Approfondimento conoscitivo sull'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia

Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità

Camera dei deputati - Dicembre 2017

Approfondimento conoscitivo sull'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia

Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità

Camera dei deputati - Dicembre 2017

In copertina:
esito del voto finale sul testo unificato delle proposte di legge di ratifica della Convenzione di Istanbul, tabellone dell'Aula, Camera dei deputati, 28 maggio 2013

Copyright © Camera dei deputati

Indice

Prefazione 1

Introduzione 5

Parte prima
Quadro normativo

Convenzione di Istanbul e provvedimenti attuativi nell'ordinamento italiano
Scheda ricostruttiva a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati 17

Il contrasto alla violenza contro le donne in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti: normativa e piani d'azione
Scheda ricostruttiva a cura dell'Ufficio legislazione straniera della Biblioteca della Camera dei deputati 45

Parte seconda
Le audizioni svolte

Un bilancio delle attività svolte nell'ambito del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e prospettive del nuovo Piano d'azione
Audizione della Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con Delega per le pari opportunità, Maria Elena Boschi, 14 giugno 2017 91

L'impegno del MIUR nella prevenzione e nel contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica
Audizione della Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Valeria Fedeli, 5 luglio 2017 101

Modifiche legislative per rafforzare l'azione di contrasto alla violenza di genere
Audizione della Procuratrice aggiunta presso la Procura di Roma e Capo del pool antiviolenza della Procura di Roma, Maria Monteleone,19 aprile 2017 113

Il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul
Audizione della rappresentante italiana al GREVIO, Simona Lanzoni, 12 luglio 2017 123

La questione dei dati: *"no data, no problem, no policy"*
Audizione della demografa e ricercatrice presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche sociali del CNR, Maura Misiti, 14 giugno e 5 luglio 2017 135

La formazione degli operatori: l'esperienza della Polizia di Stato
Audizione della Vice questora della Polizia di Stato, Francesca Romana Capaldo, 8 novembre 2017 159

Prevenzione e contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica in Italia: questioni aperte
Audizioni di: Vittoria Tola - Unione donne italiane, Titti Carrano - Associazione "Di.Re. – Donne in rete contro la violenza" e Maria Brighi - Rete "Io Decido", 1° febbraio 2017; Nancy Mensa e dell'avvocato Emanuele Tringali, 21 marzo 2017; Grazia Biondi - Associazione Manden, 20 settembre 2017; Alessandra Pauncz, Presidente dell'Associazione Relive – Rete nazionale Centri per autori di violenza, 4 ottobre 2017 179

Parte terza
Conclusioni 203

PREFAZIONE

I numeri contano. Contano quelli duri, pesantissimi, che troverete nelle prime pagine di questo volumetto. Cifre e percentuali impressionanti, a ricordare le dimensioni insopportabili che ha ancora oggi il fenomeno della violenza contro le donne.

Ma contano anche, per fortuna, numeri più positivi. Come quelli della presenza femminile nelle Istituzioni. La legislatura che ora volge al termine, la XVII, è stata quella che ha fatto registrare il record di deputate e senatrici nella vita della Repubblica italiana. Mai prima era stata raggiunta la soglia del 30 per cento.

Una "forza d'urto" che si è messa subito in moto, sollecitando la Camera ad approvare come primo provvedimento significativo proprio la ratifica della Convenzione di Istanbul. Quel 28 maggio del 2013 sui tabelloni di Montecitorio si accesero solo luci verdi: 545 su 545 presenti. Ricordo l'emozione del voto, e la commozione di tanti e tante nel dedicarlo a Fabiana, la ragazzina calabrese accoltellata e bruciata dal suo giovanissimo fidanzato che in quelle stesse ore veniva sepolta a Corigliano.

Le deputate hanno saputo e voluto far rete, in questa legislatura. Hanno scelto di considerare la loro appartenenza di genere ancora più importante della loro appartenenza politica. È nato così l'"Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità", che ci ha messo al livello delle più avanzate

esperienze già esistenti in Europa e negli Stati Uniti: dagli *All-Party Parliamentary groups* del Regno Unito alla Delegazione parlamentare per le pari opportunità che opera in Francia; dalla Commissione per l'uguaglianza della Spagna al *Women Caucus* dell'Unione europea, mentre negli Usa funziona già dagli anni '70 lo storico *National Women Political Caucus*.

Quella delle donne è stata una pressione esercitata in modo trasparente, che ha saputo incidere anche nella produzione legislativa. In questa pubblicazione si dà conto degli interventi specificamente mirati a contrastare la violenza di genere. Ma l'Intergruppo ha avuto un orizzonte ben più ampio, attento alle tante forme di discriminazione che le donne vivono, a partire da quella economica.

Le deputate hanno perciò raccolto e rilanciato le idee per favorire il lavoro e l'imprenditoria femminili avanzate durante "La ripresa è donna": tre appuntamenti annuali che, dal 2015, hanno messo a confronto a Montecitorio sindacaliste e donne manager con rappresentanti del Parlamento e del Governo alla vigilia della legge di Bilancio. Abbiamo voluto dare visibilità e ascolto alle proposte elaborate dalle donne per far muovere l'Italia da quell'imbarazzante 49 per cento che la inchioda all'ultimo posto nella graduatoria europea del lavoro femminile. E lo abbiamo fatto non solo per le donne: perché tutti gli studi confermano che valorizzare il capitale umano femminile porterebbe punti di Pil in più a vantaggio dell'intero Paese.

Ma l'attività dell'Intergruppo ha saputo alzare lo sguardo al di là della pur fondamentale produzione di leggi e norme, incontrando il dolore delle donne anche nella piaga contemporanea del terrorismo. Così a Montecitorio abbiamo potuto ascoltare le testimonianze delle madri di *foreign fighters*, donne che dopo aver perso i figli reclutati nelle file di Daesh

si sono impegnate in una straordinaria opera di sensibilizzazione contro il radicalismo e il fondamentalismo.

Altre iniziative hanno voluto toccare anche i fondamenti culturali del sessismo: da qui convegni come quello con direttori e direttrici delle testate giornalistiche per ragionare di genere femminile nei media e ribadire che l'informazione sulle donne può e deve cambiare, superando secolari stereotipi.

Questi sono soltanto alcuni dei segni che le deputate unite hanno saputo lasciare in un quinquennio dentro Montecitorio. Ma non ci bastano, così come non ci accontentiamo dei numeri positivi. Il record del 30 per cento non ci appaga per nulla. Siamo il 51 per cento del Paese, e resteremo dunque sempre sottorappresentate finché non arriveremo ad essere la metà anche nei luoghi delle Istituzioni. C'è ancora molta strada da fare, ma noi donne abbiamo tutta la determinazione necessaria a percorrerla.

Laura Boldrini

INTRODUZIONE

Una donna su tre ha conosciuto nella propria vita l'esperienza della violenza fisica o sessuale. Ogni anno nel mondo avvengono circa **500.000** omicidi intenzionali, nel **95 per cento** dei casi l'autore dell'omicidio è un uomo. Partner e familiari commettono circa **64.000** omicidi intenzionali all'anno: **due terzi** delle vittime sono donne[1].

In Italia le statistiche confermano che le pareti domestiche rappresentano ancora il luogo di maggior pericolo per le donne.

Nel 2016 le donne vittime di omicidio volontario sono state **149**[2], se si tiene in considerazione la relazione tra l'autore e la vittima, in **3 casi su 4** si è trattato dell'omicidio di una donna in quanto donna. In **3 casi su 4** la vita di una donna è stata cioè spezzata dal compagno, dal marito, dall'ex partner o da un parente, molto spesso sotto gli occhi dei figli e dopo anni di reiterate violenze.

Secondo l'indagine, condotta dall'ISTAT nel 2014 sulla violenza contro le donne fuori e dentro la famiglia, sono **6 milioni 788 mila** le donne italiane che hanno subìto una qualche forma di violenza fisica o sessuale nel corso della propria vita, vale a

1 *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) (2013), *Global Study on Homicide*, Geneva, UNODC.

2 Audizione del Presidente dell'istituto nazionale di statistica, Giorgio Alleva presso la Commissione monocamerale di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, Senato della Repubblica, 27 settembre 2017

dire il **31,5 per cento** delle donne ricomprese nella fascia d'età tra i 16 e i 70 anni. In più di un milione di casi si è trattato delle forme di violenza più gravi: **652 mila** casi di stupro e **746 mila** casi di tentato stupro. Il **10,6** per cento delle donne ha subìto violenze sessuali prima dei 16 anni.

Gli autori delle violenze più gravi sono stati prevalentemente i partner attuali o gli ex partner, che hanno commesso quasi il **63 per cento** degli stupri, mentre la violenza assistita, ovvero gli episodi di violenza commessi davanti ai figli sono aumentati del **5 per cento** dal 2006 al 2014.

La violenza contro le donne e in particolare quella nelle relazioni affettive non conosce distinzioni geografiche nel nostro Paese, non conosce distinzioni di età, di livello di istruzione o di livello sociale e si manifesta in molteplici forme: fisica, sessuale, psicologica ed economica, fino a culminare nell'episodio del femmincidio.

La serie storica degli omicidi volontari in Italia evidenzia un *trend* in calo, ma a calare sono gli omicidi ai danni degli uomini. Il numero di vite di donne spezzate per mano di un essere umano cala molto più lentamente e soprattutto non diminuisce se la mano che si alza sulle donne è quella di chi un giorno ha detto di amarle.

Alla Polizia di Stato da gennaio a ottobre del 2017 sono giunte **3.607** segnalazioni di violenza in ambito familiare, **nell'82 per cento** dei casi la vittima era una donna e nel **66 per cento**[3] si trattava di una donna di nazionalità italiana.

Una violenza che non si arresta, dunque, che priva giovani donne del diritto alla vita e perché no anche del diritto ad una

3 Dati forniti dalla dott.ssa Francesca Romana Capaldo nel corso dell'audizione svolta nella riunione dell'Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità dell'8 novembre 2017.

vita felice; una violenza che priva decine di bambini del diritto ad avere una madre e a crescere in un contesto familiare equilibrato e sereno.

Una violenza che, quindi, non può e non deve lasciare indifferenti, perché **la violenza sulle donne non è mai un fatto privato**.

La violenza di genere, come afferma la stessa Convenzione di Istanbul, vive e si alimenta della **cultura discriminatoria nei confronti delle donne**, **degli stereotipi e dei ruoli di genere, dei valori e delle credenze che sostengono le gerarchie di potere tra uomini e donne, ponendo le donne in una posizione subordinata nella società**.

Nonostante i sostanziali passi in avanti compiuti dalle donne negli ultimi decenni nell'affermazione dei loro diritti e nel conseguimento di importanti obiettivi in ambito professionale e sociale, il modello culturale della superiorità maschile risulta ancora pervasivo nella gran parte dei Paesi europei, Italia compresa. Qualunque iniziativa di contrasto della violenza non può che partire, dunque, dalla presa d'atto del **carattere strutturale e non emergenziale della violenza** e dal fermo convincimento che non esiste alcuna forma di violenza sulle donne tollerabile e meno che mai accettabile.

Sconfiggere la violenza di genere, richiede innanzitutto uno **sforzo culturale**, un cambiamento che, muovendo dai valori di uguaglianza e libertà sanciti dalla Carta costituzionale, approdi ad un rapporto sostanzialmente paritario tra i sessi nell'intero corpo sociale, partendo dalle generazioni più giovani.

Il **Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella**, in occasione della cerimonia del Ventaglio che si è svolta nel luglio scorso, ha definito il femminicidio **"una piaga che costituisce**

un oltraggio sia alla dignità umana che alla convivenza. Una piaga inammissibile in un Paese moderno e civile come l'Italia".

Una piaga sulla quale giustamente il legislatore deve continuare ad interrogarsi per capire, indagare e vagliare tutte le possibilità di intervento, pur consapevole che si tratta di un ambito sul quale è oggettivamente difficile incidere. La violenza domestica e nelle relazioni affettive è, infatti, un fenomeno in larga parte invisibile, perché si manifesta in una sfera contigua a quella dei sentimenti, perché genera una sofferenza con la quale raramente si fanno i conti allo scoperto. Un dolore che richiede scelte coraggiose sovente anche in nome delle persone più care: i figli, troppo spesso trascinati nel dramma scatenato dalla presenza di un uomo maltrattante in famiglia.

Il Parlamento in carica ha approvato tra i primi provvedimenti della legislatura la ratifica della **Convenzione di Istanbul**, che ha riconosciuto espressamente **la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani**, oltre che come forma di discriminazione contro le donne. A questo primo atto, carico di significato simbolico, il Parlamento ha fatto poi seguire l'approvazione in via d'urgenza del c.d. "decreto sul femminicidio" (D.L. n. 93 del 2013), recante ulteriori misure, in particolare nei settori del diritto penale e processuale, e la previsione di un Piano straordinario di azione contro la violenza sessuale e di genere, per dare concreta attuazione alle disposizioni in materia di prevenzione e di repressione disposte dalla Convenzione medesima.

Nonostante gli impegni assunti dal Governo nell'ambito del Piano straordinario che è stato adottato nel 2015, la violenza sulle donne continua ad abbattersi nel Paese con frequenza impressionante e ciò dice inequivocabilmente che bisogna fare di più.

L'approfondimento che segue nasce dalla volontà delle deputate dell'Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità di impegnarsi, in maniera trasversale a tutti gli schieramenti politici di appartenenza, a sostegno delle donne che vivono la tragica esperienza della violenza e prima ancora dalla volontà di impegnarsi, per impedire che altre donne possano vivere in futuro la stessa tragedia.

IL LAVORO SVOLTO

L'Intergruppo parlamentare per le donne, i diritti e le pari opportunità è stato istituito dalla Presidente della Camera, che lo presiede, nell'ottobre del 2015 al fine di porre le questioni di genere al centro del dibattito politico-legislativo della XVII legislatura sulla scia delle diverse esperienze già esistenti in Europa e negli Stati Uniti. All'Intergruppo hanno aderito **96 deputate** appartenenti a tutti i Gruppi parlamentari presenti alla Camera.

Iniziative analoghe sono già in atto da tempo in diversi Parlamenti europei: gli *All-Party Parliamentary Groups* per le donne in Parlamento, nel Regno Unito; la delegazione parlamentare per i diritti delle donne e le pari opportunità, in Francia; la Commissione per l'uguaglianza, in Spagna. Anche nelle Istituzioni europee troviamo esperienze che vanno nella stessa direzione, come il *Women Caucus* dell'Unione Europea, una rete tra tutte le donne che appartengono alle Istituzioni europee, mentre negli Stati Uniti opera già dagli anni '70 lo storico *National Women Political Caucus*.

"La costituzione dell'Intergruppo - ha commentato la Presidente Boldrini - è un altro passo in avanti in una legislatura che vede la maggiore presenza di deputate nella storia della Repubblica. Spetta a noi, donne nelle Istituzioni, dare rappresentanza, voce e diritti ai milioni di donne che in famiglia, sul

lavoro e nella società, danno al nostro Paese un contributo fondamentale, non sempre riconosciuto come tale".

L'Intergruppo è stato una sede di confronto bipartisan su iniziative legislative già all'esame della Camera, di proposta di nuove norme e temi che riguardano la vita delle donne. A tal fine sono anche stati promossi incontri, dibattiti ed eventi culturali.

Negli ultimi mesi l'Integruppo ha condotto un **approfondimento sul tema del femminicidio** e più in generale sull'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia, a quattro anni dalla ratifica della Convenzione stessa.

L'iniziativa di approfondire, attraverso le testimonianze dei soggetti che a diverso titolo sono coinvolti nella prevenzione, nel supporto alle vittime e nella repressione dei comportamenti violenti nelle relazioni affettive, intende **portare alla luce le questioni ancora aperte** che non consentono al nostro Paese di incidere con la necessaria efficacia sulla spirale di violenza nei confronti delle donne e sulla cosiddetta violenza domestica, di cui la cronaca fornisce quotidianamente un quadro assai duro nella realtà dei numeri e delle modalità cruente attraverso le quali questa violenza si manifesta.

A questo fine l'Intergruppo ha svolto **13** audizioni.

Sulla base degli elementi di conoscenza e di valutazione acquisiti nel corso delle riunioni e della documentazione prodotta o segnalata dagli auditi, nonché dagli Uffici della Camera, è stata predisposta una relazione finale, per lasciare traccia del lavoro svolto alla Camera che si insedierà nella XVIII legislatura.

La relazione si articola in **tre parti**.

La **prima** traccia una cornice normativa di sintesi dei contenuti della Convenzione di Istanbul e degli atti normativi che ne hanno dato attuazione nell'ordinamento giuridico italiano; la **seconda** dà conto degli elementi di conoscenza emersi nel corso delle audizioni svolte relativi allo stato dell'arte delle misure e delle iniziative assunte nell'ambito dell'attuazione della Convenzione di Istanbul nel nostro Paese; la **terza** reca l'elenco dei possibili interventi venuti alla luce nell'ambito dell'approfondimento svolto.

PARTE PRIMA

Quadro normativo

Convenzione di Istanbul e provvedimenti attuativi nell'ordinamento italiano: una sintesi

Scheda ricostruttiva a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati

Già all'inizio degli anni Novanta, il Consiglio d'Europa ha intrapreso una serie di iniziative per contrastare **la violenza contro le donne**: la prima strategia globale per la prevenzione della violenza e la protezione delle vittime risale al 2002, quando fu approvata una **Raccomandazione – Rec(2002)5 –** che invita gli Stati membri ad adottare una serie di misure fra le quali quelle di rivedere le proprie politiche nazionali, di garantire la protezione delle vittime e di elaborare piani d'azione mirati alla loro difesa, nonché alla prevenzione di tali crimini.

L'applicazione di questa Raccomandazione è regolarmente verificata attraverso cicli di monitoraggio, l'ultimo dei quali risale al 2010, subito dopo l'istituzione della Commissione *ad hoc* (*Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence - CAHVIO*) per la stesura della Convenzione, divenuta nota con il nome di "Convenzione di Istanbul".

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta ad Istanbul **l'11 maggio 2011**, è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne

contro qualsiasi forma di violenza. La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali si applicano le medesime norme di tutela.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della **violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani**, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione).

La Convenzione è per molti aspetti riconducibile ad un vasto filone di sviluppi normativi e della prassi internazionale emerso **sia nel contesto delle Nazioni Unite** (v., ad esempio, la Dichiarazione dell'Assemblea generale dell'Onu sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata con la risoluzione assembleare del 23 febbraio 1994), sia **a livello di sistemi regionali di protezione** (cfr. a questo riguardo la Convenzione interamericana di Belém do Pará del 1994 sulla prevenzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro le donne, ed il Protocollo di Maputo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, del 2003)

Ad oggi la Convenzione, siglata da 44 Stati parte del Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea (che l'ha firmata il 13 giugno 2017), è stata ratificata da 27 Stati (Albania, Andorra, Austria, Belgio, Bosnia e Erzegovina, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Italia, Malta, Monaco, Montenegro, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna, Svezia, Turchia e Norvegia).

I contenuti della Convenzione

La Convenzione si compone di un Preambolo, di 81 articoli raggruppati in **dodici Capitoli** e di un Allegato.

Il Preambolo ricorda innanzitutto i **principali strumenti** che, nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sono collegati al tema oggetto della Convenzione e sui quali quest'ultima si basa. Tra di essi riveste particolare importanza la **CEDAW** (Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne) e il suo Protocollo opzionale del 1999.

Il Preambolo della Convenzione in esame riconosce inoltre che la violenza contro le donne è una manifestazione dei **rapporti di forza storicamente diseguali** tra i sessi ed aspira a **creare un'Europa libera da questa violenza**.

Gli **obiettivi** della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'**articolo 1**. Oltre a quanto già esplicitato nel titolo della Convenzione stessa, appare importante evidenziare l'obiettivo di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne, nonché la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle **situazioni di conflitto armato** (**art. 2)**.

L'**articolo 4** della Convenzione sancisce il principio secondo il quale ogni individuo ha il **diritto di vivere libero dalla violenza** nella sfera pubblica e in quella privata. A tal fine le Parti si obbligano a tutelare questo diritto in particolare per quanto riguarda le donne, le principali vittime della violenza basata

sul genere. I primi a dover rispettare gli obblighi imposti dalla Convenzione sono proprio gli Stati i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne (**art. 5**).

L'articolo 5 prevede anche un **risarcimento delle vittime** di atti di violenza commessi da soggetti non statali, che può assumere forme diverse (riparazione del danno, indennizzo, riabilitazione, ecc.). L'**indennizzo da parte dello Stato** è disciplinato dall'**art. 30, par. 2**, della Convenzione ed è accordato alle vittime se la riparazione non è garantita da altre fonti.

Il **Capitolo II** contiene una serie di altri impegni, di **carattere politico e sociale** che integrano le previsioni di prevenzione, tutela e sanzione contenute nei tre capitoli successivi.

Ampio spazio viene dato dalla Convenzione alla **prevenzione** della violenza contro le donne e della violenza domestica (**Cap. III**). La prevenzione richiede un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di tali forme di violenza. A tale scopo, la Convenzione impegna le Parti non solo ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di campagne di sensibilizzazione (**art. 13**), a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

Altro punto fondamentale della Convenzione è la **protezione delle vittime** (**Cap. IV**). Particolare enfasi viene posta sulla necessità di creare meccanismi di collaborazione per un'azione coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che rivestono un ruolo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica (**art. 18**). Per proteggere le vittime è necessario che sia

dato rilievo alle strutture atte al loro accoglimento, attraverso un'attività informativa adeguata.

I **servizi di supporto** possono essere generali (es. servizi sociali o sanitari offerti dalla pubblica amministrazione) oppure specializzati. Fra questi si prevede la creazione di case rifugio e quella di linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno. Strutture *ad hoc* sono inoltre previste per l'accoglienza delle vittime di violenza sessuale (**artt. 20-24**).

La Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare normative che permettano alle vittime di ottenere **giustizia, nel campo civile, e compensazioni**, (**Cap. V, artt. 29-32**) in primo luogo dall'offensore, ma anche dalle autorità statali se queste non hanno messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire la violenza (per i risarcimenti da parte dello Stato v. *supra*).

La Convenzione individua anche una serie di **reati** (violenza fisica e psicologica, sessuale, stupro, mutilazioni genitali, aborto forzato, matrimonio forzato, molestie sessuali – **artt. da 33 a 41**), **perseguibili penalmente**, e promuove un'armonizzazione delle legislazioni per colmare vuoti normativi a livello nazionale e facilitare la lotta alla violenza anche a livello internazionale. Tra i reati perseguibili penalmente è inserito lo *stalking* (**art. 34**), definito il comportamento intenzionale e minaccioso nei confronti di un'altra persona, che la porta a temere per la propria incolumità.

La Convenzione torna in più punti (**art. 12, par. 5 e art. 42**) sull'inaccettabilità di motivazioni fondate sulla "*cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto 'onore'*" a giustificazione delle violenze chiedendo tra l'altro alle Parti di introdurre le misure, legislative o di altro tipo, per garantire che nei procedimenti penali intentati per crimini rientranti

nell'ambito della Convenzione, tali elementi non possano essere invocati come attenuante.

L'**articolo 44** disciplina la determinazione della **giurisdizione** competente a giudicare sui reati penali contemplati dalla Convenzione.

In materia di **sanzioni**, la Convenzione chiede alle Parti di adottare misure per garantire che i reati in essa contemplati siano oggetto di punizioni **efficaci, proporzionate e dissuasive**, commisurate alla loro gravità (**art. 45**).

Le circostanze aggravanti, conformemente alle disposizioni delle normative nazionali sono contemplate all'**articolo 46**.

La Convenzione contiene poi un ampio Capitolo (**Cap. VI**) di previsioni che riguardano le **inchieste giudiziarie, i procedimenti penali e le procedure di legge**, a rafforzamento delle disposizioni che delineano diritti e doveri nella Convenzione stessa.

Un Capitolo apposito (**Cap. VII**) è dedicato alle **donne migranti**, incluse quelle senza documenti, e alle donne **richiedenti asilo**, due categorie particolarmente soggette a violenze di genere. La Convenzione mira ad introdurre un'ottica di genere nei confronti della violenza di cui sono vittime le migranti, ad esempio accordando ad esse la possibilità di ottenere uno *status* di residente indipendente da quello del coniuge o del partner (**art. 59**). Inoltre, viene stabilito l'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione - ai sensi della Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati - (**art. 60**) e ribadito l'obbligo di rispettare il diritto del non-respingimento per le vittime di violenza contro le donne (**art. 61**).

Nel **Capitolo VIII** (artt. da 62 a 65) vengono delineati gli impegni delle Parti al fine di ottenere una **cooperazione inter-**

nazionale per prevenire, combattere e perseguire gli atti di violenza domestica e contro le donne e per proteggere le vittime di tali reati.

La Convenzione istituisce all'**art. 66** (**Cap. IX**) un **Gruppo di esperti** (**GREVIO**) indipendenti incaricato di verificare l'attuazione della Convenzione sulla prevenzione e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Risulta molto importante l'esplicita menzione dei Parlamenti nazionali (**art. 70**) che ricevono i rapporti del GREVIO e **partecipano al controllo delle misure attuative**, mentre un bilancio periodico dell'applicazione della Convenzione è affidato all'**Assemblea parlamentare del CdE**.

L'**articolo 78** circoscrive le disposizioni della Convenzione alle quali è possibile apporre **riserva**. Tra di esse quella contenuta nell'art. 30, par. 2 in materia di risarcimento da parte dello Stato.

Si segnala, infine, che l'**Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa** ha predisposto un *Manuale dei parlamentari* per l'applicazione della Convenzione di Istanbul che contiene un'ampia illustrazione dei contenuti dell'Accordo e delinea il ruolo dei parlamentari nella sua attuazione.

L'attuazione della Convenzione

Di seguito viene dato conto in sintesi dei principali interventi successivi alla legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Istanbul, correlati alla sua attuazione. *Per un più puntuale e analitico quadro dell'attuazione si veda il*

dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati n. 50 del 15 novembre 2017.

Il principale veicolo normativo è costituito dal decreto-legge n. 93 del 2013.

Il decreto-legge n. 93 del 2013

Il decreto-legge 93/2013 contiene una serie di disposizioni volte a prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere.

Significativamente, nelle premesse del provvedimento d'urgenza si ritiene «che il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica».

In particolare, e a seguito dell'esame parlamentare, il provvedimento interviene sul **codice penale**:

- introducendo un'**aggravante comune** (art. 61, n. 11-*quinquies*) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza;
- modificando le **aggravanti per i delitti di violenza sessuale** per prevedere specifiche circostanze relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari;
- modificando il reato di **atti persecutori** (art. 612-bis, c.d.

stalking), con particolare riferimento al regime della **querela** di parte. La querela è **irrevocabile** se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate e aggravate; in tutti gli altri casi, comunque, una volta presentata la querela, la rimessione potrà avvenire soltanto in sede processuale (il decreto-legge aveva originariamente previsto – prima dell'esame parlamentare per la conversione in legge - l'irrevocabilità della querela presentata per il delitto di atti persecutori). Il delitto resta perseguibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio. La riforma ha inoltre previsto un'**aggravante** quando il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Il decreto-legge interviene anche sul **codice di procedura penale,** prevedendo, in particolare:

- la possibilità di procedere ad **intercettazioni** anche quando si indaga per *stalking*;
- a tutela delle vittime, modifiche alle misure relative all'**allontanamento** - anche d'urgenza - **dalla casa familiare** e all'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze. È stata inoltre introdotta la possibilità di operare anche un controllo a distanza (c.d. braccialetto elettronico) del presunto autore di atti di violenza domestica;
- specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria **alla persona offesa** dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di **assunzione della prova** e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;

- modifiche alle disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno **priorità assoluta** nella formazione dei ruoli d'udienza.

Sempre a tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, la riforma:

- introduce la misura di prevenzione dell'**ammonimento** del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- estende alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al **gratuito patrocinio** anche in deroga ai limiti di reddito;
- prevede che le forze dell'ordine che ricevono dalla vittima notizia di uno dei reati di sfruttamento sessuale o di violenza sessuale o di maltrattamenti in famiglia abbiano l'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, se ne fa richiesta, a metterla in contatto con la vittima;
- riconosce agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- stabilisce che la **relazione annuale al Parlamento** sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere;
- demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un **Piano straordinario** contro la violenza sessuale e di genere, prevedendo azioni a **sostegno delle donne** vittime di violenza.

Il Piano di azione straordinario

L'art. 5 del citato D.L. 93/2013 ha dunque previsto l'adozione di un **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere**, con lo scopo di affrontare in modo organico il fenomeno della violenza contro le donne. Esso dovrebbe costituire lo snodo centrale dell'azione di contrasto alla violenza di genere.

Esso è inoltre predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020. Dopo due anni di negoziati, il "**Programma diritti, uguaglianza e cittadinanza**" è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 17 dicembre 2013 (Regolamento (UE) n 1381/2013)

Il programma è destinato a promuovere e proteggere i diritti e le libertà delle persone derivanti dal diritto dell'Unione. Esso promuoverà la parità di genere, la lotta contro tutte le forme di discriminazione e di razzismo e continuerà inoltre a finanziare l'inclusione dei *rom*. Il Programma sostituisce i tre programmi di finanziamento in corso (diritti fondamentali e la cittadinanza, Daphne III e due i settori del programma Progress - Anti-discriminazione e l'uguaglianza di genere). Il bilancio proposto è di **439,5 milioni** di euro per il periodo 2014-2020.

In proposito, nelle conclusioni in materia di "Lotta alla violenza contro le donne e servizi di sostegno a favore delle vittime di violenza domestica", adottate il 6 dicembre 2012, il Consiglio dell'Unione Europea aveva invitato gli Stati membri e la Commissione europea, nell'ambito delle rispettive competenze, a definire, attuare e migliorare, se già esistenti, piani d'azione, programmi o strategie coordinati, di carattere globale, multidisciplinare e multi-agenzia, per combattere tutte le forme di violenza contro donne e ragazze tramite il coinvolgimento di

tutte le parti interessate pertinenti e l'abbinamento di misure legislative e non legislative finalizzate alla prevenzione e all'eliminazione della violenza, alla fornitura di protezione e sostegno alle vittime, all'azione penale contro gli autori di violenze; garantire finanziamenti adeguati e sostenibili per l'attuazione delle suddette politiche e per il funzionamento dei servizi.

Il **Piano** di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere è elaborato dal Ministro per le pari opportunità, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, e adottato dal medesimo Ministro, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il coinvolgimento delle associazioni è in linea con quanto previsto dall'**articolo 9** della Convenzione di Istanbul, che riconosce il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile nel contrasto alla violenza contro le donne.

Il decreto-legge sul contrasto alla violenza di genere (decreto-legge 93/2013) prevede espressamente il coinvolgimento delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, non solo nella elaborazione del Piano d'azione. È infatti riconosciuto il ruolo delle associazioni e organizzazioni della società civile che operano per il sostegno e l'aiuto alle donne vittime di violenza, attraverso i centri antiviolenza e le case-rifugio, ed è espressamente previsto il raccordo e l'integrazione di questi soggetti con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali. Le associazioni impegnate sul tema della violenza sulle donne partecipano alle attività dell'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, **adottato** con Decreto del Presidente del Consiglio

dei Ministri del 7 luglio 2015, ha **durata biennale** a decorrere dalla sua adozione ed è dunque ormai giunto a **scadenza**.

Le **finalità del Piano** del 2015 sono molto ampie e riguardano interventi relativi a una pluralità di ambiti: dall'educazione nelle scuole alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche attraverso un'adeguata informazione da parte dei media; dal potenziamento dei centri antiviolenza e del sostegno alle vittime al recupero degli autori dei reati; dalla raccolta di dati statistici alla formazione degli operatori di settore. Il Piano assicura il coordinamento ed il coinvolgimento di tutti i livelli di governo interessati, basandosi sulle buone pratiche già realizzate a livello territoriale, anche grazie alle azioni di associazioni e soggetti privati.

Un ruolo di coordinamento è svolto da una **Cabina di regia interistituzionale,** istituita con decreto 25 luglio 2016 e composta da rappresentanti delle amministrazioni statali, delle regioni e degli enti locali.

L'attività tecnica è invece affidata a un apposito **Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza**, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di supportare la Cabina di regia interistituzionale, anche mediante la realizzazione di studi e ricerche, la formulazione di proposte di intervento, il monitoraggio dell'attuazione del Piano, la valutazione sull'impatto delle politiche in tema di contrasto alla violenza maschile sulle donne, e l'individuazione delle *best practices* realizzate. In un'ottica integrata d'intervento l'Osservatorio Nazionale opera anche in raccordo con gli Osservatori regionali già esistenti.

Le procedure per l'adozione del **nuovo Piano** sono già state attivate dal Dipartimento Pari opportunità (DPO) della Presidenza del Consiglio. Nella riunione della Conferenza Unificata del 23 novembre scorso è stato presentato, per l'espressione del relativo parere, il **Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.**

Il nuovo Piano si compone di un insieme di interventi articolati secondo **tre assi principali e un asse di servizio**.

Il **primo asse** – denominato **Prevenzione** – intende contrastare le radici culturali della violenza, mettendo in campo strategie volte all'educazione, alla sensibilizzazione, al riconoscimento della violenza e al perseguimento delle pari opportunità in ogni ambito della vita pubblica e privata; il **secondo asse** - denominato - **Protezione e sostegno** – è finalizzato a tutelare il percorso di uscita della vittima dalla violenza; il **terzo asse** – denominato **Perseguire e punire** – è finalizzato a punire gli autori delle violenze, focalizzandosi in particolare sull'obiettivo di individuarli prima possibile per tutelare la vita delle donne attraverso un'efficace valutazione del rischio e agendo per migliorare l'efficacia del procedimento giudiziario relativo ai reati connessi alla violenza di genere. Il **quarto asse** – **Assistenza e promozione** – composto da interventi trasversali ai primi tre, fa riferimento alla gestione, al monitoraggio, alla valutazione e alla raccolta dei dati statistici relativi alla violenza e alle azioni di comunicazione a contrasto del fenomeno.

ASSE PREVENZIONE

Le **priorità** in questo ambito sono:

- Aumentare attraverso opportune campagne di comunicazione il **livello di consapevolezza dell'opinione pubblica sulle radici strutturali della violenza** e su cause e conseguenze della

violenza maschile sulle donne. In questo ambito una specifica attenzione è riservata alla violenza maschile contro le donne nei luoghi di lavoro;

- Rafforzare il **ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione** che è chiamato ad intervenire su due livelli: come agente di cambiamento per favorire lo sviluppo e il consolidamento di una corretta cultura di genere e come sede di sostegno, inclusione e accompagnamento per le vittime di violenza e di violenza assistita;

- **Formare gli operatori del settore pubblico e privato** su intercettazione, emersione e presa in carico della violenza sulle donne, comprese le donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo;

- Rafforzare **l'impegno a prevenzione della recidiva** anche attraverso percorsi di rieducazione degli uomini autori di violenza. In questo ambito saranno definiti i criteri per l'accesso ai finanziamenti dei servizi pubblici e delle associazioni private. Il Ministero della giustizia elaborerà un protocollo nazionale di intervento e individuerà i modelli più efficaci di trattamento intramurale;

- Sensibilizzare i mass media **sull'importanza di una comunicazione appropriata** in materia di stereotipi di genere. In particolare, il DPO, in collaborazione con l'associazionismo femminile, i centri antiviolenza e il mondo della ricerca, predisporrà linee guida per combattere gli stereotipi, mettendo in evidenza le relazioni tra la persistenza del fenomeno della violenza maschile contro le donne e la pubblicità "sessista". Le agenzie di comunicazione potranno conseguire un apposito **"bollino" di riconoscimento** che certifichi l'adesione alle predette linee guida. Il DPO adotterà ogni iniziativa affinché nell'ambito della formazione continua ed obbligatoria per i giornalisti siano previsti moduli sulla corretta narrazione della violenza di genere.

ASSE PROTEZIONE E SOSTEGNO

In coerenza con la "*Roadmap for a gender-responsive economic empowerment*" definita nel G7 di Taormina del maggio 2017, in cui si afferma la priorità dell'*empowerment* femminile per la costruzione di percorsi di autonomia per l'uscita delle vittime dalla violenza, il sistema di protezione recato dal Piano si articola secondo **cinque priorità:**

- Presa in carico delle donne vittime attraverso le reti territoriali che offrono servizi di protezione assistenza, sicurezza ed *empowerment*. Il piano riconosce i centri antiviolenza e le case rifugio quali snodi centrali della presa in carico delle vittime sul territorio e pertanto saranno destinatari di specifici finanziamenti in forma continuata. Il DPO garantirà la costante **mappatura qualitativa di tali strutture** anche ai fini del monitoraggio delle risorse erogate. Le Regioni garantiranno l'utilizzo dei predetti finanziamenti e aggiungeranno ulteriori risorse;

- Percorsi di *empowerment* economico, lavorativo e di autonomia abitativa;

- Linea telefonica gratuita nazionale antiviolenza 1522 attiva h24;

- Protezione dei minori vittime e/o testimoni di violenza familiare. Il DPO, coinvolgendo le Regioni, adotterà iniziative per potenziarne la tutela; specifiche iniziative di carattere economico saranno adottate al fine di assicurare percorsi di sostegno agli orfani di femminicidio e alle famiglie affidatarie o adottive ;

- Linee guida per il **percorso di tutela delle vittime di violenza nelle aziende ospedaliere**. Si tratta di portare a compimento la redazione delle predette linee guida, finalizzate a fornire un intervento integrato del trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulle donne e sui figli minori.

