sezione I bis⁷⁹ del Codice penale (ricomprensente gli articoli 604 bis e 604 ter), ed ultimare con l'indicazione delle caratteristiche generali (così individuate sia sotto il profilo giuridico che sociologico) di tutti i crimini d'odio.

Si può iniziare citando la Costituzione, fonte primaria del diritto nel nostro Ordinamento.

I diritti fondamentali dell'uomo trovano diretto riconoscimento e tutela nella Costituzione italiana; precipuamente, nei Principi fondamentali dettati dai primi dodici articoli della Carta e, in forma più dettagliata, nella Parte prima (artt. 13-54).

Alla base di tali disposizioni è posto il principio dettato dall'articolo 2, ai sensi del quale "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". Il disposto costituzionale riconosce, favorendole, le formazioni sociali all'interno delle quali gli individui organizzano la propria vita, garantendo in successivi articoli, le libertà associative, i diritti delle formazioni sociali e la tutela del singolo al loro interno: artt. 8 e 20 (confessioni e associazioni religiose), art. 18 (associazioni in generale), art. 29 (famiglia), art. 39 (associazioni sindacali) e art. 49 (partiti politici).

Il principio di pari dignità ed eguaglianza è posto con forza dal primo comma dell'art. 3 ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla Legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali") che ribadisce la centralità della persona.

79 Nel Libro II Dei delitti in particolare, al Titolo XII Dei delitti contro la persona, nel Capo III Dei delitti contro la libertà individuale, è stata inserita tale Sezione, dedicata ai delitti contro l'eguaglianza.

I crimini ispirati dall'odio minano i diritti fondamentali. Il principio di eguaglianza è un principio cardine di ogni stato democratico e solitamente è sancito, nei diversi Paesi, a livello costituzionale. I reati ispirati dall'odio sono una forma estrema di lesione di tale principio, dato che la vittima viene colpita a causa della sua appartenenza a un certo gruppo. Per l'aggressore, un componente di quel gruppo è del tutto fungibile con altri componenti del gruppo stesso. In tal modo, i reati ispirati dall'odio negano la dignità umana e la specifica individualità della vittima e minano il principio secondo cui ciascun individuo ha diritto a godere di eguale tutela giuridica.

L'art. 6 prevede, quale ulteriore principio fondamentale, la tutela delle minoranze linguistiche, da attuare attraverso appositi provvedimenti normativi.

L'art. 8 enuncia il principio della pari libertà delle confessioni religiose davanti alla Legge e della loro autonomia rispetto allo Stato (*"Tutte le confessioni religiose sono libere davanti alla Legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'Ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per Legge sulla base di intese con le relative rappresentanze"*). Tale disposto è da porre in connessione con l'art. 19, che tutela la libertà religiosa sia in forma individuale che associata. Il disposto dell'art. 8, riferito alle "confessioni religiose", si concentra in particolare sul momento associativo, garantendo l'autonomia organizzativa delle confessioni e in tal senso si configura come un richiamo del più generale principio pluralista di cui all'art. 2.

La Costituzione, all'art. 117, comma 1, fa esplicito richiamo ai vincoli derivanti dall'Ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (*"la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'Ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*), pertanto anche in tale contesto, le Carte sovranazionali sono imprescindibili e assolutamente vincolanti.

I crimini ispirati dall'odio mirano a dividere le comunità. E benché ciò non avvenga sempre, generalmente i crimini ispirati dall'odio sono perpetrati contro gruppi che hanno già subito talune forme di discriminazione sociale. Gli appartenenti a gruppi marginalizzati (per

ragioni razziali, etniche, religiose o di altra natura) che sono vittime di reati ispirati dall'odio possono anche trovarsi nella condizione di non essere sempre creduti o di venire semplicemente ignorati. L'assenza di una risposta effettiva da parte delle Autorità incoraggia gli autori di siffatti reati a commettere nuovi illeciti, e isola sempre più la vittima e la sua comunità. Ciò mina, a sua volta, la coesione sociale, poiché pone le fazioni della comunità una contro l'altra, e può dar luogo a fenomeni ritorsivi. In casi estremi, i reati ispirati dall'odio possono degenerare in rivolte civili, se non riconosciuti e affrontati dai governi nazionali.

I Paesi reagiscono ai reati ispirati dall'odio principalmente attraverso il loro sistema di giustizia penale. Le forze di polizia e la magistratura sono parte integrante di tale sistema. I reati ispirati dall'odio possono essere contrastati efficacemente solo se vi è uno sforzo congiunto delle forze di polizia e degli organi giudiziari inquirenti e giudicanti. Di solito le forze di polizia rappresentano il primo soggetto che viene a contatto con un reato ispirato dall'odio, e sono responsabili della presa in carico della notizia di reato, delle prime dichiarazioni sull'accaduto e delle successive indagini.

Il reato ispirato dall'odio consiste, come già accennato, in un qualunque atto che sia autonomamente tipizzato da una norma penale ("reato base" – *base offence*); e, in aggiunta, motivato dal pregiudizio basato su una specifica caratteristica della vittima ("la motivazione basata sul pregiudizio" – *bias motivation*). Il reato base può essere diretto contro una o più persone o contro beni. La motivazione basata sul pregiudizio consiste nella discriminazione verso la vittima operata dall'autore dell'illecito, e centrata su una caratteristica che rappresenta un aspetto fondante ed essenziale di una comune identità di gruppo, come la razza, la lingua, la religione, l'etnia, la nazionalità, il genere o altra caratteristica.

I reati ispirati dall'odio consistono in atti in sé penalmente rilevanti, commessi a causa di un pregiudizio negativo nei confronti della vittima. Il termine "reato ispirato dall'odio" non definisce uno specifico reato, ma, piuttosto, descrive un concetto.

Una condotta penalmente rilevante costituisce un crimine ispirato dall'odio se è motivata da discriminazione o pregiudizio. L'uso della parola "odio" può trarre in inganno e far ritenere che l'indagato

debba provare un sentimento di odio verso la vittima o il gruppo cui essa appartiene, affinché il reato possa rientrare nel concetto di crimine ispirato dall'odio. Ma così non è. Il fattore che trasforma un reato comune in un crimine ispirato dall'odio è il processo di selezione della vittima da parte dell'autore dell'illecito, che deve essere basato sulla discriminazione o sul pregiudizio verso il gruppo cui essa appartiene.

I pubblici ministeri e la polizia giudiziaria devono essere in grado di identificare rapidamente i casi che possono rivelare la commissione di reati ispirati dall'odio, reati che colpiscono uno o più membri di, o un bene associato a, un gruppo che presenta una caratteristica comune, c.d. caratteristica protetta. Sono caratteristiche protette quelle che creano un'identità comune, tipica del gruppo, e riflettono un aspetto profondo e fondamentale dell'identità di una persona.

Le "caratteristiche di gruppo" sono spesso palesi o evidenti ai terzi, come per esempio la lingua, il genere o l'etnia, e spesso sono immutabili, nel senso che non possono essere modificate per decisione dell'interessato. Alla luce di questa considerazione, si comprende perché, per esempio, la commissione di un furto a danno di persone benestanti non configura un reato ispirato dall'odio. La ricchezza, infatti, non è una caratteristica che crea una identità condivisa da un gruppo né costituisce la parte fondante ed essenziale dell'identità di una persona, come può dirsi invece della "razza" o della religione.

Molti Stati partecipanti dell'OSCE⁸⁰ disciplinano in maniera più o meno ampia i discorsi d'odio, ma non vi è consensus tra i singoli Stati aderenti, in ordine alle condotte che meritano di diventare oggetto di apposita incriminazione.

80 Con 57 Stati partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) è la più grande organizzazione di sicurezza regionale al mondo. L'OSCE si adopera per assicurare stabilità, pace e democrazia a oltre un miliardo di persone attraverso il dialogo politico su valori condivisi e attività pratiche che mirano ad avere effetti duraturi.

L'OSCE è un foro di dialogo politico su un ampio ventaglio di questioni riguardanti la sicurezza e una piattaforma di azione comune per migliorare la vita degli individui e delle comunità. L'Organizzazione adotta un approccio globale alla sicurezza, che comprende le dimensioni politico-militare, economica e ambientale, e umana. Grazie a tale approccio e alla sua composizione inclusiva, l'OSCE aiuta a superare le divergenze e a rafforzare la fiducia tra gli Stati attraverso la cooperazione nel campo della prevenzione dei conflitti, della gestione delle crisi e della ricostruzione post-conflittuale.

I crimini d'odio sono costituiti da comportamenti già tipizzati dalla Legge penale, per i quali si richiede al legislatore penale di far sì che la loro ulteriore carica offensiva, dovuta alle motivazioni basate sul pregiudizio, si rifletta nel giudizio e nella commisurazione della pena. A questo fine, le prove delle motivazioni basate sul pregiudizio devono essere acquisite in dibattimento, in modo da permettere che l'offesa ulteriore sia tenuta in considerazione tanto nella fase del giudizio sul fatto, quanto in quella dell'irrogazione della sanzione.

La condotta può essere incriminata attraverso una norma sostanziale sui crimini d'odio, che è quella che introduce nell'Ordinamento una fattispecie autonoma di reato, caratterizzata dall'inclusione delle motivazioni basate sul pregiudizio tra gli elementi costitutivi. E in genere, a tale autonoma figura di reato corrisponde una pena più grave rispetto a quella prevista dall'Ordinamento per l'identico fatto privo delle motivazioni basate sul pregiudizio. Oppure, l'aggravio di pena assume talvolta le vesti di una circostanza aggravante, la quale determina l'aumento in sede commisurativa della sanzione prevista per il reato base, nei casi in cui il fatto è ispirato da motivazioni basate sul pregiudizio. La circostanza aggravante può essere comune o speciale; e a effetto comune o a effetto speciale.

La gran parte delle normative sui reati ispirati dall'odio prevede un *numerus clausus* di caratteristiche protette. Le caratteristiche variano a seconda del Paese; tuttavia, la maggioranza degli Ordinamenti sanziona, quantomeno, gli atti basati su pregiudizi razziali, nazionalistici o religiosi. Altre caratteristiche, quali il genere, la disabilità, l'orientamento sessuale e l'identità di genere sono incluse frequentemente tra le caratteristiche protette. Nella maggior parte dei casi le caratteristiche esprimono un significato chiaro; talvolta, però, alcune di esse – come, per esempio, la “razza” o l’“etnia” – richiedono una qualche interpretazione e rischiano di essere fraintese.

È importante comprendere che il concetto di razza è una costruzione sociale e che la comunità internazionale ha rigettato ogni dottrina circa la superiorità razziale e le teorie che pretendono di affermare l'esistenza di differenti razze umane. Anche se il termine “razza” è impreciso, rimane prevalente nei testi internazionali e nazionali come “termine-ombrello” che ricomprende concetti quali etnia, colore della pelle e/o origine nazionale. I termini “etnia”, “origine nazionale” o

“nazionalità” possono sovrapporsi al più ampio termine “razza”. Tuttavia, in molte legislazioni nazionali, questi termini sono anche impiegati in aggiunta al termine “razza” e assumono un significato più specifico. Un gruppo “etnico” è quello che si distingue per una serie di caratteristiche, come una determinata religione, cultura, origine geografica, storia e lingua. Il concetto di gruppo “nazionale” può avere una duplice valenza. In senso più stretto si riferisce a un concetto giuridico legato alla cittadinanza o “nazionalità”, che riflette il legame giuridico tra uno Stato e una persona, e non indica necessariamente l’origine etnica. Esso, però, può avere anche un significato più ampio relativo all’ “origine nazionale”, che indica l’affiliazione culturale con un gruppo nazionale che può essere collegato a un Paese diverso da quello di cittadinanza della persona.

La libertà di religione o credo è tutelata da numerosi strumenti internazionali e regionali. È una delle tre caratteristiche protette basilari, assieme alla razza e alla nazionalità, incluse pressoché in ogni legislazione sui reati ispirati dall’odio all’interno della “regione OSCE”. Nel 2011, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 66/167, che condanna gli atti di violenza che colpiscono le persone o i beni sulla base della loro associazione religiosa, e invita gli Stati a proteggere i siti religiosi da distruzioni e atti vandalici.

Gli Stati partecipanti all’OSCE si sono impegnati a ricomprendere nelle loro politiche l’eguaglianza tra uomini e donne. Più specificamente, gli Stati partecipanti all’OSCE si sono impegnati a prevenire e combattere tutte le forme di violenza su base sessuale nei confronti delle donne e delle giovani. Inoltre, un certo numero di Stati partecipanti dell’OSCE ha incluso il genere e/o il sesso come caratteristica protetta nelle legislazioni sui reati ispirati dall’odio o nelle politiche di rilevazione di tali reati. Il “sesso” si riferisce alle caratteristiche biologiche maschili o femminili, mentre il “genere” è una costruzione sociale e si riferisce all’idea socialmente accettata di mascolinità e femminilità. Colpire delle persone a causa del loro sesso o perché il loro comportamento contrasta con il pensiero dominante relativamente a come una persona dovrebbe orientare la propria sessualità, costituisce un reato ispirato dall’odio di genere.

Non vi è *consensus* tra gli Stati partecipanti all’OSCE su quali altri gruppi meritino di essere protetti in ragione delle caratteristiche ogget-

to di tutela, dalle legislazioni sui reati ispirati dall'odio. Sempre più spesso, peraltro, alcuni gruppi vengono inseriti tra i destinatari della tutela contro i reati di odio. Le statistiche e gli altri dati pubblicati dall'ODIHR nel rapporto annuale *Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses*, mostrano che i reati contro lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) rappresentano una questione di grande importanza all'interno dell'area OSCE. Venti Stati partecipanti raccolgono i dati sui reati motivati da pregiudizio contro queste caratteristiche protette e dieci considerano, altresì, l'identità transessuale come categoria separata.

Tale disamina, seppur breve ma di respiro sovranazionale, richiede che si proceda ad una elencazione cronologica delle fonti, iniziando dalla "Dichiarazione universale dei diritti umani" (coeva della nostra Costituzione, in quanto adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) – alla quale, sebbene non produttiva di effetti giuridici vincolanti, viene universalmente riconosciuto valore paradigmatico. Per quanto di specifico interesse nella presente trattazione, rilevano, in particolare, i principi enunciati agli artt. 1 (Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti); 2 (Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione...); e 3 (Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona).

Pochi anni dopo, nel 1950, nel contesto del Consiglio d'Europa, la "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (Cedu), all'art. 14 ha stabilito un esplicito "Divieto di discriminazione"⁸¹, la cui portata, dapprima limitata ai diritti ed alle

81 "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

libertà riconosciute nella Convenzione, verrà generalizzata attraverso il Protocollo addizionale n. 12 (Roma, 4 novembre 2000)⁸².

Tornando nuovamente al sistema dell'Onu, viene all'attenzione il primo (da un punto di vista temporale) tra i trattati inclusi fra i cosiddetti Strumenti internazionali fondamentali sui diritti umani, ossia la "Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale" (Icerd: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), adottata dalle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965.

Altre disposizioni in materia, si rinvencono nei seguenti atti:

La Legge 11 marzo 1952, n. 153, che ratifica la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Le norme attuative della Convenzione sono state adottate con la Legge 9 ottobre 1967, n. 962: l'articolo 1 punisce con la reclusione da 10 a 18 anni chiunque, per distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, commetta atti diretti a provocare lesioni gravi a persone appartenenti al gruppo e con la reclusione da 24 a 30 anni chiunque, con le stesse finalità, commetta atti diretti a cagionare la morte o lesioni personali gravissime a persone appartenenti al gruppo; l'articolo 8 della medesima Legge prevede la reclusione da 3 a 12 anni per il delitto di istigazione a commettere genocidio e apologia di genocidio.

La Legge 20 giugno 1952, n. 645 (c.d. "Legge Scelba") relativa al divieto di ricostituzione del partito fascista. La prima fonte che, nel nostro Ordinamento, ha stigmatizzato sotto il profilo penale la discriminazione razziale, sia pure incidentalmente, è stata la "Legge Scelba". Essa – in quanto attuazione della XII disposizione transitoria e finale, comma primo, della Costituzione – ha quale fine prioritario il divieto di riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista; tuttavia, sin dalla originaria formulazione, contemplava la propaganda razzista tra le modalità di perseguimento delle finalità antidemocratiche proprie del partito fascista (art. 1). Inoltre, nella at-

82 Articolo 1. Divieto generale di discriminazione: "Il godimento di ogni diritto disposto da una legge sarà garantito senza alcuna discriminazione per motivi di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o altra opinione, origine nazionale o sociale, associazione ad una minoranza nazionale, proprietà, nascita o ogni altra condizione".

tuale versione dell'art. 4, co 2 (modificato dalla cosiddetta "Legge Mancino" del 1993) è stata prevista una ipotesi aggravata di apologia del fascismo per chiunque ne esalti pubblicamente le idee o i metodi razzisti. L'art. 1 comprende la propaganda razzista tra le caratteristiche che denotano un movimento o un partito come fascista; viceversa l'art. 4 (come modificato dalla "Legge Mancino") comprende tra le forme di apologia del fascismo l'esaltazione di principi razzisti; il comma 2 di tale ultima disposizione punisce la pubblica esaltazione di idee o metodi razzisti, oltre che con una pena pecuniaria, con la reclusione da uno a tre anni.

In Italia, il primo atto normativo di ratifica ed esecuzione della Convenzione contro il razzismo adottata dalle Nazioni Unite, e di criminalizzazione delle condotte razziste, è la Legge 13 ottobre 1975, n. 654 (detta "Legge Reale"). L'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della Legge, così come emendate dalla Legge 85/2006, punisce con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, e con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Il comma 3 dello stesso articolo inoltre vieta ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

La Legge 8 marzo 1989, n. 101, di recepimento dell'intesa tra lo Stato italiano e le Comunità ebraiche, all'art. 2 stabilisce che le fattispecie di reato connesse alla discriminazione razziale (di cui all'articolo 3 della Legge Reale) si intendono riferite anche alle manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso.

Il decreto-Legge 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, convertito, con

modificazioni, dalla Legge 25 giugno 1993, n. 205 (cd. Legge Mancino), all'art. 2 punisce con la reclusione fino a tre anni (oltre che con una multa) chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; la stessa norma punisce come contravvenzione (arresto da tre mesi ad un anno) l'accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si recano con gli stessi emblemi o simboli. L'articolo 3 inoltre, prevede una circostanza aggravante, applicabile a qualsiasi reato (ad eccezione di quelli per i quali è previsto l'ergastolo), consistente nell'aver commesso il fatto per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso,

Il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, all'articolo 43 definisce puntualmente la condotta discriminatoria per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, individuando cinque categorie di comportamenti perseguibili, mentre l'articolo 44 introduce l'azione civile contro le discriminazioni.

Il principio di non discriminazione è esplicitamente sancito dall'art. 21 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Ue", cosiddetta "Carta di Nizza", proclamata il 7 dicembre 2000.

Il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, dà attuazione alla direttiva 2000/43/CE (cd. "direttiva razza") per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, di attuazione della direttiva 2000/78/CE (cd. "direttiva occupazione"), che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, contro ogni forma di discriminazione legata a religione, convinzioni personali, handicap, età, orientamento sessuale.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro, all'articolo 10 vieta, in particolare alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati, di effettuare qualsivoglia indagine sulla razza, l'origine etnica, il colore, l'ascendenza, l'origine nazionale dei lavoratori (art. 10). La violazione di tale

disposizione è punita con sanzioni penali (art. 18 che rinvia all'art. 38 dello Statuto dei lavoratori).

I decreti legislativi 31 luglio 2005, n. 177 (testo unico della radiotelevisione), e 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo) vietano le trasmissioni che contengano incitamenti all'odio, comunque motivato, o che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità, nonché le trasmissioni pubblicitarie e le televendite che comportino discriminazioni di razza, sesso o nazionalità.

La Legge 24 febbraio 2006, n. 85, recante "Modifiche al Codice penale in materia di reati di opinione", intervenendo sul sistema dei delitti in materia di religione, ha apportato delle importanti modifiche. Gli artt. 7 - 10 della Legge 85, preso atto degli orientamenti dalla Corte Costituzionale relativamente ai reati in materia religiosa e in ossequio al dettato della Costituzione, infatti, hanno riformato gli articoli 403, 404, 405 del Codice penale, sostituendo alle parole "religione di Stato", le parole "confessione religiosa" e, alle parole "culto cattolico", le parole "culto di una confessione religiosa". Il legislatore del 2006 ha, inoltre, abrogato l'art. 406 del Codice penale che prevedeva, per i fatti previsti dagli artt. 403, 404 e 405 e commessi contro un culto ammesso nello Stato, una pena di minore entità.

Il rispetto della dignità umana e dei diritti umani è, naturalmente, posto anche tra i valori fondanti dell'Unione europea⁸³, il "Trattato sull'Unione europea" (TUE) all'art. 2, ed il "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE) all'art. 1013, pongono infatti la lotta alle discriminazioni tra gli obiettivi prioritari dell'Unione.

Rimanendo in ambito Ue, è, inoltre, necessario citare la "Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale", e la "Direttiva 2012/29/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato" (cosiddetta "Direttiva vittime") che hanno, tra

83 Il 13 dicembre 2007 viene sottoscritto il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Esso comprende il TUE e il TFUE, fonti primarie dell'Unione Europea. Col Trattato di Lisbona, anche la cosiddetta "Carta di Nizza", proclamata il 7 dicembre 2000) ha assunto il medesimo valore giuridico, pienamente vincolante, dei Trattati.

l'altro, determinato l'introduzione nell'Ordinamento giuridico nazionale, rispettivamente, del cosiddetto reato di negazionismo (attuale art. 604 bis, terzo comma c.p.) e della "Condizione di particolare vulnerabilità" della vittima (art. 90 quater c.p.p.).

Da ultimo, con riferimento al fenomeno dei cosiddetti "Discorsi d'odio on line", è necessario richiamare il Protocollo addizionale 16 alla "Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica", che impegna gli Stati a considerare reati, quando vengano realizzati attraverso mezzi informatici: la disseminazione di materiale razzista e xenofobo, almeno nei casi in cui il materiale promuova o inciti alla violenza (art. 3); minacce e insulti di matrice razzista e xenofoba (artt. 4 e 5); la negazione, grave minimizzazione, approvazione o giustificazione del genocidio o di crimini contro l'umanità (art. 6). L'Italia ha sottoscritto, nel 2011, ma non ancora ratificato il Protocollo.

Le norme penali sinora rassegnate sanzionano la commissione di reati di matrice discriminatoria su base razziale, etnica, nazionale e religiosa, (nonché in ragione dell'appartenenza alle cosiddette "minoranze linguistiche storiche" di cui alla Legge 482/1999).

In merito alla "disabilità" – in aggiunta alle varie fattispecie criminose nelle quali la disabilità della vittima è prevista quale elemento costitutivo o circostanza aggravante speciale del reato – merita particolare attenzione la norma di cui all'art. 36 della Legge 104/1992, in virtù della quale, quando i reati di cui all'art. 527 del c.p. (atti osceni), i delitti non colposi di cui ai titoli XII (contro la persona) e XIII (contro il patrimonio) del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla Legge 75/1958 (cosiddetta "Legge Merlin": reclutamento, induzione, favoreggiamento, sfruttamento della prostituzione), sono commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, la pena è aumentata da un terzo alla metà. In proposito, è necessario evidenziare che, per l'applicazione dell'aggravante in parola, non è richiesta la motivazione discriminatoria, ossia che l'autore provi odio o pregiudizio nei confronti della vittima, ma esclusivamente che la stessa sia portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale come definite dall'art. 3 della medesima Legge.

