

# L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL IN ITALIA



## RAPPORTO DELLE ASSOCIAZIONI DI DONNE





# **L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL IN ITALIA**



## **RAPPORTO DELLE ASSOCIAZIONI DI DONNE**

**OTTOBRE 2018**





## CURATRICI E COORDINAMENTO

Elena Biaggioni, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro AntiViolenza Trento Coordinamento Donne Onlus

Marcella Pirrone, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro di Ascolto GEA - Bolzano

## REDAZIONE

Maria Grazia Panunzi, Presidente e Clara Caldera, Responsabile Progetti, Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (AIDOS), Francesco Di Pietro, delegato regionale per l'Umbria dell'A.S.G.I., collaboratore AIDOS

Titti Carrano, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza

Elisabetta Renieri, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Artemisia Onlus - Firenze

Anna Pramstrahler, socia fondatrice, Laura Farina, operatrice e socia, Silvia Filippi, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Casa delle donne per non subire violenza Onlus - Bologna

Luisa Bontempi, Caterina Delaini, Francesca Garisto e Manuela Ulivi, avvocat*e*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e CADMI - Centro Accoglienza Donne Maltrattate - Milano

Stefania Figliuzzi, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro Antiviolenza Attivamente coinvolte Onlus - Catanzaro

Elena Biaggioni, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro AntiViolenza Trento Coordinamento Donne Onlus

Paola Paolazzi, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro AntiViolenza Trento Coordinamento Donne Onlus

Paola Sdao, membro del Gruppo Ricerca e Rilevazione, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza, e referente del Gruppo Dati, Centro contro la violenza alle donne "R. Lanzino" - Cosenza

Federica Lucchesi e Maria Paola Mennola, avvocat*e*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Casa delle Donne - Centro contro la violenza sulle donne L'una per l'altra - Viareggio

Marina Della Rocca, antropologa e attivista, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro di Ascolto GEA - Bolzano

Marcella Pirrone, avvocat*a*, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Centro di Ascolto GEA - Bolzano

Donatella Martini, Presidente Associazione DonneinQuota

Luisa Bosisio Fazzi, attivista diritti umani DPI (Disabled People International), Giampiero Griffo, Presidente e membro del Consiglio mondiale di DPI e Donata Vivanti, avvocat*e*,

presidente FISH (Federazione Italiana Superamento Handicap) Toscana; Comitato di redazione FID (Forum Italiano sulla Disabilità) dei rapporti alternativi delle Convenzioni sui diritti umani dell'ONU

Barbara Pinelli, antropologa, e Romina Amicolo, avvocatessa, Escapes, Laboratorio di studi critici sulle migrazioni forzate

Siusi Casaccia, avvocatessa, Forum Donne Giuriste e Coordinamento Lef - EWL Italia

Giovanna Fava, avvocatessa, Forum Donne Giuriste e Assoc. Nondasola - Reggio Emilia e D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza

Milli Virgilio e Teresa Semeraro, avvocatessse, GIUDIT

Stefania Pizzonia e Maria Merelli, ricercatrici, LeNove - Studi e ricerche sociali

Maria Rosa Lotti, esperta su lavoro di rete, Area progettazione D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Le Onde Onlus - Palermo

Daniela Colombo, economista dello sviluppo, Pari o Dispare

Claudia Signoretti, progettista e facilitatrice teatrale, Parteciparte

Rossella Mariuz, avvocatessa, Gruppo Giustizia UDI Bologna

Cristina Gamberi, esperta in studi di genere, Università di Bologna, Assoc. Il progetto Alice

Letizia Lambertini - Bologna

## **SI RINGRAZIANO PER IL CONTRIBUTO**

Teresa Manente, avvocatessa, D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza e Differenza Donna - Roma

Laura Pasquero, consulente, violenza sessuale e di genere

Claudia Pretto, ricercatrice e consulente esperta di diritto dell'immigrazione, diritto d'asilo e diritti umani

Marzia Sannicola, avvocatessa - Modena

Marta Tricarico, avvocatessa, UDI

## **SI RINGRAZIANO**

Cecilia Robustelli, Docente di Linguistica italiana, Università di Modena e Reggio Emilia, per il suo contributo sul linguaggio di genere del Report

Ruth Dewar, Management Consultant, per l'editing finale della versione inglese del Report

**UN RINGRAZIAMENTO PARTICOLARE** a Sarah Lupi, studentessa in Giurisprudenza per il prezioso e puntuale aiuto prestato, per la disponibilità e la competenza



# INDICE

	<b>INTRODUZIONE</b>	7
---	---------------------	---

	<b>CAP. II</b>	<b>POLITICHE INTEGRATE E RACCOLTA DEI DATI</b>	
	Art. 7	Politiche globali e coordinate	10
	Art. 8	Risorse finanziarie	10
	Art. 9	Organizzazioni non governative e società civile	10
	Art. 10	Organismo di coordinamento	17
	Art. 11	Raccolta dei dati e ricerca	18

	<b>CAP. III</b>	<b>PREVENZIONE</b>	
	Art. 12	Obblighi generali	22
	Art. 13	Sensibilizzazione	24
	Art. 14	Educazione	25
	Art. 15	Formazione delle figure professionali	28
	Art. 16	Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento	29
	Art. 17	Partecipazione del settore privato e dei mass media	31

	<b>CAP. IV</b>	<b>PROTEZIONE E SOSTEGNO</b>	
	Art. 18	Obblighi generali	32
	Art. 19	Informazione	34
	Art. 20	Servizi di supporto generali	35
	Art. 21	Assistenza in materia di denunce individuali/collettive	36
	Art. 22	Servizi di supporto specializzati	37
	Art. 23	Case Rifugio	37
	Art. 24	Linee telefoniche di sostegno	39
	Art. 25	Supporto alle vittime di violenza sessuale	39
	Art. 26	Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza	40



<b>CAP. V</b>	<b>DIRITTO SOSTANZIALE</b>	
Art. 29	Procedimenti e vie di ricorso in materia civile	42
Art. 30	Risarcimenti	45
Art. 31	Custodia, diritti di visita, sicurezza	48
Art. 45	Sanzioni e misure repressive	48
Art. 48	Divieto di metodi alternativi di risoluzione di conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie	48
Art. 38	Mutilazioni genitali femminili	53
Art. 40	Molestie sessuali	56



<b>CAP. VI</b>	<b>INDAGINI, PROCEDIMENTI PENALI, DIRITTO PROCEDURALE E MISURE PROTETTIVE</b>	
Art. 49	Obblighi generali	58
Art. 50	Risposta immediata, prevenzione e protezione	59
Art. 51	Valutazione e gestione dei rischi	59
Art. 52	Misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice	60
Art. 53	Ordinanze di ingiunzione o di protezione	60
Art. 54	Indagini e prove	61
Art. 55	Procedimenti d'ufficio e ex parte	62
Art. 56	Misure di protezione	62
Art. 57	Gratuito patrocinio	65



<b>CAP. VII</b>	<b>MIGRAZIONE E ASILO</b>	
Art. 59	Status di residente	67
Art. 60	Richieste di asilo basate sul genere	70
Art. 61	Diritto di non respingimento	74



## INTRODUZIONE

Il presente rapporto dal titolo *“Attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne”* (qui di seguito denominato Report) è frutto del lavoro di associazioni di donne e di professioniste che si sono unite per approfondire lo stato dell’applicazione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica in Italia (qui di seguito denominata Conv. Ist.).

Lo Stato italiano ha prestato negli anni sempre più attenzione al tema della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ma lo ha fatto quasi esclusivamente sul versante normativo ed in particolare sul versante della criminalizzazione delle condotte. Già nel 2006 erano state criminalizzate le condotte relative alle MGF, e nel 2009 è stato introdotto il reato di atti persecutori (stalking). Nel 2013 sono state introdotte, con procedura emergenziale, alcune norme in ambito penale; nello stesso anno la previsione di un piano nazionale antiviolenza e l’importante ratifica da parte dell’Italia della Convenzione di Istanbul; da allora si sono succeduti alcuni altri interventi normativi per adeguare l’Italia ai parametri della Convenzione.

Se quindi il dato normativo formale in Italia ha avuto sviluppi concreti, lo stesso purtroppo non può dirsi per tutto ciò che è necessario per garantire l’implementazione efficace delle norme da parte dei soggetti a ciò preposti per dare buone risposte alle donne e figli/e che chiedono supporto per uscire dalla violenza. Nel loro percorso, infatti, le donne, trovano ancora troppi ostacoli sia con le forze dell’ordine, che con professionisti/e dell’ambito sociale e sanitario, dovuti ancora a scarsa preparazione e formazione sul fenomeno della violenza, ma soprattutto al substrato culturale italiano, caratterizzato da profondi stereotipi sessisti e disuguaglianze tra i generi, oltre che pregiudizi nei confronti delle donne che denunciano situazioni di violenza, cui ancora si tende a non credere.

La politica è permeata dalla stessa matrice culturale e soprattutto non ha voluto – indipendentemente dal “colore politico” – dare un forte segnale di potenziamento di tutti gli strumenti possibili per combattere la violenza contro le donne, supportandoli con i necessari finanziamenti e progetti economici a lungo termine. Troppo poco è stato fatto in tal senso, i fondi stanziati per un programma nazionale di intervento integrato che sia serio e effettivo per tutte le regioni d’Italia sono irrilevanti, con un effetto a “macchia di leopardo” sul territorio e una distanza enorme tra il dato declamatorio inserito nella cornice legislativa e il dato reale. Normare è facile e poco costoso, sembra “rassicurante” puntare soprattutto sulla criminalizzazione delle condotte, senza impegnarsi concretamente sulle necessarie azioni per creare un contesto efficace di contrasto alla violenza.

Il presente Report ha scelto di enfatizzare, per quanto possibile, gli aspetti non penalistici e non criminali della Conv. Ist. e di evidenziare i problemi che ostacolano in Italia una buona applicazione della Convenzione: prima di tutto, come filo conduttore attraverso i singoli temi, il problema della cultura sessista e misogina della società italiana a tutti i livelli e la carenza di educazione sin dalla scuola, ma anche nella formazione professionale in tutti gli ambiti, che superi la visione stereotipata dei ruoli uomo-donna; inoltre la precarietà dei fondi assegnati a case rifugio e centri antiviolenza e la mancanza di accountability

in relazione ad essi, la disomogeneità ed insufficienza dei dati richiesti e raccolti; nel diritto, il generale problema dell'accesso alla giustizia per le donne vittime di violenza, le criticità nel procedimento penale, ma soprattutto in ambito civile con la sempre più devastante interpretazione della regolamentazione dell'affidamento figli/e nei casi di violenza; e ancora le problematiche specifiche delle donne migranti; tutti temi che necessitano investimento, culturale ed economico, non mera criminalizzazione.

Da segnalare anche un vuoto riguardante la condizione delle ragazze e delle donne con disabilità. Generalmente nelle analisi riguardanti la condizione di disabilità il genere non viene mai considerato. Questa irrilevanza del genere è causa ma anche effetto di una assenza di elementi per esplorare ed analizzare l'influenza che il genere ha sulle donne con disabilità. Tutto ciò ha portato ad una mancanza di interesse nel pensare alle necessità specifiche delle ragazze e delle donne con disabilità e quindi nel produrre analisi e riflessioni, nel progettare interventi e prassi, nel proporre politiche ed azioni specifiche in tutti gli ambiti della loro vita.

Il Report ha dovuto ripetutamente sottolineare come la società italiana sia caratterizzata da stereotipi di genere radicati e da diffuso sessismo, esplicito o meno e ha dovuto proporre come vera sfida la capacità di incidere sul dato culturale, il solo che possa portare al cambiamento.

In tal senso il ruolo delle associazioni di donne rivendicato anche attraverso questo Report deve essere riconosciuto, valorizzato e potenziato quale valore aggiunto e strumento cruciale per la lotta contro la violenza maschile sulle donne.

Va infine sottolineato un aspetto metodologico importante: il presente Report ha analizzato il dato attuale, non limitandosi in alcun modo al periodo di riferimento passato indicato dal questionario inviato allo Stato. Si è scelto di fornire un taglio il più possibile attuale che permetta appunto la verifica dell'efficacia delle norme già introdotte. L'attualizzazione di questo Report è e sarà assolutamente necessaria, visto il contesto politico che si delinea al momento della consegna del Report, caratterizzato da un governo che sin dagli accordi antecedenti alla sua formazione e nei primi mesi ha mostrato scarsa attenzione ai temi trattati dalla Conv. Ist. (citati solo in relazione a richieste di inasprimenti di pena e proposte di riforme del diritto di famiglia a dir poco "inquietanti"), oltre che presentarsi in generale come reazionario rispetto ai diritti e alle libertà delle donne.

Il Governo appena insediato, infatti, oltre ad avere una rappresentanza femminile minima, ancora una volta non ha il Ministero per le Pari Opportunità, ha creato un Ministero per la famiglia e la disabilità (con un Ministro dichiaratamente contrario all'aborto e con posizioni molto reazionarie sui diritti delle persone LGBT), cancellando ogni riferimento e competenza specifica rivolti alle donne ed assegnando per la prima volta nella storia politica italiana la delega sulle Pari Opportunità ad un uomo la cui competenza deriva dall'essere stato Presidente di UNICEF Italia; il tutto secondo una purtroppo non nuova equivalenza tra soggetti minori, disabili e donne.

Le prime iniziative normative su alcuni temi fondamentali della Conv. Ist. – migrazione e diritto di famiglia – delineano già un quadro molto preoccupante per i diritti delle donne in generale e presentano statuizioni in netto contrasto con la Conv. Ist.

Il disegno di legge n. 735/S "Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità"<sup>1</sup> (cd. DDL Pillon) porterebbe – se approvato - un grave arretramento per le libertà e i diritti civili di tutte le donne, e in particolare per le donne e i bambini vittime di violenza. La proposta non solo non tiene conto della violenza contro donne e minori, ma ne ostacola l'emersione, introduce la mediazione obbligatoria, la sindrome parentale, il mantenimento diretto, un complesso meccanismo di accordo tra i genitori sulle spese, la suddivisione automatica del diritto di visita, sanzioni alle donne per le denunce che non arrivano a condanna, oltre che modifiche alla norma penale che punisce la violenza

1 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>

domestica. Diverse ONG di donne, ma anche associazioni a tutela dei minori, associazioni di magistrati e avvocati hanno sollevato forti perplessità sul DDL e lanciato campagne di contrasto allo stesso<sup>2</sup>. La Special Rapporteur sulla violenza contro le donne per l'ONU e la Chair Rapporteur del "Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sul tema della discriminazione contro le donne nel diritto e nella pratica" hanno in data 22 ottobre 2018 chiesto al Governo di riferire entro 60 giorni sul tale DDL oltre che sulla minaccia di chiudere centri e spazi di donne per il supporto delle sopravvissute alla violenza di genere<sup>3</sup>.

Rispetto all'immigrazione, il *Decreto Legge recante modifiche alla disciplina sull'immigrazione, la protezione internazionale e la concessione e revoca della cittadinanza italiana*, comunemente noto come *Decreto Salvini*, in vigore dal 5 ottobre 2018, segna un notevole passo indietro nella tutela dei diritti dei richiedenti asilo in generale e, quindi tra loro, anche le donne vittime di violenza di genere.

Sarà cura di tutte le associazioni e le professioniste che hanno partecipato alla redazione di questo Report mantenere alta la vigilanza affinché la Conv. Ist. sia attuata in modo efficace.

---

2 <https://www.change.org/p/il-ddl-pillon-su-separazione-e-affido-va-ritirato-giuseppeconteit-luigidimaio-alfonsobonafede-matteo-salvinimi>

3 [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL\\_ITA\\_5\\_2018.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1)

## CAPITOLO II POLITICHE INTEGRATE E RACCOLTA DEI DATI

*Articolo 7 - Politiche globali e coordinate*

*Articolo 8 - Risorse finanziarie*

*Articolo 9 - Organizzazioni non governative e società civile*

### La situazione italiana e criticità

Il Governo italiano ha prodotto negli anni tre Piani di azione nazionali: il primo del 2011 “Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*”, il secondo<sup>4</sup> “Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere<sup>5</sup> 2015-2017” e il terzo, Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017 – 2020. Sia il primo che il secondo<sup>6</sup> Piano sono stati fortemente criticati dai Centri antiviolenza, dalle associazioni di donne impegnate nel contrasto alla violenza maschile e dalla società civile in generale<sup>7</sup>. La caratteristica fondamentale che riguardava il primo Piano “straordinario” era proprio la sua impostazione emergenziale e non di intervento strutturale<sup>8</sup>.

Negli anni tra il primo e il secondo Piano (2014), il Governo aveva avviato un processo di confronto e di scambio con le associazioni di donne e la società civile i cui suggerimenti e indicazioni non sono stati però integrati nella redazione del secondo Piano di azione, se non in minima parte<sup>9</sup>. Il ruolo dei Centri antiviolenza è risultato depotenziato in tutte le azioni del Piano 2015/2017<sup>10</sup> e non sono state messe in atto di politiche globali e coordinate sulla violenza contro le donne, nemmeno capitalizzando le diverse esperienze realizzate da più di 20 anni dalle ONG di donne che hanno creato i Centri antiviolenza e le case rifugio, né riconoscendo il loro ruolo nell’attuazione delle politiche di governo globali che prevede

4 Decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013, convertito nella legge n. 119/2013 (da qui in avanti l. 119 del 2013)

5 *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere* adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015

6 Art. 5 l. 119/2013, adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015

[http://www.pariopportunita.gov.it/images/piano\\_contro\\_violenzasessualeedigenere\\_2015.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/images/piano_contro_violenzasessualeedigenere_2015.pdf)

7 <http://www.direcontrolaviolenza.it/piano-straordinario-contro-la-violenza-sessuale-e-di-genere-persa-unoccasione-storica/>; <http://www.zeroviolenza.it/temi/violenzadonne/item/70921-violenza-di-genere-arriva-il-piano-d%E2%80%99azione-la-rabbia-delle-associazioni-%C3%A8-inutile>; <http://www.internazionale.it/opinione/lea-melandri/2015/06/12/piano-violenza-sessuale>

8 <http://www.spaziosociale.it/public/allegati/CSAA0089.pdf>

9 D.i.Re - *Work in progress: Governance Piano azione*, settembre 2017: Documento che descrive puntualmente come l'Associazione D.i.Re individua in una governance multilivello, che veda in ogni ambito la presenza attiva delle ONG di donne e della società civile quali interlocutori primari per definire politiche, programmi e azioni da sviluppare per prevenire e contrastare la violenza contro le donne

10 <file:///Intesa-CU-Requisiti-minimi-centri-antiviolenza-e-case-rifugio-GU-40-180215.pdf>

l'articolo 7 (Relazione Illustrativa, punti 66 e 69). Pertanto, le azioni previste nel secondo Piano sono state valutate come generiche e prive di concretezza e inserite nella logica politica governativa e legislativa improntata a interventi nella fase di emergenza, con accento quasi esclusivo sulla protezione.

È solo quando si struttura il Piano strategico 2017-2020<sup>11</sup> (il c.d. terzo Piano) che si tenta una programmazione che possa prevedere modifiche strutturali e di lunga durata mirando a quel cambiamento culturale sulla violenza contro le donne necessario in Italia. Purtroppo, però – questione cruciale e preoccupante – non sono ancora stati previsti e stanziati fondi per la realizzazione dello stesso.

Il terzo Piano si muove intorno alle 4 P della Conv. Ist., utilizzando un approccio che mette al centro il percorso della donna, ma nella declinazione delle azioni non indica mai gli impegni in termini di risorse umane ed economiche per i soggetti pubblici coinvolti e attuatori delle misure individuate quali prioritarie (Ministeri o Regioni). Prevede per la prima volta un meccanismo di monitoraggio e valutazione. Non fa adeguatamente riferimento ai servizi specializzati gestiti dalle associazioni di donne nella declinazione delle misure adottate, individuandoli come semplicemente complementari agli interventi statali e destinati ad intervenire in emergenza, senza un ruolo chiave per le azioni di prevenzione e nella formazione di chi opera nei servizi generali.

Inoltre, il terzo Piano scinde il livello di programmazione generale dagli aspetti tecnici e dal lavoro di rete a livello locale, escludendo di fatto le ONG dagli ambiti decisionali e di programmazione regionali o nazionali, nonostante le Reti antiviolenza locali siano oggi presenti sull'intero territorio nazionale e promuovano l'approccio di genere, la formazione, la raccolta dati, la protezione e l'accompagnamento nei percorsi di uscita dalla violenza della donna e dei suoi figli/e.

In particolare, rispetto ai 3 livelli di *governance* (nazionale, regionale, locale) è da notare che al contrario di quanto professato dal Piano nel suo preambolo sui principi di collaborazione e sussidiarietà costituzionalmente garantiti e sull'integrazione tra settore pubblico e privato, la regia degli interventi, sia a livello centrale che regionale, resta tutta istituzionale. L'esclusione di fatto dei Centri Antiviolenza dai luoghi decisionali e di valutazione per le politiche e le misure poste in essere, comporta il rischio concreto di esclusione e/o marginalizzazione delle ONG di donne che gestiscono servizi specializzati (Centri anti-violenza e case rifugio) che lavorano sull'importanza dell'autonomia delle scelte e dell'autodeterminazione delle donne.

La stessa mappatura delle diverse realtà e dei servizi di supporto specializzato femminile per le donne vittime di violenza riferibile al numero di pubblica utilità 1522 e rinvenibile sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, (di qui in avanti DPO), è del tutto generica e non rispondente ai criteri previsti dalla Conv. Ist. (vedasi approfondimento nel commento agli artt. 22-23).

Rispetto a quanto previsto dall'art. 8, si deve sottolineare che carenze e fragilità delle azioni previste in questi anni dai diversi strumenti (Piano 2015-2017 e nuovo Piano 2017-2020) possono essere ricondotte all'esiguità delle risorse disponibili e alla carenza di chiari criteri per la distribuzione delle stesse, oltre che all'assenza di un monitoraggio sulla qualità e sul rispetto dei requisiti richiesti dalla Conv. Ist. da parte dai servizi finanziati.

La sopra descritta mancanza di criteri di individuazione dei servizi specialistici e la circostanza che la maggior parte delle risorse viene distribuita sul territorio attraverso gli Enti locali (Regioni) senza alcun criterio o vincolo predeterminato, porta ad una politica non trasparente fortemente disomogenea nell'allocazione delle risorse a livello regionale.

L'Associazione Nazionale D.i.Re "Donne in Rete contro la violenza" (qui di seguito riportata come

---

11 *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020* approvato nel mese di novembre 2017 dalla Conferenza Unificata

D.i.Re) ha realizzato due documenti<sup>12</sup> di valutazione sull'impatto delle risorse rese disponibili dal Piano di azione nazionale ed erogate alle Regioni dal DPO<sup>13</sup> *per potenziare e migliorare il sostegno alle donne vittime di violenza e ai/alle loro figli/e, uniformando la disponibilità dei servizi (in particolare Centri antiviolenza e case rifugio) presenti nel territorio nazionale e rafforzando la rete dei servizi territoriali.*

Da questi monitoraggi si evince che, mentre per le risorse utilizzate a livello nazionale vi è stata una certa trasparenza e coerenza con gli obiettivi dei Piani di azione, molte Regioni hanno utilizzato le risorse loro destinate (direttamente o delegando gli enti territoriali):

- non selezionando tra i tanti attori “improvvisatisi” sulla violenza di genere quelli che garantiscano servizi di supporto specialistici in conformità ai principi della Conv. Ist. all'utilizzo nella spesa di un chiaro approccio di genere, né monitorando gli stessi;
- non creando linee guida per le agenzie pubbliche che intervengono sulla violenza, né percorsi formativi obbligatori o standardizzati per il personale delle agenzie in questione;
- senza prevedere meccanismi e strumenti per la continuità dei servizi per le vittime e liquidando gli importi con grandi ritardi, con un aggravio di spesa per chi ha gestito gli interventi;
- in assenza di uno strumento di confronto partecipato per la programmazione della spesa.

Le risorse finanziarie dedicate a tali politiche non realizzano l'auspicato sostegno del lavoro delle ONG di donne già attive da anni per prevenire e contrastare la violenza contro le donne. Non si può pensare che la disponibilità di qualche migliaio di euro all'anno per ciascun “servizio”<sup>14</sup>, senza alcuna garanzia di continuità nel tempo, possa essere sufficiente a fare fronte ad una richiesta di aiuto che si sta moltiplicando negli anni, sia per l'elevato numero di donne che fruisce del sostegno dato da Centri e case, sia nell'ottica che sempre più donne o ragazze possano fruire di questo sostegno.

È evidente che l'armonizzazione delle normative regionali e l'attuazione dei Piani a livello locale non sono stati improntati a chiari principi derivati dalla Conv. Ist., che vorrebbero il coordinamento delle politiche per offrire un'efficace risposta olistica e globale, con al centro i diritti umani delle vittime. Il risultato è un'applicazione disomogenea e discriminatoria nel territorio nazionale, gravi incapacità di spesa e di selezione di soggetti a cui devolvere le risorse a livello regionale, oltre che in ultima istanza, nessuna garanzia di continuità delle misure e dei servizi per le donne.

Rispetto ai principi affermati dalla Conv. Ist. va detto anche che in Italia si è sviluppato dall'autunno 2015 un movimento non istituzionale ispirato al femminismo (nonunadimeno), che in un documento nazionale ha fatto sue le istanze della Conv. Ist. e le richieste formulate dai Centri antiviolenza italiani, riguardanti la necessità di adottare politiche di genere adeguate al raggiungimento delle pari opportunità al fine di eradicare la violenza contro le donne<sup>15</sup>. Il documento tocca tutti i temi “dolenti” nelle politiche italiane in favore delle donne (lavoro, differenziale salariale, maternità e salute riproduttiva, servizi di cura e per l'infanzia, educazione, prevenzione e stereotipi, ecc.) che non trovano nel Piano governativo adeguata attenzione e ricorda che la carenza di politiche efficaci per il superamento del gap tra uomini e donne ancora fortemente presente in Italia in tutti i livelli, non facilita la costruzione di percorsi di autonomia per le donne vittime di violenza.

Per quanto riguarda le ragazze e le donne con disabilità, nell'ordinamento giuridico italiano non esiste

12 <http://www.direcontrolaviolenza.it/?s=notazioni+ragionate>

13 Ripartizione delle risorse relative al «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» 2013-2014 di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 93 del 2013 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 luglio 2014

14 Deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G della Corte dei Conti, la quale analizza la disponibilità e l'utilizzo dei fondi, esprimendo la considerazione che, mediamente, sono stati assegnati ad ogni Centro € 5.862,28, e ad ogni Casa € 6.720,18 e indicando come migliorare un sistema non funzionale al rafforzamento del supporto alle donne vittime di violenza

15 *Abbiamo un piano: piano femminista contro la violenza maschile sulle donne e la violenza di genere* – 25 novembre 2017

## RAPPORTO STATO-REGIONI. L'esempio della Lombardia

Come sopra esposto, il finanziamento inviato dallo Stato alle Regioni non è delineato in modo chiaro e non è vincolato a parametri precisi, ciò comporta di fatto la devoluzione alle Regioni di scelte politiche inerenti alla tipologia di intervento sulla violenza di genere e domestica.

L'esempio della Regione Lombardia è emblematico. La Regione Lombardia, nel suo intervento sulla violenza contro le donne, ha scelto di privilegiare l'ente pubblico, imponendo reti territoriali interistituzionali attraverso le quali riconosce principalmente rimborsi alle attività professionistiche in ambito psicologico, medico, psichiatrico, legale, ecc., esautorando di fatto il ruolo delle organizzazioni non governative, utilizzate come un mero servizio sul territorio cui imporre una gestione stereotipata e non rispettosa della "metodologia dell'accoglienza", anche se quest'ultima è stata individuata come elemento distintivo dei Centri antiviolenza nell'intesa Stato-Regioni (27/11/2014).

Si è così arrivati all'imposizione, ad esempio, di una raccolta dati secondo principi medico ospedalieri (codice fiscale e anamnesi), che fanno parte della scheda di cui si richiede obbligatoriamente la compilazione completa. In questo modo viene meno il rispetto dell'anonimato e della segretezza, elementi base del lavoro dei Centri antiviolenza e del rispetto del racconto che le donne portano in questi ambiti e non in quelli pubblici.

Altra imposizione è quella di un'organizzazione del lavoro del Centro antiviolenza attraverso il finanziamento delle sole figure professionali riconosciute da Regione Lombardia. In tal modo, la figura della consulente di accoglienza, elemento essenziale e qualificante della metodologia di lavoro, non viene neppure considerata, se non indirettamente attraverso una laurea nelle discipline classiche professionali di cui sopra.

I finanziamenti sono riconosciuti attraverso enti amministrativi politico-istituzionali con i quali è obbligatorio avere sottoscritto dei protocolli e verso i quali, in caso di disaccordi legati a questioni prettamente politico-elettorali, un Centro potrebbe essere escluso con grave danno per le donne.