ASSE PERSEGUIRE E PUNIRE

Le vittime della violenza maschile hanno diritto a sentirsi tutelate e a ottenere giustizia prima possibile, pertanto il Piano mette in campo tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento a tale scopo, individuando **due priorità**:

- Efficace e tempestiva valutazione del rischio di letalità della vittima, gravità, reiterazione e recidiva dei reati, attraverso procedure omogenee ed efficienti su tutto il territorio nazionale. A questo scopo il DPO costituirà un **tavolo tecnico con la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri per l'individuazione di un modello condiviso di trattazione, gestione e valutazione del rischio**, che sarà poi condiviso nelle sedi di coordinamento interforze (Protocollo EVA della Polizia di Stato e buone prassi del Prontuario Operativo dell'Arma dei Carabinieri) ;

- Miglioramento dell'efficacia del procedimento giudiziario; in questo ambito procederà l'interlocuzione del DPO con il CSM per diffondere modelli organizzativi migliori per tempestività ed efficacia della risposta giudiziaria.

ASSE ASSISTENZA E PROMOZIONE

In questo asse sono descritte le principali misure che il Dipartimento per le Pari opportunità ha già attivato per realizzare **un'adeguata raccolta di dati statistici** e per predisporre **un'azione di monitoraggio e valutazione delle misure adottate**, in particolare:

Il sistema informativo

– Il DPO ha siglato un **accordo di collaborazione triennale con l'ISTAT** per la realizzazione di un sistema informativo integrato **alimentato da flussi di dati di tipo amministrativo e dai dati provenienti dai servizi territoriali** (centri antiviolenza e case rifugio) che accolgono le richieste di supporto e tutela delle vittime;

La valutazione degli esiti degli interventi attuati contro la violenza alle donne

– IL DPO ha stipulato (giugno 2017) **un accordo di collaborazione con l'IRPPS-CNR**, per condurre un'analisi delle misure realizzate e un'analisi valutativa dei risultati che esse hanno prodotto;

Il bilancio di genere

– Nella prospettiva che vede l'uscita dalla violenza fortemente connessa alla piena autonomia delle donne sotto il profilo occupazionale, economico e sociale, il bilancio di genere rappresenta un significativo strumento di mainstreaming. IL DPO collaborerà con Il Ministero dell'Economia e con l'ISTAT' per l'individuazione degli indicatori utili al monitoraggio dell'impatto sul genere delle politiche distinte per genere nel Piano Statistico nazionale.

MODELLO DI GOVERNANCE

Il Piano conferma la funzione di livello politico di programmazione, coordinamento, monitoraggio e verifica della **Cabina di regia nazionale**, presieduta dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità con la partecipazione dei Ministeri interessati e del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali.

È istituito un **Comitato tecnico di supporto** alla Cabina che sostituisce l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza. Il Comitato sarà composto da tutte le componenti presenti nell'Osservatorio nazionale e potrà avvalersi della collaborazione di esperti sui temi che saranno affrontati.

Il livello della *governance* **regionale** dovrà assicurare a livello politico la piena integrazione e il coordinamento delle politiche regionali a sostegno delle donne vittime di violenza. Il livello della *governance* **territoriale** è individuato nelle "reti territoriali antiviolenza", che garantiscono negli ambiti territoriali di riferi-

mento il raccordo operativo e la comunicazione tra tutti i servizi generali e specializzati che operano nel campo del contrasto alla violenza contro le donne.

Va, infine, segnalato che il documento pone anche una particolare attenzione ai temi della violenza nei luoghi di lavoro, della prole testimone di violenza, degli orfani di femminicidio, della specificità delle donne migranti rispetto alle diverse forme di violenza.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, il Ministro delegato per le pari opportunità può avvalersi delle risorse del **Fondo per le pari opportunità.**

In base all'articolo 8 della Convenzione di Istanbul, le risorse finanziarie devono essere "appropriate".

Il decreto-legge dispone al riguardo un incremento del predetto Fondo per le pari opportunità di **10 milioni di euro**, limitatamente all'anno **2013**, vincolati al **finanziamento** del **piano contro la violenza di genere** (art. 5, comma 4). Per gli anni **2014, 2015, e 2016** ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di **10 milioni** per ciascuno di questi anni, con vincolo di destinazione al piano medesimo.

Un ulteriore **finanziamento**, di natura permanente, è invece specificamente destinato, nell'ambito del piano, al potenziamento delle forme di assistenza e di **sostegno alle donne vittime di violenza** e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **centri antiviolenza** e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza: a tal fine il Fondo per le pari opportunità è incrementato di **10 milioni** di euro per il **2013**, di **7 milioni** per il **2014** e di **10 milioni** annui **a decorrere dal 2015** (art. 5-*bis* DL n. 93/2013).

Il Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, provvede annualmente a **ripartire le risorse tra le regioni**, tenendo conto di una serie di criteri indicati dalla legge (art. 5-*bis*, comma 2, DL n. 93/2013).

Tutte le risorse confluiscono, dunque, nel **Fondo per le pari opportunità** e sono appostate - unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel **cap. 2108** dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (**MEF**), per essere successivamente trasferite al bilancio della Presidenza del Consiglio, dove sono ripartite tra i diversi interventi.

Nell'esercizio finanziario 2017 il Fondo ha subito un significativo incremento dovuto ad un rifinanziamento di circa 49 milioni di euro per il 2017 mediante interventi di sezione I e II della legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016).

A seguito della presentazione del **disegno di legge di bilancio 2018** sul **capitolo 2108** (*Fondo per le pari opportunità*), che viene rifinanziato per circa 45 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, risultano i seguenti stanziamenti:

Anno	stanziamento
2017	€ 70.120.257
2018	€ 69.216.274
2019	€ 67.306.120
2020	€ 62.306.739

Pertanto, nel complesso, le previsioni del bilancio integrato per la promozione e la garanzia delle pari opportunità sono pari a 69,2 milioni di euro per il 2018, 67,3 milioni per il 2019 e di 62,3 milioni di euro per il 2020.

Nel **bilancio 2017 della Presidenza del Consiglio** - sul **cap. 496** (*Somme da destinare al piano contro la violenza alle*

donne), nel quale sono iscritti sia i fondi destinati al Piano straordinario (art. 5, DL 93/2013) che quelli per i centri antiviolenza e le case rifugio (art. 5-bis, DL 93/2013) - risultano stanziate per il 2017 risorse per 21,7 mln di euro.

Per quanto riguarda le risorse precedentemente stanziate, l'unico finanziamento rilevante risale al 2008 ed è uno stanziamento *una tantum* di 20 milioni di euro per un fondo destinato a un Piano contro la violenza alle donne.

Successivamente il DL n. 11/2009 ha stanziato 3 milioni di euro per l'anno 2009 per il Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, per sostenere e diffondere sul territorio i progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere (art. 6, comma 2). Lo stesso DL n. 11/2009 (art. 13, comma 3), che ha introdotto il reato di stalking, ha autorizzato la spesa di 1 milione di euro a decorrere dal 2009 per l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento pari opportunità del numero verde per le vittime di stalking, utilizzando peraltro a tal fine le risorse del Fondo per le pari opportunità.

Ulteriori aspetti

Risarcimento delle vittime

Gli **articoli 29 e 30** della Convenzione prevedono l'attribuzione alle vittime di **mezzi di azione civile contro l'autore dei reati, per chiedere un risarcimento**. Prevedono altresì la possibilità per le vittime di ottenere un **risarcimento da parte dello Stato**.

Per garantire, in ogni caso, il diritto della vittima a essere risarcita è intervenuta la **legge n. 122 del 2016** (legge europea

2015-2016) che, anche per rispondere ad una procedura di infrazione (2011/4147), ha inteso attuare la direttiva 2004/80/CE. La legge - fatte salve le provvidenze in favore delle vittime di determinati reati previste da altre disposizioni di legge, se più favorevoli - ha riconosciuto, con alcuni limiti, il diritto all'**indennizzo a carico dello Stato in favore delle vittime di reati intenzionali violenti** in caso di inadempimento dell'obbligo di risarcimento dei danni da parte dell'autore (in quanto incapiente o sconosciuto).

Tale disciplina è stata peraltro recentemente modificata dalla **legge europea 2017**.

Viene dunque riconosciuto l'accesso al Fondo e *dunque il diritto all'indennizzo* statale «alla **vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona** e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale». Se disposizioni già vigenti riconoscono alle vittime di specifici reati provvidenze più favorevoli (si pensi alla disciplina sulle vittime della mafia o del terrorismo), continueranno ad applicarsi tali disposizioni.

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle **spese mediche e assistenziali**; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali. Spetta ad un **decreto** del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determinare gli importi dell'indennizzo, comunque **nei limiti delle disponibilità del Fondo**, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio.

Con la **legge europea 2017** (in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dopo l'approvazione definitiva dell'8 novembre 2017) è stato eliminato il requisito del reddito quale requisito per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno subito a seguito di reati violenti.

Nella Gazzetta Ufficiale del 10 ottobre 2017 è stato pubblicato il D.M. 31 agosto 2017, di **determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime** dei reati intenzionali violenti. Il provvedimento prevede i seguenti importi:

Reato	Indennizzo
Reato di omicidio	7.200 euro
Omicidio commesso dal coniuge o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa	8.200 euro (in favore dei figli della vittima)
Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità	4.800 euro
Altri reati	massimo 3.000 euro a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali

Divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti

L'**articolo 48** della Convenzione di Istanbul prevede il **divieto di metodi alternativi di risoluzione** dei conflitti, quali la mediazione e la conciliazione, in caso di violenza di genere e domestica e la garanzia della capacità del condannato di adempiere ai propri obblighi finanziari nei confronti della vittima. L'ordinamento italiano non conosce metodi alternativi di risoluzione dei conflitti nel settore penale, anche in considerazione dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Nel settore civile, con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, è stata disciplinata la possibilità della mediazione nelle controversie civili (quindi: anche quelle per risarcimento danni) e commerciali.

Peraltro, la legge n. 103 del 2017 ha introdotto nell'ordinamento **le condotte riparatorie**, come **nuova causa di estinzione del reato**, inserendo nel codice penale l'**articolo 162-ter**. La disposizione prevede le condotte riparatorie del danno come causa estintiva del reato nei soli casi di procedibilità a querela soggetta a remissione. In tali casi, il giudice deve dichiarare estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato mediante le restituzioni o il risarcimento e abbia eliminato – ove possibile - le conseguenze dannose o pericolose del reato. La riparazione deve realizzarsi nel termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado.

La disposizione non è applicabile **al reato di** *stalking*. L'articolo 1, comma 2 del disegno di legge di conversione del decreto-legge 148/2017 ha escluso che il delitto di atti persecutori possa essere estinto a seguito delle condotte riparatorie previste dall'articolo 162-ter del Codice penale.

La prescrizione dei reati

L'**articolo 58** della Convenzione di Istanbul riguarda la **prescrizione** dei reati di violenza, prevedendo altresì che i relativi termini devono consentire alla vittima minore di vedere perseguito il reato dopo avere raggiunto la maggiore età.

Nel nostro ordinamento una specifica disciplina della prescrizione del reato è dettata dall'art. 157, sesto comma, del codice penale, che raddoppia i termini di prescrizione per i delitti di maltrattamenti in famiglia, riduzione in schiavitù, violenza sessuale oltre che per un nutrito catalogo di delitti di natura sessuale in danno di minori. Il termine di prescrizione decorre dalla commissione del fatto.

Per permettere alla vittima di vedere perseguito il reato una volta maggiorenne come previsto dalla Convenzione, la recente **legge 23 giugno 2017, n. 103** (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*), ha stabilito (art. 1, comma 10) che, per una serie di reati di violenza e di natura sessuale commessi in danno di minori (maltrattamenti in famiglia, riduzione in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, anche virtuale, turismo sessuale, tratta di persone e commercio di schiavi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, adescamento di minori e *stalking*), il termine di prescrizione decorre dal compimento dei 18 anni di età della vittima, salvo il caso che l'azione penale sia stata esercitata in precedenza; in quest'ultimo caso il termine di prescrizione decorre dall'acquisizione della notizia di reato.

Violenza contro le donne e concessione dello status di rifugiato

L'**articolo 62**, parr. 1 e 2, della Convenzione prevede che le parti adottino misure legislative al fine di garantire che la **violenza contro le donne** basata sul genere possa essere riconosciuta come forma di persecuzione che possa dare diritto alla **concessione dello** *status* **di rifugiato**.

Oltre alla definizione di atti di persecuzione ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato - disciplinata dall'art. 7 del decreto legislativo n. 251 del 2007, che, fra l'altro, prevede che essi possono assumere la forma di "atti specificamente diretti contro un genere sessuale" - il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, ha aggiornato, in attuazione della nuova direttiva "qualifiche" (2011/95/UE), il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, prevedendo che, ai fini della determinazione di

un "particolare gruppo sociale" l'appartenenza al quale può costituire uno dei motivi di persecuzione rilevanti ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, si debba tener conto delle "considerazioni di genere, compresa l'identità di genere".

Il **par. 3 dell'art. 62** della Convenzione di Istanbul prevede che le Parti adottino le misure necessarie per sviluppare procedure di accoglienza, di concessione dello *status* di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale sensibili al genere.

In proposito si ricorda che, secondo la legge italiana, l'accoglienza dei richiedenti asilo deve essere effettuata con modalità che tengano conto delle persone portatrici di esigenza particolari, tra cui persone che "hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale" (art. 8, D.Lgs. 30 maggio 2055, n. 140 di attuazione della direttiva "accoglienza" dir. 2003/9/CE). La nuova **direttiva accoglienza** (dir. 2013/33/UE), che è stata recepita nell'ordinamento italiano con il **decreto legislativo n. 142 del 2015,** specifica che tra le vittime di violenza sono comprese le vittime di mutilazioni genitali femminili (art. 21). Inoltre, la nuova direttiva prevede che gli Stati membri tengano conto delle differenze di genere (oltre che di età e di situazione personale) nell'allestimento dei centri di accoglienza dei richiedenti asilo (art. 18, par. 3) e che adottino misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere nei centri (art. 18, par. 4).

Per quanto riguarda le modalità di presentazione ed esame delle richieste di riconoscimento dello *status* di rifugiato, la nuova direttiva "procedure" (dir. 2013/32), anch'essa recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 142 del 2015, reca alcune **misure di protezione di genere**. Si prevede altresì che gli Stati membri adottino garanzie procedurali

particolari per le vittime di violenza, stupro e tortura anche a sfondo sessuale (art. 24).

Nell'ambito delle misure di accoglienza, il decreto legislativo n. 142/2015 riserva dunque una particolare attenzione ai soggetti "portatori di esigenze particolari" (**c.d. categorie vulnerabili**), per i quali sono introdotti specifici accorgimenti nella procedura di accoglienza e di assistenza.

Ai richiedenti asilo che rientrano in alcune categorie vulnerabili sono assicurate **forme di assistenza particolari** nella prestazione delle misure di **accoglienza**.

Si tratta delle seguenti categorie di persone: minori, minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali.

Le politiche adottate in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti per contrastare la violenza contro le donne: normativa e piani d'azione

Scheda ricostruttiva a cura dell'Ufficio legislazione straniera della Biblioteca della Camera dei deputati

Francia

1. La normativa vigente

Le disposizioni a tutela delle donne vittime di violenza e le misure di prevenzione e repressione nei confronti delle violenze contro le donne hanno registrato un progressivo miglioramento, grazie a successivi interventi normativi. Si indicano qui di seguito alcune tra le più significative misure legislative adottate negli anni più recenti.

Nel 2006, il legislatore ha inserito il **concetto di "rispetto"** tra gli obblighi del matrimonio (*Code civil*, art. 212) e ha adottato **misure per rafforzare la prevenzione e la repressione delle violenze in seno alla coppia** (compiute da coniuge, ex-coniuge, convivente o ex convivente, di fatto o per PACS)[4] o commesse

4 Il costo complessivo delle violenze domestiche ammonta ogni anno in Francia a circa 2 miliardi e mezzo di euro, tra costi medici diretti (urgenze, ricoveri, cure ambulatoriali, medicine), costi delle attività di giustizia e di polizia, costi sociali (alloggio e aiuti vari) e costi economici (perdita di produzione). Fonte: Rapporto scientifico finale del Programma europeo DAPHNE II (2006), "Stima del costo delle violenze coniugali in Europa", in particolare l'allegato n. 5 (giugno 2009). Cfr. anche la Relazione di valutazione intermedia della Commissione europea sul successivo Programma DAPHNE III (2007-2013) (COM (2011) 254 def.).

contro minori. In particolare la commissione di reati di violenza o aggressione sessuale all'interno di una coppia è stata considerata **circostanza aggravante** (Code pénal, art. 132-80) e le pene per tali reati sono state inasprite fino a prevedere la pena dell'ergastolo in caso di morte della vittima. La legge ha inoltre introdotto la possibilità, in caso di sospensione condizionale della pena, di obbligare il coniuge o convivente violento adallontanarsi dal domicilio coniugale, pena l'incarcerazione ed un trattamentosocio-sanitario (Legge n. 2006-399 del 4 aprile 2006 sulle violenze domestiche).

Nel 2007, la misura del ***suivi* socio-giudiziario con ingiunzione di cure**[5] è stata estesa (*Code pénal*, art. 222-48-1) anche ai soggetti condannati per violenze commesse all'interno della coppia o nei confronti di minori (Legge 2007-297 del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione della delinquenza).

Nel 2010 sono stati introdotti nell'ordinamento francese i **reati di violenza psicologica e di mobbing** all'interno della coppia (*Code pénal*, art. 222-14-3e art. 222-33-2-1) e sono state rafforzate le misure di protezione delle donne vittime di violenza all'interno di una relazione di coppia, con la prescrizione, peraltro, di un ulteriore inasprimento delle misure repressive nei confronti degli autori delle violenze. Tra le misure più significative va segnalata la creazione dello strumento dell'***ordonnance de protection***, emanata, su istanza della vittima o del pubblico ministero, dal giudice competente per le questioni familiari (*Juge aux affaires familiales* -JAF) e finalizzata

5 Il *suivi* socio-giudiziario costituisce una pena complementare rispetto alla pena detentiva principale, creata allo scopo di prevenire la recidiva. La misura, pronunciata dal Tribunale penale o dalla Corte d'Assise contro l'autore di un reato a carattere sessuale (aggressione, violenza, stupro, etc.), consente di continuare a seguire giudizialmente e, se del caso, con terapie mediche il condannato, anche dopo la fine della pena detentiva. Il suivi costringe il condannato a sottoporsi, dietro il controllo del giudice per l'esecuzione delle pene, a misure di sorveglianza e di assistenza, ma anche a determinati obblighi, come, ad esempio, il divieto di frequentare certi luoghi. Il mancato rispetto del suivi rende il condannato passibile di nuova detenzione.

a proteggere la vittima di violenze commesse all'interno di una relazione di coppia da un ex coniuge, un ex partner legato alla parte offesa da un "patto di solidarietà"(PACS), o da un ex convivente. L'ordinanza di protezione (della durata massima di quattro mesi) può, ad esempio, prevedere per il responsabile delle violenze il divieto di incontrare determinate persone o di detenere armi, l'obbligo di contribuire alle spese familiari o particolari modalità nell'esercizio della patria potestà, fino all'allontanamento forzato dal domicilio familiare, con assegnazione della residenza nella casa familiare alla parte offesa. Inoltre, per assicurare il rispetto della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare di un coniuge, partner o ex partner posto sotto inchiesta perché accusato di minacce o atti di violenza domestica (punibili con almeno 5 anni di detenzione), la legge riconosce al giudice la possibilità di sottoporre lo stesso al regime di sorveglianza elettronica (Legge n. 2010-769 del 9 luglio 2010 sulle violenze all'interno della coppia, approvata all'unanimità dalParlamento)[6].

Nel 2012, il legislatore è di nuovo intervenuto a migliorare le disposizioni riguardanti le molestie sessuali e la protezione delle vittime, con la riformulazione del reato di molestie sessuali (*harcèlement sexuel*) e l'adozione di nuove misure per combattere il fenomeno della discriminazione nei luoghi di lavoro, anche in ragione dell'identità sessuale della parte lesa. In particolare, secondo la nuova definizione adottata (Code Pénal, art. 222-33), due diverse situazioni sono attualmente previste per la sussistenza del reato di molestie sessuali: l'imposizione ripetuta da parte del reo alla vittima di "proposte o comportamenti di natura sessuale" che ne possano offendere la dignità o essere percepiti come intimidatori, ostili ed offen-

6 Per maggiori dettagli sulle leggi del 2006, del 2007 e del 2010 si segnalano le relative schede di sintesi, pubblicate rispettivamente sui nn.2/2006, 2/2007e 4/2010 della Rassegna LS (curata dall'Ufficio legislazione straniera della Biblioteca della Camera).

sivi; oppure l'esercizio dal parte del reo di una forma di pressione grave sulla vittima, anche in maniera non reiterata, al fine di ottenere un atto di natura sessuale, a vantaggio proprio o di un terzo (Legge n. 2012-954 del 6 agosto2012).

Il 4 agosto 2014 è stata approvata la **legge-quadro per la parità tra donne e uomini** (*Loi n. 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*), che contiene importanti misure per la "tutela delle persone vittime di violenze" (artt. 32-53).

Tra le misure proposte dalla legge si segnalano:

- il rafforzamento del meccanismo dell'*ordonnance de protection*, la cui durata passa da quattro a sei mesi (nuovi artt. 515-11 e 515-12 del codice civile);
- l'esclusione della mediazione penale in caso di violenze all'interno di una coppia, a meno di un'espressa richiesta da parte della vittima (nuovo art.41-1, comma 5, del codice di procedura penale);
- l'affermazione, in alternativa al procedimento giudiziario, del principio dell'espulsione del coniuge violento dall'abitazione della coppia e la permanenza in essa della vittima, salvo eventuale diversa volontà di quest'ultima (nuovo art. 41-1, comma 6, del codice di procedura penale);
- l'obbligo per il datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie a prevenire, porre fine e sanzionare i fenomeni di molestie sessuali sul luogo di lavoro (nuovo art. L. 1153-5 del codice del lavoro).

2. I Piani d'azione del Governo

Per l'attuazione di una serie di misure contro le violenze sulle donne, il Governo francese ha adottato, in successione, **cinque Piani d'azione triennali**.

I primi due Piani, avviati rispettivamente nel **2005** e nel **2008**, hanno consentito di ampliare le conoscenze del fenomeno, di migliorare l'assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro bambini, soprattutto per quel che concerne l'accesso ad un alloggio e all'autonomia finanziaria, ma anche di formare personale professionale specializzato in una simile assistenza.

Con il **terzo**, il *Plan interministériel de lutte contre les violences faites auxfemmes* **2011-2013**, pubblicato nell'aprile 2011, il Governo ha previsto di mobilitare 31,6 milioni di euro nel triennio 2011-2013, concentrando le risorse su tre obiettivi prioritari: **protezione, prevenzione e solidarietà**[7].

Il Piano ha preso di nuovo in considerazione le violenze all'interno della famiglia, i matrimoni forzati e le mutilazioni sessuali, ma ha dedicato anche spazio, per la prima volta, alle molestie e violenze sessuali nei luoghi di lavoro, agli stupri, alle aggressioni sessuali e alla prostituzione.

Per quanto riguarda la **protezione**, il Piano d'azione ha disposto la realizzazione di un articolato dispositivo per l'accoglienza e assistenza, in ogni dipartimento del territorio francese, alle donne vittime di violenza e ai loro figli.

Grazie all'impegno finanziario dell'allora Ministero della Solidarietà e della Coesione sociale, congiuntamente con il Ministero per le politiche abitative, il Ministero del Lavoro e

7 Alcune delle misure contenute nel Piano sono state successivamente inserite nel progetto di legge sulla parità tra donne e uomini, poi divenuto legge – come segnalato nella parte conclusiva del precedente paragrafo – il 4 agosto 2014.

il Ministero della Sanità[8], è stata prevista entro il 2013 la presenza, in ogni dipartimento, di almeno un centro di accoglienza "certificato" (*accueil de jour*) per assicurare ascolto e consulenza alle donne vittime di violenze e in cui è possibile preparare o evitare la partenza dal domicilio familiare, prevenire le situazioni di emergenza in termini di ricerca di nuovo alloggio e di lavoro, ed assicurare servizi pratici (come caselle postali, docce, lavanderia e deposito bagagli).

Il Piano ha inteso inoltre migliorare ed estendere a tutti i dipartimenti sul territorio nazionale la rete dei ***référents violences*** che coordinano i diversi attori nazionali, territoriali e associativi e garantiscono l'efficacia e coerenza delle politiche governative.

Su iniziativa del Ministero della Giustizia, sono stati inoltre messi a disposizione appositi spazi per le visite familiari (***lieux de visite familiale***) che permettano la continuità del legame tra il genitore autore delle violenze ed i suoi figli, garantendo però la sicurezza al genitore vittima, al fine di evitare gli atti violenti non di rado commessi in occasione dell'esercizio del diritto di visita o di custodia dei minori.

Per quanto riguarda la **prevenzione**, il Piano d'azione ha stabilito un **programma di studi** mirati sul fenomeno della violenza contro le donne e di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. Gli studi riguardano tutti gli ambiti d'intervento del Piano, dai moventi e circostanze delle morti collegate alle violenze all'interno della coppia, alle violenze e molestie sul lavoro, alle mutilazioni sessuali, ai matrimoni forzati e alla poligamia fino alle nuove forme di prostituzione.

8 Nella legislatura corrente (maggio 2017-) le funzioni dei ministeri sopra indicati sono state diversamente distribuite tra gli attuali Ministero della Solidarietà e della Sanità, Ministero del Lavoro e Ministero per la Coesione territoriale.

I problemi legati alle violenze contro le donne sono stati sistematicamente integrati nei **programmi di formazione iniziale e continua** dei professionisti e degli operatori (magistrati, poliziotti e gendarmi, operatori sociali e sanitari) con la previsione di appositi moduli per ciascun tipo di violenza.

Il Piano ha disposto, inoltre, un maggiore **coinvolgimento del personale delle ambasciate e dei consolati** nella lotta contro i matrimoni forzati e le mutilazioni sessuali e un rafforzamento delle conoscenze **dei funzionari di stato civile** sui comportamenti da tenere e sulle risorse a loro disposizione in caso di sospetto di matrimonio forzato.

Sul piano della **solidarietà**, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere la solidarietà e la responsabilità civica delle persone testimoni di violenze o aggressioni sessuali contro le donne, il Plan ha previsto tre campagne d'informazione, finalizzate in particolare: la prima (2011) a pubblicizzare la linea telefonica governativa d'aiuto "Violences Femmes-Info" (3919); la seconda (fine 2012) a dare informazioni sulle violenze sessiste e sessuali sui luoghi di lavoro come fonte di discriminazione professionale e violazione di diritti, anche attraverso l'apertura del sito internet governativo, Stop-Harcelement-Sexuel; la terza (2013) a sensibilizzare sul ruolo del "cliente" nell'alimentare le reti di prostituzione e la tratta degli esseri umani.

Una particolare menzione merita il tema della **prevenzione e sensibilizzazione dei giovani** attraverso l'inserimento obbligatorio delle tematiche legate alla violenza sulle donne nei **programmi scolastici e d'insegnamento superiore**, per i quali è prevista anche l'elaborazione di specifici prodotti digitali di ausilio per gli insegnanti.

Grande attenzione è, infine, dedicata all'**informazione**, rivolta soprattutto alle donne e alle ragazze appena arrivate in Francia da paesi extracomunitari, sui loro diritti e sul **carattere riprovevole** di alcune pratiche in vigore nei rispettivi paesi d'origine, come le **mutilazioni sessuali** e i **matrimoni forzati**.

Il **quarto piano interministeriale di lotta contro le violenze sulle donne 2014-2016** (*4ème plan interministériels de lutte contre les violences faites aux femmes 2014-2016*) è stato costruito su un numero limitato di priorità, sulle quali il Governo si è impegnato e di cui rendere conto al Parlamento. Nel monitoraggio e nell'aggiornamento del piano sono state coinvolte le associazioni e i rappresentanti delle collettività territoriali. Le priorità del piano sono state:

- organizzazione dell'azione pubblica intorno a un semplice principio di azione: nessuna violenza dichiarata deve restare senza risposta;
- protezione delle vittime;
- mobilitazione della società nel suoinsieme.

Il **quinto piano di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze fatte alle donne 2017-2019** (*5ème plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes 2017-2019*) riflette l'impegno continuo dello Stato per permettere alle donne vittime di violenze di accedere al loro diritto di essere protette e accompagnate, per uscire dalle violenze e ricostruire la propria esistenza.

Il piano fissa tre obiettivi:

1. **mettere in sicurezza** e rafforzare i meccanismi che hanno dato buona prova per migliorare il percorso delle donne vittime di violenza e assicurare l'accesso ai loro

diritti. In tale settore sarà ulteriormente promossa la formazione dei professionisti, quali medici e poliziotti, che costituiscono il primo soccorso per le donne vittime di violenza, e l'offerta degli alloggi di urgenza sarà aumentata fino a 4.900 posti dedicati alle donne. Allo scopo di consentire il riconoscimento della violenze e la condanna dei congiunti violenti, la raccolta delle prove sarà facilitata e i professionisti della giustizia saranno formati a tal fine. Sarà sviluppata l'offerta di terapie nelle reazioni psicotraumatiche e l'accompagnamento all'inserimento professionale sarà adeguato;

2. rafforzare l'azione pubblica nei casi in cui i bisogni sono più importanti. Particolare attenzione sarà dedicata ai bambini vittime delle violenze coniugali e sarà meglio articolata la cura delle donne e dei bambini, puntando sulla formazione professionale nei dipartimenti ed assicurando la protezione delle madri e dei figli durante la separazione attraverso la mediazione familiare. Inoltre si porrà attenzione alle giovani donne particolarmente esposte alle violenze, all'interno della coppia e su internet. Il piano propone numerose soluzioni nell'accoglienza specializzata delle donne nella fascia di età tra i 18 e i 25 anni e si punterà alla prevenzione del cyber-sessismo;

3. eradicare le violenze mediante la lotta contro il sessismo, che banalizza la cultura delle violenze e dello stupro. Le varie forme di violenza, (violenza sessuale, violenza fisica, omicidio coniugale), rivelano un *continuum* causato da una stessa ideologia: il sessismo. È per questo che il quinto piano di mobilitazione e lotta contro tutte le forme di violenza contro le donne, in linea con il piano d'azione precedente, promuove delle campagne per continuare il lavoro di smantellamento degli stereotipi.

Nel periodo compreso tra il 2017 e il 2019 sono impegnati **oltre 125 milioni di euro complessivi** per il finanziamento delle citate misure.

Germania

1. La normativa vigente

Il 10 novembre 2016 è entrata in vigore la nuova disciplina dei "Delitti contro la libertà sessuale" (Codice penale, §§ 174 e ss.), frutto delle modifiche apportate dalla **Cinquantesima legge di modifica del codice penale - Rafforzamento della tutela dell'autodeterminazione sessuale** (*Fünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches - Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung*), del 4 novembre 2016.

Con l'intervento normativo in questione è stato introdotto in particolare il principio del **"No significa no"** ("*Nein heißt Nein*"), in virtù del quale, ai fini della configurazione della fattispecie penale, è sufficiente che vi sia il diniego della vittima all'atto sessuale.

Il nuovo art. 177, **comma 1**, del codice penale prevede, infatti, che "chiunque, contro la **volontà manifesta** di un'altra persona, compia sulla stessa o permetta che la stessa compia atti sessuali, ovvero la induca a compiere o subire atti sessuali con/da una terza persona, è punito con la **reclusione da 6 mesi a 5 anni**". La precedente versione dell'art. 177, comma 1, prevedeva invece che si potesse configurare il reato di violenza sessuale solo qualora l'autore avesse usato ai danni della vittima violenza o minaccia grave, ovvero avesse approfittato di una

situazione in cui la vittima era indifesa e, dunque, alla mercé dell'autore medesimo.

Il nuovo **comma 2** prevede la punibilità di **atti sessuali conseguenti a minaccia** (cosiddetta "costrizione ambientale") e degli **atti sessuali "repentini"**, perpetrati cioè a sorpresa. La pena prevista anche in questi casi è la reclusione **da 6 mesi a 5 anni**, mentre nei casi più lievi la reclusione va **da 3 mesi a 2 anni**. Il medesimo comma ha, inoltre, inglobato il vecchio articolo 179 del codice penale tedesco che prevedeva il delitto di "Abuso sessuale nei confronti di persone incapaci di opporre resistenza" e che, pertanto, è stato abrogato.

I **commi 4 e 5** prevedono la reclusione **non inferiore ad un anno e fino ad un massimo di 15 anni** per i seguenti reati: atti sessuali compiuti su soggetti incapaci di esprimere il loro consenso a causa di una malattia ("*Krankheit*") o di una condizione di disabilità ("*Behinderung*"); atti sessuali commessi mediante violenza fisica; atti sessuali commessi con minaccia di un pericolo attuale ("*gegenwärtige Gefahr*") per la vita ("*Leben*") o l'integrità fisica ("*Leib*") della persona offesa; atti sessuali perpetrati approfittando di una situazione in cui la vittima è del tutto indifesa.

Il **comma 6** prevede la reclusione **non inferiore a 2 anni e fino ad un massimo di 15 anni** per casi di particolare gravità (stupro e atti sessuali commessi da più persone), mentre il **comma 7** prevede la reclusione **non inferiore a 3 anni e fino ad un massimo di 15 anni** per atti sessuali perpetrati portando con sé un'arma (o comunque uno strumento pericoloso), ove l'aggressore si avvalga di essa per vincere o impedire la resistenza del soggetto passivo, oppure qualora, con il suo utilizzo, ponga la vittima in grave pericolo di subire rilevanti danni alla salute.

Il **comma 8** prevede la reclusione **da 5 a 15 anni** per atti sessuali perpetrati facendo uso di un'arma, o comunque di uno strumento pericoloso, ove la vittima subisca gravi maltrattamenti fisici durante la commissione del fatto, oppure si venga a trovare in pericolo divita.

Infine, il **comma 9** prevede pene più miti per i casi meno gravi.

L'art. 184 i prevede il reato di **molestie sessuali**. In particolare, il comma 1 prevede la reclusione **fino a 2 anni** (in alternativa alla multa) per chiunque "molesti un'altra persona toccandola fisicamente in maniera sessualmente connotata". Nei casi più gravi, il comma 2 prevede una pena **da 3 mesi a 5 anni** (come esempio di particolare gravità viene indicata la commissione del fatto da parte di una pluralità di persone).

L'art. 184 j sancisce la punibilità degli **atti sessuali commessi in gruppo**. In particolare, si prevede la reclusione **fino a due anni** (o in alternativa una multa) per chiunque all'interno di un gruppo **induca** a commettere un atto sessuale nei confronti di un'altra persona, fatti salvi ovviamente i casi più gravi.

Contestualmente alla riforma dell'articolo in questione, il legislatore ha anche modificato il titolo della norma in "Aggressione sessuale; Costrizione sessuale; Stupro" (*"Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung"*), ampliando così notevolmente la sua sfera di applicazione, fino ad includere, come si è visto, ogni tipo di aggressione o abuso sessuale.

Il reato di "***stalking***" è invece contemplato dall'art. 238 del codice penale. In particolare, il comma 1 punisce con la reclusione **fino a tre anni** (o con una multa) chiunque disturbi in modo tale una persona da danneggiare significativamente la sua vita attraverso: la ricerca costante della vicinanza fisica con

tale persona; la ricerca costante di un contatto attraverso l'utilizzo di mezzi di telecomunicazione o mezzi simili o attraverso terzi; la messa in contatto di terzi con la persona oggetto di molestia, fornendo dati non autorizzati; la minaccia di attentare alla vita o alla salute di una persona o dei suoi familiari. I commi 2 e 3 prevedono delle aggravanti dipena.

Occorre, infine, ricordare che con la **legge del 17 luglio 2017** (*Gesetz zudem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*) la Germania ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul, dell'11 maggio 2011).

2. I Piani d'azione del Governo

Il **primo piano di azione** del Governo tedesco contro la violenza sulle donne è stato adottato nel 1999. Tale piano era imperniato sul concetto di violenza sulle donne inteso in un'accezione più ampia, che spingesse cioè verso interventi normativi non concentrati esclusivamente sulla punibilità dei meri reati di violenza, ma che contemplasse anche altri profili, quali ad esempio quelli legati ai temi dell'assistenza medica e psicologica e dell'educazione dei minori al ripudio della violenza.

Successivamente, nel 2007, è stato adottato il **secondo piano d'azione** per il miglioramento nell'efficienza della lotta contro la violenza sulle donne (*Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen*).

I principali obiettivi del piano di azione sono quelli di rendere più efficace la lotta contro la violenza sulle donne e, contestualmente, rafforzare la tutela delle donne medesime.

I settori presi in considerazione dal nuovo piano, già peraltro richiamati in quello precedente, sono i seguenti:

1. Prevenzione;
2. Attuazione a livello normativo dei principi contenuti nel piano;
3. Creazione di un sistema di assistenza e consulenza alle donne vittime di violenza;
4. Effettuazione di collegamenti, anche via Internet, con il sistema di assistenza e consulenza;
5. Cooperazione tra istituzioni statali e organismi non pubblici che si occupano del tema;
6. Rieducazione degli autori delle violenze;
7. Qualificazione e sensibilizzazione;
8. Ricerca;
9. Collaborazione nazionale e internazionale;
10. Misure di sostegno per le donne all'estero.

Nell'introduzione al piano d'azione viene, inoltre, espresso l'auspicio che anche i singoli *Länder* proseguano ad elaborare autonomamente propri programmi per contrastare il fenomeno della violenza sulle donne. Ciò, peraltro, appare di fondamentale importanza, dal momento che molte misure d'attuazione a livello normativo sono di competenza dei singoli *Länder*.

Il piano individua poi una serie di obiettivi specifici.