L'attuale impianto normativo penale non prevede una specifica copertura per i crimini basati sull'orientamento sessuale o l'identità di

genere della vittima. Nel panorama europeo, l'Italia si colloca, tuttora, tra i Paesi che non prevedono norme penali specificamente rivolte a reprimere comportamenti omofobici, sotto forma di discriminazioni, di atti di violenza, della propaganda di idee, della costituzione di associazioni che predicano l'omofobia o della partecipazione a tali associazioni: non sono previste norme incriminatrici *ad hoc*, né circostanze aggravanti che diano rilievo alla motivazione di omofobia.

Da qualche anno a questa parte legislatori e giuristi, tuttavia, si sono trovati impegnati in un acceso dibattito intorno al rapporto tra le discriminazioni e le violenze subite da determinati gruppi sociali. Mentre già esiste, nel nostro Ordinamento, una tutela penale nel campo della discriminazione razziale, ci si interroga oggi se sia ammissibile un allargamento della medesima tutela anche per le discriminazioni e le violenze perpetrate in ragione dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere della vittima.

Nel nostro Paese, allo stato, non essendo punibili le condotte omo-transfobiche, si applica la collaudata legislazione penale di contrasto alle discriminazioni razziali introdotta con la Legge Reale, poi modificata con la Legge Mancino, la quale, tra l'altro, ha esteso l'applicabilità della normativa anche alle discriminazioni religiose.

Il percorso di adeguamento alla tendenza europea intrapresa dal nostro legislatore, consiste proprio nell'innesto sulla preesistente legislazione antidiscriminatoria, anche delle condotte motivate dall'odio nei confronti di omosessuali e transessuali.

La matrice omo/transfobica del reato è stata, talvolta, stigmatizzata attraverso l'applicazione dell'aggravante comune dei motivi abietti (art. 61, comma 1, n.1)⁸⁴.

Per quanto concerne il diritto processuale penale, è opportuno evidenziare che il citato d.lgs. 212/2015, di attuazione della cosiddetta

⁸⁴ Un interessante precedente in materia può essere rinvenuto nella sentenza del Tribunale di Napoli, VII Sez. pen. n. 17573/2014 nella quale, appunto, la matrice omofobica di un'aggressione è stata stigmatizzata attraverso la condanna con applicazione dell'aggravante dei motivi abietti.

“Direttiva vittime” Ue, ha introdotto l’art. 90 quater c.p.p.⁸⁵ codificando, in modo strutturale, la “condizione di particolare vulnerabilità” della persona offesa dal reato che, ai sensi della norma in esame, oltre a dover essere desunta, tra l’altro, dalla disabilità della vittima, può essere riconosciuta in caso di reati commessi con odio razziale o per finalità di discriminazione. È dunque importante evidenziare che siffatta formulazione consente di includere, tra le vittime in condizione di particolare vulnerabilità, in linea di principio, tutte le vittime di crimini d’odio, incluse quelle fatte oggetto di crimini di matrice omo/transfobica. Dal riconoscimento di tale status derivano una serie di importanti diritti per la vittima del reato, e correlate specifiche incombenze in capo all’autorità giudiziaria e alla polizia giudiziaria. In proposito, per la polizia giudiziaria rivestono particolare importanza gli articoli 90 bis c.p.p.⁸⁶, 90 ter c.p.p.⁸⁷, 134, co 4 c.p.p.⁸⁸ e 351 co 1 ter c.p.p.⁸⁹

85 Art. 90-quater (Condizione di particolare vulnerabilità), (Articolo inserito dall’art. 1, comma 1, lett. b), D. Lgs. 15 dicembre 2015, n. 212): Condizione di particolare vulnerabilità: Agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall’età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall’autore del reato.

86 Art. 90 bis (Informazioni alla persona offesa) La vittima ha diritto ad ottenere, in una lingua a lei comprensibile, informazioni in merito a: modalità di presentazione della denuncia/querela; il suo ruolo nelle indagini e nel processo; stato del procedimento; possibilità di ottenere consulenza legale e patrocinio a spese dello Stato; diritto ad interpretazione/traduzione; eventuali misure di protezione; modalità per procedere alla contestazione di violazioni di propri diritti e per ottenere il rimborso delle spese.

87 Art. 90 ter (Comunicazioni dell’evasione e della scarcerazione) In caso di delitti commessi con violenza contro la persona, la vittima può far richiesta di ottenere informazioni in merito ai provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva; le deve essere data tempestiva notizia dell’evasione dell’imputato o del condannato, nonché della volontaria sottrazione dell’internato all’esecuzione della misura di sicurezza detentiva.

88 Art. 134 c.p.p. comma 4 (Modalità di documentazione) Quando il verbale, in forma integrale o riassuntiva, è ritenuto insufficiente, è sempre consentita la riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della vittima particolarmente vulnerabile.

89 Art. 351-1ter cpp (Altre sommarie informazioni) La polizia giudiziaria, quando deve verbalizzare una vittima particolarmente vulnerabile, si avvale dell’ausilio di un esperto in psicologia o in psichiatria, nominato dal pubblico ministero. In ogni caso, dovrà fare in modo che la vittima particolarmente vulnerabile, in occasione della verbalizzazione, non abbia contatti con l’indagato e che non sia verbalizzata più volte, salvo l’assoluta necessità per le indagini.

Ovviamente è da precisare che a differenza delle fonti convenzionali ed europee, il nostro Ordinamento non utilizza il termine “vittima”, bensì i termini di “persona offesa dal reato” e di “danneggiato” (posizioni non sempre sovrapponibile in capo allo stesso soggetto), concentrando l’attenzione più sull’effetto lesivo subito, rispettivamente la lesione o messa in pericolo del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice violata, ovvero il danno risarcibile cagionato dal reato, che sulla posizione soggettiva della vittima. L’obiettivo primario della “Direttiva vittime” è assicurare a tutte le vittime, e non soltanto a particolari gruppi di esse, parità di condizioni in materia di informazione, assistenza e protezione, indipendentemente dal luogo di svolgimento del processo: l’esistenza di differenze ed impedimenti legati alla diversa cittadinanza, o al diverso luogo di residenza della vittima, rispetto a quello di commissione del reato, infatti, non solo si tradurrebbe in una violazione del principio di libera circolazione delle persone, che rappresenta una delle basi giuridiche degli interventi europei in materia di tutela delle vittime già prima del Trattato di Lisbona, ma costituirebbe anche un ostacolo al consolidamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione.

Fatta questa generale elencazione di fonti in materia antidiscriminatoria, possiamo esaminare come la normativa italiana si sia adattata alle sollecitazioni sovranazionali del settore, e come si sia arrivati all’introduzione nel nostro Codice penale, nel Capo III relativo ai “Delitti contro la libertà individuale”, della Sezione I bis “Dei delitti contro l’eguaglianza” di cui fanno parte gli artt. 604 bis 3 604 ter, ed alla consacrazione del c.d. “diritto a non essere discriminati”⁹⁰.

Con l’entrata in vigore della Legge Reale, viene data esecuzione – si ribadisce – alla Convenzione ONU “sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale” firmata a New York nel 1966. Segnatamente, la suddetta Legge incriminava chiunque diffondesse, in qualsiasi modo, idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o

90 Diritto riconosciuto a livello internazionale all’art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (1948), all’art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (1950) ed all’art. 2 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (1966). Per una definizione del concetto di “discriminazione” v. dir. 2000/43/CE del Consiglio, del 29.6.2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica e dir. 2000/78/CE del Consiglio, del 27.11.2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

incitasse in qualsiasi maniera alla discriminazione o alla commissione di atti di violenza o provocazione alla violenza nei confronti di certe persone in quanto appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale. Si incriminava, altresì, ogni organizzazione avente tra i suoi scopi l'incitamento all'odio o alla discriminazione razziale.

Con la Legge Mancino, vengono poi adottate ulteriori "misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa". La norma de qua aggiunge, al succitato art. 3 della Legge Reale, il fattore etnico tra i motivi idonei a connotare la propaganda discriminatoria, ed introduce il fattore religioso tra i motivi di incitamento alla commissione di atti discriminatori. La normativa introduce, inoltre, all'art. 3 una circostanza aggravante per i reati commessi con finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso.

L'evoluzione normativa della materia prosegue con l'entrata in vigore della Legge 24.2.2006 n. 85 recante "Modifiche al Codice penale in materia di reati di opinione". L'art. 13 della suddetta Legge interviene direttamente sull'art. 3 della Legge Reale sostituendo il termine "diffusione" con quello di "propaganda" ed il termine "incitamento" con quello di "istigazione".

Un importante punto di svolta circa l'evoluzione della materia si raggiunge con l'emanazione della Decisione Quadro 2008/913/GAI, recante misure concernenti la "lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale". L'importanza della citata Decisione consiste certamente nell'incriminazione, all'art. 1 par. 1 lett. c), di "apologia, negazione o minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, quali definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro".

Tale Decisione Quadro ha trovato attuazione per il tramite della Legge 16.6.2016 n. 115, che ha modificato l'art. 3 della Legge Reale, introducendo un nuovo comma 3 bis, il quale ha previsto "la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e

l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della Legge 12 luglio 1999, n. 232".

Con la Legge 20.11.2017 n. 167, il comma 3 bis viene modificato ed accanto alla parola negazione, vengono introdotte le parole "sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia", così omologandosi maggiormente alle indicazioni contenute nella Decisione Quadro 2008/913/GAI. Minimo comune denominatore di tale farraginoso affastellarsi di norme può essere individuato nell'offesa alla pari dignità degli individui, che rappresenta indubbiamente il *Leitmotiv* della materia oggetto d'esame.

Momentaneo approdo di tale evoluzione è rappresentato dall'introduzione nel nostro Codice penale, per il tramite del Decreto Legislativo 1.3.2018 n. 21 – il quale ha operato la c.d. "riserva di codice" – degli artt. 604 bis e 604 ter del Codice penale.

Il primo comma dell'art. 604 bis c.p. sanziona, alla lett. a), chiunque propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. La lett. b) sanziona invece chiunque, in qualsiasi modo, istighi a commettere o commetta atti di violenza o provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Preliminarmente sembra potersi condividere l'opinione di quella parte di dottrina che configura le condotte in esame come reati di pericolo concreto (implicito). Sia il fatto tipico di "propaganda" di idee razziste che quello di "istigazione" a commettere atti discriminatori, espongono già a pericolo concreto il predetto bene "personale". Si tratta di reati di mera condotta, i quali si perfezionano a prescindere dal fatto che la propaganda o l'istigazione siano state accolte dai destinatari. La propaganda o l'istigazione devono essere idonee ad influire sul pensiero altrui, il che renderà necessario un accertamento casistico per valutare le concrete modalità di verifica della condotta propagandistica o istigatoria. Tanto il reato di propaganda quanto quello di istigazione si consumano nel tempo e nel luogo in cui esse vengono

esternate, essendo sufficiente che il pensiero divulgato sia conosciuto o conoscibile da una pluralità di persone altre rispetto al/i soggetto/i discriminato/i. Mentre la sostituzione del termine “incitamento” con il lemma “istigazione” non sembra aver mutato in radice il significato della norma, altra valutazione potrebbe essere svolta con riguardo alla sostituzione del termine “diffusione” con il termine “propaganda”.

La riforma si poneva l’obiettivo di ridurre l’ambito di applicazione della fattispecie in favore di un più ampio riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero. Sembra però che tale proposito non abbia colto nel segno in quanto, al pari della diffusione, anche la propaganda richiede la necessità di comunicare con più persone: necessità che appare intrinsecamente rispettata nell’ipotesi in cui il discorso d’odio venga veicolato, ad esempio, per il tramite dei social network in quanto strumenti connotati dalla massima ed immediata diffusività.

Si noti altresì come la prima parte della lett. a) si riferisca esclusivamente a coloro i quali propagandano idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico, mentre la seconda – riferita all’istigazione a commettere o alla commissione di atti di discriminazione – includa, oltre ai motivi razziali ed etnici, anche i motivi nazionali o religiosi non presenti nella prima parte della medesima lettera.

La dottrina ritiene che tale restrizione sia stata dettata da un approccio cauto nell’intervenire in senso limitativo sulla materia della libera manifestazione del pensiero.

Relativamente alla seconda parte della lett. a) ed alla lett. b), i quali chiamano in causa la condotta istigatoria, sembra ravvisarsi una deroga al disposto dell’art. 115 c.p.

Quando vengono in gioco i delitti contro l’uguaglianza, la Legge attribuisce rilevanza penale all’istigazione non accolta, anticipando la soglia della tutela penale per evitare che un fatto di discriminazione avvenga.

L’importanza del bene giuridico in gioco giustifica l’anticipazione della tutela alla mera condotta istigatoria, senza altresì richiedere la produzione dell’effetto cui essa è rivolta.

Un rischio sempre insito nell'anticipazione della tutela penale è quello di porsi in contrasto con il principio di offensività. Sembra però possibile ritenere che tale rischio, nella materia *de qua*, possa essere scongiurato dalla configurazione di tali condotte criminose in termini di pericolo concreto.

Ancora, mentre la lett. b) non crea particolari problemi in quanto, riferendosi all'incitamento alla commissione od alla commissione medesima di atti di violenza, evoca indiscutibilmente una condotta già di per sé penalmente rilevante, analogo discorso non sembra potersi svolgere con riguardo alla seconda parte della lett. a).

Per quanto attiene all'elemento psicologico del reato, la giurisprudenza ha operato una netta distinzione in materia, affermando che le condotte di propaganda di idee discriminatorie e di istigazione a commettere atti discriminatori (art. 604 bis lett. a) c.p.) integrerebbero ipotesi di reato a dolo generico.

Diversamente, le condotte consistenti in atti di discriminazione o nella commissione o nella provocazione di atti di violenza (art. 604 bis lett. a) seconda parte e lett. b) c.p.) costituirebbero, invece, ipotesi di reato a dolo specifico⁹¹.

La motivazione della Suprema Corte a sostegno di tale differenziazione consisterebbe nel fatto che nelle ipotesi da ultimo citate il motivo ispiratore eccede la condotta discriminatoria o violenta, mentre nel caso della propaganda o dell'istigazione, tale motivo è incluso nelle idee propagandate o negli atti discriminatori istigati.

Di diversa opinione appare la dottrina.

La propaganda è considerata in dottrina come un reato a dolo generico, essendo bastevole che l'agente sia conscio del contenuto della dichiarazione che volontariamente propaganda e dell'idoneità di quest'ultima ad influenzare i destinatari della comunicazione. Analogo discorso viene svolto, invero, con riguardo alla condotta istigatoria, con riferimento alla quale si ritiene che la discriminazione non coin-

91 Cass. Penale, sez. I, sent. n. 42727/2015; Cass. penale sez. fer., sent. n. 38877/2015; Cass. penale, sez. V, sent. n. 25756/2015, Cass. penale, sez. III, sent. n. 37581/2008.

volga la condotta dell'agente ma attenga meramente alle motivazioni dell'atto oggetto di istigazione.

Il secondo comma dell'art. 604 bis c.p. incrimina le organizzazioni e le associazioni aventi, fra i propri scopi, l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. La sussistenza di un vincolo stabile tra i membri dell'organizzazione in esame – elemento che normalmente rappresenterebbe il discrimen tra il reato associativo ed il mero concorso di persone nel reato – non viene considerato dalla giurisprudenza come requisito imprescindibile.

L'art. 604 ter c.p. disciplina, invece, un'autonoma circostanza aggravante prevedendo un aumento di pena per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità. Escludendo dal proprio ambito applicativo esclusivamente i reati puniti con la pena dall'ergastolo l'aggravante si palesa come quasi comune, in quanto applicabile ad una vastissima gamma di reati.

L'aggravante de qua non soggiace, inoltre, al regime del bilanciamento, fatta eccezione per l'attenuante di cui all'art. 98 c.p., così derogando al regime dell'art. 69 c.p.

Approdiamo, infine, alle caratteristiche generali di tali tipi di crimini, così esaminate sia in ambito giuridico che sociologico.

La specificità dei crimini d'odio è che si caratterizzano per la pluri-offensività, l'under-reporting, l'under-recording, e il rischio di escalation.

Sono anzitutto reati pluri-offensivi, ossia producono effetti a più livelli. Nel momento in cui un crimine d'odio viene commesso, esso colpisce, in primo luogo, la vittima (che è stata scelta proprio in ragione di una, o più, caratteristiche protette). Tuttavia, tenuto conto che quella caratteristica contribuisce a definire un'identità condivisa per una determinata comunità, l'aggressione non limita i propri effetti dannosi alla vittima, ma lede indirettamente anche il "gruppo di minoranza" di cui essa fa parte. Nei casi più gravi, può addirittura essere

messa a repentaglio la coesione sociale, con gravi ripercussioni sull'ordine e sulla sicurezza pubblica.

L'under-reporting è il fenomeno per il quale le vittime e i testimoni di crimini d'odio tendono a non denunciarli, per varie e complesse motivazioni (soprattutto di carattere psicologico) sotto riportate.

Paura dell'identificazione: Alcune vittime non vogliono essere identificate, ad esempio per timore che il proprio orientamento sessuale sia rivelato ad amici o parenti, o che il proprio status migratorio irregolare sia portato all'attenzione delle Autorità.

Mancanza di fiducia: Alcune minoranze etniche, religiose o "razziali" possono avere una storia pregressa di esperienze negative nel rapportarsi con le forze dell'ordine, spesso per episodi di schedatura razziale o di altre forme di discriminazione. Può verificarsi che la vittima, o un membro della comunità di appartenenza, abbia già in precedenza denunciato un caso di aggressione motivata da odio, senza che sia stato perseguito o qualificato come crimine d'odio. La polizia può addirittura aver tentato di dissuadere la vittima dal denunciare il fatto come motivato dall'odio, inducendola a dubitare della serietà con la quale sarebbe stato gestito il caso. Per queste ragioni, le vittime possono essere diffidenti verso gli inquirenti e l'autorità giudiziaria, e apparire non collaborative.

Vittimizzazione secondaria: Gli appartenenti alle minoranze possono essere restati ripetutamente bersaglio di discriminazione e di trattamento ostile da parte dei loro vicini di casa, e finanche da parte delle autorità. È possibile, dunque, che siano indotti ad attendersi un analogo trattamento ostile nel caso in cui si rivolgano alle autorità in cerca di supporto. Inoltre, la prima reazione dei funzionari pubblici alla denuncia potrebbe non essere risultata sensibile alle condizioni fisiche e psicologiche della vittima, scoraggiando l'ulteriore richiesta di intervento delle autorità. Tali timori possono perpetuare la mancanza di fiducia tra gruppi minoritari e le autorità.

Preoccupazioni sulla sicurezza: Sebbene si tenda a pensare che i crimini d'odio siano spesso costituiti da aggressioni casuali, molti crimini d'odio hanno luogo presso piccole comunità e coinvolgono i vi-

cini di casa. Le vittime possono temere ripercussioni se l'autore del fatto sa dove vivono o lavorano. Nei casi in cui sono coinvolte organizzazioni che incitano alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, la vittima può sentirsi particolarmente in pericolo.

Quando si parla di under-recording ci si riferisce, in vece, al fenomeno per il quale le forze di polizia non riconoscono la matrice discriminatoria del reato denunciato e, conseguentemente, non lo registrano né lo investigano come tale. Questo può accadere per diverse motivazioni: mancato riconoscimento dei cosiddetti indicatori di pregiudizio (o *"bias indicators"*) ossia degli elementi indiziari che consentono di rilevare la motivazione discriminatoria del reato; scarsa sensibilità/mancanza di formazione adeguata sul fenomeno; carenza di risorse.

Infine, il rischio di escalation deriva dall'accettazione sociale della discriminazione contro taluni gruppi di minoranza (fenomeno della cosiddetta normalizzazione dell'odio) che favorisce l'aumento dei crimini d'odio. Infatti, laddove comportamenti discriminatori a bassa intensità vengano accettati dalla società perché non percepiti come offensivi – ma, magari, interpretati, come battute o episodi di goliardia – e quindi non adeguatamente contrastati, vi è un forte rischio di escalation. Da atteggiamenti o comportamenti basati sul pregiudizio si può passare ad atti di discriminazione (nell'accesso a pubblici servizi, al lavoro, etc.), fino a giungere a veri e propri reati: vandalismi, profanazioni di luoghi sacri, minacce, aggressioni, come si è ben visto con la piramide dell'odio.

Sicuramente, fenomeni quali la discriminazione, il razzismo, e tutte le forme di degenerazione delle diseguaglianze, o di manifestazione di odio e prevaricazione, sono all'attenzione dei Paesi, ed anche nel nostro Ordinamento, non si può dire che manchino gli strumenti di tutela giuridica. Pur tuttavia, anche nell'ovvietà della considerazione, non si può non evidenziare che la prima forma di tutela effettiva è la prevenzione del fenomeno stesso; e per arrivare alla prevenzione si deve passare dalla formazione e dalla cultura, perché, come diceva Albert Einstein: *"Non basta insegnare all'uomo una specialità. Perché egli diventi una personalità armonica, è necessario che il suo cuore sia educato. Senza armonia non c'è civiltà"*.

3. Violenza di genere e crimini di odio: responsabilità e compiti della comunicazione

Colonnello CC Pasquale D'Antonio

Sommario: 3.1. Il genere e l'odio nella semantica. - 3.2. La pubblicità: dagli stereotipi di genere al "Femvertising". - 3.3. La musica: da veicolo di comunicazione sociale a strumento di incentivazione di odio. - 3.4. La cronaca nera: da narrazione dei fatti a strumento di normalizzazione della violenza. - 3.5. Strategie e strumenti di contrasto.

I ripetuti interventi normativi e di indirizzo, le raccomandazioni, le conferenze e le progettualità, susseguitesi nel tempo, certificano il ruolo strategico assunto nel tempo dalla comunicazione nel contrasto alla violenza di genere e ai crimini di odio, sia a livello internazionale che in Italia.

Le iniziative intraprese, in tale ambito, mirano a responsabilizzare chi si occupa di comunicazione a fornire un servizio che non solo possa servire a superare i pregiudizi, ma che possa arrivare persino a ridurre le azioni criminose nei confronti delle persone che troppo spesso hanno subito e subiscono condotte *contra legem*, in virtù di un preconcetto che l'autore nutre nei loro confronti per una "caratteristica protetta".

Già nel 1995, a Pechino, durante la IV Conferenza mondiale sulle donne: azione per la uguaglianza, lo sviluppo e la pace, sono state approvate la Dichiarazione e il Programma di Azione, le quali, con riferimento all'istruzione e alla formazione delle donne, hanno precisato che: "i mezzi di comunicazione di massa sono un potente strumento educativo. In quanto strumento educativo, i media possono essere utili agli insegnanti, alle istituzioni governative e non governative, per ottenere il progresso delle donne e lo sviluppo". Nel Programma di Azione, proprio in virtù del loro ruolo strategico, si è ritenuto necessario dedicare un intero paragrafo a "Donne e Media", nel quale vengono indicati quali obiettivi strategici:

l'accrescimento della partecipazione delle donne e la possibilità di esprimersi e di accedere ai processi decisionali nei media e nelle nuove tecniche di comunicazione;

la promozione di una immagine equilibrata e non stereotipata delle donne nei media.