Da ultimo, sempre prendendo ad esempio le politiche di Regione Lombardia, la libera interpretazione degli elementi indicati nella conferenza Stato Regioni, per riconoscere e rendere qualificante l'attività del Centro antiviolenza, fa sì che questa Regione cerchi di imporre un lavoro da pronto soccorso, 24h, pagato euro 26,00 a giornata [!] per la reperibilità anche notturna di una operatrice del Centro. Tale parametro ha tre conseguenze: nega la modalità di lavoro a due che normalmente i Centri antiviolenza utilizzano, come elemento importante di riconoscimento della forza della relazione tra donne; chiede, fuori dalle regole e principi del diritto del lavoro, la disponibilità di una persona con tempi e modalità di reperimento fuori dal comune; espone a rischio la consulente di accoglienza che dovrebbe muoversi, da sola, in orari notturni per recarsi dove vi sono emergenze.

una normativa specifica a loro tutela. Si applica pertanto la normativa sulle pari opportunità e parità di trattamento di genere tra uomo e donna e la normativa specifica per la condizione di disabilità. Ciò significa che nessuna norma, politica, misura od azione a favore dell'uguaglianza di genere include specifici riferimenti alle ragazze ed alle donne con disabilità mentre nessuna prospettiva di genere viene adottata nello sviluppo e nell'applicazione di norme, azioni e programmi relativi alla condizione di disabilità.

Con specifico riferimento alla violenza, non ci sono indicazioni specifiche alle donne con disabilità nella L. 66/1996 "Norme contro la violenza sessuale", ma solo un generico aggravamento della pena per le violenze compiute a danno delle persone con disabilità a prescindere dal genere. Emerge la totale assenza di riferimenti alle donne con disabilità nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" DPCM 7 luglio 2015.

Nel Piano strategico 2017-2020 si trova finalmente una lodevole attenzione specifica alla situazione delle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo, mentre per le donne con disabilità si rimanda ad una generica citazione delle *"Persistenti fenomenologie che devono indurre a riflessioni ed interventi specifici, come ad esempio l'esposizione alla violenza di gruppi vulnerabili (giovani donne, donne disabili) [..]"* non sufficienti a produrre azioni a tutela di queste donne.

Anche se nei Rapporti sull'attività del numero 1522 sono riportati alcuni dati relativi alla condizione di disabilità delle vittime di violenza questi vengono citati quali dati di un fenomeno che non trova mai spazio

adeguato nei Report di analisi e monitoraggio. Invece il fenomeno è esteso e poco sanzionato e scarsamente ottiene la rilevanza dovuta<sup>16</sup>.

La stessa Relazione finale della “*Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*”<sup>17</sup> rileva poca attenzione alla situazione delle ragazze e donne con disabilità dovuta alla impossibilità di esplorare il fenomeno in relazione a questo gruppo di donne ammettendo questa criticità ed inserendo un punto<sup>18</sup> che così recita:

*In considerazione dei rilievi emersi nell’esame della tematica della violenza subita dalle donne con disabilità, alla quale è dedicata una parte del paragrafo 2.2 del capitolo 2, la Commissione ritiene fondamentale che nelle rilevazioni statistiche riguardanti il fenomeno della violenza di genere venga specificamente evidenziato e raccolto il dato relativo a tale forma di violenza, per la prevenzione della quale devono essere anche previste misure apposite nei piani predisposti per il contrasto alla violenza di genere.*

### **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

17. Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione allo Stato-membro affinché assicurati, attraverso strutture e meccanismi di coordinamento e monitoraggio effettivi, l’applicazione efficace e coerente della Convenzione da parte di tutte le autorità regionali e locali, così che sia raggiunta una uniformità di risultati nell’attuazione della Convenzione su tutto il territorio dello Stato-membro.

19. Il Comitato raccomanda che lo Stato-membro:

- (a) Assicurati che il gender mainstreaming sia applicato in maniera coerente nella formulazione e nell’attuazione di tutte le leggi, regolamenti e nei programmi di tutti i Ministeri e di tutte le strutture governative locali;
- (b) Assicurati risorse sufficienti e sostenibili dal bilancio statale per il lavoro del Dipartimento per le Pari Opportunità, specificamente finalizzate al raggiungimento dell’uguaglianza di genere;
- (c) Stabilisca consultazioni trasparenti e regolari, attraverso collegamenti formali ed informali con le ONG, in particolare con le associazioni femminili e le attiviste a difesa dei diritti delle donne, al fine di promuovere un dialogo costruttivo e partecipato nel raggiungimento dell’uguaglianza di genere.

### **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

12. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte aumenti la consapevolezza delle donne in merito ai loro diritti e garantisca che le informazioni su tali diritti venga fornita a tutte le donne in particolare alle donne che appartengono a gruppi vulnerabili quali le donne con disabilità.

14. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte istituisca un meccanismo efficace, volto ad assicurare l’accountability e l’attuazione trasparente, coerente ed uniforme della Convenzione su tutto il territorio nazionale.

22. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte:

- (a) Accresca le risorse per il Dipartimento Pari Opportunità per assicurare che sia mantenuto un focus chiaro sui diritti delle donne, e consideri la re-introduzione di un Ministero per le Pari Opportunità, quale meccanismo di alto livello capace di iniziare, coordinare ed attuare le politiche in materia di uguaglianza di genere;
- (b) Acceleri l’adozione e l’effettiva attuazione di una politica nazionale in materia di genere, ed assicurati che il gender mainstreaming sia applicato in modo uniforme in fase di formulazione ed attuazione di tutte le leggi, le normative ed i programmi di tutti i Ministeri e le strutture governative decentrate;
- (c) Rafforzi il coordinamento tra le varie componenti del machinery nazionale definendo chiaramente i rispettivi mandati e responsabilità in relazione ai diritti delle donne, e conduca regolarmente monitoraggi e valutazioni di detto coordinamento; assicurati che il machinery nazionale sia rappresentato a livello regionale e locale;

16 <http://www.pariopportunita.gov.it/media/3287/relazione-secondo-semestre-1522.pdf> pagine 25 e 26

17 <https://www.senato.it/4731>

18 10.6 La violenza sulle donne con disabilità, pag. 178

28. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

(a) Acceleri l'adozione di una legge omnibus per prevenire, combattere e punire tutte le forme di violenza contro le donne, così come di un nuovo Piano d'Azione Nazionale contro la violenza di genere; ed assicuri che siano allocate risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate alla relativa attuazione sistematica ed efficace, il monitoraggio e la valutazione;

(c) Incoraggi le donne a riferire/denunciare incidenti di violenza domestica e sessuale ai meccanismi delle forze dell'ordine, attraverso la de-stigmatizzazione delle vittime, la sensibilizzazione della polizia e della magistratura e l'informazione circa la natura penale di detti atti; e assicuri che le donne abbiano accesso effettivo alle Corti civili per ottenere ordini di restrizione/allontanamento contro i partner abusanti;

(f) Rafforzi la protezione e l'assistenza data alle donne vittime di violenza, compreso il rafforzamento della capacità dei rifugi ed assicurando che essi soddisfino i bisogni delle vittime e coprano l'intero territorio dello Stato-parte, allocando risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate ed accrescendo la cooperazione dello Stato con le organizzazioni non governative che offrono rifugio e riabilitazione alle vittime;

44.(a) Conduca una valutazione sistematica dell'impatto di dette Leggi e politiche sulla vita delle donne e delle loro famiglie;

(c) Monitori da vicino il programma nazionale di sicurezza sociale ed assicuri che esso sia attuato in maniera gender-sensitive;

47. Il Comitato accoglie con favore l'adozione del Piano Nazionale sulla Disabilità ed il Decreto Legislativo n. 66/2017 che promuove l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e la costituzione di un Centro informativo sulle persone con disabilità. Il Comitato comunque è preoccupato per:

(a) La discriminazione incontrata dalle ragazze e donne con disabilità nell'accesso ai sistemi educativi, all'impiego, alle cure sanitarie e la loro esclusione dalla vita pubblica e sociale e nei processi decisionali;

(b) Il basso e poco promosso sistema di quote per l'inclusione e l'accesso delle persone con disabilità nel mercato del lavoro;

(c) Gli effetti di genere delle attuali politiche per cui le donne sono "forzate" a rimanere in casa quali caregivers dei loro familiari con disabilità invece che avere accesso nel mercato del lavoro;

(d) Il fatto che le donne con disabilità vivano una situazione di dipendenza economica che le espone in una situazione a rischio di violenza;

48. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

(a) Adotti misure specifiche per promuovano l'accesso delle donne con disabilità nei sistemi inclusive di educazione, nel mercato del lavoro libero, alle cure sanitarie che includano il rispetto dei loro diritti sessuali e di salute riproduttiva, nei processi decisionali e nella vita pubblica e sociale;

(b) Aumenti e applichi efficacemente le quote nelle imprese pubbliche e private al fine di promuovere l'inclusione delle persone con disabilità, in particolare le donne con disabilità nel mercato libero del lavoro;

(c) Aumentare i supporti economici per mettere in grado le donne con disabilità di vivere indipendenti sul territorio Nazionale ed avere pari accesso ai servizi compresi quelli per l'assistenza personale;

(d) Costruire e diffondere campagne di consapevolezza e fornire percorsi di formazione per funzionari statali sui diritti e le necessità specifiche delle donne e delle ragazze con disabilità.

## **2016 Raccomandazioni Comitato Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (in inglese CRDP)**

14. Il Comitato raccomanda che la prospettiva di genere sia integrata nelle politiche per la disabilità e che la condizione di disabilità sia integrata nelle politiche di genere, entrambe in stretta consultazione con le donne e le ragazze con disabilità e con le loro organizzazioni rappresentative. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte tenga in considerazione l'articolo 6 della Convenzione ed il Commento Generale del Comitato no. 3 nell'attuazione dell'Obiettivo per lo Sviluppo Sostenibile n. 5, nei punti 5.1, 5.2 e 5.5.

## 2012 *Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne*

78. *Le donne con disabilità sono state a lungo viste come destinatarie passive di assistenza. Lo Stato, la società e persino i familiari percepiscono le donne con disabilità nel migliore dei casi come soggetti invisibili, nel peggiore dei casi un peso. Le ragazze e le donne con disabilità tendono spesso ad essere educate verso modelli stereotipati che le relega in ruoli di dipendenza e di necessità di cure. Addirittura, la loro educazione viene considerata se non difficile e non necessaria. Questa percezione le conduce a livelli molto bassi nei sistemi educative e di conseguenza se inserite nel mondo del lavoro in funzioni subordinate.*

85. [...] *L'indagine ISTAT 2006 sulla Violenza contro le donne dentro e fuori dalla famiglia è la più recente fonte statistica sul fenomeno. La sua limitatezza deriva dal fatto che non riflette appieno il fenomeno perché non rileva accuratamente la prevalenza della violenza contro le donne e non include dati sulle donne con disabilità.*

87. *Il quadro istituzionale relativo ai diritti delle donne comprende un numero di enti e istituzioni governative, sia nella capitale che a livello regionale, con mandati e funzioni simili. Il coordinamento fra questi enti pone sfide, incluso in termini di risorse umane e finanziarie, duplicazione e competizione.*

88. *Il mancato disborso di tali fondi alle associazioni per attività nel campo dei diritti delle donne sta portando alla chiusura di tali associazioni. I fattori che contribuiscono alla incapacità del Governo centrale di intervenire in tali casi includono la decentralizzazione del quadro istituzionale come previsto dalla Costituzione, le sfide derivanti dalla mancanza di volontà politica a livello locale e le procedure che possono ostacolare la capacità di gestione e di spesa dei fondi ricevuti. Tutto ciò allora incide sulla responsabilità del Governo centrale di soddisfare, con la dovuta diligenza, gli obblighi internazionali e nazionali di affrontare con efficacia la violenza contro le donne.*

90. *Secondo D.i.Re, le sfide davanti ai centri anti-violenza includono: standard inadeguati o non comunemente accettati sui ruoli specializzati degli operatori dei servizi; la gestione e la responsabilità delle organizzazioni; il ruolo effettivo dei centri nella prevenzione e contrasto alla violenza; l'assenza e/o inconsistenza nell'ottenere i finanziamenti dal Governo per creare nuovi rifugi anti-violenza e mantenere quelli esistenti; e il fatto che i servizi di sostegno stanno raggiungendo solo un numero limitato di donne vittime di violenza.*

94. *Il Governo dovrebbe:*

(a) *Creare un'apposita struttura governativa unica che si occupi esclusivamente del problema di una uguaglianza di genere sostanziale in generale e della violenza contro le donne in particolare, per evitare duplicazione e mancanza di coordinamento;*

(b) *Accelerare la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani con una sezione dedicata ai diritti delle donne;*

(c) *Adottare una legge specifica per la violenza contro le donne per risolvere l'attuale frammentazione che avviene in pratica a causa dell'interpretazione e implementazione dei codici civili, penali e procedurali.*

## Raccomandazioni

- È urgente intervenire per migliorare il coordinamento e la coerenza tra interventi nazionali e regionali, coinvolgendo le associazioni di donne che offrono servizi specialistici, con allocazione di risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate e stabili nel tempo per un'attuazione sistematica ed efficace delle azioni, il monitoraggio e la valutazione del loro impatto.
- È prioritario garantire la trasparenza delle informazioni e verificare gli standard dei servizi, favorendo quelli gestiti da ONG e associazioni di vario tipo di donne con pluriennale esperienza e competenza, evitando la distribuzione "a pioggia" delle risorse disponibili a soggetti non in linea con i principi della Conv. Ist.

### La situazione italiana e criticità

In Italia non esistono organismi governativi ufficiali a cui sono assegnati i compiti specifici di coordinamento, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e delle misure per prevenire e contrastare ogni forma di violenza oggetto della Convenzione.

Il Piano 2015-2017<sup>19</sup> non prevedeva tali organismi e non ha previsto alcuna attività di monitoraggio o valutazione scientifica delle politiche e delle misure adottate al fine di prevenire e contrastare ogni forma di violenza contro le donne. Non c'è stata neppure alcuna valutazione di impatto delle misure, come evidenziato nel preambolo del Piano 2017-2020.

È mancata inoltre la raccolta di dati amministrativi. In Italia ci sono alcune esperienze di osservatori regionali (ad es. Emilia Romagna<sup>20</sup>, Toscana<sup>21</sup>, Molise<sup>22</sup>, Alto Adige, ecc.) che operano in completa autonomia e utilizzando indicatori diversi per le rilevazioni. Osservatori che nascono dall'attuazione delle leggi regionali e non rispondono ad alcuna istanza di coordinamento nazionale.

L'Osservatorio nazionale, avviato sulla base del Piano 2015-2017 e coordinato dal DPO, ha sinora risposto unicamente ad un'esigenza di confronto tra Ministeri e ONG. A seguito della grande mobilitazione dei Centri antiviolenza e delle associazioni di donne, il DPO ha siglato un protocollo d'intesa con l'ISTAT in data 25 novembre 2016<sup>23</sup>, di durata biennale, con l'obiettivo di sviluppare e attuare un sistema informativo definito "Banca dati sulla violenza di genere" volto a fornire informazioni statistiche validate e continuative agli organi di Governo e a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel contrasto alla violenza di genere. Si raccomanda che l'auspicato organismo di coordinamento obblighi anche alla raccolta di dati sulla violenza di genere disaggregati sulla base di disabilità.

### Raccomandazioni

È necessario costituire un organismo permanente e indipendente a cui assegnare i compiti specifici di coordinamento, attuazione, monitoraggio e valutazione scientifica delle politiche e delle misure per prevenire e contrastare ogni forma di violenza oggetto della Convenzione.

19 <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/Piano-violenza-2015-2017.pdf>

20 <http://parita.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/osservatorio-regionale-contro-la-violenza-sulle-donne>

21 [http://www.regione.toscana.it/-/nono-rapporto-sulla-violenza-di-genere-in-toscana-anno-2017?redirect=http%3A%2F%2Fwww.regione.toscana.it%2Fosservatoriosocialeregionale%3Bjsessionid%3D16D64397A866AD9428B4D232440762F1.web-rt-as01-p2%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_c8Z8dsp5bGrB%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3D\\_118\\_INSTANCE\\_3dGXcweuxwFq\\_\\_column-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.regione.toscana.it/-/nono-rapporto-sulla-violenza-di-genere-in-toscana-anno-2017?redirect=http%3A%2F%2Fwww.regione.toscana.it%2Fosservatoriosocialeregionale%3Bjsessionid%3D16D64397A866AD9428B4D232440762F1.web-rt-as01-p2%3Fp_id%3D101_INSTANCE_c8Z8dsp5bGrB%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_3dGXcweuxwFq__column-1%26p_p_col_count%3D1)

22 <https://www.informamolise.com/campobasso/osservatorio-sulla-violenza-genere-nella-regione-molise-punto-della-situazione/>

23 <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/protocollo-intesa-con-istat.pdf>

## Articolo 11 - Raccolta dei dati e ricerca

### La situazione italiana e criticità

In Italia non esiste un sistema di raccolta dati disaggregati e coordinato, le indagini svolte dallo Stato sulla violenza alle donne sono state due ricerche epidemiologiche sul fenomeno, una nel 2006 e l'ultima nel 2014<sup>24</sup>.

Non esiste un sistema di rilevazione nazionale delle donne che si rivolgono, a causa di situazioni di violenza, ai servizi sanitari (medicina di base, consultori, pronto soccorso, strutture ospedaliere, medicina specialistica, DSM, SERT ecc.) e sociali (servizi sociali pubblici e privati) ed anche quando è previsto un osservatorio sulla violenza alle donne da leggi regionali o protocolli, salvo rare eccezioni, il dato non considera il sesso e la relazione tra autore e vittima<sup>25</sup>. Altri dati essenziali andrebbero rilevati: il numero e la tipologia delle vittime coinvolte nella violenza (ad esempio i figli/e della vittima o familiari), il numero di autori (concorso di persone nel reato), la pluralità di reati realizzati nella dinamica del fatto violento (concorso di reati e reato complesso) nonché il tipo di violenza esercitata (economica, psicologica), se sottoposte a MGF, l'eventuale condizione di disabilità della vittima di violenza e la sua relazione con l'autore o gli autori della violenza, e le forme di violenza specifiche nei confronti delle donne con disabilità, come la sterilizzazione forzata, che pare ancora usata in Italia come strumento di "protezione", spesso richiesta dai familiari, benché non esistano altri dati, anche per la reticenza di chi la pratica e il camuffamento dell'intervento con altre giustificazioni mediche (endoscopie, biopsie, ecc.).

È in complesso necessario garantire la rilevazione integrata presso i sistemi informativi dei servizi sociali<sup>26</sup>.

In ogni caso, non c'è un sistema omogeneo su tutto il territorio italiano in ordine ai dati che vengono acquisiti.

Anche le fonti delle Forze dell'Ordine e giudiziarie, penali e civili, sono incomplete. Tra i dati giudiziari non vengono considerati gli ordini di protezione adottati dal/la giudice civile e i provvedimenti di tipo amministrativo (come l'ammonizione del questore); così come bisognerebbe indagare su esiti dei processi, pene erogate, risarcimenti riconosciuti, misure di sicurezza adottate ecc. e individuare una fascia di reati che - per frequenza - risultano maggiormente espressivi della violenza di genere contro le donne. Importante anche il numero di archiviazioni di reati legati alla violenza.

Va premesso che nella legislazione italiana non sono previsti reati specificamente espressivi della violenza di genere contro le donne: per es. il delitto di maltrattamenti non prevede un rilevamento distinto per tipo di violenza fisica/psicologica/economica, comprende anche violenze non di genere e violenze che si realizzano in ambiti lavorativo, sportivo scolastico; così come lo *stalking* comprende p.e. atti persecutori di ambito condominiale e le molestie sessuali nei luoghi di lavoro non sono contemplate. Da questo consegue che per individuare i casi riconducibili alla violenza contro le donne non è possibile fare solo riferimento al tipo di reato.

Nella banca dati delle Forze di polizia SDI (Sistema Di Indagine) non è prevista un'informazione fondamentale e cioè la relazione autore-vittima, mentre nel SICP (Sistema Informativo della Cognizione Penale) non è obbligatoria, anche se prevista, la rilevazione del sesso del reo e della vittima. Ancora più problematica

24 [www.istat.it/it/archivio/161716](http://www.istat.it/it/archivio/161716)

25 Vedi Dati Osservatorio Toscana. Rilevazione parziale dati dei Pronto soccorso, in parte non si rileva neppure il sesso di chi ha subito violenza. Diverso il caso del Tavolo Interistituzionale contro la violenza alle donne di Reggio Emilia dove è richiesto ai componenti il Tavolo di fornire i dati distinti per genere, nazionalità, età, rapporto vittima/autore, presenza di figli

26 Il Sistema informativo sui servizi sociali, il cosiddetto Casellario dell'assistenza, parte del Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SISS)

l'individuazione dell'ambito in cui si è consumato il reato e il rapporto vittima autore, come ad esempio per le lesioni e le percosse.

Le indagini epistemologiche dell'ISTAT, non hanno rilevato il femminicidio. I dati diffusi sul femminicidio dal Ministero degli Interni si riferiscono a tutte le donne uccise, quindi non usano una definizione esaustiva di femminicidio che possa dare un contenuto sulla qualità dei dati. Anche la recente ricerca svolta dal Ministero della Giustizia<sup>27</sup> sulle sentenze emesse è parziale in quanto non analizza in modo approfondito le dinamiche che hanno scatenato l'uccisione. Tra l'altro non vengono considerati i femminicidi nei quali l'autore compie il suicidio in quanto in tal caso il processo non viene celebrato. Il dato sulle condanne non è accompagnato da alcuna rilevazione sulla recidiva degli autori (riferita a precedenti reati) e sull'entità della pena effettivamente scontata. Si confonde l'omicidio di donne, considerandolo *tout court* come femminicidio, oppure si parla di femminicidio solo per delitti che sono avvenuti all'interno della famiglia (p.e. Eures).

Il rapporto della Commissione sul femminicidio<sup>28</sup> rileva molti dati anche dettagliati sui reati legati alla violenza di genere nelle procure, tribunali e corti di appello. I reati sono stati aggregati e non analizzati per anno solare. Mancano i dati del Tribunale dei Minori. È necessario che una indagine di questo spessore venga ripetuta annualmente e non solo in occasione dell'istituzione di una commissione di indagine parlamentare. Per il femminicidio si dovrebbe partire da una definizione appropriata e condivisa, che analizzi anche le sentenze, le condanne e le dinamiche che hanno portato al delitto evidenziando le responsabilità istituzionali nei casi in cui la donna o il suo contesto abbiano dato segnali di rischio. Non c'è inoltre attenzione istituzionale sufficiente nello studio degli orfani di donne vittime di femminicidio<sup>29</sup>.

A livello non istituzionale l'unica rilevazione sulle donne vittime di violenza accolte dai Centri anti violenza è quella annuale condotta dall'associazione nazionale dei Centri anti violenza D.i.Re<sup>30</sup>, Donne in Rete contro la violenza, relativa alle donne accolte dalle 81 associazioni aderenti alla rete. Tali associazioni, che gestiscono i Centri anti violenza su tutto il territorio italiano, sono associazioni autonome che rispettano in assoluto l'anonimato delle donne, circostanza che non è di impedimento alla raccolta dei dati.

I tentativi fatti da alcune regioni, tra cui la Lombardia, di fare rientrare le operatrici dei Centri anti violenza tra le categorie professionali soggette all'obbligo di denuncia sui reati procedibili d'ufficio<sup>31</sup> sono stati contestati dai Centri che rifiutano, in quanto lesivo della privacy e della sicurezza delle donne, il metodo che condiziona l'erogazione dei fondi alla tracciabilità delle donne accolte.

Per quanto riguarda il dato relativo a Centri, case rifugio e posti letto, il DPO<sup>32</sup> dichiara che ci sono 296 Centri anti violenza e 258 case rifugio sul territorio italiano, ma nell'elenco pubblicato non vengono dichiarati i criteri secondo i quali sono stati rilevati i dati e non si conosce il numero dei posti letto disponibili (vedasi approfondimento nel commento agli artt. 22-23). Da fonti delle ONG<sup>33</sup> risulta invece che ci sono in tutto 160 Centri anti violenza di cui 79 hanno anche una o più case rifugio.

Non ci sono dati su provvedimenti introdotti con il Piano nazionale come la valutazione del rischio. Manca un'indagine istituzionale sui costi della violenza alle donne in Italia.

Non sono rilevati i dati sulla violenza economica; dal punto di vista giuridico non vi è uno specifico

---

27 Inchiesta con analisi statistica sul femminicidio in Italia, a cura di Fabio Bartolomeo Ministero della giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, 2017

28 Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, <https://www.senato.it/4731>

29 Orfani speciali: chi sono, dove sono, con chi sono: conseguenze psico-sociali su figlie e figli del femminicidio / Anna Costanza Baldry, Milano, Angeli, 2017

30 [www.direcontrolaviolenza.it](http://www.direcontrolaviolenza.it)

31 Manifestazione in Lombardia del 12/09/2017, <http://www.glistatigenerali.com/milano/centri-antiviolenza-e-il-diritto-delle-donne-allanonimato/>

32 Dipartimento Pari Opportunità, <http://www.pariopportunita.gov.it/faqs/aumenta-il-numero-dei-centri-antiviolenze-e-delle-case-rifugio/>

33 [www.comecitrovi.it](http://www.comecitrovi.it)

crimine, è previsto il reato di “Violazione degli obblighi di assistenza familiare” (art. 570 c.p.), ampliato nel 2018 anche al coniuge separato e/o divorziato (art.570-bis)), di cui però non sono disponibili dati. Nel rapporto di monitoraggio dei Centri della Regione Emilia Romagna risulta che il 41,5% delle donne che si rivolgono ai Centri subisce violenza economica (dati 2016, su 2.555 donne accolte)<sup>34</sup>. Questo dato conferma la necessità di rilevare la violenza economica oltre a quella psicologica.

La Conv. Ist. presta particolare attenzione all'importanza dei dati, riconosciuti come strumento essenziale per disegnare le politiche sociali contro la violenza di genere, comprese le MGF. I dati, tuttavia, devono essere di qualità e quindi occorrono rilevazioni periodiche e regolari in grado di raccogliere dati completi, disaggregati e standardizzati, che rappresentino adeguatamente il fenomeno e che siano letti secondo una lettura di genere.

Le fonti di carattere istituzionale attuali – in ambito sanitario, giuridico, sociale – non sono idonee a cogliere il fenomeno nella sua completezza, spesso non sono raccolti i dati in base al genere dell'autore della violenza né sono rilevate le ulteriori caratteristiche personali e individuali di tutti i soggetti coinvolti. Inoltre, rispetto alle fonti non istituzionali, la raccolta dati non è quasi mai sistematica e standardizzata. Esistono diversi gap informativi, tra cui insufficienza della modulistica per la raccolta dati attualmente in uso nell'ambito delle fonti amministrative, assenza di un sistema di rilevazione standardizzato, coordinato e condiviso fra tutte le organizzazioni, mancanza di certezza sulla continuità della rilevazione statistica, di formazione dei rilevatori dati; non esiste pertanto un sistema informativo integrato, né sono stati allocati strumenti e risorse indispensabili per passare dall'attuale situazione di «accumulo di dati» derivanti da più fonti, ad uno strumento conoscitivo contestualizzato.

In tale direzione andava il Piano 2015-2017 che ha previsto un progetto per la realizzazione di un sistema integrato di raccolta ed elaborazione dei dati, con avvio operativo da parte dell'ISTAT a inizio settembre 2018. La mappatura sul territorio dei Centri antiviolenza è affidata al CNR e la raccolta dei dati vede protagoniste le Regioni con un ruolo di coordinamento.

Occorre tuttavia sottolineare che non è stata esplicitata la modalità di raccolta e mancano le linee attuative. Le Regioni non hanno al momento capacità di raccolta dati nel rispetto dell'anonimato (si veda esempio Regione Lombardia nel commento all'art. 9) e non si sa come siano integrati gli Osservatori regionali con quello nazionale. Occorre che vengano uniformati i criteri temporali di rilevazione dei dati e possibilmente anche l'ambito territoriale.

È essenziale per un migliore sviluppo della prevenzione, trovare una modalità – in generale e nel rispetto dell'anonimato della donna – per tracciare il percorso della vittima quando cerca di uscire dalla violenza rivolgendosi alle istituzioni. Non esiste un sistema standardizzato a tale scopo (p.e. quante denunce/querelle già presentate da donna, reati e tempi, risposte delle forze dell'ordine<sup>35</sup>, misure coercitive disposte dalla polizia giudiziaria, gli interventi in casa, l'invio ai servizi di accoglienza locali, la valutazione del rischio effettuata e quali strategie di protezione messe in atto); ciò consentirebbe di tracciare il percorso di uscita dalla violenza e quindi evidenziare le “falle” delle istituzioni. Non esiste, infine, una raccolta dati sistematica degli ammonimenti del Questore<sup>36</sup> in riferimento alle richieste e all'adozione del provvedimento, alla violazione e alle sue conseguenze.