Viene anzitutto presa in considerazione una **tutela rafforzata delle donne migranti**. Sulla base del sondaggio adottato dal

piano d'azione come punto di riferimento, le donne migranti - in particolare quelle provenienti dalla Turchia e dall'Europa dell'Est - sono, infatti, più frequentemente soggette ad atti di violenza (comprese le violenze di natura sessuale e certe forme particolarmente gravi di violenza corporale) rispetto alle donne di nazionalità tedesca. Sono, pertanto, previste per tali donne proposte di aiuto **proattive**, che tengano soprattutto conto delle difficoltà di comprensione della lingua tedesca.

Il documento riserva, inoltre, una particolare attenzione alle **donne con menomazioni sia fisiche che mentali**, una tipologia femminile già presa in considerazione dal primo piano d'azione. Per tali donne, evidentemente meno consapevoli del proprio corpo, della propria sessualità, del diritto alla propria sfera di intimità, e dunque meno informate riguardo alla problematica della violenza sessuale, viene prevista la **predisposizione di materiale informativo apposito**, avente il primario obiettivo di fornire chiarimenti "orientati" con riferimento sia al determinato contesto sociale nel quale si muovono le donne con menomazioni, sia a gruppi specifici nell'ambito di tale contesto.

Un altro obiettivo inserito nel piano è quello di prestare particolare **attenzione ai bambini** e, specificamente, alla "**prevenzione prima possibile",** in quanto i dati di studio analizzati nel documento hanno evidenziato che violenze corporali o sessuali subite nella fanciullezza e nell'adolescenza all'interno delle famiglie d'origine costituiscono fattori di rischio fondamentali.

Viene sottolineata l'importanza della prontezza delle istituzioni mediche ne **rilevare il collegamento tra la violenza subita e le conseguenze fisiche e psichiche riportate**. Non sempre, infatti, secondo il documento, il personale medico

riesce a riconoscere il collegamento tra i sintomi riportati e la violenza subita. Il documento afferma, quindi, che le prestazioni mediche nel settore dovranno essere conformate in modo tale da consentire alle donne vittime di violenza di poter essere sostenute e assistite anche in quest'ottica.

Occorre inoltre, secondo il documento, dotare **giudici e assistenti sociali di maggiori competenze in materia**, in modo da indurre maggiormente le donne che hanno subito violenza a rivolgersi, oltre che alle persone ad esse più vicine, anche a tali soggetti in qualità di ulteriori interlocutori.

Si raccomanda poi di aumentare le richieste di aiuto, puntando in particolare sulla possibilità di chiedere aiuto in maniera **anonima e veloce.**

Il documento esorta, infine, a prendere in maggiore considerazione anche gli autori dei reati con **programmi specifici volti a incidere in positivo sul comportamento degli stessi** e auspica, in tal senso, un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra **Federazione, *Länder* e organizzazioni non governative in materia**.

Regno Unito

1. La normativa vigente e i progetti di legge in corso

Il tema della **violenza di genere** (fenomeno cui nel Regno Unito è fatto corrente riferimento con l'acronimo VAWG, *Violence Against Women and Girls*) ha progressivamente assunto specifica rilevanza nel quadro degli indirizzi della legislazione penale delineatisi nel corso degli ultimi decenni, orientati nel complesso a rafforzare gli strumenti di prevenzione e repres-

sione dei fenomeni di violenza in ambito familiare e nelle relazioni tra i sessi.

Per una compiuta ricostruzione del quadro legislativo è utile richiamare, in primo luogo, il *Sexual Offences Act 2003*, fonte della disciplina generale dei **reati sessuali** e tuttora principale riferimento normativo in materia.

La prima parte della legge, in particolare, contiene disposizioni concernenti gli atti sessuali non consensuali, attraverso un'enumerazione assai minuziosa delle fattispecie di reato e dei casi in cui il consenso deve ritenersi insussistente, e comprendenti, tra gli altri, l'abuso sessuale perpetrato su **minori**, anche nell'ambito familiare o in relazione ai reati commessi da soggetti che, in ragione delle funzioni esercitate, si trovino rispetto al minore in posizione di autorità.

Altre previsioni sono dedicate alla repressione della pornografia, della prostituzione infantile e delle correlate attività criminose; ai fini della tutela apprestata dalla legge, l'età del minore è elevata a 18 anni. La seconda parte contiene misure dirette a tutelare la collettività rispetto ai **crimini di natura sessuale**. L'articolata tipologia di provvedimenti con finalità preventiva e inibitoria, già introdotte dalla precedente legislazione (quali le misure restrittive della libertà personale o di circolazione dei condannati per i reati sessuali, ovvero gli obblighi di notifica relativi ai soggetti considerati pericolosi), è fatta confluire nella figura unitaria del *sexual offences prevention order* (SOPO) provvedimento di natura cautelare e preventiva emesso a carico di soggetti recidivi o pericolosi (dall'8 marzo 2015 sostituito dal *Sexual Harm Prevention Order* – SHPO –, introdotto dallo *Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act* 2014, s. 113e Sch.5).

Per quel che riguarda più specificamente l'aspetto della **violenza domestica**, a distanza di un anno dall'approvazione della legge del 2003 il Parlamento britannico ha approvato il *Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004*, che, emendando in modo significativo il *Family Act 1996*, comprende misure di protezione legale, assistenza e sostegno alle vittime e ai testimoni di atti violenti, commessi in particolare all'interno delle mura domestiche, e aumenta la severità delle pene per renderle più incisive. Tale provvedimento assicura inoltre alle **coppie omosessuali** la medesima tutela riconosciuta alle coppie eterosessuali nei casi di violenza domestica, ed estende altresì l'applicazione dei *non-molestation order* alle coppie non conviventi.

Per completezza merita segnalare che la portata applicativa di queste disposizioni è stata in seguito estesa alle gravi lesioni di cui siano vittime un minore, oppure un adulto affetto da disabilità fisica o psichica (*Domestic Violence, Crime and Victims (Amendment) Act 2012*). Il tema della violenza domestica, inoltre, è oggetto di un'intera sezione del *Crime and Security Act 2010* (ss. 24-33). In questo caso, la legge attribuisce all'autorità giudiziaria il potere di adottare provvedimenti di **tutela della vittima** di duplice tipo: a) misure da adottarsi in via di urgenza dopo la violenza subita, qualora non sussistano elementi probatori sufficienti a incriminare l'aggressore (*Domestic Violence Protection Order*); b) atti di diffida diretti dalla polizia all'autore della violenza, per inibirgli di contattare la vittima e di frequentarne i luoghi di residenza o di attività (*Domestic Violence Protection Notice*; entrambi i provvedimenti sono illustrati nella guida predisposta nel 2016 dallo *Home Office*).

Inoltre, all'interno del *Protection of Freedoms Act 2012*, sono stati inseriti due articoli (ss. 111-112) che, innovando la

vigente normativa in materia di **atti persecutori** (costituita dal *Protection from Harassment Act 1997*), introducono nell'ordinamento britannico il reato di stalking, considerato come un ulteriore stadio del reato di molestia, caratterizzato dall'elemento della continuatività e dalla messa in atto di una serie di comportamenti mediante i quali sia realizzata una vera e propria persecuzione della vittima.

Infine, nel 2013, ad esito di una pubblica consultazione e con atto ministeriale (in mancanza di un'espressa nozione legislativa o di *common law*), è stata ampliata la stessa definizione di "*domestic violence*", al fine di includere tra i soggetti tutelati le **ragazze di 16 e 17 anni** e di fornire la necessaria tutela nei casi di violenza denunciati. A seguito di tale aggiornamento, costituisce atto di violenza domestica (*domestic abuse*) "*Any incident or pattern of incidents of controlling, coercive, threatening behaviour, violence or abuse between those aged 16 or over who are, or have been, intimate partners or family members regardless of gender or sexuality. The abuse can encompass, but is not limited to: psychological, physical, sexual, financial, or emotional*".

A completamento del quadro normativo vigente nel Regno Unito è altresì da richiamare, nell'anno corrente, la ratifica della **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** (aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio 2011), mediante il *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Ratification of Convention) Act 2017*. Sul versante delle competenze devolute alle **autonomie territoriali** del Regno Unito possono invece segnalarsi, per il **Galles**, il *Violence Against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Act 2015*, e per la **Scozia** l'*Abusive Behaviour and Sexxual harm (Scotland) Act 2016*.

Devono altresì segnalarsi la proposta di nuove **linee-guida** messa a punto, dopo una consultazione pubblica, dal *Sentencing Council* (organo preposto alla formulazione di indirizzi generali per l'esercizio dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria) in materia di violenza domestica. Tali linee-guida sono attualmente all'esame del *Justice Committee* della *House of Commons*, che ad esse ha dedicato la seconda relazione della corrente sessione parlamentare, pubblicata il 17 ottobre 2017: *Draft Sentencing Council guidelines on intimidatory offences and domestic abuse*). Nella sua relazione, la commissione parlamentare si prendono in esame le proposte del *Sentencing Council* di adottare, per un verso, una definizione generale e onnicomprensiva (*overarching principle*) degli abusi domestici, e, per altro verso di aggiornare la nozione dei reati di violenza privata costituiti da atti di intimidazione (*intimidatory offences*). Questa categoria, in particolare, include le molestie (*harassment*) e lo *stalking*, anche su base razziale e religiosa; ma anche la diffusione di immagini a carattere sessuale a scopo di ritorsione (fenomeno del cosiddetto "*revenge porn*"), le condotte coercitive all'interno di una relazione intima o familiare, e le minacce di morte.

Il progetto di **linee-guida**, a questo riguardo, propone che le violenze di cui si tratta vengano considerate dall'autorità giudiziaria come indice di **gravità del reato**, che in ragione delle sue caratteristiche e della violazione di un patto di fiducia che questo implica, deve essere punito più severamente di atti analoghi commessi in contesti differenti. Inoltre, è prospettata dalle linee-guida l'opportunità di una valutazione giudiziaria di tali atti idonea ad applicarne la sanzione avendo riguardo alla diversità delle relazioni personali e alla condizione di **vulnerabilità della vittima** indipendentemente dal genere.

Le **linee evolutive** della legislazione rilevante in materia di violenza di genere sono tracciate da alcuni **progetti di legge** attualmente all'esame del Parlamento oppure contemplati dal programma del Governo in carica. Oltre allo *Stalking Protection Bill 2017-19*, di iniziativa parlamentare (secondo la *ballot procedure*) e non ancora pubblicato, deve considerarsi l'imminente presentazione del *Domestic Violence and Abuse Bill*, le cui previsioni (come annunciate nel *Queen's Speech* del 21 giugno 2017) istituiscono un'**autorità settoriale di vigilanza** (*Domestic Violence and Abuse Commissioner*), muniscono di base legislativa la definizione di violenza domestica, consolidano la disciplina delle misure di protezione delle vittime e introducono aggravanti per la violenza domestica concernenteminori.

Un'aggiornata analisi del fenomeno, nei suoi aspetti normativi e statistici, è fornita dalla nota di documentazione della Biblioteca della Camera dei Comuni, *Domestic Violence in England and Wales* (*Briefing Paper n. 6337, 21 June 2017*).

2. I Piani d'azione del Governo

In relazione alle politiche governative in materia di contrasto dei fenomeni di violenza contro le donne, di competenza del Ministero dell'Interno e dell'apposito Sottosegretariato (*Parliamentary Under Secretary of State(Minister for Preventing Abuse, Exploitation and Crime*)), possono specialmente segnalarsi, per gli anni più recenti, il **rapporto** presentato l'8 marzo 2015 dal Ministro dell'Interno (l'attuale Primo Ministro Theresa May), concernente lo stato di attuazione dei piani di azione adottati nei precedenti anni (*A Call to End Violence Against Women and Girls. Progress Report 2010-2015*); ed il **piano strategico nazionale per il periodo 2016-2020**, presen-

tato al Parlamento nel marzo 2016 (*Ending Violence Against Women and Girls*).

Con il primo documento il Governo ha tracciato un **bilancio delle iniziative** contemplate dal Piano d'azione del marzo 2012 (primo aggiornamento dell'iniziale piano del marzo 2011).

Tra le misure realizzate si annoverano lo stanziamento di circa 1,2 milioni di sterline per il periodo 2012-2015 per l'accesso all'**assistenza specialistica** a favore delle vittime di violenza sessuale, in particolare nelle maggiori aree urbane; l'attuazione del **programma pilota** "***Ugly Mugs***" (clienti pericolosi) per difendere le prostitute dalle aggressioni di clienti violenti e offensivi; la previsione legislativa del "**matrimonio forzato**" come nuova figura di reato; l'introduzione dell'obbligo di dichiarare, nell'ambito delle relazioni di coppia, **precedenti condanne** riportate per atti di violenza domestica; la pubblicazione e diffusione di opuscoli sulla mutilazione genitale femminile, in cui ne siano indicati il divieto legislativo e le conseguenze penali; le campagne informative rivolte ai minori per prevenire il rischio in cui possono incorrere di divenire autori o vittime di atti di violenza sessuale; le iniziative di formazione delle forze di polizia per elevare l'efficacia della loro azione con riguardo agli atti di violenza sessuale su persone in condizioni di vulnerabilità.

Il secondo documento, concernente il **piano strategico**, riporta in premessa i dati relativi alla **diminuzione dei casi di violenza denunciati** a fronte di un significativo **incremento**, nel biennio 2014-2015, **della repressione penale** dei relativi reati; successivamente richiama gli elevati costi determinati dalla violenza di genere, sia sociali (per i fenomeni di disagio sociale e di devianza che possono a loro volta derivare dalle violenze subite), sia economici (questi ultimi stimati nell'ordine di circa

16 miliardi di sterline l'anno, riferiti complessivamente all'onere finanziario pubblico per l'assistenza alle vittime e alle loro diminuite entrate in conseguenza degli abusi subiti).

Le linee di azione individuate nel piano strategico, in continuità con le precedenti iniziative, riguardano una pluralità di aspetti. Tra questi, si evidenziano la **prevenzione**, da perseguire attraverso **campagne educative nelle scuole** con il coinvolgimento del personale docente, al fine di agevolare un cambiamento culturale tra i più giovani; l'adeguatezza dei **servizi sociali** prestati alle vittime di abusi, da perseguire conformando le prassi amministrative e i moduli operativi agli obiettivi a tale scopo individuati dal Governo (nel *National Statement of Expectations – NSE* pubblicato nel dicembre 2016), e attraverso l'efficiente concertazione (*partnership working*) tra le amministrazioni dei diversi livelli territoriali.

In relazione a queste finalità del piano strategico e a supporto dei compiti basilari da assolvere per la sua attuazione, il Governo ha disposto un finanziamento di **80 milioni di sterline per il quinquennio interessato**. Questa dotazione, nelle previsioni del Governo, si aggiunge all'erogazione stimata nell'ordine di 15 milioni di sterline l'anno a sostegno delle organizzazioni di assistenza alle donne, con copertura finanziaria tratta dall'imposta sul valore aggiunto applicata ai prodotti sanitari (restano salvi i finanziamenti già previsti per gli altri programmi assistenziali, i cui obiettivi intersecano la tutela delle donne nell'ambito familiare, ad esempio il *Troubled Families Programme* per il quale si prevedono stanziamenti nella misura di 720 milioni di sterline fino al 2020).

Peraltro, le finalità del piano strategico sono riferite alla violenza di genere senza escludere gli analoghi fenomeni alimentati dall'odio verso le **minoranze e i soggetti vulnerabili**,

con riferimento all'origine etnica, all'immigrazione, all'orientamento sessuale, alle condizioni di disabilità, alle forme di sfruttamento delle persone.

Sotto il profilo della **repressione penale**, il piano strategico annuncia l'**introduzione del reato di *domestic abuse***, destinata a colmare una lacuna della legislazione penale attraverso la diretta sanzione della condotta vietata (consistente nel "*coercive and controlling behaviour*" subito dalla vittima in ambito familiare). Inoltre, la previsione della nuova figura di reato è considerata idonea ad agevolare il mutamento culturale del sistema giudiziario necessario affinché possano essere riconosciuti di rilevanza penale e perseguiti i comportamenti violenti e di abuso, senza limitarsi alla considerazione di singoli episodi.

Con riguardo a taluni strumenti di intervento, può segnalarsi il rilievo assegnato a **dispositivi tecnologici** idonei alla raccolta e al trattamento di dati, all'acquisizione di elementi probatori, al tracciamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale. A questo riguardo, il piano strategico prefigura il più ampio ricorso a strumenti che possano agevolare una più accurata e tempestiva individuazione dei soggetti violenti, come le micro- telecamere (*body-worn cameras*) o la sorveglianza mediante geolocalizzazione.

Spagna

1. La normativa vigente

Un atto fondamentale in materia è rappresentato dalla ***Ley Orgánica 1/2004***, *de 28 de diciembre, de medidas de pro-*

tección integral contra la violencia de género. Prima di essa, nell'ordinamento giuridico spagnolo la violenza domestica sulla donna era disciplinata in modo piuttosto frammentato, in quanto i provvedimenti applicabili nei diversi ambiti (penale, civile, educativo, sociale) rappresentavano più singole risposte a raccomandazioni di organismi internazionali che interventi normativi volti a disciplinare in maniera organica le problematiche connesse a tale tipo di violenza. La legge del 2004 ha affrontato, invece, il fenomeno nella sua interezza, sia in termini di prevenzione e assistenza, sia di repressione e sanzione.

Il provvedimento parte dall'assunto che i poteri pubblici non possono ignorare una violenza, troppo spesso relegata all'ambito privato, che si configura, invece, come una grave violazione dei diritti fondamentali della persona solennemente sanciti dalla Costituzione spagnola. La Costituzione, d'altra parte, oltre a garantire il diritto alla vita e all'integrità fisica e morale (art. 15), obbliga i poteri pubblici ad adottare tutte le misure idonee a rendere effettivamente fruibili i diritti della persona, rimuovendo gli ostacoli e le difficoltà che possono pregiudicarne il pieno godimento (art. 9.2).

I comportamenti sanzionati riguardano **tanto la violenza fisica quanto quella psicologica**, includendo qualsiasi tipo di aggressione sessuale e di minaccia, fino alla privazione arbitraria della libertà, esercitata dal marito o da altre figure maschili anche se non conviventi.

Nel titolo I della legge[9] sono individuate le misure di sensibilizzazione e di intervento in ambito educativo, pubblicitario e sanitario. Il Governo deve predisporre un **piano di sensibilizzazione e prevenzione della violenza domestica**, costantemente

9 La legge si compone di 72 articoli suddivisi in un titolo preliminare e in cinque titoli.

monitorato da una commissione composta da rappresentanti delle vittime, esponenti delle istituzioni ed esperti nel trattamento di tali problematiche.

Il sistema educativo spagnolo, nei diversi livelli di istruzione, deve mirare a sviluppare la capacità di comporre pacificamente i conflitti e il rispetto dell'eguaglianza tra uomini e donne. A tal fine nei Consigli scolastici (*Consejos Escolares*) viene coinvolto personale specializzato in grado di suggerire e sviluppare idonee misure educative. Di tali consigli fa parte anche un rappresentante dell'**Istituto della Donna e per le Pari Opportunità** (*Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades*), struttura incardinata presso il Ministero della sanità, dei servizi sociali e dell'uguaglianza (*Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*)[10].

Anche la pubblicità, in tutte le sue forme di espressione, deve rispettare il principio della dignità della donna. È, infatti, considerato illecito qualunque utilizzo dell'immagine femminile possa essere percepito come offensivo o vessatorio nei confronti della donna.

Il titolo II concerne i **diritti delle donne vittime della violenza domestica**. In particolare a tutte le donne, a prescindere dalla loro origine, dal loro credo religioso o da qualsiasi altra condizione personale o sociale, si riconosce il diritto all'assistenza sociale integrale e all'assistenza giuridica.

L'assistenza sociale integrale è garantita dalle Comunità autonome attraverso servizi a carattere permanente, urgente e multidisciplinare (assistenza psicologica, appoggio educativo all'unità familiare, sostegno alla formazione e all'inserimento professionale). A questi servizi hanno accesso anche i minori

10 Si vedano anche, sul sito del Ministero della sanità, servizi sociali e uguaglianza, le risorse disponibili in materia di *Violencia de Género y Trata de Mujeres*

che vivono nel nucleo familiare delle donne vittime della violenza. Al fine di sostenere l'avvio di tali servizi esiste un Fondo a cui possono fare ricorso le Comunità autonome, secondo criteri stabiliti nelle rispettive conferenze settoriali.

L'assistenza giuridica ha carattere gratuito per le donne, assicurando l'esercizio del diritto alla difesa nei diversi gradi di giudizio. Il medesimo diritto è riconosciuto ai superstiti, in caso di morte della vittima. Per le donne lavoratrici, appartenenti sia al settore pubblico che a quello privato, si prevedono ulteriori forme di tutela, quali la riduzione dell'orario di lavoro e la mobilità geografica o la sospensione del rapporto di lavoro con conservazione del posto. Le imprese che stipulano contratti interinali, per sostituire lavoratrici che abbiano sospeso il loro rapporto di lavoro, hanno diritto alla detrazione del 100% dei contributi assicurativi relativi a tutto il periodo di sostituzione.

A fronte della presumibile difficoltà ad ottenere un nuovo impiego, le donne con un reddito mensile inferiore al 75% del salario minimo interprofessionale possono fruire di un contributo pari a 6 mensilità del sussidio di disoccupazione. Tale contributo è raddoppiato se la vittima presenta un'invalidità pari o superiore al 33%. Se la donna ha carichi familiari, la soglia di età per ottenere tale contributo può ridursi a 50 anni e l'entità del contributo può essere aumentata fino a 18 mensilità del sussidio di disoccupazione.

Le donne vittime di violenza familiare hanno anche la precedenza assoluta nell'assegnazione di alloggi pubblici.

Il titolo III concerne la **tutela istituzionale** perseguita attraverso due organi amministrativi: la Delegazione del Governo per la violenza di genere (*Delegación del Gobierno para la*

Violencia de Género)[11] e l'Osservatorio statale della violenza sulla donna (*Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*)[12], entrambi incardinati presso il Ministero della sanità, dei servizi sociali e dell'uguaglianza. Il primo ha funzioni di natura propositiva e di iniziativa nei confronti del Governo, il secondo compiti di monitoraggio dei dati relativi alla violenza domestica.

Nel titolo IV si dispone la modifica di alcuni articoli del **codice penale**. In particolare, le lesioni fisiche o psichiche sulle donne esercitate da persone legate ad esse da relazioni affettive, anche se non conviventi, sono punite con la **reclusione da 2 a 5 anni** (art. 148 del codice penale). I maltrattamenti, invece, sono puniti con la **reclusione da 6 mesi a 1 anno** oppure con lo svolgimento di lavori a beneficio della comunità da 31 a 80 giorni e, in ogni caso, con la privazione del diritto al porto d'armi da 1 a 3 anni, così come, qualora il giudice lo ritenga adeguato all'interesse del minore (o persona con disabilità che necessita di una protezione speciale), con l'inabilitazione all'esercizio di patria potestà, tutela, curatela, custodia o accoglimento fino a un massimo di 5 anni (art. 153 del codice penale). Le minacce, anche se lievi, sono sanzionate con la **reclusione da 6 mesi a 1 anno** e, se effettuate con armi, con la **reclusione da 3 mesi a 1 anno** (art. 171 del codice penale).

Il titolo V concerne la **tutela giudiziaria**. Dal punto di vista territoriale ogni distretto giudiziario deve avere uno o più "Giudici per la violenza sulla donna" (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*). Tali giudici sono responsabili dell'istruttoria processuale penale, dell'adozione delle misure di protezione in favore delle vittime e delle cause civili collegate a tali processi, come ad esempio la separazione, il divorzio e la filia-

11 La Delegazione è disciplinata dall'art. 3 del *Real Decreto 485/2017*.

12 L'Osservatorio è disciplinato dal *Real Decreto 253/2006*.

zione. In tal modo i profili penali e civilistici sono oggetto di trattamento processuale, almeno in prima istanza, innanzi al medesimo giudice. Il giudice competente, d'ufficio o su istanza di parte (della vittima, dei figli, del pubblico ministero), deve pronunciarsi sull'adozione delle misure cautelari e sui relativi termini temporali.

La legge ha previsto, inoltre, la figura del **Pubblico ministero contro la violenza sulla donna** (*Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer*), responsabile della supervisione e del coordinamento dell'attività del Pubblico ministero in tali tipi di processi e della creazione in ogni Tribunale superiore di giustizia di una **sezione specializzata sulla violenza domestica**.

Particolarmente significative risultano alcune modifiche alla legge introdotte nel 2015 (*Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Disposición final sexta*), che hanno consentito di riconoscere ad ogni donna vittima di violenza sessuale l'**assistenza giuridica gratuita** in tutti i processi giudiziari e amministrativi derivanti dalla condizione di vittima, indipendentemente dalle risorse economiche a disposizione; inoltre, al fine di migliorare il sostegno e l'informazione che ricevono le vittime, si ha diritto all'assistenza giuridica gratuita sin dal momento immediatamente precedente alla presentazione della denuncia.

Oltre alla legislazione statale, si tenga presente che ad oggi quasi tutte le **Comunità autonome** (16 su 17) hanno approvato una normativa sulla violenza di genere. Mancano all'appello i soli Paesi Baschi, sebbene sembri imminente anche in questa Comunità la presentazione di un progetto di legge in materia[13].

Ecco le leggi finora approvate nelle singole Comunità:

13 Eva Domaika, *Por una ley vasca de víctimas de la violencia contra la mujer*, 5 ottobre 2017.

Andalusia: *Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género*;

Aragona: *Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón*;

Asturie: *Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género*;

Cantabria: *Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas*; ***Castiglia e Leon***: *Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León*;

Castiglia-La Mancia: *Ley 5/2001, del 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección de las mujeres maltratadas*;

Catalogna: *Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista*;

Comunità di Madrid: *Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid*;

Comunità Valenciana: *Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana*;

Estremadura: *Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura*;

Galizia: *Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género*;

Isole Baleari: *Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres*;

Isole Canarie: *Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género*;

La Rioja: *Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja*;

Navarra: *Ley Foral 14/2015, de 10 de avril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres*;

Regione di Murcia: *Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región deMurcia.*

2. I Piani d'azione del Governo

Diversi sono stati i piani e programmi in materia di violenza di genere adottati negli ultimi anni.

Il *Plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género*(2007-2008) ha stabilito un quadro comune di interventi in materia di sensibilizzazione e di prevenzione della violenza di genere. Esso ha posto due obiettivi strategici: migliorare la risposta di fronte alla violenza di genere e conseguire un cambiamento nel modello di relazione sociale. Il piano ha individuato sette assi tematici di intervento: giustizia, sicurezza, sanità, servizi sociali, informazione, istruzione, comunicazione.

Il *Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante* (2009-2012) ha posto l'obiettivo di creare le condizioni adeguate per affrontare il problema della violenza di genere tenendo in considerazione le circostanze specifiche della popolazione straniera residente in Spagna, con l'obiettivo di migliorare l'attenzione e la prevenzione in materia nel quadro di una prospettiva globale.

La *Propuesta común para la mejora de la coordinación institucional y lapuesta en marcha de un plan personalizado de atención a las víctimas deviolencia de género*(2013) ha identificato alcuni interventi prioritari in materia di coordinamento istituzionale, risorse e servizi, sistemi di informazione condivisi, valutazione periodica delle situazioni delle donne e dei figli vittime della violenza, coordinamento con i sistemi di informazione, risorse e servizi delle amministrazioni e istituzioni nel campo della violenza di genere.

La ***Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violenciacontra la Mujer 2013-2016*** si pone come strumento indispensabile dell'intervento dei pubblici poteri per eliminare la violenza subita dalle donne. La strategia, che rappresenta uno degli assi portanti della politica del Governo in materia, consiste nell'implementazione, in maniera coordinata, di mezzi materiali e umani per combattere ed e radicare il fenomeno della violenza sulle donne. Le politiche di uguaglianza e lotta alla discriminazione devono costituire la base fondamentale per contribuire al mutamento del modello culturale, all'eliminazione degli stereotipi e allo sviluppo sociale. In quest'ottica appare imprescindibile innestare le capacità delle donne nel tessuto produttivo del paese ed equilibrare il bilanciamento delle responsabilità di uomini e donne nelle sfere pubbliche e private. In tal senso debbono essere adottate misure per conseguire l'uguaglianza in ambito lavorativo, combattendo la

discriminazione salariale, favorendo l'incremento dell'occupazione delle donne in situazione di vulnerabilità, o a rischio di esclusione sociale e lavorativa, e approvando programmi per sostenere l'imprenditoria femminile e l'autoimpiego. Le politiche di uguaglianza costituiscono la base della piramide sulla quale inserire gli interventi volti a porre termine alla violenza sulla donna. La Strategia nazionale, da un lato, unifica in un medesimo documento, in maniera coerente e concertata, le diverse misure (oltre 200) che permettano di fare progressi nell'eliminazione della violenza di genere, dall'altro risponde all'obbligo del Governo di adottare un piano nazionale di sensibilizzazione e prevenzione. Essa include altresì azioni che cercano di dare una risposta adeguata, in termini di assistenza, protezione e sostegno, alle donne vittime di violenza, raggiungendo la massima personalizzazione, prestando attenzione ai minori e alle donne particolarmente vulnerabili, migliorando la formazione degli operatori, aumentando la valutazione delle politiche pubbliche e la conoscenza in materia di violenza contro la donna, rendendo visibili le distinte forme di violenza e valorizzando il lavoro in rete. La Strategia rappresenta pertanto il compromesso dei poteri pubblici nel processo di eradicazione della violenza contro le donne, unificando in un unico documento oltre duecento interventi e dando compimento a quanto previsto dall'ordinamento giuridico. La Strategia poggia, infine, sulla convinzione che una società basata sull'uguaglianza tra uomini e donne, rispettosa dei diritti umani e libera dalla violenza contro le donne, sia un'esigenza democratica oltre che un risultato possibile.

Da ultimo, si segnala il ***Plan Integral de Lucha contra la trata demujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018***, approvato dal Consiglio dei ministri nel settembre 2015. Esso contiene sia aspetti fondamentali per lo sviluppo di una poli-

tica efficace nella lotta al traffico a fini di sfruttamento sessuale, sia misure contenute in un piano d'azione integrale, che coinvolge una molteplicità di soggetti pubblici e privati, assicurando un approccio multidisciplinare e di genere e promuovendo la comunicazione e il coordinamento. Obiettivo centrale e dichiarato del Piano è la promozione dei diritti umani e, in particolare, la protezione delle vittime.

3. Il Patto di Stato sulla violenza di genere

Il **28 luglio 2017** la Commissione per l'uguaglianza (*Comisión de Igualdad*)[14]del Congresso dei deputati ha approvato la relazione (*informe*) presentata dalla **Sottocommissione per un Patto di Stato in materia di violenza di genere** (*Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género*)[15], con 29 voti a favore e 7 astensioni.

La Sottocommissione ha elaborato una relazione per fare il punto sulla lotta contro la violenza di genere e analizzare i problemi che ne impediscono la totale eradicazione. In essa sono proposti vari interventi per i prossimi anni, tra cui alcune riforme per dare concreta attuazione alle raccomandazioni formulate in materia dagli organismi internazionali, che dovrebbero far parte di un futuro **Patto** da sottoscrivere tra il Governo, le Comunità e Città autonome e la Federazione spagnola di municipi e province.

Tra i principali settori di intervento si segnalano:

1. **Rottura del silenzio: sensibilizzazione e prevenzione**. Tale settore comprende: misure riguardanti campagne di educazione, sensibilizzazione e informazione, atten-

14 La Commissione per l'uguaglianza è una Commissione permanente legislativa del Congresso dei deputati.

15 La Sottocommissione è stata istituita nel dicembre 2016 e ha tenuto 43 sedute.

zione ai settori vulnerabili, attività connesse con i media; lotta contro l'apologia della violenza di genere negli eventi sportivi; campagne istituzionali sul posto di lavoro, in collaborazione con i sindacati, i datori di lavoro e le imprese; formazione per la diagnosi precoce nei centri sanitari;

2. **Miglioramento della risposta istituzionale: coordinamento e lavoro in rete**. Questa sezione include: promuovere un accordo internazionale; dare rilevanza nelle strutture istituzionali alle politiche contro la violenza di genere; agire negli ambiti del lavoro, della sicurezza e della giustizia;

3. **Perfezionamento dell'assistenza e della protezione delle vittime**. Tra gli aspetti inclusi in questa sezione: adeguatezza e dotazione dei tribunali competenti per i reati di violenza contro le donne; coordinamento degli ordini di protezione e altre azioni in materia di giustizia; azioni della polizia per migliorare l'assistenza, garantire i protocolli e rendere più efficiente il sistema di sorveglianza elettronica; iniziative legate al lavoro, come un piano di inserimento nel mercato del lavoro e la creazione di quote di riserva;

4. **Intensificazione dell'assistenza e della protezione dei minori**. Tra le misure proposte in questo settore: garantire una prestazione a favore di tutti i minori rimasti orfani a causa della violenza di genere; studiare la situazione dei minori per quanto concerne la custodia e il regime delle visite; proibire la visita al padre in carcere per violenza di genere; rafforzare l'assistenza ai figli delle vittime decedute; istituire un sistema di attenzione pedagogica ed educativa;

5. **Promozione di una formazione che garantisca una migliore risposta assistenziale**. Tra le proposte: formazione specializzata per i professionisti dei mezzi di comunicazione, dell'amministrazione della giustizia, dei Corpi di sicurezza statali e per coloro che si occupano in qualsiasi campo delle vittime della violenza di genere; diffusione del manuale comunitario delle buone pratiche per combattere la violenza contro le donne;

6. **Monitoraggio statistico**. Tra le proposte: stabilire un obbligo legale di fornire ed ottenere statistiche dettagliate, con frequenza stabilita; promuovere l'inclusione di indicatori specifici per calcolare il numero di bambini e disabili vittime della violenza di genere; richiedere al Consiglio generale del potere giudiziario l'istituzione di un'unità specifica per valutare i dati dei tribunali competenti per i reati di violenza contro le donne;

7. **Raccomandazioni alle Comunità autonome, agli enti locali e alle associazioni**. Tra le proposte: invitare il Governo a farsi promotore in ambito UE di un patto sui mezzi di comunicazione e la violenza di genere; migliorare l'adattamento progressivo delle risorse di assistenza e cura per le donne con diversità funzionale/disabilità;

8. **Attenzione verso altre forme di violenza contro le donne**. Tra le proposte: introdurre moduli trasversali sulla violenza sessuale in contenuti di formazione per le imprese e le amministrazioni; creare un tavolo di coordinamento statale che coinvolga tutti gli attori; approvare programmi di prevenzione nell'educazione all'infanzia; promuovere la ricerca; promuovere un approccio globale e multidisciplinare in relazione al traffico di esseri umani; rafforzare il perseguimento del reato di tratta di

esseri umani; acquisire la consapevolezza di dover fronteggiare la domanda di prostituzione.

Con il Patto il Congresso chiede **adeguate risorse finanziarie** per la corretta attuazione di tali politiche. Propone che il bilancio 2018della Delegazione del Governo per la violenza di genere aumenti del 20% e di un ulteriore 15% annuo dal 2019 al 2022. Inoltre, il bilancio generale dello Stato dovrebbe assegnare ai comuni un aumento annuale di 20 milioni di euro nei prossimi cinque esercizi finanziari e alle Comunità autonome 100 milioni di euro in più all'anno per lo sviluppo o l'espansione delle misure incluse nel Patto.

L'impegno economico globale per lo sviluppo del Patto implica un aumento di 1 miliardo di euro nei prossimi cinque anni, suddivisi in 100 milioni di euro per gli enti locali, 500 alle Comunità autonome e altri 400 di competenza statale contro la violenza di genere all'interno del bilancio generale dello Stato.

Infine, per il monitoraggio del Patto viene proposto un **Comitato permanente non legislativo nel Congresso**, a cui la Delegazione del Governo dovrebbe inviare relazioni annuali sull'attuazione e lo sviluppo del Piano nazionale di sensibilizzazione e prevenzione, istituendo dei meccanismi per monitorare e valutare gli stanziamenti di bilancio dedicati alle politiche del Patto.

Il **28 settembre 2017** il Congresso dei deputati ha approvato l'accordo per un Patto di Stato in materia di violenza di genere, ratificando la relazione della Commissione per l'uguaglianza. La relazione è stata approvata con 268 voti favorevoli e 65 astensioni[16].

16 L'Aula del Congresso ha altresì approvato alcuni ordini del giorno (*votos particulares*) presentati, in particolare uno volto ad ampliare le risorse materiali e umane delle amministrazioni e delle università per affrontare le situazioni di violenza di genere. Sono state

Il testo, dopo l'approvazione dell'Aula, è stato inviato al Governo che, entro due mesi, lo sottoporrà ai rappresentanti delle Comunità autonome, dei comuni, dei partiti politici, dell'amministrazione della giustizia e delle associazioni sindacali, imprenditoriali e civili.

Si tenga, peraltro, presente che anche il **Senato** spagnolo ha approvato un documento simile, mediante il Gruppo di studio per l'elaborazione di strategie contro la violenza di genere (*Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género*), costituita presso la Commissione per l'uguaglianza (*Comisión de Igualdad*), che ha tenuto i suoi lavori dal gennaio al settembre 2017.

La relazione del Gruppo è stata approvata dalla Commissione il 28 luglio 2017 e dall'Aula del Senato il 12 settembre, senza apportarvi modifiche (v. approvazione dell'Aula). Per quanto riguarda il finanziamento, l'accordo del Senato propone lo stesso stanziamento in cinque anni della Sottocommissione del Congresso.

La relazione propone che le dichiarazioni delle vittime nel processo possano essere sostituite da registrazioni video della testimonianza durante l'inchiesta. Inoltre, si richiede un piano d'azione per aumentare la consapevolezza della violenza sessuale e si propone un'inchiesta statistica che permetta la raccolta di dati affidabili.

In linea con l'estensione del concetto di vittima di violenza di genere, il documento propone di rivedere la normativa sulle violenze sessuali e contro il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Il testo suggerisce anche di considerare le **madri di bambini uccisi dal padre** come vittime di violenza

inoltre prese in considerazione una serie di misure inerenti le molestie sessuali, nonché la considerazione dei "matrimoni forzati" come forma di violenza.

di genere e di dare accesso prioritario agli alloggi popolari per le persone che hanno la tutela o l'affidamento dei bambini orfani a causa di questo crimine.