Nel 2011, a Istanbul, è stata adottata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, che all'articolo 17 ha previsto la partecipazione del settore privato e dei *mass media* all'elaborazione e all'attuazione di politiche, linee guida e norme di autoregolamentazione per prevenire la violenza di genere e rafforzare il rispetto della dignità della donna. La citata Convenzione ha previsto anche misure idonee ad aiutare bambini, genitori e insegnanti ad affrontare un contesto dell'informazione che permette l'accesso a contenuti degradanti di carattere sessuale o violento.

Successivamente, il Parlamento Europeo, con la risoluzione 2017/2210(INI) del 17 aprile 2018 sulla parità di genere nel settore dei media nell'Unione europea del Parlamento Europeo, ha posto quali obiettivi:

la parità tra uomini e donne, impedendo qualsiasi discriminazione;

la riduzione delle barriere che ostacolano l'accesso delle donne alle posizioni dirigenziali e di vertice nelle organizzazioni mediatiche.

Nel testo, quale esempio dei vari stereotipi che caratterizzano l'immagine della donna e dell'uomo, si fa riferimento alla sessualizzazione del corpo femminile, particolarmente evidente nella stampa scandalistica e nella pubblicità. Si afferma, inoltre, che l'erotizzazione della violenza e l'oggettificazione delle donne nei media si ripercuotono negativamente sulla lotta per l'eliminazione della violenza contro le donne; che gli stereotipi di genere si uniscono spesso ad altri stereotipi che discriminano sulla base di qualsiasi motivazione.

Iniziative finalizzate a far assumere alla comunicazione un ruolo fondamentale nella lotta alla violenza di genere e i crimini di odio sono state intraprese anche in Italia.

Nel 2016, l'Associazione no-profit Parole O_Stili, nata a Trieste, ha stilato il "Manifesto della comunicazione non ostile", che rappresenta un impegno di responsabilità condivisa e che elenca dieci principi di stile utili a migliorare lo stile e il comportamento di chi sta in rete.

The graphic features a dark grey rectangular box on the left containing the text 'parole' above a smiley face icon with a sad expression, and 'stili' below it. To the right of this box, the title 'Il Manifesto della comunicazione non ostile' is written in a large, bold, sans-serif font. Below the title, ten numbered points are listed in two columns, each with a bold heading and a smaller explanatory text.

parole
☹**stili**

Il Manifesto della comunicazione non ostile

- 1. Virtuale è reale**
Dico e scrivo in rete solo cose che ho il coraggio di dire di persona.
- 2. Si è ciò che si comunica**
Le parole che scelgo raccontano la persona che sono: mi rappresentano.
- 3. Le parole danno forma al pensiero**
Mi prendo tutto il tempo necessario a esprimere al meglio quel che penso.
- 4. Prima di parlare bisogna ascoltare**
Nessuno ha sempre ragione, neanche io. Ascolto con onestà e apertura.
- 5. Le parole sono un ponte**
Scelgo le parole per comprendere, farmi capire, avvicinarmi agli altri.
- 6. Le parole hanno conseguenze**
So che ogni mia parola può avere conseguenze, piccole o grandi.
- 7. Condividere è una responsabilità**
Condivido testi e immagini solo dopo averli letti, valutati, compresi.
- 8. Le idee si possono discutere. Le persone si devono rispettare**
Non trasformo chi sostiene opinioni che non condivido in un nemico da annientare.
- 9. Gli insulti non sono argomenti**
Non accetto insulti e aggressività, nemmeno a favore della mia tesi.
- 10. Anche il silenzio comunica**
Quando la scelta migliore è tacere, taccio.

Il documento è finalizzato a favorire comportamenti rispettosi e civili, rendere la rete un luogo accogliente e sicuro per tutti ed educare gli utenti alla scelta di forme di comunicazione non ostile, alla promozione dell'uso consapevole del linguaggio, al contrasto dell'odio in rete e alla diffusione di una cultura digitale più inclusiva e civile.

L'anno successivo, il 25 novembre 2017, sempre "partendo" dalla Convenzione di Istanbul, è stato promosso ed elaborato, dalle commissioni Pari Opportunità della Federazione Nazionale Stampa Italiana (FNSI) e dal sindacato dei giornalisti RAI (USIGRAI), con l'associazione GiULiA Giornaliste e il Sindacato giornalisti Veneto, il "Manifesto delle giornaliste e dei giornalisti per il rispetto e la parità di genere nell'informazione, contro ogni forma di violenza e discriminazione attraverso parole e immagini". Conosciuto come "Manifesto di Venezia", vuole garantire "un'informazione attenta, corretta e consapevole del fenomeno della violenza di genere e delle sue implicazioni culturali, sociali, giuridiche [in quanto] la descrizione della realtà nel suo complesso, al di fuori di stereotipi e pregiudizi, è il primo passo per un profondo cambiamento culturale della società e per il raggiungimento di una reale parità".

92 Dal sito ufficiale del progetto Parole O_Stili (<https://www.paroleostili.it/manifesto-della-comunicazione-non-ostile>).

I firmatari, in particolare, hanno ritenuto prioritario:

1. inserire nella formazione deontologica obbligatoria quella sul linguaggio appropriato anche nei casi di violenza sulle donne e i minori;
2. adottare un comportamento professionale consapevole per evitare stereotipi di genere e assicurare massima attenzione alla terminologia, ai contenuti e alle immagini divulgate;
3. adottare un linguaggio declinato al femminile per i ruoli professionali e le cariche istituzionali ricoperti dalle donne e riconoscerle nella loro dimensione professionale, sociale, culturale;
4. attuare la “par condicio di genere” nei talk show e nei programmi di informazione, ampliando quanto già raccomandato dall’Agcom;
5. utilizzare il termine specifico “femminicidio” per i delitti compiuti sulle donne in quanto donne e superare la vecchia cultura della “sottovalutazione della violenza”: fisica, psicologica, economica, giuridica, culturale;
6. sottrarsi a ogni tipo di strumentalizzazione per evitare che ci siano “violenze di serie A e di serie B” in relazione a chi subisce e a chi esercita la violenza;
7. illuminare tutti i casi di violenza, anche i più trascurati come quelli nei confronti di prostitute e transessuali, utilizzando il corretto linguaggio di genere;
8. mettere in risalto le storie positive di donne che hanno avuto il coraggio di sottrarsi alla violenza e dare la parola anche a chi opera a loro sostegno;
9. evitare ogni forma di sfruttamento a fini “commerciali” (più copie, più clic, maggiori ascolti) della violenza sulle donne;
10. nel più generale obbligo di un uso corretto e consapevole del linguaggio, evitare:
 - a) espressioni che anche involontariamente risultino irrispettose, denigratorie, lesive o svalutative dell’identità e della dignità femminili;
 - b) termini fuorvianti come “amore” “raptus” “follia” “gelosia” “passione” accostati a crimini dettati dalla volontà di possesso e annientamento;
 - c) l’uso di immagini e segni stereotipati o che riducano la donna a mero richiamo sessuale o “oggetto del desiderio”;
 - d) di suggerire attenuanti e giustificazioni all’omicida, anche involontariamente, motivando la violenza con “perdita del lavoro”, “difficoltà economiche”, “depressione”, “tradimento” e così via.
 - e) di raccontare il femminicidio sempre dal punto di vista del colpevole, partendo invece da chi subisce la violenza, nel rispetto della sua persona.

Manifesto di Venezia⁹³

La peculiarità di detta Carta risiede proprio nell’essere un atto condiviso e aggiornato periodicamente, in relazione ai cambiamenti degli strumenti di comunicazione e su suggerimento degli utenti che, qualora accettati, saranno ricompresi nella successiva pubblicazione.

Anche l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), nel febbraio 2023, ha approvato, ai sensi dell’art. 30 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 (Testo Unico sui Servizi di Media Audiovisivi), il Regolamento recante Disposizioni in materia di Tutela dei diritti fondamentali della persona, che va ad affiancare il Regolamento del 2019 sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all’*hate speech*. Il Regolamento si è reso necessario: “affinché nei servizi di media audiovisivi e radiofonici sia assi-

93 Dal sito della Federazione Nazionale Stampa Italiana (<https://www.fnsi.it/violenza-sulle-donne-cpo-fnsi-il-manifesto-di-veneziamanifesto-dellinformazione-e-della-societa>).

curato l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali a garanzia degli utenti, sub specie di dignità della persona e del principio di non discriminazione, oltre che il divieto di incitamento all'odio basato su etnia, sesso, religione e nazionalità, procedendo a tal fine ad una specifica attività di monitoraggio”.

In particolare, l'articolo 3 del suddetto Regolamento disciplina i principi generali in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, prevedendo che: “I fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici, ferma la libertà d'informazione e la libertà di espressione di ogni individuo e il diritto di cronaca, sono tenuti ad assicurare il rispetto, nell'ambito dei programmi di informazione e di intrattenimento, dei principi fondamentali sanciti a tutela dei diritti fondamentali della persona.

La libertà di espressione, di opinione e di ricevere e comunicare informazioni - comprensivi anche dei diritti di cronaca, di critica e di satira - devono comunque conciliarsi con il rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona”. Per la prima volta, inoltre, riprendendo la suddetta risoluzione 2017/2210(INI) del 17 aprile 2018 del Parlamento Europeo, si è parlato espressamente dell'oggettualizzazione e di tutte le altre più comuni forme di rappresentazione tossica delle donne e della violenza di genere. Infatti, l'articolo 4, disciplinante la Prevenzione della discriminazione e contrasto ai discorsi d'odio, alla lettera b) stabilisce che: “i programmi di informazione e di intrattenimento non devono contenere elementi suscettibili di determinare, in maniera diretta o indiretta, la deresponsabilizzazione dell'autore o la corresponsabilizzazione della vittima di violenza, di odio, di discriminazione o di lesione della dignità umana; nonché suscettibili di determinare in maniera diretta o indiretta qualsiasi altra forma di vittimizzazione secondaria o effetto di romanticizzazione, estetizzazione o eroticizzazione di dette condotte”.

Tale formulazione riesce a essere sia generica che specifica, poiché non solo disciplina le condotte che possono assumere i *media*, lesive della persona, indipendentemente dal gruppo di appartenenza (la deresponsabilizzazione dell'autore, l'estetizzazione delle condotte), ma anche quelle che colpiscono un solo gruppo sociale (romanticizzazione, estetizzazione ed eroticizzazione), il quale rappresenta il 50% del mondo.

3.1. *Il genere e l'odio nella semantica*

La lingua italiana, come altre, è basata da sempre sulla centralità dell'uomo, parametro intorno a cui ruota e si organizza l'universo linguistico. La stessa parola "uomo" ha una doppia valenza, perché può riferirsi sia al "maschio della specie" sia alla "specie stessa", mentre la parola "donna" si riferisce soltanto alla "femmina della specie".

Non si può non sentire il peso dell'ambiguità di massime come "l'uomo è la misura di tutte le cose" in una società patriarcale che ha sempre considerato la donna come "altro", come "diverso"⁹⁴.

In società come la nostra la lingua ha tradotto un sistema concettuale in cui il maschile ha assunto il significato universale per tanti ruoli, categorie e professioni (una governante è una domestica mentre un governante è un uomo di Stato, la maestra è un'insegnante della scuola primaria mentre un maestro è una guida spirituale).

Vi sono, addirittura, veri e propri "vuoti terminologici", basti considerare che la parola concubina non ha il corrispondente maschile, così come non esiste un termine per indicare il cliente di una prostituta, che viene appunto chiamato sempre cliente, come se fosse un ordinario utilizzatore di servizi e prestazioni.

Del resto, la grammatica italiana è chiara, precisando che nel caso in cui ci sia più di un soggetto e i soggetti abbiano genere diverso, il participio passato sarà concordato al maschile plurale (proprio come avviene per l'aggettivo).

Nella convinzione che il linguaggio sia un meccanismo importante con il quale le relazioni di potere possono essere riprodotte involontariamente⁹⁵, per analizzare il ruolo e i compiti della comunicazio-

94 SABATINI, A., *Il sessismo nella lingua italiana* Sabatini, con la collaborazione di Marcella Mariani e la partecipazione alla ricerca di Edda Billi e Alda Santangelo, Presidenza del Consiglio dei ministri - Direzione generale delle informazioni della editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma, 1987.

95 La lingua riflette le nostre norme e i presupposti sociali, funzionando anche come meccanismo di riproduzione attraverso le sue caratteristiche e i modi in cui viene utilizzata. È importante capire che il linguaggio riproduce relazioni di potere ineguali e ingiuste, al fine di imparare a usarlo in un modo che metta in discussione tale disuguaglianza per costruire una nuova realtà (Consiglio d'Europa, 2017).

ne nel contrasto alla violenza di genere, si è voluti partire dal monologo di Paola Cortellesi sulla violenza delle parole, scritto dal giornalista e semiologo Stefano Bartezzaghi e recitato dall'attrice alla premiazione dei David di Donatello nel 2018. Nel monologo vengono elencati alcuni termini della nostra lingua che "se declinati al maschile hanno il loro legittimo significato, mentre se vengono declinati al femminile assumono improvvisamente un altro senso, cambiando radicalmente e diventando persino un luogo comune, un po' equivoco che poi a guardar bene è sempre lo stesso, ovvero un lieve ammiccamento verso la prostituzione".

L'elenco si compone di parole quali cortigiano e cortigiana, massaggiatore e massaggiatrice, un uomo di strada e una donna di strada, un uomo disponibile e una donna disponibile, un passeggiatore e una passeggiatrice, un uomo con un passato e una donna con un passato, uno squillo e una squillo, un uomo di mondo e una di mondo, uno che batte e una che batte, un uomo che ha un protettore e una donna che ha un protettore, figlio di un buon uomo e figlio di una buona donna, un uomo allegro e una donna allegra, un gatto morto e una gatta morta, uno zoccolo e una zoccola.

L'attrice continua affermando sarcasticamente che «per fortuna sono soltanto parole, [in quanto] se davvero le parole fossero la traduzione dei pensieri, un giorno potremmo sentire affermazioni che hanno dell'incredibile, frasi offensive e senza senso come queste: "Brava, sei una donna con le palle", "Chissà che ha fatto quella per lavorare", "Anche lei però, se va in giro vestita così", "Dovresti essere contenta che ti guardano", "Lascia stare sono cose da maschi", "Te la sei cercata". Per fortuna sono soltanto parole ed è un sollievo sapere che tutto questo finora da noi non è mai accaduto».

E ancora, durante la conferenza dell'aprile 2024, svoltasi presso la facoltà di Lettere e Filosofia de "La Sapienza - Università di Roma", dal titolo "L'indifferenza come male curabile: alleanze strategiche e ruolo dei media nel contrasto alla violenza di genere" è stato affermato che: «alla donna in televisione si tende a darle del "tu" piuttosto che del "lei" come lo si dà agli uomini; quando la si presenta si usa anteporre degli aggettivi, esordendo con "la bella candidata" invece di "la signora candidata"; si tende a dare per scontato un rapporto di familiarità quando di familiarità non vi è nulla, o ad alimen-

tare la dimensione di pregiudizio che orbita attorno al vestiario femminile»⁹⁶.

Con riferimento ai crimini di odio, invece, ci si è voluti soffermare su come la semantica sia stata spesso al centro del dibattito tra coloro che sostengono la *cancel culture*, quale atteggiamento di colpevolizzazione, di solito espresso tramite i *social media*, nei confronti di personaggi pubblici o aziende che avrebbero detto o fatto qualche cosa di offensivo o politicamente scorretto e ai quali vengono tolti, conseguentemente, sostegno e gradimento e coloro che invece li accusano di voler cancellare la storia, sposando una sorta di fondamentalismo estetico dove tutto viene “ripulito” e annacquato secondo i dettami dell’ideologia politicamente corretta.

È stato analizzato il caso di una giornalista della *Reuters* che aveva evidenziato come l’enciclopedia Treccani riportasse l’espressione dal tono razzista: “lavorare come un negro”. I responsabili dell’enciclopedia avevano ribattuto che: “In un dizionario non è soltanto normale ma è doveroso che sia registrato il lessico della lingua italiana nelle sue varietà e nei suoi ambiti d’uso: dall’alto al basso, dal formale all’informale, dal letterario al parlato, dal sostenuto al familiare e anche al volgare. Il dizionario registra quanto viene effettivamente adoperato da parlanti e scriventi. Non siamo in uno Stato etico in cui una neolingua ripulita rispecchi il dover essere virtuoso di tutti i sudditi. Il dizionario ha il compito di registrare e dare indicazioni utili per capire chiaramente in quali contesti la parola o l’espressione viene usata. Starà al parlante decidere se usare o non usare una certa parola; se esprimersi in modo civile o incivile”⁹⁷.

A ben vedere l’aggettivo “negro”, nel vocabolario “Treccani”, è dapprima considerato:

quale forma antica o letteraria, citando esempi in Dante, Petrarca e Ariosto;

96 Intervista rilasciata, a margine della conferenza, dalla Professoressa Gavriela Mihaela, tratta da <https://www.radiosapienza.net/ruolo-dei-media-nel-contrasto-alla-violenza-generale/>.

97 VIVALDELLI, R., “Lezione di Treccani ai buonisti: Negro? È un dovere scriverlo”, tratto da <https://www.ilgiornale.it/news/mondo/treccani-contro-politically-correct-nostro-dovere-scrivere-1919659.html>.

per definire, in antropologia fisica, un appartenente alle etnie viventi per lo più in Africa e in poche regioni dell'Asia, comprese nel ceppo negride;

per indicare il complesso delle popolazioni del ceppo negride o, più ampiamente, del ramo negroide.

Alla fine, si precisa che nell'attuale uso la parola è avvertita o usata con valore spregiativo, sicché in ogni accezione riferibile alle popolazioni di colore e alle loro culture gli si preferisce l'aggettivo e sostantivo "nero".

Nel Grande Dizionario Garzanti nulla si scrive sull'accezione negativa del termine e sulla preferenza della parola "nero".

La parola "handicappato", nel dizionario Treccani dapprima viene considerata quale aggettivo in senso proprio, di partecipante a una gara (atleta o animale) messo in condizione di handicap [...], o di svantaggio, o addirittura d'ingiusta emarginazione, nella società: bambini handicappati, provvedimenti, leggi a favore degli handicappati.

Solo alla fine si precisa che "in tutte le espressioni ora citate, il termine, considerato offensivo, è stato pressoché abolito nel linguaggio".

Nel Grande Dizionario Garzanti con la parola "handicappato" viene definita una persona affetta da una menomazione invalidante, un disabile, un portatore di handicap, ma nulla si dice sulla circostanza per cui tale termine nella lingua italiana viene considerato con accezione pressoché offensiva.

In tale contesto, proprio con riferimento all'assetto definitorio, l'Italia ha cercato di dare concreta attuazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in coerenza con i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con la Strategia dei diritti delle persone con disabilità 2021 - 2030.

Il 3 maggio 2024, infatti, è stato approvato il decreto legislativo n. 62 "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimen-

sionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato", il quale all'articolo 2 sancisce che: "è persona con disabilità chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base". Il suddetto assetto non ha potuto non prendere le mosse dalla nuova prospettiva della "condizione di disabilità", intesa quale interazione tra persone con compromissioni e barriere comportamentali e ambientali che impediscono o limitano la partecipazione della persona stessa.

In tal modo, si è passati dalla visione medica dell'impedimento, determinato dalla malattia o patologia in sé, al modello bio-psico-sociale, che considera l'impedimento o la limitazione nella partecipazione sociale connaturato al fatto che una persona con una data compromissione non può esercitare i suoi diritti, su base di uguaglianza con gli altri, se ha un contesto avverso. L'articolo 4 ha, conseguentemente, disposto l'aggiornamento della terminologia in materia di disabilità, prevedendo la sostituzione della parola: "handicap" con le parole "condizione di disabilità", nonché delle parole "persona handicappata", "portatore di handicap", "persona affetta da disabilità", "disabile" e "diversamente abile" con le parole "persona con disabilità".

Tuttavia, nonostante la grande attenzione al quadro definitorio mostrata, in Italia è tuttora vigente l'articolo 38 della Costituzione, il quale sancisce che: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera".

Proprio per questo, lo scorso 11 febbraio presso la Camera dei Deputati è stata presentata la Proposta di Legge Costituzionale n. 2237, la quale prevede che all'articolo 38, terzo comma, della Costituzione le parole: "Gli inabili ed i minorati" siano sostituite dalle seguenti: "Gli inabili al lavoro e le persone con disabilità".

3.2. *La pubblicità: dagli stereotipi di genere al “Femvertising”.*

Troppo spesso le pubblicità hanno considerato il corpo femminile come oggetto sessuale, da utilizzare per attrarre maggiormente i consumatori, portando persino talune donne a considerarsi esclusivamente per il proprio fisico e non per tutte le altre molteplici caratteristiche possedute.

Nel tempo, tale rappresentazione continuativa ha creato una forma di auto-oggettivazione, per la quale soprattutto le ragazze hanno iniziato ad interiorizzare la convinzione di essere oggetti del desiderio altrui, consolidando tale idea anche nella dimensione maschile.

Paradossalmente, il fenomeno è stato accentuato anche da donne appartenenti al mondo del marketing, le quali, accusate d'impostare le campagne di comunicazione su doppi sensi imbarazzanti e di cattivo gusto, hanno giustificato il proprio lavoro, in campo pubblicitario, sostenendo che: “Ci divertiamo a creare ogni anno una campagna diversa, nuova, originale, che non ha mai l'intenzione di offendere, ma semplicemente puntiamo sull'ironia e sul sarcasmo. Ormai qualunque discorso, anche politico, passa attraverso il sesso, il *trans*, le *escort*. Il compito dei pubblicitari è anche quello di rappresentare ciò che succede nel circuito mediatico. Ogni giorno si parla sempre di più di agenzie “imbavagliate” dai clienti che pretendono determinati spot. Noi non abbiamo vincoli e lavoriamo come si faceva un tempo. Creatività, idee, ricerca e passione sono gli ingredienti che ci mettiamo”⁹⁸. Questa, ad esempio, è stata la difesa della responsabile dell'agenzia incaricata dalla Compagnia di Navigazione TTTLines di predisporre manifesti pubblicitari da affiggere a Napoli e Catania.

98 <https://www.spotandweb.it/news/1857/ttt-lines-quando-la-vera-sfida-e%E2%80%99-non-essere-volgari- ma-far-sorridere.html#gref>.

Le campagne di Yvonne Fabris dell'agenzia pubblicitaria "Studio Fabris adv"⁹⁹



Nel 2008 viene segnalato un rallentamento del traffico automobilistico nel quartiere Fuorigrotta di Napoli, in quanto tantissimi automobilisti fanno frenate improvvise oppure soste troppo prolungate per dare una occhiata.



La campagna di comunicazione della compagnia di navigazione TTT Lines, apparsa a Napoli su numerosi che nel 2009, che ha suscitato numerose reazioni negative.



Campagna pubblicitaria del 2010, fondata sullo confermando lo stereotipo per cui gli uomini del sud sarebbero grandi amatori.



Nel 2011 l'ex parlamentare Vladimir Luxuria afferma che: "Ancora una volta il mercato della pubblicità sembra essere meno miope di una politica estranea ai cambiamenti della società civile"¹.