34 I dati dei Centri antiviolenza del Coordinamento regionale Regione Emilia Romagna. Rapporto di Monitoraggio, 1° gennaio -31 dicembre 2016, Bologna, 2017

35 Vedi sistema EVA, cruscotto operativo delle forze dell'ordine introdotto a regime nel 2017 per costruire una memoria di tutti gli interventi delle volanti anche senza che vi fosse denuncia/querela

36 La banca dati Sciascia sugli ammonimenti è lasciata a una iniziativa dell'Università ma non è assunta come modello istituzionale

## **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

27. Il Comitato sollecita lo Stato-membro a:

*(d) Migliorare il sistema per un'appropriata raccolta dei dati relativi ad ogni forma di violenza nei confronti delle donne, compresi dati relativi alla violenza domestica, alle misure di protezione, alle azioni penali ed alle sentenze di condanna, e condurre indagini appropriate al fine di valutare la prevalenza della violenza subita dalle donne appartenenti a categorie svantaggiate, quali le donne Rom e Sinte, le migranti, le anziane e le disabili.*

## **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

28. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

*(g) Raccolga dati statistici sulla violenza domestica e sessuale, disaggregati per sesso, età, nazionalità e relazione tra la vittima e l'autore del reato.*

## **2012 Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne**

85. La Special Rapporteur nota dei limiti negli sforzi delle istituzioni del Governo e delle organizzazioni della società civile nella raccolta disaggregata di dati e statistiche sulla violenza contro le donne, inclusi i femminicidi.

97. Infine il Governo dovrebbe:

*(a) Rafforzare la capacità dell'ISTAT, incluso attraverso la messa a disposizione di fondi consistenti per creare un sistema per la raccolta e analisi regolare e standardizzata dei dati, disaggregati in base alle principali caratteristiche in modo da comprendere la grandezza, le tendenze e le forme di violenza contro le donne;*

*(b) Garantire che nel raccogliere tale informazione l'ISTAT collabori regolarmente con le istituzioni ed organizzazioni che già lavorano sulla raccolta dati sulla violenza contro le donne - comprese la polizia, i tribunali e la società civile. L'obiettivo finale dovrebbe essere l'armonizzazione di linee guida per la raccolta dati e l'uso efficace di tale informazione da parte dello Stato e degli attori non statali.*

## **Raccomandazioni**

- È urgente creare un sistema integrato di rilevazione dei dati, anche giudiziari, che superando la frammentarietà e la parzialità delle informazioni, generi flussi strutturati d'informazioni fruibili a livello nazionale e locale per le finalità proprie di tutti gli attori istituzionali, politici e sociali, anche disaggregati per le diverse condizioni, in particolare per presenza di disabilità.
- È prioritario mettere a regime con adeguati finanziamenti l'indagine sulla violenza contro le donne con periodicità quadriennale da parte dell'Istat, con attenzione anche al fenomeno sul terreno della cultura della violenza, degli stereotipi e dell'immagine della violenza tra la popolazione e tra gli operatori/trici. Prioritario anche uno studio puntuale del fenomeno del femminicidio e delle problematiche degli orfani di femminicidio.
- È necessario integrare nel sistema i dati raccolti dai servizi di supporto specialistici (Centri antiviolenza e case rifugio), incluso quello per le MGF, partendo da una mappatura pubblica e controllata degli stessi con criteri precisi e trasparenti e tenendo conto che le informazioni raccolte dagli stessi sulle donne accolte devono essere assolutamente riservate a garanzia dell'anonimato delle donne, caratteristica della metodologia adottata da questi servizi.

### *Articolo 12 - Obblighi generali*

#### **La situazione italiana e criticità**

La società italiana è caratterizzata ancora da un forte sessismo, nonostante le ripetute raccomandazioni della Cedaw. Gli stereotipi e pregiudizi di genere, i ruoli tradizionali e stereotipati assegnati a uomo e donna sono riprodotti sin dai primi testi educativi e scolastici e si riflettono nei messaggi verbali e nelle immagini di tutti i tipi di media, oltre ad essere entrati fortemente nel linguaggio comune. Non c'è stato alcun programma nazionale generale e coordinato mirante a contrastare la diffusa accettazione di ruoli di genere stereotipati ed anche la previsione di intervento attraverso il Piano 2015-2017 non ha prodotto risultato significativo.

In Italia c'è un grave problema di sessismo e non sembrano esserci segnali di cambiamento. Il livello di assuefazione è evidentemente altissimo. La pervasività del sessismo e dei pregiudizi di genere deve essere tenuta ben presente, in questi anni non è stata scalfita e non bastano norme prescrittive per modificare un pregiudizio così radicato. Il sessismo non risparmia le donne con disabilità, anzi le rende doppiamente vittime: se la donna è spesso vista come un "oggetto", il fatto di essere disabile la rende un oggetto difettoso di nessun valore<sup>37</sup>.

#### **Raccomandazioni**

- Si raccomandano urgenti misure di prevenzione contro il sessismo e la misoginia in generale, e contro la violenza on line; si raccomanda l'introduzione di efficaci meccanismi di monitoraggio e di intervento sanzionatorio su comportamenti mediatici e comunicativi di ogni tipo che esprimano sessismo e visione stereotipata dei ruoli tra uomo e donna.

---

<sup>37</sup> "Noi donne disabili, invisibili due volte: siamo considerate oggetti e anche difettosi", di Massimiliano Salvo, L'Espresso, 13 ottobre 2017

## Il sessismo nella politica italiana e le accuse ad Asia Argento, l'accoglienza del #metoo in Italia

Dai tempi dell'ascesa di Berlusconi, la donna è stata rappresentata anzitutto come oggetto di fantasie/desideri sessuali da compiere<sup>38</sup> o da relegare al tipico ruolo di moglie mantenuta<sup>39</sup>; rappresentazione divulgata e rafforzata dai media. Nulla è cambiato con l'ingresso di nuovi protagonisti/e politici, anzi, il sessismo e la visione stereotipata delle donne sono stati sdoganati al punto di diventare normale strumento della dialettica politica. L'insulto e le offese sessiste e/o a sfondo sessuale hanno raggiunto nuove vette: Massimo De Rose (M5S): *"Le donne del PD sono arrivate qui soltanto perché sono capaci di fare pompini"* (2013); Angelo Garbini di Sel, per *"difendere"* l'ex ministro Kyenge alla quale Dolores Valandro (Lega), aveva augurato di essere stuprata, dichiarò *"Sarebbe da mollare in un recinto con una ventina di negri"*<sup>40</sup>.

Gli attacchi sono trasversali e riguardano donne di ogni schieramento. La Ministra Maria Elena Boschi è stata oggetto di campagne di gossip di ogni tipo, fotografata ed analizzata per il suo aspetto e per le scelte di abbigliamento, fino al "cosciometro"<sup>41</sup>. In una vignetta pubblicata dal Fatto Quotidiano del 16 dicembre l'ex ministra "Maria Etruria" è ritratta in quattro diversi look, più la situazione politica è difficile, più il "cosciometro" – così è stato battezzato – aumenta e la sottosegretaria si spoglia, questo il senso della vignetta. La didascalia recita: *"Utile strumento che, misurando l'altezza della gonna, permette di capire a che livello di difficoltà è la Boschi"*. Si va dai pantaloni lunghi alla gonna al ginocchio fino ad un abito striminzito, la "minigonna con scoscio". Nel 2016 Grillo lancia un tweet *"#boschidovesi in tangenziale con la pina"* con riferimento esplicito all'attività di prostituzione in strada<sup>42</sup>.

Alla deputata Giorgia Meloni, Fratelli d'Italia, incinta, è stato detto che invece di candidarsi alle elezioni per il sindaco di Roma avrebbe potuto "fare la mamma", sulla sindaca di Roma Virginia Raggi il giornalista Feltri titola *"Virginia patata bollente"* sul giornale *Liberò*<sup>43</sup>.

Le offese e ingiurie di stampo sessista più gravi le ha certamente subite l'on. Laura Boldrini, Presidente della Camera (terza carica istituzionale dello Stato). In occasione della giornata internazionale contro la violenza il 25.11.2016 l'on. Boldrini ha pubblicato alcuni degli innumerevoli messaggi violenti ricevuti<sup>44</sup>.

Anche da candidata alle recenti elezioni del 2018 Laura Boldrini è stata ancora oggetto di una campagna di chiaro impianto sessista: in occasione di un comizio alcuni giovani sostenitori della Lega hanno bruciato un fantoccio che la rappresentava, e l'allora segretario del partito, Matteo Salvini (al momento della stesura di questo rapporto, Vice Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno), lo ha definito una "sciocchezza"<sup>45</sup>. Lo stesso Salvini nel 2016, nel corso di un comizio, aveva mostrato una bambola gonfiabile presentandola come sosia dell'allora Presidente della Camera Boldrini<sup>46</sup>.

Infine, in Italia la campagna mondiale #MeToo seguita allo scandalo degli abusi sessuali nel mondo del cinema statunitense, ha avuto un risvolto inquietante<sup>47</sup>, vedendo una delle protagoniste e prima accusatrici di Harvey Weinstein, l'attrice italiana Asia Argento, sommersa da tweet e messaggi offensivi, venendo considerata colpevole dello stupro subito, in quanto non ne aveva parlato subito.



38 <https://infosannio.wordpress.com/2011/01/21/da-noemi-a-ruby-tutti-gli-scandali-di-berlusconi/>; <http://www.to day.it/cronaca/olgettine-berlusconi-chi-sono.html>

39 <http://www.repubblica.it/2008/03/sezioni/politica/verso-elezioni-10/berlusconi-precari/berlusconi-precari.html>

40 <https://www.ultimavoce.it/sessismo-in-politica-la-patata-bollente-la-bambola-gonfiabile-e-i-pallon-gonfiati/>

41 <https://www.internazionale.it/opinione/oliver-meiler/2016/03/16/italia-sessismo> e <https://www.nextquotidiano.it/in-talia-insultare-maria-elena-boschi-non-e-un-problema/> e <https://www.wired.it/attualita/politica/2017/12/18/boschi-vignetta-cosciometro-sessismo-stato-brado/>

42 <http://www.ilgiornale.it/news/politica/tweet-sessista-grillo-dove-boschi-picerno-tangenziale-1211541.html>

43 <https://www.nextquotidiano.it/la-querela-a-vittorio-feltri-per-virginia-raggi-patata-bollente>

44 [http://www.repubblica.it/cronaca/2016/11/25/news/\\_basta\\_sessismo\\_in\\_rete\\_e\\_boldrini\\_pubblica\\_i\\_nomi\\_di\\_chi\\_la\\_insulta-152755106/](http://www.repubblica.it/cronaca/2016/11/25/news/_basta_sessismo_in_rete_e_boldrini_pubblica_i_nomi_di_chi_la_insulta-152755106/)

45 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/26/lega-giovani-padani-bruciano-fantoccio-di-laura-boldrini-in-piazza-a-busto-arsizio/4117498/>

46 [https://milano.corriere.it/notizie/politica/16\\_luglio\\_25/salvini-bambola-gonfiabile-sosia-boldrini-polemica-comizio-soncino-d6b884a0-5266-11e6-9335-9746f12b2562.shtml](https://milano.corriere.it/notizie/politica/16_luglio_25/salvini-bambola-gonfiabile-sosia-boldrini-polemica-comizio-soncino-d6b884a0-5266-11e6-9335-9746f12b2562.shtml)

47 [https://www.huffingtonpost.it/2017/10/12/asia-argento-sullo-scandalo-sessuale-di-hollywood-solo-in-italia-sono-considerata-colpevole-dello-stupro-perche-non-denunciai\\_a\\_23240854/](https://www.huffingtonpost.it/2017/10/12/asia-argento-sullo-scandalo-sessuale-di-hollywood-solo-in-italia-sono-considerata-colpevole-dello-stupro-perche-non-denunciai_a_23240854/)

## Articolo 13 - Sensibilizzazione

### La situazione italiana e criticità

In riferimento alle azioni intraprese sul tema della sensibilizzazione alla violenza maschile contro le donne, la situazione italiana presenta una realtà complessa.

Il tema della sensibilizzazione compare nell'articolo 5 della l. 119/2013 e sebbene il governo italiano abbia realizzato diverse campagne, non sono state condotte su base sistematica e tantomeno in cooperazione con le organizzazioni femminili e altre ONG attive nel campo dell'uguaglianza; sono spesso state ideate adottando una visione implicitamente stereotipata dei ruoli e modelli di genere: p.e. la campagna di comunicazione "Rispetta le donne. Rispetta il mondo" in cui si paragonano le donne ad una rosa bianca e la violenza maschile ad un male oscuro<sup>48</sup>.

In altre campagne – sempre governative – si veicola una visione esclusivamente vittimizzante della donna, come nello spot antiviolenza della campagna 2017 "Sblocca il coraggio" che si conclude incitando le donne che subiscono violenza a chiedere aiuto<sup>49</sup>, implicitamente indicando nella passività e mancanza di coraggio della donna la difficoltà nel denunciare e parlare della violenza subito, senza interrogare il comportamento violento maschile e senza invitare a una riflessione politica sulla natura sociale e culturale della violenza. In altri casi si è scelto di prevenire la violenza rivolgendosi quasi esclusivamente alle donne, eliminando dalla rappresentazione e dal target della campagna la presenza maschile quale responsabile<sup>50</sup>, rischiando di rinforzare la falsa percezione che la violenza sulle donne debba essere considerata un loro problema esclusivo (l'unica campagna rivolta a uomini si intitola #cosedauomini, presentata nel novembre 2014, consistente in cinque episodi di web serie). Si segnala, altresì, l'assenza di campagne sulla sessualità, sul consenso e sul tema specifico della violenza sessuale.

Nessuna campagna nazionale di sensibilizzazione sulla discriminazione di genere e sulla violenza contro le donne include le donne e le ragazze con disabilità. Nemmeno il Piano d'azione nazionale sulla disabilità prevede azioni di sensibilizzazione volte al pieno riconoscimento del loro valore umano e della loro dignità.

La sensibilizzazione non può certo essere limitata alla diffusione di campagne di comunicazione lanciate dal Governo esclusivamente sui media tradizionali quali TV e/o carta stampata che non riesce a raggiungere un vasto pubblico. Inoltre, non sono state effettuate ricerche sull'impatto di queste campagne sulla percezione del fenomeno stesso e soprattutto sull'efficacia della cultura che dovrebbero trasmettere.

Infine, la prevenzione alla violenza dovrebbe includere anche la formazione delle nuove generazioni volta a portare il cambiamento culturale e sociale sui modelli di genere dominanti, con attività rivolte anche a bambini e uomini; nulla di ciò viene fatto.

Le istituzioni nazionali e gli enti locali hanno a disposizione una cornice normativa internazionale e dall'ottobre 2017 le Linee guida nazionali "Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione" relative all'art. 1 comma 16 della l. 107/2015<sup>51</sup> che permette loro di predisporre politiche scolastiche, piani d'azione e strumenti educativi appropriati per contrastare gli stereotipi di genere e per prevenire le violenze; tuttavia ad oggi l'applicazione di tali Linee è appena iniziata e non si possono trarre valutazioni generali.

48 "una rosa bianca, simbolo del candore del mondo femminile, diventa gradualmente nera, avvelenata da quel male oscuro che è la violenza contro le donne. Un dolore che resta privato, taciuto - per paura o vergogna" (citato in "Respect women Respect the world", 2009)

49 "La violenza ha tante parole. Noi vogliamo sentire le tue. Sblocca il coraggio; chiama il 1522"

50 Esempio della campagna "Riconosci la violenza", lanciata nel 25 novembre 2013 e ripresa successivamente nel 2014 e 2015

51 Legge 13 luglio 2015, n. 107. Riforma della scuola "La Buona scuola"

### La situazione italiana e criticità

La recente emanazione (ottobre 2017) delle sopra citate Linee guida nazionali, costituisce un punto di riferimento importante nella diffusione di pratiche di educazione alle identità/differenze/relazioni tra i generi e di contrasto della violenza contro le donne e contro ogni discriminazione basata sul genere all'interno della scuola pubblica.

Il documento è stato redatto da un gruppo tecnico composito, espressione di posizioni e posizionamenti diversi tra loro. Il risultato del loro confronto si riflette nel testo in una forma non sempre coerente e talvolta debole, soprattutto nel capitolo dedicato alla *Prevenzione della violenza contro le donne* (3) nel quale il riferimento alla "dimensione strutturale" del "fenomeno" appare solo in una riga, stringata e poco argomentata.

La debolezza di questo capitolo e la sua farraginosità appaiono tuttavia compensati dai primi capitoli del documento (*Educazione alla parità tra i sessi e al rispetto delle differenze e Il femminile e il maschile nel linguaggio*) che offrono elementi importanti di riflessione e spunti educativi e didattici propedeutici al lavoro di contrasto della violenza contro le donne inquadrandola in una lettura più compiuta delle determinazioni culturali che la producono e la perpetuano.

I tentativi di inserire in Italia interventi formativi relativi alla parità e le differenze di genere sono stati frutto dell'iniziativa dispersa di singoli docenti ed enti locali lungimiranti e consapevoli dell'importanza dei temi, non di una politica educativa uniforme su tutto il territorio. Tali interventi hanno scatenato nel corso degli anni la reazione di forze conservatrici e gruppi fondamentalisti del mondo cattolico che hanno distorto e mal interpretato il termine "genere", attribuendo alle cosiddette "teorie di genere" significati ad esse estranei, e accusando l'impegno educativo verso l'inclusione e il rispetto delle differenze di "traviare i bambini e le bambine" per impedirne la diffusione.

Inoltre, il mancato riconoscimento delle competenze e pratiche sviluppate dalle organizzazioni e dai Centri antiviolenza in tema di prevenzione, educazione e sensibilizzazione e i reiterati attacchi che queste hanno subito nel portare a termine i progetti educativi, ha fatto sì che molte scuole si siano rivolte a medici e psicologici per assicurarsi un approccio ritenuto maggiormente scientifico, che però non tiene conto della dimensione culturale e sociale della violenza contro le donne e spesso non adotta una prospettiva di genere. Il lavoro intrapreso tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila sulla revisione dei libri di testo in ottica di pari opportunità è rimasto incompiuto. Il Codice di autoregolamentazione per gli editori scolastici (progetto Polite), elaborato per rendere la prospettiva di genere un criterio orientativo nella stesura dei libri di testo, ha avuto scarsa ricaduta perché: 1) solo una minoranza di editori ha scelto di aderire al codice, 2) anche gli editori che hanno aderito non sono riusciti a produrre libri di testo rispettosi dei principi della parità. Nonostante l'adozione del Codice, gli editori scolastici non sanno decodificare le sue indicazioni o non vogliono adeguarsi alla portata del cambiamento richiesto che sono tenuti a generare. Alcune giovani case editrici stanno lavorando per la diffusione di una cultura delle differenze e della pariteticità anche attraverso pubblicazioni (particolarmente rivolte a infanzia e prima adolescenza) libere da stereotipi sessisti, ma non c'è un collegamento tra il loro lavoro e le istituzioni. La questione dell'educazione di genere ha incontrato l'opposizione delle gerarchie cattoliche; quindi mentre diverse Regioni e Comuni hanno finanziato progetti educativi (ad es. Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana e altre), questo non accade in altre Regioni e Comuni: l'orientamento politico degli Enti locali e della stampa a questo proposito è importante e discriminante nel promuovere o contrastare le iniziative. Alla mancanza di formazione delle figure che operano nella scuola (dirigenti, docenti, personale tecnico amministrativo) si dovrebbe avviare con percorsi adeguati di introduzione e approfondimento alle tema-

tiche dell'identità/differenza/relazione tra i generi e al contrasto della violenza contro le donne e contro ogni forma di discriminazione, comprensivi di letteratura di riferimento, discussione di casi studio, indicazioni didattiche e di materiali per il lavoro in classe. Alla mancanza di supervisione degli/delle insegnanti si potrebbe supplire con forme di accompagnamento delle figure educative e docenti nell'attività con gruppi e classi, comprensive di materiali guida per l'osservazione, il monitoraggio, la verifica e la documentazione delle attività svolte.

### **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

12. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte:

(a) Accresca la consapevolezza delle donne con riguardo ai loro diritti nella cornice della Convenzione ed i rimedi nella loro disponibilità per denunciare le violazioni di detti diritti; ed assicuri che le informazioni ... siano fornite a tutte le donne...;

26. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte:

(a) Metta in atto una strategia omnibus con misure proattive e sostenute per eliminare e modificare attitudini patriarcali e stereotipi di genere, rivedendo i libri di testo ed i curricula scolastici; e che conduca campagne di informazione;

(b) Coinvolga tutti gli attori di settore; imponga regole più stringenti ed usi misure innovative, ove possibile, per accrescere una rappresentazione positiva e non stereotipata delle donne nei media e in pubblicità.

### **2012 Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne**

95. Il Governo dovrebbe anche:

(a) Continuare ad effettuare campagne di sensibilizzazione con lo scopo di eliminare atteggiamenti stereotipati circa i ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini in famiglia, nella società e sul lavoro;

(c) Continuare ad effettuare campagne di sensibilizzazione mirate, anche con le organizzazioni della società civile, per aumentare la consapevolezza sulla violenza contro le donne in generale e contro le donne dei gruppi marginalizzati in particolare.

## **Raccomandazioni**

- Si raccomanda che il Governo non si limiti alle campagne mediatiche, ma che l'attività di sensibilizzazione sia centrata sulla prevenzione e sull'uguaglianza di genere, includendo iniziative formative di ogni specie, soprattutto rivolte alle persone giovani e ai/professionisti/e attivi sul tema.
- È necessario che siano garantiti ai servizi di supporto specializzati di donne continui fondi per la sensibilizzazione e la prevenzione della violenza contro le donne (incluse le MGF).
- Si raccomanda con urgenza che il governo italiano promuova e finanzi campagne di sensibilizzazione con particolare riferimento ai piani di intervento educativo dentro e fuori le scuole a partire dall'infanzia e per tutti gli ordini di scuola, tenendo conto anche dell'intersezionalità della dimensione del genere con la condizione di disabilità, la provenienza etnica, religiosa e l'orientamento sessuale, anche nei contesti LGBTQ e di forme di violenza come le MGF.
- È improcrastinabile che la sensibilizzazione promuova piani in cui l'educazione alle differenze sia aspetto qualificante della scuola, valorizzando saperi e competenze che le associazioni e gli/le insegnanti hanno sviluppato nel corso degli anni.

## Progetti educativi di sensibilizzazione bloccati da istituzioni e enti locali

**L**e numerose iniziative che singoli, associazioni e Centri antiviolenza hanno intrapreso sul territorio nazionale per prevenire la violenza sulle donne – attraverso percorsi formativi, laboratori nelle scuole, dibattiti pubblici, diffusione di libri di testo, realizzazione di giochi e attività ludiche – nel corso degli ultimi anni hanno dovuto scontrarsi con la crescente opposizione e delegittimazione operata da forze conservatrici e gruppi fondamentalisti del mondo cattolico. In Italia si è assistito ad una pervasiva e costante campagna di attacco “anti-gender”, dove al concetto scientifico di “genere” si sono voluti attribuire significati ad esso estranei, accusando chi è impegnato nell'educazione al rispetto delle differenze e nella messa in discussione delle relazioni diseguali fra uomini e donne di “traviare bambini e bambine, promuovere la masturbazione, ecc”. Le conseguenze principali sono state il de-legittimare le ricerche accademiche e non sugli studi genere, il chiudere e bloccare percorsi formativi di prevenzione, il creare un clima di sospetto e paura nei confronti del termine “genere” non solo presso l'opinione pubblica, ma soprattutto incidendo sull'impegno delle istituzioni. Fra le principali attività bloccate nel biennio 2015-17.

A Trieste nel marzo del 2015 viene bloccato il kit didattico e il relativo progetto educativo intitolato *Il gioco del rispetto*, nato per le scuole per sensibilizzare bambini e bambine sulla violenza di genere e la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne. La cancellazione di *Il gioco del rispetto* da parte dell'Amministrazione Comunale è concomitante ad una vera e propria campagna diffamatoria per mano di quotidiani locali e importanti testate nazionali: *Il Giornale* titola “La follia dei 'giochi gender' bimbi travestiti da bimbe” (di Fausto Biloslavo apparso il 15/03/2015) e *Liberò* parla di “ora di pornografia all'asilo” durante la quale i bambini sono “invitati a toccarsi le parti intime” (Giordano Teodoldi, il 10/03/2015, *Liberò*).

A Venezia nel giugno del 2015 l'Amministrazione Comunale mette al bando 1.098 volumi presenti nelle biblioteche pubbliche rivolti a bambini e bambine, 36 titoli per la scuola dell'infanzia e 10 per i nidi, che riguardano le tematiche degli stereotipi di genere e la sensibilizzazione sui temi della violenza. Si tratta di libri di favole illustrate per bambini incentrate sul tema del rispetto.

Nel 2015 a Pescara è stato sospeso il percorso “Ricomincio da te” rivolto scuola dell'infanzia e primaria (sostenuto dall'Assessorato alla Cultura e alla Pubblica Istruzione del Comune di Pescara) dopo un'interrogazione comunale di una esponente di Forza Italia con l'accusa che le lettrici andavano in classe a proporre libri che avevano l'effetto di “confondere i bambini, farli spogliare e masturbare, cercare di farli diventare omosessuali.” Il progetto prevedeva un percorso di promozione della lettura.

Nel settembre 2016, l'Assessore alle Culture e alle Identità, Cristina Cappellini, della Lega presso la Regione Lombardia stanziava trenta mila euro per attivare il servizio “sportello Famiglia”, un numero telefonico rivolto a genitori per “denunciare la diffusione della cosiddetta teoria “gender” nelle scuole della regione e per difendere la famiglia tradizionale. A gestire il servizio è l'Age, Associazione italiana genitori cristiani che organizza anche il Family Day.

A Cascina, in provincia di Pisa, il progetto P.O.Ster, promosso dalla Società della Salute e finanziato dalla Regione Toscana, dedicato al contrasto agli stereotipi di genere e l'educazione al rispetto reciproco nelle scuole secondarie, viene bloccato nel dicembre del 2017 con l'appoggio dell'“Osservatorio della famiglia naturale” e la complicità della giunta leghista di Cascina.

La contestazione di interventi educativi come ad es. *La scuola fa differenza* (2015, Roma) e il Festival di Letteratura per l'infanzia *Uscire dal guscio* (2017, San Pietro in Casale, Bologna) solo per citarne alcuni, testimoniano come in tutta Italia associazioni, scuole, biblioteche siano state oggetto di attacchi per aver scelto di organizzare percorsi di sensibilizzazione sulla violenza, e sono anche la prova dell'incredibile arretratezza culturale e sociale del paese.

A Bologna nel settembre 2017 il comitato provinciale bolognese “Difendiamo i nostri figli – Family Day” e Forza Italia compie una schedatura delle scuole in cui vengono affrontate le teorie del gender, attribuendo uno stigma rosso se la scuola fa attività «filo-gender», giallo se ci sono solo «tracce gender» e verde se non si riscontra nulla.

Questi esempi dimostrano il clima di caccia alle streghe, paura e intimidazione che si è diffuso nel corso degli anni per opera di stampa, gruppi di destra e cattolici contro insegnanti, scuole e associazioni. In pochissimi casi le istituzioni locali e nazionali sono state in grado di reagire in modo coerente e compatto a questi attacchi; in alcuni casi i progetti sono stati bloccati; altre volte sono stati supportati, ma con la richiesta esplicita di operare una auto-censura, ovvero di non usare il termine “genere” per non incorrere nella gogna mediatica e nell'opposizione di forze politiche.

## Articolo 15 - Formazione delle figure professionali

### La situazione italiana e criticità

Il tema della formazione è cruciale per tutte le figure che entrano in contatto con le donne vittime di violenza, a tutti i livelli, come evidenziato nei commenti agli articoli formulati nel presente rapporto.

Per essere efficace, la formazione sul tema della violenza deve avere una prospettiva di genere ed essere inserita già nei curricula di studio di tutte le professioni rilevanti (ambito socio-sanitario, giudiziario, forze dell'ordine) per diffondere sensibilità e competenza sul fenomeno e dare una base solida a futuri professionisti privati e/o pubblici. Nelle istituzioni formative (scuole, università) la preparazione sul tema del genere è sporadica, non appartiene agli ordini di istruzione di nessun ordine e grado. Alcune situazioni di approfondimento riguardano master post laurea, ma mai corsi istituzionali.

Per quanto riguarda la formazione delle figure professionali che entrano in contatto con casi e vittime di violenza di genere, comprese le MGF, due sono le linee problematiche da analizzare: 1) la mancanza di linee guida per gli interventi di formazione condivise da quanti/e si trovano ad operare sul tema e che forniscano una base per gli interventi e per la successiva valutazione degli stessi. 2) la mancanza di figure professionali formate su tali linee ed in grado di apportare un reale contributo al contrasto della violenza, attraverso la qualificazione di operatori/trici (nella magistratura, sanità, assistenza sociale) chiamati ad intervenire sul tema stesso.