Per controllare il rispetto del Patto si propone una Commissione parlamentare mista Congresso-Senato.

Stati Uniti d'America

1. La normativa federale

Negli Stati Uniti, la **legislazione federale** contempla il *Violence Against Women Act* (noto anche con l'acronimo **VAWA 1994**) originariamente introdotto (parte del *Violent Crime Control and Law Enforcement Act 1994*) e aggiornato mediante successivi interventi legislativi.

La **legge del 1994** deriva dal progetto presentato dal Senatore Biden a conclusione di un'indagine svolta dal ***Judiciary Committee*** del Senato sulle cause e le conseguenze della violenza contro le donne. L'approvazione della legge rappresenta il punto di approdo di un animato dibattito politico svoltosi negli anni precedenti, nonché di iniziative e programmi (statali e federali) adottati a tutela delle donne vittime di violenze. Lo stesso Senatore Biden, nell'introdurre il **rapporto** preparato nel 1993 per i membri di maggioranza della Commissione del Senato (*Violence Against Women - The Response to Rape: Detours on the Road to Equal Justice*), affermò che "attraverso questo processo, mi sono convinto che la violenza contro le donne riflette un fallimento morale collettivo della nazione", e che "non possiamo sperare di cambiare il corso di questa violenza se – e finché – non si ottenga un consenso nazionale

tanto ampio quanto la nostra profonda e pubblica indignazione".

Le disposizioni della legge del 1994, in particolare:

- perseguono una **reazione coordinata** dell'autorità giudiziaria e dei servizi sociali alla violenza domestica, ai reati sessuali e allo *stalking* ("*coordinated community response*"), incoraggiando gli organi di giurisdizione a condividere le informazioni e le rispettive esperienze, e ad esercitare le loro attribuzioni in modo da contrapporre una risposta uniforme a tali fenomeni criminosi;
- inaspriscono le **sanzioni** per i reati sessuali, prevedendo inoltre tutele processuali per le vittime affinché i loro eventuali comportamenti precedenti non siano strumentalizzati nell'ambito dei processi per violenze sessuali;
- prevedono la **collaborazione interstatale** ai fini dell'applicazione di ordinanze di tutela delle donne emesse dall'autorità giudiziaria di uno Stato (cosiddette *full faith and credit provisions*);
- dispongono specifiche tutele per le **donne immigrate**, affinché le norme in materia di immigrazione non vengano utilizzate nei loro confronti per indurle a non denunciare le violenze subite e a rinunciare alla richiesta di aiuto alle autorità;
- prevedono tutele processuali per le vittime di **violenza di genere**, consentendo ad esse di denunciare i colpevoli dinanzi alle corti federali. La relativa disposizione, avversata soprattutto da quanti ritenevano che le corti federali sarebbero state investite da un elevato contenzioso in materia di rapporti endofamiliari, nel 2000

è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, in quanto eccedente il *Congressional power* come delimitato dalla Costituzione (caso *United States v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000);

- incentivano i legislatori statali a prevedere l'applicabilità di misure restrittive della libertà personale agli autori di violenze domestiche, condizionando l'erogazione dei finanziamenti federali all'adozione da parte loro di indirizzi conformi (*pro-arrest programs and policies*).

Una più limitata - ma significativa - innovazione normativa si è avuta nel 1996 con il *Domestic Violence Offender Gun Ban*(-modifica del *Federal Gun Control Act* 1968) che vieta il **possesso e la detenzione di armi** da parte di soggetti precedentemente condannati per atti di violenza domestica oppure sottoposti a misure restrittive per i correlati comportamenti.

Al VAWA del 1994 ha fatto seguito l'adozione, durante la presidenza Clinton, del **VAWA 2000** (contenuto nel *Victim of Trafficking and Violence Protection Act 2000* di cui costituisce la *Division B*). La **legge del 2000**, tra l'altro, senza limitarsi al contrasto della violenza domestica, ma in una prospettiva più ampia del fenomeno:

rinnova l'autorizzazione di **programmi federali** e ne istituisce di nuovi, al fine di assicurare l'accesso delle vittime all'assistenza legale, formare il personale delle forze di polizia e dell'amministrazione della giustizia, potenziare i servizi di assistenza alle vittime;

promuove, a questo riguardo, la collaborazione tra gli Stati della Federazione e rafforza, inoltre, la tutela nei confronti dei **soggetti vulnerabili**, quali gli immigrati, i disabili, gli anziani;

sanziona, in particolare, la cosiddetta ***dating violence***, ossia la condotta aggressiva e violenta (fisica, verbale, emotiva, sessuale) posta in essere nell'ambito di relazioni sentimentali;

abilita le vittime di violenza domestica che trovano riparo in uno Stato diverso da quello di residenza, ad ottenere in tale Stato il rilascio di **misure di tutela** (*custody orders*) senza doversi rivolgere alla propria giurisdizione di origine; per altro verso, sono previste restrizioni alla circolazione dei soggetti da cui la vittima sia perseguitata (*interstate travelling ban*);

in relazione allo *stalking*, include tra le figure di reato il ***cyberstalking***, perpetrato mediante mezzi di comunicazione elettronica e perseguibile nella dimensione interstatale.

Dopo il rinnovo dei programmi federali effettuato nel **2005** durante la presidenza Bush (con il *Violence Against Women and Department of Justice Reauthorization Act 2005*), e la loro temporanea sospensione nel 2011, è da ultimo intervenuto l'aggiornamento del testo legislativo disposto, nel solco dei precedenti, con il *Violence Against Women Act* del **2013** durante la presidenza Obama.

2. I Piani d'azione del Governo

Nell'ambito del *Department of Justice* opera l'*Office on Violence Against Women (OVW)*, istituito nel 1995 con compiti di amministrazione dei molteplici **programmi federali** avviati in materia di violenza contro le donne. Tali programmi sono tipizzati dalla legge oppure sono definiti dallo stesso OVW su base discrezionale.

I programmi del **primo tipo** hanno struttura corrispondente a **quattro fondamentali tipologie**, rivolte a determinati soggetti istituzionali o concernenti particolari fenomeni criminosi:

Services, Training, Officers, Prosecutors (STOP); *Sexual Assault Services Program* (SASP); *State Coalitions*; *Tribal Coalitions* (queste ultime due in materia di collaborazione reciproca degli Stati e dei Territori tribali).

I programmi del **secondo tipo** (*discretionary programs*) sono perlopiù orientati all'assistenza delle vittime e al perseguimento della "risposta integrata" (*coordinated community response*) che, come già detto, rappresenta una delle principali finalità della legislazione in questo ambito. I **finanziamenti federali** sono erogati agli organi di governo statale e locale, ai tribunali, alle organizzazioni non lucrative, alle scuole, alle strutture di collaborazione territoriale. Loro comune denominatore è l'incentivo fornito per lo sviluppo di **politiche efficaci** di contrasto della violenza contro le donne mediante la realizzazione di attività che includono la prestazione di una varietà di servizi di assistenza alle vittime (di intervento nelle situazioni di crisi, di alloggio provvisorio, di patrocinio legale), nonché l'aggiornamento e la formazione professionale del personale giudiziario e di polizia (per i quali l'OVW coordina programmi orientati a individuare e prevenire il pregiudizio di genere nelle relative attività di *law enforcement*).

L'*OVW*, nel febbraio 2017, ha presentato al Congresso una **relazione biennale** sull'attuazione di tali **programmi federali** (*Grant Programs Under the Violence Against Women Act*), enumerandovi le iniziative finora adottate e dando conto della loro efficacia in relazione alla **tipologia delle violenze** (abusi sessuali, violenza domestica, *stalking*, *dating violence*) e alle **categorie delle vittime** (ponendo in risalto la particolare vulnerabilità di soggetti finora meno tutelati, come le persone appartenenti a comunità tribali, gli anziani, i disabili, i minori, le persone residenti in aree rurali, le vittime appartenenti alla comunità LGBT).

PARTE SECONDA

Le audizioni svolte

Un bilancio delle attività svolte nell'ambito del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e le prospettive del nuovo Piano d'azione

Audizione della Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega per le pari opportunità, Maria Elena Boschi, 14 giugno 2017

La Sottosegretaria Boschi ringrazia la Presidente della Camera per la preziosa occasione di confronto con le colleghe appartenenti ai diversi Gruppi parlamentari e, più in generale, per la collaborazione che le elette nei due rami del Parlamento hanno assicurato all'impegno profuso dal Governo in materia di contrasto alla violenza di genere e all'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia.

Ricorda che alla fine di giugno del 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* le aveva conferito le deleghe per le pari opportunità, deleghe confermate dal Governo in carica, ovviamente con una soluzione di continuità dovuta al passaggio tra i due Esecutivi, ma che comunque ha consentito di proseguire il lavoro avviato negli ultimi dodici mesi.

Ritiene, quindi, prezioso e tempestivo l'invito a tracciare un bilancio dell'attività svolta in una fase di passaggio importante, in cui è possibile fare il punto delle attività svolte nell'ambito del Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere ed è in corso l'attività di aggiornamento e di revisione del Piano stesso. Aggiunge che la riunione odierna rap-

presenta, dunque, un'importante occasione per ascoltare il punto di vista delle deputate dell'Integruppo e per raccogliere spunti, suggerimenti o osservazioni sulle eventuali criticità, riscontrate negli anni di operatività del Piano straordinario.

Ricorda che il Piano nasce grazie all'iniziativa del Parlamento, che ne ha chiesto la predisposizione con la legge n. 119 del 2013 e che di volta in volta ha autorizzato la dotazione finanziaria necessaria per la relativa attuazione.

Si sofferma in primo luogo su alcuni dati quantitativi anche perché, come è facile comprendere, è molto alta l'attenzione sull'utilizzo delle risorse che sono state messe a disposizione.

Riferisce che, con riguardo al biennio 2015-2016, è stato approvato il piano di riparto con le Regioni che assegnava 18 milioni e 100 mila euro, risorse che sono state poi distribuite sul territorio in base alle programmazioni regionali. Specifica che l'accordo con le Regioni è stato raggiunto nell'ambito della Cabina di regia, perché il riparto avviene formalmente in Conferenza Stato-Regioni, ma in materia di contrasto alla violenza di genere già in Cabina di regia è previsto il coinvolgimento non soltanto delle amministrazioni centrali ma anche delle Regioni e dei rappresentanti dei comuni (ANCI). Di comune accordo con le Regioni è stato scelto, infatti, di coinvolgere i comuni già in tale fase. Ribadisce, quindi, che prima ancora del riparto delle risorse in Conferenza Stato-Regioni, in Cabina di regia è stata condivisa, in particolare, la necessità di individuare criteri omogenei per tutte le Regioni in relazione alla presentazione dei progetti e alla rendicontazione delle risorse utilizzate.

Con riferimento alla rendicontazione la necessità di individuare criteri standard è stata particolarmente stringente, perché proprio su tale aspetto erano sorte in precedenza cri-

ticità e, in alcuni casi, anche criticità in relazione all'utilizzo effettivo delle risorse a disposizione delle Regioni. Riferisce, quindi, che alla luce dei rilievi che la Corte dei conti aveva formulato, è stato condotto un intenso lavoro istruttorio, insieme alle Regioni.

Sono stati così individuati criteri che possono essere condivisi da tutte le Regioni, sulla base dei quali saranno emessi successivamente i bandi. A questo fine il Dipartimento per le pari opportunità ha convocato una riunione con tutte le Regioni, in modo da poter garantire ausilio tecnico per la predisposizione dei bandi e da pervenire auspicabilmente anche ad una sostanziale uniformità nei bandi stessi, ferme restando le prerogative regionali.

È stata analogamente condivisa un'impostazione comune delle schede di rendicontazione, anche in questo caso si è reso necessario un notevole sforzo di coordinamento dei soggetti coinvolti: rappresentanti delle associazioni, dei centri antiviolenza e delle case rifugio. L'approdo ad un lavoro comune ha consentito il bilanciamento tra due esigenze meritevoli: l'interesse dei cittadini alla trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche e il diritto alla riservatezza delle vittime accolte all'interno dei centri antiviolenza.

Con riguardo al 2017, riferisce che sono già previste e stanziate risorse da ripartire tra le Regioni per un valore pari a 12 milioni e 500 mila euro. A tali risorse si aggiungono 12 milioni di euro, messi a bando nel marzo del 2016 e che quindi sono già stati erogati, che hanno finanziato 66 progetti, già operativi, e 13 milioni di euro che, sempre sulla base di bandi, hanno finanziato progetti relativi alle quattro strategie per il contrasto alla violenza di genere, quindi prevenzione e finanziamento di case rifugio, di centri di accoglienza, politiche attive

per la formazione professionale, inserimento nel mondo del lavoro per chi ha perso il proprio impiego a causa della violenza o per chi non aveva un'occupazione nel momento in cui ha subìto violenza. Aggiunge poi che un ulteriore obiettivo di fondamentale rilevanza è quello di favorire l'autonomia abitativa delle vittime. I periodi di permanenza nelle case rifugio devono, infatti, essere limitati nel tempo e le vittime devono essere aiutate nel percorso di riconquista della propria autonomia e di ricostruzione della propria vita fuori dai centri.

Sottolinea che alle predette risorse si aggiungono 5 milioni di euro, già erogati sotto forma di finanziamenti alle scuole, per la formazione e l'educazione al contrasto ad ogni forma di discriminazione di genere e di violenza di genere. Tra i progetti che sono stati finanziati con le predette risorse, cita a titolo di esempio, quello portato avanti – insieme all'associazione Se Non Ora Quando - Libere – da un liceo artistico della periferia di Roma con i detenuti e le detenute del carcere di Rebibbia. Racconta che nel corso di una visita al carcere, avvenuta la settimana precedente, proprio in relazione al predetto progetto, di aver avuto la percezione diretta del lavoro di recupero che viene svolto nei confronti degli uomini maltrattanti, tema – come è noto - molto dibattuto per i profili inerenti alle risorse e ai finanziamenti da destinare al recupero degli autori della violenza, sul quale auspica una condivisione da parte delle deputate presenti.

Oltre a questi progetti, riferisce che il Dipartimento per le pari opportunità è impegnato nel lavoro di revisione del Piano antiviolenza. Si tratta, infatti, di un lavoro che coinvolge ovviamente il Dipartimento delle pari opportunità, nella persona della stessa Sottosegretaria e la struttura della Presidenza del Consiglio, ma che coinvolge in modo particolare la Cabina di regia e l'Osservatorio contro la violenza sulle donne, che è

un Osservatorio molto ampliato dal punto di vista della sua composizione, perché oltre ai rappresentanti istituzionali e ai rappresentanti delle reti delle associazioni e dei centri antiviolenza, vede la presenza anche dei sindacati. Instaurare un rapporto efficiente ed efficace con i sindacati per avviare strategie congiunte volte all'inserimento nel mondo del lavoro delle vittime, è stato ritenuto un obiettivo di importanza cruciale nella strategia del contrasto alla violenza di genere.

Aggiunge che il Consiglio Nazionale delle Ricerche ha svolto un ruolo molto rilevante nell'ambito del lavoro di predisposizione del nuovo Piano contro la violenza e che è stata ipotizzata (dovrebbe essere stipulato un protocollo a breve), tra le strategie in vista del nuovo Piano, una collaborazione più organica rispetto a quella già in essere, proprio di ausilio per tutta la fase di monitoraggio dell'efficacia dell'attuazione del Piano e poi anche di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia delle misure adottate. Al tempo stesso, già nel Piano straordinario è previsto, come è noto, un accordo con l'Istat, siglato a marzo del 2017, con un finanziamento di 2 milioni di euro, per la creazione della banca dati nazionale sulla violenza contro le donne. Il lavoro con l'Istat avrà durata triennale ed è molto significativo perché il Dipartimento ha cercato di caratterizzare questa banca dati anche tenendo conto di alcune specificità della violenza, che purtroppo può essere declinata in molteplici forme. A titolo di esempio, riferisce come sia stato considerato di interesse inserire nella banca dati un focus sulle mutilazioni genitali femminili.

Quanto alle misure di prevenzione della violenza di genere adottate nell'ambito del Piano straordinario, riferisce che il Dipartimento delle pari opportunità ha siglato nei mesi scorsi due protocolli relativi alla formazione, di durata triennale, molto importanti: il primo con l'Arma dei Carabinieri per la

formazione che l'Arma eroga al proprio interno e anche alle operatrici e agli operatori del 1522, servizio che è stato affidato nuovamente, per 12 mesi, all'Associazione Telefono Rosa; il secondo protocollo è stato siglato con la Polizia di Stato e riguarda più specificamente la formazione di funzionari della Polizia di Stato sul tema del contrasto alla violenza di genere.

Aggiunge, poi, sempre in riferimento alla formazione, che è in corso un'iniziativa con il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia, per individuare linee condivise che consentano di far tesoro delle esperienze più virtuose conseguite in alcune città italiane, al fine di estenderne l'applicazione a tutto il territorio nazionale.

Il Dipartimento per le pari opportunità ha poi siglato dei protocolli di collaborazione con alcune aziende partecipate dallo Stato, in particolare Ferrovie dello Stato e Poste Italiane, per campagne di comunicazione e di sensibilizzazione sui temi della violenza di genere. Nel ricordare che in passato sono state già portate a termine analoghe campagne di comunicazione, sia con riguardo al contrasto alla violenza sulle donne che al Piano antitratta, informa che a breve partirà una nuova campagna con Poste Italiane.

Con riferimento al nuovo Piano di azione contro la violenza aggiunge che tra i vari elementi di implementazione a cui si sta lavorando attraverso i quattro gruppi di lavoro istituiti all'interno della Cabina di regia, quindi attraverso focus differenziati, uno di essi riguarda l'elaborazione di eventuali proposte di modifica legislativa o di iniziativa legislativa. I predetti gruppi di lavoro stanno collazionando alcune modifiche al Piano, che si prevede di definire entro la fine del mese di giugno, e che saranno poi sottoposte alla Cabina di regia per una valutazione condivisa. Si prevede poi di stipulare un accordo con

ANCI destinato in modo specifico alla formazione della polizia municipale e soprattutto alla formazione di assistenti sociali nei vari comuni.

Aggiunge, poi, che nel nuovo Piano di azione sono all'attenzione due elementi molto concreti. Il primo, che richiede una modifica di carattere legislativo, corrisponde all'esigenza di rivedere il criterio di finanziamento alle Regioni in favore dei centri e delle case rifugio, perché come è noto, a legislazione vigente, il 30 per cento di tali finanziamenti è destinato all'apertura di nuovi centri e di nuove case rifugio. Riferisce che si tratta di un criterio al quale è stato necessario attenersi perché previsto dalla legge, ma molto criticato dalle Regioni, perché ritenuto non adeguato a dare continuità di risorse ai centri già esistenti, quindi le Regioni auspicano la modifica di tale criterio nel senso di diminuire o, addirittura azzerare, la quota di risorse da destinare a nuove strutture.

Il secondo tema, che non implica invece modifiche di carattere legislativo, ma è uno dei più dibattuti all'interno del Piano, concerne l'opportunità di destinare risorse al recupero degli uomini maltrattanti: su questo aspetto sono all'esame opinioni divergenti, pur avendo piena consapevolezza del fatto che la Convenzione di Istanbul ha dato un'indicazione precisa in tal senso, evidenzia come tale aspetto resti tuttavia uno degli elementi di maggior criticità.

Un ulteriore elemento di valutazione, ugualmente attinente alla revisione del Piano, risiede nell'individuazione di criteri per l'erogazione di risorse pubbliche che in qualche modo privilegino la professionalità e le competenze maturate dai centri antiviolenza, al fine di garantire che in essi siano presenti anche competenze specifiche e non soltanto competenze su base volontaria.

Oltre ai predetti temi che sono, dunque, all'attenzione dei vari gruppi di lavoro, resta da esaminare la questione dei minori che molto spesso assistono alla violenza. Ricorda come la Camera abbia approvato, di recente, una proposta di legge recante modifiche al codice civile, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani di crimini domestici, passata all'esame della Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento. Oltre al predetto provvedimento riferisce che il Dipartimento per le Pari opportunità, con il Dipartimento per le Politiche della famiglia, sta mettendo a punto ulteriori iniziative focalizzate sulla questione della violenza assistita. Anche in questo caso si tratta di un lavoro congiunto, perché anche il Dipartimento per le Politiche della famiglia fa parte della Cabina di regia.

Tracciata, dunque, una panoramica generale, ricorda come in relazione alla prevenzione della violenza di genere possano essere declinate una serie di altre iniziative che spaziano dalla comunicazione all'uso di un linguaggio rispettoso delle differenze di genere, che vanno a rafforzare l'*empowerment* femminile. Per quanto concerne l'ambito della pubblica amministrazione tali iniziative sono portate avanti in condivisione con la Ministra della Funzione pubblica, Marianna Madia. Per quanto, invece, attiene al mondo della comunicazione e agli organi di informazione, il Dipartimento per le Pari Opportunità è impegnato nella stesura di accordi finalizzati a porre una maggiore attenzione sul modo in cui i media raccontano la violenza contro le donne, al fine di sviluppare una indispensabile sensibilità comune e condivisa.

Segnala, inoltre, che a breve dovrebbe essere portato a compimento il lavoro del Dipartimento per le Pari Opportunità, condotto in particolare dall'avvocata Lucia Annibali, con il quale si intende dare attuazione alla norma che era stata pre-

vista nella legge di bilancio per il 2017 scorso su linee comuni in materia di gestione delle vittime di violenza prese in carico nell'ambito del pronto soccorso. Partendo da esperienze sul territorio molto diversificate, è stato svolto un lavoro di ascolto, di audizioni, di coinvolgimento delle diverse esperienze maturate per far emergere le pratiche migliori dei diversi modelli che sono stati attuati sul territorio.

Una ulteriore misura che potrebbe essere valutata riguarda il congedo parentale per le vittime di violenza, perché una iniziativa che ritiene sia doveroso portare avanti è quella di estendere tale congedo anche all'ambito del lavoro domestico, per cercare di consentirne la fruizione anche a categorie che invece possono essere a rischio del reato di violenza domestica.

Ricorda, infine, l'importante risultato ottenuto nell'ambito del G7 dalla Presidenza italiana nelle conclusioni condivise dai leader a Taormina, ritiene, infatti, che la *roadmap* sulla parità di genere e la netta presa di posizione per il contrasto alla violenza sulle donne, da cui discende l'ipotesi di un lavoro condiviso tra i Paesi del G7, rappresenti un risultato di grande rilievo per la Presidenza, un'attenzione che i Capi di Governo hanno voluto riservare a questo tema nell'ambito dell'agenda principale del G7.

Accanto alle iniziative che anche il Parlamento italiano ha assunto, quale quella coordinata dall'onorevole Locatelli e da altre colleghe rispetto all'agenda del G7 e del G20, sottolinea come sia altrettanto significativa la ministeriale sulle pari opportunità che l'Italia ha organizzato per il prossimo novembre. Auspica in particolare che, in quella sede, tra i tanti temi sui quali si lavorerà per una condivisione tra i Paesi del G7, si possa portare avanti in modo definitivo l'impegno ad adottare

un Piano nazionale contro la violenza di genere, perché non tutti i Paesi del G7 predispongono un piano nazionale *ad hoc*.

L'impegno del MIUR nella prevenzione e nel contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica

Audizione della Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Valeria Fedeli, 5 luglio 2017

La violenza sessuale e basata sul genere è un fenomeno strutturale delle nostre società. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, ratificata dallo Stato italiano con la legge con la legge 77/2013, è molto chiara in proposito, riconosce la violenza contro le donne come una "*manifestazione dei rapporti 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*", e inoltre come "*uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini*".

Sono affermazioni che mettono in evidenza la natura profonda, non episodica, non emergenziale, del fenomeno della violenza contro le donne, e l'impegno vasto e continuativo che gli Stati devono mettere in campo per contrastarlo. Un impegno che deve vedere le politiche di contrasto e prevenzione della violenza sulle donne strettamente connesse alle misure per il raggiungimento della piena eguaglianza tra i sessi e per l'*empowerment* di donne e bambine.

È in questa prospettiva che il tema è compreso anche nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, che

con l'Obiettivo 5 – quello relativo all'eguaglianza di genere – stabilisce la necessità di eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale e di ogni altro tipo, le pratiche abusive come il matrimonio infantile e le mutilazioni genitali femminili. Strettamente connesso è poi l'Obiettivo 4 – relativo all'istruzione di qualità, equa ed inclusiva – che ha tra le priorità quella di eliminare le disparità tra sessi nell'istruzione.

La parità tra bambine e bambini, donne e uomini non è solo un diritto umano fondamentale, ma è la condizione necessaria per un mondo prospero, sostenibile e in pace, in cui si possa affrontare e sconfiggere anche la piaga della violenza contro le donne e della violenza domestica.

È su questo sfondo che la Ministra intende collocare l'impegno del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, per fare del sistema di istruzione un luogo attivo di prevenzione, emersione e contrasto delle situazioni di violenza.

Il sistema educativo entra in gioco a diversi livelli e con diverse modalità, nella lotta alla violenza sulle donne e alla violenza domestica.

a) Innanzitutto, la scuola è un osservatorio privilegiato sulle vite delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, in cui figure di prossimità di grande importanza come gli insegnanti possono favorire l'emersione della violenza subita e assistita, riconoscendo i segnali di disagio e attivando segnalazioni e percorsi di aiuto.

I dati forniti dall'Istat con la ricerca *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia* mostrano che il 10% delle

donne che ha subìto violenze sessuali le ha subìte prima dei 16 anni.

Nel caso poi dei figli delle donne vittime di violenza, il 65% ha assistito agli abusi subiti dalla madre. E la violenza assistita si configura a tutti gli effetti come una violenza, con conseguenze anche molto gravi sullo sviluppo psicofisico del minore.

Con un'adeguata formazione il corpo docente può svolgere un ruolo cruciale per favorire l'emersione di queste situazioni.

b) In secondo luogo, la scuola è chiamata ad affrontare le dinamiche violente che possono generarsi tra ragazzi e ragazze, in particolare all'interno delle giovani coppie. Da una ricerca svolta in Italia [riportata nel libro *La violenza sulle donne e sui minori*, a cura di Patrizia Romito, Natalina Folla, Mauro Melato – Carocci, 2017], risulta che il 16% delle ragazze nelle scuole secondarie di secondo grado ha subito violenze psicologiche e comportamenti di controllo da parte del partner; il 14% ha vissuto molestie o violenze sessuali nella coppia; il 13% ha subito violenza fisica.

A questo si deve aggiungere il problema del bullismo omofobico, alimentato da stereotipi sul maschile e il femminile che hanno una parentela molto stretta con quelli che generano la violenza contro le donne. Anche qui è essenziale il ruolo che possono svolgere i docenti e le docenti: atteggiamenti di chiara e ferma condanna di queste forme di violenza, insieme alla disponibilità ad ascoltare e a prestare aiuto possono essere decisivi per aiutare le vittime adolescenti a uscire dal silenzio e dall'isolamento.

c) Ma il compito del sistema educativo non si limita a favorire l'emersione delle situazioni di violenza già in atto, al fine di proteggere le vittime. Il terzo livello di intervento è infatti

quello della prevenzione. A questo proposito, la Convenzione di Istanbul all'articolo 14 invita le Parti a intraprendere "*le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi*".

Per dare attuazione a questa disposizione, il comma 16 dell'art. 1 della L. 107 del 2015 stabilisce che: "*Il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche indicate dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 11*".

Riferisce come il Ministero da Lei diretto sia oggi impegnato a dare attuazione a questo obiettivo.

Illustra, poi, le iniziative più recenti messe in campo dal MIUR per la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne, anche attraverso il contrasto degli stereotipi sessuali e la promozione di una cultura dell'eguaglianza tra i sessi.

- A ottobre del 2016 è stato varato il Piano per la formazione dei docenti 2016-2019, finanziato con 325 milioni per il triennio. Tra le priorità della formazione, che è obbligatoria e permanente, ci sono la prevenzione del disagio, che si concretizza anche nello sviluppo di una cultura delle pari opportunità e del rispetto dell'altro,

e l'educazione alla cittadinanza, che include la parità di genere.

- A novembre 2016 il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, in collaborazione con il MIUR, ha pubblicato un bando per la presentazione di iniziative educative scolastiche sulla prevenzione e la lotta contro tutte le forme di violenza sessuale e di genere, aperto a tutte le scuole pubbliche, sul territorio nazionale – in attuazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere. Il bando incoraggiava la creazione di collaborazioni tra le scuole e le ONG che lavorano in questo settore. L'importo totale stanziato è stato pari a 5 milioni di euro e i progetti selezionati hanno iniziato le loro attività il 1° febbraio 2017.

- Nel 2017, nell'ambito del Piano in 10 azioni del MIUR per una scuola aperta, inclusiva e innovativa – finanziato con gli 830 milioni del PON per la Scuola – sono stati previsti 120 milioni per progetti sulle *Competenze di cittadinanza globale*, che includono il rispetto delle diversità e la cittadinanza attiva.

- L'8 marzo del 2017 tutte le scuole sono state invitate a studiare gli argomenti attinenti la parità tra i sessi, la violenza contro le donne e la lotta a tutte le discriminazioni ai sensi dell'art. 3 della Costituzione italiana.

- Inoltre, la data dell'8 marzo ha segnato l'inizio della seconda edizione del "Mese delle STEM", un progetto congiunto del MIUR e del Dipartimento per le Pari Opportunità che ha lo scopo di promuovere, a tutti i livelli educativi e per tutti gli studenti, ragazzi e ragazze, lo studio delle discipline scientifiche e tecnologiche. In Italia, la percentuale di donne che lavora nel settore tecni-

co-scientifico è una delle più basse tra gli Stati OCSE: il 31,71%. E solo il 5% delle ragazze di 15 anni mira a posizioni di lavoro in questo campo. Il progetto intende quindi far conoscere le discipline STEM, e combattere gli stereotipi che vorrebbero le ragazze meno portate per lo studio di queste materie, e che contribuiscono a riprodurre il divario di genere in questi ambiti, sia nei percorsi di studio sia nelle scelte di orientamento e professionali.

Nell'ambito di questo progetto è stato lanciato il contest "Le studentesse contano!" che ha permesso alla scuole di selezionare ragazze talentuose e appassionate, alle quali destinare un percorso di formazione specifico. L'iniziativa è stata accolta positivamente dalle studentesse e sono molte le scuole che hanno partecipato.

- Per migliorare la comunicazione e la fruibilità di tutte le iniziative sulla parità e la lotta alle discriminazioni, è stato ristrutturato il portale web www.noisiamopari.it, progettato dal MIUR anche allo scopo di fare spazio alla condivisione di buone pratiche attuate nelle scuole per la prevenzione della violenza contro le donne e la lotta a tutte le discriminazioni. Il portale collega le Istituzioni nazionali, le scuole, gli studenti, potenziando le opportunità di circolazione di saperi ed esperienze su questi temi.

- Sempre al fine di promuovere una cultura di eguaglianza tra i sessi e di valorizzazione delle differenze, e per contrastare la violenza simbolica esercitata attraverso la cancellazione del contributo delle donne alle scienze e alle lettere, è stato proposto quest'anno un bando dedicato alla figura di Grazia Deledda – unica donna italiana ad avere ricevuto il premio Nobel per la letteratura. Il bando ha messo a disposizione degli istituti scolastici

risorse per progetti, iniziative e seminari, da realizzare durante l'anno scolastico 2017/2018, per scoprire la figura della scrittrice sarda nel novantesimo anniversario del Nobel, e per riflettere sui temi delle pari opportunità e della lotta per l'autonomia e la libertà delle donne attraverso lo studio della sua vicenda personale.

- Un'altra serie di misure che concorrono alla promozione della cultura del rispetto e delle pari opportunità, e al contrasto della violenza e delle discriminazioni, passa attraverso lo sport, che è e deve diventare sempre di più un luogo di partecipazione femminile a tutti i livelli. Il Ministero ha posto una particolare attenzione all'attività motoria di bambini e bambine, anche attraverso azioni specifiche a supporto degli insegnanti. Cita in particolare l'iniziativa "Sport di classe", portata avanti anche grazie al contributo del CONI, che consiste nella valorizzazione dell'educazione fisica nella scuola primaria, come strumento per la promozione di corretti stili di vita e valori fin dalla giovane età, grazie all'inserimento della figura specializzata del "tutor sportivo scolastico". Nell'arco del triennio passato c'è stato un aumento costante della partecipazione da parte degli istituti scolastici statali, che ha raggiunto il 70 per cento.

- Inoltre, lo sport scolastico d'ora in poi porterà con sé un messaggio di sensibilizzazione delle giovani e dei giovani al tema della lotta alla violenza sulle donne, con la campagna #NoViolenzaControLeDonne. Da aprile di quest'anno infatti tutti gli atleti che partecipano ai campionati studenteschi internazionali scendono in campo indossando sulla maglia un simbolo della campagna. L'iniziativa ha preso il via a Palermo con i mondiali di *orienteering*. Il Ministero sta ora organizzando le attività

affinché dal prossimo anno scolastico si possa diffondere questo messaggio anche nelle competizioni nazionali.

- Ricorda, poi, che il MIUR ha lanciato per il 2016/2017 il Piano nazionale contro il bullismo e il cyberbullismo, con l'intento di promuovere attività di prevenzione di ogni forma di violenza, mettendo a disposizione delle scuole specifiche risorse finanziarie e professionali, e favorendo collaborazioni con istituzioni pubbliche, associazioni ed enti del terzo settore, oltre ad aziende dell'ITC e i gestori dei principali *social network*. In questo contesto, sono state previste azioni comuni e collaborazioni con organizzazioni quali l'Unicef e Telefono Azzurro, che rafforzano la capacità d'azione del MIUR sul versante del contrasto di tutte le forme di esclusione e discriminazione all'interno delle scuole, nonché di risposta alle domande d'aiuto di minori di entrambi i sessi. Attività che proseguiranno ora nella cornice normativa della legge da poco approvata contro il cyberbullismo.

- Nella ricorrenza della Giornata internazionale contro l'omofobia, il 17 maggio 2017, il MIUR ha inoltre invitato le scuole di ogni ordine e grado ad effettuare un approfondimento dei temi legati alla lotta alle discriminazioni, in accordo con la risoluzione del Parlamento Europeo del 26 aprile 2007 e con l'articolo 3 della Costituzione Italiana.

- Infine, il 16 giugno 2017 è stato indetto un Avviso pubblico per istituire un Osservatorio Nazionale per il monitoraggio delle iniziative in ambito educativo e formativo sui temi della parità fra i sessi e della violenza contro le donne. L'avviso, rivolto a tutti i soggetti nazionali che operano nella promozione della parità fra i sessi, la lotta alle discriminazioni e alla violenza contro le donne, mira

a raccogliere le manifestazioni di interesse a collaborare con il MIUR per iniziative nazionali e locali finalizzate alla lotta alla violenza di genere nelle scuole di ogni ordine e grado. Attraverso questa iniziativa, il Ministero intende dare avvio a una metodologia di lavoro sulla prevenzione alla violenza e la lotta alle discriminazioni nelle scuole, che punti all'inclusione di tutti i soggetti che a vario titolo sono interessati a partecipare al percorso.

L'avviso per la manifestazione di interesse segna l'apertura di una fase attuativa dell'impegno assunto con la legge 107 del 2015, in particolare con il comma 16 dell'articolo 1, affinché le scuole, nel rispetto della loro autonomia didattica, promuovano l'educazione alla parità tra i sessi, alla prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni.

Questa strategia educativa è ispirata ai princìpi fondamentali di pari dignità e non discriminazione di cui all'articolo 2 e soprattutto all'articolo 3 della Costituzione Italiana, ai valori costitutivi del diritto internazionale ed europeo che proibisce la discriminazione per ragioni connesse a genere, religione, convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale o politico, e al testo della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica.

Riferisce che il MIUR sta lavorando affinché a breve siano rese disponibili le linee guida nazionali per l'attuazione dell'articolo 1 comma 16 della legge 107/2015, accompagnate da un più generale piano d'azione che favorisca anche l'inclusione del tema della violenza contro le donne nei programmi di formazione degli insegnanti.

Inoltre, è in programma l'avvio di un tavolo di lavoro, in collaborazione con l'Associazione Editori Italiani, per dare seguito a quanto già sperimentato dal progetto Po.Li.Te., e promuo-

vere una riflessione su linguaggio e contenuti dei libri di testo, per la valorizzazione delle tematiche inerenti le differenze di genere, la valorizzazione del contributo delle donne in tutte le discipline, e il superamento degli stereotipi sessisti.

Il MIUR è poi coinvolto in un gruppo di lavoro specifico dell'Osservatorio Nazionale sulla violenza contro le donne, con lo scopo di produrre un nuovo piano nazionale antiviolenza. Ed è in via di sottoscrizione un protocollo d'intesa con il Dipartimento per le pari opportunità, attraverso il quale le parti si impegnano, nel rispetto dei principi di autonomia scolastica e delle scelte delle singole istituzioni scolastiche in tema di piano triennale dell'offerta formativa, ad una proficua collaborazione finalizzata alla promozione di attività volte a incentivare nei giovani la cultura del rispetto e dell'inclusione, nonché per la prevenzione e il contrasto di ogni tipo di violenza e discriminazione, sulla base delle norme e dei valori della Costituzione italiana.

Anche all'interno delle università si intende promuovere percorsi di valorizzazione degli studi di genere e di conoscenza del fenomeno della violenza contro le donne, al fine di formare le figure professionali coinvolte nella prevenzione del contrasto del fenomeno. È indispensabile che la produzione di sapere su questi temi che avviene nei nostri atenei sia trasmessa, in ogni settore scientifico-disciplinare, a coloro che oggi si formano per svolgere professioni essenziali alla prevenzione e al contrasto della violenza: dall'insegnamento, alle professioni mediche e infermieristiche, a quelle legali, e di servizio sociale.