⁹⁹ Articolo, del 27 maggio 2011, "L'idea della TTT Lines: Una trans nello spot della compagnia", di Gianluca Abate, tratto dal sito del Corriere del Mezzogiorno - cronaca di Palermo.

La portata del fenomeno, ben più estesa rispetto alle sole campagne pubblicitarie della TTTLines, ha condotto il legislatore ad approvare la legge n. 156 del 9 novembre 2021, di conversione del cosiddetto “Decreto infrastrutture”, che ha inserito nel Codice della Strada all’articolo 23 del Decreto Legislativo del 30 aprile 1992, n. 285 il comma 4 bis, il quale stabilisce che: “È vietata sulle strade e sui veicoli qualsiasi forma di pubblicità il cui contenuto proponga messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell’appartenenza etnica oppure discriminatori con riferimento all’orientamento sessuale, all’identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche”.

La norma è un riconoscimento di come lo Stato non possa più tutelare quei comportamenti e quelle espressioni arcaiche ed oppressive.

Il cambiamento “culturale” è testimoniato anche da altre pubblicità che, benché non basate su doppi sensi, in passato hanno relegato la donna alla funzione di moglie e madre, dedita interamente alla famiglia e alla casa; funzione che rispecchiava la società del tempo, ma solo parzialmente, dato che la donna lavoratrice (fuori casa) non era affatto una rarità.



Copertina di “La Domenica del Corriere”
del 7 settembre 1958¹⁰⁰



Pubblicità dell’azienda “Moulinex”
del 1961¹⁰¹

100 <https://www.abebooks.com/Domenica-Corriere-Settembre-1958-Hitler-Rudel/3130966985/bd>

101 <https://www.shutterstock.com/it/editorial/image-editorial/moulinex-advert-her-him-good-illustration-by-6051095ct>

Oggi, però, sta prendendo sempre più piede, anche nelle pubblicità, la figura della “donna lavoratrice”, affiancata spesso da uomini che invece si occupano delle faccende domestiche e dei figli; passo dopo passo, *spot* dopo *spot*, i brand si stanno muovendo in questa direzione.



Fermo immagine dello Spot TV 2023 di
Dixan Pulito profondo¹⁰²



Pubblicità aspirapolvere e lavapavimenti
senza fili Philips Aqua Trio 9000¹⁰³

Per muoversi ulteriormente in questo senso, è stato coniato, nel 2014, il termine “Femvertising”, nato dalla fusione delle parole inglesi “female” (femminile) e “advertising” (pubblicità), indicante una strategia pubblicitaria che promuove l’empowerment femminile e la parità di genere.

Più che semplici annunci commerciali, tali campagne pubblicitarie sono veicoli di messaggi potenti che sfidano qualsiasi opinione rigidamente preconstituita e generalizzata e promuovono l’uguaglianza delle donne. Esse mirano a smantellare le barriere strutturali e culturali che impediscono alle donne di esercitare pienamente i loro diritti e di partecipare su un piano di parità con gli uomini in tutti gli aspetti della vita.

102 <https://www.youtube.com/watch?v=bBKfc74GmtQ>

103 <https://www.philips.it/c-e/ho/aspirapolvere/aspirapolvere-senza-filo/aqua-trio/9000-series.html>

3.3. *La musica: da veicolo di comunicazione sociale a strumento di incentivazione di odio*

Troppo spesso anche nei testi delle canzoni si leggono parole sessiste e connotate da profondo odio o scarsa considerazione delle donne, basti pensare a brani come "Milano", in cui Emis Killa canta: "i richioni che si fanno in strada e vorresti ammazzarli (frocì)" e "il nero che lavora al buio e il vero che lavora in nero e si fa il culo", oppure "Broken dolls", in cui lo stesso rapper pronuncia queste frasi: "ehi cica, pensavi fosse finita, ti vorrei morta tipo ex di Fabri Fibra... magari ti trovassero a pezzi su una collina... conosco chi x un paio di pezzi lo farebbe domattina..." e ancora "Riempimi le tasche" dove pronuncia queste frasi: "Ti dò del frocio e mi dai del razzista, ma ho il vero in bocca e non mi riesco a mordere la lingua" e "Uomo sei frocio. Si sgama quando mangi il gelato col cono". Fedez in "Tutto il contrario di tutto" offende direttamente Tiziano ferro e ancora Irama, nella canzone "Stanotte" dice: "Voglio chiudermi in un bar, poi spogliarti sulla metro".

Parole di odio si trovano anche in "Rigurgito Antifascista" dei 99 Posse, in cui si legge: "C'ho un rigurgito antifascista. Se vedo un punto nero ci sparo a vista".

In contrapposizione al gruppo napoletano, la band 99 Fosse ha scritto testi che, parodiando canzoni quali "Il gatto e la Volpe" di Edoardo Bennato, "Laura non c'è" di Nek e "Azzurro" di Adriano Celentano, "Quanta fretta ma dove corri dove vai. Non lo sai che in questo stato c'è l'apartheid. Tu sei negro io sono bianco. Questa è la società del Ku Klux Klan". Oppure: "Anna non c'è, è andata via l'hanno trovata a casa sua, nella soffitta di Amsterdam, ora è sul treno di Buchenwald". Ancora: "Cerco nel ghetto tutto l'anno e all'improvviso eccola qua".

Proprio per le accuse di sessismo e violenza, Tony Effe è stato escluso dai partecipanti del concerto di Capodanno 2025 di Roma.

In "Miu Miu" leggiamo: "Arriva Tony, inizia il party. Volano schiaffi e reggiseni da ogni parte. Con una sola botta faccio due gemelli. Il maschio lo chiamo Gucci, la femmina Fendi. Diventa rossa, la chiamo Bambola. Ferrari rosso, lo facciamo in macchina. Mi piaci così come sei fatta. Naturale, ma rifatta". Più esplicito in "Dopo le 4": "Ti

sputo in faccia solo per condire il sesso. Ti chiamo puttana” solo perché m? l’hai chiesto. Ti sbavo il trucco, che senza stai pure meglio. Ti piace solamente quando divento violento”. E ancora in “Mi piace”: “Lei la comando con un joystick / Non mi piace quando parla troppo (troppo). Le tappo la bocca e me la fotto”. Il momento peggiore è forse in “Il Doc2”, dove però Tony Effe è solo ospite di Villabanks: “Serve una che mi succhi il c**** per il 14 febbraio. Un anno dopo non ho cambiato piano/ Fallo forte, poi piano, poi forte, non dirmi Ti amo. Fai capire che sei tutta porca da come lo tieni. Fai vedere che te la vuoi bere quella che ho da dare”.

Ebbene, nonostante i testi sopra riportati, l’esclusione è avvenuta non senza polemiche e accuse di censura rivolte al Comune di Roma da altri cantanti italiani, i quali hanno espressamente richiamato l’articolo 21 della Carta Costituzionale nella parte in cui sancisce che: “Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”.

La problematica è talmente attuale che lo scorso anno in una “Non Stop News” radiofonica di RTL 102.5, il Sottosegretario alla Cultura, Gianmarco Mazzi, ha parlato della necessità di un confronto sulla violenza di alcuni testi *rap* e *trap*, preannunciando un possibile protocollo che coinvolga il mondo della musica, visto che alcune donne del mondo dello spettacolo hanno lanciato un appello, denunciando “alcuni testi estremamente violenti contenenti contenuti misogini”. Il dibattito, secondo Mazzi, è quanto mai attuale sia “perché [a differenza di quanto avviene nel cinema con i film di Tarantino] assistiamo ad artisti, facenti parte del mondo del *rap* e della *trap*, che spesso hanno vite improntate alla violenza che propugnano”, ma anche perché talvolta i testi vengono “editati e pubblicati da importanti case discografiche, che spesso sono multinazionali e all’interno delle quali vige una cultura del rispetto delle donne e dell’uguaglianza sul lavoro”¹⁰⁴.

Ma spesso il sessismo è invisibile anche alle stesse vittime, in quanto mantiene le disuguaglianze non con la forza, ma grazie alla creazione di modelli culturali che generano adesione e consensi.

104 <https://www.rtl.it/notizie/articoli/testi-rap-e-trap-le-parole-del-sottosegretario-alla-cultura-gianmarco-mazzi-a-rtl-1025-basta-testi-violenti-nella-musica-ora-lavoriamo-a-un-protocollo/>.

Ad esempio, nel 1983 nel brano dei *The Police* “*Every Breath You Take*” Sting canta di una donna impossibile da raggiungere. Per tanti questo brano è romantico, ma di fatto non lo è, in quanto lo stesso cantante lo definirà cupo, poiché in realtà parla di controllo, gelosia, di una pressante voglia di sorveglianza, di ingerenza, di un innamorato che vuol controllare la propria partner, teme di perderla e per questo vuole convincerla a tutti i costi ad appartenere solo a lui¹⁰⁵.

Sulla stessa linea la canzone “*Ricominciamo*” di Andrea Pappalardo, nella parte in cui dice: “So dove passi le notti. È un tuo diritto. Io guardo e sto zitto. Ma penso di tutto ... Ti seguo, ti curo. Non mollo, lo giuro. Perché sono nel giusto” o “*Sei Bellissima*” di Loredana Bertè in cui canta “E poi mi diceva sempre non vali che un po’ più di niente...”.

Eppure non mancano gli esempi di canzoni che affrontano la diversità di genere e il mondo delle donne con la giusta sensibilità.

“*Pierre*” dei Pooh è un inno del 1977 al rispetto verso di sé e gli altri, che descrive la “corretta reazione” avuta dal protagonista del testo nell’incontrare un compagno di scuola, rivisto dopo tanto tempo, il quale, vergognandosi poiché diventato donna, abbassa gli occhi, si nasconde e va via. Il protagonista, dopo aver ricordato di quando con gli amici di classe rideva del suo sguardo da bambina e della sua dolcezza strana e triste, ora, che è grande e ha capito, lo incita a restare quel che è, ora che lo può fare.

Nel 1978, De André in “*Andrea*” racconta la storia di un amore omosessuale durante la prima guerra mondiale, tra il contadino Andrea e un soldato dai riccioli neri partito per il fronte e “ucciso sui monti di Trento dalla mitraglia”. Durante un concerto del 1992 al Teatro Smeraldo di Milano, il cantautore genovese ha dedicato questa canzone: «a quelli che Platone chiamava, in modo addirittura poetico, i “figli della luna”; quelle persone che noi continuiamo a chiamare “gay” oppure, per una strana forma di compiacimento, “diversi”, se non addirittura “c***”. Ecco, mi fa piacere cantare questa canzone, che per altro è stata scritta per loro una dozzina di anni fa, così a luci acce-

105 <https://www.raiplaysound.it/audio/2024/09/Pink-Freud-Ep04-Roxanne-mia-cioe-senza-te-9ea10b35-c256-45a6-85aa-8d4518fc6f94.html>.

se, anche a dimostrare che oggi, almeno in Europa, si può essere semplicemente se stessi senza più bisogno di vergognarsene».

Sensibilità che emerge anche quando si fa ricorso a termini “sessisti”, come fa nel 1979 Pino Daniele con la canzone “*Chillo è nu buono guaglione*”, in cui affronta il tema dell’omosessualità e della transessualità, argomenti all’epoca ritenuti abbastanza tabù.

Il testo narra di un ragazzo che sogna di diventare donna “chillo è nu buono guaglione e vo’ essere na signora” e che si prostituisce per potersi pagare l’operazione “fa ‘a vita sott’ a nu lampione e quando arriva mezzanotte scende e va a faticà [...] chillo è nu buono guaglione s’astipa ‘e sorde pe ll’operazione non ha alternativa soluzione decisiva”. Vorrebbe in futuro chiamarsi Teresa e poter avere un marito e una casa: “chillo è nu buono guaglione crede ancora all’amore chillo è nu buono guaglione sogna la vita coniugale”. Ma soprattutto il giovane vorrebbe non essere deriso dalla gente che lo osserva e potersi sentire accettato “e uscire poi per strada e gridare so’ normale e nisciuno me dice niente e nemmeno la stradale”. Per capire l’importanza che questo brano ha avuto nella storia della canzone napoletana e non solo, basti pensare che la frase “Chillo è nu buono guaglione” è entrata ormai anche nel linguaggio popolare per giustificare un giovane che, nonostante la sua indole, abbia commesso un’azione sbagliata o abbia pronunciato una parola cattiva¹⁰⁶.

Nel 1996, in “Sulla porta” Federico Salvatore canta: “Mamma’ son qui con le valigie sulla porta e in macchina c’è un uomo che mi sta ad aspettare la verità lo so ti lascerà sconvolta, quell’uomo è il mio primo vero amore, con lui mi sento libero e felice ... Mamma’ son qui con le valigie sulla porta con tutti i dubbi e tutti i miei casini però mi sento forte e per la prima volta io me ne frego degli orecchi dei vicini”.

In “Santa Rosalia” del 2017, Levante canta: “Rosa o blu, rosa o blu, dai un bacio a chi vuoi tu. Mostrati per ciò che sei, non restare nascosto. Osa tu, osa tu, come non hai mai fatto mai. Portati dove saprai. Di trovare il tuo posto. Sei come sei. Chissà chi sei se non lo sai. Ma sii quello che vuoi. Saremo liberi di essere noi. Noi, noi. Dormi tu,

106 <https://www.vesuviolive.it/attualita/societa/136657-storia-chillo-nu-buono-guaglione-lomosessualita-nella-musica-pino-daniele/>.

dormi tu. Con il rosa o con il blu. Che colori sceglierai per dipingere il mondo. Non curarti di chi poi. Di ferire ha bisogno”.

3.4. La cronaca nera: da narrazione dei fatti a strumento di normalizzazione della violenza

I casi di cronaca raccontano, troppo spesso, come ancora oggi vengono visti, vissuti e raccontati i femminicidi.

“Un fatto è un fatto e una parola non è che una parola... Ci piace essere obiettivi; ci piace ricordarci che tu, pubblico... vuoi anzitutto essere informato con esattezza”¹⁰⁷.

Troppo spesso, invece, chi si occupa di comunicazione, anziché informare con esattezza il lettore, inserisce titoli o commenti che arrivano a giustificare gli assassini o che, comunque, tendono a “normalizzare” le loro condotte o a porre il “focus” su elementi che non possono essere giustificazioni, quali i sentimenti provati e l’amore non corrisposto, o peggio ancora il modo di vestirsi delle vittime o le abitudini sessuali delle stesse. Gli articoli che raccontano di omicidi, lesioni e sequestri di persona vengono talvolta arricchiti di particolari che nulla hanno a che vedere con il delitto compiuto e con la morte delle malcapitate vittime. Quasi si volesse cercare una giustificazione / causa a una condotta che non può avere alcuna motivazione sottostante.

In molte narrazioni, “i femminicidi sono sempre amori finiti male. Gli assassini sono sempre uomini troppo innamorati. I coltelli sono sempre un raptus. La causa dell’ossessione è sempre l’orgoglio ferito da un tradimento. Il bisogno di controllo sfocia sempre nel “non voleva farlo”. [...] I femminicidi non sono mai omicidi legati al genere, ma storie strappalacrime. Le donne ammazzate non muoiono mai solo una volta, ma due. La seconda morte è per mano di chi ne racconta un romanzo di vita fittizio”¹⁰⁸.

107 Umberto Torelli Viollier scriveva questo nel primo giorno del “Corriere della Sera in edicola, il 5 e 6 marzo 1876.

108 FONTE, V., *Ne uccide più la lingua. Smontare e contestare la discriminazione di genere che passa per le parole*, Novara, De Agostini, 2022, pag. 119.

Indiano uccide la moglie: «Era troppo occidentale». Il pm: «Solo dissidi familiari»

Fiorenzuola d'Arda (Piacenza): Kaur Balwinde, indiana di 27 anni incinta di tre mesi, strangolata dal marito



Kaur Balwinde, la ragazza indiana uccisa dal marito (Ansa)

MILANO - L'ha uccisa per gelosia, e forse, perchè vestiva all'occidentale. Sarebbe questo, secondo gli investigatori, il movente dell'omicidio di Kaur Balwinde, l'indiana di 27 anni strangolata dal marito, Singhj Kulbir. Il sostituto procuratore della Repubblica di Piacenza Antonio Colonna, che si occupa del delitto, ha escluso però che la donna indiana fosse stata assassinata perchè vestiva all'occidentale, ma per motivi legati a dissidi familiari. Da quello che filtra però dagli ambienti

investigativi, in attesa di verifiche sulla gravidanza e sui «sospetti» dell'uomo, forse buttati lì per giustificare un delitto d'impeto, c'è anche il fatto che lui non sopportava la libertà della donna, che parlava non solo perfettamente l'italiano, ma addirittura riusciva ad esprimersi in toscano.

IL DELITTO - La ragazza, incinta di tre mesi, era scomparsa da 15 giorni dalla casa di Fiorenzuola dove viveva con il marito e un figlioletto di 5 anni. L'uomo, incensurato di 36 anni, lavora accudendo il bestiame in un'azienda agricola di Fiorenzuola d'Arda. Una quindicina di giorni fa, ha strangolato la moglie e l'ha poi gettata nel Po.



NOTIZIE CORRELATE

- Ogni 2-3 giorni viene uccisa una donna (22 maggio 2012)
- «Non sta succedendo a me», l'inchiesta del *Corriere* (17 maggio 2012)
- La strage delle donne (9 maggio 2012)
- Donne minacciate dalla violenza, è tempo che cadano gli alibi (15 maggio 2012)

OGGI IN cronache >

«Benedetto XVI non è una statua Partecipa alla vita della Chiesa»

Fonte: *Corriere della Sera* del 28 maggio 2012

Come nel caso della 27enne Kaur Blawinde, scomparsa la mattina del 14 maggio 2012.

Il marito, di 36 anni, ha strangolato la moglie e ha gettato il corpo senza vita della donna, indiana, nel Po.

La ricostruzione giornalistica ha ricondotto l'omicidio alla "troppa occidentalità" di lei.

In particolare, i giornalisti hanno scritto che l'uomo "non sopportava la libertà della donna, che parlava non solo perfettamente l'italiano, ma addirittura riusciva ad esprimersi in toscano".

Nell'ottobre del 2013 il marito, reo confesso, è stato condannato a trent'anni, con pena ridotta di un terzo per il rito abbreviato, più due anni di libertà vigilata.

La coppia non si amava da tempo. Lui voleva divorziare, ma la famiglia di lei non era d'accordo. La tradizione indiana prevede matrimoni combinati dalle famiglie, che devono essere d'accordo anche in caso di separazione.

La "trovata giornalistica" dell'occidentalità, con ogni probabilità, è servita soltanto a vendere più copie.



Fonte: Quotidiano "Il Giornale" dell'08 settembre 2019

Quello sopra riportato è il caso dell'omicidio della 28enne Elisa Pomarelli, avvenuto il 25 agosto 2019 a Carpaneto Piacentino, nella provincia di Piacenza, da parte di un suo amico, Massimo Sebastiani di 45 anni.

Parte della stampa si è concentrata sulla figura dell'assassino e non su quella della vittima, cercando di giustificare un uomo distrutto e in lacrime, il quale avrebbe fatto una stupidata di fronte agli innumerevoli rifiuti della donna.

Un "gigante buono" che, perso il controllo poiché accecato d'amore, ha fatto quello che non doveva fare, pentendosi del suo gesto e dimostrando alle forze dell'ordine di essere collaborativo. Peccato che la donna, da lui definita "fidanzata", era semplicemente un'amica e

che l'uomo aveva preteso un amore non corrisposto. L'uomo, descritto come sensibile, disperato e pentito per quanto fatto, tanto da recarsi in lacrime dalla polizia, nei fatti ha occultato il cadavere della vittima in una zona impervia, facendo perdere, per due settimane, le sue tracce e quelle del cadavere.

Il presidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei Giornalisti, per le polemiche seguite al racconto giornalistico, aveva affermato: "A prescindere dal caso di giornata, è inaccettabile l'incultura della superficialità nel trattare, anche nella scelta dei termini, i casi di femminicidio. Nella prossima riunione proporrò alla commissione Pari Opportunità dell'Ordine di avviare, anche in collegamento con associazioni di cittadini e cittadine, un'azione di monitoraggio costante, utile pure per eventuali segnalazioni ai consigli di disciplina competenti"¹⁰⁹.

Cronache 4 I femminicidi dall'inizio dell'anno. Teresa Sartori, aveva 81 anni, ed è stata uccisa dal figlio che viveva in casa con lei a Saronno. Poi Della Zambico, 58 anni, e Maria Rus, 54, assassinate ad Agrigento. E ieri Ester Palmieri, 37 anni

L'ultimo abbraccio e la coltellata

Ester uccisa dall'ex, avevano tre figli

Trento, l'uomo si è poi suicidato. Vivevano in case diverse. «Lui non accettava la separazione»

di Giacomo Costa e Dafne Rost

Trento Un abbraccio, forse, l'ultimo. Ma questa volta è stato fatale. Nessuno ha assistito all'abbraccio di Ester e Igor Moser. Ester è stata colta all'improvviso, il fendineve alla gola e poi il busto. L'hanno trovata distesa sul pavimento con ancora in mano gli occhiali da vista e un taglio al lato del collo.

Avrebbe compiuto trentotto anni a maggio la giovane madre di tre figli piccoli, della Valfloriana, in Trentino, Ester Palmieri, secca con un colletto da caccia dall'ex compagno dal quale si stava separando, Igor Moser, 45 anni. L'uomo è stato trovato nel suo vecchio maso di famiglia, a Castello Molino di Fiemme, dove si era trasferito dopo la separazione, impiccato a una trave con un corda. Confiscato nel le-

Nessuna lite
Ha aspettato che i bimbi uscissero per andare a scuola. Aveva portato un coltello

La vittima
Ester Palmieri, madre di tre figli, aveva 37 anni. Lavorava nel suo studio olistico chiamato «Scintille alchemica». Nata a Cavalese e cresciuta a Valfloriana, in provincia di Trento dove viveva e dove ha trovato la morte per mano dell'ex compagno dal quale si stava separando abitavano già in case diverse

Chieti
Trovata impiccata, arrestato il marito

Hi è stata trovata impiccata in un garage, accanto alla villa dove abitava: Lanciano, 15 luglio 2022. Sembrava naturalmente un suicidio, quello di Antonmaria Di Felice, bidella di 60 anni. Ma il suicidio è stato ora escluso e dopo un anno e mezzo di indagini il marito della donna è stato arrestato ieri dai carabinieri omicida. Era stato lui, Aldo Rodolfo Di Nunzio, ex vigile del fuoco di 71 anni, a raccontare a chi indaga di aver scoperto il cadavere della moglie parlando di un suicidio. Secondo quanto ricostruito dagli investigatori la donna fu impiccata con dei cavi

Su Corriere.it
Leggi tutte le notizie e gli aggiornamenti più importanti con foto, video e contenuti esclusivi sul sito del Corriere



Fonte: Quotidiano "Corriere della Sera" del 12 gennaio 2024

Altro caso analizzato è stato l'omicidio della 37enne Ester Palmieri, avvenuto l'11 gennaio 2024 a Montalbiano di Valfloriana, in provincia di Trento, da parte del suo ex compagno, Igor Moser di 45 anni. L'incipit dell'articolo del 12 gennaio 2024 riporta: "Un abbraccio, forse. L'ultimo. Ma questa volta è stato fatale". Nessuno ha assistito

109 <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/elisa-uccisa-autopsia-femminicidio>.

all'omicidio, l'assassino a sua volta si è impiccato senza confidarsi, l'accoltellamento è avvenuto da dietro: un'invenzione pura quella dell'"abbraccio, forse" che è servito solo a "romanticizzare" il racconto di un omicidio di genere e a violare la principale regola del giornalismo, vale a dire quella di attenersi alla verità sostanziale dei fatti.