Le attività di formazione sul tema della violenza sono istituzionalmente affidate ad iniziative di enti istituzionali, come le regioni che dalla l. 328/2000 sono responsabili degli interventi in ambito socio sanitario. Le stesse agiscono in conformità a leggi regionali, o legate alle esperienze, nella migliore delle situazioni, di Centri antiviolenza o case delle donne presenti nel territorio di riferimento che invece hanno sviluppato per primi e da anni percorsi formativi sulla violenza di genere a tutte le categorie professionali (sociale, sanità, FFOO, scuole) coinvolte. Non esiste però un coordinamento a livello nazionale, né una condivisione su temi ed obiettivi perseguiti all'interno della formazione.

Per quanto riguarda le donne con disabilità gli operatori dei servizi di consulenza e di emergenza spesso non sono consapevoli del rischio che queste donne corrono perché non conoscono la condizione di disabilità o perché non riconoscono, mancando di strumenti culturali e tecnici, l'abuso come violento ed associato alla disabilità. Il rischio di cattiva interpretazione dei segni di violenza è ridotto quando gli operatori hanno frequentato specifici corsi di formazione.

È necessario, invece, che la formazione con approccio di genere sia inserita in ogni ambito lavorativo per coloro che entrano in contatto con le situazioni di violenza e che comprenda fra le condizioni a maggior rischio di violenza la disabilità, in particolare se sono presenti necessità di comunicazione e sostegno elevate, che gli operatori della magistratura, del settore sociale e sanitario non sono di regola formati ad affrontare. Tale formazione deve essere continuativa e ripetuta regolarmente per poter raggiungere tutto il personale (coprendo anche il naturale turn-over). Solo così si può garantire un consolidamento del sapere sulla complessità del fenomeno che possa sradicare in ogni ambito gli stereotipi di genere, dare risposte adeguate ai bisogni delle donne e creare una cultura condivisa. L'attuale tendenza da parte di vari/e responsabili della formazione personale (pubblico e privato) di effettuare iniziative estemporanee o occasionali (p.e. una mezza giornata, poche ore di e-learning), per mostrare di aver affrontato questo fenomeno è superficiale e inefficace se non effettuato con le caratteristiche sopra menzionate.

Nel Piano 2017-2020 è stata segnalata la necessità di inserire il tema della violenza in quegli ambiti di studio universitari finalizzati alla preparazione di figure professionali che possono/debbono occuparsi di violenza (medicina, giurisprudenza, studi sociali); pur essendoci delle iniziative in varie realtà, non esiste un Osservatorio nazionale sul tema e scarsa rilevanza è stata data alla stessa previsione. Inoltre,

la necessità di una *governance* per quanto riguarda gli interventi istituzionali a livello nazionale, regionale e locale è solo accennata senza individuare compiti, obiettivi e responsabilità di attuazione.

### **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

27. Il Comitato sollecita lo Stato-membro a:

*(c) Assicurare che i pubblici ufficiali, specialmente i funzionari delle Forze dell'ordine ed i professionisti del settore giudiziario, medico, sociale e scolastico sistematico ricevano una sensibilizzazione sistematica e completa su tutte le forme di violenza nei confronti delle donne e delle bambine.*

### **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

12. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte:

*(b) Rafforzi ulteriormente i programmi di formazione e capacity-building legale per giudici, pubblici ministeri, avvocati ed altri professionisti con riguardo alla Convenzione, al relativo Protocollo Opzionale, alle Raccomandazioni Generali del Comitato e ai Punti di Vista del Comitato con riguardo alle comunicazioni individuali ed alle inchieste per consentirgli di applicare, invocare e/o riferirsi alle norme della Convenzione direttamente e di interpretare la legislazione nazionale in linea con la Convenzione;*

18. *(d) Assicuri che le forme intersezionali di discriminazione siano adeguatamente considerate dalle Corti, compresa la formazione per giudici e gli avvocati.*

## **Raccomandazioni**

- Si raccomanda con urgenza che la formazione con una prospettiva di genere per la prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne (comprese le MGF e le donne con disabilità) entri in modo continuativo e ripetuto nella formazione di base di tutte le professioni rilevanti (sanitarie, sociali, giudiziarie, forze dell'ordine), oltre che nei regolari aggiornamenti professionali.
- Si raccomanda che i percorsi educativi e di formazione con una prospettiva di genere per la prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne (comprese le MGF e le donne con disabilità) diventino obbligatori e strutturati all'interno di tutti gli ordini e gradi di educazione/istruzione attraverso attività di: formazione/supervisione di dirigenti, docenti e personale tecnico-amministrativo, di percorsi specifici all'interno dei curricula universitari (giurisprudenza, medicina, psicologia, studi sociali, comunicazione, insegnamento); si raccomanda la produzione di strumenti, materiali e libri di testo non discriminatori, che valorizzino la presenza e la partecipazione delle donne in ogni aspetto della vita pubblica, attenti a non riprodurre stereotipi di genere e un linguaggio sessista.

## **Articolo 16 - Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento**

### **La situazione italiana e criticità**

**N**ella l. 119/2013 è stabilita all'art. 5, lettera g, la necessità di attuare programmi per il recupero degli autori e nel Piano 2015-2017 sono indicate le Linee di indirizzo per il "recupero/reinserimento degli uomini autori di violenza": si raccomanda che i servizi rivolti agli autori operino all'interno delle reti antiviolenza rivolti alle donne, si esclude l'intervento della mediazione familiare e si sollecitano interventi di recupero all'interno delle carceri e di reinserimento all'esterno. Inoltre, con l'attuazione della l. 119/2013 nella parte concernente gli ordini di ammonimento all'art. 4, co. 5-bis, il Questore ha l'obbligo di segnalare i Centri per autori a cui l'uomo può rivolgersi.

Tali Linee sono generali e non stabiliscono alcuna programmazione territoriale né alcun controllo/certificazione della qualità dell'intervento. In pratica ciascun Centro/servizio – sono più numerosi i privati dei pubblici - si è strutturato autonomamente sulla base della formazione e degli orientamenti culturali e terapeutici degli operatori/trici stessi, rifacendosi a volte a programmi già consolidati in altri paesi, con supporti finanziari in genere modesti da parte di istituzioni pubbliche (regioni, comuni).

Prima di procedere è importante ricordare che nel contesto italiano odierno le sentenze per le forme di violenza ricomprese nella Conv. Ist. comportano quasi sempre la sospensione della pena e che la stessa incide assai di rado nel diritto di visita ai figli/e.

Alla fine del 2015 si registravano 33 Centri nel nostro paese (ma un anno dopo nel 2016 sono già 44, a testimonianza della richiesta proveniente dai territori<sup>52</sup>). Dei Centri presenti, 17 (distinti tra Centri fondatori e aderenti) hanno aderito alla rete Relive condividendone finalità, organizzazione interna ed impostazione; molti Centri professano come obiettivo prioritario perseguito quello della sicurezza delle donne e dei/lle minori e di collaborare con reti territoriali dei servizi di cui fanno parte i Centri antiviolenza. Non tutti hanno attuato un programma di valutazione dei risultati del percorso e pertanto diventa difficile valutarne l'impatto e l'efficacia; infatti, la diffusione territoriale dei Centri è squilibrata con una forte prevalenza al Nord e Centro. Non sono definiti requisiti minimi di funzionamento e manca un confronto fra metodologie seguite e risultati ottenuti, così come non è definito l'“approccio integrato” con la Rete antiviolenza territoriale e il Centro antiviolenza locale; non sono definite norme giudiziarie per stabilire l'obbligo di partecipazione ai servizi specializzati degli autori condannati. La stessa norma già sopracitata per quanto riguarda la segnalazione, negli ordini di ammonimento, di servizi specializzati per uomini è totalmente disattesa, anche per la mancanza di un'anagrafe dei Centri per uomini. I Centri rivolti agli autori sono non di rado privi di programmazione, regolamentazione e coordinamento a livello nazionale, oltre a non avere finanziamenti adeguati perché divengano efficace strumento di prevenzione ed escano da una condizione di marginalità all'interno delle strategie contro la violenza.

Non esistono informazioni sufficienti per quanto riguarda l'applicazione della norma introdotta dalla L. 119/2013, nel codice di procedura penale<sup>53</sup> che prevede che quando l'indagato si sottopone positivamente ad un programma per maltrattanti, ci sia comunicazione al pubblico ministero e al giudice che possono tenerne conto per l'eventuale modifica della misura in atto. Sarebbe importante fornire formazione/informazione alle FF.OO. e stabilire norme/modalità di collegamento tra autore di violenza e sistema giudiziario.

Stessa situazione per le carceri dove gli interventi rivolti ai *sex offenders* e ai violenti sono poco diffusi, pur essendovene alcuni eccellenti (ad esempio il progetto per *sex offenders* del carcere di Bollate – MI organizzato e gestito da CIPM).

## Raccomandazioni

- Predisporre con urgenza – come previsto dal Piano 2017-2020 – la realizzazione di una mappatura qualitativa/quantitativa dei Centri presenti in Italia, con rilevazione della metodologia e dei dati sull'attività e risultati; è necessario potenziare le attività di analisi di rischio recidiva al fine di stabilire efficaci strategie di prevenzione di nuova violenza.
- Per quanto riguarda i Centri/servizi per uomini maltrattanti si raccomanda di redigere delle Linee guida che pongano come finalità prioritaria del loro intervento la sicurezza delle donne e dei/lle minori e un approccio integrato con il Centro antiviolenza territoriale e che stabiliscano l'obbligo di formazione per gli operatori/trici adeguata agli obiettivi perseguiti dai centri.

52 A. Bozzoli, M. Merelli, MG: Ruggenerini, Il Lato oscuro degli uomini. La violenza maschile contro le donne: modelli culturali di intervento, III^ Edizione, EDIESSE, Roma 2017

53 Art. 285 quater c.p.p.

### La situazione italiana e criticità

In Italia ancora non esiste una legge contro gli atteggiamenti stereotipati e sessisti nei media e nella pubblicità, nonostante dal 2010 siano stati depositati in Parlamento alcuni disegni di legge in materia.

Dal 2011 l'unica misura adottata consiste nell'introduzione, nel Piano straordinario, dell'ipotesi di commissioni di esperti per valutare e monitorare l'impatto degli stereotipi sessisti nel racconto della violenza di genere. Tuttavia, il Piano straordinario non indica in maniera specifica né la metodologia di selezione di queste commissioni né il loro effettivo campo d'azione, e ad oggi è rimasto inattuato, tanto che immagini, messaggi e azioni altamente sessiste continuano a essere rappresentate impunite e con un preoccupante "senso di normalità". Ad oggi non esiste un monitoraggio governativo sul permanere degli stereotipi nell'informazione e nei media in generale, sia quando si rappresentano le donne sia quando si racconta la violenza. Esistono tre monitoraggi di genere, condotti dall'Ordine nazionale dei giornalisti, dall'AGCOM (Autorità di vigilanza su tutto il settore audio-televisivo pubblico e privato) e dalla RAI: il primo non rende pubblici i propri dati, mentre la RAI, pur pubblicando i dati, non fa seguire all'esito del monitoraggio né misure correttive né sanzioni. Poiché si tratta di azioni del tutto inadeguate a raggiungere i risultati richiesti, si può quindi affermare che non è stata adottata nessuna appropriata misura, legislativa o di altro tipo, idonea a garantire che i media radiotelevisivi pubblici operino in conformità ai principi sanciti dalla Convenzione, e che tutti i media e la pubblicità cessino qualsiasi pratica che possa costituire discriminazione nei confronti delle donne. Le linee-guida previste per il servizio radiotelevisivo pubblico, essendo contenute nel bilancio sociale RAI, non si applicano anche per le tv private. La situazione è peggiorata rispetto ai precedenti Report CEDAW, perché i Governi succedutisi hanno interrotto il Tavolo tecnico per l'elaborazione di una proposta di Codice di autoregolamentazione al fine di fornire linee-guida per una corretta rappresentazione della figura femminile nei media, costituito nel 2012 presso il Ministero per le PO.

### Raccomandazioni

- Si raccomanda con urgenza l'emanazione di una legge contro il sessismo nei media (pubblicità, stampa, social network, trasmissione televisiva, ecc.) entro la quale sia definito il significato di 'messaggio sessista' che preveda il meccanismo di denuncia/segnalazione con sanzioni amministrative e pecuniarie e l'istituzione di un osservatorio indipendente sul sessismo mediatico.



attori e da una carente formazione sul tema. In Italia non sono garantite risposte efficaci ai bisogni specifici delle donne e loro figli/e, che utilizzino un approccio di genere e l'ottica della tutela dei diritti umani e della sicurezza delle vittime, né si attua un approccio integrato tra i servizi di supporto e di protezione, non riuscendo pertanto ad evitare la vittimizzazione secondaria. Al di là delle misure previste, infatti, ancora oggi in Italia uno dei problemi principali rimane l'atteggiamento culturale degli operatori/trici del diritto, del sociale, della sanità e delle forze dell'ordine, che mette ancora costantemente in questione la credibilità delle donne; anche se viene sporta denuncia si tende a vedere tale strumento come intento manipolatorio per altri fini (p.e. vantaggi nella separazione). Tanto meno credibili vengono ritenute le donne con disabilità, spesso ritenute "incapaci di intendere" e inattendibili. Per di più le donne con disabilità psichica/intellettuale con maggiori necessità di sostegno possono essere prive di personalità giuridica, in quanto soggette agli istituti giuridici della tutela o della curatela, mai aboliti in Italia.

Dall'indagine Istat 2015 sono emersi segnali di miglioramento rispetto alla situazione fotografata nel 2006, ma le violenze rilevate si sono manifestate con forme più gravi ed è aumentato il numero di donne che hanno temuto per la propria vita (dal 18,8% del 2006 al 34,5% del 2014). Le donne con disabilità, specie se hanno necessità elevate di sostegno, sono più esposte alle violenze domestiche, a causa dell'isolamento in cui vivono, della permanenza forzata in famiglia in età adulta, delle maggiori difficoltà di trovare casa e di accesso all'istruzione superiore, alla formazione professionale e a un'occupazione retribuita. Le donne con disabilità senza titolo di studio sono il 16,3% contro il 12,6% degli uomini con disabilità: Solo il 35,1% delle donne con limitazioni funzionali, invalidità o malattie croniche gravi lavora, a fronte del già limitato 52,5% degli uomini nelle stesse condizioni<sup>60</sup>.

Lo strumento della denuncia a disposizione della donna vittima è spesso svuotato del suo significato di rimedio per la tutela dei propri diritti, in quanto gli strumenti previsti dal diritto interno sono raramente applicabili entro un termine ragionevole<sup>61</sup>, oltre ad essere di difficile accesso per l'estrema tecnicità e per l'impreparazione culturale di chi dovrebbe applicarli. Questo porta il sistema normativo e di tutela a non essere sufficientemente idoneo a garantire la protezione di una donna vittima di violenze domestiche e dei suoi figli/e, né a soddisfarne i bisogni specifici. Le informazioni sui propri diritti e lo strumento della denuncia sono praticamente inaccessibili alle donne con disabilità psico-sociali, oltre che a quelle con disabilità intellettive o sensoriali che utilizzano forme di comunicazione alternative. Il rischio di vittimizzazione secondaria nel tentativo di uscire dalla violenza da parte della donna, e ancor più della donna con disabilità, è alto e riguarda più di un attore coinvolto nei percorsi di uscita dalla violenza, dai servizi sociale e sanitario, alle forze dell'ordine e al sistema giudiziario.

L'Italia può vantare varie leggi di contrasto alla violenza contro le donne che nella loro formulazione astratta possono sembrare adeguate, ma che a causa del predominare di stereotipi e pregiudizi nei confronti delle donne, di incompetenza e mancata formazione tecnica e culturale tra i diversi attori, oltre che di carenza di cooperazione tra loro, non trovano un'efficace applicazione basata su una comprensione della violenza di genere, comprese le MGF, in un'ottica di tutela dei diritti umani e della reale sicurezza della donna e figli/e.

## **2012 Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne**

96. Il Governo dovrebbe inoltre:

(a) Continuare ad adottare le misure necessarie, incluse quelle finanziarie, per mantenere i rifugi antiviolenza esistenti e/o crearne nuovi per l'assistenza e la protezione delle donne vittime di violenza;

60 La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia, ISTAT, 2015 [https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze\\_contro\\_le\\_donne.pdf?title=Violenza+contro+le+donne+-+%20+05%2Fgiu%2F2015+-+Testo+integrale.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf?title=Violenza+contro+le+donne+-+%20+05%2Fgiu%2F2015+-+Testo+integrale.pdf)

61 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-171508%22%5D%7D>

(b) *Garantire che i rifugi operino secondo gli standard internazionali e nazionali per i diritti umani e che meccanismi di responsabilizzazione siano creati per monitorare il supporto fornito alle donne vittime di violenza.*

## Raccomandazioni

- Definire con urgenza linee guida nazionali per la *governance*, che confermino la modalità di intervento multi-agenzia con il coordinamento da parte delle Associazioni che gestiscono Centri e delle case e che orientino la vittima verso i servizi dedicati e specializzati (Centri antiviolenza e case rifugio).
- Sviluppare e attuare in collaborazione con le associazioni di donne esperte sul tema e dei Centri antiviolenza e case rifugio azioni di formazione specifiche per i servizi generali, comprese competenze per individuare le donne con disabilità, in particolare con disabilità intellettiva o con difficoltà maggiori di comunicazione, vittime di violenza domestica e di protezione per evitare la vittimizzazione secondaria.

## Articolo 19 - Informazione

### La situazione italiana e criticità

**N**on esiste un sistema integrato di informazione a disposizione delle donne sui diversi tipi di servizi di supporto disponibili e sulle misure legali che possano richiedere. Le donne che subiscono violenza si rivolgono spesso in prima battuta ai servizi generali, tra i quali i servizi sanitari e il servizio sociale del territorio e solo di rado hanno informazioni adeguate sui servizi specializzati, pur essendo previsto per legge (l. 119/2013). Non esistono opuscoli informativi, se non nei territori ove sia consolidato un lavoro integrato coi servizi specialistici. L'iniziativa è solitamente attivata dalle ONG di donne e dai Centri antiviolenza operativi nella dimensione locale; lo stesso dicasi per i servizi sanitari salvo i casi di specifici protocolli operativi.

Le procure e le forze di polizia hanno adottato strumenti informativi per le vittime che rispondono in particolare al dettato degli artt. 90-bis e ss. c.p.p.<sup>62</sup>, strumenti che si traducono nella maggior parte dei casi in mera e ridondante riproduzione del contenuto normativo, di difficile comprensione per le vittime e comunque raramente disponibili in lingua diversa dall'italiano. Esistono rarissimi esempi virtuosi, ma sempre collegati ad iniziative isolate. Si tratta in ogni caso di informazioni disponibili solo nel caso in cui la vittima decida di presentare denuncia/querela.

### Raccomandazioni

- È necessario prescrivere a tutti i professionisti/e e servizi con cui la donna in situazione di violenza entra in contatto modalità standardizzate ed efficaci di comunicazione in ordine ai diritti attivabili e ai servizi di supporto, anche attraverso l'uso di modalità di comunicazione appropriate alle donne con disabilità intellettive o sensoriali.
- È necessario che l'informativa offerta dall'autorità giudiziaria e dalle forze dell'ordine sia tempestiva, chiaramente comprensibile, anche per le donne con disabilità intellettiva o sensoriale attraverso l'uso di strumenti appropriati di comunicazione (formato easy-to-read, braille, lingua dei segni, ecc.) ed adeguata all'esercizio dei propri diritti, con specificazione dei diritti da esercitare, tempestiva degli stessi,

62 Introdotti e modificati in attuazione della Direttiva 2012/29/UE

indicazione degli uffici e dei luoghi cui richiedere informazioni e deve essere accessibile in una lingua nota alla vittima.

## Articolo 20 - Servizi di supporto generali

### La situazione italiana e criticità

Il Fondo Politiche Sociali ridefinito dalla l. 328/2000 è la fonte nazionale di finanziamento per tutti gli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie. Si tratta di «un fondo destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali...»<sup>63</sup>. Attraverso questo fondo si finanziano i Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona, che territorio per territorio programmano e attuano i servizi alla persona rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà, quindi anche alle donne vittime di violenza. Il finanziamento massimo del Fondo Politiche Sociali risale al 2004 (Governo Berlusconi II): 1,884 miliardi di euro. Da allora gli stanziamenti sono scesi fino al minimo storico del 2012 (43,7 milioni di euro) per poi risalire (ad esempio nel 2013 il Fondo contava su 344,17 milioni di euro). Con la legge di stabilità del 2015 si è provveduto a dare al Fondo una dotazione finanziaria annua, strutturale, di 300 milioni a decorrere dal 2015. Significa a questo punto che per le Politiche Sociali c'è nel 2017 una cifra pari ad appena il 5% di quanto c'era a disposizione nel 2004, anno in cui il Fondo ha visto il suo massimo storico.

Da questo Fondo gli enti locali ricavano la quasi totalità delle risorse per fare fronte alle necessità di ospitalità di donne vittime di violenza, in particolare quelle con figli/e minorenni. Data la scarsità delle stesse il Governo ha destinato ulteriori risorse derivate dai Piani di azione nazionali, che per la Corte dei conti italiana porta ai Centri antiviolenza e alle case rifugio risorse economiche pari a ca € 6.000,00 annui<sup>64</sup>.

Si evidenzia inoltre, che i servizi di supporto generale (servizi pubblici) sono presenti sul territorio nazionale a macchia di leopardo, con una forte presenza nel Centro-Nord del Paese e una carenza strutturale nel Sud e nelle isole con conseguente alta o bassa opportunità di accesso agli stessi per le donne. C'è anche grande frammentarietà dei percorsi di formazione (ancora troppo pochi e superficiali) per gli operatori/trici e manca un approccio di genere condiviso nella lettura della violenza maschile contro le donne e nella predisposizione degli strumenti per prevenirla e contrastarla. Non si tratta di servizi *gender-oriented*, né *women-friendly*, il personale spesso non è in possesso delle informazioni adeguate ad orientare la vittima di violenza presso i servizi di supporto specialistici, che sono visti spesso addirittura come troppo "di parte". In particolare, l'incapacità dei servizi sociali di riconoscere e conoscere a fondo la violenza contro le donne (definita ancora troppo spesso come "conflitto") e di rilevare la violenza assistita, porta a interventi non adeguati, soprattutto verso le madri maltrattate, relativamente ad asserite incompetenze genitoriali con il frequente rischio di sospensione e/o perdita della responsabilità genitoriale (si veda commento ad art. 31).

Un ritardo ancora più significativo è da imputare a tutta l'area connessa alla promozione dell'autonomia lavorativa o alloggiativa delle donne, in particolare nel sud e nelle isole. Le misure adottate dai servizi di supporto generali non sono equipaggiati per soddisfare i bisogni indicati dall'art. 20 nn. 1 e 2 e molto

63 Definizione da sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali <http://lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Fondo-nazionale-politiche-sociali/Pagine/default.aspx>

64 Vedasi Deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G della Corte dei Conti che afferma riguardo al riparto delle risorse che "Grazie a tale criterio, ad ogni Cav sono stati assegnati 5.862,28 euro, e ad ogni Cr 6.720,18 euro"

spesso non riescono a mettere in moto quella sinergia con i servizi specialistici per garantire un'adeguata presa in carico dei percorsi di uscita dalla violenza.

Gli interventi di supporto finanziario per la ricerca di casa e lavoro sono assolutamente insufficienti e non adottano, in un'Italia contraddistinta da una crisi economica significativa, misure che portino ad accrescere l'autonomia delle donne e l'indipendenza economica. L'Italia in Europa si piazza al quinto posto per divario del 2,7% del rischio di indigenza a sfavore del sesso femminile; la discriminazione in base al sesso, in Italia, resta ancora altissima, in quanto le donne non hanno lo stesso accesso alle risorse (dal credito, ai diritti di eredità, a lavori stabili) degli uomini, i loro stipendi sono mediamente più bassi e per molte di loro il lavoro non viene retribuito per nulla o devono lavorare in nero, senza alcuna forma di assicurazione o protezione sociale. Gli ultimi dati ISTAT riportano che nel 2016 le donne in povertà assoluta in Italia sono risultate essere circa 2 milioni e mezzo (il 7,9% dell'intera popolazione femminile), e sono soprattutto le madri a dover vivere in uno stato di povertà assoluta (un bambino su otto, infatti, si trova a vivere nella più totale indigenza)<sup>65</sup>.

## Raccomandazioni

- Si raccomanda con urgenza la formazione permanente e approfondita del personale dei servizi di supporto generale in un'ottica di genere in collaborazione con le ONG di donne esperte sul tema e dei Centri antiviolenza.
- È necessario lo stanziamento di risorse adeguate con criteri di distribuzione trasparenti ed attenti ai principi sanciti dalla Conv. Ist. per garantire alle donne vittime di violenza l'accesso ai servizi specializzati.

### *Articolo 21 - Assistenza in materia di denunce individuali/collettive*

## La situazione italiana e criticità

**L**e ONG di donne che gestiscono Centri antiviolenza e/o case rifugio forniscono anonimamente e gratuitamente assistenza e consulenza legale alle donne che scelgono di voler denunciare, dando informazioni di accesso alla giustizia sia civile che penale con attenzione prioritaria alla sicurezza e ai bisogni concreti della donna in un'ottica di diritti umani. Altre associazioni di giuriste (p.e. UDI) o luoghi quali i Consultori familiari o sportelli di consulenza possono fornire consulenza legale gratuita e la differenza fondamentale dell'efficacia di dette consulenze è l'essere in rete con chi gestisce le case rifugio.

In Italia c'è totale carenza di informazioni alle donne che subiscono violenza di poter ricorrere a una serie di meccanismi di reclamo regionali e internazionali esistenti (Corte europea dei diritti dell'uomo o commissione CEDAW). La stessa convenzione CEDAW è poco conosciuta e applicata in Italia. È solo grazie alle ONG che con lavoro volontario viene periodicamente redatto il rapporto sulla situazione italiana<sup>66</sup>.

65 <https://www.istat.it/it/archivio/poverta+relativa+eassoluta>

66 <https://www.direcontrolaviolenza.it/rapporto-ombra-cedaw-lavori-in-corsa-2015-adesione-alla-piattaforma-cedaw-italia/>  
e <http://www.aidos.it/wp-content/uploads/2017/06/RapportoOmbraCEDAW2017.pdf>

## La situazione italiana e criticità

È eclatante il fatto che in Italia per anni non sia mai esistita una mappatura nazionale ufficiale delle diverse realtà e dei servizi di supporto specializzato femminile per le donne e figli/e vittime di violenza. Attualmente si può solo fare riferimento ai “servizi della mappatura collegati al servizio di pubblica utilità 1522” nel sito del DPO<sup>67</sup> che sotto la voce Centri antiviolenza e servizi specializzati indica realtà dalle caratteristiche più diverse e certamente non corrispondenti ai criteri prescritti dalla Conv. Ist. per i servizi di supporto specializzati. Il DPO proclama che nel mese di ottobre 2017 le case rifugio sono passate da 163 nel 2013 a 258 e i Centri antiviolenza sono cresciuti da 188 a 296, senza dare alcuna indicazione delle fonti e/o dei criteri e degli standard di intervento posti alla base di detta rilevazione<sup>68</sup>.

Diversi i dati rilevati dalle ONG che in Italia offrono (alcune da 30 anni) servizi specialistici a donne e loro figli/e in situazione di violenza e che operano in Rete (p.e. l'associazione nazionale D.i.Re che raccoglie 81 ONG in tutta Italia o le informazioni raccolte da ComeCiTrovì che raccoglie 243 Centri, compresi quelli di D.i.Re)<sup>69</sup>. In Italia non tutti i Centri antiviolenza di donne specializzati dispongono di case rifugio per carenza di finanziamenti, il dato sui rifugi raccolto dalle ONG citate indica un numero nettamente inferiore ai 258 citati dal DPO: 79 (di cui 50 della rete associativa nazionale D.i.Re)<sup>70</sup> per un totale di 627 posti letto. Un numero distribuito in maniera disomogenea sul territorio nazionale e inadeguato per rispondere ai bisogni e alla sicurezza delle donne che subiscono violenza e in totale violazione della raccomandazione (EG-TFV (2008) 6) che indica come parametro numerico adeguato di alloggi sicuri in rifugi per donne specializzati, disponibili in ogni regione, un posto letto per 10.000 abitanti. Secondo la citata ricerca di Wave<sup>71</sup>, in Italia sarebbero necessari 6.078 posti letto, ne mancano ben 5.451.

Oltre ai tagli al welfare, anche i meccanismi burocratici spesso imposti dagli enti pubblici finanziatori (ospitalità donna e figli/e “a carico dei servizi sociali” (72%) oppure “con retta” (64%) o decisione “condivisa” tra il Centro e l'Ente finanziatore (nel 58% dei casi<sup>72</sup>) mettono seriamente a rischio la sicurezza e protezione delle donne e dei loro figli/e, essendo peraltro disomogenei da Regione a Regione. Questa condizione determina tanta incertezza sui tempi e le possibilità reali di dare protezione immediata alla donna in pericolo.