Nelle prossime settimane cominceranno infine le attività in vista del 25 novembre, Giornata Internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, in occasione della quale si prevede di coinvolgere in un evento ministeriale le scuole che hanno realizzato progetti eccellenti nell'ambito della pre-

venzione della violenza contro le donne e della promozione di una cultura della parità tra i sessi.

Modifiche legislative per rafforzare l'azione di contrasto alla violenza di genere

Audizione della dott.ssa Maria Monteleone, Procuratrice aggiunta presso la Procura di Roma e Capo del pool antiviolenza della Procura di Roma, 19 aprile 2017

Rivolge innanzitutto alla Presidente della Camera un ringraziamento particolarmente sentito per l'invito a portare il proprio contributo all'attenzione del Parlamento, ringraziamento che esprime anche a nome di tutti i magistrati suoi collaboratori, delle forze di polizia che collaborano con gli uffici della giustizia e soprattutto a nome di tutto il personale dell'amministrazione della giustizia che nonostante le attuali difficoltà, proprio per la sensibilità e l'attenzione particolare verso i fenomeni criminali contro le donne, con grande abnegazione, tenta di dare la migliore e più utile applicazione possibile alle leggi che il Parlamento, anche recentemente ha approvato. Dà atto della sensibilità e dell'attenzione che il legislatore ha riservato al tema della violenza contro le donne e della violenza domestica nella corrente legislatura, temi rispetto ai quali le proposte, le idee e le indicazioni pervenute da parte della Magistratura sono state sempre attentamente valutate nelle sedi parlamentari.

Ritiene necessario innanzitutto fare alcune precisazioni in relazione alle ipotesi di inasprimento delle pene per i crimini commessi nell'ambito delle relazioni affettive. Dal suo punto di vista, agire sulla leva del sistema punitivo e repressivo

produce effetti molto modesti e non ha alcuna rilevanza per gli autori di delitti efferati, che decidono di uccidere la propria moglie o convivente, di uccidere i propri figli e poi di suicidarsi. Di fronte a una persona che compie una simile scelta, sicuramente l'efficacia preventiva della sanzione penale è pressoché nulla, e quindi inasprire le sanzioni penali, dal suo punto di vista, non ha alcun significato. Ritiene che questo sia un elemento sul quale il legislatore e gli operatori giuridici devono riflettere con particolare attenzione.

Riconoscendo come nella legislatura corrente il legislatore sia intervenuto più volte con modifiche legislative sicuramente rilevanti dal punto di vista del contrasto al fenomeno della violenza di genere e che possono essere considerate soddisfacenti da un punto di vista astratto e teorico, richiama tuttavia l'attenzione su tre modifiche legislative, due delle quali sono già all'esame del Parlamento.

La prima proposta di modifica legislativa riguarda la prostituzione minorile. Per una evidente disattenzione nel combinato disposto di alcune norme, fa presente che non è possibile perseguire d'ufficio la prostituzione minorile, quando la bambina o il bambino ha meno di 14 anni, se manca la querela di chi è legittimato a proporla. Questa è una lacuna assolutamente grave rispetto ad un reato di particolare odiosità sociale, che purtroppo riguarda un numero non trascurabile di minori. Ricorda che solo qualche mese prima si è proceduto, ad esempio, all'arresto di una donna che faceva prostituire la figlia di tredici anni. È di tutta evidenza come sia estremamente urgente procedere all'approvazione di questa norma, già approvata dalla Camera e attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, per permettere al giudice, che è legittimato a procedere d'ufficio per il minore di quindici o di quattordici anni ma non nei confronti di bambini, addirit-

tura quando è proprio chi è legittimato a fare la querela, cioè il genitore, ad avviare il minore stesso alla prostituzione.

La seconda proposta altrettanto importante concerne l'introduzione di un'aggravante specifica per gli atti persecutori commessi attraverso la rete Internet. È pendente presso la Commissione giustizia del Senato una proposta di modifica legislativa, già approvata dalla Camera, di introduzione al comma 2 dell'articolo 612 bis del codice penale di una aggravante specifica nella quale sono dettagliatamente indicate le condotte che integrano gli atti persecutori del delitto di *stalking*, commessi attraverso la rete e prevedono per queste ipotesi una pena ovviamente superiore.

La terza proposta, che ricorda di aver già avanzato qualche mese prima in occasione di una visita al carcere di Rebibbia per stimolare una riflessione da parte degli stessi detenuti, riguarda il risarcimento delle vittime attraverso il lavoro svolto in carcere dagli autori dei reati. Riferisce che la propria esperienza di magistrato di sorveglianza e la conoscenza dell'articolo 27 della Costituzione e della funzione rieducativa della pena, nella quale crede fortemente, la induce a ritenere che il primo passo per la rieducazione di tutti i condannati ma in particolare per i responsabili di questa tipologia criminale (maltrattamenti in famiglia, atti persecutori, tentati femminicidi, lesioni volontarie gravissime, femminicidio) è quello di far prendere consapevolezza al condannato della gravità della sua condotta. Il passo immediatamente successivo è la volontà e l'impegno di risarcire le vittime, per quanto possibile, dei danni materiali e morali cagionati. Il segno concreto di questa consapevolezza, a suo avviso, non può che essere quello di destinare almeno il 50 per cento della retribuzione del lavoro svolto in carcere al risarcimento dei danni alla vittima. Ritiene che se un condannato alla pena definitiva dedica la metà della

sua attività lavorativa a risarcire anche materialmente i danni che ha provocato alle vittime, questo sia un modo concreto per rieducarlo e per corrispondere ad una finalità risocializzante per chi ha commesso il reato. Questo potrebbe essere uno strumento utile di contrasto alla violenza di genere; anche in considerazione dell'elevatissimo costo economico derivante dalla violenza stessa per lo Stato oltre che per la collettività, costo peraltro ancora non sufficientemente indagato e tenuto in conto.

Un ulteriore aspetto che intende sottoporre alla riflessione delle deputate, concerne il fatto che i crimini di genere pur essendo fenomeni criminali multiformi, hanno in realtà una radice comune: muovono tutti dall'assenza di un'adeguata cultura di genere. Si tratta, dunque, di operare concretamente per reinsegnare a tutti gli uomini, da quando sono bambini piccoli, la diversità di genere che non è diversità di diritti e di doveri. Ai ragazzi, ma anche agli uomini, è necessario insegnare a condividere la qualità di persona umana con gli altri. Tuttavia, a suo avviso, il maggior fronte di intervento, quello che ritiene paradossalmente più deficitario, riguarda le donne, che devono imparare a rispettarsi, ad avere consapevolezza che sono soggetti di diritti e che devono pretendere rispetto dagli altri. Quest'ultimo aspetto rappresenta un passaggio delicato e decisivo nel contrasto ai crimini di genere, non di rado nella quotidiana pratica giudiziaria le è capitato di occuparsi di donne vittime di gravi atti di maltrattamento o di violenza sessuale, che poi ritirano le querele, rimettono in discussione tutto quello che hanno denunciato e tentano in dibattimento di ridimensionare atti gravissimi, sostenendo che in realtà tali atti sono imputabili a un momento di difficoltà e di conflittualità familiare, come se il conflitto familiare potesse essere equiparato alla violenza!

Far capire alle donne che devono pretendere il rispetto da tutti, nessuno escluso, è un passaggio indispensabile che deve realizzarsi in famiglia, nella scuola, nei centri sportivi, negli oratori e in tutti i centri di aggregazione.

Quanto alla prevenzione, porge una propria riflessione alle deputate, che spera possa essere condivisa, tratta dall'esperienza personale maturata in tutte quei casi in cui non è stato possibile, nonostante l'impegno e lo scrupolo professionale, prevedere che quel determinato soggetto, sia pure maltrattante violento, sarebbe stato capace di commettere un femminicidio o commettere atti di lesività gravissimi. E allora come è possibile intervenire in questi casi? Quale prevenzione è possibile mettere in campo? Crede che sia opportuno sollecitare l'attenzione e la sensibilità di tutte le persone che sono intorno alle donne: le prime che possono percepire i segni di qualcosa che non va. Si riferisce ai familiari, agli amici, ai compagni di lavoro, a tutti quelli che sono vicini a una potenziale vittima. Ritiene che la segnalazione di una situazione a rischio possa essere un fattore importante di prevenzione dei reati più gravi. Vanno allertate le scuole, i medici di base, i pediatri, gli insegnanti perché purtroppo i segnali di attività violente a danno di persone vulnerabili - e vulnerabile è ogni donna che subisce violenza, non in quanto tale, le donne non sono vulnerabili tutt'altro - sono vulnerabili tutte quelle persone che non sono in grado di difendersi, che non hanno consapevolezza dei loro diritti, in questi casi, tutti coloro che vivono o operano accanto a queste persone devono capire le situazioni a rischio e intervenire.

Non c'è dubbio che tra le figure professionali che devono acquisire una sensibilità ancora maggiore ci sono gli insegnanti. Purtroppo occorre prendere atto, a suo avviso, che le famiglie oggi sono sempre più disgregate, molte sono divise,

i componenti a volte non sono i genitori naturali e questo crea sicuramente situazioni difficili soprattutto per i minori, per le bambine in particolare e non c'è dubbio che comportamenti da attenzionare possono essere percepiti con maggiore facilità dagli insegnanti, che hanno una frequentazione quotidiana e prolungata con i bambini e con i ragazzi. La formazione al personale scolastico di ogni ordine e grado, a partire dai nidi e dalle scuole materne, può aiutare molto e comunque è importante segnalare la necessità e l'opportunità che ogni circostanza, ogni fatto venga rappresentato agli organi competenti. Purtroppo gli insegnanti molto spesso non sanno che il fatto di ricoprire una carica pubblica li espone anche a responsabilità penale se non denunciano i fatti di cui sono a conoscenza.

Ricorda, poi, che la violenza è letta sempre dal punto di vista della vittima, tuttavia il codice penale, i principi costituzionali, il codice di procedura penale impongono di condannare un soggetto quando c'è la prova al di là di ogni ragionevole dubbio che egli sia colpevole e quindi l'impianto probatorio è estremamente difficile da raccogliere e da individuare nel caso di fenomeni e di fatti criminosi che avvengono senza testimoni. Ecco perché le testimonianze e l'attenzione di coloro che possono venire a conoscenza di una storia di violenza assumono particolare rilevanza anche ai fini processuali.

Il solo sospetto di violenza deve, dunque, imporre sempre attenzione, ma soprattutto una riflessione: la violenza non è mai un fatto privato, nemmeno quando si perpetua e si consuma all'interno di una famiglia. Ricorda a tale proposito che Papa Francesco nell'omelia della Pasqua ha fatto esplicito riferimento alla sofferenza a causa della violenza che le persone subiscono all'interno della loro abitazione. E questa

violenza riguarda tutti: riguarda gli anziani, riguarda i bambini e riguarda le donne.

Avviandosi alla conclusione del proprio intervento tiene a sottolineare come negli uffici giudiziari e negli uffici di polizia si faccia uno straordinario affidamento sulla disponibilità e sulla sensibilità del personale, che si trattiene al di là degli orari di lavoro e degli impegni familiari, tuttavia tale disponibilità non basta. L'attuazione del nuovo impianto di norme adottate in materia passa necessariamente per una maggiore disponibilità di mezzi e di personale, perché solo disponendo delle necessarie risorse l'intervento della magistratura e delle forze dell'ordine potrà essere sufficientemente tempestivo.

La tempestività è un elemento di particolare rilevanza nella lotta alla violenza di genere e in particolare quando si tratta della tutela dei bambini. La Procura di Roma ha raggiunto risultati sicuramente estremamente positivi su questo fronte, molti bambini vittime di violenza, di maltrattamenti familiari, di abusi sessuali, vengono ascoltati entro le 24 ore dalla segnalazione del reato, la quasi totalità in 30 giorni al massimo, con le modalità protette. Ricorda che il 70 per cento dei bambini vittime di violenza sono bambine e molte di queste bambine subiscono violenza ad opera di familiari del nucleo familiare più stretto: genitori, conviventi delle mamme, vicini di casa, istruttori di nuoto e purtroppo anche qualche collaboratore scolastico.

Un'attività dai profili così delicati richiede evidentemente un sostegno di professionalità, di strumenti e di personale che sia adeguato.

Rispondendo alle domande di alcune deputate, pone l'accento sulla necessità di punti di riferimento e di sostegno per la donna che matura la decisione di denunciare un violento. I punti di riferimento e di sostegno sul territorio sono i centri

antiviolenza e le avvocate. Ritiene che il ruolo della difesa vada rivisto e rivalutato nell'ambito del perseguimento dei reati connessi alla violenza di genere; riferisce che a Roma è stata creata, di recente, un'associazione di avvocate che assistono gratuitamente le donne vittime di violenza. La prima persona con cui la vittima ha bisogno di interloquire è una persona di cui si può fidare e le persone di cui la vittima si può fidare sul territorio sono: i centri antiviolenza, i posti di polizia giudiziaria e gli avvocati.

Con riferimento alla formazione degli operatori ricorda che tra i principi fondamentali enunciati dalla Convenzione di Lanzarote e dalla Convenzione di Istanbul vi è quello dell'impegno degli Stati contraenti alla formazione di magistrati, forze di polizia, personale, enti pubblici, personale sul territorio.

Riferisce poi che presso la Procura di Roma sono state adottate scelte organizzative e procedure, che sono state regolate attraverso direttive che la polizia giudiziaria ha ricevuto dal Procuratore della Repubblica. Le direttive indicavano, a titolo di esempio, come vanno ascoltati i minori, come ricevere le persone che vogliono andare a rimettere la querela per gli atti persecutori; come contattare i pubblici ministeri, quando adottare il provvedimento di allontanamento dall'abitazione familiare. All'interno dell'ufficio sono state adottate circolari, atti cioè con valore vincolante per tutti gli appartenenti all'ufficio medesimo, e attraverso di esse è stato imposto il rispetto di determinate regole atte a dare efficace attuazione alle leggi approvate dal Parlamento e ispirate ai principi di Lanzarote e di Istanbul.

Quanto alla rete territoriale va dato atto che è insufficiente. È necessario assicurare sostegno reale e concreto ai centri antiviolenza: ci sono ancora oggi vittime di violenza grave intrafa-

miliare che sono in lista di attesa per essere accolte con i loro bambini lontano dai violenti che li perseguitano.

L'altro aspetto importante, sollecitato dagli interventi di alcune deputate, è quello dell'elevatissima recidiva. Riferisce che le fattispecie criminose più comuni nell'ambito della violenza di genere, ad esempio quella dei maltrattamenti in famiglia, quella degli atti persecutori, sono caratterizzate proprio dall'abitualità delle condotte e purtroppo da un'elevata recidiva. Ecco perché ritiene che sia importantissimo l'intervento, anche nella fase dell'esecuzione penale attraverso tutti gli strumenti possibili, affinchè si faccia in modo che una volta che il condannato ha scontato la pena possa rientrare nella società con la certezza che non commetterà ancora ulteriori reati. Purtroppo attualmente non è così, perché sono sempre più numerosi i condannati per gli atti persecutori e maltrattamenti che hanno scontato la pena e nei confronti dei quali vengono applicate nuove misure cautelari perché espiata quella pena, finita quella misura, hanno ripreso a commettere gli stessi reati.

Il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul negli Stati contraenti

Audizione della rappresentante italiana al GREVIO, Simona Lanzoni, 12 luglio 2017

Nel presentare la propria esperienza, maturata attraverso molti anni di lavoro sul campo in favore dell'*empowerment* delle donne, sia dal punto di vista economico che sociale, e soprattutto l'impegno per il contrasto delle discriminazioni e della violenza contro le donne in Paesi come l'Afghanistan, il Nepal, l'India e infine l'Italia assieme a Fondazione Pangea, ricorda il grande lavoro svolto con la sua organizzazione e con la rete della società civile NoMore per la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione per la prevenzione e il contrasto della violenza e della violenza domestica, meglio conosciuta come Convenzione di Istanbul; che ha rappresentato un grandissimo risultato ottenuto all'inizio della corrente legislatura con la ratifica dell'Italia nel 2013.

Nel 2014 con l'entrata in vigore della Convenzione a livello di Consiglio d'Europa, sono state avviate le procedure per la costituzione del GREVIO, il gruppo di esperte incaricato del monitoraggio dell'attuazione della Convenzione negli Stati contraenti. Ricorda che l'obiettivo del Consiglio d'Europa, del quale fanno parte 47 Paesi, è la costruzione di una solida cultura del diritto e di un'armonizzazione delle norme e delle pratiche all'interno dei Paesi che ne fanno parte. La Convenzione di Istanbul agisce proprio nel senso di armoniz-

zare, rispetto al tema del contrasto alla violenza e alla violenza domestica, sia le norme che le politiche e le pratiche ad esse connesse, cioè tutto quello che può essere riconducibile alla prevenzione del fenomeno, alla protezione delle vittime, alla punizione degli autori di violenza e alla compensazione delle sopravvissute attraverso politiche integrate, che rappresentano il cuore della Convenzione stessa. Per questo motivo, chiarisce, la Convenzione di Istanbul si rivolge agli Stati, perché solo nella predisposizione di politiche integrate è possibile prendere in considerazione tutti i referenti e dare il giusto valore ad ognuno di essi. Ciò pur riconoscendo un ruolo fondamentale agli attori della società civile, in particolare alle organizzazioni e movimenti delle donne e alle associazioni per i diritti umani.

Nel ricordare come la Convenzione di Istanbul sia stata siglata da quasi tutti i Paesi del Consiglio d'Europa (45 Paesi), e ratificata da 24, fa presente che al raggiungimento della venticinquesima ratifica sarà possibile ampliare il gruppo di esperte del GREVIO, passando dagli attuali 10 componenti a 15[17].

Nel mese di giugno anche l'Unione europea ha siglato la Convenzione[18], senza tuttavia ratificarla, ed ha ribadito che gli

17 Al 15 Novembre 2017 risulta che **27 Paesi hanno ratificato** la Convenzione di Istanbul (Cipro, la Germania e l'Estonia hanno ratificato la Convenzione nei mesi di ottobre e novembre 2017), fra i quali **17 Stati membri dell'UE** (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia). I restanti Paesi dell'UE hanno firmato la Convenzione.

18 La firma da parte dell'UE costituisce la prima tappa del processo di adesione alla Convenzione. Il **Parlamento europeo** si è espresso da ultimo con la **risoluzione del 12 settembre 2017**, sulla decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'unione europea della Convenzione. Il **Parlamento ha accolto con favore la firma dell'adesione dell'UE alla Convenzione** e, nel ribadire che l'adesione di tutti gli Stati membri contribuirebbe in modo sostanziale all'elaborazione di una politica integrata e alla promozione della cooperazione internazionale in materia di lotta contro qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne, **ha esortato la Presidenza estone ad accelerarne la ratifica**.
L'UE ha competenze per gran parte delle disposizioni della Convenzione ed ha competenza esclusiva ad accettare gli obblighi stabiliti nella Convenzione di Istanbul per quanto riguarda le sue Istituzioni e la sua amministrazione pubblica. In particolare ha competenza fra l'altro su: lotta contro la discriminazione e il rispetto del principio dell'uguaglianza di genere, le molestie sessuali e l'occupazione, impiego, accesso a beni e servizi e la loro fornitura (capitolo I della Convenzione); protezione e sostegno alle vittime (capitoli IV e VI)

ambiti di propria competenza saranno quelli relativi al capitolo delle migrazioni (cap.VII), perché, come è noto, la Convenzione si applica anche alle donne migranti, richiedenti asilo, rifugiate e a situazioni di conflitto e di pace, nonché al tema relativo alla Cooperazione internazionale (cap.VIII). Il fatto che l'Unione europea abbia riconosciuto la propria competenza rispetto al tema della violenza e delle migranti lascia, a suo avviso, sperare in un miglioramento delle politiche su questo fronte particolarmente delicato e scoperto dal punto di vista delle tutele per le vittime.

Auspica, poi, che gli ambiti di competenza della Convenzione siano allargati durante le trattative che seguiranno con l'UE, pur nel rispetto del principio di sovranità degli Stati, che possono, come è noto, porre delle riserve all'applicazione della Convenzione negli ordinamenti interni. L'Italia non ha fatto ricorso alle predette riserve, ma altri Paesi hanno utilizzato quelle disponibili proprio in funzione anti-immigrazione, per ostacolare i flussi migratori.

Sottolinea poi come un altro concetto fondante sia quello di diligenza dovuta introdotto dall'articolo 5 della Convenzione di Istanbul, secondo il quale gli Stati adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire la violenza, proteggere le donne in ogni età, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime che hanno subìto violenza. Questo è un modo positivo per affermare il principio secondo il quale lo Stato è detentore unico dell'uso della forza, ma anche detentore dell'obbligo di fornire tutti i mezzi necessari per potersi riscattare nella vita e uscire

e su indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive; sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini, in materia di asilo e immigrazione (capitolo VII della Convenzione – **In particolare, lo *status* di residente dei cittadini che si muovono all'interno dell'UE e dei loro coniugi, cittadini di Paesi terzi, nonché lo status dei cittadini di Paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo e dei loro coniugi, sono questioni di competenza dell'UE**, ai sensi degli articoli 18, 21, 46, 50, 78 e 79 del TFUE).

dalla violenza, mettendo al centro i diritti della persona. La Convenzione di Istanbul è strutturata tenendo presente le priorità della sicurezza e dei diritti che vanno garantiti alle donne che hanno vissuto violenza ed anche ai loro figli.

Un ulteriore aspetto estremamente innovativo della Convenzione concerne la violenza assistita, che in passato ha avuto difficoltà ad essere riconosciuta in quanto tale dalle istituzioni e ad affermarsi in quanto violazione dei diritti umani. Tra le stesse vittime di violenza domestica spesso si sottovaluta la portata del danno e delle conseguenze per i figli che assistono alla violenza, pensando erroneamente che sopportando la violenza in famiglia si riesca comunque a garantire ai figli una figura paterna di riferimento. In realtà questi minori apprendono che la violenza è il modo normale di relazionarsi in famiglia e tra uomini e donne. Riferisce come i componenti del GREVIO siano stati tacciati di essere ideologizzati rispetto alla questione di genere da gruppi e movimenti anti-*gender*. Alcuni si sono addirittura spinti ad affermare che la Convenzione di Istanbul attaccherebbe le radici della famiglia. Intorno a questo tema ricorda che c'è stata un'ampia discussione e una altrettanto forte presa di posizione da parte del GREVIO, che ha spiegato con fermezza, in una dichiarazione lo scorso 8 marzo, come la responsabilità della distruzione dell'unità familiare ricada solo ed esclusivamente su chi agisce violenza all'interno del nucleo familiare.

Questo snodo rappresenta un passaggio fondamentale, per inaugurare un nuovo modo di comprendere la violenza e predisporre le politiche di contrasto e di prevenzione della stessa in ambito domestico. I modelli culturali conservatori fanno, invece, ricadere sulle vittime la responsabilità della presunta unione della famiglia, inducendo al silenzio le donne che subiscono violenza. In realtà, la famiglia in cui si agisce violenza

sulle donne, non solo è di fatto già disgregata, ma rappresenta al tempo stesso una condizione potenzialmente pericolosa in quanto procastina nel futuro il disagio sociale delle giovani generazioni testimoni della violenza, come dimostrato da diversi studi scientifici.

Riferisce poi come le esperte del GREVIO nella prima fase di attività abbiano portato a compimento un grosso lavoro di elaborazione e redazione di un questionario di monitoraggio da sottoporre agli Stati, per verificare lo stato di attuazione della Convenzione stessa a partire dalle disposizioni della Convenzione. Nel distribuire il questionario alle deputate, fa presente come, anche il Parlamento possa essere coinvolto nell'ambito del percorso di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione e possa, quindi, essere parte dei soggetti istituzionali che potranno essere visitati dal GREVIO. Aggiunge che l'importanza del questionario consiste nel fornire un'interpretazione della portata applicativa delle disposizioni della Convenzione e del significato concreto delle stesse. Diventa pertanto di estrema importanza conoscere nel dettaglio il questionario, anche per comprendere tutti gli spunti di miglioramento dal punto di vista dell'applicazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti.

Il GREVIO ha pubblicato il questionario a marzo del 2016 e lo ha inviato ai primi due Paesi selezionati per il monitoraggio: il Principato di Monaco e l'Austria. Il criterio di selezione è dato innanzitutto dall'ordine di ratifica della Convenzione di Istanbul; il secondo criterio utilizzato, tiene conto del monitoraggio di altre Convenzioni internazionali, se il Paese selezionato è già impegnato nella redazione di altri rapporti internazionali viene automaticamente inserito in un turno successivo. Ciò è accaduto, ad esempio, per la Turchia, il cui monitoraggio

è stato differito, pur essendo il primo stato firmatario, essendo già impegnata nel 2016 nella redazione del Rapporto CEDAW.

I dati rilevati confermano che la violenza sulle donne è un fenomeno del tutto trasversale, presente tanto in Stati piccoli e ricchi quanto nei Paesi del nord Europa dove le politiche sulla parità sono maggiormente radicate e sviluppate.

Quanto al monitoraggio da parte del GREVIO riferisce che gli Stati hanno a disposizione un certo numero di mesi per rispondere al questionario. L'onere della risposta è in capo al Governo. Tuttavia contemporaneamente le organizzazioni della società civile, come gli istituti nazionali indipendenti per i diritti umani possono inviare rapporti alternativi paralleli. Anche i Parlamenti possono inviare le informazioni che ritengono rilevanti ai fini della corretta applicazione della Convenzione.

Il GREVIO analizza tutto il materiale pervenuto. Per ogni Paese vengono elette almeno due relatrici speciali in seno al GREVIO per seguirne in maniera particolare il monitoraggio.

Successivamente, a Strasburgo, si svolge un incontro tra le esperte del GREVIO e i rappresentanti del Governo. Se le risposte del Governo sono ritenute esaustive, si procede alla scrittura delle raccomandazioni, cosa che fino ad oggi non è ancora mai avvenuta. Il GREVIO ha sempre condotto dopo il primo incontro con i rappresentanti del Governo delle visite in loco nei vari Paesi monitorati. La visita è svolta dalle relatrici-Paese del GREVIO insieme al Segretariato per dialogare e capire in profondità la reale situazione dal punto di vista della prevenzione e del contrasto alla violenza alle donne.

Le relatrici possono chiedere che vengano organizzati incontri e spostamenti alla presenza di rappresentanti del Governo o visite indipendenti nella capitale o in qualsiasi altro luogo del

Paese monitorato, e sulla base degli elementi raccolti redigono un primo rapporto con alcune raccomandazioni; che vengono inviate allo Stato interessato. Ciò può richiedere delle modifiche al testo del rapporto redatto, , che ritorna poi al GREVIO, che lo perfeziona in via definitiva e lo invia a tutta l'assemblea degli Stati Parte. Questi possono modificare le raccomandazioni, cosa che peraltro al momento non è mai avvenuta, ma non il rapporto, che viene consegnato allo Stato monitorato in via definitiva, affinché sia data disposizione di passare ad una fase attuativa post monitoraggio della Convenzione medesima.

In Italia il monitoraggio è previsto per la primavera-estate del 2018 e con il primo incontro tra il Governo e il GREVIO, in autunno, si dovrebbe svolgere la visita in loco. Riferisce che a tale monitoraggio non prenderà parte personalmente. A garanzia dell'indipendenza di valutazione del GREVIO, quando è sottoposto a monitoraggio il proprio Paese d'origine le esperte non possono, infatti, essere presenti neanche alla fase della discussione, che si svolge a Strasburgo.

Conclusivamente sottolinea che il questionario di monitoraggio è pubblicato dal Consiglio d'Europa in inglese e in francese, ciò rappresenta un ostacolo, a suo avviso, alla piena comprensione del questionario stesso da parte di quei soggetti della società civile e delle articolazioni dello Stato che non hanno dimestichezza con le due lingue; pertanto chiede la possibilità di una eventuale traduzione in lingua italiana che consentirebbe di diffondere e veicolare in maniera completa il questionario GREVIO a tutti coloro che operano nel contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.[19]

19 Al termine dell'incontro la Presidente Boldrini ha inteso accogliere la richiesta di traduzione in lingua italiana del questionario elaborato dal GREVIO, che ha ritenuto di grande interesse per i lavori del Parlamento, anche in vista di una opportuna riflessione su quanto è stato fatto nel corso della legislatura in materia di contrasto alla violenza contro le donne e su quanto resta ancora da fare. Allo stesso tempo la Presidente ha inteso esprimere un segnale di attenzione verso il lavoro svolto dal GREVIO e da tutte le associazioni e i

Nell'attuazione della Convenzione, sottolinea ancora una volta come assuma valenza strategica la corretta conoscenza dell'approccio di genere e del fenomeno della violenza. È stato notato, come anche nella traduzione della Convenzione di Istanbul alcuni Paesi abbiano cambiato il senso di alcune disposizioni e, quindi, è veramente importante che la traduzione aderisca perfettamente al senso di ciò che è scritto nelle raccomandazioni. La disponibilità a tradurre il testo del questionario in lingua italiana sarebbe, quindi, un gesto importante di grande aiuto anche solo per la conoscenza da parte delle articolazioni amministrative dello Stato che dovranno fornire le risposte.

Aggiunge poi che tutti gli Stati Parte saranno ovviamente sottoposti al monitoraggio e che l'invio del questionario è solo un atto formale del Segretariato del Consiglio d'Europa, pertanto ogni Stato potrebbe cominciare a lavorare alle risposte autonomamente senza attendere l'invio del questionario stesso.

Riferisce che le esperte del GREVIO, dopo un'attenta valutazione, hanno deciso di predisporre un questionario unico su tutte le principali disposizioni della Convenzione, pur consapevoli della complessità e dell'elevato livello di dettaglio richiesto. Ciò in quanto si è deciso di privilegiare l'aspetto per così dire 'di orientamento', di aiuto alla comprensione delle disposizioni della Convenzione di Istanbul nella fase attuativa e applicativa della Convenzione stessa.

Quanto alla questione della disponibilità di dati statistici sulla violenza domestica da parte degli Stati, sollecitata dagli interventi di alcune deputate, riferisce che si tratta di un pro-

soggetti che operano nel contrasto alla violenza di genere, che grazie al lavoro di traduzione, che sarà pubblicato sul sito della Camera, potranno accedere più agevolmente a tutti i contenuti del questionario

blema comune a tutti i Paesi e che l'Italia, grazie alle indagini multiscopo condotte dall'ISTAT, si trova tutto sommato in una posizione di vantaggio rispetto ad altri Paesi.

La vera questione ancora aperta concerne, invece, la raccolta e l'armonizzazione dei dati amministrativi sulla violenza contro le donne, Le indagini fatte dall'Istat sono fondamentali per capire la prevalenza delle diverse forme di violenza tra la popolazione femminile, ma comportano costi di rilevazione e di organizzazione dei dati particolarmente onerosi. Le rilevazioni amministrative se realizzate costano meno e sono estremamente dettagliate sulle vicende accadute.

Per quel che riguarda la raccolta dei dati statistici aggiunge che anche Eurostat, ha avviato ormai da un anno un lavoro per portare a compimento, nel 2021, una raccolta di dati omogenei in tutti gli Stati membri dell'Unione europea. L'Agenzia per i diritti umani e l'EIGE stanno collaborando con Eurostat ad un lavoro istruttorio con le amministrazioni statali dei Paesi dell'UE, per armonizzare la raccolta dati e orientarli nella rilevazione di dati disaggregati per genere, che mettano in relazione in particolare il rapporto tra autore e vittima del reato, il luogo del reato e tutti dati che richiede la Convenzione di Istanbul.

In Italia sarebbe opportuno, a suo avviso, un intervento del legislatore sulla raccolta dei dati statistici, che rendesse innanzitutto obbligatoria la disaggregazione dei dati per sesso per tutte le rilevazioni statistiche e non solo per quelle relative al fenomeno della violenza di genere. Questo passaggio, di cui in più occasioni è stata già in passato sottolineata l'importanza, consentirebbe di procedere più speditamente nel percorso di attuazione della Convenzione di Istanbul, ma sarebbe decisivo per tutte le politiche di *gender equality* (sulla parità di

genere), perché è evidentemente necessario un orizzonte più ampio per pianificare meglio le politiche per le donne, per capire qual è lo stato dell'arte e per stabilire i prossimi obiettivi per assicurare l'avanzamento dei diritti umani.

Rispetto ai dati statistici relativi alla violenza assistita, ricorda che in Italia sono stati rilevati nel 2014 attraverso l'indagine multiscopo condotta dall'Istat e che questo dato ha rappresentato un importante passo in avanti anche rispetto agli altri Paesi europei che non dispongono di dati analoghi. Dal suo punto di vista, il vero problema rispetto alla violenza assistita è il timore, diffuso anche in molti altri Paesi, che intervenire su questo fronte significhi intaccare il concetto di famiglia senza capire che la violenza ha un effetto domino che si protrae attraverso i figli nel futuro.

Rispetto al problema della violenza assistita sottolinea che oltre alla mancanza di chiarezza sulle conseguenze nel tempo della violenza, troppo spesso i professionisti (magistrati, servizi sociali, forze di polizia) che a vario titolo intervengono nelle situazioni di violenza familiare scambiano la violenza con la conflittualità di coppia, con gravi conseguenze per le donne che sono costrette ad inutili procedimenti di mediazione familiare e nel caso di presenza di minori ad affidi condivisi, non desiderati e rischiosi per la sicurezza stessa del minore. Inoltre la sindrome di alienazione parentale (PAS), che scientificamente non esiste, viene troppo frequentemente invocata nelle aule giudiziarie anche nei casi in cui è evidente la violenza assistita o fisica e sessuale sui minori. Ricorda che questo approccio non attento ai diritti e alla sicurezza del minore ha portato a conseguenze drammatiche, come nel caso di Federico Barakat, ucciso all'età di 8 anni dal padre nelle stanze dei servizi sociali di San Donato milanese durante un incontro protetto. Tutto ciò malgrado le continue denunce e appelli

della madre Antonella Penati a non far incontrare il figlio con il padre.

D'altro canto fa presente che le donne non sono sempre e solo da considerare madri, la violenza sulle donne senza figli è molto meno riconosciuta, perché si tende a prendere in carico più una situazione di violenza in presenza di figli e quindi la donna finisce per subire una doppia discriminazione.

Sottolinea, inoltre, che il GREVIO: non si pone mai in maniera antagonista, oppositiva rispetto agli Stati, anzi lo spirito è quello di aiutare gli Stati a costruire il percorso che permette loro di allinearsi alle disposizioni della Convenzione di Istanbul. Le visite sono un momento di focalizzazione e di attenzione alla costruzione di un dialogo sulle misure necessarie per attuare la Convenzione nelle diverse realtà nazionali. Si tratta, dunque, di un momento di confronto e di stimolo per chi opera negli Stati, per attivare o riattivare strumenti volti alla costruzione di un percorso.

La Convenzione di Istanbul rispetto ad altre convenzioni è vincolante, anche se bisognerà capire come effettivamente i Governi recepiranno le raccomandazioni, se saranno celeri nell'applicarle e se la società civile sarà in grado di dialogare e fare pressione sui propri Governi per rendere quel vincolo reale. Il GREVIO, nel momento in cui invia le raccomandazioni non può chiedere *follow-up*. Chi può chiedere il *follow-up* sono gli Stati Parte, perché l'organo di monitoraggio è composto da due parti, una è composta di esperte/esperti indipendenti, il GREVIO per l'appunto, e l'altra è la parte politica, composta dal gruppo degli Stati che hanno ratificato. Pertanto il percorso di monitoraggio è fatto di un dialogo continuo tra i diversi soggetti: esperte, Stati e i vari attori che operano nella lotta alla violenza basata sul genere.

Conclude segnalando alle deputate che è stato predisposto e pubblicato in rete un rapporto della società civile sulle politiche relative alle donne, che è il rapporto della "Piattaforma CEDAW Lavori in corsa", presentato al Comitato CEDAW dell'ONU, durante il monitoraggio dell'Italia ad inizio luglio. Tale rapporto, alternativo a quello governativo, comprende una sezione sulla violenza contro le donne e le relative raccomandazioni sulle misure da adottare richieste dalla Piattaforma della società civile italiana "lavori in corsa".

Per contrastare la violenza ritiene che siano necessarie più politiche mirate a promuovere la parità di genere, le politiche mirate esclusivamente sulla violenza rischiano, infatti, di non essere sufficienti se non sono adottate in una cornice di *gender mainstreaming*.

Infine segnala che è nata da qualche anno una rete che si è sviluppata online a cui aderiscono circa 600 donne vittime di violenza in tutta Italia. Queste donne a partire dalla loro esperienza di violenza cercano di sostenere le vittime di maltrattamenti e i loro figli attraverso gruppi di Auto Mutuo Aiuto.

Consegna alla Presidente della Camera e alle deputate presenti una lettera della Presidente dell'associazione Manden, nella quale si racconta la difficoltà delle vittime di violenza ad uscirne e ad ottenere giustizia.

La questione dei dati: "*no data, no problem, no policy*"

Audizione della demografa e ricercatrice presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche sociali del CNR[20]*, Maura Misiti, 14 giugno e 5 luglio 2017*

La violenza contro le donne è un fenomeno diffuso, pervasivo, grave e sommerso. Un'adeguata rilevazione statistica dei molteplici dati che afferiscono ai comportamenti violenti nell'ambito delle relazioni affettive, serve a inquadrare correttamente il fenomeno ed è, quindi, la precondizione indispensabile per valutare l'efficacia di qualsivoglia azione di contrasto alla violenza stessa. Analizzare e interpretare i dati significa anche capire come è cambiata la relazione uomo-donna nelle varie fasi della vita e nei diversi ambiti: in famiglia come nei luoghi di lavoro.