I fatti, accertati, dicono che l'uomo aveva portato con sé il coltello da caccia, con lama di 22 centimetri, con cui ha colpito mortalmente la compagna. L'uomo, arrivato intorno alle 9 del mattino presso la casa della vittima, sapeva di trovarla da sola, in quanto tutte le mattine accompagnava a scuola i loro tre figli, di 10, 8 e 5 anni. I vicini non hanno udito rumori o urla. Gli investigatori hanno ipotizzato che l'uomo avesse aspettato il momento giusto per colpirla al collo con il coltello. L'autopsia ha accertato che, con un unico colpo, le aveva reciso la giugulare e la carotide sinistra. Per questo nella ricostruzione giornalistica è stato ipotizzato che la vittima fosse stata bloccata, con un braccio, da dietro e con l'altro colpita mortalmente. La donna potrebbe essersi accorta solo all'ultimo momento dell'azione dell'ex compagno, prima di morire per shock emorragico. L'unica certezza per chi ha svolto le indagini l'arma del delitto, il coltello da caccia trovato conficcato nella stessa trave di legno in cui l'assassino ha appeso la corda con cui si è tolto la vita. Sulla lama erano rimaste tracce del sangue della donna, che pochi giorni prima aveva fatto contattare l'uomo dal suo avvocato, al fine di trovare un accordo post-separazione per l'affidamento dei figli.



Altro caso preso in considerazione è quello dell'omicidio, a Fossò, in provincia di Venezia, della 22enne, prossima alla laurea in ingegneria biomedica, Giulia Cecchettin. "Trovato il corpo di Giulia Cecchettin: il cadavere ritrovato vicino al lago di Barcis in Friuli". Così intitola il "Corriere della Sera" il 18 novembre 2023, per poi precisare che Giulia Cecchettin e Filippo Turetta sono i ragazzi scomparsi nel veneziano nella notte tra sabato 11 e domenica 12 novembre. Nessuna differenza tra Giulia e Filippo, definiti ragazzi scomparsi, neanche quando ormai è chiaro che si tratta di femmineicidio.

Fonte: Post del Corriere della Sera del 18 novembre 2023

Buono, premuroso, ma anche possessivo e geloso: la doppia personalità di Filippo Turetta

Aspetti opposti e contrastanti nel carattere del ragazzo. E Giulia aveva deciso di lasciarlo per difendere la sua indipendenza

Alice Ferretti

19 novembre 2023
4' di lettura



Fonte: Messaggero del Veneto del 19 novembre 2023

Il 19 novembre 2023 il Messaggero del Veneto definisce l'assassino, Filippo Turetta, innanzitutto "buono e premuroso" e poi, anche, "possessivo e geloso".

Una doppia personalità che preparava i biscotti per Giulia e, per questo, era dolce, ma era anche possessivo e geloso, ma premuroso.

Un articolo come questo può spingere il lettore a ricondurre l'evento delittuoso a un regolamento di conti, quasi scaturito da "un atteggiamento sbagliato" della ragazza, la quale ha innescato nell'assassino, ferito e addolorato, un folle *raptus* che lo ha portato a uccidere. E anche quando le indagini preliminari hanno fatto emergere la premeditazione, molti *media* hanno continuato a trattare il femminicidio come delitto passionale. Il rischio è quello di riportare una serie di attenuanti per l'assassino e una serie di colpe per la vittima, artefice indiretta del proprio tragico destino.

Alessandro Manzoni nei "Promessi Sposi" descrive la vista dalla "Villa del Caleotto", appartenuta dalla sua famiglia a Lecco, scrivendo: "Quel ramo del lago di Como, che volge a mezzogiorno, tra due catene non interrotte di monti ... e figura di fiume ... e un'ampia costiera dall'altra parte; e il ponte ... segni il punto in cui il lago cessa, e l'Adda ricomincia, per ripigliar poi il nome di lago dove le rive, allontanandosi di nuovo, lascian l'acqua distendersi e rallentarsi in nuovi golfi e in nuovi seni."

Il 19 novembre 2024, il quotidiano "la Repubblica" sembra raccontare un paesaggio analogo, allorquando descrive il luogo dove è stato rinvenuto il cadavere di Giulia Cecchettin e dove "quell'amore cattivo è finito per sempre".

Il massacro di Giulia Cecchettin, il corpo trovato in fondo a un dirupo. Ha provato a difendersi, uccisa a coltellate

E' stata spinta e ha rotolato per 50 metri: trovata in un canalone vicino al lago di Barcis. Aveva i vestiti del giorno della scomparsa. L'ex fidanzato tradito da una deviazione e da una telecamera che era in manutenzione ma registrava



Barcis (Pordenone) — Quell'amore cattivo è finito per sempre, ora lo sappiamo. In un posto da innamorati, con il foliage da fotografare, il lago, le montagne, un posto sperduto e magico dove ieri è stato ritrovato il cadavere della ragazza che si chiamava Giulia Cecchettin, di 22 anni. La cercavano tutti da una settimana, con sempre meno speranza. Infine un cane della protezione civile ha annusato la pista giusta, e in quel momento i soccorritori sono diventati becchini, il lampeggiante...

Fonte: La Repubblica del 19 novembre 2024

Il dirupo di Barcis viene descritto come un “posto da innamorati, con il *foliage* da fotografare, il lago, le montagne, un posto sperduto e magico”.

Strategie e strumenti di contrasto

Durante la conferenza “@avrò cura di me 2.0”, tenutasi nell’ambito delle celebrazioni del 173° anniversario della Fondazione della

Polizia¹¹⁰, si è posto il focus sulla sempre più avvertita esigenza di garantire una comunicazione “gentile”, in quanto, come affermato nel secolo scorso dallo psicologo statunitense Carl Ransom Rogers, la buona comunicazione è terapeutica perché ci aiuta a immedesimarci e anche a uscire dalle nostre problematiche.

Tuttavia spesso, soprattutto la rete, è animata da tanto odio, ecco perché chi si occupa di comunicazione deve, a maggior ragione, “vigilare” su tutto quello che viene diffuso e arriva agli utenti.

Se si considerano il web e la televisione appare evidente come essi utilizzano formati e linguaggi differenti, ma proprio l’integrazione tra le strategie attuate dai vari mezzi di comunicazione può servire a raggiungere l’obiettivo di rendere una “comunicazione gentile”. Ovviamente, la qualità dei prodotti va a incidere anche sulla qualità della ricezione degli stessi e, conseguentemente, sulla capacità di incidere sulla sensibilità delle persone.

I *podcast*, ad esempio, sono importanti e interessanti perché educano all’ascolto e, dunque, anche ad una cultura dell’ascolto delle problematiche riguardanti la violenza di genere e i crimini di odio. La televisione, invece, attraverso linguaggi e formati più accessibili, anche a platee non necessariamente sensibili già in partenza a queste problematiche, può svolgere un lavoro fondamentale¹¹¹.

Proprio in Italia la televisione è nata con una funzione prevalentemente pedagogica, mentre negli Stati Uniti con una di intrattenimento, visto che la stessa Costituzione statunitense aveva e ha l’ambizione di perseguire il sogno della felicità. Viceversa nel nostro Paese la televisione è nata con una spiccata vocazione pedagogica ed educativo-informativa. Il mezzo televisivo, quindi, aveva l’obiettivo di educare, informare e, in ultima battuta, intrattenere. Oggi, tuttavia, anche nel nostro Paese ha più che altro una funzione di intrattenimento. Garantendo l’intrattenimento, si può comunque raggiungere gli obiettivi di educazione e informazione.

110 Intervento della Professoressa Gavrilă Mihaela nell’ambito della conferenza “@avrò cura di me 2.0”, tratto da <https://www.poliziadistato.it/articolo/1567f0dcb9a33a3853322037>.

111 Intervista rilasciata, a margine della conferenza “L’indifferenza come male curabile: alleanze strategiche e ruolo dei media nel contrasto alla violenza di genere”, dalla Professoressa Gavrilă Mihaela, tratta da <https://www.radiosapienza.net/ruolo-dei-media-nel-contrasto-alla-violenza-genere/>.

La comunicazione dovrebbe informare ed educare, magari utilizzando messaggi non noiosi, ma attraenti / attrattivi, così da risultare più fruibili e conseguire comunque l'intento divulgativo e pedagogico.

Con riferimento al web, occorre evidenziare come la rete sia abitata anche da *stories*. Questa parola deriva proprio dalla storia propriamente detta.

Del resto, noi siamo la nostra storia. La nostra società e la nostra socializzazione ci vengono trasmesse attraverso le storie che viviamo.

Benché niente sia meno innocente di una storia, che può fare da collante ed essere base per la fiducia sociale, essa, tuttavia, e, conseguentemente, le *stories* potrebbero essere anche molto molto divisive.

È necessario, pertanto, avere una strategia di sensibilizzazione e acculturazione, che non si fermi esclusivamente a iniziative "*una tantum*", bensì diventi un *continuum*, che possa cambiare non soltanto l'atteggiamento di superficie, ma il modo di vivere all'interno della società. Occorre che tutti diventino più consapevoli delle problematiche, prendendo delle misure e reagendo. Siano più "reattivi" a qualsiasi forma di discriminazione o subordinazione di genere, perché questi sono aspetti che partono dalla cultura per poi trasferirsi nelle pratiche del cambiamento.

Il compito precipuo degli operatori dovrebbe essere quello di proporre narrazioni alternative, al fine di non consegnare gli strumenti della comunicazione agli *haters*, ovvero proprio a coloro che tendono a polarizzare le società.

Dietro le parole, infatti, c'è proprio la dimensione di forza, di potere.

Ecco che nella lezione inaugurale della cattedra di Semiologia letteraria del *College de France*, pronunciata il 7 gennaio 1977, Roland Barthes affermava¹¹² che: "L'innocenza moderna parla del potere come se esso fosse uno solo e indivisibile: da una parte coloro che ce l'hanno, dall'altra gli altri che non ce l'hanno: noi abbiamo creduto che il

112 BARTHES, R., Lezione inaugurale della cattedra di Semiologia del College de France pronunciata il 7 gennaio 1977, trad. it. a cura di Renzo Guiderei, Torino, Einaudi, 1981.

potere fosse un oggetto eminentemente politico; oggi crediamo che esso sia anche un oggetto ideologico che s'insinua dove non risulta facile individuarlo di primo acchito (nelle istituzioni, nell'insegnamento), ma che in definitiva continui ad essere sempre uno solo. E se invece il potere, come i demoni, fosse plurimo? Esso potrebbe allora dire: *Il mio nome è Legione*; ovunque, in ogni dove, vi sono capi, centri di potere, siano questi imponenti o minuscoli, gruppi di pressione; ovunque si odono voci autorizzate, che si autorizzano a farsi portavoce del discorso di ogni potere; il discorso dell'arroganza. Ecco che allora intuivamo che il potere è presente anche nei più delicati meccanismi dello scambio sociale: non solo nello Stato, nelle classi, nei gruppi, ma anche nelle mode, nelle opinioni comuni, negli spettacoli, nei giochi, negli sport, nelle informazioni, nei rapporti familiari e privati, e persino nelle spinte liberatrici che cercano di contestarlo; io chiamo discorso di potere ogni discorso che genera la colpa, e di conseguenza la colpevolezza, di colui che lo riceve. Certuni si aspettano che noi intellettuali ci si smobiliti ad ogni occasione contro il Potere; ma la nostra vera battaglia è altrove; essa si svolge contro i poteri, e non si tratta di una battaglia facile; infatti, plurimo nello spazio sociale, il potere è, simmetricamente, perpetuo nel tempo storico: scacciato, rintuzzato qui, ecco che subito rispunta laggiù; esso non viene mai meno: oggi facciamo una rivoluzione per distruggerlo, ed ecco che domani già risorge, rigermina nel nuovo ordine di cose. La ragione di questa pervicacia e di questa ubiquità, è che il potere è il parassita d'un organismo trans-sociale, legato all'intera storia dell'uomo, e non solamente alla sua storia politica, storica. Questo oggetto in cui, da che mondo è mondo, s'iscrive il potere è il linguaggio - ovvero, per essere più precisi, la sua espressione obbligata: la lingua. Il linguaggio è una legislazione e la lingua ne è il codice. Noi non scorgiamo il potere che è insito nella lingua perché dimentichiamo che ogni lingua è una classificazione e che ogni classificazione è oppressiva... un idioma si definisce non tanto per ciò che permette di dire, quanto per ciò che obbliga a dire... Parlare, e a maggior ragione discorrere, non è, come si ripete troppo spesso, comunicare, è sottomettere; tutta la lingua è una predeterminazione generalizzata".

Il potere delle parole può, pertanto, fare molto, ecco perché è necessario sviluppare la "comunicazione gentile", la quale passa attraverso la semantica, la pubblicità, la musica, le immagini, ma, soprattutto, attraverso il confronto con le persone. Tutta la comunicazione,

pertanto, deve avere un compito educativo e chi si occupa di comunicazione deve avere una sorta di ruolo “istituzionale”, affinché tutte le parole e ogni riflessione abbiano contenuti formativi.

Bisogna avere una “cassetta degli attrezzi”¹¹³ contro la violenza di genere e i crimini di odio, partendo dal presupposto che questi fenomeni si possono declinare in tanti modi.

L’odio e la violenza possono essere addirittura economici, come stiamo vedendo in questo periodo. Possono passare attraverso i *social*, possono annidarsi negli interstizi delle parole che apparentemente sembrano innocue, ma non lo sono.

Le parole, infatti, possono essere pietre, possono ferire, ecco perché i responsabili della comunicazione hanno il compito di fare in modo che nessuno ferisca, attraverso una “comunicazione giusta, gentile”.

È necessario veicolare l’*empowerment* delle persone, pensando alle donne e a chi viene discriminato per un pregiudizio dovuto a una “caratteristica protetta”, che devono crescere e si devono “attrezzare” per affrontare il mondo e non solo a chi si trova al vertice delle carriere o che ha raggiunto una posizione sociale.

Miriam Mafai, in occasione dei suoi 80 anni, rivolgendosi alle ragazze, aveva detto di: “non abbassare mai la guardia, non si sa mai. Le conquiste delle donne sono ancora troppo recenti”.

Ecco, compito della comunicazione deve essere proprio consegnare alle nuove generazioni storie portatrici di educazione e valori che non lascino il campo a messaggi di odio e di violenza e che non consegnino la rete e gli altri mezzi di comunicazione a coloro che invece vorrebbero portare il mondo da un’altra parte.

Una comunicazione attenta al genere, all’origine etnica, al credo religioso e alla disabilità può dare un contributo prezioso allo sviluppo del rispetto delle identità di donne e uomini, all’abbattimento degli

113 Dal nome del percorso formativo, organizzato da “La Sapienza - Università di Roma”, che si propone di fornire conoscenze teoriche e strumenti pratico-applicativi sul fenomeno della violenza di genere, le sue diverse forme e i contesti in cui può presentarsi, con particolare attenzione all’ambito familiare e lavorativo.

stereotipi di genere e alla “protezione” di quei tratti distintivi fondamentali, condivisi da un gruppo di persone, che riflettono un aspetto profondo dell’identità di un individuo e che creano l’identità tipica del gruppo.

Proprio per questo, la comunicazione ha un ruolo fondamentale nella promozione di messaggi che favoriscono cambiamenti culturali, di comportamento, mentalità e stili di vita, nonché nella diffusione di una cultura capace di valorizzare le differenze, contrastare le discriminazioni e i pregiudizi, legati spesso anche agli stereotipi di genere¹¹⁴.

In conclusione, possiamo affermare che la comunicazione, soprattutto se pubblica, deve valorizzare l’identità di ogni individuo, a prescindere dal genere o dalle altre caratteristiche “protette”, promuovendo e valorizzando il ruolo sociale ed economico di ciascuno, tramite anche la rappresentazione di quella complessità dei rispettivi ruoli nella società di oggi.

È evidente, ad esempio, che la descrizione dei compiti della donna o degli stranieri nella nostra società, coerente con l’evoluzione dei tempi e scevra dagli stereotipi che per anni ne hanno caratterizzato i rispettivi ruoli, non solo permette di incrementare la qualità e l’efficacia della comunicazione, ma contribuisce anche a migliorare l’accessibilità ai servizi da parte dei protagonisti (ad esempio, quelli per il lavoro, la salute, la mobilità).

Ovviamente per garantire tutto ciò, coloro che si occupano di informazione e comunicazione devono essere coinvolti in un processo di formazione continua sull’utilizzo delle parole e delle immagini, che si soffermi anche sugli usi errati e discriminanti. Occorre, in sintesi, sensibilizzare e responsabilizzare tutti gli operatori sulla necessità di garantire un uso dei codici comunicativi verbale (lessico, parole e concetti), paraverbale (ritmo, accento, tono e volume) e non verbale (gestualità, mimica facciale, postura e prossemica) adeguato agli obiettivi etici della comunicazione, in modo tale da poter contrastare gli stereotipi di genere, smantellare i pregiudizi e le discriminazioni, anche indiretti, valorizzando le differenze.

114 <https://parita.regione.emilia-romagna.it/cultura-di-genere/contrasto-stereotipi/media-e-comunicazione-1>.

Le forze di polizia, in tal senso, da tempo hanno avviato specifiche iniziative, convinte che i fenomeni in trattazione, ancor prima che con l'intervento repressivo, devono essere combattuti promuovendo una cultura che in modo sistemico miri a eliminare retaggi culturali e discriminazioni.

Quest'opera di rinnovamento culturale interessa tutte le istituzioni e la società civile, ecco perché, ad esempio, la Polizia di Stato dal 2016, nell'ambito della campagna "Questo non è amore", ha avviato l'iniziativa "Progetto Camper" che, in numerose province, ha portato le poliziotte e i poliziotti a mettere a disposizione di chi ne fa richiesta le proprie competenze, soprattutto comunicative, con l'obiettivo di informare ed aiutare a far emergere il sommerso, i casi di violenza taciuta e nascosta¹¹⁵.

Anche l'Arma dei Carabinieri, in linea con le attuali tendenze della comunicazione, propone il proprio aiuto, anche via *web*.

Una sezione del sito istituzionale, infatti, diffonde informazioni sulla violenza di genere e sugli strumenti di tutela delle vittime, mettendo a disposizione il "Violenzometro", un test di autovalutazione che rileva il livello di violenza subita in un rapporto di coppia¹¹⁶.

Inoltre, la Sezione Atti Persecutori del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche ha partecipato al progetto di ricerca "TRUST" (*Trackling Under-Reporting and Under-Recording of Hate Speech and Hate Crimes Against Muslim Women*), per lo studio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia e discriminazione di genere.

Del resto, le provocazioni della nova società e l'accelerazione dei processi, anche a carico dell'innovazione tecnologica, impongono una continua e maggiore attenzione all'aggiornamento culturale e professionale in tutti quei campi d'attività che si confrontano direttamente o indirettamente con le emergenze dei tempi moderni¹¹⁷.

115 <https://www.poliziadistato.it/statics/27/questo-non-e-amore-per-web-definitivo.pdf>.

116 https://www.carabinieri.it/docs/default-source/cittadino_doc/violenzometro.pdf.

117 GAVRILA M. e MORCELLINI M., *Vincere la paura*, Milano, Egea editore, 2022, pag. 16.

4. Rete interforze e di scopo al fine di contrastare i fenomeni anche in ambito cyber

Vice Questore P.d.S. Stefania Mazzotta

Sommario: 4.1. Il coordinamento interforze nel contrasto alla violenza di genere e ai crimini d'odio. - 4.2. Il ruolo dell'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) tra monitoraggio e strategie di intervento. - 4.3. Innovazione tecnologica al servizio della sicurezza: l'applicativo "SCUDO". - 4.4. Connessioni pericolose: violenza di genere e crimini d'odio nell'era digitale.

4.1. Il coordinamento interforze nel contrasto alla violenza di genere e ai crimini d'odio

Il presente capitolo si propone di esplorare la creazione e l'implementazione di una rete interforze e di scopo, con il fine ultimo di contrastare efficacemente i complessi e pervasivi fenomeni della violenza di genere e dei crimini d'odio.

Tale rete si configura come una struttura collaborativa innovativa, concepita per superare la frammentazione e la settorializzazione che spesso caratterizzano gli interventi, limitandone l'efficacia e la capacità di fornire risposte adeguate e tempestive alle vittime.

Attraverso un coordinamento sinergico e una comunicazione fluida e costante tra le Forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, i servizi sociali, le associazioni di volontariato, gli enti locali, il sistema sanitario e tutti gli altri soggetti attivi nella tutela delle vittime e nella promozione dei diritti umani, si è inteso sviluppare un modello operativo integrato e sinergico. Modello che non si limita alla mera repressione dei reati ma si focalizza sulla prevenzione primaria e secondaria, attraverso interventi educativi e di sensibilizzazione, sulla protezione e il sostegno concreto alle vittime, sul perseguimento penale dei colpevoli in modo rapido ed efficiente, e, aspetto cruciale, sulla promozione di una cultura del rispetto, della non discriminazione e della parità di genere, al fine di sradicare le cause profonde di tali odiosi crimini e costruire una società più giusta e inclusiva.

4.2. *Il ruolo dell'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) tra monitoraggio e strategie di intervento*

L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) si configura come un organismo interforze di rilevanza strategica, la cui istituzione nel 2010, per volere dell'allora Capo della Polizia Prefetto Antonio Manganelli, ha rappresentato una risposta strutturata all'impellente necessità di garantire la sicurezza delle persone appartenenti a categorie riconosciute come vulnerabili all'interno del tessuto sociale. La genesi dell'OSCAD ha segnato un punto di svolta significativo nel panorama delle attività di prevenzione e contrasto ai crimini d'odio già intraprese, seppur in forma meno organica, dalla Polizia di Stato¹¹⁸ e dall'Arma dei Carabinieri¹¹⁹, sancendo un impegno istituzionale formalizzato e incisivo in tale ambito.



Inquadrato organicamente nella Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'Osservatorio è posto sotto la presidenza del Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza con funzioni di Direttore Centrale della Polizia Criminale, evidenziando la centralità politica e operativa attribuita alla sua missione. La composizione interforze è un elemento distintivo, prevedendo la partecipazione di rappresentanti qualificati delle principali For-

118 <https://www.poliziadistato.it/articolo/osservatorio-per-la-sicurezza-contro-gli-atti-discriminatori-oscad>

119 <https://www.carabinieri.it/arma/partners/osservatorio-per-la-sicurezza-contro-gli-atti-discriminatori-oscad>

ze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) e di diverse articolazioni dipartimentali competenti per le specifiche materie trattate, così garantendo un approccio sinergico e multidisciplinare all'analisi e al contrasto dei fenomeni discriminatori.

Al fine di rafforzare il legame con il territorio, inteso come epicentro delle dinamiche sociali e delle potenziali manifestazioni di intolleranza, e di ottimizzare l'efficacia operativa degli interventi, a partire dal 2021 è stata implementata una rete di referenti OSCAD a livello provinciale, individuati sia nell'ambito delle Questure per la Polizia di Stato che nei Reparti Operativi dei Comandi Provinciali per l'Arma dei Carabinieri, assicurando in tal modo una presenza capillare e un punto di contatto diretto per la gestione delle segnalazioni e il coordinamento delle attività a livello locale.