Si ricorda che l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per non aver protetto una donna e suo figlio dal marito violento in quanto non c'erano più fondi per ospitarla nella struttura in cui si era rifugiata<sup>73</sup>. In particolare “il dirigente dei servizi sociali di Udine negò i necessari fondi per permettere all'associazione che ospitava la signora Talpis di tenerla presso il rifugio o almeno fornirle

67 <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/mappa-centri-antiviolenza/>

68 <http://www.pariopportunita.gov.it/media/3387/la-violenza-sessuale-e-di-genere-sitocompressed.pdf>

69 <https://www.wave-network.org/resources/research-Reports>

70 [www.comecitrovi.women.it](http://www.comecitrovi.women.it)

71 [http://files.wave-network.org/researchReports/WAVE\\_Report\\_2015.pdf](http://files.wave-network.org/researchReports/WAVE_Report_2015.pdf)

72 <http://www.direcontrolavioleza.it/wp-content/uploads/2017/11/Report-finale-new.pdf>

73 Nel caso citato la signora Talpis veniva ospitata in emergenza in una casa rifugio. Dopo tre mesi di ospitalità, i cui costi sono stati interamente sostenuti dalla casa rifugio, il Comune di Udine rifiutava di assumere gli oneri di spesa per la signora Talpis, adducendo l'assenza di fondi nel bilancio e perché non era stata rispettata la farraginosa procedura prevista dalla delibera del Comune di Udine (27.3.2006 n. 40)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22%3A%5B%5C%22FRE%22%5C%22%5D%2C%22appno%22%3A%5B%5C%2241237/14%22%5C%22%5D%2C%22documentcollectionid2%22%3A%5B%5C%22CHAMBER%22%5C%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-171508%22%5C%22%5D%7D>

una soluzione alternativa di accoglienza”. Inoltre, in questo caso c’è stato un “rimbalzo” di responsabilità per questioni meramente burocratico-formali tra vari servizi pubblici<sup>74</sup>, tanto che la Corte europea ha affermato che le autorità italiane non hanno assicurato alla signora Talpis una protezione effettiva, favorendo un contesto di impunità nel quale si trovava il marito. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa in data 7 giugno, nella procedura di supervisione delle decisioni della CEDU ha chiesto ulteriori misure individuali e generali<sup>75</sup>.

Esiste inoltre in molti territori il problema della messa in protezione delle donne adulte non accompagnate da figli/e minorenni, o perché non hanno figli/e o per età (troppo piccole, fascia 18 – 25 anni, o troppo grandi, con figli/e maggiorenni) per le quali gli enti locali non rispondono economicamente creando situazioni di oggettivo rischio per questo target di violenza basata sul genere.

Un’altra criticità sollevata da D.i.Re nei suoi rapporti di monitoraggio annuale<sup>76</sup> è la difficoltà nel garantire continuità alle prestazioni offerte alle donne, considerata la precarietà e instabilità dei fondi garantiti. Oltre alle tante criticità evidenziate nel commento all’art. 7, il metodo pubblico dell’affidamento di tali servizi attraverso le gare d’appalto rischia in quasi tutto il paese di penalizzare la qualità dei servizi attraverso il meccanismo del ribasso economico.

Prevale quindi un’unica visione: “normalizzare” la violenza e collocarla in interventi socio assistenziali o socio sanitari, adottando un approccio neutro<sup>77</sup> che nega la particolare professionalità e competenza delle ONG di donne che offrono in conformità ai principi della Conv. Ist. il supporto specializzato alle donne e figli/e vittime di violenza<sup>78</sup>.

## Raccomandazioni

- È urgente rivedere e adeguare i meccanismi di finanziamento pubblici, garantendo su tutto il territorio italiano una presenza di Case rifugio sufficiente in linea con i parametri internazionali, privilegiando quelle che possono con sicurezza garantire la qualità dei servizi e la loro competenza di genere e sui diritti umani, oltre alla qualità professionale. Devono essere definite specifiche voci nei bilanci per il loro finanziamento.
- È necessario garantire la continuità delle prestazioni erogate alle vittime da servizi specializzati di ONG di donne, per permettere agli stessi di operare conformemente agli standard internazionali e nazionali in materia di diritti umani, con meccanismi di imputazione delle responsabilità pubbliche rispetto al sostegno e alla protezione forniti alle donne vittime di violenza.
- È urgente rendere omogenee le leggi regionali e i relativi regolamenti in tema di procedure per l’accesso e l’ospitalità nelle Case rifugio delle donne vittime di violenza, indipendentemente da questioni di reddito delle stesse.

74 [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{{«languageisocode»:\[«FRE»\],«appno»:\[«41237/14»\],«documentcollectionid2»:\[«CHAMBER»\],«itemid»:\[«001-171508»\]}}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{{«languageisocode»:[«FRE»],«appno»:[«41237/14»],«documentcollectionid2»:[«CHAMBER»],«itemid»:[«001-171508»]}})

75 [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016808af73a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808af73a)

76 [https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2018/02/Report-finale\\_dati\\_2016\\_DiRE.pdf?x20461](https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2018/02/Report-finale_dati_2016_DiRE.pdf?x20461); [https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2017/04/Report\\_dati-2015-DEF.pdf?x20461](https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2017/04/Report_dati-2015-DEF.pdf?x20461); [https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2015/11/Report\\_dati-2014.pdf?x20461](https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2015/11/Report_dati-2014.pdf?x20461)

77 <file:///Intesa-CU-Requisiti-minimi-centri-antiviolenza-e-case-rifugio-GU-40-180215.pdf>

78 <http://www.direcontrolaviolenza.it/ri-guardarsi-i-centri-antiviolenza-fra-politica-competenze-e-pratiche-di-intervento/>

## Articolo 24 - Linee telefoniche di sostegno

### La situazione italiana e criticità

In Italia dal 2006 il DPO ha istituito il numero di pubblica utilità 1522, attivo 24 ore su 24 per tutti i giorni dell'anno ed accessibile dall'intero territorio nazionale gratuitamente che fornisce una prima risposta ai bisogni delle vittime di violenza di genere e *stalking* e un orientamento verso i servizi socio-sanitari pubblici e privati presenti sul territorio nazionale (compresi nella mappatura del DPO sopra citata).

Dagli ultimi dati annuali disponibili sul sito governativo relativi al 2016 si rileva una significativa diminuzione delle chiamate rispetto all'anno precedente (rapporto non disponibile). Le chiamate a questo numero sono in maggioranza di donne vittime di violenza che chiedono aiuto (30,32%) o informazioni sul Centro antiviolenza più vicino a loro (29,65%). Nel rapporto sono analizzate solo le chiamate di donne vittime di violenza che chiedevano aiuto al servizio telefonico (n. 5.197).

Dai dati riportati si evidenzia come il ruolo del numero governativo sia soprattutto di tipo informativo e di veicolo per raggiungere i servizi di supporto specialistico, che restano quelli deputati ad una risposta efficace e vicina alle vittime.

Una delle criticità sollevate dai Centri antiviolenza è quella che dal 1522 arrivano contatti con donne che non sono vittime di violenza, ma portatrici di diversi problemi a cui questi servizi non rispondono. Ciò rileva la necessità di una migliore definizione del target di riferimento nella risposta telefonica, indirizzando correttamente le donne ai servizi specialistici a seconda dei bisogni di cui sono portatrici; evidentemente la risposta non viene fornita con una modalità adeguata e specializzata alle donne vittime di violenza di genere che operi in stretto raccordo con i Centri antiviolenza e le Case rifugio.

Si è, infatti, evidenziata una forte diminuzione di connessione del servizio 1522 con i Centri antiviolenza, attestandosi il servizio su una risposta standardizzata che non sempre accompagna le donne verso il servizio specializzato, veicolando le domande di aiuto anche verso servizi non specializzati e, in alcuni casi, fornendo risposte non adeguate ai bisogni espressi dalle donne. Su questo va sottolineato come la mappatura a disposizione del 1522 abbia rilevato forti lacune in questi ultimi anni e che dal 2013 non vi sia una verifica adeguata dei riferimenti in essa contenuti. Il numero verde sulle MGF (800 300 558), gestito dalla Polizia di Stato, è stato attivato nel 2009, ha ricevuto poche segnalazioni e non risulta attivo da anni, pur essendo tuttora reperibile online (disponibile solo in italiano, oggi come al momento della sua istituzione).

## Articolo 25 - Supporto alle vittime di violenza sessuale

### La situazione italiana e criticità

In Italia non esistono Centri di supporto specializzati per i casi di stupro e violenza sessuale al di fuori di quelli sviluppati in alcuni ospedali nazionali di città (p.e. Soccorso Violenza Sessuale e Domestica (SVSeD) del Policlinico di Milano, Ospedale Centro Soccorso Violenza Sessuale (SVS) S. Anna di Torino) che offrono, al di là delle tipiche e necessarie prestazioni sanitarie (con messa in sicurezza per 6 mesi di ogni materiale probatorio eventualmente utilizzabile in relativi procedimenti penali), anche consulenza psicologica e sociale e in alcuni casi anche legale.

È da considerare però che in Italia tutti i Centri antiviolenza gestiti dalle ONG di donne hanno la competenza per offrire supporto specialistico per le vittime di violenza sessuale e, infatti, sostengono la donna vittima di violenza sessuale, accompagnandola anche, se necessario, in eventuali percorsi sanitari e giudiziari.

Un dato italiano sicuramente non trascurabile rispetto alla violenza sessuale deriva dall'incrocio del dato dell'ultima indagine ISTAT<sup>79</sup> che ha rilevato 11 stupri al giorno, con il dato relativo alle denunce, che indica che solo il 7,4% delle violenze sessuali viene denunciato. Molte vittime hanno paura e nella maggior parte dei casi la violenza è per opera del partner o comunque di una persona conosciuta; inoltre c'è un allarmante presenza di un minorenne coinvolto (come vittima o autore) su 4 casi su cento. Il fenomeno della violenza sessuale continua a restare in gran parte sommerso e anche quando giunge all'autorità giudiziaria e in particolare alle aule giudiziarie si scontra con pregiudizi radicati e gravi forme di vittimizzazione secondaria (si veda il commento agli artt. 49/56).

## Raccomandazioni

- È urgente una formazione capillare a tutti i soggetti che entrano in contatto con la violenza sessuale ed in particolare a coloro che devono garantire alla vittima un procedimento scevro di vittimizzazione secondaria, in particolare per le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie.
- È necessaria una campagna di sensibilizzazione sulla violenza sessuale, sugli stereotipi che alimentano la vittimizzazione secondaria a tutti i livelli.

## Articolo 26 - Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza

### La situazione italiana e criticità

In Italia si continua ad ignorare gravità ed entità della violenza assistita e delle sue conseguenze, e si tende a colpevolizzare la madre (vittima di violenza), imputandole una responsabilità di cd. "alienazione parentale" quando la stessa cerca dopo la separazione di difendersi dall'ex partner e padre dei figli/e violento; ciò accade sempre di più nelle aule giudiziali, da parte dei servizi sociali e dei vari esperti (psicologi, CTU) come approfondito di seguito nel commento all'art.31. La definizione che in Italia si dà alla violenza assistita non è tanto di natura giuridica, quanto descrittiva, capace di dare conto di un fenomeno poco conosciuto<sup>80</sup>.

La violenza assistita non è riconosciuta come reato autonomo, ma inizia ad essere considerata da alcune sentenze (ancora troppo poche!) come reato di maltrattamenti a danno dei/lle minori ovvero può essere considerata ai sensi della l.119/2013 come circostanza aggravante nell'art. 572 c.p. a carico dell'autore di violenza quando gli atti sono commessi "in presenza di minore degli anni diciotto»; si tratta evidentemente di previsione insufficiente, di aspetto meramente repressivo, di nessuna rilevanza sul piano civilistico.

Ancora oggi da parte dei servizi sociali o dei tribunali l'obiettivo principale è salvaguardare e conservare "il rapporto con la prole", ovvero il legame genitore-figlio/a, sulla base del presupposto che conservare un legame affettivo con un genitore biologico sia di per sé produttivo di effetti benefici, e che agire con violenza nei confronti del proprio partner all'interno di una relazione sentimentale non sia un comportamento indicativo di scarse competenze genitoriali. La convinzione radicata è che un uomo maltrattante possa essere (e nella maggior parte dei casi, sia) un buon genitore. Emblematica in tal senso una sentenza del Tribunale di Roma<sup>81</sup>, rappresentativa di tanti altri casi sparsi per la penisola, che dimostra quanto la

79 [https://www.istat.it/it/files/2017/09/Audizione-ISTAT-femminicidio\\_Allegato-statistico.pdf?title=Femminicidio+e+violenza+di+genere+-+282Fset2F2017+-+Audizione+ISTAT+femminicidio\\_Allegato+statistico.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/09/Audizione-ISTAT-femminicidio_Allegato-statistico.pdf?title=Femminicidio+e+violenza+di+genere+-+282Fset2F2017+-+Audizione+ISTAT+femminicidio_Allegato+statistico.pdf)

80 Definizione Cismai file:///C:/Users/Carrano%20Titti/Downloads/Opuscolo\_ViolenzaAssistita\_Bassa.pdf

81 [https://www.laleggepertutti.it/118975\\_la-separazione-con-addebito-non-impedisce-laffidamento-dei-figli](https://www.laleggepertutti.it/118975_la-separazione-con-addebito-non-impedisce-laffidamento-dei-figli)

giustizia italiana e i servizi sociali non siano “a misura di bambino”. Nel caso specifico, l'uomo che ha posto atteggiamenti violenti e aggressivi contro la ex moglie, ed a cui è stata addebitata la separazione, non ha perso l'affidamento dei figli. Lo avrebbe perso se le condotte lesive fossero state poste anche nei riguardi dei bambini!

Dove esistenti, i Centri antiviolenza specializzati e gestiti da ONG di donne offrono interventi e sostegno ai/lle minori vittime in famiglia di violenza assistita e/o diretta. Nella maggior parte dei casi però il sostegno e l'assistenza è demandata ai servizi di supporto generali, che hanno scarsa o nessuna formazione in tema di violenza contro le donne e che interpretano il loro mandato con un presunto “approccio neutro” che comporta mettere sempre – anche nei casi di violenza – i genitori sullo stesso piano, lasciando così ampio spazio al genitore violento di continuare ad agire la sua violenza su figli/e e madre.

Sono purtroppo tanti i/le bambini/e uccisi dal padre maltrattante solo per vendetta nei confronti della donna e/o assieme alla donna o in un suicidio allargato.

Un esempio emblematico è il caso di Federico Barakat, ucciso dal padre durante un incontro protetto all'interno della ASL di San Donato Milanese nonostante le ripetute denunce di maltrattamento e *stalking* presentate dalla madre, accusata peraltro di ostacolare i rapporti tra il padre e il figlio. Oggi il caso è all'esame della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo<sup>82</sup>.

### **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

*50. Il Comitato ha notato che la Legge n.54/2006 ha introdotto l'affido condiviso (fisico) come via preferita in caso di separazione o divorzio. Tuttavia, il Comitato è preoccupato per la mancanza di studi sugli effetti di questo cambiamento legale, in particolare una ricerca comparativa che indichi gli effetti negativi sui fanciulli, specialmente i più piccoli, in caso di affido congiunto forzoso. Il Comitato è, inoltre, preoccupato per le indicazioni di presunti episodi di abuso sui minori nei casi di affido, basati sulla dubbia teoria della Sindrome da Alienazione Parentale.*

*51. Il Comitato invita lo Stato-parte a valutare i cambiamenti legali nel settore della custodia minorile attraverso degli studi scientifici, al fine di valutare gli effetti di lungo termine sulle donne e sui minori, tenendo in considerazione l'esperienza registrata negli altri Paesi.*

### **Raccomandazioni**

- È urgentissimo e fondamentale menzionare espressamente nel codice civile la violenza intra-familiare come causa di esclusione di affidamento condiviso e la violenza assistita come causa di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale.
- È importante introdurre percorsi costanti di formazioni obbligatorie sulla violenza assistita e di genere agli operatori/trici sociali, sanitari e di giustizia.

---

82 <http://www.noidonne.org/articoli/federico-barakat-la-sua-morte-e-la-sentenza-ingiusta-della-cassazione-06280.php>

### Articolo 29 - Procedimenti e vie di ricorso in materia civile

#### La situazione italiana e criticità

Con la l. 154/2001 il legislatore ha introdotto misure specifiche contro la violenza nelle relazioni familiari, inserendo in ambito penale la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare e una speculare misura in ambito civile, ovvero gli ordini di protezione contro gli abusi familiari con i quali il/la giudice civile può ordinare al soggetto violento la cessazione delle condotte che creano grave pregiudizio all'integrità fisica, morale o alla libertà del coniuge/convivente e l'allontanamento dalla casa familiare con divieto di riavvicinamento. In queste ipotesi la valutazione del pregiudizio che legittima l'emissione dell'ordine di protezione è rimessa alla discrezionalità del/la giudice che esamina il caso, cosa che determina nel panorama italiano la mancanza di una omogeneità applicativa. Anche per quanto riguarda la tempistica dell'emissione della misura esiste una notevole differenza tra i diversi tribunali italiani: a Bologna tra il momento del deposito del ricorso al momento dell'emanazione del decreto, normalmente non intercorre più di una settimana mentre a Milano, Palermo e Roma, i tempi di attesa per la fissazione della prima udienza sono lunghi, alle volte così tanto (anche oltre 40 giorni) che appare più conveniente iniziare direttamente un ricorso per separazione ove chiedere provvedimenti.

Nel caso in cui il/la giudice rilevi una *urgenza* tale da non permettere alcuna attesa, la legge prevede espressamente che, assunte, ove occorra, sommarie informazioni (anche telefoniche) il/la giudice possa adottare immediatamente un provvedimento *inaudita altera parte*, ossia senza la necessità di convocare previamente le parti in udienza (la valutazione dell'opportunità dell'emissione di questo provvedimento è, vista l'urgenza del caso, rimessa ad una udienza successiva, fissata non oltre 15 giorni dall'emissione della misura). Sebbene non espressamente richiesto, e in aperta contraddizione con la funzionalità stessa del provvedimento, la concessione dell'ordine di protezione *inaudita altera parte* è, in diversi tribunali italiani, subordinato alla presenza di episodi di violenza fisica (difficilmente per le altre forme di violenza di genere) evidentemente comprovati (da certificazioni mediche, referti del Pronto Soccorso, presentazione di denunce-querelle, foto delle lesioni eccetera). Ove ci siano episodi, anche eclatanti, di violenza fisica, psicologica o economica il/la giudice, per garantire il principio del contraddittorio, il più delle volte fissa un'udienza per la comparizione personale delle parti (è prassi p.e. nei Tribunali di Milano e Palermo). In questi casi il/la giudice onera la parte ricorrente di notificare il ricorso e il decreto di fissazione udienza al convenuto, momento in cui è messa seriamente a rischio la donna: il tempo intercorrente tra la notifica del ricorso e la data dell'udienza rappresenta, infatti, uno spazio temporale estremamente pericoloso per la vittima, che spesso è costretta ad allontanarsi da casa per tutelare l'incolumità propria (e quella dei figli/e se presenti). In molti casi la vittima, non sentendosi al sicuro e per paura che la notifica dell'atto inneschi reazioni ancora più violente da parte del maltrattante, rinuncia all'azione civile.

Al momento dell'udienza poi si impone un confronto tra la vittima e il violento, dove il/la giudice cerca di trovare una soluzione tra le posizioni delle due parti, valutando la possibilità di ottenere dal vio-

lento un suo allontanamento spontaneo dall'abitazione. Così spesso si risolve la controversia, con una forma di "mediazione del conflitto" operata personalmente dai/le giudici – che non sono mediatori! – e di cui non viene nemmeno dato riscontro in verbale anche perché non lo si riconosce come attività di mediazione o conciliazione, in contrasto con le disposizioni e cautele previste dell'art. 48 Conv. Ist.

Se infine viene concesso l'ordine di protezione civile, ha la durata massima di un anno, prorogabile da parte del/la giudice "soltanto se ricorrano gravi motivi e per il tempo strettamente necessario" con onere della vittima di dimostrare la necessità di essere ulteriormente tutelata. Al di fuori di questa ipotesi, in ambito civile non sono previste misure che prolunghino e assicurino ulteriormente la protezione della vittima.

Nel caso l'ordine civile sia violato, l'autore della violenza può essere chiamato a rispondere del solo reato previsto e punito dall'art. 388, 1 comma c.p. ovvero "mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice", reato perseguibile solamente a querela di parte. Pertanto, la violazione di questo provvedimento, al contrario di quanto avviene per le misure cautelari penali, non comporta un aggravio delle misure esistenti ai danni del maltrattante, né tantomeno legittima un intervento delle forze dell'ordine o l'adozione di "fermo o arresto", rafforzando nell'autore l'impressione di una generale impunità.

Già nel 2009 il Consiglio superiore della magistratura evidenziava la difficoltà dei/le giudici civili ad adottare provvedimenti cautelari, individuando tra le cause principali anche "la mancanza di una specializzazione effettiva in seno al giudice civile adito"<sup>83</sup>. C'è chi ha sottolineato, tra le altre cause, "la caratteristica dell'organo giudicante che è un giudice civile, spesso non specializzato, legato per formazione al principio del contraddittorio e dotato di poco coraggio nell'emanare un provvedimento che ha tutti gli effetti di una misura cautelare" (*Crimini contro le donne politiche, leggi, buone pratiche*, Fabio Roia ed. Franco Angeli).

Quanto al secondo comma dell'art. 29 e alla concreta possibilità di riconoscimento della responsabilità civile dei magistrati e di avere un conseguente risarcimento da parte dello Stato, si deve fare riferimento alla legge Vassalli (l. 117/1988, recentemente modificata con l. 18/2015). Questa legge riconosce la risarcibilità del danno ingiusto causato da un comportamento, atto o provvedimento giudiziario emesso con dolo o colpa grave o conseguente a diniego di giustizia. Solo in seguito alla riforma dell'anno 2015 (che ha ridefinito le ipotesi di colpa grave, ha eliminato il filtro di ammissibilità dei ricorsi e aumentato a tre anni il termine per proporre l'azione) sono parzialmente aumentate le azioni verso i magistrati, che comunque non rispondono in maniera diretta del loro operato. L'azione di risarcimento del danno infatti va esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è ammissibile solo dopo aver esperito i mezzi ordinari di impugnazione dei provvedimenti che si ritengono avere prodotto effetti dannosi.

Nonostante i ritardi e/o le omissioni di provvedimenti cautelari a tutela delle vittime di forme di violenza contemplate dalla Conv. Ist., non si registrano accertamenti di responsabilità in capo ai/alle magistrati/e in questo ambito. L'unica eccezione è rappresentata da una nota e recente sentenza del Tribunale di Messina<sup>84</sup> che ha riconosciuto la responsabilità della Procura della Repubblica per non aver disposto alcun atto di indagine e per non aver adottato "nessuna misura volta a neutralizzare la pericolosità dell'[autore del reato]" davanti a plurime denunce presentate da una donna vittima di maltrattamenti da parte del marito, che l'aveva infine uccisa. Dopo dieci anni dalla commissione del reato, questa sentenza ha accertato una "violazione di legge con negligenza inescusabile" da parte dei magistrati competenti con conseguente condanna al pagamento della somma di € 259.200,00 a titolo di risarcimento del danno patrimoniale sofferto. La pronuncia, per quanto significativa, rimane per ora un caso isolato nell'accertamento delle omissioni della magistratura.

Non si rinvencono dati relativi ad iniziative simili contro la magistratura civile, così come altrettanto inesistenti sono le richieste di pronunce contro i servizi sociali. A questo proposito occorre citare nuovamente

---

83 Delibera CSM 8.7.2009

84 Trib. Messina, I sez. civile, sent. 30.5.2017

il caso del piccolo Federico Barakat. Nonostante gli allarmi per il comportamento violento del padre, lanciati in più contesti dalla madre, tacciata di essere eccessiva da parte dei servizi sociali fino alla minaccia di essere considerata un genitore alienante la figura del padre, il bambino è stato accoltellato dal padre nello “Spazio neutro” in cui era stato disposto che si incontrassero alla presenza di un educatore, senza che nessuno riuscisse né a fermarlo, né poi a prestare soccorso utile al bambino, che è morto (e senza che nessuno si sia chiesto come fosse possibile per il padre entrare in spazio neutro con coltello e pistola!). Nonostante le azioni iniziate dalla madre nei confronti dei responsabili dei servizi sociali per questo avvenimento, il giudice italiano non ha ritenuto sussistente alcuna responsabilità<sup>85</sup>. La questione è al vaglio della Corte di giustizia europea, che ha ritenuto ammissibile l'istanza.

È pacifico che in Italia sia molto difficile, sia per complicazioni processuali, sia per orientamento a sostegno degli organi statali, ottenere il riconoscimento delle responsabilità delle autorità statali che abbiano mancato al loro dovere di adottare le necessarie misure di prevenzione e/o protezione. In ogni caso manca una raccolta dati delle azioni instaurate per l'accertamento di responsabilità in capo ai magistrati: i casi sopra indicati sono gli unici di cui si è a conoscenza.

### **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

15. Il Comitato esorta lo Stato-membro a:

(a) Prestare maggiore attenzione, nei suoi sforzi per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne, alla Convenzione quale strumento giuridico in materia di diritti umani legalmente vincolante e direttamente applicabile;

27. (b) Assicurare che le donne vittime di violenza abbiano immediata protezione, compreso l'allontanamento dell'aggressore dall'abitazione, la garanzia che possano stare in rifugi sicuri e ben finanziati su tutto il territorio nazionale; che possano avere accesso al gratuito patrocinio, alla assistenza psico-sociale e ad un'adeguata riparazione, incluso il risarcimento.

### **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

18. Il Comitato raccomanda che:

(c) Dia priorità alle misure per accelerare le procedure legali e per migliorare il trattamento delle vittime di violenza di genere contro le donne, così come per eliminare gli stereotipi di genere nel settore giudiziario;

(d) Assicuri che le forme intersezionali di discriminazione siano adeguatamente considerate dalle Corti, compresa la formazione per giudici e gli avvocati;

28. (b) Valuti la risposta della polizia e della magistratura alle denunce di reati sessuali ed introduca capacity-building obbligatorio per giudici, pubblici ministeri, funzionari di polizia ed altri funzionari di forze dell'ordine, con riguardo ad una applicazione puntuale delle norme del diritto penale relative alla violenza di genere contro le donne e alle procedure gender-sensitive per le interviste alle donne vittime di violenza;

(c) Incoraggi le donne a riferire/denunciare incidenti di violenza domestica e sessuale ai meccanismi delle forze dell'ordine, attraverso la de-stigmatizzazione delle vittime, la sensibilizzazione della polizia e della magistratura e l'informazione circa la natura penale di detti atti; e assicuri che le donne abbiano accesso effettivo alle Corti civili per ottenere ordini di restrizione/allontanamento contro i partner abusatori.

## **Raccomandazioni**

■ Si raccomanda l'adozione di ordini di allontanamento e protezione *inaudita altera parte* per tutti i casi

<sup>85</sup> Sentenza Tribunale di Milano 7705/2016

di violenza contemplati dalla Conv. Ist. con assoluto divieto di ogni tentativo di mediazione e/o conciliazione.

- Si chiede l'urgente introduzione di previsioni legislative che consentano di promuovere un'azione risarcitoria senza preclusioni, sia nei confronti dei/lle magistrati/e, sia verso altri pubblici ufficiali o incaricati/e di pubblico servizio dalla cui attività siano conseguiti danni alla parte offesa.
- Si raccomanda un'ampia formazione e diffusione del meccanismo di responsabilità previsto dalla Conv. Ist.

## Articolo 30 - Risarcimenti

### La situazione italiana e criticità

L'ordinamento giuridico italiano individua per la vittima di violenza di genere due possibili strade per richiedere il risarcimento del danno: una in sede civile, e l'altra in sede penale attraverso la costituzione di parte civile nel processo instaurato contro l'autore del reato.

In ambito civile è possibile chiedere in un risarcimento per qualsiasi tipologia di "fatto illecito", con obbligo a carico del richiedente di dimostrare il fatto illecito, il danno subito e il nesso causale tra uno e l'altro. La complessità del sistema probatorio, i costi del procedimento e la lunga tempistica per arrivare a una sentenza, dall'esito comunque incerto, rendono questo sistema di risarcimento civile di fatto inutilizzato nei casi di violenza domestica (non si registra una raccolta dati sul punto). A concorrere al disuso di questo istituto incide anche l'orientamento della giurisprudenza maggioritaria, che non ritiene possibile svolgere una domanda di risarcimento dei danni nell'ambito dei giudizi di separazione o di affido di minori, obbligando quindi la vittima a esperire due diversi *iter* giudiziari<sup>86</sup>.