La prima audizione, svolta il 14 giugno 2017, ha innanzitutto richiamato l'attenzione sul fatto che in mancanza di dati "il fenomeno non esiste" o, perlomeno, non esiste nei suoi contorni reali e, conseguentemente, le politiche di contrasto non riescono a incidere sulle vere cause del fenomeno. Una sterminata quantità di letteratura e documenti ha sottolineato la centralità del tema, ben sintetizzato nello slogan: *no data, no*

20 **La dottoressa Maura Misiti**, esperta sui temi connessi all'approccio di genere e sulla violenza contro le donne, coordina, in base ad un accordo tra il Dipartimento delle Pari Opportunità e l'IRPPS, il **progetto per il monitoraggio del nuovo Piano d'azione contro la violenza di genere e per la valutazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere**, previsto dall'articolo 5 della legge 119 del 2013. In funzione del predetto accordo ha partecipato ai tavoli per la preparazione del nuovo Piano antiviolenza, seguendo in particolare i lavori del **tavolo sulle strategie**.

problem, no policy. Tale considerazione è applicabile al cosiddetto femminicidio, che rappresenta tuttavia solo la punta dell'*iceberg* della violenza contro le donne, ma può essere estesa a tutte le forme di violenza nelle relazioni affettive, che vanno dai maltrattamenti fisici alla violenza psicologica. L'audita aggiunge, quindi, che, a suo avviso, l'obiettivo più significativo perseguito negli ultimi tre anni è stato proprio quello di lavorare alla costruzione di un sistema integrato di dati, cioè di una banca dati nazionale, come richiede l'articolo 11 della Convenzione di Istanbul, obiettivo per altro raccomandato anche da altri organismi internazionali, a partire dalle Nazioni Unite e dalla Commissione Europea.

Indagare compiutamente dal punto di vista statistico la violenza contro le donne, che è un fenomeno per definizione sommerso e trasversale, è molto complesso. La difficoltà risiede nella necessità di far emergere la parte nascosta della violenza, quella che non emerge mai; ciò è possibile solo attraverso analisi ad hoc, indagini, le cosiddette surveys, assai dispendiose dal punto di vista delle risorse umane ed economiche da mettere in campo.

In Italia l'Istat ha condotto due indagini multiscopo sulla violenza contro le donne, la prima nel 2006 e la seconda nel 2014, i cui risultati – ha affermato l'audita – sono stati uno shock per tutti, perché "all'improvviso" è stato quantificato un fenomeno, che fino a quel momento era stato denunciato soltanto dai movimenti femministi: la violenza contro le donne. All'improvviso questo discorso si è concretizzato, si è materializzato in sei milioni di donne, che almeno una volta nella vita hanno subìto una forma di violenza.

I risultati delle due indagini svolte dall'Istat rappresentano una fonte molto importante di conoscenza, che ha consentito,

per la prima volta, di analizzare ed entrare nella parte sommersa della violenza contro le donne nel nostro Paese. Tuttavia gli elevati costi connessi a indagini statistiche così complete, sia dal punto di vista dell'implementazione che dell'organizzazione dei dati, rendono necessario attivare anche tutte le altre fonti informative che potenzialmente possono fornire elementi di conoscenza sulla violenza di genere. Si riferisce in particolare a quelli che gli addetti ai lavori chiamano "dati amministrativi", cioè i dati raccolti dai soggetti che vengono a contatto a vario titolo con le vittime e con gli autori della violenza: il Ministero della Giustizia, il Ministero della Salute, le Forze dell'ordine e gli stessi centri antiviolenza.

Si tratta di dati predisposti in funzione delle competenze e delle attività dei predetti soggetti, che consentono di monitorarne i flussi nell'ambito della più generale e articolata risposta di contrasto alla violenza, ad esempio: numero di denunce presentate alle Forze dell'ordine, numero di arresti, numero di donne che si recano al pronto soccorso dopo aver subìto violenza, numero di donne che si rivolgono ad un centro antiviolenza, giorni di assenza dal lavoro a seguito della violenza ecc.

È di tutta evidenza come tali informazioni rappresentino un prezioso patrimonio di informazioni, tessere decisive, se opportunamente integrate, per ottenere un quadro il più possibile aderente alla concreta dimensione del fenomeno e alle molteplici manifestazioni ed effetti della violenza medesima. Vale poi la pena sottolineare come tali dati rappresentino una delle fonti di informazione più efficienti in termini di costo relative ai casi di violenza denunciati e oggetto di azione penale: sono, infatti, fonti costanti nel tempo e praticamente gratuite.

L'ostacolo all'uso dei "dati amministrativi" risiede evidentemente nella obiettiva difficoltà connessa alla confrontabilità di tali fonti, trattandosi di dati generati per finalità diverse, che trovano, come detto, nella natura e nei compiti affidati alle organizzazioni che li producono la loro ragion d'essere e la loro modulazione.

Per superare la frammentarietà e la parzialità delle informazioni attualmente disponibili, è necessario mettere a punto un sistema integrato verso il quale far confluire i dati per pervenire ad un monitoraggio sistematico del fenomeno e alla produzione di indicatori, che con frequenza regolare, forniscano un flusso di informazioni per i soggetti istituzionali e per le altre figure che operano a livello nazionale o territoriale. Conseguentemente lo sforzo di armonizzazione della raccolta dei dati amministrativi assume una rilevanza fondamentale tra le azioni da predisporre in funzione antiviolenza.

La dottoressa Misiti ha riferito che l'Istat sta già lavorando alla messa a regime dei dati già disponibili, sulla base di un accordo di collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità stipulato nell'ambito del Piano straordinario di azione contro la violenza sessuale e di genere. I soggetti detentori dei dati tracciano i fenomeni con delle metriche, con degli alfabeti che non comunicano tra loro ed è quindi, indispensabile un lavoro di armonizzazione delle definizioni e delle modalità di raccolta dei dati. L'Istat ha previsto a regime una cadenza triennale per la pubblicazione dei dati, che consentirà, forse per la prima volta, di avere una visione complessiva, a cadenza regolare, della violenza agita contro le donne nel nostro Paese e, con la medesima raccolta, di disporre dei dati di monitoraggio sulle azioni di contrasto adottate dai soggetti pubblici e privati coinvolti nella prevenzione, nel sostegno alle vittime e nella sanzione di chi ha agito violenza.

Segnala, inoltre, che in relazione alla fattispecie del femminicidio c'è un ulteriore problema statistico, che non può essere trascurato. Al femminicidio è, infatti, sotteso un concetto molto importante, ribadito dalle Nazioni Unite e dalla Convenzione di Istanbul, e cioè che si tratta dell'uccisione di donne in quanto donne. Tradurre questo concetto in termini statistici è molto complesso.

Aggiunge che la Special Rapporteur on Violence Against Women, delle Nazioni Unite ha presentato, nel mese di maggio del 2017, Femicide watch, un progetto di monitoraggio online "per rendere visibile l'invisibile", dal momento che la violenza contro le donne è talmente radicata a livello culturale da risultare molto spesso "invisibile". Il prototipo contiene informazioni chiave sui femminicidi quali definizioni, dati ufficiali, documenti, dati sulle migliori pratiche in vari settori d'azione, inclusi gli sforzi di raccolta di dati, le indagini, la legislazione e le misure di prevenzione provenienti da tutto il mondo. Mettendo a disposizione un sistema globale e integrato di informazioni, si vuole fornire quel supporto ai decision makers per intervenire a tutti i livelli: dal sistema di giustizia penale fino alla società civile. Nell'ambito di questa iniziativa la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ha ricevuto l'incarico di creare: una classificazione statistica non strettamente legata alla definizione legale di femminicidio o di violenza, ma basata su variabili legate soprattutto al contesto. Si tratta di una classificazione del tutto nuova, che ha in sé il pregio di ancorare la lettura dei dati a variabili fondamentali proprio dal punto di vista dell'emersione della cosiddetta violenza invisibile, tra i quali in particolare la relazione tra vittima e autore. Questa è una delle variabili che consente di dare concretezza statistica a quel "perché donna". È, infatti, noto come il 90 per cento dei femminicidi avvenga all'interno della relazione di intimità tra

uomo e donna, soprattutto nelle società occidentali, mentre in altri Paesi il femminicidio ha assunto e assume modalità e forme di espressioni diverse: omicidi per dote, morti per mutilazione, morti per stregoneria. Le declinazioni delle modalità del femminicidio sono purtroppo tante.

Nei Paesi occidentali e in particolare nei Paesi europei il numero degli omicidi è in netto declino, ma questo trend riguarda gli omicidi di cui restano vittime gli uomini. Il numero di donne che vengono uccise, cioè di donne vittime in omicidi intenzionali, è, invece, costante nel tempo e ciò comporta che in Italia ormai i femminicidi rappresentano circa il 30 per cento del numero complessivo di omicidi intenzionali.

È di tutta evidenza come sia molto grave che il trend dei femminicidi resti costante nel tempo, perché ciò porta ad un'ineludibile conclusione e cioè che la violenza contro le donne, di cui il femminicidio rappresenta l'episodio fatale finale, è un elemento strutturale delle relazioni tra uomini e donne delle nostre società. Il problema è dunque far diventare questo elemento strutturale, fattore fondamentale di lettura della realtà della violenza, ossia che lo squilibrio di potere tra uomini e donne – una delle tante definizioni utilizzate a livello internazionale la definizione adottata dalla convenzione di Istanbul–, chiave di lettura della discriminazione e della disuguaglianza di genere, è anche la chiave di lettura della violenza contro le donne. Questa presa di coscienza consente di comprendere appieno il fenomeno e di individuare le leve per aggredirlo, al di là degli strumenti punitivi messi a disposizione dall'ordinamento giuridico.

È dunque necessario lavorare per far emergere questa consapevolezza nelle Istituzioni e nell'opinione pubblica, come elemento che è dentro di noi. La Convenzione di Istanbul nel

dare grande rilevanza alle misure di prevenzione assegna un valore cruciale alla lotta agli stereotipi e ai pregiudizi. Ancorare il fenomeno della violenza contro le donne alla cultura della parità di genere, alla cultura antidiscriminatoria, alla cultura dei diritti umani consente di avere anche maggiori strumenti di intervento in un campo complesso, quale è quello della consapevolezza dell'opinione pubblica, dell'educazione dei giovani in particolare e della sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Sono strumenti da utilizzare lavorando appunto con un criterio, anche questo indicato dalla Convenzione di Istanbul, che è quello delle politiche integrate, il cosiddetto *mainstreaming*, che la stessa Convenzione reputa uno strumento trasversale di grande rilievo.

Aggiunge che a tale convincimento si è ispirato il lavoro degli ultimi mesi dei tavoli incaricati della predisposizione del nuovo Piano di azione, la cui stesura ha richiesto un lungo e paziente lavoro, proprio perché sono stati chiamati a partecipare e a dare il proprio contributo tutte le istituzioni e tutti i soggetti privati. che a diverso titolo possono intercettare e intercettano quotidianamente il fenomeno della violenza. È un lavoro molto interessante e allo stesso tempo faticoso, perché chiaramente vengono a confrontarsi linguaggi abbastanza diversi, non soltanto linguaggi tecnici di lavoro, ma soprattutto modalità diverse di approccio alle problematiche della violenza.

Si tratta dunque di un risultato importante, perché, attraverso una discussione durata quasi tre mesi, si è tentato di pervenire ad una strategia concordata e armonizzata tra Istituzioni, associazioni ed esperti, chiedendo al tempo stesso un principio di responsabilità e di consapevolezza, avviando politiche integrate, nel senso che gli attori presenti al tavolo dovranno assumersi la responsabilità della *governance* del

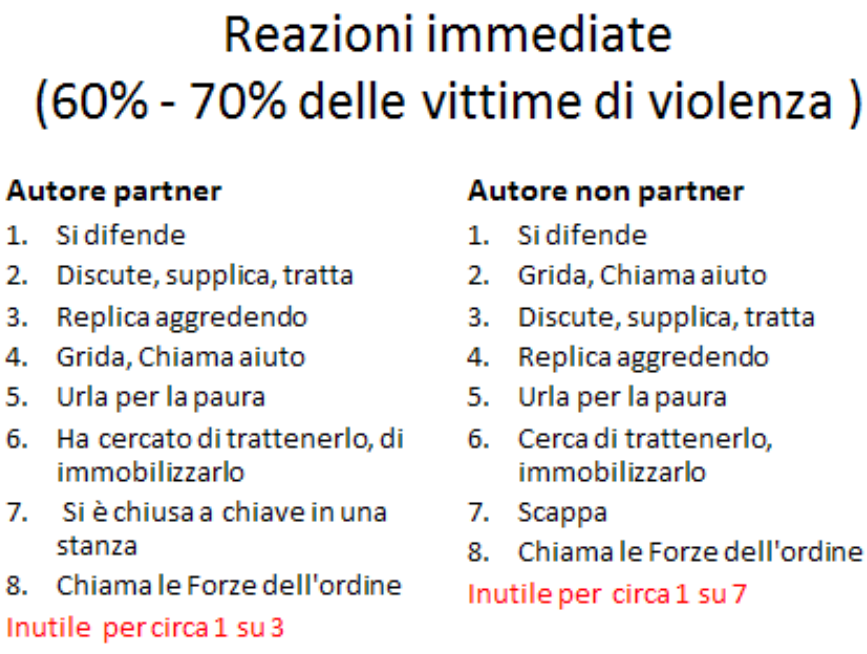
segmento di azione, che sono chiamati a svolgere nell'ambito del nuovo Piano di azione.

Aggiunge che un ulteriore elemento di grande rilevanza è che si introduce per la prima volta appunto il monitoraggio e la valutazione del lavoro svolto: tutte le associazioni presenti al tavolo hanno chiesto di procedere ad una valutazione di quello che è stato fatto nei tre anni precedenti nell'ambito del Piano straordinario, ma soprattutto di impostare il lavoro futuro in modo da compiere il monitoraggio delle azioni intraprese attraverso indicatori anche di tipo quantitativo. Anche questa è una piccola rivoluzione dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse pubbliche, così come l'idea di renderne conto anche durante il processo di implementazione, perché è evidente che anche in corso d'opera possa rendersi necessario aggiustare il tiro rispetto alle iniziative assunte.

L'introduzione di questa cultura di accompagnamento qualitativo attraverso un organismo terzo indipendente – in questo caso il CNR – è, a suo avviso, un elemento essenziale di novità e anche di maturazione di una cultura, che consentirà, senza attendere il termine di operatività del Piano, di sviluppare delle riflessioni anche in corso d'opera attraverso la cabina di regia e il tavolo tecnico che guiderà il Piano in questo viaggio triennale, confrontandosi periodicamente sul lavoro in corso.

Fornisce poi alcuni dati sulle conseguenze e sulle strategie di uscita dalla violenza, predisposti per un intervento svolto in occasione del convegno organizzato dall'Istat sull'analisi dei dati dell'indagine multiscopo condotta nel 2014[21].

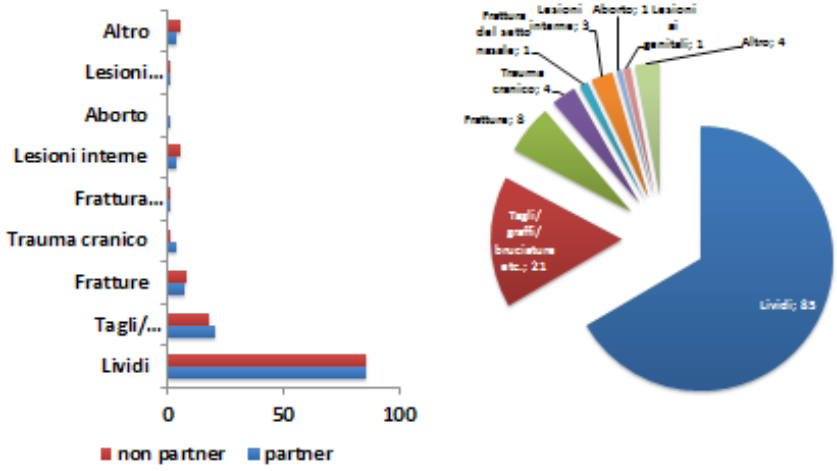
21 La violenza sulle donne: i dati e gli strumenti per la conoscenza statistica, convegno organizzato dall'Istat, Roma, 28 marzo 2017.



Nella prima *slide* vengono evidenziate le reazioni delle donne nell'immediatezza della violenza subìta, colpisce come anche attraverso le risposte di un'indagine statistica si percepisca emotivamente il dramma e il momento terrorizzante vissuto dalla vittima, che solo dopo vari tentativi di difesa personale, si decide a ricorrere alle Forze dell'ordine.

Molto pesanti sono le conseguenze immediate della violenza sulla salute (violenza fisica, traumi, fratture, frattura del setto nasale, tagli ecc.) ma sono altrettanto pesanti le conseguenze che le donne che hanno subìto una forma di violenza hanno nella fase successiva: in particolare nel caso di violenza sessuale, si riscontra un forte ricorso a medicinali e a un'assistenza di tipo psicologico.

Le conseguenze immediate sulla salute sono pesanti



Uso di medicinali o di sostanze alcoliche

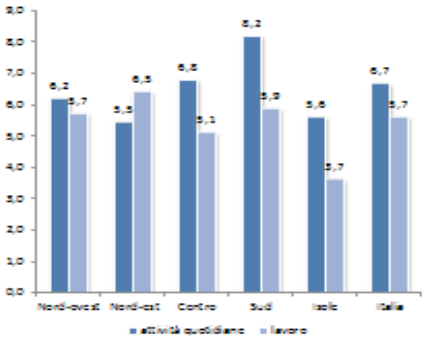
Partner	Sì, alcool	Sì, medicinali	Sì, alcool e medicinali	Assistenza o consulenza di tipo psicologico, psichiatrico, neurologico
Violenza fisica	0,6	14,4	0,7	16,9
Violenza sessuale	5,5	23,6	,	23,8

Molto rilevante è anche l'impatto della violenza sulla vita delle vittime e sul lavoro, non soltanto in termini di costi individuali ma anche di quelli per la collettività

.

Impatto sulla vita e sul lavoro

Necessità di astensione



I tempi

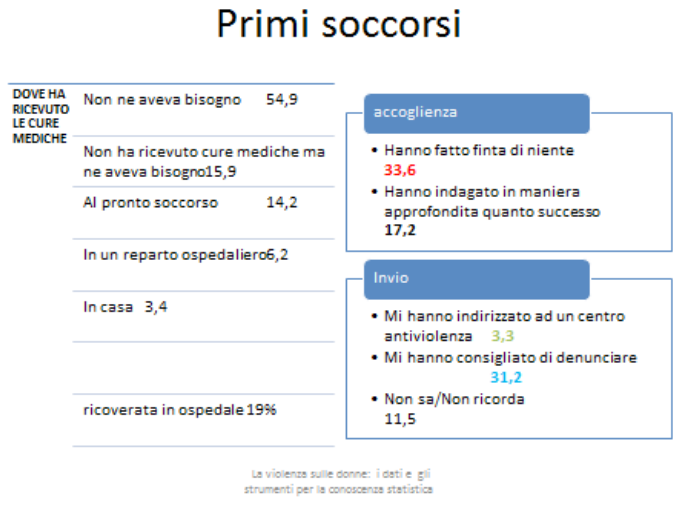
- **Attività quotidiane** il 58% per più di 10 giorni (64% nel sud)
- **Lavoro** 51% per più di 10 giorni (60% isole, 48% NO)

Nel grafico si osserva come, in media, il 58 per cento delle vittime dichiara di aver avuto la necessità di astenersi per più di dieci giorni dalle attività quotidiane in conseguenza delle violenze subite e circa la metà per più di dieci giorni dal lavoro; questo è un impatto molto forte sia sulla vita delle donne ma anche per la società nel suo complesso, anche solo in termini economici di tempo di non-lavoro.

L'impatto psicologico delle violenze ripetute da parte del partner è altrettanto forte; perdura nel tempo con dei disturbi molto gravi che possono portare addirittura all'autolesionismo e al suicidio, ma il 50 per cento delle vittime dice comunque di aver perso fiducia in se stessa, di non riuscire a dormire e di sentirsi depressa. Questa sofferenza non è quantificata, perché

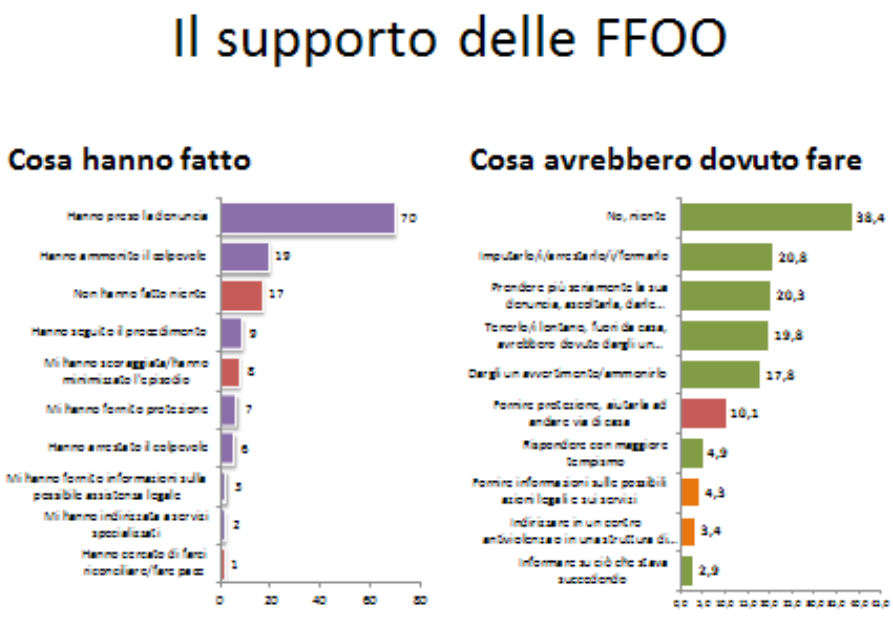
sono raramente stimati i costi connessi ai disturbi che derivano dall'aver subìto violenza. A parte le spese legali, che in alcuni casi possono essere ridotte grazie al gratuito patrocinio o rivolgendosi agli avvocati dei centri antiviolenza, che ricevono comunque un compenso, le vittime devono molto spesso fare i conti con spese connesse a danni alla proprietà, alle cure mediche e farmacologiche che hanno un impatto molto forte sul bilancio familiare e che restano tutte a carico della vittima. Questo aiuta a comprendere i molteplici effetti che derivano dalla violenza perpetrata dal partner e che spesso non vengono percepiti completamente. Purtroppo le vittime vengono ascoltate e prese in considerazione solo nell'immediatezza del reato subìto, senza comprendere fino in fondo la proiezione negativa degli effetti della violenza nel lungo periodo sulla vita della vittima.

Alle persone che sono state intervistate è stato, poi, chiesto che cosa è successo al momento dei primi soccorsi. Circa la metà del campione ha risposto di non aver avuto bisogno di un soccorso immediato, il 14 per cento si è, invece, recato al pronto soccorso, il 19 per cento ha avuto bisogno di un ricovero ospedaliero.



Particolarmente interessante è la risposta relativa all'accoglienza ricevuta dalle vittime nelle strutture di pronto soccorso: il 33,6 per cento delle intervistate ha dichiarato che il personale "ha fatto finta di niente" e soltanto il 17 per cento che il personale ha indagato in maniera approfondita per comprendere l'accaduto. Solo il 3 per cento delle vittime è stato indirizzato a un centro antiviolenza.

L'analisi di questi dati evidenzia la necessità di formare adeguatamente il personale ospedaliero che accoglie le vittime della violenza. Riferisce che a seguito dei predetti risultati, in sede di predisposizione del nuovo Piano contro la violenza di genere è stata proposta una formazione con carattere continuativo e obbligatorio per alcune figure professionali.



La violenza sulle donne: i dati e gli strumenti per la conoscenza statistica

Risulta, poi, che sono poche le donne che si rivolgono ai centri antiviolenza: il 3,7 per cento quando l'autore della vio-

lenza è il partner e soltanto l'1 per cento quando non si tratta del partner. Molto importante è il supporto garantito dalle Forze dell'ordine al momento della denuncia: nel 70 per cento dei casi "hanno preso la denuncia"; nel 20 per cento ha ammonito il colpevole; mentre "non hanno fatto niente" nel 17 per cento, nell'8 per cento dei casi hanno cercato di minimizzare l'episodio, solo nel 7 per cento dei casi hanno fornito protezione alla vittima e in un caso su cento hanno cercato di far riconciliare la vittima e l'autore della violenza. Le donne sanno che cosa avrebbero dovuto fare le forze dell'ordine: "hanno fatto bene'" lo dice il 38 per cento, però vorrebbero che la persona che ha agito violenza fosse arrestata, vorrebbero che la denuncia fosse presa in più seria considerazione, che l'autore della violenza fosse allontanato.

Da questi elementi discende che non bisogna sottovalutare i campanelli di allarme che molto spesso preludono alla violenza estrema, come ogni giorno la cronaca dei femminicidi ci conferma; i sistemi di valutazione del rischio devono funzionare non solo con riferimento al caso drammatico e fatale dell'uccisione ma anche alla condizione altrettanto disperante generata dalla presenza di un uomo violento in famiglia.

Avviandosi a concludere la Dott.ssa Misiti ha ribadito ancora una volta che la precondizione essenziale per mettere a punto misure efficaci contro la violenza di genere è la disponibilità di dati di qualità, che siano standardizzati e armonizzati, pertinenti, coordinati e integrati, che, con periodicità regolare, forniscano un quadro analitico e attendibile del fenomeno. Il perseguimento del predetto obiettivo richiede impegno e sforzi da parte di tutti gli attori coinvolti: Istituzioni, associazioni e centri antiviolenza, esperti che mettano a fattor comune i propri saperi e i propri metodi di lavoro.

Ritiene tuttavia che permangano delle aree su cui bisogna ancora intervenire: oltre alla formazione di coloro che vengono a contatto con le vittime, va affrontato il tema della violenza nei confronti delle donne migranti, che hanno una vulnerabilità legata anche alla loro condizione di difficoltà in qualità di rifugiate, di richiedenti asilo o di vittime di tratta. Ricorda, infine, che un altro tema di estrema importanza, sul quale la Convenzione di Istanbul chiede agli Stati di intervenire, è la violenza assistita da parte dei bambini.

Nella seconda audizione, svolta il 4 luglio 2017, l'audita ha ricordato che nella precedente occasione, aveva richiamato l'attenzione delle deputate sulla necessità di una "cultura della conoscenza" del fenomeno della violenza di genere, in linea con il disposto dell'articolo 11 della Convenzione di Istanbul che impegna gli Stati su due fronti: la raccolta a intervalli regolari dei dati statistici pertinenti su questioni relative a qualsiasi forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione medesima e il sostegno alla ricerca su tutte le forme della predetta violenza, "al fine di studiarne le cause profonde e gli effetti, la frequenza e le percentuali delle condanne, come pure l'efficacia delle misure adottate".

L'integrazione dei flussi continui di dati provenienti da fonti amministrative risponde agli obiettivi recati dalla Convenzione e consentirà di far emergere con frequenza regolare la parte sommersa della violenza e al contempo di monitorare la risposta complessiva dello Stato alla violenza stessa.

Il progetto di un sistema statistico integrato delle fonti amministrative disponibili era incluso nel Piano d'azione straordinario contro la violenza, nei tre anni di attuazione del Piano il sistema statistico è stato ripensato e disegnato e sarà probabilmente realizzato nell'arco dei prossimi tre anni sulla

base dell'accordo di collaborazione che il Dipartimento delle pari opportunità ha firmato con l'Istat, che attiverà nuovi flussi informativi in relazione alla violenza di genere.

Sottolinea tuttavia che il problema non è solo quello di attivare flussi di dati ma soprattutto di armonizzarli. A tal proposito riferisce che l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) ha avviato un progetto di armonizzazione, a livello europeo, delle statistiche relative alla violenza all'interno delle relazioni intime e per supportare gli Stati membri dell'Ue nella segnalazione dei casi di violenza da parte del partner, ai sensi della Direttiva sulle vittime di reato e della Convenzione di Istanbul, ha sviluppato 13 indicatori basati su definizioni statistiche uniformi relative ai dati amministrativi forniti dalle Forze dell'ordine e dal settore giudiziario.

Nell'ambito di tale attività è stato portato a compimento un lavoro istruttorio finalizzato a fare il punto delle questioni relative alla produzione di dati relativi alla violenza da parte del partner nei singoli Paesi. Per quanto riguarda l'Italia gli esiti di tale approfondimento evidenziano alcune problematiche relative all'integrazione e alla confrontabilità dei dati amministrativi disponibili nel nostro Paese.

La raccolta dei dati da parte delle forze dell'ordine e del settore giudiziario

In Italia il **reato specifico di violenza domestica**, nel quale rientra anche la violenza inflitta dal partner, è perseguibile ai sensi dell'**art. 572 del c.p**.: *Chiunque [...] maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione da due a sei anni. Se dal fatto deriva una lesione personale grave, si applica la reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da sette a quindici anni; se ne deriva la morte, la reclusione da dodici a ventiquattro anni.*

Non esiste una definizione giuridica o statistica della violenza inflitta dal partner. Quest'ultima è integrata nella definizione di violenza domestica e rende difficile distinguere i casi di violenza domestica da altri casi di violenza intrafamiliare che colpiscono le donne.

L'**Istat**, ai fini dell'indagine multiscopo del 2014 ha invece aderito alla definizione di violenza contro le donne elaborata nel corso della conferenza mondiale delle Nazioni Unite (Vienna 1993)[22] e ha elaborato e interpretato i dati facendo riferimento a **tre tipi di violenza: fisica; sessuale e psicologica, intrafamiliare** (da parte del partner o dell'ex partner) **ed extrafamiliare** (ad es. da parte di uno sconosciuto). La violenza fisica comprende: minaccia di essere colpita fisicamente, essere spinta o strattonata, buttata a terra, presa a schiaffi, a calci o a pugni, essere soggetta a un tentativo di strangolamento, soffocamento, ustione e minacce con

22 "...qualsiasi atto di violenza di genere che comporta, o è probabile che comporti, una sofferenza fisica, sessuale o psicologica o una qualsiasi forma di sofferenza alla donna, comprese le minacce di tali violenze, forme di coercizione o forme arbitrarie di privazione della libertà personale sia che si verifichino nel contesto della vita privata che di quella pubblica".

armi. La violenza sessuale comprende: stupro, tentato stupro, molestie sessuali di natura fisica, rapporto sessuale con un terzo, rapporto sessuale non desiderato subìto per paura delle conseguenze, rapporti sessuali degradanti o umilianti. Nella violenza psicologica rientrano la denigrazione, il controllo del comportamento, le strategie di segregazione, intimidazioni, rigorosi limiti finanziari imposti dal partner.

I dati amministrativi

La raccolta dei dati in Italia varia da un'amministrazione all'altra e ciò comporta una **scarsa possibilità di comparazione** dei dati medesimi, la comparabilità è, infatti, garantita all'interno della stessa organizzazione ma non tra organizzazioni differenti. Soffermandosi in particolare sui dati rilevati dalle Forze dell'ordine e dal settore giudiziario, si ricorda che la raccolta dei dati relativi ai reati è disciplinata dalla legge n. 121 del 1981 per le Forze dell'ordine e dal decreto ministeriale n. 102 del 2012 per il settore giudiziario.

Dati raccolti dalle forze dell'ordine

I dati vengono registrati dalle forze dell'ordine utilizzando le classificazioni corrispondenti ai reati contemplati dal codice penale (ad esempio: violenza domestica, violenza sessuale, violenza privata, minaccia). Il dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno gestisce una banca dati sui crimini commessi o tentati, tra cui la violenza sessuale, denunciati alle autorità giudiziarie da tutte le Forze dell'ordine. I dati vengono poi aggregati, resi omogenei e conservati in forma anonima e sulla base di essi l'Istat elabora una relazione annuale sulla criminalità a livello nazionale, regionale e provinciale.

Con riferimento alla violenza da parte del partner le forze dell'ordine raccolgono i seguenti dati: sesso ed età della vittima e

dell'autore del reato, mentre per l'omicidio viene indicata anche la relazione esistente tra la vittima e l'autore del reato.

I dati raccolti dalle forze dell'ordine non forniscono alcuna informazione sulle circostanze specifiche nelle quali il reato è stato commesso, che invece sarebbero molto utili ai fini della classificazione del reato medesimo (per esempio il reato di violenza sessuale comprende diversi tipi di violenza dalle molestie allo stupro). Inoltre, le fonti delle forze dell'ordine non sono in alcun modo collegate alle fonti giudiziarie, per cui non è possibile collegare la singola denuncia con il procedimento giudiziario e la sentenza definitiva.

Dati raccolti dal settore giudiziario

La banca dati del Ministero della Giustizia contiene dati riferiti ai processi penali in corso e passati in giudicato relativi ai reati iscritti in tutte le Procure della Repubblica, ma non informazioni sulle vittime e sugli autori dei reati, le sole informazioni raccolte riguardano il procedimento: numero dei procedimenti, numero di persone accusate e condannate. Inoltre il reato è registrato dal punto di vista statistico solo dopo che il caso è stato giudicato in appello, applicando la regola del reato principale, secondo la quale quando vengono commessi contemporaneamente più reati, viene registrato solo quello più grave.

I dati del Ministero della Giustizia non sono confrontabili con quelli di altre fonti di carattere amministrativo, in primo luogo per una sfasatura di carattere geografico, in quanto non fanno riferimento alle province ma alle singole Procure; in secondo luogo la raccolta dei dati si focalizza sull'autore del reato e non sulla vittima e non tiene in conto il rapporto esistente tra vittima e autore, fatta eccezione per il reato di omicidio; infine, le Procure tendono a registrare i dati in maniera non del tutto uniforme.

Il Regolamento concernente la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'amministrazione della Giustizia (decreto ministeriale 24 maggio 2012, n. 102) dispone che è sempre consentita la raccolta e l'estrazione di dati riguardanti: la classe di età, la nazionalità, la residenza, il domicilio e la dimora delle persone fisiche; la natura e la tipologia della controversia e del procedimento; la natura e la tipologia del reato e dell'illecito; il luogo e il periodo di consumazione del reato; i dati identificativi del magistrato assegnatario del procedimento; la tipologia dell'atto, anche non definitorio, adottato. Tra i dati amministrativi **non è però disponibile alcuna disaggregazione per sesso e rapporto tra vittima e autore di reato**.

***

I dati amministrativi insieme ad altri dati che emergono da indagini statistiche confluiscono nella **banca dati nazionale sulla violenza di genere**, il cui coordinamento è affidato **all'Osservatorio Nazionale sul fenomeno della violenza contro le donne** sotto la supervisione del **Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri**. Questa banca dati costituisce un sistema integrato per la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi alla violenza da parte del partner o ex partner. I dati sono poi pubblicati sul sito web dell'Istat.

La prima questione concerne il fatto che la violenza domestica (reato perseguibile ai sensi dell'art. 572 c.p.), oltre alla violenza all'interno delle relazioni intime ricomprende anche altri casi di violenza intrafamiliare di cui sono comunque vittime le donne. I dati rilevati dalle fonti amministrative, in particolare quelli di fonte giudiziaria fanno riferimento al reato di violenza domestica senza tenere in considerazione la relazione tra la vittima e l'autore. Ciò comporta che i dati relativi alla violenza

all'interno delle relazioni intime possono essere ricavati solo identificando una serie di reati e legandoli alla relazione tra la vittima e l'autore.

L'EIGE ha pertanto raccomandato all'Italia di adottare "una definizione giuridica o statistica della violenza inflitta dal partner sulla base della quale raccogliere dati affidabili e comparabili". In tale definizione si dovrebbe inserire anche un'indicazione sul rapporto tra la vittima e l'autore della violenza al fine di includere almeno coniugi o ex coniugi o partners.

Una seconda questione concerne la rilevazione statistica del reato di stupro, in quanto il reato di violenza sessuale nell'ordinamento giuridico italiano fa riferimento a diversi tipi di violenza: dalle molestie allo stupro. La mancanza di informazioni sulle circostanze specifiche del reato, che non vengono sempre indicate, impedisce di formulare una classificazione statistica accurata del reato stesso. In Italia lo stupro, dal punto di vista statistico viene rilevato e registrato insieme a tutte le altre forme di violenza sessuale: palpeggiamento, azioni sessuali indesiderate ed è difficile estrapolare il dato relativo allo stupro. Ciò rappresenta una difficoltà per la conoscenza perché non consente ad esempio di comparare il dato con quello di altri ordinamenti, in cui lo stupro rappresenta un'autonoma fattispecie di reato. L'Istat riesce ad ottenere un dato disaggregato sulle diverse forme di violenza sessuale solo attraverso le indagini *ad hoc*.

Da un lato dunque è veramente importante mantenere alta la vigilanza sul fatto che si inneschi un processo positivo di produzione di statistiche all'interno di grandi amministrazioni, quali il Ministero degli interni, della salute, della giustizia, ma dall'altro bisogna essere consapevoli che si rendono necessari notevoli sforzi non solo sul fronte del dialogo tra i sistemi

informativi ma anche su quello della raccolta dei dati. Riferisce anche, che nell'ambito del lavoro di integrazione svolto in relazione all'attuazione del Piano di azione straordinario, è emerso un ulteriore elemento particolarmente rilevante riguardo alle fonti statistiche del settore giudiziario: le strutture del Ministero della giustizia non registrano la relazione vittima-autore perché "la vittima non c'è", nel senso che quell'Amministrazione perseguendo il reato, traccia i dati relativi all'autore del reato e non alla vittima, che scompare del tutto dalle statistiche. Come più volte detto, la relazione vittima-autore è, invece, un elemento fondamentale nella rilevazione statistica del fenomeno della violenza di genere ed è la chiave di lettura che consente di classificare determinati reati come reati di violenza contro le donne.

Paventa tuttavia come oltre alla inerzia al cambiamento da parte delle Istituzioni, un freno alla realizzazione delle collaborazioni propedeutiche all'integrazione dei dati, potrebbe intervenire a causa dei consistenti investimenti necessari soprattutto con riguardo ai sistemi informativi.