L'attività multiforme dell'Osservatorio si dispiega lungo tre direttrici strategiche interconnesse: in primo luogo, l'incentivazione della denuncia dei crimini d'odio, un'azione cruciale volta a contrastare il fenomeno sommerso dell'*under-reporting*, spesso determinato dalla paura di ritorsioni, dalla sfiducia nelle istituzioni o dalla mancata consapevolezza di aver subito un reato a sfondo discriminatorio, e a favorire, di conseguenza, l'emersione delle vittime, consentendo loro di accedere a meccanismi di tutela e supporto. In secondo luogo, la garanzia di un efficace sistema di monitoraggio, che si avvale non solo delle segnalazioni dirette ma anche dell'analisi strutturata delle fonti aperte (*open-source intelligence*), consentendo di intercettare precocemente segnali di allarme, dinamiche sociali potenzialmente pericolose e la diffusione di discorsi d'odio *online* e *offline*. In terzo luogo, la sensibilizzazione, la formazione e l'aggiornamento costante degli operatori delle Forze dell'ordine, un'attività di *capacity building* fondamentale per combattere l'*under-recording*, ovvero la mancata identificazione della componente discriminatoria sottostante a un reato apparentemente comune, fornendo agli agenti gli strumenti concettuali e operativi per riconoscere i *bias* discriminatori e per qualificare correttamente gli eventi.

A supporto di queste linee d'azione, è stato attivato un canale di comunicazione diretto e facilmente accessibile (oscad@dcpc.interno.it) che funge da punto di raccolta per le segnalazioni provenienti da singoli cittadini, enti e associazioni rappresentative delle categorie vulne-

rabili, garantendo anche la possibilità di inviare segnalazioni in forma anonima, incentivando così la collaborazione e la condivisione di informazioni potenzialmente rilevanti.

Parallelamente, sono state implementate campagne di comunicazione istituzionale veicolate attraverso i canali ufficiali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Ministero dell'Interno, con l'obiettivo di accrescere la visibilità dell'Osservatorio, di diffondere materiali informativi esplicativi sulla sua missione e sulle modalità di segnalazione, nonché di rendere trasparenti i dati relativi alle segnalazioni gestite, contribuendo in tal modo a una maggiore consapevolezza del fenomeno.

Le comunicazioni ricevute, unitamente alle informazioni derivate dall'attività di analisi delle fonti aperte, vengono tempestivamente inoltrate agli uffici territoriali competenti della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri per le necessarie valutazioni investigative e gli eventuali interventi operativi del caso. Laddove una segnalazione non configuri un'ipotesi di reato penalmente rilevante, essa viene trasmessa all'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), l'organismo nazionale con cui l'OSCAD intrattiene un consolidato e proficuo flusso informativo reciproco, garantendo una presa in carico delle problematiche segnalate. Questo sistema di collaborazione interistituzionale con la società civile alimenta una robusta rete di monitoraggio che ha permesso all'OSCAD di affermarsi, nel corso del tempo, come un autorevole punto di riferimento a livello nazionale e internazionale nell'ambito dell'osservazione, dell'analisi e della comprensione dei crimini d'odio.

A partire dal 2014, l'Osservatorio svolge un ruolo cruciale nell'elaborazione del contributo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza per la raccolta annuale dei dati condotta dall'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), la principale iniziativa internazionale in materia di monitoraggio dei crimini d'odio. A tal fine, vengono trasmessi i dati ufficiali estratti dal Sistema d'Indagine (SDI) del CED interforze, relativi ai reati con finalità discriminatorie espressamente coperti da specifica normativa penale, come quelli motivati da ragioni etniche, razziali, religiose, nazionali, o diretti contro le minoranze linguistiche o le persone con disabilità. Tuttavia, è stata evidenziata una criticità rappresentata dall'attuale impossibilità di di-

stinguere con precisione, all'interno dei dati SDI, le singole motivazioni discriminatorie sottostanti agli atti illeciti (ad esempio, la distinzione quantitativa tra violazioni ascrivibili al razzismo, all'antisemitismo o all'islamofobia). In aggiunta, per gli ambiti non ancora pienamente disciplinati da una specifica normativa penale, come le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, l'OSCAD integra i dati ufficiali con quelli derivati dal proprio sistema di monitoraggio autonomo, colmando parzialmente un vuoto informativo cruciale per la comprensione dell'estensione di tali fenomeni. È importante sottolineare che i dati complessivamente trasmessi non forniscono una fotografia statisticamente esaustiva del fenomeno dei crimini d'odio in Italia, poiché le variazioni numeriche annuali possono riflettere non solo un'effettiva crescita o riduzione dei casi, ma anche il progressivo miglioramento della capacità di rilevazione da parte delle forze dell'ordine e l'aumentata sensibilizzazione delle potenziali vittime e dei testimoni, fattori che conducono a una maggiore propensione alla segnalazione.

Una componente centrale e di elevato valore sociale dell'attività dell'Osservatorio è rappresentata dal supporto diretto e concreto fornito alle vittime di crimini d'odio, le quali, in caso di necessità, vengono accompagnate e sostenute nel complesso percorso di denuncia, anche grazie al coinvolgimento attivo delle associazioni di tutela a cui le vittime si sono inizialmente rivolte, creando una rete di supporto integrata e multidisciplinare.

L'OSCAD svolge, inoltre, un ruolo decisivo nell'ambito della formazione del personale delle Forze dell'ordine, riconoscendo l'importanza cruciale di disporre di operatori adeguatamente preparati per contrastare efficacemente i crimini d'odio e le discriminazioni. A tal fine, sono state attivate collaborazioni strategiche con numerosi soggetti istituzionali e della società civile, tra cui l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), il Servizio LGBT del Comune di Torino (ente capofila della rete READY, una rete di enti locali impegnati nella lotta contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere), Amnesty International Italia (un'organizzazione internazionale per la difesa dei diritti umani), la Rete Lenford (un network di avvocati impegnati nella tutela dei diritti delle persone LGBT+) e l'associazione COSPE (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti), evidenziando un approccio inclusivo e basa-

to sulla *partnership*. Al 31 dicembre 2024, si stima che oltre 66.000 operatori delle Forze dell'ordine abbiano beneficiato di queste iniziative formative, testimoniando l'ampio raggio d'azione e l'impatto significativo dell'OSCAD nella sensibilizzazione e nell'aggiornamento professionale.

Il 27 maggio 2024, l'OSCAD ha formalizzato un importante protocollo d'intesa con il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), un'istituzione di primaria importanza nella promozione dello sport per persone con disabilità. Attraverso il progetto congiunto denominato "Diritti e inclusione contro ogni discriminazione", l'iniziativa si propone di valorizzare l'attività sportiva come uno strumento potente ed efficace per contrastare la discriminazione nei confronti delle persone con disabilità, promuovendo al contempo i valori dell'inclusione e del rispetto delle diversità. Un *focus* particolare del progetto è rappresentato dal coinvolgimento attivo degli studenti delle scuole superiori su scala nazionale, riconoscendo il ruolo cruciale dell'educazione e della sensibilizzazione delle giovani generazioni nella costruzione di una società più inclusiva e tollerante.

Nel contesto più ampio delle azioni volte a promuovere una cultura del rispetto e dell'inclusione all'interno della società civile, a partire dal 2020 l'Osservatorio ha promosso un ciclo di convegni, significativamente intitolato «Le vittime dell'odio», con l'obiettivo di portare all'attenzione pubblica le narrazioni e le esperienze di coloro che hanno subito atti discriminatori e violenza motivata dall'odio. Questo ciclo di incontri ha avuto il suo esordio a Roma e si è successivamente articolato in varie città italiane, tra cui Torino, Palermo, Milano, Trieste, Mantova, Modena e Catanzaro, evidenziando un impegno itinerante e una volontà di raggiungere diverse realtà territoriali.

Il 3 marzo 2025 a Milano, presso l'auditorium Nissim della Fondazione memoriale della Shoah - luogo simbolicamente carico di significato - si è svolta la quarta edizione del convegno. L'evento ha visto la partecipazione di figure istituzionali di primissimo piano, tra cui il Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi, il Capo della Polizia Vittorio Pisani e la Senatrice a vita Liliana Segre, la cui presenza ha sottolineato l'importanza e l'urgenza della tematica affrontata. In tale contesto, il Vice Capo della Polizia e presidente dell'Osservatorio, Prefetto Raffaele Grassi, nel suo indirizzo di saluto, ha evidenziato come "oggi

la vera sfida per le democrazie fondate sullo stato di diritto è proprio quella della salvaguardia dei diritti umani. Un impegno che deve essere reale, sostanziale e percepito da tutti i cittadini¹²⁰”, rimarcando la centralità della lotta contro l’odio e le discriminazioni come imperativo etico e civile.

L’Osservatorio partecipa, inoltre, attivamente alla campagna itinerante «Una vita da social», un’iniziativa promossa dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni, in sinergia con la Polizia Stradale, con l’obiettivo primario di diffondere la cultura della legalità e della sicurezza, con un’attenzione specifica al mondo digitale, sempre più pervasivo nella vita quotidiana. Il progetto si avvale di un innovativo truck multimediale che percorre l’Italia, fungendo da spazio di accoglienza e interazione per studenti e cittadini, al fine di informarli e sensibilizzarli sui molteplici rischi insidiosi che possono celarsi nella rete e sulla imprescindibile necessità di contrastare attivamente ogni forma di discriminazione che possa manifestarsi *online*.

A livello internazionale, l’OSCAD si inserisce attivamente in *network* e *forum* promossi da organismi sovranazionali, come la Commissione Europea (l’organo esecutivo dell’Unione Europea), l’Agenzia dell’Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), l’OSCE-ODIHR (l’Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell’OSCE), il Consiglio d’Europa (un’organizzazione internazionale per la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto), l’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (UN-OHCHR) e la Commissione Europea contro il Razzismo e l’Intolleranza (ECRI). Attraverso queste preziose collaborazioni internazionali, l’Osservatorio consolida progressivamente il proprio ruolo di attore strategico e riconosciuto nel contrasto ai crimini d’odio a livello europeo e mondiale, contribuendo attivamente allo scambio di best practices, alla definizione di standard internazionali e alla promozione di politiche di contrasto più efficaci e coordinate.

120 <https://www.poliziadistato.it/articolo/173--anniversario--conferenza-oscad--l-odio-e-gli-stereotipi-di-genere>

4.3. *Innovazione tecnologica al servizio della sicurezza: l'applicativo "SCUDO"*

L'applicativo "Scudo" progettato nel 2020 dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, e definitivamente attivato nel marzo del 2021, si configura come un sistema informativo avanzato, specificamente progettato per ottimizzare le operazioni di "pronto intervento" e fornire un supporto decisionale potenziato agli operatori impegnati nel contrasto alla violenza di genere e domestica.

Al fine di assicurare una diffusione pervasiva e un'adozione metodica dell'applicativo, "Scudo" è stato formalmente incorporato all'interno dei protocolli operativi standardizzati che regolamentano gli interventi relativi a episodi di violenza domestica e di genere. Questa integrazione procedurale implica che la consultazione e l'aggiornamento delle informazioni tramite "Scudo" costituiscono ora una fase integrante del *workflow* operativo predefinito, garantendo la costante disponibilità e l'aggiornamento in tempo reale di dati di cruciale importanza per la gestione efficace dell'evento.

La sua architettura concettuale si fonda su un modello di integrazione informativa eterogenea, capace di aggregare e normalizzare dati provenienti da molteplici fonti, tra cui i Sistemi Operativi Multimediale (SOM), i database informativi preesistenti in uso presso la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, le informazioni operative "non formalizzate" relative a interventi pregressi non sfociati in denuncia e i dati geospaziali utili per la contestualizzazione territoriale degli eventi. Questa capacità di convergenza informativa consente di superare la tradizionale frammentazione dei dati, offrendo agli operatori una visione ampia e contestualizzata del panorama operativo di riferimento.

L'interoperabilità interforze rappresenta un pilastro fondamentale dell'applicativo, concepito come uno strumento di utilizzo congiunto tra Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri: tale interoperabilità abilita la condivisione sicura e controllata di informazioni cruciali, superando le barriere comunicative tradizionali e consentendo agli operatori di accedere a una comprensione completa degli eventi e dei soggetti coinvolti, indipendentemente dalla forza di polizia che ha gestito eventuali interventi precedenti.

L'applicativo non si limita a presentare dati "grezzi", ma implementa meccanismi di correlazione e di analisi elementare per fornire una visione ampia e significativa del contesto operativo specifico in cui gli agenti sono chiamati ad agire. Attraverso l'analisi strutturata delle informazioni pregresse, "Scudo" ambisce a supportare gli operatori nella valutazione della probabilità di *escalation* della violenza, nella comprensione delle dinamiche relazionali patologiche, nell'identificazione della presenza di fattori di rischio aggravanti e nell'ottimizzazione della pianificazione tattica degli interventi. Le funzionalità operative di "Scudo" sono state meticolosamente concepite proprio per potenziare le *capabilities* di "pronto intervento" nei casi di violenza domestica e di genere. La consultazione *real-time* dei precedenti interventi fornisce agli operatori un'anamnesi operativa digitalizzata, consentendo loro di accedere rapidamente a informazioni cruciali sulla storia degli eventi e sui soggetti coinvolti.

L'interfaccia utente di "Scudo" è stata progettata in maniera tale da garantire un accesso rapido e intuitivo alle informazioni critiche anche in contesti di elevata pressione temporale e psicologica. Le funzionalità di visualizzazione grafica e sintetica dei dati, le capacità proattive di allerta e notifica, e l'integrazione tramite *tablet* in dotazione alle pattuglie presenti sul territorio contribuiscono a ottimizzare la *user experience* operativa e a ridurre il carico cognitivo degli operatori. La centralità dell'informazione contestualizzata nel processo decisionale operativo costituisce il *leitmotiv* dello sviluppo di "Scudo".



L'integrazione mobile di "Scudo" consente agli operatori di accedere a tutte le funzionalità principali del sistema tramite i *tablet* in dotazione. L'applicazione mobile è progettata per essere utilizzabile

anche in condizioni di connettività limitata, supportando la memorizzazione temporanea dei dati e la sincronizzazione successiva. Le funzionalità di *reporting* di “Scudo” consentono di generare reportistica standard e personalizzata per l’analisi operativa e strategica del fenomeno della violenza di genere e domestica. Questi *report* possono fornire *insight* utili per l’identificazione di *trend*, la valutazione dell’efficacia degli interventi e la pianificazione di nuove strategie di contrasto.

Il miglioramento della valutazione del rischio e della prevenzione primaria e secondaria, l’ottimizzazione dell’efficacia e della sicurezza degli interventi di “pronto intervento”, il potenziamento della protezione e del supporto alle vittime, il miglioramento della raccolta dati e della produzione di statistiche affidabili, l’ottimizzazione dell’allocazione delle risorse di *law enforcement*, e la facilitazione della cooperazione inter-istituzionale e della creazione di reti di supporto rappresentano alcuni dei principali vantaggi attesi dall’adozione di “Scudo”. Tuttavia, l’implementazione su vasta scala di un sistema informativo complesso come quello in argomento non è esente da sfide. Inoltre, l’utilizzo di un applicativo contenente dati sensibili impone la necessità di affrontare delicate considerazioni etiche relative alla protezione dei dati personali, alla minimizzazione dei dati raccolti, alla trasparenza e alla responsabilità nell’utilizzo del sistema, alla prevenzione di *valutazioni distorte* e discriminatorie, alla garanzia del diritto all’oblio e alla rettifica dei dati.

La formazione degli operatori sull’utilizzo di “Scudo” include sia moduli teorici che pratici, con simulazioni di casi reali e affiancamento sul campo. L’obiettivo è garantire che gli operatori acquisiscano una piena familiarità con le funzionalità del sistema e siano in grado di utilizzarlo quotidianamente in maniera efficace. La valutazione dell’efficacia di “Scudo” viene effettuata attraverso la raccolta di *feedback* dagli operatori, l’analisi dei dati di utilizzo del sistema e la misurazione dell’impatto sull’efficacia degli interventi e sulla protezione delle vittime.

Alla fine del 2024¹²¹ sono state introdotte nuove funzionalità all’applicativo “Scudo 2.0”:

121 Circolare del 13 dicembre 2024 a firma del Vice Capo della Polizia Prefetto Grassi, Direttore Centrale della Polizia Criminale, “Aggiornamento di nuove funzionalità dell’applicazione interforze “Scudo 2.0” per la prevenzione ed il contrasto al fenomeno della violenza di genere. Avvio della procedura della raccolta dati in banca dati interforze.”

l'applicazione installata sugli apparati mobili oltre a consentire l'inserimento della c.d. «scheda d'intervento», restituirà automaticamente informazioni sui precedenti interventi;

le interrogazioni da postazione fissa, invece, consentiranno - in termini di novità e quale ausilio ad eventuali attività investigative - di conoscere, a partire dalla generalità della vittima o del presunto autore, tre informazioni ossia:

i precedenti interventi censiti in SCUDO;

i precedenti di polizia registrati nel Sistema d'Indagine (SDI);

gli eventuali inserimenti di istanze d'ammonimento del Questore competente territorialmente.

Contestualmente, l'apertura dell'applicazione consentirà all'operatore di avere cognizione compiuta dei riferimenti normativi di settore, sia nazionali che internazionali, anche in adesione a quanto richiesto dall'Autorità Garante della *privacy*.

In conclusione, l'applicativo in esame si configura come uno strumento di trasformazione significativo nel panorama del contrasto alla violenza di genere e domestica: la sua capacità di integrare informazioni eterogenee, di supportare la cooperazione interforze, di ottimizzare l'efficacia degli interventi e di potenziare la protezione delle vittime lo rende un elemento chiave per un approccio informato, coordinato ed efficace a questa grave problematica sociale. Tuttavia, il pieno dispiegamento del suo potenziale richiederà un impegno continuo nell'affrontare le sfide implementative, nel garantire un utilizzo eticamente responsabile e nel perseguire una costante evoluzione in linea con le esigenze operative e le opportunità tecnologiche emergenti, al fine di costruire una società più sicura e più equa.

4.4. Connessioni pericolose: violenza di genere e crimini d'odio nell'era digitale

Il Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni della Polizia di Stato si pone come un attore fondamentale e costantemente impegnato nell'ardua attività di prevenzione e nel deciso contrasto di quelle

forme di violenza che, in maniera insidiosa, si manifestano o vengono significativamente facilitate attraverso l'utilizzo pervasivo delle tecnologie digitali.

Questa consapevolezza deriva da una profonda comprensione della duplice natura di internet e dei social media: strumenti dalle immense potenzialità comunicative e informative, ma che, purtroppo, possono essere sfruttati non solo come piattaforme per la commissione di una vasta gamma di reati, ma anche come potenti amplificatori di dinamiche di violenza già esistenti nel tessuto sociale o, ancor più preoccupante, come veicoli privilegiati per la diffusione di nuove e subdole forme di abuso.

In questo complesso scenario digitale, caratterizzato da una rapida evoluzione e da sfide sempre nuove, la prevenzione assume un ruolo di primaria importanza, configurandosi come un vero e proprio pilastro strategico nell'azione della Polizia Postale. L'obiettivo è quello di intervenire a monte, educando e sensibilizzando la collettività sui rischi e sulle insidie del "mondo *online*", al fine di promuovere comportamenti consapevoli e responsabili.

L'attenzione della Polizia Postale si concentra su un ampio spettro di reati che si manifestano nel contesto digitale, tra cui spiccano per la loro gravità e diffusione le molestie, le diffamazioni che possono rapidamente propagarsi attraverso la rete, l'odio verbale (*hate speech*) che mina la convivenza civile, il *cyberstalking* che genera ansia e paura nelle vittime, le truffe sentimentali (*romantic scam*) che sfruttano le vulnerabilità affettive, la diffusione non consensuale di materiale intimo (*revenge porn*) che infligge danni psicologici profondi e duraturi. Un'attenzione particolare è, inoltre, rivolta ai fenomeni che coinvolgono i più giovani, come il sexting e le pericolose social *challenge*, con una specifica sensibilità verso quelle iniziative che prendono di mira e umiliano il corpo femminile, perpetuando stereotipi dannosi e svilenati. La strategia di contrasto a questi fenomeni si basa primariamente sull'educazione, con la convinzione che un utilizzo etico e consapevole della tecnologia, soprattutto da parte delle nuove generazioni, rappresenta l'arma più efficace per arginare la diffusione di tali reati.

L'impegno costante della Polizia di Stato si concretizza in una pluralità di iniziative e progetti concreti, spesso sviluppati in stretta

collaborazione con altre istituzioni governative, organizzazioni del terzo settore e realtà del mondo accademico. Questa sinergia interistituzionale permette di affrontare la complessità del fenomeno in maniera più efficace e coordinata, mettendo a sistema competenze e risorse diverse.

L'azione della Polizia Postale si articola in diverse aree strategiche, ciascuna mirata a specifici obiettivi di prevenzione e contrasto, tra cui la realizzazione di campagne informative rivolte a un pubblico ampio e diversificato, con l'obiettivo primario di accrescere la consapevolezza sui molteplici rischi connessi a un utilizzo superficiale e non informato delle tecnologie digitali e di promuovere comportamenti *online* responsabili e rispettosi, come la campagna "Non mi violare. Uniti contro il *revenge porn*"¹²².

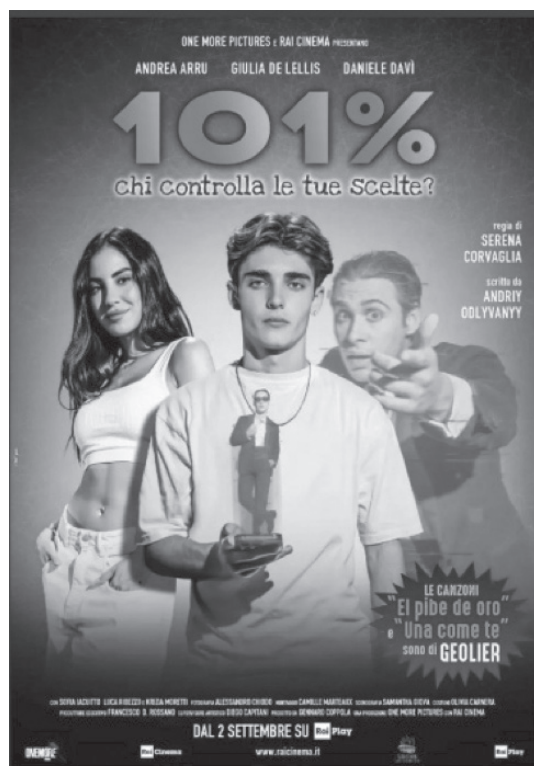
Un'attenzione particolare è dedicata alle nuove generazioni attraverso la progettazione e l'implementazione di percorsi didattici e formativi specificamente pensati per le scuole di ogni ordine e grado, realizzati in stretta collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, al fine di educare i giovani a un utilizzo consapevole e critico della rete, fornendo loro gli strumenti per riconoscere e prevenire situazioni di rischio come il *cyberbullismo*, il *revenge porn* e le molestie *online*, e promuovendo la parità di genere anche nel contesto digitale. Inoltre, per poter affrontare con competenza ed efficacia le sfide poste dalla criminalità informatica, è fondamentale investire nella formazione e nell'aggiornamento professionale degli operatori della Polizia Postale, fornendo loro le competenze tecniche e giuridiche necessarie per indagare sui reati commessi attraverso la rete, acquisire e analizzare in maniera forense le prove digitali e fornire un supporto qualificato e sensibile alle vittime di reati *online*.