Nei casi in cui sia instaurato un procedimento penale la parte offesa ha la possibilità di costituirsi parte civile e chiedere in quella sede il riconoscimento del danno subito. Nei processi per violenza contro le donne nelle relazioni di intimità, la costituzione di parte civile è spesso panorama di vittimizze secondarie. Sebbene la giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>87</sup> abbia affermato che le dichiarazioni della vittima del reato possano da sole fondare la condanna, nella prassi sia il racconto che la vittima sono sottoposti all'attento vaglio di attendibilità oggettiva del racconto e di intrinseca attendibilità soggettiva del teste. Attendibilità e credibilità che vengono minate in caso di costituzione di parte civile o di pendenza di parallelo procedimento per separazione/divorzio/regolamentazione dei rapporti genitoriali dal pregiudizio di un suo utilizzo strumentale ed interessato, o di una esasperazione dell'enarrato, per finalità economiche, vendicative, prevaricatrici ecc. Tale vaglio di credibilità, in reati in cui la testimonianza della vittima è spesso l'unica o la centrale fonte di prova, può portare allo spostamento del *focus* dell'indagine processuale dalle responsabilità dell'indagato alla persona della vittima e alla sua genuina attendibilità. Lo stereotipo della vera vittima come soggetto fragile, remissivo e senza pretese risarcitorie nei confronti dell'imputato è in Italia ancora ampiamente diffuso, e comporta gravi forme di vittimizzazione secondaria<sup>88</sup>.

86 Cass. Civ. sent. 18870/2014

87 Cass., 45920/14. Cassazione penale, sez. VI, sentenza 06/06/2011 n° 22281, Cass. Penale, sez. III sent. 1.7.2015 depositata il 20.06.2016 n. 25426/16

88 Si ricorda che nell'ordinamento italiano la costituzione di parte civile, non rappresenta unicamente un mezzo per chiedere il risarcimento di un danno conseguente ad un reato; bensì la formalità necessaria affinché il danneggiato da reato possa divenire parte attiva nel processo penale ed entrare pienamente in contraddittorio con il/la giudice, il Pubblico Ministero e con il difensore dell'imputato facendo valere le proprie "ragioni" anche attraverso mezzi di prova (documentale e testimoniale).

All'esito del processo il/la giudice penale può: condannare genericamente al risarcimento del danno, da liquidarsi in sede civile; liquidare interamente il danno accertato in quella sede; rimettere gli atti a separato giudizio civile cui la parte offesa dovrà farsi carico. Nella misura in cui il danno è già stato accertato, il/la giudice può emettere una provvisoria immediatamente esecutiva, con possibilità (o onere) per la parte offesa di ricorrere al/la giudice civile per la quantificazione definitiva del danno (art. 539 c.p.c.). Ne conseguono ulteriori oneri processuali per la vittima, che deve instaurare un secondo procedimento e aspettarne l'esito con un evidente prolungamento dei tempi. Nella maggioranza dei casi, la donna vittima di violenza dopo aver atteso a lungo l'esito del giudizio penale, non instaura un procedimento civile per l'accertamento definitivo dei danni subiti, anche perché il più delle volte l'autore del reato si è già spogliato dei beni o sono venute meno garanzie per il concreto ottenimento del risarcimento (dimissioni dal posto di lavoro, intestazione a terzi dei beni, altro). Mancano comunque parametri di riferimento per la liquidazione del danno in sede penale, soprattutto nei casi di condanna per reati di violenza domestica ove viene spesso riconosciuto un danno morale alla vittima, ma senza criteri uniformi e proporzionali.

Fino a poco tempo fa non era previsto alcun obbligo sussidiario di risarcimento a carico dello Stato. Solo con la l. 122/2016, emanata in attuazione della direttiva 2004/80/CE, poi parzialmente modificata dalla l. 167/2017, il legislatore italiano ha esplicitamente riconosciuto e disciplinato il diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti a carico dello Stato. L'indennizzo è però limitato alla rifusione delle sole spese mediche ed assistenziali (ad eccezione dei reati di omicidio e di violenza sessuale per i quali è garantito a prescindere dalla dimostrazione di aver sostenuto tali spese) ed è subordinato alle seguenti condizioni:

- disponibilità di fondi (è stato istituito un apposito Fondo per l'indennizzo in favore delle vittime per € 2.600.000,00 ricomprendendo in questo anche le vittime di reati mafiosi, richieste estorsive e usura);
- aver esperito inutilmente azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato.

Gli importi dell'indennizzo sono stati stabiliti solo di recente (decreto Ministro dell'interno 31.8.2017) e sono pari a:

- a) per il reato di omicidio, nell'importo fisso di euro 7.200, nonché, in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, nell'importo fisso di euro 8.200 esclusivamente in favore dei figli della vittima;*
- b) per il reato di violenza sessuale di cui all'art. 609-bis del codice penale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità, nell'importo fisso di euro 4.800;*
- c) per i reati diversi da quelli di cui alle lettere a) e b), fino a un massimo di euro 3.000 a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali”.*

È evidente che importi così irrisori non garantiscono un risarcimento “adeguato” alle vittime, come previsto nella Conv. Ist. e, ancor prima, dalla direttiva 2004/80/CE. L'indennizzo è limitato a poche voci di spesa e non viene riconosciuto a tutte le vittime ma è subordinato a un limite reddituale irrisorio e soggetto alla disponibilità di fondi. Gli importi, stabiliti nel decreto del Ministro dell'interno, non garantiscono comunque quell'“adeguato risarcimento” indicato dalla Conv. Ist. Si noti poi l'incredibile disparità di trattamento tra vittime di violenza di genere e vittime di usura o mafia. Il Fondo è lo stesso, ma con cifre assolutamente impari!

Il/la giudice italiano (Sent. Trib. To, 18.4.2017, n. 2067) ha già valutato la normativa de quo, ritenendo ancora poco chiari i profili attuativi, in mancanza al momento della decisione delle circolari applicative, ritenendo che già mancasse nella norma un riferimento completo alla fattispecie che deve essere tutelata con il risarcimento. L'emanazione delle circolari ha poi confermato questo dubbio, date le limitazioni sopra indicate.

Le condizioni per l'accesso al fondo, così come gli importi irrisori dell'indennizzo, scoraggiano dal chiedere le richieste di indennizzo: si pensi che dall'entrata in vigore della l. 122/2016 ad oggi le istanze presentate dalle vittime sono solo 164 <sup>89</sup>.

Ferme restando le difficoltà insite nelle procedure ordinarie civili per ottenere un risarcimento da parte dell'autore del reato, il legislatore italiano non ha ancora previsto un obbligo generale e sussidiario in capo allo Stato di riconoscere un risarcimento quando la vittima ha subito gravi lesioni fisiche o danni alla salute in conseguenza di una delle fattispecie previste e penalizzate dalla Convenzione stessa (art. 35 Conv. Ist.), che non necessariamente rientrano nella definizione di "reati intenzionali violenti" per i quali è stato previsto l'indennizzo statale.

### **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

*La CEDAW, con la raccomandazione n. 35, adottata nel luglio 2017, in punto risarcimenti (punto E), ha raccomandato a tutti gli Stati membri di implementare le misure volte a:*

- a) Fornire un effettivo risarcimento alle donne vittime di violenza di genere, ricomprendendo diverse misure tra cui la compensazione monetaria, i servizi legali, sociali e volti a recuperare tutti i danni arrecati alla salute, assicurando che tali episodi non si ripetano, e un risarcimento adeguato e proporzionato al danno sofferto;*
- b) Stabilire fondi specifici per il risarcimento, eventualmente inserendoli in fondi pre-esistenti, applicando i sistemi amministrativi di risarcimento senza arrecare pregiudizio alle vittime e attuando programmi volti a individuare la discriminazione e la posizione di svantaggio che hanno contribuito al verificarsi della violazione. In ogni caso dando sempre priorità alla volontà, sicurezza, dignità e integrità della vittima.*

### **Raccomandazioni**

- Si raccomanda la possibilità di chiedere un risarcimento dei danni subiti anche nell'ambito dei procedimenti di separazione e/o di affido figli/e.
- È urgente stabilire parametri oggettivi e uniformi per la quantificazione del risarcimento del danno morale in sede penale ed incentivare la determinazione del danno in quella sede senza costringere la donna ad attivare altri giudizi.
- È necessario prevedere un risarcimento sussidiario a carico dello Stato per tutte le forme accertate di violenza contemplate nella Conv. Ist.
- È urgente aumentare gli importi di indennizzo.

---

89 <http://www.interno.gov.it/it/contatti/commissario-coordinamento-iniziativa-solidarieta-vittime-dei-reati-tipo-mafioso-e-dei-reati-intenzionali-violenti>

**Articolo 31 - Custodia, diritti di visita, sicurezza****Articolo 45 - Sanzioni e misure repressive****Articolo 48 - Divieto di metodi alternativi di risoluzione di conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie****Situazione italiana e criticità**

**I**n Italia vige il principio di affidamento condiviso dei figli/e minori ad entrambi i genitori. L'eccezione alla regola dell'affidamento condiviso è disciplinata dall'art. 337-quater c.c.: «Il giudice può disporre l'affidamento dei figli ad uno solo dei genitori qualora ritenga con provvedimento motivato che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore.» In ogni caso (anche con affidamento esclusivo ad un solo genitore) la stessa norma prevede che “se non diversamente stabilito dal giudice, le decisioni di maggiore interesse per i figli siano adottate da entrambi i genitori”.

Dai dati ISTAT su separazioni e divorzi in Italia si evince che nel 2005 (prima dell'emanazione della L. 54/2006) i figli/e affidati alla madre erano l'80,7% nelle separazioni e l'82,7% nei divorzi mentre, dopo l'entrata in vigore della legge, nel 2009 solo il 12,2% di figli/e è stato affidato alla madre contro un 86,2% in affidamento condiviso, nel 2015 solo l'8,9% dei figli/e è stato affidato alla madre contro un 89% in affidamento condiviso.

Nei casi di “grave pregiudizio” per il figlio/o, il legislatore ha previsto che possa essere dichiarata la decadenza e/o limitata la responsabilità genitoriale del genitore abusante.

La formulazione generica della norma nella parte “contrarietà all'interesse minore” e “grave pregiudizio del figlio/a”, che non menzionano espressamente l'ipotesi di violenza nelle sue più diverse forme possibili, ha portato ad una generale disapplicazione di tali previsioni nei casi di violenza assistita. L'attenzione del giudicante ai fini dell'adozione dei provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità, è rivolta alla sola violenza diretta sul/la minore (con il frequente limite che si tende a non vedere la violenza diretta psicologica) e in più si verifica una “impermeabilità” alla violenza agita da un genitore ai danni dell'altro della quale i/le minori sono stati testimoni (cd. violenza assistita).

Il problema è il disconoscimento della violenza: se la violenza viene ignorata (e spesso ciò avviene nonostante vi sia la contestuale pendenza di un procedimento penale a carico del soggetto maltrattante della madre del minore o sia stata applicata nei suoi confronti una misura cautelare), ogni richiesta di limitazione della responsabilità genitoriale o di affidamento esclusivo è ritenuta infondata e illegittima<sup>90</sup>.

I padri accusati di aver agito violenza domestica hanno la stessa probabilità dei padri non violenti di ottenere l'affidamento dei figli/e, poiché si dà scarso valore alla violenza agita in ambito domestico, pronosticando che nel futuro saranno superate queste problematiche (con sottovalutazione dei potenziali pericoli sia per le madri che per i figli/e nella futura gestione dei rapporti), nell'idea che la figura paterna non possa mai venir meno. Spesso inoltre non si individua il pericolo che questo genitore rappresenta e si attua una forma occulta di mediazione e/o conciliazione, davanti ai/le giudici o ai servizi sociali, tesa a trovare comunque un accordo sui diritti e tempi di incontro tra il padre violento e i minori, ed a definire consensualmente il procedimento di separazione. In questo modo si obbliga, implicitamente, la donna a definire il procedimento con una conciliazione, denegando giustizia anche nei casi in cui sia espressa-

90 Patrizia Romito, *La violenza sulle donne e sui minori. Una guida per chi lavora sul campo*, Carocci, 2013; P. Romito, *La violenza di genere su donne e minori. Un'introduzione*, Angeli, 2016; P. Romito, *Un silenzio assordante. La violenza occultata su donne e minori*, Angeli, 2016

mente richiesta l'adozione di provvedimenti giudiziari, con implicita violazione del divieto di mediazione obbligatoria previsto all'art. 48 della Convenzione.

Quando le madri sollevano la questione della violenza subita per chiedere protezione anche per i figli/e dal padre violento, rischiano di essere penalizzate venendo considerate come alienanti, vendicative o alla ricerca di vantaggi economici. Sulla base di questa visione stereotipata delle donne si è andato sempre più affermando il fenomeno delle associazioni dei padri separati le cui pressioni sono sfociate p.e con il Protocollo del Tribunale di Brindisi<sup>91</sup>, il quale prevede una domiciliazione dei figli/e presso entrambi i genitori con la conseguenza del venir meno dell'assegno di mantenimento a favore della prole e del principio dell'assegnazione della casa coniugale, che, quindi, rimane al proprietario. Anche la riclassificazione delle cd. "spese straordinarie" per i figli/e rischia di contribuire ulteriormente all'impoverimento della madre che non trova più un fondamento giuridico nella sua giusta pretesa di una contribuzione equa del padre a dette spese (vedasi linee guida per la regolamentazione delle modalità di mantenimento dei figli/e nelle cause di diritto familiare redatte dal CNF<sup>92</sup>).

Nel sistema italiano manca il raccordo tra procedimento penale e procedimento civile, se non limitato alla mera comunicazione dell'esistenza del procedimento penale alla Procura minorile ai sensi dell'art. 609-decies c.p. Se da una parte, infatti, tali comunicazioni vengono effettuate, e sono rilevanti ai fini della notizia dell'esistenza di un procedimento penale, dall'altra raramente segue da parte dei tribunali per i Minorenni l'emanazione di provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale, così come avviene anche nei procedimenti avanti al giudice ordinario. Tutto ciò è stato rilevato anche dal C.S.M., organo di governo della magistratura che, con risoluzione del 9.5.2018 (cfr. par. 7.6)<sup>93</sup>, ha individuato la necessità di cooperazione tra magistratura ordinaria, sia penale che civile, e minorile qualora sia pendente un giudizio di separazione o divorzio, per evitare la possibilità di vittimizzazione processuale sul coniuge o sui minori vittime di violenza diretta o assistita con possibile adozione di provvedimenti inconciliabili che riguardano le medesime persone. Rileva il C.S.M. l'opportunità di un intervento legislativo sul punto, sollecitando nel frattempo gli uffici delle procure e dei tribunali a formalizzare accordi di collaborazione tra giudici civili e penali.

Di particolare rilevanza inoltre il fatto che quando viene attivato un procedimento avanti al Tribunale per i Minorenni, a seguito di segnalazione di condotte violente agite da un genitore ai danni dell'altro ed in presenza dei figli/e minori comuni, vengano di prassi adottati provvedimenti che dispongono l'affidamento del figlio/a minore al Servizio Sociale, anziché al genitore non violento. Ciò nell'immaginario comune inevitabilmente induce a sollevare dubbi sull'adeguatezza della capacità genitoriale della vittima, che viene limitata nei suoi poteri e nella gestione dei figli/e, costretta ad interagire con soggetti istituzionali terzi per le varie decisioni relative ai figli/e, nella costante valutazione da parte di soggetti istituzionali con la conseguenza di una sua vittimizzazione secondaria.

Nel nostro Paese il collegamento diretto tra la violenza subita dalle madri e le gravi conseguenze di tipo psicologico, fisico, sociale e cognitivo sui figli/e, nel breve e lungo termine, non è ancora riconosciuto dai tribunali soprattutto da quelli civili. In palese violazione dell'art. 31 della Convenzione, che impone di prendere in considerazione gli episodi di violenza vissuti dai figli/e minori (c.d. violenza assistita), spesso accade che il/la giudice, nel determinare i diritti di visita e di custodia dei figli/e, non tenga conto:

---

91 [http://www.tribunale.brindisi.giustizia.it/FileTribunali/17/Sito/News/Tribunale%20di%20Brindisi\\_Linee%20Guida%20Famiglia.pdf](http://www.tribunale.brindisi.giustizia.it/FileTribunali/17/Sito/News/Tribunale%20di%20Brindisi_Linee%20Guida%20Famiglia.pdf)

92 <http://www.consigionazionaleforense.it/documents/20182/69024/ai+Presidenti+dei+COA++trasmissione+Linee+Guida+per+modalit%C3%A0+mantenimento+dei+figli+nelle+cause+di+diritto+familiare++%2829-11-2017%29.pdf/8ebd2cae-ad1e-4ca6-98d6-bcc941f5e72a>

93 <https://www.csm.it/documents/21768/87316/Risoluzione+sulle+linee+guida+in+tema+di+organizzazione+e+buone+prassi+per+la+trattazione+dei+procedimenti+relativi+a+reati+di+violenza+di+genere+e+domestica/4799cbdc-4af8-a794-f908-e1b38b7bc1fa>

- della pendenza di un processo penale per maltrattamenti nei confronti del padre a danno della madre avvenuti in presenza dei figli/e;
- dell'applicazione di misure cautelari specifiche emesse dal tribunale penale quali l'ordine di allontanamento o divieto di avvicinamento;
- della sentenza di condanna per maltrattamenti;
- degli ordini di protezione contro gli abusi familiari emessi in sede civile.

Anzi, nei procedimenti civili di diritto di famiglia si innesca un controllo sulle capacità genitoriali che comporta una valutazione di entrambi i genitori, da cui viene completamente eliminata ogni attenzione alla causa che ha dato origine a quella situazione.

Nei tribunali, ordinario o minorile, spesso si dispone una Consulenza tecnica d'ufficio (CTU); ai consulenti sono posti quesiti standard ed indifferenziati che non fanno esplicito riferimento alla violenza né tanto meno ai criteri disposti dalla Conv. Ist. per le visite. La conseguenza è che spesso le CTU risolvono il tutto con un richiamo alla mera "conflittualità" ponendo in posizione paritaria donne e uomini violenti e incoraggiando la donna ad arrivare ad accordi che non tengono conto della sua sicurezza né di quella dei suoi figli/e. I professionisti di area psico-sociale e giuridica, incapaci di individuare la violenza, tentano una mediazione per arrivare all'affidamento condiviso, ignorando i rischi per l'incolumità della donna e dei minori; inoltre ricorrono a spiegazioni fuorvianti, parlando di conflitto esasperato, oppure rinvergono l'Alienazione Parentale in particolare quando i i/le minori esprimono difficoltà nel rapportarsi alla figura paterna violenta.

### **P.A.S. - Nuove definizioni per un vecchio vizio<sup>94</sup>**

La PAS in Italia sta trovando nuove strategie di riconoscimento. La discussione sulla "patologia" con il suo eventuale inserimento nel DSM V, rifiutata oramai in modo costante anche dalla giurisprudenza in termini, si sta trasferendo su un altro piano. Si è passati ad un preteso *comportamento alienante* del genitore presso cui vivono i minori, non più una patologia quindi, ma una condotta. Si perviene all'affermazione di questa situazione attraverso il concetto di "bigenitorialità", analizzata indipendentemente dalla presenza della violenza domestica e delle cause che hanno dato origine alla separazione dei genitori. Le consulenze tecniche d'ufficio disposte dai/lle magistrati/e, unitamente alle verifiche richieste ai servizi sociali in caso di "grave conflittualità", non considerano le violenze esercitate da un genitore sull'altro, così come non tengono conto della violenza assistita dai minori. Si opera secondo il principio che il minore debba comunque mantenere relazioni significative con entrambe le figure genitoriali.

Le conseguenze di questa condizione sono devastanti per le donne cui è richiesto di tenere un profilo indifferente verso la violenza domestica vissuta, mantenendo un rapporto continuo e corretto con i padri dei/lle minori che le hanno maltrattate. Se i i/le minori si schierano a difesa della madre o dichiarano di avere paura del padre, la responsabilità ricade quasi sempre sulla madre che viene ritenuta portatrice di negatività verso il padre che trasferisce ai figli/e. I consulenti arrivano al punto di consigliare (come in un recente caso a Lucca<sup>95</sup>) di allontanare il bambino dalla madre, la sola con cui ha sempre vissuto, fino al punto da forzare la volontà stessa del minore, anche se di una certa età (casi di bambini di 9, 14 e 15 anni) senza tenere conto dello stato psicologico del minore.

La madre è invitata, se non obbligata, a sostegni psicologici per superare la sua posizione e i suoi risentimenti nei confronti del padre [sic!], mentre i i/le minori sono obbligati a stare con il padre. Se queste forzature non funzionano, si arriva alla minaccia di allontanare i i/le minori dalle madri per garantire un rapporto con padri violenti!

94 Crisma, M., Romito, P. (2007) *L'occultamento delle violenze sui minori: il caso della Sindrome da Alienazione Parentale*. Rivista di Sessuologia, 31(4):263-270

95 <https://www.direcontrolaviolenza.it/mobilizzazione-contro-pas-seccesso-a-lucca/>

L'attuale disciplina sull'affido condiviso, non prevedendo esplicitamente che nei casi di maltrattamento, abuso dei mezzi di correzione, violenze sessuali, violenze fisiche, debba escludersi tale affido, da un lato viola i diritti dei/le minori a una vita libera da ogni forma di violenza, dall'altro non tutela le donne vittime di violenza domestica ed anzi le espone ad un incremento del rischio di violenza da parte dell'ex partner a causa della gestione condivisa dei/le minori imposta dalla legge.

I/Le CTU di cui si avvale il tribunale non si qualificano in base a competenze specialistiche sul tema della violenza di genere e domestica, trovandosi così di fatto impreparati a valutare in una prospettiva corretta tutto il contesto. Le conseguenze sono quelle di proposte di percorsi nuovamente vittimizzanti. Ad esempio: alla donna viene prescritto di collaborare con l'altro genitore, di intraprendere terapia di sostegno alla genitorialità (in questo percorso la donna troverà altri/e professionisti/e senza specifica preparazione sul tema della violenza), tutti interventi che di fatto inducono la vittima ad una stretta collaborazione con il violento, proprio perché non si tiene conto della violenza subita ma si "deve" passare oltre!

In questo quadro particolarmente preoccupante necessita fare riferimento al disegno di legge presentato dal Senatore Simone Pillon (D.D.L. 735/2018 "Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità", cd. decreto Pillon) che mira a introdurre nei procedimenti di separazione e divorzio in presenza di figli minori modifiche sostanziali allarmanti e in contrasto con l'articolo 31 della Conv. Istanbul per tutte le donne e in particolare per i casi di violenza domestica. La proposta prevede l'obbligo per tutti i genitori di prole minorenni che vogliono separarsi o divorziare, di iniziare un percorso di mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale (artt. 7 e 22), in aperta violazione dell'art. 48 della Conv. Ist. che vieta la mediazione obbligatoria, con la conseguenza che le donne dovrebbero trattare anche con un partner violento, impedendo loro di poter ricorrere a un giudice terzo; inoltre questa proposta impone a tutti i figli di genitori separandi l'obbligo di trascorrere il 50% del loro tempo con ciascun genitore, a prescindere dalla loro volontà e dalla valutazione di esigenze specifiche. Anche le novità in ambito economico (mantenimento diretto con abolizione della corresponsione dell'assegno di mantenimento figli all'altro genitore – solitamente la madre – e abolizione dell'assegnazione alloggio familiare a vantaggio del proprietario – solitamente l'uomo) comporterebbero un grave rischio per le donne, più frequentemente partner economicamente svantaggiate, portando soprattutto loro, e ancora più le vittime di violenza, all'impossibilità materiale di separarsi/divorziare (con violazione anche dell'art. 16 CEDAW). Come efficacemente descritto dalla Special Rapporteur (vedasi sub nota 3), il decreto Pillon si basa fortemente su due presunzioni (la falsità delle denunce di ogni forma di violenza in famiglia e l'esistenza dell'alienazione parentale) che oltre a non essere supportate da evidenze oggettive, introducono conseguenze negative per la parte più vulnerabile e non considerano in materia di affidamento figli la violenza, come prescritto dall'art. 31 Conv. Ist.; in specifico le donne rischierebbero la limitazione della responsabilità genitoriale fino alla possibile pronuncia di decadenza della stessa nei casi di denuncia di atti di violenza che non dovesse portare a condanna dell'accusato; inoltre vi sarebbe il rischio che qualora i figli manifestassero "rifiuto o alienazione o estraniamento con riguardo a un genitore", la colpa venisse addebitata all'altro genitore, che potrebbe essere allontanato dalla casa familiare con l'emissione di un ordine di protezione, o vedersi limitare la propria responsabilità genitoriale fino alla possibile pronuncia di decadenza. È evidente come il decreto Pillon ostacoli pesantemente l'emersione delle situazioni di violenza domestica nei confronti di donne e minori, e ancora più la possibilità di mettersi al sicuro in situazioni di emergenza (art.14). Difficile non ravvisare una mal celata intenzione "intimidatoria" nei confronti di quelle donne con figli/ie che a causa di una situazione di violenza volessero separarsi, che frappone una serie di ostacoli materiali e morali che colpirebbero tutte le donne, con grave danno anche ai minori coinvolti e difficoltà di una reale tutela di entrambi dal partner/padre violento.

## **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

51. Il Comitato chiede allo Stato-membro di valutare le modifiche normative in materia di affido condiviso dei minori, attraverso studi scientifici, al fine di valutare gli effetti di lungo termine sulle donne e sui minori, tenendo in considerazione l'esperienza registrata negli altri Paesi su queste problematiche.

## **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

52. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte:

- (a) Adotti tutte le misure necessarie per scoraggiare l'uso della «sindrome da alienazione parentale» da parte di esperti e dei Tribunali nei casi di custodia;
- (b) Si occupi in modo adeguato dei bisogni specifici delle donne e dei bambini, per determinare la custodia dei minori nei casi che coinvolgano la violenza di genere nella sfera domestica;
- (d) Istituisca un meccanismo, che tenga in considerazione la disparità nella capacità di guadagno ed il potenziale umano tra i coniugi separati, dato il più alto investimento delle donne nel lavoro di cura dei bambini e domestico, a spese della carriera;
- (e) Adotti una legislazione volta a garantire l'attuazione uniforme dei servizi e dei diritti per tutti i bambini italiani in tutti i distretti quando il padre venga meno al pagamento del mantenimento del bambino.

## **2012 Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne**

42. L'affidamento condiviso dei genitori è la fattispecie predefinita nelle separazioni coniugali. [...] trend crescente in cui viene assegnato questo tipo di custodia da parte dei giudici, anche nei casi in cui i bambini sono stati direttamente o indirettamente testimoni di violenza intra-familiare. Ciò è dovuto all'esercizio di discrezionalità giudiziaria, in assenza di una legislazione specifica che affronti tali circostanze e che possa offrire mezzi di ricorso legali per la protezione di donne e bambini.

69. [...] la lunga procedura penale, il mancato rispetto delle misure di protezione civile e l'inadeguatezza delle sanzioni pecuniarie e di detenzione nei confronti dei responsabili, che hanno indebolito la natura protettiva di tali misure. Inoltre, i lunghi ritardi nel sistema giudiziario possono incidere sull'esito di un caso. L'istituto della prescrizione permette ad alcuni casi di essere prescritti a causa dei ritardi nel sistema. Inoltre, la mancanza di coordinamento tra i giudici delle sezioni civile, penale e minorile nel trattare le misure di protezione produce a volte giudizi in contrasto fra loro.

71. La pratica di concedere sistematicamente l'affidamento congiunto ai genitori, anche nei casi di violenza intra-familiare testimoniata dai bambini, consente la perpetuazione della violenza domestica nei confronti delle donne separate e divorziate. La facoltà di limitare o interrompere i diritti dei genitori si presenta in rari casi di denuncia di tentato omicidio o di abuso di minore. Casi in cui l'ex partner ha usato la custodia congiunta del figlio per mantenere la comunicazione e, indirettamente, continuare ad esercitare il controllo sulla ex compagna/moglie (compreso impedirle di scegliere il suo luogo di residenza) sono stati comunicati allo Special Rapporteur.

94. Il Governo dovrebbe:

- (d) Affrontare il vuoto legislativo nel campo della custodia dei figli e includere norme rilevanti relative alla protezione delle donne che sono vittime di violenza domestica;
- (n) Ratificare e implementare la Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.

## **Raccomandazioni**

- Si raccomanda la menzione specifica della "violenza domestica e violenza assistita" come requisito per definire la contrarietà all'interesse del minore al fine dell'adozione di provvedimenti di affido esclusivo e provvedimenti di limitazione/decadenza della responsabilità genitoriale.

- Si raccomanda la considerazione della rilevanza dei provvedimenti di ammonimento, misure cautelari, sentenza condanna penale ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui al punto a); nonché l'obbligo di motivare per il giudicante.
- È urgente l'introduzione del divieto assoluto di prevedere la mediazione diretta od occulta in presenza dei provvedimenti di cui al punto b).
- È necessaria la formazione specifica sulle dinamiche di violenza e maltrattamenti dei/le professionisti/e incaricati di effettuare CTU, anche attraverso la costituzione di un albo speciale.