Tornando al tema della ricerca, dando per acquisito che si riesca a realizzare un sistema che raccoglie i dati, li gestisce e li elabora, producendo indicatori per il monitoraggio della violenza contro le donne, restano tuttavia delle aree, a suo avviso, ancora abbastanza oscure del fenomeno della violenza, non sufficientemente indagate.

Fa riferimento a due aspetti: uno è l'impatto della violenza sulla salute e l'altro è quello dei costi della violenza stessa.

È noto come l'Organizzazione mondiale della sanità qualche anno fa abbia condotto un interessante studio sull'impatto della violenza sulla salute, sarebbe, quindi, utile, sulla falsariga del predetto studio, attualizzare e approfondire l'impatto della

violenza domestica sulla salute delle donne e dei bambini nel nostro Paese.

L'altro aspetto da approfondire è quello dei costi della violenza, perché la dimensione economica delle ricadute sulle vittime e sulla collettività della violenza di genere, unita all'istanza sociale di giustizia, consente di aumentare la gamma delle misure che possono essere adottate e stimola una lettura più aderente alla realtà del fenomeno dal punto di vista delle priorità di spesa e di investimento da parte dello Stato, nonché di "risparmi" in termini di costi di servizi. Si tratta di costi difficili da individuare, perché ad esempio è difficile stimare quanto costa la violenza su una donna in termini di lavoro dell'apparato giudiziario, mentre è relativamente più semplice in quei Paesi, come la Spagna, dove esistono strutture giudiziarie dedicate a perseguire il reato della violenza di genere, ma questo non è il caso dell'Italia.

L'EIGE su richiesta del Parlamento Europeo ha pubblicato, nel 2014, uno studio[23] effettuato da S. Walby e P. Olive finalizzato a identificare e selezionare metodologie appropriate per misurare il costo della violenza di genere e della violenza nelle relazioni di intimità nei 28 paesi membri dell'Unione Europea. In quello studio i dati del Regno Unito sono assunti come *case study* dell'analisi e utilizzati per le estrapolazioni necessarie a calcolare le stime dei costi della violenza nei paesi membri dell'UE. Nel Regno Unito la violenza di genere e quella domestica, nel 2012, comportava costi pari a 32 miliardi e 557 milioni di euro. L'analogo costo per i Paesi dell'UE ammontava a 258 miliardi e 728 milioni di euro per la violenza di genere nel suo complesso. L'87% di tali costi riguardava la violenza verso le donne.

23 Sylvia Walby and Philippa Olive, 2014, Estimating the costs of gender-based violence in the European Union, EIGE; COE, 2014, OVERVIEW OF STUDIES ON THE COSTSOF VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE

La stima per l'Italia, ottenuta attraverso l'estrapolazione dei dati inglesi, è pari a 30 miliardi complessivi per la violenza di genere, di cui 26 miliardi e 583 milioni per quella contro le donne.

Al di là della quantificazione in denaro, peraltro impressionante, quello che risulta particolarmente rilevante è la metodologia proposta che individua i settori significativi per compiere delle stime di valore economico: la perdita legata al mancato *output* economico, i costi per la salute, quelli relativi al settore della giustizia, il *welfare*, i costi personali, quelli dei servizi specialistici - i centri antiviolenza - e l'impatto emozionale o se vogliamo il danno esistenziale.

La predetta composizione della spesa sociale e individuale della violenza di genere, porta a un'importante riflessione collettiva su che cosa significa la violenza, al di là delle azioni che dovrebbero essere implementate, una riflessione che potrebbe portare sempre di più ad una cultura della conoscenza, del monitoraggio e della valutazione, cioè ad impostare un discorso innovativo, come prevede il piano contro la violenza attualmente in preparazione, attraverso azioni di monitoraggio interno e di valutazione finale, che significa includere nella politica che riguarda la vita delle persone degli elementi forti di valutazione.

La formazione degli operatori: l'esperienza della Polizia di Stato

Audizione della Vice questora della Polizia di Stato, Francesca Romana Capaldo[24]*, 8 novembre 2017*

Ringrazia la Presidente Boldrini e tutte le deputate per averle concesso l'opportunità di essere presente alla riunione odierna per trattare un tema cosi delicato come la violenza di genere e a parlare delle iniziative che la Polizia di Stato ha messo in campo per il contrasto ma soprattutto per la prevenzione di questo fenomeno.

Nell'affrontare la tematica della violenza di genere da addetta ai lavori sottolinea innanzitutto l'importanza degli strumenti che sono stati forniti nel tempo dalla normativa di settore.

Fa riferimento in primo luogo alla legge n.154 del 2001 recante misure contro la violenza nelle relazioni familiari, che ha introdotto la misura cautelare personale dell'allontanamento del maltrattante dalla casa familiare e gli ordini di protezione; alla legge n. 38 del 2009, che ha introdotto il reato di *stalking* nonché il relativo ammonimento del Questore per lo *stalker*.

Cita poi l'adesione dell'Italia a tutti gli strumenti internazionali, tra i quali la stessa Convenzione di Instanbul la cui ratifica da parte dell'Italia ha portato alla legge n. 119 del2013, che ha introdotto nell'ordinamento ulteriori strumenti di polizia

24 Francesca Romana Capaldo, Vice questora Aggiunta della Polizia di Stato, è responsabile di una sezione del Servizio Centrale Operativo che si occupa di reati contro la persona e in particolar modo di violenza di genere e crimini d'odio.

giudiziaria. Si riferisce, in particolare, alla misura dell'allontanamento urgente dalla casa familiare, all'arresto obbligatorio in flagranza per maltrattamenti e *stalking*, all' ammonimento per violenza domestica.

Molto è stato fatto dal punto di vista normativo e probabilmente ancora si potrà fare, ma a questo progresso legislativo, a suo avviso, non ha fatto da *pendant* un adeguato sviluppo culturale e sociale in materia di violenza di genere.

Non va dimenticato il punto di partenza al quale era ancorato l'ordinamento giuridico italiano, che è stato a lungo permeato da norme che hanno giustificato e legittimato il potere incondizionato dell'uomo sulla donna.

Solo dopo la legge n. 442 del 1981 è stata abrogata la rilevanza penale della causa d'onore e sempre a seguito dell'approvazione di tale legge, non ha più trovato spazio nel nostro ordinamento il matrimonio riparatore: quello stesso matrimonio riparatore che Franca Viola, nel 1966, fu la prima donna a rifiutare, diventando simbolo della crescita civile e dell'emancipazione delle donne.

Ed è stato necessario ancora attendere il 1996, per affermare che la violenza sessuale è un reato contro la persona e non contro la morale pubblica.

Questo non vuole essere uno sterile *excursus* storico sulla nostra legislazione, ma la presa d'atto che se di quell'immaginario patriarcale di cui sono state vittime le donne fino a pochissimi anni fa, non vi è più traccia nelle leggi, sicuramente quell'immaginario ha lasciato segni profondi e continua a sopravvivere nei comportamenti e nella mentalità di molti.

Dunque una grande sensibilità giuridica che si è trasfusa in una serie di norme che hanno dimostrato nel tempo consape-

volezza e ferma volontà di combattere il fenomeno cui però non è seguito di pari passo un identico *upgrade* culturale e sociale.

Ecco che il nodo centrale diventa proprio questo e lo diventa anche per la Polizia di Stato, come istituzione deputata a fronteggiare questo fenomeno.

Come forza di polizia non è possibile, infatti, non considerare questo elemento cruciale e proprio su questo fronte è in corso un grande lavoro, un fortissimo impegno per abbattere i pregiudizi.

È necessario pervenire alla forte consapevolezza che la violenza di genere non è soltanto un problema inerente alla sicurezza fisica e psicologica della donna che ne resta vittima, ma è una violazione legata ad una cultura sessista ancora presente nella nostra società. Una società della quale fanno parte le stesse Forze di Polizia.

Come Istituzione dello Stato le Forze di Polizia hanno, dunque, il dovere di fare uno sforzo in più per colmare quel *gap* culturale anche al proprio interno puntando sulla formazione del personale all'ascolto, alla ricezione della denuncia, ma non soltanto, anche all'educazione e al rispetto di genere, affinchè si possano utilizzare al meglio gli strumenti a disposizione e affinchè non accada mai più che un poliziotto rimandi una donna a casa dicendole di riappacificarsi col proprio marito.

Riferisce che la formazione del personale delle Forze di Polizia sul tema della violenza di genere ha visto l'avvio di varie tipologie di corsi: corsi di specializzazione in tecniche investigative e tecnico-scientifiche; corsi di aggiornamento; seminari tematici. Aggiunge poi che è stato creato un polo didattico permanente, la cosiddetta "Scuola dell'investigazione", presso la sede dell'I-

stituto per Ispettori di Nettuno, nella quale dal gennaio 2017 vengono realizzati *training* mirati a ciclo continuo.

L'obiettivo è: quello di elevare la qualificazione professionale del personale impiegato in attività investigative (ad oggi sono stati formati più di 1000 operatori) e di uniformare le procedure di intervento.

Di fondamentale importanza sono anche i corsi strutturati sugli interventi per lite in famiglia e violenza domestica, per gli operatori di volante che sono i primi ad intervenire a seguito della chiamata su numero unico di emergenza.

Alla luce di questa consapevolezza, tutte le iniziative della Polizia di Stato hanno un duplice scopo: quello di sensibilizzare il personale e quello di rendere le attività di contrasto investigativo e di prevenzione sulla violenza di genere sempre più performanti.

La Convenzione di Instanbul ha introdotto un concetto di violenza sulla donna che è una violenza non soltanto sessuale, fisica e psicologica, ma anche economica accedendo, inoltre, i riflettori su una violenza non meno drammatica, quella domestica.

Violenza questa ancor più pericolosa perché avviene nella famiglia, luogo e terreno più complesso da raggiungere da parte delle Forze di polizia in assenza di denuncia, ma soprattutto in quanto produce ulteriori e indifese vittime che sono i minori.

Donne e minori come vittime prioritarie di una brutalità maschile che non conosce distinzione di classe sociale o economica e che in maniera trasversale colpisce tutte le donne e soprattutto coinvolge i minori.

Laddove i figli non siano testimoni silenti della barbarie divengono assai spesso strumenti di ricatto nei confronti della

donna o addirittura strumenti di punizione su cui vendicarsi, come è avvenuto in occasione della morte dell'adolescente di Foggia, una bambina di 15 anni freddata con un colpo di pistola in pieno volto, la cui unica colpa è stata quella di essere figlia di una donna, una donna sbagliata, sbagliata perché aveva deciso di interrompere una relazione, di rifarsi una vita.

Ciò che arma la mano di questi uomini è dunque un macabro desiderio di annientamento, di cui l'omicidio, il cosiddetto femminicidio è solo la punta dell'*iceberg*.

La stessa Convenzione di Istanbul pone drammaticamente dinanzi agli occhi l'esistenza di una serie di reati attinenti alla violenza di genere che avremmo creduto lontani nel tempo e nello spazio: la violenza psicologica, lo *stalking*, la violenza fisica, ma non solo, i matrimoni forzati, le violenze sessuali compreso lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato, la sterilizzazione forzata e le molestie sessuali.

I casi che la Polizia affronta, riportati dalle cronache, parlano di forme vecchie e nuove di violenza: casi di donne bruciate vive, come la piccola Sara di Pietrantonio, arse come le streghe, aggredite, stuprate barbaramente come Marta e Molly a Rimini, sfregiate, acidificate, marchiate nel corpo e nell'anima, affinchè debbano sempre ricordare che hanno osato sottrarsi.

Molto spesso si parla di raptus di gelosia piuttosto che di un atteggiamento poco consono di quella donna o quell'altra, in ragione dell'abbigliamento o di altre scelte personali, che avrebbero facilitato la violenza.

Così facendo si continua a colpevolizzare le donne e a renderle quasi corresponsabili della violenza subita.

Secondo la nostra esperienza nessuna donna va a cercare la violenza, ma soprattutto il raptus non esiste, al contra-

rio quelle cui assistiamo sono violenze, aggressioni, omicidi, pensati, ragionati, voluti e cercati fortemente nella maggior parte dei casi da partner ed ex partner.

A ben vedere molti delitti sono realizzati non soltanto contro quella singola donna ma contro l'autonomia e indipendenza di tutte le donne nella relazione, tante troppe volte contro la scelta di interrompere il rapporto con un marito, un fidanzato, un compagno.

È nella famiglia e nei rapporti di coppia che scorre il sangue del femminicidio.

Femminicidio, un termine criminologico, che si riferisce alla morte di una donna in quanto tale ma che dice forse qualcosa in più, perché non sta ad indicare soltanto il sesso di chi muore ma racconta la ragione per cui quella donna è morta.

Ma seguendo tanti, tantissimi casi tutti i giorni, le Forze dell'ordine prendono coscienza del fatto che sono vittime di femminicidio, non soltanto le donne che hanno tragicamente trovato morte per mano di un uomo, ma anche quelle che in un contesto domestico vengono quotidianamente annullate, mortificate, annientate da atti di vessazione fisica psicologica ed economica, perché quella che conducono è una non vita.

È femminicido anche la morte civile di tante giovani, giovanissime donne, adolescenti poco più che bambine cui viene strappato il futuro, la speranza, la dignità perché promesse in spose. Abbiamo di recente affrontato il caso di una 13enne venduta dal padre per 15 mila euro. Ridotta in schiavitù e segregata in casa per tre anni: non poteva andare a scuola, uscire, vedere nessuno, non poteva ingrassare, doveva imparare i mestieri di casa, doveva arrivare vergine al matrimonio.

Queste erano le clausole, se così possono essere definite, di un macabro contratto.

Ma è violenza di genere anche il giudizio estetico e morale sui corpi e sulle scelte delle donne, perché condiziona la qualità della loro vita fisica e psicologica, conducendole a volte anche alla morte attraverso dinamiche di prevaricazione, di odio e ricatti anche tramite i *social media*, allora è molto più che una morte: è una pratica di negazione, controllo e mortificazione quotidiana.

Alla luce di queste considerazioni, quando e se si decide di parlare di femminicidio, la visione deve cambiare, considerandolo come un fenomeno trasversale a tutte le categorie sociali, a tutte le donne, a tutte le età, a tutte le aree geografiche, a tutte le latitudini.

Affrontare questo fenomeno che prima ancora di essere criminale, è fenomeno culturale e sociale richiede la partecipazione di tutti gli operatori per riuscire a fronteggiarlo, con azioni congiunte e di sistema.

Bisogna partire dall'idea che la violenza sulle donne non è un fatto privato, ma un crimine che colpisce tutti con un impatto violentissimo non soltanto sulle donne ma, sui figli, sulla famiglia e sull'intera società.

Come istituzione che si è dotata per prima, sin dal 1959, di un Corpo di Polizia Femminile dedicato ai reati in danno di donne e minori è stata maturata negli anni una particolare sensibilità nella lotta a questi reati: molte volte attraverso l'impegno di donne che lavorano per altre donne.

L'attenzione nel privilegiare la trattazione di queste materie è palesata anche dalla organizzazione di strutture e la creazione di uffici *ad hoc*.

La struttura di riferimento a livello centrale è la Direzione Centrale Anticrimine che si avvale di una serie di articolazioni:

il Servizio Centrale Operativo nel quale è stata creata, da poco più di un anno, una sezione che si occupa di reati contro la persona, *cold case*, ma con una particolare vocazione per la violenza di genere e crimini d'odio;

il Servizio Controllo del Territorio che coordina le attività degli operatori di volante che effettuano il primo intervento;

il Servizio Polizia Scientifica che lavora in tandem con le strutture operative nelle indagini più rilevanti fornendo un apporto scientifico all'avanguardia con esperti in biologia chimica fisica;

il Servizio Centrale Anticrimine di nuova istituzione responsabile delle misure di prevenzione e analisi dei fenomeni criminali anche a livello internazionale.

A livello territoriale la Polizia si è anche dotata di strutture specialistiche: gli Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine con funzione di prevenzione e le Squadre Mobili che si occupano dell'attività investigativa.

Nella lotta alla violenza di genere fondamentale è interrompere l'escalation di violenza. Diventa dunque di strategica importanza prestare la massima attenzione e portare all'emersione i cosiddetti "reati spia" come maltrattamenti in famiglia, atti persecutori, violenza sessuale che avvengono in un contesto domestico.

Rispetto ad essi, possiamo affermare che il genere assume un ruolo preponderante, in quanto l'incidenza percentuale delle vittime di sesso femminile per questi reati è pari all'80%.

Se leghiamo questo dato al fatto che si stima che il 73% omicidi delle donne avviene tra le mura domestiche e che nel 56% dei casi è il marito o il convivente che li commette è facile comprendere come diventi cruciale per le forze di polizia cercare di intercettare questi segnali quali campanelli d'allarme.

Per questo motivo la Polizia ha curato e strutturato il primo intervento del poliziotto di volante attraverso il Protocollo Eva, adottato da tutte le Questure d'Italia a partire dal gennaio 2017.

E.V.A. è acronimo di Esame Violenze Agite, è una procedura nata dalla collaborazione con la II Università di Napoli, con la Professoressa Anna Baldry, che codifica le modalità di intervento nei casi di liti in famiglia, che celano vecchie storie di maltrattamenti e *stalking* e consente di inserire nella banca dati interforze tramite cruscotto operativo – indipendentemente dalla proposizione di una denuncia o querela - una serie di informazioni utili a ricostruire tutti gli episodi di violenza domestica che hanno coinvolto un nucleo familiare. Il dato importante è che viene realizzato un link sulla persona in maniera tale che al secondo intervento, da Milano a Enna, inserendo quel nominativo l'operatore (il progetto è condiviso con le altre Forze di Polizia) sa che rispetto a quella donna c'è stato un precedente intervento per violenza potendo, dunque, utilizzare al meglio gli strumenti normativi: l'arresto obbligatorio in flagranza per maltrattamenti o *stalking* o l'allontanamento urgente dalla casa familiare. La volante, prima di giungere sul posto, è così in grado di conoscere quanti altri interventi dello stesso genere ci siano stati, se qualcuno detiene armi o ha precedenti di polizia. Queste informazioni consentono agli operatori di possedere molti più elementi per gestire al meglio situazioni fortemente conflittuali nelle quali avranno

cura di sentire separatamente la vittima ed il suo aggressore, verificare se i bambini hanno assistito ai fatti ed adottare tutti i provvedimenti necessari. Notizie, dati, dettagli vengono inseriti ed esaminati grazie alla compilazione di *check-list* che consentono di ricostruire i fatti in modo completo ed accurato.

Da gennaio 2017 abbiamo avuto un totale di 3607 segnalazioni.

Sesso Aggressore	
Maschio	3061
Femmina	546
Media Età aggressore	42
Nazionalità Aggressore	
Italiana	2379
Straniera	1228

Sesso Vittima	
Maschio	663
Femmina	2944
Media Età Vittima	41
Nazionalità Vittima	
Italiana	2372
Straniera	1235
Luogo evento	
Abitazione	2872
Altro	730
Presenza Minori	1420

Provvedimenti Adottati	
Arresto in flagranza	62
Denuncia	104
Allont. dalla casa famigliare	41
Ammonimento del Questore	5

Anche per il reato di *stalking* le più colpite sono le donne con una percentuale del 70 per cento.

Su questa tematica il Servizio Centrale Operativo, di concerto con la II Università degli studi di Napoli, prima dell'introduzione nell'ordinamento penale del reato di stalking, ha realizzato il Progetto Silvia acronimo di Stalking Inventory List per vittime e autori per formare il personale all'ascolto della donna sensibilizzando sul primo contatto e fornendo vari identikit degli *stalker* con livello di pericolosità.

La tutela della vittima non si esaurisce solo sul piano della repressione e del contrasto, ma esiste una misura preventiva che è l'ammonimento per *stalking* con la finalità di scoraggiare gli atti persecutori. Si tratta di un provvedimento amministrativo che parte dalla segnalazione della vittima prima ancora che sia stata fatta denuncia e che, a seguito di un'istruttoria, porta all'Ammonimento del Questore con l'avviso al destinatario che, per il successivo atto di *stalking*, si procederà d'ufficio.

Rispetto ai reati spia notevole attenzione va dedicata ai maltrattamenti in famiglia, un reato particolarmente insidioso perché esiste si tratta di un reato sommerso, a causa della difficoltà della donna a denunciare anche per la presenza di figli nel contesto familiare.

la Legge n. 119 del 2013 ha introdotto l'aggravante della violenza assistita, che fa riferimento a qualsiasi atto di violenza

domestica, a cui il minore è obbligato suo malgrado ad assistere in maniera ripetuta, sia nel caso di violenza fisica o che verbale tra i genitori.

Quotidianamente le forze dell'ordine rilevano i segni che questo tipo di violenza lascia sui bambini, che restano confusi, disorientati, feriti con segni tangibili non soltanto fisici ma anche psicologici per mancanza di autostima, rabbia repressa e autolesionismo.

A questo riguardo, la Polizia di Stato oltre all'attività di educazione alla legalità nelle scuole, portata avanti ormai da alcuni anni, ha realizzato il Progetto BLU BOX che è partito con l'inizio del corrente anno scolastico, che è volto a far emergere il disagio giovanile sotto tutte le forme, non solo legato a dinamiche di bullismo di prevaricazione di odio attraverso i *social network*, ma anche a fenomeni di violenza di genere subita o assistita.

Si intende cioè cercare di raccogliere anche quel disagio giovanile che, in alcuni casi, può essere campanello d'allarme di un nucleo ove si agisce violenza.

Proprio rispetto ai minori e alla delicatezza del loro equilibrio, da tempo è stata presa in considerazione la necessità di effettuare un ascolto protetto degli stessi anche nelle primissime fasi delle indagini preliminari.

Al riguardo, già dal 2010, per tutelare il minore nella fase dell'ascolto, la Squadra Mobile di Roma, con l'ausilio di alcune psicologhe della Polizia di Stato, ha realizzato delle linee guida per gli operatori messe a punto da un'equipe e poi validate da un comitato scientifico presieduto dalla professoressa Anna Baldry, che hanno condotto all'utilizzo di un'intervista cognitiva semi-strutturata con lo scopo di massimizzare il ricordo,

minimizzando nel contempo la contaminazione e lo stress del minore evitando la traumatizzazione secondaria.

L'incontro deve avvenire in tempi, modalità e luoghi tali da favorire la serenità del minore, informandolo dei suoi diritti e del ruolo in relazione alla procedura in corso. Il clima di fiducia instaurato evitando domande e comportamenti che possano compromettere la spontaneità, la sincerità e la genuinità delle risposte, aiuta il minore a esprimersi più liberamente:

- in uno spazio adeguato e isolato
- con il tempo necessario per l'ascolto
- avendo a disposizione una figura professionale, che è lo psicologo, in grado di accogliere le esigenze emotive del minore creando un rapporto di fiducia.

Questa *best practice* è stata realizzata dalla Polizia di Stato, ancor prima che il legislatore con la legge n. 172 del 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote, introducesse la possibilità di ascoltare il minore in modalità protetta anche in sede di indagini preliminari, nella fase di raccolta delle sommarie informazioni modificando l'art 351 c.p.p.

In tema di maltrattamenti in famiglia in danno di donne e minori la legge n. 119 del 2013 ha introdotto, inoltre, l'ammonimento per violenza domestica.

Questo strumento è di fondamentale importanza perché allarga il novero dei soggetti che possono richiederlo, quindi a chiunque sia a conoscenza, anche un familiare, un amico, un vicino di casa.

Si fa strada, anche normativamente, l'idea che la violenza non sia un fatto privato della singola donna che lo subisce, ma tutti dobbiamo farci sentinella in questa lotta.

Nell'ottica della promozione di una cultura di genere, a partire dall'anno 2016, la Direzione Centrale Anticrimine – nell'ambito della campagna "Questo non è amore"- ha avviato l'iniziativa "Progetto CAMPER" che è partita proprio da piazza Montecitorio. Una campagna permanente di prevenzione ed informazione che ci ha portati nelle piazze, scuole, università, centri commerciali, mercati.

Obiettivo è favorire l'emersione del sommerso offrendo alle vittime il supporto di un'equipe multidisciplinare costituita da operatori specializzati: medici, psicologi della Polizia di Stato, operatori dei Centri Antiviolenza, esperti della Sezione specializzata della Mobile che ripropongono il modello della rete.

Questo progetto ha visto la Polizia uscire dai propri uffici e andare incontro alle donne con un ribaltamento della prospettiva: non più le donne col loro bagaglio di sofferenze devono varcare le porte di un ufficio di polizia, ma la Polizia va incontro alle donne, cercando di realizzare un contatto diretto per aiutarle nella denuncia, ma non soltanto per gettare le basi per un provvedimento di ammonimento o semplicemente per realizzare un contatto di fiducia.

Dal luglio 2016 al settembre 2017, sono stati registrati oltre 50.000 contatti, da cui sono emerse più di 450 segnalazioni all'autorità giudiziaria tra cui denunce, segnalazioni o ammonimenti.

Nel corso di questi mesi sono avvenuti incontri non soltanto con donne ma anche con uomini e tantissimi giovani.

Nel tempo il Camper è diventato il luogo ideale per ripartire con l'idea che alla violenza tutti devono dire no, tutti devono ribellarsi, ma soprattutto tutti sono coinvolti.

Un'ulteriore iniziativa è **"Protocollo SARA"** (a cura di Anna Costanza Boldry) **per valutare il rischio di recidiva nei casi** di maltrattamenti con il fine di interrompere l'*escalation* e scongiurare il femminicidio. Per effettuare la valutazione del rischio, dal 2003 in Italia, è stato sperimentato e applicato il protocollo canadese SARA, Spousal Assaultment Risk Assessment (SARA Kropp et al., 1995), oggi nella sua versione SARA-Plus.

Si tratta di una procedura volta a realizzare una valutazione obiettiva del caso specifico da condividere con i vari soggetti istituzionali che, oltre alla polizia, si occupano del caso e lavorano per la gestione efficace del rischio, quindi autorità giudiziaria, servizi sociali, avvocati, centri antiviolenza, pronto soccorso.

I fattori di rischio del maltrattante e di vulnerabilità della vittima non sono la causa della violenza ma rappresentano quelle caratteristiche del reo, della vittima, legate alla relazione o al contesto socio-culturale che aumentano la probabilità della recidiva.

Anche per le donne vittima di violenza, cosi come per i minori, stiamo lavorando per la realizzazione di un ascolto protetto.

L'art. 351 c.p.p nella sua recente formulazione stabilisce che nei procedimenti per i delitti di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale, atti persecutori, nonché altri reati in tema di violenza sulle donne e sui minori, la polizia giudiziaria, quando deve assumere sommarie informazioni, si avvale di esperti in psicologia . Allo stesso modo procede quando deve assumere sommarie informazioni da una persona offesa anche maggiorenne in condizioni di particolare vulnerabilità.

L'art. 90 *quater* sancisce che la condizione di particolare vulnerabilità si desume laddove la persona offesa è affettivamente psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore.

Anticipare l'audizione della donna in modalità protetta direttamente alla fase delle indagini preliminari significa evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria.

L'obiettivo è quello di costruire percorsi protetti già dall'avvio delle prime indagini. A tal fine sono in costruzione:

- *setting* di ascolto con determinate caratteristiche strutturali;
- individuazione di una modalità di ascolto con ausilio di specifiche figure professionali;
- un approccio secondo linee guida scientificamente validate.

Il *setting* di ascolto serve per assicurare accoglienza in un ambiente neutro dotato di tecnologie idonee per documentare le dichiarazioni rese dalle donne, anche al fine di un uso processuale in caso di ritrattazioni dovute a possibili intimidazioni che la stessa possa subire.

Inoltre, quando una persona vive una situazione di violenza domestica, violenza assistita, violenza sessuale o psicologica ha bisogno di essere ascoltata in maniera protetta, con la presenza della figura di uno psicologo accanto a quella di un ufficiale di polizia giudiziaria.

A tale riguardo, in alcune realtà questo ascolto avviene direttamente ad opera degli psicologi della Polizia di Stato. È importante sottolineare la loro strategica importanza perché hanno acquisito competenze strutturate in tema di audizioni

protette per la doppia qualifica che rivestono, di psicologi ma anche di ufficiali di polizia giudiziaria, costituendo un *quid pluris* in ragione di questa doppia anima, senza comportare un costo aggiuntivo.

Con gli stessi, è in corso la redazione di una serie di linee guida per l'ascolto della donna vittima di violenza di genere, alla luce del *know how* acquisito, per giungere alla redazione di un protocollo con un approccio standardizzato che riduca al massimo la vittimizzazione secondaria della donna.

Un ascolto sbagliato può inficiare il prosieguo delle indagini.

La vittima può presentarsi disorientata, spaventata, insicura, a causa della violenza subita, mostrare momenti di ripensamento, di forte emotività, di crisi interiore e gli operatori della Polizia devono essere pronti ad affrontare tale evenienza. Pertanto l'obiettivo di chi raccoglie questa testimonianza non deve essere solamente raccogliere informazioni, ma anche mettere al sicuro la vittima ed evitare che subisca ulteriori traumi.

Chi accoglie queste donne deve essere in grado di ascoltare e deve, dunque, ricevere una formazione specifica in tal senso, non deve, ad esempio, commentare o giudicare in alcun modo quanto gli viene riferito. La vittima in questo contesto deve sentirsi libera di esprimere le proprie emozioni, deve essere incoraggiato un racconto libero e sarà la donna a dettare i suoi tempi ed i suoi bisogni. Chi ascolta deve essere pronto ad aiutarla a riferire i fatti, a mettere insieme gli eventi, anche cronologicamente, a focalizzare le cose importanti

Anche il luogo in cui avviene un ascolto su tematiche di questo tipo deve essere idoneo, deve trattarsi di un luogo

dove si possa rispettare la *privacy*, il più possibile silenzioso, in cui si evita di usare il telefono e di far entrare altre persone.

Da tempo si stanno allestendo spazi di questo tipo "stanze per l'audizione protetta" presso gli uffici delle sezioni specializzate della Squadra Mobile e gli Uffici Minori delle Divisioni Anticrimine, sul presupposto che, anche un'ambiente protetto, accogliente e tranquillo così come personale formato possa evitare il rischio della vittimizzazione secondaria.

Ulteriore obiettivo è quello di creare veri e propri percorsi protetti all'interno delle Questure.

Attualmente i *setting* di ascolto si trovano presso le Questure di Roma, Palermo, L'Aquila, Ragusa, Varese, Trapani, Enna, Messina, Milano Venezia, Treviso, Ravenna, Firenze, Torino, Bologna e Rovigo ma nell'ambito della cultura di rete e grazie ad un protocollo di intesa con il Dipartimento pari opportunità e con l'ausilio di altre istituzioni l'obiettivo è di estenderle a tutto il territorio nazionale .

Tale accordo di collaborazione prevede:

- accoglienza e protezione della vittima con procedure di ascolto protetto e con l'ausilio di figure professionali specifiche;
- realizzazione di ulteriori *setting* di ascolto con la costruzione di luoghi neutri dove ascoltare le donne presso gli uffici delle Questure dotati di impianti di audio video registrazione;
- formazione multidisciplinare del personale di ogni ordine e grado prevedendo uno standard formativo e addestrativo sulla materia, nonché una formazione differenziata per gli operatori che si occupano delle situazioni

emergenziali e di pronto intervento rispetto a quelle che invece svolgono attività investigativa;

- momenti di formazione multidisciplinare congiunta tra personale specializzato della Polizia di Stato e magistratura al fine di uniformare le modalità di interazione e gestione con la vittima;
- implementazione e valorizzazione delle metodiche di valutazione del rischio prevedendo la diffusione a tutti gli operatori dello strumento del SARA-Plus, facendo una sperimentazione per 2 anni all'esito della quale verrà realizzato un *follow-up*.

Prevenzione e contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica in Italia: questioni aperte

Audizioni di: Vittoria Tola - Unione donne italiane, Titti Carrano - Associazione "Di.Re. – Donne in rete contro la violenza" e Maria Brighi - Rete "Io Decido", 1° febbraio 2017; Nancy Mensa e dell'avvocato Emanuele Tringali, 21 marzo 2017; Grazia Biondi - Associazione Manden, 20 settembre 2017; Alessandra Pauncz, Presidente dell'Associazione Relive – Rete nazionale Centri per autori di violenza, 4 ottobre 2017.

Le audizioni svolte dall'Intergruppo hanno costantemente evidenziato come, rispetto a vari profili che attengono alla violenza contro le donne e alla violenza domestica in particolare, alle misure di carattere legislativo introdotte dal Parlamento nella corrente legislatura e agli impegni assunti dal Governo per dare attuazione alla Convenzione di Istanbul, sia necessario affiancare **ulteriori sforzi in molteplici direzioni**.

Appare quanto mai urgente, ad esempio, rafforzare i meccanismi di prevenzione, rendere più tempestivo l'intervento a sostegno delle vittime, garantire maggiore protezione ai minori vittime della violenza assistita.

In questa sezione saranno, quindi, esposte le numerose **"questioni ancora aperte"**, portate al tavolo dell'Intergruppo dalle diverse altre voci che sono state ascoltate.

Alcune questioni sono risultate assolutamente trasversali a tutti gli interventi svolti: la centralità dei temi relativi all'educazione dei giovani e del ruolo che la scuola è chiamata ad assu-

mere nel veicolare il valore del rispetto tra i sessi; la necessità di investire sulla formazione di tutti gli operatori che operano nel contrasto alla violenza al fine di renderne omogenei, anche dal punto di vista geografico, le procedure, i comportamenti e l'approccio alle vittime; la necessità di disporre di dati statistici che rilevino correttamente il fenomeno della violenza di genere in termini quantitativi e che ne traccino una precisa morfologia.

Altre questioni sono emerse in particolare nel corso di alcune audizioni e fanno riferimento prevalentemente a modifiche della legislazione vigente, finalizzate a garantire maggiore protezione alle vittime di violenza e tutele più stringenti in favore delle vittime di violenza assistita.

Un'adeguata diffusione della cultura della parità tra i sessi

Le evidenze statistiche non lasciano spazi a dubbi. La violenza contro le donne che avviene nell'ambito delle relazioni affettive non conosce distinzioni sociali, economiche, geografiche, di età o di livelli di istruzione. Si può trattare di una violenza fisica, che purtroppo come troppo spesso accade, giunge all'episodio fatale del femminicidio, ma può anche trattarsi di una violenza più subdola, più strisciante, ma non per questo meno grave, che tende ad annientare psicologicamente la vittima.

Il fatto che vi siano varie forme e vari livelli nell'*escalation* della violenza, porta le donne, almeno in una prima fase, a sottostimare il pericolo e, quindi, a nascondere la violenza, come qualcosa di cui vergognarsi o di cui sentirsi addirittura

colpevoli, o più semplicemente a sopportare in nome di una presunta "unità familiare" o "per amore dei figli".

Il primo passo è, dunque, - secondo le audite - quello di insegnare alle donne a riconoscere la violenza e a non sottovalutare i primi campanelli d'allarme di una relazione che può sfociare nella violenza.

A tal fine la diffusione di un'adeguata cultura della parità tra i sessi che vada a tagliare le radici del retroterra culturale che alimenta il fenomeno della violenza contro le donne diventa, quindi, un passaggio ineludibile. Queste radici, come recita la stessa Convenzione di Istanbul, vanno rinvenute nella cultura discriminatoria nei confronti delle donne, negli stereotipi e nei ruoli di genere, nei valori e nelle credenze che sostengono le gerarchie di potere tra uomini e donne, ponendo le donne in una posizione subordinata nella società. Le gerarchie di potere rendono la violenza non solo un comportamento possibile, ma in alcuni casi e in alcuni contesti, la violenza di genere viene addirittura tollerata e considerata accettabile.

Nonostante i progressi raggiunti in materia di pari opportunità e gli oggettivi risultati positivi conseguiti dalle donne in numerosi ambiti professionali e sociali negli ultimi decenni, i ruoli di genere hanno ancora un carattere pervasivo in molti Paesi europei. Questo impedisce alle donne e agli uomini di valutare la propria esperienza di relazione in un orizzonte più ampio e più critico. Per queste ragioni la violenza nelle relazioni affettive, intesa nelle sue diverse manifestazioni: violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica, non può essere banalizzata come retaggio di una cultura arcaica e oscura, ma è un fenomeno presente in maniera radicata anche nel nostro tempo.

Spezzare il radicamento culturale della violenza di genere, per prevenirne le drammatiche conseguenze, significa parlare in maniera del tutto trasversale a tutte le fasce della popolazione, significa continuare ad attivare campagne di delegittimazione e di denuncia della violenza e trasmettere alle donne la consapevolezze dei propri diritti.

Su quest'ultimo punto le audite si sono soffermate più volte, ribadendo come sia indispensabile diffondere la conoscenza, anche attraverso la rete Internet, delle misure e delle tutele predisposte a favore delle vittime.

Sistema educativo snodo cruciale per sconfiggere la violenza contro le donne e gli stereotipi di genere

Un ruolo cruciale nell'affermazione del principio del rispetto delle differenze e nel contrasto degli stereotipi di genere, relativi a ruoli e responsabilità di donne e uomini nella famiglia e nella società, spetta al sistema di istruzione di ogni ordine e grado. Questo è l'avviso espresso con fermezza da tutte le audite: promuovere concretamente i predetti principi presso i giovani e i giovanissimi, che non di rado si rendono protagonisti di gravi episodi di violenza di genere, appare, infatti, quanto mai urgente e deve rientrare tra gli obiettivi prioritari dell'offerta formativa dell'intero sistema scolastico.

La scuola, in sintonia con le famiglie, deve rendersi protagonista attiva di un processo di cambiamento culturale, peraltro pienamente riconosciuto a livello legislativo dall'articolo 1, comma 16, della legge n. 107 del 2015, cosiddetta legge sulla "buona scuola", secondo il quale il piano triennale dell'offerta formativa deve assicurare l'attuazione dei principi di pari

opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli alunni, i docenti e i genitori.