In sintesi, l'impegno della Polizia Postale si configura come un insieme di azioni sinergiche e complementari, tutte orientate verso un obiettivo comune: prevenire la violenza di genere che si manifesta nel mondo online, offrire protezione e supporto concreto alle vittime e promuovere attivamente la diffusione di una cultura digitale che sia intrinsecamente improntata al rispetto della dignità umana e alla piena parità tra i generi.

122 <https://www.vanityfair.it/article/nonmiviolare-revenge-porn>

Coerentemente con la filosofia del “fare rete” e della collaborazione intersettoriale, la Polizia di Stato ha partecipato attivamente al *contest* promosso da Rai Cinema e Onemore Pictures dal titolo “La realtà che non esiste”, un’importante opportunità per promuovere nuove e innovative forme di *storytelling* digitale, capaci di intercettare il linguaggio e le sensibilità delle nuove generazioni, e per stimolare un dialogo costruttivo e aperto con i ragazzi, le famiglie e le istituzioni sulle complesse dinamiche che caratterizzano il mondo dei *social network* e delle nuove tecnologie, analizzando le innegabili opportunità e i potenziali rischi.

Nell’ambito del *contest*, lo scorso è stato premiato il cortometraggio “101%” prodotto da One More Pictures con Rai Cinema e la collaborazione della Polizia Postale¹²³, per aver affrontato in maniera originale e incisiva il cruciale tema della sicurezza in rete dei ragazzi, con particolare attenzione all’educazione sentimentale digitale e alle gravi implicazioni della violenza di genere *online*.



123 <https://www.raicultura.it/cinema/articoli/2024/08/Il-corto-101-di-Andriy-Odlyvanyy-regia-di-Serena-Corvaglia-507ba9df-86fd-424f-9add-7f1503fb14d8.html>

5. Oltre i confini: la violenza gender base in alcuni Stati esteri

Maggiore Gendarmeria senegalese Moussa Mbodj

Sommario: 5.1. Una guerra nella guerra per contrastare in fenomeno in Congo. - 5.2. L'impiego delle forze armate della Repubblica Centrafricana per sensibilizzare contro la violenza - 5.3. La centralità della protezione della vittima in Argentina. - 5.4. La forte risposta del Kenya a una realtà sociale radicata. - 5.5. L'impulso delle associazioni femministe in Senegal.

La violenza basata sul genere (GBV) rappresenta una problematica globale che assume forme e intensità diverse a seconda del contesto socioculturale, politico e normativo di ciascun Paese. In particolare, in molti Stati dell'Africa e dell'America Latina, il fenomeno si intreccia con fattori quali i conflitti armati, la disuguaglianza strutturale tra i sessi, la povertà e le pratiche culturali radicate.

Questo capitolo offre una panoramica comparativa sulle strategie di prevenzione, risposta e trattamento della GBV in cinque Paesi: la Repubblica Democratica del Congo, la Repubblica Centrafricana, il Kenya, il Senegal e l'Argentina. Questi Stati, pur operando in contesti diversi, si sono dotati negli ultimi anni di quadri normativi e politiche pubbliche volte a combattere la violenza di genere.

Nel caso dei due primi Paesi africani citati, l'accento è posto sulla risposta umanitaria e sul coinvolgimento delle comunità, spesso in contesti post-bellici o di crisi prolungate. L'Argentina, invece, rappresenta un esempio di approccio giuridico avanzato, con una legislazione pionieristica in materia di violenza domestica e femminicidio. Il Kenya, con la sua politica nazionale sulla GBV, e il Senegal, attraverso riforme legislative e programmi comunitari, mostrano percorsi istituzionali diversi ma complementari.

Attraverso questa analisi si cercherà di evidenziare le buone pratiche, le sfide ricorrenti e le lezioni apprese, con l'obiettivo di offrire uno sguardo critico e informato sulle dinamiche internazionali della lotta alla violenza di genere.

5.1. Una guerra nella guerra per contrastare in fenomeno in Congo

La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) definisce la violenza di genere come "tutti gli atti di violenza di genere che provocano, o sono suscettibili di provocare, danni o sofferenze fisiche o mentali alle donne, comprese le minacce di atti, contratti o privazioni arbitrarie della libertà, che si verificano nella vita pubblica o privata".

La violenza di genere è una delle violazioni dei diritti umani più diffuse. Può assumere diverse forme: fisica, sessuale, psicologica o persino economica, e non conosce confini di età, razza, cultura, ricchezza o posizione geografica.

Questa violenza sproporzionata contro le donne si verifica in casa, per strada, a scuola, al lavoro e nei campi profughi durante conflitti e crisi. Si manifesta in modi diversi quando si tratta delle denunce più comuni di violenza domestica e sessuale nelle pratiche distruttive di maltrattamento violento delle donne, tutte basate sui cosiddetti valori morali e altre forme di omicidio femminile.

Gli strumenti regionali e internazionali chiariscono gli obblighi relativi alle misure volte a prevenire, eliminare e condannare la violenza contro le donne e le ragazze.

La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne (CEDAW) impone ai paesi firmatari di adottare tutte le misure necessarie per sradicare la violenza. Tuttavia, la continuità e la gravità dei crimini commessi contro donne e ragazze dimostrano che si tratta effettivamente di una pandemia globale di proporzioni allarmanti e di una sfida importante che deve essere superata con l'aiuto di tutti i compromessi politici e delle risorse necessarie.

La cultura della mascolinità positiva consente agli uomini di contribuire in modo significativo alle iniziative volte a difendere i diritti delle donne.

Solo nella prima metà del 2024, la sezione di genere della MONUSCO¹²⁴ ha registrato quattro casi di donne vittime di violenza do-

124 Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo.

mestica, tre casi di stupro di minori e più di altri 10 casi di donne vittime di cyberbullismo e violenza informatica. E questo solo per coloro che hanno osato parlare. L'immagine è molto più scura di quanto appaia. È per porre rimedio a questa situazione che questa sezione ha sostenuto il movimento femminista Biso Basi Telema¹²⁵ nell'organizzazione, nel luglio 2024 a Kinshasa, nella Repubblica Democratica del Congo (RDC), di un talk show sulla violenza contro le donne.

Con il tema "Tutti uniti contro la violenza sulle donne", diversi attori della società civile, uomini e donne, hanno sottolineato l'importanza di combattere tutte le forme di violenza contro le donne, tra cui la violenza domestica, digitale e professionale, la violenza informatica e la violenza legata ai conflitti, in particolare nella parte orientale della RDC.

La risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si basa su quattro pilastri fondamentali: protezione, partecipazione, prevenzione e recupero. Questi principi guidano le azioni della Sezione di Genere della MONUSCO nella lotta contro la violenza sulle donne. Aveva già collaborato con Biso Basi Telema nell'organizzazione di diverse attività di impatto, tra cui la sensibilizzazione delle orticoltrici di Kinshasa sui loro diritti e la formazione di donne politiche e membri della società civile sulla "sicurezza digitale come misura preventiva per combattere le molestie informatiche". "Il nostro sostegno mira davvero ad amplificare le voci delle donne, a consentire loro di partecipare pienamente e a denunciare ogni forma di violenza che subiscono", afferma Nathalie Traoré, della sezione di genere della MONUSCO.

125 Biso basi telema: movimento femminista che si comporta per la divulgazione e l'applicazione dei diritti delle donne.



Convegno organizzato da MONUSCO e Biso basi telema contro la violenza sulle donne ¹²⁶

Le discussioni si sono concentrate sul miglioramento delle relazioni tra uomini e donne, per garantire un equo accesso alle risorse. La cultura della mascolinità positiva è auspicabile anche nella società, poiché consente agli uomini di contribuire in modo significativo alle iniziative volte alla difesa dei diritti delle donne e alla lotta alla violenza di genere. È in questo contesto che Michael Mazambi, attivista per i diritti delle donne e dei bambini e responsabile dell'associazione "Face à l'enfant", collabora con Biso Basi Telema. Per lui è importante parlare della violenza subita dalle donne e informare la società al riguardo. «La conoscenza delle leggi sulla violenza contro le donne consente loro di difendersi efficacemente», spiega, prima di chiedere agli uomini «di sostenere le donne, nel rispetto dei loro diritti».

Questo evento ha ribadito l'importanza della sensibilizzazione e dell'azione collettiva per combattere la violenza contro le donne. «È fondamentale concentrarsi sulle situazioni di maggiore vulnerabilità delle donne, in particolare nelle province di Ituri e Nord Kivu nella RDC. Lavorando insieme, uomini e donne possono creare una società più giusta ed equa, in cui tutti abbiano l'opportunità di prosperare, senza timore di violenza», spiega Nathalie Traoré.

Ingrid Mujala, attivista di Biso Basi Telema, ha sottolineato l'importanza della formazione delle donne. «È fondamentale informare e

¹²⁶ <https://peacekeeping.un.org/>

formare le donne sulle diverse forme di violenza: domestica, professionale e sessuale. Le incoraggio a conoscere e applicare le leggi che le proteggono; esorto anche gli uomini a promuovere un clima di pace e armonia nelle loro famiglie e comunità”, ha insistito.

5.2. L'impiego delle forze armate della Repubblica Centrafricana per sensibilizzare contro la violenza

In ottobre 2024 a Bangui è stata organizzata una serie di workshop di sensibilizzazione per comandanti di corpo d'armata, ufficiali, sottufficiali e soldati semplici delle Forze armate centrafricane (FACA) sulla prevenzione e la gestione delle molestie e della violenza di genere nell'ambiente militare. Si tratta di un'iniziativa del Ministero della Difesa Nazionale che ha ricevuto il sostegno della MINUSCA¹²⁷.



Tenuta a Birao (prefettura della Vakaga) di un workshop con membri delle Forze armate e dell'ordine locali, sull'attivismo contro la violenza sulle donne¹²⁸

127 Missione multidimensionale di stabilizzazione integrata delle Nazioni Unite nella Repubblica Centrafricana.

128 <https://minusca.unmissions.org/>

Le problematiche relative alle molestie e alla violenza in ambito militare sono oggetto di particolare attenzione da parte dell'alta gerarchia militare. Le molestie, in tutte le loro forme, e la violenza sessuale di genere sul posto di lavoro non sono solo violazioni dei diritti fondamentali, ma anche ostacoli al corretto funzionamento delle istituzioni.

Per il Capo di Stato Maggiore del Ministero della Difesa e della Ricostruzione dell'Esercito del Centrafrica, Generale di Brigata Joachim Sila, "esiste il desiderio di istituire un meccanismo per combattere la violenza di genere, nonché lo sfruttamento e gli abusi sessuali all'interno delle forze armate. Per promuovere l'attuazione e rendere questa lotta efficace, abbiamo il dovere di istituire una struttura giuridica all'interno del Ministero della Difesa Nazionale, anche nelle sue sezioni nelle zone di difesa e nelle diverse formazioni".

"Dobbiamo comprendere che queste questioni hanno un impatto diretto sulle condizioni di vita e di lavoro all'interno dell'esercito nazionale", ha affermato Yassine Fatnassi, vicecapo della sezione per la riforma del settore della sicurezza della MINUSCA. "Per questo motivo la MINUSCA sostiene fermamente questa iniziativa. Questo progetto permetterà senza dubbio la prevenzione della violenza di genere, nonché la protezione del personale femminile in uniforme e la professionalizzazione delle Forze Armate Centrafricane, nel rispetto dell'ordine pubblico e dei diritti umanitari internazionali", ha aggiunto.

Durante questi workshop sono stati affrontati diversi temi, tra cui il meccanismo per segnalare i casi di violenza di genere.

Dopo questa formazione, il sergente maggiore Dondon Ibana Stéphanie afferma di essere ora in grado di superare la paura e denunciare gli autori di violenza di genere. "Le molestie nell'esercito sono comuni, ma il personale femminile ha paura di denunciarle, perché anche se lo facciamo, non vinciamo la causa. Oggi ci hanno aperto gli occhi, sono soddisfatta e penso che per allora tutto cambierà, perché conosciamo i nostri diritti. Oggi, se c'è un caso di molestie, possiamo segnalarlo ai superiori e andare anche oltre", ha affermato.

5.3. *La centralità della protezione della vittima in Argentina*

La Legge n. 26.485 della Repubblica Argentina è una normativa fondamentale volta a prevenire, sanzionare ed eradicare la violenza contro le donne in tutti gli ambiti delle loro relazioni interpersonali. Essa rappresenta un cambiamento di paradigma, spostando l'attenzione da una mera assistenza alla vittima, a una risposta sistemica e trasversale che coinvolge tutti i poteri dello Stato e la società civile.

Al pari delle precedenti, questa legge riconosce diversi tipi di violenza (fisica, psicologica, sessuale, economica-patrimoniale, simbolica) e modalità (domestica, istituzionale, ostetrica, mediatica, contro la libertà riproduttiva). La violenza è intesa come un'espressione di rapporti diseguali di potere basati sul genere.

In particolare, la legge definisce il percorso da seguire in caso di violenza. Intanto, la presentazione della denuncia può essere fatta dalla vittima o da terzi (nel caso di minori, disabili o donne impossibilitate a denunciare). Anche i professionisti dei settori sanitari, educativi o sociali sono obbligati a denunciare se vengono a conoscenza di episodi di violenza. L'accesso alla giustizia è facilitato: la donna ha diritto alla gratuità delle procedure, al patrocinio legale preferibilmente specializzato e al trattamento non vittimizzante.

Per quanto riguarda le misure preventive urgenti, il giudice può adottarle subito, anche senza la presenza dell'aggressore, per garantire l'incolumità della vittima.

Tra queste:

Divieto di avvicinamento dell'aggressore.

Allontanamento dalla casa familiare.

Protezione della donna e dei figli minori.

Sospensione temporanea delle visite ai figli.

Divieto di disporre dei beni comuni.

Di più, la donna è accompagnata a recuperare i propri effetti personali. L'udienza si tiene entro 48 ore e il giudice deve sentire le parti separatamente. È vietata ogni forma di mediazione o conciliazione.

Gli interventi possono essere anche interdisciplinari: il giudice può richiedere perizie psicologiche, mediche, economiche, ecc. Le prove sono valutate con criterio di “sana critica” e si adottano misure per evitare la re-vittimizzazione.

Sanzioni per l’aggressore: in caso di inadempienza delle misure ordinate, il giudice può:

Avvertirlo formalmente.

Notificare la violenza agli enti o al luogo di lavoro.

Obbligarlo a frequentare programmi di rieducazione.

5.4. La forte risposta del Kenya a una realtà sociale radicata

La “National Policy for Prevention and Response to Gender Based Violence” della Repubblica del Kenya è un documento strategico adottato nel 2014 con l’obiettivo di eliminare tutte le forme di violenza basata sul genere (GBV). Come nei casi precedenti, questo tipo di violenza è riconosciuto come una grave violazione dei diritti umani, nonché un problema di salute pubblica e sviluppo sociale che colpisce in modo sproporzionato le donne e le ragazze, ma può coinvolgere anche uomini e ragazzi.

La violenza basata sul genere rappresenta una delle violazioni più gravi e diffuse dei diritti umani a livello globale. In questo contesto, le leggi riconoscono che tale violenza non è un fatto isolato o casuale, ma affonda le sue radici in profonde disuguaglianze di potere tra uomini e donne. Queste disuguaglianze sono spesso rafforzate da norme sociali patriarcali, tradizioni dannose e da istituzioni deboli, incapaci di garantire protezione e giustizia alle vittime.

Le forme di violenza considerate non si limitano alla sola sfera fisica. Anche qui, la legge include tra le sue preoccupazioni la violenza sessuale, che comprende atti come lo stupro, l’abuso e lo sfruttamento; la violenza fisica, come le percosse e la schiavitù; e la violenza psicologica, fatta di umiliazioni, minacce e isolamento. A queste si aggiungono pratiche culturali nocive, come i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili, e altre forme di controllo del corpo e della libertà delle donne. Non meno gravi sono le forme di violenza socioeconomica, come la discriminazione, l’esclusione sociale o la privazione dell’e-

redità, e la tratta di esseri umani, che continua a colpire soprattutto donne e minori.

La politica nazionale per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere si propone di intervenire in maniera decisa attraverso obiettivi chiari e misurabili. Tra questi, vi è l'intento di migliorare l'accesso ai servizi di supporto per le vittime, garantendo che ogni persona possa ricevere assistenza medica, psicologica e legale in tempi rapidi e in modo dignitoso. Un altro obiettivo fondamentale è rafforzare l'applicazione concreta delle leggi esistenti, rendendole realmente efficaci e accessibili. Viene inoltre posta grande attenzione alla necessità di coordinare le azioni dei diversi attori coinvolti, sia pubblici che privati, e di garantire la sostenibilità delle politiche adottate, anche attraverso un adeguato investimento in risorse economiche e umane.

Questa normativa si fonda su alcuni principi guida fondamentali: il rispetto dei diritti umani, l'accesso equo alla giustizia e ai servizi sanitari per tutte le persone colpite, la partecipazione paritaria di uomini e donne nei programmi di prevenzione, la confidenzialità delle informazioni riguardanti le vittime e una particolare attenzione verso i gruppi più vulnerabili e marginalizzati.

Un aspetto particolarmente innovativo dell'approccio adottato è la sua natura multisettoriale. La lotta alla violenza di genere non può infatti essere delegata a un solo ambito, ma deve coinvolgere trasversalmente lo Stato, le istituzioni pubbliche (come la sanità, la giustizia e l'istruzione), le organizzazioni della società civile, le comunità locali, il settore privato e i media. L'attuazione della normativa avviene su più livelli – nazionale, regionale e comunitario – ed è coordinata dal Ministero della Devolution e Pianificazione, con il supporto di comitati tecnici e operativi che ne monitorano l'applicazione sul territorio.

Nonostante i progressi, rimangono diverse criticità da affrontare. Le vittime spesso non sono adeguatamente informate sui loro diritti e su dove cercare aiuto. Mancano fondi sufficienti per garantire un'azione capillare ed efficace, e lo stigma sociale continua a rappresentare un ostacolo alla denuncia. Inoltre, la raccolta di dati affidabili è ancora limitata, e la partecipazione degli uomini nei programmi di prevenzione è spesso troppo scarsa, anche se fondamentale per cambiare realmente le dinamiche culturali che alimentano la violenza.

Quindi, la normativa mira a costruire una società libera dalla violenza di genere, dove uomini e donne, ragazze e ragazzi, possano vivere in sicurezza e con pari opportunità. Riconosce che per sradicare la GBV non bastano leggi severe, ma è necessario un cambiamento culturale profondo, accompagnato da servizi accessibili, educazione continua, e una collaborazione attiva tra tutti i settori della società.

5.5. L'impulso delle associazioni femministe in Senegal

La violenza basata sul genere rappresenta una grave violazione dei diritti umani ed è riconosciuta a livello internazionale come un ostacolo allo sviluppo sostenibile, all'equità sociale e alla partecipazione democratica. In Senegal, questo fenomeno assume diverse forme, tra cui la violenza domestica, le mutilazioni genitali femminili (MGF), lo stupro, il matrimonio precoce e forzato, nonché la discriminazione sistemica contro le donne e le ragazze. Negli ultimi decenni, lo Stato senegalese ha intrapreso un percorso legislativo volto a rafforzare la tutela delle vittime e a sanzionare con maggiore rigore i responsabili di tali crimini. Tuttavia, permangono criticità strutturali e culturali che ne ostacolano l'efficace implementazione.

La Costituzione senegalese del 2001 costituisce il fondamento giuridico della parità di genere, sancendo all'articolo 7 il principio di uguaglianza tra i cittadini, senza distinzione di sesso, e vietando esplicitamente qualsiasi forma di discriminazione. Inoltre, il Senegal è parte di numerosi strumenti internazionali in materia di diritti umani, tra cui la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), ratificata nel 1985, e il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa (Protocollo di Maputo).

A livello normativo interno, uno dei provvedimenti più significativi è rappresentato dalla legge n. 99-05 del 29 gennaio 1999, che ha introdotto sanzioni penali per le MGF, una pratica ancora diffusa in alcune regioni, in particolare nel sud del Paese. Il Codice penale criminalizza altresì lo stupro, l'aggressione sessuale e altre forme di violenza contro le donne. Tuttavia, per molti anni, la qualificazione giuridica di tali crimini non è stata considerata adeguata alla loro gravità, né sufficiente a garantire una protezione effettiva alle vittime.



Un sit-in organizzato per reclamare la criminalizzazione dello stupro, il 25 maggio 2019¹²⁹

Un importante avanzamento si è avuto con la promulgazione, nel gennaio 2020, di una legge che qualifica lo stupro e la pedofilia come crimini, punibili con l'ergastolo. Questa riforma legislativa ha risposto alle crescenti pressioni esercitate dalla società civile senegalese, in particolare dai movimenti femministi e dalle organizzazioni per i diritti umani, che denunciavano l'alto tasso di impunità e la scarsa considerazione delle violenze sessuali da parte delle autorità giudiziarie.

Nonostante questi progressi normativi, le sfide restano molteplici. In primo luogo, vi è una profonda discrepanza tra legge formale e legge applicata. Numerosi casi di violenza non vengono denunciati per timore di stigmatizzazione o dipendenza economica delle vittime dagli aggressori. In secondo luogo, la coesistenza tra diritto statale, diritto consuetudinario e norme religiose genera ambiguità interpretative e applicative, soprattutto in ambito familiare e successorio.

È in questo contesto che si inserisce il ruolo cruciale della società civile e delle organizzazioni non governative, che operano sia sul piano dell'assistenza diretta alle vittime (supporto legale, psicologico, medico), sia su quello della sensibilizzazione culturale e della formazione. Inoltre, progetti finanziati da organismi internazionali, come ONU Donne e l'Unione Africana, stanno contribuendo a promuovere riforme istituzionali e programmi educativi volti a prevenire la violenza di genere sin dall'età scolare.

129 <https://www.liberation.fr/>

Nonostante le persistenti difficoltà legate a norme culturali radicate e a strutture istituzionali spesso fragili, il Senegal non è rimasto indifferente alla lotta contro la violenza di genere. Il Paese ha mostrato un impegno crescente verso la protezione dei gruppi vulnerabili e la promozione della consapevolezza pubblica sul tema. Un chiaro esempio di questa volontà è emerso il 25 novembre 2024, in occasione del lancio ufficiale della campagna internazionale “16 Giorni di Attivismo contro la Violenza di Genere”, tenutosi a Dakar, in Place de la Nation. L’iniziativa, che si è estesa fino al 10 dicembre, punta a mobilitare l’intera società attorno all’obiettivo di porre fine alla violenza contro donne e ragazze.

L’evento ha visto la partecipazione di circa 300 persone, tra cui rappresentanti del governo, diplomatici, organizzazioni delle Nazioni Unite, attivisti e artisti. Il tema di quest’anno – “Verso i 30 anni della Dichiarazione e della Piattaforma d’Azione di Pechino: uniti per porre fine alla violenza contro le donne” – ha dato voce a un’urgenza nazionale: quella di riconoscere la violenza di genere come una crisi che tocca ogni strato della società.