## Articolo 38 - Mutilazioni genitali femminili

### La situazione italiana e criticità

La legge 9 gennaio 2006, n. 7 recante *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile* (in G.U 18 gennaio 2006, n.14 ed in vigore dal 2 febbraio 2006), introduce disposizioni sanzionatorie di carattere penale (art. 6) e amministrativo (art. 8), norme di stampo preventivo, quali la promozione di attività volte alla prevenzione e all'assistenza alle vittime; l'acquisizione di dati (art. 2); la predisposizione di campagne informative rivolte a immigrati/e provenienti da Paesi in cui sono effettuate le MGF; la promozione di iniziative di sensibilizzazione; l'organizzazione di corsi di informazione per le donne infibulate in stato di gravidanza; la promozione di programmi di aggiornamento per gli/le insegnanti delle scuole dell'obbligo; la promozione del monitoraggio dei casi di MGF presso le strutture sanitarie (art. 3); piani di formazione per personale sanitario (art. 4); l'istituzione di un numero verde (art. 5); la previsione di programmi di cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda le disposizioni di carattere penale richieste dalla Conv. Ist., la legge qualifica le MGF come una particolare forma di lesione personale aggravata. Sono due le fattispecie contenute nell'art. 583 bis c.p.: il primo comma contiene il delitto di mutilazioni genitali definite in clitoridectomia, escissione, infibulazione o qualsiasi altra pratica che abbia effetti dello stesso tipo e viene punito con la reclusione da 4 a 12 anni; il secondo comma è il delitto di lesioni genitali che prevede la reclusione da 3 a 7 anni per chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di "menomare le funzioni sessuali", altri tipi di lesione agli organi genitali femminili da cui derivi una malattia nel corpo e nella mente. Quest'ultima è una figura autonoma di reato. In entrambi i casi, il soggetto attivo è chiunque: cittadino/a italiano e/o straniero/a e il reato può essere punito sia che venga commesso in Italia che all'estero. Con la legge 1° ottobre 2012, n. 172 di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote), è stata introdotta la sanzione accessoria della decadenza della responsabilità genitoriale, come previsto da tale legge per gli abusi sessuali nei confronti dei minori, a cui le MGF sono assimilate.

Oltre alla normativa specifica, nei casi di MGF si può fare ricorso alle norme poste a tutela dei/delle minori. L'articolo 330 del codice civile prevede la decadenza della responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i suoi doveri verso i figli/e. In caso di gravi motivi, il/la giudice può anche ordinare l'allontanamento del figlio/a dalla residenza familiare o l'allontanamento del genitore che maltratta o abusa della minore. L'articolo 333 del codice civile fa inoltre riferimento a interventi preventivi in caso di comportamento pregiudizievole dei genitori.

Esistono poi le norme generali che stabiliscono l'obbligo di denuncia e l'obbligo di referto in capo al pubblico ufficiale e all'esercente la professione sanitaria che venga a conoscenza di una MGF. Sebbene la legge italiana sulle MGF sia considerata una buona pratica a livello internazionale (UN), è una norma ambivalente perché da un lato sembra lavorare per la sensibilizzazione, la formazione e il dialogo, dal-

l'altro attiva un meccanismo sanzionatorio penale particolarmente gravoso e automatico. Per tale motivo, la norma è stata ed è oggetto di discussioni in sede di dottrina, tra i/le professionisti/e di vari settori e nell'ambito dell'associazionismo/Terzo settore.

Esito di questa contraddizione originaria, è che le disposizioni penali registrano scarsissima applicazione, dal 2006 ad oggi si registra un solo caso di contestazione del reato di MGF, il cui procedimento si è concluso peraltro con l'assoluzione in grado di appello.

Tra i motivi della scarsità di segnalazioni (e quindi di procedimenti penali), vi è la ritrosia dei/le professionisti/e del settore socio-sanitario, che sono poco inclini a segnalare e/o denunciare i casi di MGF o di rischio di MGF poiché considerano le sanzioni penali cui potrebbero andare incontro i genitori particolarmente gravose e non in linea con il miglior interesse della bambina, soprattutto in riferimento alla possibile sospensione della responsabilità genitoriale.

La preoccupazione aggiuntiva del personale socio sanitario è che l'attivazione di dette misure nei confronti dei genitori, dovute alla loro segnalazione, potrebbe mettere a repentaglio il rapporto fiduciario medico/genitori che è alla base del percorso di informazione, sensibilizzazione e quindi prevenzione della pratica sulle figlie.

Questa ritrosia si palesa in mancata segnalazione e impedisce, con altri fattori, l'emersione del fenomeno. Si ritiene che questo sia uno dei motivi per cui a distanza di più di 10 anni dall'entrata in vigore della legge si sia registrato un unico caso di procedimento penale. È opportuno, pertanto, promuovere una riflessione volta alla revisione dell'attuale legislazione istituendo una Commissione di valutazione sull'applicazione delle norme penali in tema di MGF e sulla loro adeguatezza ed efficacia nel sanzionare il fenomeno. La Commissione dovrebbe riflettere sul rifinanziamento delle attività di prevenzione e informazione previste dalla legge; sul numero verde (per es. includere le MGF nella linea generale di supporto sulla violenza di genere facendone uno strumento di facile accesso multilingue/multimediale); sulla fattispecie penale e sull'automaticità delle relative sanzioni. La Commissione dovrebbe coinvolgere le varie ONG, i/le giuristi/e, associazioni di giuristi/e, le associazioni di tutela; i/le rappresentanti di comunità che praticano MGF in un'ottica di attuazione di politiche integrate.

Con l'intesa Stato-Regioni del 6 dicembre 2012 relativa ai "Criteri di ripartizione delle risorse, le finalità, le modalità attuative nonché il monitoraggio del sistema di interventi da sviluppare per la prevenzione e il contrasto delle mutilazioni genitali femminili", stabilita dalla Conferenza Stato-Regioni, concernente il sistema di interventi da sviluppare per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili di cui all'art. 3 comma 1, legge 7/2006, anche i fondi del DPO sono stati ripartiti alle Regioni che hanno definito progetti di intervento locali.

La mancanza di *accountability* e il difficile coordinamento ha reso difficile il monitoraggio dei fondi spesi e non permette di avere un quadro esaustivo delle attività svolte sul territorio nazionale, oltre che una condivisione a livello nazionale degli strumenti sviluppati a livello regionale e delle lezioni apprese.

Il numero verde istituito con la legge, gestito dalla Polizia di Stato, è stato attivato nel 2009, ha ricevuto poche segnalazioni e non risulta attivo da anni, pur essendo tuttora reperibile online (disponibile solo in italiano, oggi come al momento della sua istituzione).

Sebbene i servizi per la presa in carico di donne e ragazze con MGF esistano, sono per lo più incentrati sui meri aspetti attinenti alla salute: difettano un coordinamento e una comunicazione tra le amministrazioni locali incaricate di fornire servizi multisettoriali e sono presenti nelle diverse regioni *a macchia di leopardo*, esistono pertanto realtà virtuose in alcuni territori mentre altri non offrono nemmeno un servizio di base. Ciò si traduce in una mancanza di omogeneità (a livello nazionale) e di continuità dei servizi forniti a donne e ragazze.

Il mancato coordinamento delle politiche incentrate sulla prevenzione non agevola la consapevolezza del fenomeno, la sua tracciabilità e ovviamente la sua emersione.

## Dati

È stato stimato che circa 57.000 donne e ragazze straniere tra i 15 e i 49 anni con MGF vivevano in Italia nel 2010, per il 60 per cento provenienti da Nigeria ed Egitto. Mentre per la stima di ragazze a rischio di MGF, bisognerà aspettare la pubblicazione della ricerca condotta da EIGE (*European Institute for Gender Equality*) prevista per giugno 2018.

Per il futuro, si segnala che la Convenzione tra Istat e DPO (2017-2020) per la realizzazione di una terza indagine interamente dedicata al fenomeno della violenza di genere, include anche una rilevazione dei dati sulle MGF.

## MGF e protezione internazionale

Le MGF rilevano anche ai fini delle domande di protezione internazionale: le domande basate sulle MGF sono espressamente contemplate dal d.lgs. 251/2007, che tra gli atti di persecuzione prevede anche “atti di violenza fisica o psichica compresa la violenza sessuale” e “atti diretti contro un particolare gruppo sociale” (si veda il commento agli artt. 59-60-61 Migrazione e Asilo del presente Report).

Il Piano 2017-2020 rileva la necessità di formazione per operatori/trici del settore pubblico e privato per far accrescere la consapevolezza sulle MGF e offrire supporto alle sopravvissute di violenza/MGF e alle ragazze a rischio. Pone inoltre un accento specifico sulla questione delle MGF nel contesto del sistema di accoglienza di rifugiate e richiedenti asilo.

## 2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw

53. Il Comitato esorta lo Stato-membro a:

*(e) Assicurare la piena attuazione della legislazione che proibisce le mutilazioni genitali femminili, incluso l'esercizio dell'azione penale nei confronti degli autori di tali reati, al fine di eliminare tale pratica lesiva dei diritti delle donne.*

## Raccomandazioni

- È necessario effettuare un'indagine conoscitiva/valutativa su quanto realizzato in ambito regionale con l'accesso ai documenti relativi alle *best practices*.
- Si deve garantire la formazione sulla violenza sessuale e di genere (incluse le MGF) del personale appartenente alle diverse professionalità (incluso il settore scolastico) in modo omogeneo sul territorio nazionale e sviluppo su tutto il territorio di uno strumento pratico di valutazione del rischio di MGF per supportare i/le professionisti/e nella prevenzione del fenomeno e proteggere e sostenere efficacemente le donne e le ragazze vittime di MGF o a rischio di MGF.
- Si raccomanda l'istituzionalizzazione dei servizi (come Centri regionali sulle MGF) nelle strutture esistenti (con finanziamenti regolari), compresi i servizi di prevenzione e protezione che dovrebbero essere integrati con altri servizi sulla violenza sessuale e di genere in un sistema di riferimento (sistema sanitario, scolastico, sociale, giudiziario, accoglienza dei migranti).
- Alla luce della scarsa applicazione della norma penale, prevedere un percorso partecipato di revisione dell'attuale legislazione, istituendo una Commissione di valutazione sull'applicazione delle vigenti norme penali in tema di MGF, coinvolgendo le varie ONG, i/le giuristi/e, associazioni di giuristi/e, le associazioni di tutela; i/le rappresentanti di comunità che praticano MGF.

## Articolo 40 - Molestie sessuali

### La situazione italiana e criticità

L'ordinamento italiano non prevede una fattispecie penale specifica in tema di molestie sessuali, neppure con riguardo alla molestia messa in atto nell'ambito di un rapporto di lavoro, dove la vittima è maggiormente vulnerabile e ricattabile e dove il comportamento di molestia può più facilmente assumere i connotati di vero e proprio abuso di potere.

In relazione a come si manifesta, il comportamento di molestia può essere ricondotto ad altre fattispecie di reato che, però, non coprono tutta l'area cui l'art. 40 fa riferimento.

Infatti:

- nel caso di contatto fisico che coinvolta zone genitali o comunque erogene, la molestia può essere sussunta sotto il reato di violenza sessuale di cui all'art. 609-bis e ss. c.p., cui però restano estranei i toccamenti in altre parti del corpo (es. ginocchio, braccio, ecc.) che possono risultare altrettanto indesiderati;
- le molestie verbali - precedentemente ricondotte alla fattispecie di ingiuria, ora depenalizzata (art. 594 c.p.) - possono costituire l'oggetto di una causa civile per il risarcimento del danno - che non prevede, però, un regime agevolato di patrocinio a spese dello Stato - al cui esito può essere applicata, oltre alla condanna al risarcimento del danno, anche una sanzione civile (artt. 4 e ss., d.lvo. 15.1.2016, n. 7);
- la fattispecie di violenza privata può venire in rilievo solo quando la molestia sia caratterizzata da uso di violenza o minaccia (art. 610 c.p.);
- con riferimento, infine, al comportamento di molestia continuato e protratto nel tempo, in particolare in ambito lavorativo, le fattispecie di atti persecutori (art. 612-bis c.p.) e di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) che vengono in rilievo coincidono solo parzialmente con la previsione dell'art. 40. Infatti, la prima norma non è specificamente riferita alle molestie sessuali, finalizzate a creare un clima ostile di intimidazione e di degradazione con l'obiettivo o l'effetto di violare la dignità della vittima, mentre la seconda è ritenuta applicabile dalla giurisprudenza solo nell'ambito familiare o, comunque, quando il contesto in cui si verifica sia riconducibile o assimilabile a un ambiente familiare.

A fronte dell'assenza di una specifica previsione legislativa e dell'inidoneità delle norme esistenti, sia penali che civili, a ricoprire tutti i casi di molestie sessuali non volute e finalizzate a creare un clima ostile, umiliante e degradante, in cui si manifesta l'abuso di potere soprattutto in ambiente lavorativo, si registra estrema difficoltà di emersione del fenomeno, come anche dimostrato dalle recenti indagini statistiche<sup>96</sup>. I dati Istat - basati sulla rilevazione effettuata negli anni 2015-2016 - danno atto che le donne che hanno subito un ricatto sessuale nel corso della loro vita lavorativa sono un milione e 404 mila (rappresentano la quota dell'8,9% delle lavoratrici attuali o passate incluse le donne in cerca di occupazione); rilevano altresì che, quando una donna subisce violenza, nell'80,9% dei casi non ne parla con nessuno e che solo la quota dello 0,7% si è rivolta alle forze di polizia. I ricatti sessuali si verificano nel momento in cui le donne si trovano più in difficoltà e subiscono la situazione asimmetrica presente soprattutto nei settori del lavoro tradizionalmente maschili<sup>97</sup>.

96 Indagine ISTAT pubblicata il 13.2.2018, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-sul-luogo-di-lavoro>, ripresa anche dalla *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere* (d'ora in avanti *Commissione d'inchiesta sul femminicidio*), approvata il 6.2.2018, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066658.pdf>, e riportata nel focus femminicidio dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato UVI\_Focus\_femminicidio\_sintesi

Per lo specifico ambito lavorativo, Confindustria, CGIL, CISL e UIL hanno recepito in data 25 gennaio 2016, l'”Accordo quadro sulle molestie e la violenza nei luoghi di lavoro” delle parti sociali europee del 26 aprile 2007<sup>98</sup>. Si tratta tuttavia di accordo che menziona il tema della violenza e delle molestie, senza alcun riferimento alla violenza sessuale e/o alla violenza di genere e che pur costituendo un primo importante passo, non esaurisce la necessità di adottare specifici e più idonei strumenti finalizzati all'effettiva applicazione della Conv. Ist.

## Raccomandazioni

- È necessario prevedere, innanzitutto, una previsione legislativa specifica che recepisca il contenuto dell'art. 40 della Conv. Ist. per quanto attiene alle molestie perpetrate in ambito lavorativo che preveda una forma di responsabilità anche del datore di lavoro quale garante della correttezza del comportamento dei dipendenti.
- È necessario, altresì, prevedere ogni misura atta a far emergere il fenomeno delle molestie in ambito lavorativo e favorire al più presto l'adozione di accordi specifici nel settore privato.

---

97 Cfr. *Commissione d'inchiesta sul femminicidio* approvata il 6.2.2018, pp. 35-36, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066658.pdf>

98 [http://www.cgil.it/admin\\_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/01/Accordo\\_su\\_molestie\\_e\\_violenza\\_luoghi\\_lavoro\\_25.01.2016.pdf](http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/01/Accordo_su_molestie_e_violenza_luoghi_lavoro_25.01.2016.pdf)

## CAPITOLO VI INDAGINI, PROCEDIMENTI PENALI, DIRITTO PROCEDURALE E MISURE PROTETTIVE

### *Articolo 49 - Obblighi generali*

#### **La situazione italiana e criticità**

Lo Stato italiano con la l. 119/2013 ha previsto una corsia preferenziale per la formazione dei ruoli e la trattazione dei processi penali relativi ai reati di maltrattamenti, atti persecutori e violenza sessuale, ma non ha previsto alcuna accelerazione per i tempi di indagine per i quali valgono i termini di 18 mesi (due anni per i reati di violenza sessuale aggravata, su minori o di gruppo). Non c'è inoltre alcuna previsione per ulteriori gradi di giudizio (appello e cassazione).

In molte Procure della Repubblica sono stati sottoscritti specifici protocolli d'intesa tra magistratura, forze di polizia, Centri antiviolenza, Pronto Soccorso degli ospedali, affinché l'iscrizione delle notizie di reato relative ai reati che rientrano nel campo di applicazione della Conv. Ist. (maltrattamenti in famiglia, reati sessuali, atti persecutori) avvenga "con priorità" nel giro di ventiquattro ore.

Nella prassi si evidenziano però tempi ancora troppo lunghi per lo svolgimento delle indagini e la rapidità nella celebrazione dei processi di primo grado varia da sede a sede, mentre si riscontrano ritardi nella fissazione dei giudizi d'appello. Malgrado la rilevazione della Commissione Femminicidio<sup>99</sup> saluti con soddisfazione, la definizione di molti procedimenti entro 3 anni dall'iscrizione (ma i dati sono frammentari, come ammesso dalla stessa Commissione), il dato applicativo e l'esperienza di molte avvocate mostra applicazioni assai diverse (a titolo di esempio: procedimento penale per violenza sessuale iscritto presso la Procura di Monza nel dicembre 2013, R.G.N.R. n. 15466/2013, sentenza di primo grado emessa in data 08/03/2016 n. 922/2016, appello non ancora fissato; procedimento penale per violenza sessuale sentenza del Tribunale di Firenze del 13.9.2011 appello fissato per il 5.3.2018, procedimento penale per maltrattamenti Tribunale di Pistoia sentenza di primo grado del 15.6.2010 dichiarato prescritto in appello dalla Corte d'Appello di Firenze con sentenza del 4.10.2013 e molto altro si può citare).

Si sono anche riscontrati casi di prescrizione per reati di violenza sessuale su minori (caso di Torino) che hanno destato molto clamore e provocato ispezioni del Ministero della Giustizia. Non sembra siano disposti procedimenti o sanzioni disciplinari per gli altri abituali casi di ritardo.

Infine, ancora troppo elevato è il tasso di archiviazione anche in relazione a denunce-querelle per reati gravi, quali maltrattamenti e violenze sessuali, così come eccessiva è la sottovalutazione dei reati sentinella di percosse, lesioni lievi, minacce, spesso considerati reati bagatellari e indirizzati al giudice di pace, con tempi molto più lunghi e prescrizioni frequenti<sup>100</sup>. Il dato relativo alle archiviazioni è particolarmente disomogeneo nei diversi distretti di Corte di Appello, evidenziando ancora una volta la diversa sensibilità in relazione a diverse aree geografiche<sup>101</sup>.

99 Commissione d'inchiesta sul femminicidio p. 165

100 Pecorella Claudia e Farina Patrizia, "La risposta penale alla violenza domestica: un'indagine sulla prassi del Tribunale di Milano in materia di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.)", in *Diritto Penale Contemporaneo*

101 Commissione d'inchiesta sul femminicidio, 2018, p. 161

## Articolo 50 - Risposta immediata, prevenzione e protezione

### La situazione italiana e criticità

**N**on c'è ancora sufficiente personale formato nella magistratura e negli organi di polizia giudiziaria e il personale femminile, necessario per consentire alle vittime di violenza e in particolare di violenza sessuale, di riferire i fatti con maggiore agio, non è sufficientemente numeroso, così che non sempre si riesce a instaurare la relazione di fiducia richiesta dalla normativa.

Manca nella magistratura e negli organi di polizia giudiziaria il personale formato ad ascoltare donne vittime di violenza con disabilità sensoriali o intellettive, che necessitano di strumenti di comunicazione appropriati diversi dal linguaggio verbale.

Il nodo della formazione degli operatori/trici giudiziari tutti (avvocati/e, magistrati/e, ufficiali di polizia giudiziaria) è strategico ed indispensabile per permettere la concreta applicazione delle norme disponibili. In questo senso c'è ancora molto da fare. Come già esposto nel commento al cap. 15, mancano corsi strutturali in materia di violenza maschile sulle donne, e magistrati/e stessi/e hanno chiesto un maggior numero di corsi di formazione in materia, sia a livello di Scuola Superiore della Magistratura che a livello di formazione decentrata<sup>102</sup>.

La connessione tra organi giudiziari e di polizia giudiziaria e strutture dei Centri antiviolenza è ancora scarsa e non sembrano esservi comitati misti (Magistratura, Polizia, personale medico, Centri antiviolenza, Enti locali) per l'esame e la valutazione dei casi più gravi di violenza, per esaminare le falle e far fronte alle carenze del sistema. I raccordi interistituzionali dipendono in larga parte da iniziative locali e non sono sistematiche o strutturate.

## Articolo 51 - Valutazione e gestione dei rischi

### La situazione italiana e criticità

**N**el sistema italiano l'interesse alla sicurezza della vittima è raramente al centro dell'attività giudiziaria, maggiormente imperniata sul rispetto del diritto di difesa dell'accusato, come si constata dalla difficoltà della magistratura a emettere gli ordini di protezione/misure cautelari anche poco afflittive (allontanamento dalla casa familiare, divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima).

La valutazione del rischio è effettuata in solitudine dal singolo, magistrato/a del Ufficio del Pubblico Ministero o ufficiale di polizia giudiziaria che a questi riferisce, i quali usualmente non considerano la letteratura in materia né utilizzano strumenti di valutazione e autovalutazione quali test SARA e altri. Non esiste una procedura istituzionalizzata e organizzata che contempli un confronto fra tutti i rappresentanti degli enti pubblici e privati interessati all'esecuzione della convenzione (magistratura, avvocatura, Polizia, sanità, sociale, Centri antiviolenza, Enti locali) per la valutazione e gestione del rischio e per il sostegno alle vittime. Vi è, invece, sufficiente attenzione alla presenza di armi da fuoco.

Si fa troppo poco ricorso all'audizione anticipata nella forma dell'incidente probatorio con modalità protette ex articoli 392 e 398 comma 5-bis c.p.p.; la condizione di particolare vulnerabilità, introdotta a seguito dell'attuazione della direttiva vittime 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio con la l. 212/2015, in cui la condizione di disabilità è identificata in modo restrittivo e lesivo della dignità e del

---

102 Commissione d'inchiesta sul femminicidio p. 366

valore della persona come “stato di infermità o di deficienza psichica”, deve essere ancora delineata e precisata dalla giurisprudenza, come pure le modalità protette da adottare, e non trovano applicazione, se non residuale, le cautele previste per la loro protezione.

Il Consiglio Superiore della Magistratura nella recentissima bozza di “*Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*”, ha espressamente indicato, la necessità di valorizzare quegli strumenti, quali l’incidente probatorio, necessari, sia ad evitare la vittimizzazione secondaria della parte lesa, sia a consentire una maggiore celerità del dibattimento<sup>103</sup>.

### *Articolo 52 - Misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice*

#### **La situazione italiana e criticità**

Lo stato italiano ha previsto con la L. 119/2013 all’art. 380 lett. l-ter) c.p.p. l’arresto obbligatorio in flagranza per il reato di maltrattamenti in famiglia e di atti persecutori e all’art. 384-bis la misura dell’allontanamento d’urgenza dalla casa familiare per chi è colto in flagranza di vari reati – tra cui lesioni gravi e minacce gravi – qualora vi sia un grave e attuale pericolo per la vita o integrità fisica e psichica della persona offesa. L’arresto obbligatorio in flagranza ha difficile applicazione, a motivo della natura continuativa del reato che non consente l’integrazione della figura criminosa con il verificarsi di un solo episodio di maltrattamento anche se grave. L’allontanamento d’urgenza dalla casa familiare è inoltre consentito solo per le lesioni che comportano una malattia superiore ai 20 giorni o per minacce gravi e con uso di armi e risulta scarsamente applicato da parte delle forze di polizia.

### *Articolo 53 - Ordinanze di ingiunzione o di protezione*

#### **La situazione italiana e criticità**

L’attuazione dell’art. 53 avviene attraverso l’introduzione delle misure di protezione previste dal codice civile e delle misure cautelari nel processo penale (si veda anche quivi il commento all’art. 29). Nell’ordinamento penale italiano la misura cautelare di protezione viene richiesta dal Pubblico Ministero e emessa dal/la giudice; la parte offesa può solo sollecitare il Pubblico Ministero a presentare una richiesta al/la giudice.

In genere, nella pratica giudiziaria, si riscontra un’eccessiva diffidenza e un atteggiamento alquanto restrittivo della giurisprudenza, sia penale che civile, nell’emissione delle misure di protezione previste, soprattutto in assenza di lesioni fisiche. L’applicazione dipende spesso ancora in misura considerevole dalla sensibilità del singolo giudice così che il ricorso alle misure di protezione da parte della magistratura italiana ha un andamento “a macchia di leopardo”.

I tempi sono, inoltre, ancora troppo lunghi (1, 2 mesi dalla richiesta, a volte di più) e non vi è alcun obbligo di risposta scritta alla vittima da parte del/la magistrato/a dell’ufficio del pubblico ministero in caso di diniego della sollecitazione alla richiesta di misura cautelare. Le indagini necessarie per la decisione sull’emissione di una misura cautelare dovrebbero essere svolte in tempi brevi e non sono posti

<sup>103</sup> Si tratta del documento programmatico presentato dalla Settima Commissione del CSM al convegno tenutosi a Roma, presso la Biblioteca Nazionale Centrale il 12 e 13 aprile 2018 nel corso dell’incontro di studio sul tema “Violenza di Genere”

termini al PM o al GIP. Trova un'applicazione rara ed eccezionale la previsione dell'assegno di mantenimento previsto dall'art. 282-bis, comma 3, c.p.p.

La violazione della misura cautelare può comportare, su valutazione del/la giudice, l'aggravamento della misura con altra più afflittiva (art. 276 c.p.p.) ma il meccanismo di segnalazione non è sempre agevole ed immediato, soprattutto quando la persona offesa non è munita di difensore. Alla violazione della misura NON segue automaticamente una sanzione o un aggravamento della stessa, dovendo appunto apparire come "grave". Sono incaricati di monitorare l'osservanza delle misure gli agenti di polizia giudiziaria e le Forze dell'Ordine che spesso sottovalutano le condotte di violazione e le minimizzano senza che quindi siano portate all'attenzione del/la giudice, oppure può accadere che le segnalazioni non giungano al soggetto deputato al controllo con la conseguenza di disperdere le informazioni<sup>104</sup>.

## Articolo 54 - Indagini e prove

### La situazione italiana e criticità

**N**el procedimento penale, non è ammessa ai sensi dell'art. 194 comma 2 c.p.p. la deposizione su fatti che servono a definire la personalità della persona offesa dal reato salvo che il fatto commesso dall'imputato debba essere valutato in relazione al comportamento di quella persona, prescrizione che lascia ampio spazio ai difensori di motivare le loro domande, anche se invasive, inopportune e lesive della dignità delle persone offese, e di discrezionalità di valutazione al/la giudice. L'art. 472 co. 3 bis c.p.p. restringe ulteriormente la possibilità di porre domande sulla vita privata o sessualità della persona offesa quando si procede per reati sessuali.

Le norme in discorso sono prive di sanzione processuale e dipendono in larga parte dalla sensibilità e dalla formazione del/la giudice in materia di violenza di genere. Di recente, grazie all'attenzione mediatica sollevata da alcuni casi di cronaca giudiziaria<sup>105</sup>, il tema sembra tornato di attualità, ma non si registrano al momento, interventi di formazione e sensibilizzazione specifica. Nei reati sessuali e più in generale nei reati che riguardano le forme di violenza ricomprese nella Conv.Istanbul (comprese le MGF) la ricorrenza di stereotipi di genere e di falsi miti sono particolarmente pervasivi tra tutti gli operatori/trici del diritto (avvocati, magistrati e polizia giudiziaria) al punto da rappresentare un serio ostacolo all'accertamento giudiziale degli episodi di violenza e alla sua emersione in generale.

Nonostante le norme sopra richiamate nonché il Codice deontologico forense<sup>106</sup> impongano agli avvocati di evitare domande e modalità di esame che infliggano alla vittima ulteriore umiliazione e giudizio morale sul proprio vissuto, quando non necessario, la magistratura, quando non è essa stessa autrice di tali domande, non sempre si adopera per impedire che siano poste cosicché le aule giudiziarie ancora rappresentano per le donne luoghi di riproduzione di stereotipi fallaci e di vittimizzazione secondaria.

Si ritiene che sul punto sia necessaria un'ampia attività di formazione, ma anche di sensibilizzazione, viste le posizioni anche della stessa avvocatura<sup>107</sup>.

104 Per un esempio drammatico di veda la vicenda di Anna Rosa Fontana, uccisa dal compagno dopo numerose chiamate agli agenti delle FFOO <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/Matera-Anna-Rosa-Fontana-uccisa-da-ex-compagno-le-telefonate-delle-vane-richieste-di-aiuto-a-forze-ordine-a448c72c-0462-425d-a8a7-f6db924bec97.html> si tratta di un esempio concreto e specifico ma che ben esemplifica le modalità operative

105 [http://27esimaora.corriere.it/18\\_febbraio\\_13/trova-sexy-divise-domande-choc-aula-due-ragazze-stuprate-a2853158-1103-11e8-ae74-6fc70a32f18b.shtml](http://27esimaora.corriere.it/18_febbraio_13/trova-sexy-divise-domande-choc-aula-due-ragazze-stuprate-a2853158-1103-11e8-ae74-6fc70a32f18b.shtml)

106 L'art. 9 del Codice deontologico forense impone all'avvocato/a il dovere di probità, dignità e decoro

107 <http://www.ordineavvocatifirenze.eu/wp-content/uploads/2018/03/2018-02-21-del-8-articoli-apparsi-Corriere-della-Sera.pdf>

## Articolo 55 - Procedimenti d'ufficio e ex parte

### La situazione italiana e criticità

Nell'ordinamento italiano tutti i reati citati sono procedibili d'ufficio o a querela non rimettibile. È normativamente previsto che l'audizione delle vittime vulnerabili sia attuata con modalità protette in dibattimento, davanti al Gip, davanti alla polizia giudiziaria con l'ausilio di un/a psicologo/a o psichiatra nominato dal PM, e davanti al PM stesso.