Le linee guida nazionali attuative del predetto comma, recentemente pubblicate dal MIUR, ribadiscono che "l'educazione contro ogni tipo di discriminazione e per promuovere il rispetto delle differenze è fondamentale nell'ambito delle competenze che alunne e alunni devono acquisire come parte essenziale dell'educazione alla cittadinanza" e ancora, con specifico riferimento alla violenza di genere, che "la scuola in sintonia con la famiglia, grazie al patto di corresponsabilità e agli altri strumenti atti ad assicurare il giusto rapporto scuola-famiglia, è chiamata a proporre e ad avviare le studentesse e gli studenti, in modo adeguato all'età, a una riflessione sulla qualità dei rapporti uomo/donna e sul rispetto delle differenze".[25]

Le audite hanno insistito in maniera particolare sulle importanti, positive ricadute connesse alla diffusione tra i giovani di messaggi corretti sull'equilibrio nelle relazioni tra uomini e donne. Una corretta educazione di genere oltre ad incoraggiare al superamento di ruoli e stereotipi e a contrastare il retroterra culturale della superiorità maschile che rende inclini i maschi a diventare partner abusanti e le donne a subire e a non denunciare, consente di agire su un terreno ancor più delicato, che è quello della trasmissione intergenerazionale della violenza. I figli che assistono alla violenza del padre nei confronti della propria madre hanno, se maschi, una probabilità maggiore di essere autori di violenza nei confronti delle

25 Linee Guida Nazionali (art. 1, comma 16 Legge n. 107/2015), Educare al rispetto. Per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione, il documento è reperibile all'indirizzo web: http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee+guida+Comma16+finale.pdf/c1dd73b7-e8dc-4486-87d8-9969db64f01a?version=1.0

proprie compagne e, se donne, una maggiore possibilità di esserne vittime. I dati statistici evidenziano senza incertezze la stretta relazione tra vittimizzazione vissuta e/o assistita dai minori e comportamento violento in età adulta. Inoltre, l'aumento dei casi di violenza assistita, rilevato nelle due indagini multiscopo condotte dall'Istat non può che destare forte preoccupazione: nel 2006 la violenza era assistita da parte dei figli nel 60,3% dei casi, nel 2014 questa percentuale aumenta di circa cinque punti[26].

È stato, poi, più volte ribadito un ulteriore e non meno decisivo tema rispetto al ruolo della scuola nell'ambito del contrasto alla violenza domestica. Le audite hanno in più occasioni sottolineato come il personale scolastico sia anche chiamato a svolgere un ruolo di sentinella, che è fondamentale per intercettare la violenza assistita. Nel quotidiano contatto tra docenti e alunni possono emergere elementi di disagio e di sofferenza da parte dei ragazzi che vivono situazioni di violenza in famiglia. Questi campanelli d'allarme non devono essere in alcun modo sottovalutati o peggio ancora ignorati, anzi i docenti sono chiamati a segnalarli, per consentire l'intervento delle forze dell'ordine e della magistratura, che, come è stato ripetuto più volte nel corso dell'approfondimento, hanno oggettive difficoltà a far emergere la violenza perpetrata tra le pareti domestiche.

26 Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità - ISTAT, La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia, anno 2014, reperibile all'indirizzo web: https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf?title=Violenza+contro+le+donne+-+05%2Fgiu%2F2015+-+Testo+integrale.pdf

La necessità di dati statistici

Come è stato osservato e, più volte ribadito nel corso delle audizioni, disporre di dati statistici in relazione alla violenza di genere è una precondizione essenziale per mettere a punto efficaci strategie di intervento sia in termini di prevenzione che di sostegno alle vittime. I dati statistici nel caso della violenza di genere e di quella nelle relazioni affettive in particolare, servono innanzitutto a dare una corretta dimensione quantitativa a manifestazioni di violenza che sprigionandosi in famiglia, restano ancora in larga parte sommerse.

La complessità del fenomeno che si manifesta con modalità che vanno dai maltrattamenti fisici alla violenza psicologica, che trovano tuttavia radice comune nel retroterra culturale della superiorità maschile, retroterra ancora tanto pervasivo, e l'assenza ad oggi di una precisa definizione giuridica di femminicidio, che non costituisce uno specifico reato o tipologia codificata di reato, rende particolarmente complessa e onerosa l'indagine statistica. D'altra parte la necessità di valutare l'efficacia, anche in corso d'opera, delle misure adottate, anche per procedere al migliore utilizzo delle risorse pubbliche impiegate, rende indispensabile effettuare un monitoraggio costante e di qualità dell'andamento del fenomeno.

Le audite hanno, dunque, sottolineato l'esigenza di un provvedimento di carattere normativo sulla raccolta dei dati statistici, che:

- disponga la disaggregazione per sesso dei dati raccolti per qualsiasi tipo di rilevazione statistica. Molte informazioni possono, infatti, apparire non direttamente riconducibili alla questione della violenza di genere, ma sono invece assai utili perché forniscono il quadro di insieme

della condizione femminile entro il quale la violenza si colloca, e sono, quindi, molto rilevanti ai fini dell'interpretazione dell'intreccio di variabili che costituiscono lo sfondo della violenza agita sulle donne e in particolare di quella agita in famiglia;

- introduca una definizione giuridica e statistica della violenza inflitta dal partner – come raccomandato dall'Eige – sulla base della quale raccogliere dati affidabili e comparabili.

Quanto ai dati amministrativi sulla violenza domestica, quelli che, come detto, le pubbliche amministrazioni producono per monitorare le attività di loro competenza, le audite hanno vivamente raccomandato di mantenere traccia della relazione tra la vittima e l'autore del reato e di disporre di informazioni sulle circostanze specifiche del reato. In questo modo si compirebbe un significativo passo in avanti in termini di confrontabilità e interoperabilità dei dati stessi.

Non si può tuttavia trascurare il fatto che le indagini sulla popolazione condotte dall'Istat hanno evidenziato il forte scarto esistente tra il numero di donne che dichiara di aver subìto violenze e il numero di coloro che le hanno denunciate. Per tale ragione non si potrà evidentemente prescindere da indagini *ad hoc* che saranno necessarie per integrare e completare la misurazione del fenomeno.

Assistenza e sostegno alle vittime

La questione più complessa tra quelle oggetto di approfondimento concerne l'assistenza e il sostegno da garantire alle vittime di violenza domestica, che decidono di denunciare.

Alcune donne che hanno vissuto l'esperienza della violenza da parte del partner hanno fatto giungere all'Intergruppo la loro testimonianza attraverso la presidente dell'associazione Manden, Grazia Biondi, che coordina una rete sviluppata on line, alla quale aderiscono circa 600 donne vittime di violenza in tutta Italia. A partire dalla loro esperienza di violenza, cercano di sostenere le vittime di maltrattamenti e i loro figli attraverso gruppi di "Auto Mutuo Aiuto".

Tali gruppi nascono dalla prima esigenza avvertita dalle donne vittime di maltrattamenti, che è quella di essere comprese, credute fino in fondo e aiutate a elaborare la sofferenza e la paura generate dai maltrattamenti. Questa esigenza si scontra con l'approccio di operatrici e operatori che non si calano opportunamente anche dal punto di vista psicologico nella condizione delle vittime e conseguentemente non garantiscono adeguate tutele e protezione. Per far fronte a tali carenze si ritiene indispensabile una formazione specializzata per le forze di polizia, gli assistenti sociali, i giudici e le cancellerie dei tribunali, i periti, i medici, il personale sanitario, e a volte persino le operatrici dei centri antiviolenza.

La seconda imprescindibile esigenza delle vittime è la tempestività degli interventi delle forze dell'ordine, degli assistenti sociali e della Magistratura. L'intervento congiunto e immediato da parte dell'autorità giudiziaria e delle forze dell'ordine, sia per i ricorsi in ambito civile che penale, è un elemento cruciale nell'interruzione della violenza e nella protezione della vittima. È stato ha infatti sottolineato con forza come i tempi di adozione degli ordini di allontanamento dalla casa coniugale o di restrizione debbano essere rapidi. Nel ricordare come la violenza non vada mai sottovalutata, è stato ricordato come sia proprio la tempestività degli interventi a salvare la vita delle donne e quelle dei loro cari.

Nel corso dell'audizione è stato poi fatto osservare come siano, quasi sempre, le donne a dover lasciare la casa familiare, per esigenze di protezione della vittima. In questo modo la donna che decide di denunciare subisce tuttavia una sofferenza aggiuntiva, dovuta allo sradicamento dalla propria realtà quotidiana, alla privazione della propria libertà e autonomia, in cambio di una vita in isolamento e in una condizione di emergenza protratta.

In riferimento alle vicende processuali sono state lamentate difficoltà burocratiche, insensibilità, lentezze nell'adottare le decisioni a tutela dell'incolumità delle donne e dei figli e il dilatamento abnorme dei tempi dei processi. Persino la sostituzione di un componente del collegio giudicante può avere gravi effetti dilatori sulla durata del processo. In questo caso, infatti, la controparte è chiamata ad esprimere il consenso all'utilizzo degli atti pregressi; e, negandolo il processo di fatto ricomincia, permettendo sovente al maltrattante di restare impunito a causa del raggiungimento dei termini di prescrizione.

L'irrisorietà della pena e la mancanza di certezza della stessa, preoccupano le vittime e le trattengono dal denunciare, in quanto ribellarsi alla violenza ed uscire allo scoperto, significa esporre la propria vita e quella dei propri figli alle possibili ritorsioni del maltrattante, che dopo pochi mesi ritorna in libertà.

Un ulteriore nodo della violenza che colpisce le donne nelle relazioni affettive è la frequente dipendenza economica delle vittime dai loro compagni maltrattanti: la violenza economica è la più nascosta, la meno percepita persino dalle vittime. Spesso le vittime si trovano coinvolte anche in situazioni di indebitamento, in qualità di prestanome di società costituite dai compagni maltrattanti, segnalate in CRIF o protestate, indebitate a loro insaputa con il fisco ed Equitalia. Ciò impedi-

sce alle donne che intendono ricostruire un proprio percorso di vita , di avviare nuove attività imprenditoriali o ne riduce le possibilità di inserimento lavorativo.

È stato, poi, sottolineato che non sono previste esenzioni specifiche per la spesa sanitaria in caso di traumi psico- fisici conseguenti alla violenza domestica, se non in rarissimi casi, così che la donna si trova a dover pagare prestazioni ricevute in virtù delle lesioni subite, anche gravi e costose.

Per incentivare le donne a denunciare le violenze è necessario innanzitutto informare le donne sui loro diritti e sui percorsi processuali che le riguardano in un modo a loro comprensibile; allontanare i maltrattanti immediatamente dalla casa familiare dal momento dell'apertura dell'indagine in modo da permettere alle donne e ai loro figli di continuare a vivere nella propria abitazione; sottoporre i beni dei maltrattanti a sequestro dal momento dell'avvio del procedimento penale, per evitare operazioni di distrazione del patrimonio al fine di non risarcire la vittima al momento della sentenza; garantire certezza della pena e sanzioni proporzionate e dissuasive: escludendo i reati connessi alla violenza di genere dall'applicazione del patteggiamento, del rito abbreviato e della prescrizione; consentire alle associazioni antiviolenza il diritto a costituirsi parte civile nei processi; .garantire il gratuito patrocinio anche nel processo civile.

Dal punto di vista dell'efficacia dell'azione della Magistratura è stato poi fatto presente che l'istituzione di sezioni specializzate nei Tribunali dedicate esclusivamente a questioni inerenti la violenza sulle donne e sui minori potrebbe offrire maggiori garanzie alle vittime di ottenere pienamente giustizia e di ottenerla in tempi rapidi. Sarebbe poi opportuno disporre

nel senso che le azioni giudiziarie di natura civile e penale possano procedere in parallelo.

L'istituzione di un garante nazionale contro la violenza alle donne, preposto a interagire con le istituzioni a livello nazionale e regionale, favorirebbe, infine, l'uniforme applicazione della Convenzione di Istanbul.

Quanto al sostegno delle vittime è stato chiesto che vengano adottate misure a favore dell'inserimento lavorativo delle donne che hanno subìto violenza e speciali misure pensionistiche in considerazione del fatto che spesso la violenza da parte dei partners maltrattanti ha avuto anche carattere economico e ha relegato a volte per anni le vittime ad una condizione di dipendenza, che ha impedito lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Avviandosi alla conclusione l'audita ricorda, infine, come l'esperienza dimostri che tanto più alta è la specializzazione degli operatori, tanto maggiore è la tutela effettiva della persona e dei diritti lesi: solo dove si incrociano consapevolezza, specializzazione e lavoro di rete tra donne, che hanno già superato la violenza, l'attività di tutela, investigativa e giudiziaria, è più efficace e la qualità della risposta globale migliora.

Le esponenti delle associazioni antiviolenza audite nella riunione del 1° febbraio 2017 nel riprendere molte delle questioni già esposte, si sono soffermate in modo specifico sulla questione dell'esclusione dell'affido condiviso dei minori nei casi accertati di violenza domestica sulla madre. Hanno riferito come troppo spesso nell'ambito processuale la violenza domestica, anche quando è riconosciuta da una sentenza di condanna, venga equiparata alle situazioni di conflitto di coppia, questa pericolosa assimilazione equivale – secondo le audite - a non riconoscere la sostanziale differenza esistente

tra conflitto e violenza: il conflitto, al contrario della violenza, presuppone un rapporto paritario all'interno della coppia.

Nella stragrande maggioranza dei casi di separazione o di affidamenti, le audite hanno riferito che è applicato l'affidamento condiviso dei figli anche nei casi di violenza in famiglia conclamata, con condanne in sede penale.

Le associazioni hanno ricordato come da tempo avessero chiesto, anche nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione della legge sull'affido condiviso, che venisse esplicitamente prevista l'esclusione dell'affidamento condiviso nei casi di violenza familiare. Tale richiesta non è stata accolta e la legge dispone un affidamento esclusivo solo in caso di pregiudizio del minore. La valutazione di ciò che è pregiudizievole per il minore è evidentemente affidata ai giudici e, quindi, ancora una volta è evidente il peso del dato culturale di genere nell'ambito della vicenda giudiziaria relativa alla violenza domestica. Se la violenza viene trattata alla stregua del conflitto è chiaro – secondo le audite - che poi non saranno messi in campo gli interventi giusti a protezione dei minori. Ancora una volta è stata ricordata la drammatica vicenda di Federico Barakat, il bambino di 8 anni ucciso dal padre, autore di maltrattamenti nei confronti della madre di Federico, nel corso di un incontro protetto presso la sede dei servizi sociali di San Donato Milanese.

Le audite oltre ad una giusta applicazione delle leggi vigenti, hanno invocato l'uniforme applicazione delle leggi in tutto il territorio nazionale. A tale proposito è stato citato a titolo di esempio la misura dell'allontanamento del coniuge o del convivente maltrattante, provvedimento fortemente voluto dalle associazioni antiviolenza, ma che di fatto è applicato in modo assolutamente differente a seconda dei tribunali, sia

con riferimento ai tempi, sia all'interpretazione, sia all'applicazione della norma. È stato, dunque, ancora una volta ribadita la necessità di una formazione *ad hoc* per i magistrati.

Misure a sostegno degli orfani di femminicidio

Vittime del femminicidio sono anche i figli delle donne uccise. Si tratta di vittime silenziose della cosiddetta "violenza assistita", che protraendosi spesso per anni, ne mina gravemente la crescita, la serenità e le opportunità future.

Quando la violenza culmina nell'episodio drammatico dell'uccisione della madre, assassinata in alcuni casi sotto i loro occhi, la situazione dei figli precipita sotto ogni punto di vista. I bambini e i ragazzi che hanno perso la madre per mano del padre, si ritrovano di fatto a perdere entrambi i genitori. Si chiamano, infatti, orfani speciali perchè hanno perso contemporaneamente entrambi i genitori: la mamma uccisa, ma anche il padre che si trova sotto pena detentiva oppure si è tolto la vita.

A causa della perdita e delle circostanze in cui è avvenuta, gli orfani di crimini domestici sono costretti ad affrontare gravi problemi psicologici, di relazione e, nella stragrande maggioranza dei casi, difficoltà di carattere economico. Vengono affidati a nonni e zii, che oltre ad essere a loro volta colpiti dalla tragedia della perdita, spesso non hanno gli strumenti, per affrontare il delicato percorso psicologico e relazionale dei ragazzi orfani di femminicidio.

Nel corso delle audizioni svolte è stato fatto riferimento ad un importante lavoro di ricerca Switch-off: orfani speciali

dei femminicidi27, condotto nel 2015 e basato sulle interviste di 123 orfani di crimini domestici, che si sono resi disponibili all'intervista, e che al momento del crimine avevano un'età media di 12 anni. È emerso che in una percentuale molto alta di casi (81 per cento) i ragazzi avevano precedentemente assistito alle violenze contro la madre e quelli più grandi riferivano un forte senso di colpa per non essere riusciti ad evitare la morte della madre; nel 41 per cento dei casi i figli erano stati presenti durante l'evento mortale e il 44 per cento ha poi visto il cadavere della madre. Il 33 per cento degli intervistati ha detto di non aver ricevuto alcun supporto, il 43 per cento di aver ricevuto un supporto di tipo psicologico, solo il 2 per cento ha affermato di aver ricevuto un sostegno di tipo economico. Le famiglie affidatarie lamentano assenza di sostegno psicologico (35 per cento), difficoltà economiche (19 per cento) e problemi relazionali con l'orfano (40 per cento).

La testimonianza coraggiosa resa all'Intergruppo da Nancy Mensa, una giovane donna che ha perso qualche anno fa la madre per mano del padre, che si è poi tolto la vita, ha consentito alle deputate di avere un riscontro diretto degli ostacoli che gli orfani sono chiamati quotidianamente ad affrontare. Nancy ha denunciato innanzitutto la solitudine che investe gli orfani appena si spengono i riflettori mediatici sul fatto criminoso. Ha poi raccontato la sua storia di studentessa universitaria, costretta a fare i conti con l'importo assai modesto della borsa di studio che le è stata assegnata e la storia dei

27 SWITCH-OFF.EU è l'acronimo del progetto: *Who, Where, What. Supporting WITness CHildren Orphans From Femicide in Europe*. Capofila del progetto per l'Italia è stato il dipartimento di psicologia della Seconda università degli studi di Napoli, con il coordinamento della prof.ssa Anna Costanza Baldry, con la collaborazione della rete nazionale dei centri antiviolenza "d.i.re." (donne in rete contro la violenza), dell'Università Mykolas Romeris della Lituania e del dipartimento di legge dell' università di Cipro, e realizzato grazie al sostegno dell'Unione europea (Just/2011/dap/3242).Il progetto ha monitorato i casi degli *special orphans* attraverso 123 interviste, per capire quali sono i bisogni delle vittime anche a distanza di tempo del fatto criminoso.

suoi fratelli, in particolare del fratellino, che aveva solo quattro anni all'epoca dell'omicidio, costretto attualmente a vivere in un'area rurale remota con i nonni già molto avanti negli anni, e conseguentemente del tutto privo di quell'assistenza e di quel sostegno necessario a consentirne un equilibrato sviluppo psichico e affettivo.

La proposta di legge recante misure a favore degli orfani di crimini domestici (C. 3772) di iniziativa parlamentare, approvata dalla Camera e attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, viene incontro a molte delle proposte per il miglioramento della condizione giuridica degli orfani a cui approda il progetto Switch off. In particolare, il provvedimento dispone, tra l'altro, che i figli minori o maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore ucciso dal coniuge (anche separato o divorziato), dall'altra parte (o ex parte) dell'unione civile o dal convivente (o ex convivente) possano essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato in deroga ai limiti di reddito; interviene sull'istituto dell'indegnità a succedere, con la finalità di renderne automatica l'applicazione in caso di condanna per uxoricidio; sospende il diritto alla pensione di reversibilità a partire dalla richiesta di rinvio a giudizio dell'indagato per uxoricidio, anticipando così gli esiti della sentenza di condanna; riconosce agli orfani minorenni o maggiorenni non ancora autosufficienti un'assistenza gratuita di tipo medico-psicologico a cura del Servizio sanitario nazionale, per tutto il periodo occorrente al pieno recupero dell'equilibrio psicologico, nonché l'esenzione dalla partecipazione alla relativa spesa sanitaria e farmaceutica; riconosce ai figli orfani per crimini domestici la quota di riserva nelle assunzioni di cui all'articolo 18, comma 2 della legge n. 68 del 1999.

Dal punto di vista operativo le audite hanno sottolineato che è necessario che operatori sanitari, sociali, forze dell'ordine e magistrati si adoperino per accogliere immediatamente i bambini che hanno assistito all'uccisione della propria madre in luoghi protetti e sicuri; per garantire un percorso di sostegno altamente qualificato; per evitare di imporre incontri tra il minore orfano di femminicidio e il padre indagato o imputato.

Una problematica segnalata nel corso delle audizioni concerne le famiglie affidatarie, che non ricevono un sostegno economico *ad hoc* come accade, invece, nel caso degli affidamenti etero familiari, in quanto la relazione di parentela comporta comunque l'obbligo di mantenere gli orfani.

In relazione al sostentamento economico degli orfani si è posta poi un'ulteriore, non minore questione, concernente l'attribuzione, riconosciuta dagli articoli 29 e 30 della Convenzione di Istanbul, alle vittime di mezzi di azione civile contro l'autore dei reati per chiedere un risarcimento. I predetti articoli prevedono altresì la possibilità di ottenere adeguati risarcimenti civili da parte dello Stato, quando le autorità statali abbiano mancato al dovere di adottare le necessarie misure di prevenzione e di protezione nell'ambito delle loro competenze, in caso di gravi pregiudizi all'integrità fisica o alla salute, se la riparazione non è garantita dall'autore del reato, da un'assicurazione o da altri servizi medici e sociali finanziati dallo Stato.

Gli auditi hanno invocato il diritto al risarcimento delle vittime da parte dello Stato, disposto dalle due predette disposizioni della Convenzione di Istanbul.

Sul punto va specificato che per garantire il diritto della vittima ad essere risarcita è intervenuta la legge n. 122 del

2016 (legge europea 2015-2016) che, anche per rispondere a una procedura di infrazione, ha dato attuazione alla direttiva 2004/80/CE. La legge ha riconosciuto, con alcuni limiti, il diritto all'indennizzo a carico dello Stato in favore delle vittime di reati intenzionali violenti in caso di inadempimento dell'obbligo di risarcimento dei danni da parte dell'autore, in quanto incapiente o sconosciuto. Tale disciplina è stata modificata dalla legge europea 2017, che ha eliminato il requisito del reddito quale requisito per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno subìto a seguito di reati violenti. L'indennizzo è erogato dal Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura che ha assunto una denominazione comprensiva del riferimento ai reati intenzionali violenti. Spetta a un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determinare gli importi degli indennizzi, comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio. A seguito dell'approvazione di un emendamento approvato nel corso dell'esame della legge di bilancio per il 2017, presentato dalle deputate dell'Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità, è assicurato un maggior ristoro ai figli della vittima di omicidio commesso dal coniuge/partner. Nella G.U. del 10 ottobre 2017 è stato pubblicato il D. M. 31 agosto 2017, che ha determinato gli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti, riconoscendo ai figli della vittima in caso di omicidio commesso dal coniuge o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa un indennizzo pari a 8.200 euro. L'ammontare degli indennizzi ha suscitato forti polemiche per gli importi ritenuti troppo modesti, il Ministro della giustizia si è impegnato ad aumentare le risorse assegnate fino a 10 milioni di euro.

Recupero degli autori di violenza

L'articolo 16 della Convenzione di Istanbul dispone che i Paesi contraenti adottino misure per sostenere programmi rivolti agli autori di violenza domestica per incoraggiarli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire la reiterazione di comportamenti violenti. Nell'attuazione delle misure è comunque riconosciuta priorità ai diritti e alla sicurezza delle vittime.

Il principio secondo il quale la violenza sulle donne è un problema degli uomini stenta ad affermarsi, è, invece, assolutamente importante che nell'impegno per contrastare la violenza vengano coinvolti gli uomini anche durante la detenzione, per utilizzare, come recita la Carta costituzionale, la permanenza in carcere a fini rieducativi, inducendoi maltrattanti innanzitutto a farsi carico della responsabilità della violenza causata.

É stato spiegato come i programmi per autori di violenza nelle relazioni affettive siano nati piuttosto tardi nel nostro Paese. Il primo programma è stato organizzato nel 2009 dal Centro di ascolto uomini maltrattanti di Firenze, sulla base delle linee guida dell'Associazione europea *Work with Perpetrators,* che fanno riferimento ai principi che hanno, poi, guidato la stesura dell'articolo 16 della Convenzione di Istanbul.

I programmi per autori di violenze nelle relazioni di affettività nascono negli anni Ottanta nel nord Europa sia come programmi territoriali, sia come programmi per il carcere. Una delle caratteristiche dei Paesi anglosassoni ma anche dell'Austria è quella di prevedere percorsi riabilitativi nelle situazioni di violenza domestica, nell'ambito di sistemi giudiziari che hanno talvolta delle corsie preferenziali per l'esame dei casi di

violenza domestica e dei tribunali *ad hoc* per i reati connessi alla violenza nelle relazioni affettive.

In Italia qualcosa è cambiato con l'approvazione della legge n. 119 del 2013, tuttavia i centri per uomini maltrattanti, oltre a organizzare programmi specifici per il carcere, si rivolgono prevalentemente a un'utenza spontanea, cioè a uomini che si recano autonomamente al centro per maltrattanti. Nel caso dei programmi per il carcere si tratta di un'offerta che viene veicolata attraverso la collaborazione con i servizi educativi del carcere, cercando di intercettare in particolare i detenuti che sono a fine pena e che possono, dunque, essere avviati a compiere un percorso di rieducazione che può essere completato anche sul territorio d'intesa con la magistratura di sorveglianza. È stato sottolineato come in carcere, pur in presenza di una precisa disposizione costituzionale che dispone che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, non sempre si svolge un lavoro a tappeto in tal senso. È stato auspicato che il nuovo Piano nazionale antiviolenza possa prevedere un impegno specifico da parte del Ministero della giustizia a provvedere a questi tipi di programmi.

Va tuttavia tenuto in considerazione che la questione dei programmi di rieducazione per il carcere riguarda un'esigua minoranza di maltrattanti perché è noto che gli uomini che agiscono violenza in ambito affettivo raramente finiscono in carcere. Pertanto assume rilevanza fondamentale intercettare la violenza in modo preventivo, tenendo anche conto del fatto che la violenza quantificata dai dati statistici è solo la punta dell'*iceberg*, dato l'elevato numero di donne che non sporge denuncia.

Il motivo per lavorare sugli uomini che agiscono violenza in famiglia risiede nel fatto che la violenza sulle donne è una

responsabilità maschile, quindi la finalità dei programmi per maltrattanti non è solo il recupero dei maltrattanti stessi, che è sicuramente un aspetto importante, ma consiste nel focalizzare l'attenzione sulla responsabilità degli uomini violenti ai quali deve essere chiaro, cosa non del tutto scontata, la gravità e la ricaduta penale dei propri comportamenti violenti. In questo senso lavorare con gli autori della violenza significa fare prevenzione e lavorare per la sicurezza delle donne.

In riferimento all'applicazione della legge n. 119 del 2013 tra i punti da migliorare e rafforzare c'è senz'altro la risposta di rete condivisa. La prevenzione della violenza passa, infatti, attraverso un lavoro comune e condiviso dei servizi territoriali che devono rispondere in modo coeso nel momento in cui la violenza si verifica, fornendo immediatamente una risposta, che non può essere delegata ad un solo operatore della rete, perché la violenza è un fenomeno complesso e quindi è necessario che tutti gli attori fondamentali siano coinvolti e partecipi.

Un altro decisivo elemento concerne la piena applicazione della legge n. 119, in quanto la legge reca una serie di istituti la cui applicazione sarebbe dirimente per salvare la vita delle donne, degli uomini e dei bambini coinvolti nella violenza. Il primo di questi provvedimenti è l'ammonimento del Questore nei casi in cui c'è una violenza, che non si configura come un reato procedibile d'ufficio, ma che è dunque applicabile a tutti quei reati c.d. sentinella. Il predetto provvedimento, insieme alla possibilità che il Questore preveda che il maltrattante acceda a un programma per autore di violenza, è sicuramente un primo passo importante nella direzione della delegittimazione della violenza agli occhi dello stesso maltrattante, che è costretto a prendere atto della necessità di interrompere

un comportamento non consentito rispetto al quale è stato ammonito dal Questore.

Inoltre, è stato sottolineato che l'arresto anche senza convalida dopo quarantotto ore potrebbe essere un potentissimo mezzo dissuasivo. Peraltro, secondo le ricerche sull'efficacia dei programmi di trattamento il solo arresto è talvolta altrettanto efficace di un intero programma di trattamento. Ciò conferma che è fondamentale una risposta sociale di delegittimazione della violenza, che faccia capire al maltrattante che non esiste alcun margine di tolleranza rispetto ai comportamenti violenti. Le misure cautelari producono i medesimi effetti di bloccare i violenti: gli uxoricidi in carcere dichiarano spesso che avrebbero voluto essere fermati.

Un altro punto molto delicato sul quale è assolutamente necessario rafforzare le pratiche attuali è la valutazione del rischio. La rilevazione e la valutazione del rischio si basano su alcuni fattori statici ma anche su fattori dinamici, è noto ad esempio che alcuni elementi come la separazione in corso o la nascita del primo figlio, rappresentano fattori che elevano fortemente il rischio di agire violenza. Le misure cautelari, il braccialetto elettronico e la riabilitazione in carcere – ad avviso dell'audita – rappresentano forti elementi di deterrenza. L'insufficiente utilizzo dei provvedimenti messi a disposizione dalla legge 119 risiede nell'inadeguata formazione da parte delle forze dell'ordine e della magistratura a leggere il pericolo incombente della violenza dietro situazioni di apparente normalità.

PARTE TERZA

Conclusioni

In questa terza sezione della relazione si intende presentare **le sollecitazioni e le informazioni raccolte nel corso dell'approfondimento svolto**, al fine di individuare una traccia per possibili interventi, anche di carattere legislativo, utili a proseguire l'azione di contrasto alla violenza che colpisce le donne in ambito domestico e nelle relazioni affettive nella prossima legislatura.

Tali proposte sono in **sintonia** con gli obiettivi e la filosofia ispiratrice del nuovo **Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020**, che definisce la strategia complessiva per attuare la Convenzione di Istanbul nel nostro Paese nei prossimi tre anni di lavoro.

Va tuttavia segnalato che il presente lavoro di approfondimento è stato condotto in assenza degli elementi di conoscenza inerenti all'attuazione del Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere e all'utilizzo delle risorse stanziate a sostegno dei centri antiviolenza e delle case-rifugio, in quanto non sono state trasmesse al Parlamento la relazione annuale sull'attuazione del predetto Piano disposta dall'articolo 5 del decreto-legge n. 93 del 2013, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013 e la relazione alle Camere, da presentare entro il 30 giugno di ogni anno, sullo stato di utilizzo delle risorse stanziate a sostegno dei centri antiviolenza e delle case-rifugio, disposto dall'articolo 5-*bis* del medesimo decreto-legge.

***

In particolare, le proposte emerse nel corso delle audizioni riguardano:

1. **il rafforzamento della tutela immediata della vittima e delle vittime di violenza assistita**, dal momento in cui viene agita la violenza alla fase delle indagini e del processo, come pure dopo che l'autore del reato abbia scontato la condanna, ma manifesti ancora pericolosità;

2. **il potenziamento del sostegno alle vittime**, per supportare in particolare la fase dell'uscita dalla violenza e per offrire maggiore ristoro a**gli orfani di femminicidio e alle vittime di figlicidio.**

Infine, si segnalano alcune **raccomandazioni,** volte a incidere trasversalmente sul contrasto al fenomeno della violenza di genere.

In particolare, quanto al:

1. **rafforzamento della tutela immediata della vittima e delle vittime di violenza assistita:**

   a. **introduzione di più adeguate misure di prevenzione e cautelari personali nei confronti dell'indiziato di maltrattamenti e di altri atti di violenza di genere, al fine di tutelare la vittima;**

   b. **effettiva applicazione della misura della sorveglianza speciale all'indagato per violenza domestica a tutela dei figli;**

   c. **legittimazione delle associazioni che si occupano di violenza di genere che presentino determinati requisiti, a costituirsi parte civile nei procedimenti avviati per reati in materia;**

   d. **applicazione effettiva di misure di sicurezza personali specifiche ai condannati per i delitti di maltrattamenti in famiglia volte a verificare la persistenza o l'esaurimento della loro pericolosità;**

   e. **estensione dell'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero del genitore che maltratta o abusa del minore, disposta dall'art. 330 del codice civile, ai casi di genitore o convivente che agisce violenza in famiglia;**

   f. **limitazioni ai diritti di custodia e di visita dei figli ed esclusione dell'affidamento condiviso per il genitore maltrattante;**

   g. **procedibilità d'ufficio in tutti i casi di delitto di atti sessuali con minorenne;**

h. **introduzione del reato di istigazione all'odio per motivi di genere;**

i. **introduzione nei confronti degli indiziati per reati connessi alla violenza di genere di misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca);**

l. **estensione del gratuito patrocinio per le vittime nei procedimenti civili.**

2. **potenziamento del sostegno alle vittime:**

   a. **destinazione di almeno il 50% della retribuzione del lavoro svolto in carcere dall'autore di atti di violenza di genere a titolo di riparazione dei danni materiali cagionati alla vittima;**

   b. **necessità di assicurare risorse specifiche a sostegno dell'autonomia abitativa delle donne vittime di violenza, per evitare lunghi periodi di permanenza presso le case rifugio;**

   c. **necessità di introdurre misure volte a favorire l'accesso al lavoro delle donne vittime di violenza;**

   d. **previsione di forme di incentivazione per le società costituite da donne vittime di violenza che desiderano avviare attività economiche in forma imprenditoriale;**

   e. **assegnazione di maggiori risorse per il ristoro ai figli delle vittime di omicidio commesso dal coniuge/partner di cui al Fondo per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti;**

   f. **estensione alle vittime di figlicidio delle tutele disposte a favore degli orfani di femminicidio.**

Sono poi emerse le seguenti **raccomandazioni**:

a) proseguire nelle iniziative di **formazione per tutti gli operatori coinvolti**, con particolare riferimento alle forze dell'ordine e ai magistrati, affinché si sviluppi un approccio condiviso, anche dal punto di vista psicologico, alle vittime, che devono essere correttamente informate sui loro diritti in tutte le fasi del percorso di uscita dalla violenza, con particolare riferimento alla fase processuale;

b) individuare e condividere buone prassi da parte della **Magistratura,** per instaurare un **procedimento effettivo e tempestivo**, secondo quanto previsto dagli art. 2 e 3 della CEDU che pongono a carico dello Stato l'obbligo positivo di proteggere le persone vulnerabili, fra le quali sono senz'altro ricomprese le vittime di violenza domestica, attraverso misure idonee a porle al riparo da aggressioni alla propria vita e alla propria integrità fisica. L'applicazione delle predette prassi dovrebbe essere poi estesa a tutto il territorio nazionale, al fine di garantire la maggiore omogeneità possibile al trattamento giudiziario delle vittime;

c) proseguire con **iniziative che rendano il sistema scolastico di ogni ordine e grado snodo cruciale nell'educazione alla parità tra i sessi e al superamento degli stereotipi di genere**. Sul punto si segnala che presso la VII Commissione Cultura della Camera è stato approvato un testo unificato di alcune proposte di legge recante introduzione dell'educazione di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione;

d) assicurare **un monitoraggio puntuale sulla efficacia e sulla applicazione delle misure adottate dal legislatore e dal Governo**, al fine di intervenire anche in corso d'opera per renderne omogenea l'attuazione su tutto il ter-

ritorio nazionale;

e) **raccogliere dati statistici sulla violenza domestica e sessuale disaggregati per sesso, età, nazionalità e relazione tra la vittime e l'autore del reato** e comunque tenere traccia nella raccolta dei dati amministrativi prodotti dalle amministrazioni pubbliche (Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della Salute ecc.) competenti nel contrasto alla violenza di genere, almeno della relazione tra la vittima e l'autore del reato, per avere evidenza del fenomeno e per rendere i dati amministrativi confrontabili tra loro;

f) accogliere la raccomandazione che l'EIGE ha rivolto all'Italia di adottare "**una definizione giuridica o statistica della violenza inflitta dal partner sulla base della quale raccogliere dati affidabili e comparabili**";

g) diffondere, anche attraverso la rete Internet, la **conoscenza degli strumenti giuridici e delle tutele che sono stati predisposti dal legislatore**, al fine di facilitarne la fruizione da parte delle donne vittime di violenza;

h) predisporre **protocolli o linee guida che rendano omogenea su tutto il territorio nazionale l'azione preventiva, repressiva e di sostegno alla vittima da parte di tutti gli attori coinvolti**;

i) individuare, in collaborazione con l'ordine dei giornalisti**, linee guida** *ad hoc* **relative al linguaggio e alle modalità di presentazione del racconto dei casi di femminicidio o di violenza da parte dei** *media*;

j) proseguire con la **realizzazione di campagne di informazione sulla violenza di genere e sulla violenza domestica**, per sensibilizzare le donne a intercettare e a non sotto-

valutare i primi segnali di una relazione che può diventare violenta;

k) istituire un **Garante nazionale contro la violenza e le discriminazioni di genere**, preposto a garantire, attraverso il dialogo con le Istituzioni nazionali e regionali, la corretta e uniforme attuazione della Convenzione di Istanbul;

l) istituire **sezioni specializzate dei Tribunali sul trattamento dei reati connessi alla violenza domestica e/o contro le donne**, come accade in altri ordinamenti.

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
genn*aio* 2018

FSC
Stampato su carta proveniente da foreste gestite secondo rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council