Durante il suo intervento, la Ministra della Famiglia e della Solidarietà, la Sig.ra Dieye, ha richiamato tutti a una responsabilità collettiva. Citando dati allarmanti, secondo cui quasi tre donne su dieci in Senegal hanno subito violenza nell’ultimo anno, ha espresso profonda preoccupazione per episodi recenti, tra cui lo stupro di una tredicenne e vari casi di violenza domestica. Ha sottolineato come questi atti non siano solo questioni private, ma una vera e propria emergenza sociale che impone un intervento deciso da parte di tutti: istituzioni, famiglie, comunità e individui.

Per affrontare questa sfida, è stata annunciata la prossima apertura di un Centro nazionale per l’assistenza olistica alle vittime di violenza, insieme alla creazione di centri di accoglienza regionali nelle città di Fatick, Kaolack e Kaffrine, grazie al sostegno dell’agenzia belga per lo sviluppo Enabel. Questi centri offriranno supporto medico, legale e psicologico in un ambiente protetto e dignitoso.

La campagna è stata anche un’occasione per rilanciare la necessità di un approccio multisettoriale. Le parole della rappresentante delle Nazioni Unite, la Sig.ra Aissata Kane, hanno sottolineato la portata

globale del problema: una donna viene uccisa ogni dieci minuti nel mondo, e una su tre subisce violenza almeno una volta nella vita. Ha ribadito che la partecipazione delle organizzazioni per i diritti delle donne, l'allocazione di risorse adeguate e una rendicontazione trasparente sono elementi imprescindibili per ottenere risultati duraturi.

A queste voci si è unita quella dei giovani, con l'intervento appassionato di Matou Amar, ambasciatrice dell'Agenda nazionale per le giovani ragazze. La sua denuncia della violenza quotidiana – domestica, scolastica, digitale – ha richiamato l'attenzione sul divario tra le leggi scritte e la loro applicazione concreta. Ha invocato maggiore finanziamento, la creazione di centri unici per l'assistenza alle vittime e una giustizia realmente efficace per tutte le vittime.

Anche le autorità locali e la società civile hanno rilanciato l'impegno: il sindaco di Gueule Tapée¹³⁰ ha evidenziato l'efficacia dei centri di ascolto, mentre Penda Seck Diouf, leader della società civile, ha invocato la creazione di un Osservatorio nazionale sulla violenza di genere. Il sostegno della comunità internazionale è stato confermato dall'ambasciatrice del Belgio, che ha riconosciuto i progressi compiuti e ha ribadito il sostegno del suo Paese al Senegal.

Infine, anche l'arte e la cultura hanno avuto un ruolo centrale. Spettacoli teatrali e musicali hanno dato voce al dolore e alla speranza, dimostrando quanto il cambiamento culturale debba accompagnare quello istituzionale.

In conclusione, il Senegal sta compiendo importanti passi avanti nel contrasto alla violenza di genere, non solo a livello normativo ma anche sociale e simbolico. Tuttavia, l'efficacia delle leggi dipenderà dalla loro attenta applicazione, dalla trasformazione delle mentalità, e dalla capacità di garantire strutture di accoglienza, protezione e giustizia accessibili a tutte le vittime. La lotta contro la violenza sulle donne non è solo una battaglia di genere, ma un imperativo collettivo per una società più giusta e sicura per tutti.

L'analisi del fenomeno nei diversi paesi mostra differenze nei contesti e nei metodi di contrasto adottati. In alcuni luoghi, le violenze

130 Un comune della provincia di Dakar.

sono legate a situazioni politiche instabili o guerre, mentre in altri riflettono questioni sociali più radicate. La seguente tabella offre una visione d'insieme.

Ecosistema della violenza basata sul genere secondo gli Stati studiati

PAESE	CONTESTO	APPROCCIO	STRUMENTI PRINCIPALI
Kenya	Patriarcato radicato, mutilazioni genitali, matrimoni forzati	Strategia multisettoriale nazionale (2014)	Accesso a servizi integrati, partecipazione paritaria, sensibilizzazione comunitaria
RCA	Ambiente militare, crisi post-belliche	Riforme nelle Forze Armate	Workshop con MINUSCA, denuncia anonima, creazione meccanismi interni
RDC	Violenza post-conflitto, discriminazione culturale	Collaborazione MONUSCO-società civile	Talk show, formazione donne, promozione mascolinità positiva
Argentina	Contesto urbano, sistemi giudiziari strutturati	Legislazione pionieristica (Legge 26.485)	Denuncia facilitata, protezione rapida, patrocinio legale, sanzioni
Senegal	Pratiche tradizionali, diritto consuetudinario	Campagne di sensibilizzazione e riforme legali	Criminalizzazione stupro e MGF, centri assistenza olistica, campagne pubbliche

CONCLUSIONI

La tesi ha esplorato la complessa e interconnessa realtà della violenza di genere e dei crimini d'odio, evidenziando come questi fenomeni, pur nella loro specificità, condividano matrici culturali profonde e abbiano un impatto devastante sul tessuto sociale.

È stato dimostrato come la comunicazione, in tutte le sue forme e su tutte le piattaforme, sia un'arma a doppio taglio: se da un lato può amplificare stereotipi e pregiudizi, dall'altro detiene un potere straordinario nel promuovere una cultura di rispetto, inclusione e pari opportunità.

Un punto cardine, emerso con forza da questa ricerca, è l'importanza ineludibile della collaborazione istituzionale. Non è più concepibile affrontare la violenza di genere e i crimini d'odio come singole emergenze gestite a compartimenti stagni. È fondamentale superare le frammentazioni, e creare un ecosistema di intervento, che veda interagire in modo organico forze dell'ordine, magistratura, servizi sociali, sistema scolastico, mondo della ricerca, settore privato, e società civile. Questa rete interforze e di scopo non dev'essere una mera somma di competenze, ma una sinergia operativa in cui la condivisione di informazioni, la formazione congiunta e lo sviluppo di protocolli d'intervento integrati diventino prassi consolidata. Solo attraverso un coordinamento effettivo si potranno garantire risposte tempestive ed efficaci, dalla prevenzione alla protezione delle vittime, fino alla rieducazione dei perpetratori. La sfida è grande, ma la storia ci insegna che solo la cooperazione effettiva può generare il cambiamento necessario per affrontare problemi di tale portata.

Parallelamente, la tesi ha messo in luce l'importanza capitale di prevenire il fenomeno della violenza e dei crimini d'odio attraverso la promozione di una cultura inclusiva. La repressione, pur necessaria, non è sufficiente a estirpare le radici di questi mali. È essenziale agire a monte, investendo massicciamente nell'educazione, fin dalla più tenera età, al rispetto delle differenze, all'empatia e alla comprensione delle dinamiche di potere. Questo significa decostruire gli stereotipi di genere, contrastare i discorsi d'odio e promuovere una narrazione che valorizzi la diversità come ricchezza. Le scuole, le famiglie, i media e tutte le agenzie educative hanno la responsabilità di formare cittadini

consapevoli, critici e rispettosi, capaci di riconoscere e sfidare le micro-aggressioni prima che degenerino in forme più gravi di violenza. La cultura dell'inclusione non è un concetto astratto, ma un impegno quotidiano che si traduce in pratiche concrete, in un linguaggio attento e in un ambiente sociale che non tollera alcuna forma di discriminazione o violenza.

Infine, la natura transnazionale e pervasiva della violenza di genere e dei crimini d'odio, amplificata esponenzialmente dall'ambito cyber, rende oggi evidente l'opportunità e l'urgenza di adottare una iniziativa di collaborazione globale. La rete digitale non conosce confini fisici, e i fenomeni di odio e violenza possono originarsi in un paese e propagarsi rapidamente in un altro, con ripercussioni a livello mondiale. È indispensabile che gli Stati, le organizzazioni internazionali, le aziende tecnologiche e le agenzie di cybersecurity uniscano le forze per sviluppare strategie comuni, condividere buone pratiche legislative e operative, armonizzare le normative e coordinare le azioni di contrasto. Protocolli internazionali per la segnalazione di contenuti illeciti, piattaforme collaborative per l'analisi dei dati, e campagne di sensibilizzazione transnazionali sono solo alcuni esempi di come un approccio globale possa rafforzare l'efficacia delle risposte nazionali.

Solo attraverso un impegno concertato a livello mondiale potremo costruire un futuro in cui la violenza di genere e i crimini d'odio siano relegati a una triste pagina del passato, garantendo sicurezza e dignità a ogni individuo, ovunque esso si trovi.

BIBLIOGRAFIA

- Agencie National De Statistique Et De Demographie, *Enquete nationale de reference sur les violences faites aux femmes*, Dakar
- Arendt, H., *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Feltrinelli, Milano, 1964;
- Barthes, R., *Lezione inaugurale della cattedra di Semiologia del College de France*, pronunciata il 7 gennaio 1977, trad. it. a cura di Renzo Guiderei, Torino, Einaudi, 1981
- Beccaria, C., *Dei delitti e delle pene* (1764), Milano, Feltrinelli, 1995
- Bourdieu, P., *Il dominio maschile*, Milano, Feltrinelli, 2024
- Bricola, F., *Teoria generale del reato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIX, Torino 1973, p. 7 ss.
- Bricola, F., *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Buscarino, S. e Chirico, S., *L'odio contro le persone disabili*, in "Polizia Moderna" ottobre 2020
- Chirico, S., Esposito, I. e Gori, I. *Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, inserto nel mensile "Polizia Moderna", gennaio 2020
- Cohen S. B., *La scienza del male: l'empatia e le origini della crudeltà* Milano, Raffaello Cortina editore, 2012
- Curi, U. e Palombarini, G. (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, Donzelli Editore, 2002
- De Beauvoir, S., *Il secondo sesso*, Padova, Il Saggiatore, 2019
- Donini, M., *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, CEDAM, 1996
- Federici, S., *Calibano e la strega. Le donne, il corpo e l'accumulazione originaria*, Milano, Udine, Mimesis, 2020
- Fonte, V., *Ne uccide più la lingua. Smontare e contestare la discriminazione di genere che passa per le parole*, Novara, De Agostini, 2022
- Fornasari, G., *Il principio di inesigibilità nel diritto penale*, Padova, CEDAM, 1990
- Gallese, V., *Dai neuroni specchio alla consonanza intenzionale. Meccani-*

smi neurofisiologici dell'intersoggettività, in "Rivista di Psicoanalisi", Dipartimento di Neuroscienze Università di Parma, 2007

- Gavrilu, M. e Morcellini M. (a cura di), *Vincere la paura. Una nuova comunicazione della sicurezza contro il mediaterrorismo*, Milano, Egea, 2022
- Gianturco, G. e Brancato, G. (a cura di), *Oltre gli stereotipi sulla violenza di genere. Approcci, teorie e ricerche*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2022
- Goleman, D., *Intelligenza emotiva*, Milano, Rizzoli, 1996
- Heinrich Böll Stiftung (HBS), *Rapport de recherche. Situation des violences basees sur le genre (VBG) dans le context de la COVID-19 au Senegal*
- Hobbes, T., *Leviatano*, Firenze, La Nuova Italia, 1986
- Jung, C.G., *Coscienza inconscio e individuazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013
- Kant, I., *La religione nei limiti della semplice ragione*, Torino, Chiantore, 1974
- Maeci, *Rapport d'analyse 2023 profil genre: Senegal*
- Ministry De Devolution And Planning, *National Policy for prevention and response to gender based violence*, Kenya
- Moccia, S., *Tutela penale del patrimonio*, Padova, CEDAM, 1988
- Moccia, S., *Il diritto penale tra essere e valore*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992
- Moccia, S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, seconda edizione, 1997
- Palazzo, F., *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, CEDAM, 1979
- Pateman, C., *Il contratto sessuale. I fondamenti nascosti della società moderna*, Bergamo, Moretti & Vitali, 2015
- Pezzini, B. e Lorenzetti, A. (a cura di), *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, Giappichelli Editore, 2020
- PULITANO', D., *L'errore di diritto nella teoria del reato*, Milano 1976

- Rizzolatti, G. e Sinigaglia, C., *So quel che fai. Il cervello che agisce e i neuroni specchio*, Milano, Raffaello Cortina, 2006
- Roxin, C., *Politica criminale e sistema del diritto penale. Saggi di teoria del reato*, a cura di Moccia, S., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998
- Sabatini, A., *Il sessismo nella lingua italiana Sabatini*, con la collaborazione di Marcella Mariani e la partecipazione alla ricerca di Edda Billi e Alda Santangelo, Presidenza del Consiglio dei ministri - Direzione generale delle informazioni della editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma, 1987
- Sgubbi, F., *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019
- Vaccaro, S. (a cura di), *Violenza di genere. Saperi contro*, Milano, Udi-
ne, Mimesis, 2016

SITOGRAFIA

- <https://www.abebooks.com/Domenica-Corriere-Settembre-1958-Hitler-Rudel/31309669855/bd>
- <https://www.alta-fedelta.info/giornalisti-codice-nuovo-problemi-vecchi/>
- <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/elisa-uccisa-autopsia-femminicidio>
- https://www.camera.it/leg17/995?shadow_organo_parlamentare=2728
- <https://www.carabinieri.it/arma/partners/osservatorio-per-la-sicurezza-contro-gli-atti-discriminatori-oscad>
- https://www.carabinieri.it/docs/default-source/cittadino_doc/violenzometro.pdf
- <https://www.coe.int/it>
- <https://www.commissariatodips.it/notizie/articolo/la-polizia-postale-e-limpegno-per-la-lotta-alla-violenza-di-genere-in-rete/index.html>
- <https://www.commissariatodips.it/notizie/articolo/81esima-mostra-internazionale-darte-cinematografica-di-veneziam-tra-poco-al-lido-verra-presentato-i/index.html>
- <https://www.commissariatodips.it/notizie/articolo/c3-combating-cyber-crime-prevenzione-e-contrasto-dei-crimini-informativi-limpegno-della-polizia/index.html>
- <https://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2011/27-maggio-2011/trans-spot-compagnialuxuria-sono-piu-avanti-politica-190740749043.shtml>
- <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>
- <https://www.fnsi.it/violenza-sulle-donne-cpo-fnsi-il-manifesto-di-veneziam-patrimonio-dellinformazione-e-della-societa>
- <https://www.ilgiornale.it/news/mondo/treccani-contro-politically-correct-nostro-dovere-scrivere-1919659.html>
- <https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori-commissio->

ni-e-centri-coordinamento/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad

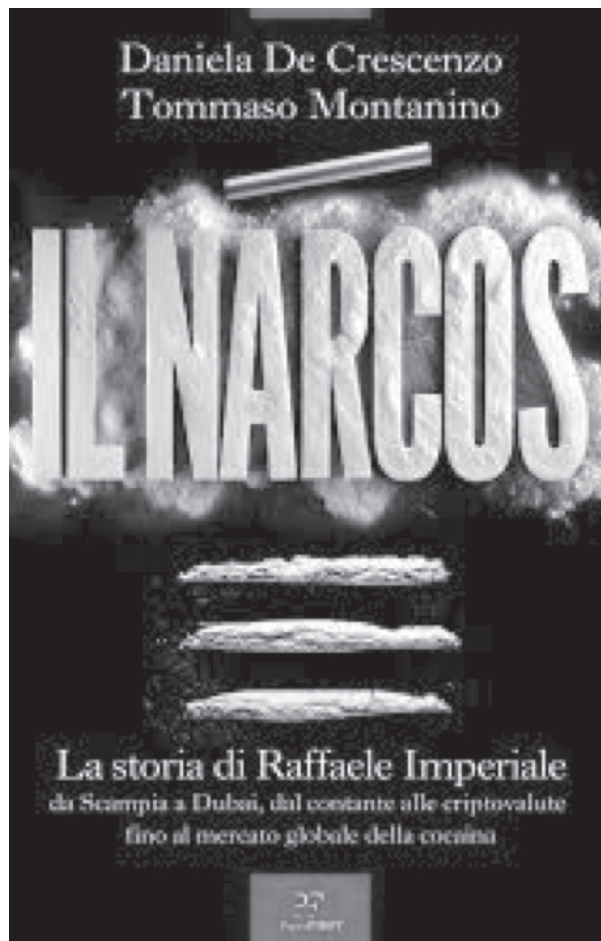
- <https://www.interno.gov.it/it/notizie/combattere-tutte-forme-discriminazione-evitare-rischio-degenerazioni>
- https://www.interno.gov.it/sites/default/files/inserito_reati_odio_-_oscad.pdf
- <https://www.istat.it/>
- <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/omicidi-di-donne/>
- <https://minusca.unmissions.org/autorit%C3%A9s-minusca-et-acteurs-humanitaires-unis-contre-les-violences-faites-aux-femmes-en-p%C3%A9riode>
- <https://monusco.unmissions.org/genre-et-violence>
- <https://www.osce.org/odihr>
- <https://www.osce.org/odihr/36426>
- <https://www.osce.org/odihr/124879>
- <https://parita.regione.emilia-romagna.it/cultura-di-genere/contrasto-stereotipi/media-e-comunicazione-1>
- <https://www.paroleostili.it/manifesto-della-comunicazione-non-ostile>
- <https://www.philips.it/c-e/ho/aspirapolvere/aspirapolvere-senza-filo/aquatrio/9000-series.html>
- <https://www.poliziadistato.it/articolo/osservatorio-per-la-sicurezza-contro-gli-atti-discriminatori-oscad>
- <https://www.poliziadistato.it/articolo/173--anniversario--conferenza-oscad--l-odio-e-gli-stereotipi-di-genere>
- <https://www.poliziadistato.it/articolo/1567f0dcb9a33a3853322037>
- <https://www.poliziadistato.it/statics/27/questo-non-e-amore-per-web-definitivo.pdf>
- <https://www.radiosapienza.net/ruolo-dei-media-nel-contrasto-alla-violenza-genere/>
- <https://www.raicultura.it/cinema/articoli/2024/08/Il-corto-101-di>

Andriy-Odlyvanyy-regia-di-Serena-Corvaglia-507ba-9df-86fd-424f-9add-7f1503fb14d8.html

- <https://www.raiplaysound.it/audio/2024/09/Pink-Freud-Ep04-Roxanne-mia-cioe-senza-te-9ea10b35-c256-45a6-85aa-8d4518fc6f94.html>
- <https://www.rtl.it/notizie/articoli/testi-rap-e-trap-le-parole-del-sottosegretario-alla-cultura-gianmarco-mazzi-a-rtl-1025-basta-testi-violenti-nella-musica-ora-lavoriamo-a-un-protocollo/>
- <https://www.shutterstock.com/it/editorial/image-editorial/moulinex-advert-her-him-good-illustration-by-6051095ct>
- <https://www.scienzainrete.it/italia150/giacomo-rizzolatti>
- <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/fiandaca-cari-prof-di-diritto-penale-e-ora-di-protestare-contro-il-delitto-di-femminicidio>
- https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1610311492_palazzo-2020a-tutela-penale-eguaglianza.pdf
- <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/donini-perche-non-introdurre-un-reato-di-femminicidio-che-ce-gia-sos-contro-un'emergenza-legislativa-antiumanista-e-non-femminista>
- <https://www.spotandweb.it/news/1857/ttt-lines-quando-la-vera-sfida-e%E2%80%99-non-essere-volgari-ma-far-sorridere.html#gref>
- <https://www.ultimavoce.it/l-odio-scorre-sui-social-perche-e-cosifacile-odiare/>
- <https://www.un.org/it/>
- <https://www.unar.it/portale/>
- <https://www.unar.it/portale/web/guest/protocolli-e-accordi>
- <https://www.vanityfair.it/article/nonmiviolare-revenge-porn>
- <https://www.vesuviolive.it/attualita/societa/136657-storia-chillo-nu-buono-guaglione-lomosessualita-nella-musica-pino-daniele/>
- <https://www.youtube.com/watch?v=bBKfc74GmtQ>

Parte IV
Segnalazioni bibliografiche

De Crescenzo D., Montanino T., *Il Narcos.*
La storia di Raffaele Imperiale da Scampia a Dubai, dal contante alle criptovalute fino al mercato globale della cocaina, PaperFIRST, 4 ottobre 2024.



Il volume ricostruisce la parabola criminale di Raffaele Imperiale, figura di primo piano nel narcotraffico internazionale, con particolare riferimento al traffico di cocaina tra Europa e Sud America. Attraverso un'indagine giornalistica approfondita, gli autori raccontano

l'ascesa e la caduta del narcos campano, protagonista di una rete criminale transnazionale, capace di operare in sinergia con le FARC boliviane, gestire laboratori di produzione in Brasile e riciclare ingenti somme di denaro attraverso sofisticati strumenti finanziari, inclusi asset digitali e criptovalute.

Imperiale, che ha consegnato allo Stato due quadri di Van Gogh e un'isola al largo di Dubai in cambio di sconti di pena, ha successivamente avviato una collaborazione con le autorità giudiziarie italiane e statunitensi, contribuendo all'arresto di numerosi esponenti del narcotraffico globale.

Il 3 dicembre 2024, presso l'Auditorium "Prefetto Carlo Mosca" della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, il volume è stato presentato nell'ambito della tavola rotonda "*Traffico internazionale di stupefacenti e riciclaggio*", con la partecipazione degli autori Daniela De Crescenzo, giornalista, e Tommaso Montanino, Luogotenente della Guardia di Finanza.

L'incontro, moderato dal giornalista Alessandro Zardetto (*Il Fatto Quotidiano*) e introdotto dal Direttore dell'Istituto, dott. Maurizio Vallone, ha visto gli interventi del dott. Antonio Ardituro (Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo), della dott.ssa Rossella Sabia (docente di diritto penale presso la LUISS Guido Carli) e del Col. Danilo Toma (Capo Ufficio Operazioni SCICO - Guardia di Finanza).

All'evento hanno preso parte i frequentatori del 40° Corso di Alta Formazione, i partecipanti del 127° Corso di aggiornamento e Coordinamento Interforze, nonché una rappresentanza di Allievi Commissari dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari "Piersanti Mattarella". La tavola rotonda ha costituito un'importante occasione di approfondimento sul contrasto al narcotraffico e alle dinamiche evolutive del riciclaggio, offrendo spunti operativi e giuridici a partire dal caso Imperiale.

È stato evidenziato, in particolare, come l'operazione che ha portato alla sua cattura a Dubai nel 2021 sia stata resa possibile dalla stretta cooperazione tra la Guardia di Finanza e la Squadra Mobile di Napoli, nonché dall'impiego di avanzate tecnologie investigative.

AVVERTENZE

La rivista è inviata gratuitamente alle Amministrazioni, Comandi e Uffici delle Forze di polizia e a tutti gli enti interessati all'attività delle Forze di polizia, con riferimento particolare ai temi del coordinamento «interforze» e della cooperazione internazionale di polizia.

I manoscritti e le pubblicazioni da recensire devono essere inviati alla Segreteria di redazione, possibilmente in duplice copia, e senza obbligo di restituzione. È facoltà della Direzione pubblicare i manoscritti e recensire le pubblicazioni.

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati su questa rivista è ammessa, previa comunicazione alla Direzione, purché accompagnata dalla citazione della fonte.

Direzione, Redazione e Segreteria:

Piazza di Priscilla, 6 - 00199 Roma

Tel. 06/46524260 - 06/46524034

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 33 del 22 febbraio 2018 (già registrato al n. 282 del 5 maggio 1992 e al n. 274 dell'8 maggio 1987)

Iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione n. 31195 del 19 marzo 2018

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2025

TIBURTINI
CARATTERE TIPOGRAFICO

www.tiburtini.it