L'attuazione della norma sconta però le insufficienze architettoniche degli edifici dei tribunali ed è attuata con considerevoli differenze nelle varie regioni e distretti giudiziari del paese. Si tende, inoltre, ad assimilare la vittima vulnerabile al minore, si registrano casi in cui le persone offese sono ascoltate nelle stanze predisposte per gli incidenti probatori che riguardano i minori, arredate per i bambini.

La stessa presenza dell'esperto/a, limitata quasi esclusivamente alla categoria psicologica/pischiatica, si traduce spesso in valutazione dell'attendibilità della vittima, anziché di supporto emotivo della stessa. Inoltre non vi è garanzia che l'esperto/a nominato abbia formazione specifica. La legislazione italiana non prevede che la vittima sia assistita da un/a difensore o da altra persona di organizzazione delle vittime durante l'audizione in fase di indagini.

## Articolo 56 - Misure di protezione

### La situazione italiana e criticità

Il codice di procedura penale prevede all'art. 90-ter c.p.p. il diritto della persona offesa di reati commessi con violenza alla persona e che ne faccia richiesta, ad essere informata, con l'ausilio della polizia giudiziaria, dei provvedimenti di scarcerazione, di cessazione di misura di sicurezza detentiva e di evasione dell'imputato.

Prima di proseguire nella trattazione dei diritti della persona offesa, si deve evidenziare che la norma – e così in tutto il codice di procedura penale – parla di reati commessi con violenza contro la persona, non menziona mai la violenza di genere o la violenza domestica. È stato necessario l'intervento della Corte di Cassazione a sezioni unite per affermare che le norme si applicano alle vittime di *stalking* e in generale alle vittime di violenza di genere così come definito dalla Conv. Ist. e dalla direttiva 2012/29/UE<sup>108</sup>. Tale inciso è particolarmente importante per comprendere come l'intensa attività normativa intercorsa a partire dal 2009 non sempre è coordinata e la stessa tecnica legislativa non è sempre improntata ad uniformità e chiarezza.

Ai sensi dell'art. 90-bis c.p.p. le persone offese hanno diritto fino dal primo contatto con l'autorità procedente, a ricevere informazioni, in lingua a loro comprensibile, sulla facoltà di ricevere informazioni sullo stato del procedimento, di avvalersi di consulenza legale, di chiedere misure di protezione, di rivolgersi all'autorità per la tutela dei diritti, di chiedere il risarcimento del danno, di accedere al gratuito patrocinio. Hanno altresì diritto a ricevere informazioni sulle strutture sanitarie, case famiglia e Centri anti violenza (si veda commento all'art. 19) presenti sul territorio. In realtà l'informazione sui diritti della persona offesa dal reato, non è resa in modo comprensibile e soprattutto fruibile, posto che non è indicato dove rivolgersi per ricevere le informazioni o come concretamente esercitare tali diritti. Alla vittima, all'atto del primo contatto con l'autorità giudiziaria, viene consegnato un foglio che riporta pedissequamente il testo normativo riguardo ai diritti della persona offesa, senza – ad esempio – che venga richiesto espressamente di esprimere la volontà di essere informata in caso di scarcerazione per motivi diversi dalla richiesta dell'indagato/imputato (che è pre-

108 Cass., SS.UU., sent. 29 gennaio 2016 (dep. 16.03.2016), n. 10959, Pres. Canzio, Rel. Bianchi.

visto solo con una richiesta specifica di essere informata).

La l. 119/2013 ha inoltre introdotto, per i reati commessi con violenza alla persona, obblighi informativi relativi alla richiesta di modifica della misura cautelare, la facoltà di interloquire con il/la giudice, e l'informazione in caso di modifica o revoca della stessa. L'obbligo di informazione non è però esaustivo, manca ad es. l'informazione sull'ordinanza applicativa della custodia in carcere e arresti domiciliari; l'informazione sulla revoca delle misure inoltre dovrebbe essere estesa a tutte le misure cautelari, tra cui l'obbligo/divieto di soggiorno, e anche quelle interdittive, es. la sospensione della responsabilità genitoriale. Non c'è informazione in ordine all'estinzione delle misure per decorso del termine massimo.

Nella prassi, inoltre, non sempre l'obbligo di informazione circa la richiesta di modifica della misura cautelare viene rispettato e malgrado l'inosservanza dell'informazione alla persona offesa sia sanzionata con l'inammissibilità della richiesta, l'unico strumento percorribile per rilevarla è il ricorso per Cassazione da parte del difensore della persona offesa. Tale ricorso comporta tempi lunghi e non sospende l'efficacia dell'eventuale revoca/modifica della misura.

Ancora, in relazione alle misure cautelari, non è prevista alcuna comunicazione in ordine al riesame delle stesse, né alcuna possibilità di partecipare all'udienza avanti il tribunale del riesame, né in Cassazione. In questa fase la persona offesa non è informata in alcun modo, potrebbe interloquire con memorie difensive, ma non essendo notiziata difficilmente può farlo. Si tratta di un passaggio particolarmente delicato perché il riesame potrebbe portare alla modifica o revoca della misura e ad identità di ratio dovrebbe prevedersi l'informazione e la possibilità di interloquire al pari di quanto previsto per l'art. 299 c.p.p.

Nessuna informazione alla persona offesa e vittima del reato è prevista per la fase successiva alla sentenza ed in particolare con riferimento al Tribunale di Sorveglianza, laddove si decide l'ammissione alle misure alternative alla detenzione. Si tratta di lacuna molto rilevante: è importante che il tribunale possa conoscere delle esigenze specifiche della persona offesa e di eventuali condotte successive al reato e/o alla condanna.

Il rispetto della privacy della vittima e la tutela per evitare ogni incontro non necessario con l'autore della violenza è disatteso a causa delle carenze degli edifici giudiziari. In molti casi non esiste un'aula separata in cui attendere il proprio turno e non sempre sono disponibili strutture specializzate, che a volte sono lontane dal tribunale o comunque di non facile accesso. Non è prevista dal codice di procedura la possibilità di testimoniare a distanza grazie all'utilizzo di tecnologia adeguata. Il CSM ha ritenuto necessario intervenire nuovamente (v. delibere dell'8 luglio 2009 e 12 marzo 2014), in qualità di garante del buon funzionamento della giustizia, per promuovere soluzioni organizzative e modalità operative idonee a implementare l'efficacia dell'intervento giurisdizionale e conformarlo alle indicazioni provenienti dalla normativa internazionale in un prospettiva di tutela preventiva della vittima; per questo è stata avviata presso la VII Commissione una pratica volta a elaborare delle linee guida e diffondere le buone prassi relative ai procedimenti in materia di violenza di genere e domestica<sup>109</sup>, ricordando alla Magistratura il "*diritto di protezione*" delle vittime attraverso le "speciali misure" richiamate dall'art. 23 della Convenzione, ad evitare il contatto visivo con l'autore del reato, utilizzando mezzi adeguati che le preservino dal rischio di danni emotivi e psicologici. Tra i mezzi ritenuti adeguati vengono indicate "particolari tecnologie di comunicazione" che, nei tribunali italiani, vengono ignorate o al più tradotte nella predisposizione di paraventi posti ad evitare alla vittima di vedere l'autore del reato se presente all'escussione della prova testimoniale.

Non c'è alcun controllo sull'efficienza degli interpreti che raramente sono disponibili nella fase iniziale di presentazione della denuncia.

---

109 [http://www.dirittoegiustizia.it/news/15/0000089281/Dal\\_CSM\\_le\\_linee\\_guida\\_per\\_la\\_trattazione\\_dei\\_procedimenti\\_relativi\\_a\\_reati\\_di\\_violenza\\_di\\_genere\\_e\\_domestica.html](http://www.dirittoegiustizia.it/news/15/0000089281/Dal_CSM_le_linee_guida_per_la_trattazione_dei_procedimenti_relativi_a_reati_di_violenza_di_genere_e_domestica.html)

## 2017 *Raccomandazioni Comitato Cedaw*

18. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

(c) Dia priorità alle misure per accelerare le procedure legali e per migliorare il trattamento delle vittime di violenza di genere contro le donne, così come per eliminare gli stereotipi di genere nel settore giudiziario.

28. (b) Valuti la risposta della polizia e della magistratura alle denunce di reati sessuali ed introduca capacity-building obbligatorio per giudici, pubblici ministeri, funzionari di polizia ed altri funzionari di forze dell'ordine, con riguardo ad una applicazione puntuale delle norme del diritto penale relative alla violenza di genere contro le donne e alle procedure gender-sensitive per le interviste alle donne vittime di violenza.

## 2012 *Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne*

68. Il quadro giuridico prevede largamente una protezione sufficiente per la violenza contro le donne. Tuttavia, è caratterizzato da frammentazione, punizioni inadeguate dei colpevoli e mancanza di efficaci rimedi giuridici per le donne vittime di violenza. Questi fattori contribuiscono al silenzio e all'invisibilità che circondano la violenza contro le donne, le sue cause e le conseguenze.

69. Le vittime di violenza e i rappresentanti della società civile che la Special Rapporteur ha incontrato hanno messo in evidenza la lunga procedura penale, il mancato rispetto delle misure di protezione civile e l'inadeguatezza delle sanzioni pecuniarie e di detenzione nei confronti dei responsabili, che hanno indebolito la natura protettiva di tali misure. Inoltre, i lunghi ritardi nel sistema giudiziario possono incidere sull'esito di un caso. L'istituto della prescrizione permette ad alcuni casi di essere prescritti a causa dei ritardi nel sistema. Inoltre, la mancanza di coordinamento tra i giudici delle sezioni civile, penale e minorile nel trattare le misure di protezione produce a volte giudizi in contrasto fra loro.

94. Il Governo dovrebbe:

(c) Adottare una legge specifica per la violenza contro le donne per risolvere l'attuale frammentazione che avviene in pratica a causa dell'interpretazione e implementazione dei codici civili, penali e procedurali;

(d) Affrontare il vuoto legislativo nel campo della custodia dei figli e includere norme rilevanti relative alla protezione delle donne che sono vittime di violenza domestica.

## Raccomandazioni

- È urgente e necessario prevedere procedure istituzionalizzate e organizzate di confronto fra tutti gli operatori/trici interessati all'applicazione della Conv. Istanbul al fine di rendere possibile una tempestiva ed efficace valutazione del rischio, anche per le donne con disabilità e con difficoltà maggiori di comunicazione.
- È urgente e necessario rendere più celeri i tempi delle indagini anche nella prospettiva di una pronta ed efficace applicazione di misure di protezione.
- È urgente e necessario prevedere la formazione specifica e specializzata per tutti gli operatori/trici (magistratura, forze dell'ordine, avvocatura, ambito psico-sociale) sui contenuti della Convenzione di Istanbul, compresa la formazione volta ad eliminare gli stereotipi di genere nel settore giudiziario che impediscono l'accesso alla giustizia e la formazione sull'uso di modalità di comunicazione alternative appropriate.
- È urgente e necessario estendere il diritto all'informazione alla persona offesa in tutti i casi di scarcerazione, di modifica o decorso della misura, compreso l'iter di riesame della stessa, e ampliare l'informazione alla persona offesa anche del procedimento di esecuzione della sentenza.

### La situazione italiana e criticità

La normativa italiana distingue le ipotesi di accesso e disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i procedimenti penali e quelli civili.

Nei procedimenti penali, la l. 119/2013 ha esteso l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato a tutte le persone offese dei reati di *stalking*, maltrattamenti e violenza sessuale indipendentemente dalle loro condizioni reddituali.

La previsione non è stata subito accolta uniformemente e in molti tribunali i/le giudici hanno continuato a rigettare le richieste, mostrando evidentemente una resistenza culturale alle azioni positive sorte con l'intento di agevolare l'emersione della violenza maschile sulle donne e di alleviare le forme di vittimizzazione secondaria. Solo lo scorso anno è intervenuta sentenza della Corte di Cassazione che ha chiarito la natura e il senso della disposizione normativa, ponendo – si spera – le basi per un'applicazione più uniforme dell'accesso al patrocinio.

Per quanto riguarda il concreto funzionamento della disciplina in esame, va detto che permangono problemi strutturali e conseguenze paradossali. Invero, nel caso di patrocinio a spese dello Stato il compenso del difensore è quantificato e liquidato dal/la giudice sulla base di parametri ministeriali, e ridotto di un terzo. La liquidazione da parte dei/le giudici riflette troppo spesso la svalutazione del lavoro – altamente specializzato e qualificato – delle avvocate che assistono le vittime di violenza di genere, con liquidazioni offensive. I/Le giudici nella maggior parte dei casi fanno rientrare le ipotesi di difesa della vittima nei casi di violenza di genere come “casi di ridotta difficoltà” e conseguente applicazione di parametri minimi. Non sono riconosciute le spese vive e il pagamento avviene solo alla fine delle procedure, in alcuni casi oltre 4 anni dopo la prestazione professionale. L'effetto paradossale di queste disposizioni è che l'imputato eventualmente condannato, beneficia di un trattamento evidentemente privilegiato, trovandosi a pagare somme del tutto irrisorie per le spese legali sostenute dalla vittima.

Nel diritto civile invece il patrocinio a spese dello Stato non prevede deroghe per i casi di violenza contemplati dalla Conv. Ist.. La vittima può quindi richiedere il patrocinio a spese dello Stato solo se ha un reddito inferiore ad euro 11.493,82, nel calcolo sono inclusi anche i redditi degli altri componenti del nucleo familiare (ad eccezione del marito/compagno). Molte donne superano di poco tale reddito o devono includere i redditi dei figli/e, o dei genitori, rimanendo escluse dal patrocinio e rimanendo fortemente penalizzate dai costi elevati derivanti da una causa giudiziale. La liquidazione del compenso in sede civile è, se possibile, ancora più umiliante che in sede penale: il compenso è calcolato a partire dal minimo tariffario previsto dal decreto ministeriale, ridotto della metà. A tale previsione normativa si aggiunge la visione denigratoria di alcuni/e giudici che ritengono le separazioni questioni semplici. Non è inusuale che il compenso per l'assistenza per una separazione sia liquidato in poche centinaia di euro a fronte di un costo in regime di mercato o anche solo tabellare di migliaia di euro.

Se le avvocate dei Centri antiviolenza si prestano a garantire la rappresentanza e la difesa delle donne anche a fronte dell'evidente disprezzo derivante dal patrocinio a spese dello Stato, lo stesso non accade per i/le consulenti. In sede civile per le separazioni o i procedimenti di regolamentazione dei rapporti genitoriali, il/la giudice ricorre sempre più spesso all'ausilio di CTU, consulenti tecnici, psicologi/ghe, psichiatri/e, criminologi/e, che però non accettano di lavorare in regime di patrocinio a spese dello Stato. La conseguenza è duplice: malgrado l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, il compenso del consulente del/la giudice è pagato da entrambe le parti (anche se non richiesto dalle stesse) e la parte ammessa al patrocinio difficilmente troverà consulenti disposti ad assumere l'incarico di parte.

Tali meccanismi non sono certamente in linea con le osservazioni contenute nell' Explanatory Report della Conv. Ist. secondo cui le cause giudiziali possono essere molto complesse e certamente non possono essere considerati uno strumento per garantire l'effettività ai rimedi. Si spostano semplicemente gli oneri della difesa dalla vittima a chi la difende. Quello che nasce come strumento per garantire l'effettività della difesa e dell'accesso alla giustizia, diventa una limitazione e una svalutazione della difesa delle vittime delle ipotesi previste dalla Conv. Ist.

## **2012 Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne**

94. Il Governo dovrebbe:

*(f) Assicurare la fornitura di un'assistenza legale di qualità attraverso il gratuito patrocinio da parte dello Stato alle donne vittime di violenza, come previsto nella Costituzione e dalla Legge n.154/2000 sulle misure contro la violenza nelle relazioni familiari.*

### **Raccomandazioni**

- Si raccomanda con urgenza l'istituzione di un fondo autonomo per garantire alle donne in situazione di violenza un accesso più ampio alla giustizia con contestuale innalzamento della soglia di reddito per l'accesso allo stesso, calcolando esclusivamente il reddito della donna.

## CAPITOLO VII MIGRAZIONE E ASILO

### Articolo 59 - Status di residente

#### La situazione italiana e criticità

La l. 119/2013 ha introdotto l'articolo 18-bis nel TU immigrazione titolato "permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica". Tale articolo prevede che qualora le forze dell'ordine accertino una situazione di violenza nei confronti di una persona straniera, che comporti pericolo per la propria incolumità per effetto delle dichiarazioni rilasciate o per l'allontanamento dalla situazione di violenza domestica, venga rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, "per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza". Il permesso ha la durata di un anno ed è rinnovabile qualora permangano le condizioni di pericolo che ne hanno consentito il rilascio. Questo permesso può essere rilasciato sia in seguito a denunce alle forze dell'ordine, che sulla base di relazioni dei servizi sociali "specializzati nell'assistenza di vittime di violenza".

Il rilascio del permesso di soggiorno è condizionato alla sussistenza di "un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità", che fa dipendere la concessione del titolo di soggiorno al riconoscimento della violenza da parte dell'autorità procedente e alla sussistenza di una situazione ad alto rischio. Malgrado la norma includa una definizione di violenza domestica estesa e comprendente anche le forme di violenza psicologica ed economica, quest'ultime sono difficilmente riconosciute e difficilmente sono ritenute idonee a cagionare un "concreto ed attuale pericolo per l'incolumità della vittima". La stessa definizione di violenza domestica offerta, limitata ad atti "non episodici", potrebbe paradossalmente escludere singoli casi di violenza particolarmente grave, ma non rientranti nella definizione di "non episodici", si pensi al tentato omicidio o alle lesioni gravissime.

Quanto alla richiesta del permesso di soggiorno per violenza per il tramite di relazione dei servizi sociali specializzati (e quindi che prescindano dall'attivazione di un procedimento penale) si tratta di ipotesi di scarsa efficacia: non esiste – ad oggi – un settore dei servizi sociali che preveda la specializzazione richiesta, e non risulta espressamente la possibilità di riconoscere questa funzione ai Centri antiviolenza sparsi nei territori, soggetti che entrano in contatto con la donna, in rapporto privilegiato e di accompagnamento all'uscita dalla violenza.

Dall'introduzione della nuova norma, nel 2013, sono stati concessi solamente 111 permessi di soggiorno ai sensi dell'art. 18-bis, circa 30 l'anno<sup>110</sup>, peraltro in modo assolutamente disomogeneo sul territorio italiano. Una cifra che evidenzia l'inadeguatezza della norma, quantomeno nella sua applicazione concreta: basti pensare che secondo quanto pubblicato dall'Istat relativamente all'anno 2013, anno dell'introduzione del permesso di soggiorno in discussione, sono stati segnalati alle forze di polizia e alle autorità giudiziarie 4.515 reati per percosse, *stalking* e violenza sessuale a danno di donne straniere (un dato che riguarda sia le denunce

110 Dati forniti dal Ministro dell'Interno Minniti nel corso dell'audizione tenuta avanti alla *Commissione d'inchiesta sul femminicidio*, pagina 19  
[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES\\_N\\_27.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES_N_27.pdf)

presentate dalle donne stesse che reati accertati autonomamente dalle forze di dell'ordine)<sup>111</sup>.

Emerge inoltre il rischio che la donna richiedente il permesso ai sensi dell'art. 18-bis sia addirittura accusata di strumentalizzare la denuncia al fine dell'ottenimento del permesso di soggiorno, in una visione gravemente stereotipata delle denunce e dell'emersione della violenza<sup>112</sup>.

La scarsa diffusione delle informazioni sulla possibilità di accedere a questo permesso di soggiorno sia in capo alle forze dell'ordine che in capo alle donne vittime di violenza, depotenzia fortemente il ricorso a questo strumento.

La mancanza d'informazione e tutela si rivela ancor più grave se si considera quanto sia difficile per le donne migranti in genere raggiungere/mantenere i requisiti di reddito, abitazione e lavoro necessari a ottenere un titolo di soggiorno autonomo. Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro viene rilasciato solo se si dimostra di avere un impiego fisso e un reddito adeguato al mantenimento proprio e di eventuali familiari a carico, oltre che di un alloggio adeguato<sup>113</sup>. Tali parametri sono difficilmente raggiungibili da molte donne migranti a causa delle maggiori condizioni di precarietà economica in cui versano<sup>114</sup>. Le difficoltà che esse devono affrontare nella ricerca in Italia di un'occupazione sono note: il diffuso razzismo dei datori di lavoro o la prassi dei contratti di lavoro in nero, oltre alle barriere linguistiche che possono essere il risultato dell'isolamento imposto dal partner violento. Le condizioni strutturali rendono quindi le donne migranti soggette a molteplici forme di vulnerabilità sociale e ostacolano il rispetto dei loro diritti fondamentali, compreso il diritto a vivere libere dalla violenza.

Con la separazione (anche di fatto) dal partner violento, l'ottenimento del permesso di soggiorno previsto dall'art. 18-bis per "violenza", diventa ancor più arduo, se non impossibile, in quanto non vengono più ravvisate le caratteristiche di urgenza e rischio previste per il suo rilascio. Le autorità e forze dell'ordine spesso ritengono che una volta ottenuta la separazione e quindi l'autonomia fisica e materiale dal partner violento, la donna non sia più in condizione di rischio perché fisicamente separata dal maltrattante. L'art. 18-bis in particolare, non riconosce espressamente i problemi di salute o danni fisici legati ai maltrattamenti subiti quali possibili requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno in violazione al disposto della Conv. Ist. che all'art. 59, 3b) prescrive il rilascio "*in considerazione della loro situazione personale*".

Certamente la difficoltà generalizzata sul territorio italiano di un pieno riconoscimento delle dinamiche della violenza, comporta che soprattutto le tante forme di violenza psicologica e controllo da parte del partner o ex partner non siano considerate come condizioni di rischio tali da giustificare il rilascio e/o rinnovo del permesso ex art. 18-bis, rendendo quest'ultimo un strumento attualmente insufficiente (vuoi per scarsa applicazione, vuoi per interpretazione eccessivamente restrittiva) a sostenere un percorso efficace di uscita dalla violenza<sup>115</sup>.

Va infine aggiunto che l'articolo 18-bis, al contrario di quanto raccomandato dalla Convenzione, non prende in considerazione i casi in cui sussista il rischio di subire violenza nei paesi di provenienza delle donne da parte delle loro famiglie di origine (o da quella del coniuge) in seguito alla decisione di allontanarsi dal marito e/o di denunciarlo. Ciò produce uno stato di profonda vulnerabilità fisica, psicologica e sociale, poiché se una donna è espulsa dall'Italia, spesso non ha altra possibilità se non quella di rientrare nel paese di origine, andando incontro in questi casi al rischio di subire altre violenze.

111 <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/denunce>  
<https://www.istat.it/it/files//2017/11/dati-2009-2013.xlsx>; Denunce Forze di Polizia, Tavole 2009-2013

112 Cass. Pen. Sez VI, n. 16498/17 d.d.1.03.2017, dep. in data 31.03.2017

113 L. 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>

114 Istituto Nazionale di Statistica - Istat. Come cambia la vita delle donne. 2004-2014, <https://www.istat.it/it/archivio/176768>

115 Francesca Garisto e Teresa Manente 2015, <https://www.direcontrolviolenza.it/permesso-di-soggiorno-per-le-vittime-di-violenza-domestica/>

Condizioni di dipendenza e precarietà legale impediscono alle donne una vita libera dalla violenza nel paese di immigrazione<sup>116</sup>, in quanto generano una situazione di vulnerabilità che finisce col riprodursi per diversi anni, costringendo le donne migranti a vivere in uno stato di incertezza e insicurezza prolungate.

### *Tutela per donne che hanno subito matrimonio forzato (Art. 59 - quarto paragrafo)*

Le leggi in materia di immigrazione non prevedono, al contrario di quanto richiesto dal quarto paragrafo dell'art. 59, una specifica tutela per le donne che, in seguito a un matrimonio forzato, sono state costrette a trasferirsi nel paese di provenienza del marito. Il fenomeno riguarda soprattutto donne giovani, anche minorenni, che vivono da anni (a volte dalla nascita) in Italia, costrette dalle famiglie a seguire il marito in altro paese, con il rischio di non poter rientrare in Italia. La normativa sull'immigrazione italiana prevede la perdita del permesso di soggiorno qualora ci si allontani per un periodo superiore ai 6 mesi (o alla metà del periodo di validità del permesso di soggiorno per quelli a durata biennale) a meno che l'interruzione non sia dovuta a gravi motivi<sup>117</sup>, tra i quali non è considerato il matrimonio forzato. Va a questo proposito ricordato che il problema del matrimonio forzato è particolarmente diffuso tra le ragazze giovanissime, a cavallo della maggiore età, quando il permesso di soggiorno è legato alla famiglia di origine, non c'è la possibilità di autonomia economica ed abitativa e non sussistono i requisiti per la richiesta di cittadinanza<sup>118</sup>. Tutto ciò espone quindi le donne che subiscono matrimoni forzati, solitamente molto giovani, alla mancanza di protezione nel nostro paese, e al rischio di violenze nel paese in cui è stato imposto loro di trasferirsi in seguito all'unione matrimoniale, paese che può non avere alcuna forma di tutela e protezioni per le donne che subiscono violenza.

La proposta di legge cd. sullo *ius soli* avanzata nella scorsa legislatura<sup>119</sup>, che proponeva di garantire la cittadinanza ai/lle minori nati in Italia o che vi avessero completato un ciclo di studi sarebbe stata senz'altro positiva in questo senso, garantendo l'autonomia alle ragazze di origine straniera rispetto al nucleo familiare.

## **Raccomandazioni**

- È necessario e urgente riformulare l'art. 18-bis eliminando il requisito dell'"attuale urgente" pericolo per l'incolumità personale. In subordine, garantire l'interpretazione dell'art. 18-bis conforme alle previsioni della Conv. Ist., considerandone la ricorrenza per tutte le forme di violenza previste dalla Conv. Ist., compreso il rischio di violenza in cui le donne e loro figli possono incorrere nei loro paesi di provenienza se costrette a tornarvi.
- È necessario e urgente garantire che i soggetti coinvolti nell'accertamento delle situazioni di violenza che coinvolgono donne migranti (forze dell'ordine, legali, operatori/trici dei servizi) siano strutturalmente formati in materia di violenza maschile sulle donne e siano a conoscenza della normativa prevista dal-

116 Della Rocca, M. (2018). The legal barriers affecting undocumented women in Italy. *Fempower*, 28 (1/2017). Vienna: Wave Office/ European Info Centre Against Violence, <https://www.wave-network.org/resources/fempower-magazine>

117 DPR 31 agosto 1999, n. 394. Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, [www.esteri.it/mae/normative/normativa.../visti/dpr\\_394\\_1999.pdf](http://www.esteri.it/mae/normative/normativa.../visti/dpr_394_1999.pdf)

118 L'iter per l'ottenimento della cittadinanza è lungo e di non facile attuazione sia per i/le migranti arrivati/e in Italia nel corso dell'infanzia, che la ottengono solo se sin quando minorenni viene riconosciuta a uno dei genitori conviventi, sia per coloro che sono nati/e in Italia da genitori di origine straniera che la ottengono solo se la richiedono entro un anno dal compimento del 18esimo anno di età a condizione che possano dimostrare di avere avuto sin dalla nascita e senza interruzione il requisito formale della residenza; requisito formale molto difficile per le famiglie migranti che, seppur regolarmente presenti sul territorio, a volte si trovano in difficoltà a ricevere contratti di locazione alloggi (con conseguente residenza formale), essendo il mercato italiano caratterizzato da un mercato in nero anche sugli alloggi

119 Disegno di Legge approvato dalla Camera in data 13.10.2015 in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa popolare e di altri 20 disegni di legge, sub n. 2092 Senato XVII Legislatura [http://www.camera.it/leg17/465?tema=integrazione\\_cittadinanza](http://www.camera.it/leg17/465?tema=integrazione_cittadinanza)

- l'articolo 18-bis e delle modalità della sua applicazione in modo da assicurare il suo utilizzo capillare sul territorio italiano e in modo da permettere un'informazione adeguata alle interessate.
- È necessario e urgente garantire che sia riconosciuto alle donne migranti in situazione di violenza domestica un permesso di soggiorno autonomo da quello del maltrattante che assicuri protezione e sicurezza per il tempo necessario a uscire definitivamente dalla situazione di maltrattamento e a affrontarne in modo efficace le conseguenze sulla salute psico-fisica delle donne ed eventuali minori a carico.
  - È necessario e urgente garantire una normativa specifica in materia di matrimonio forzato relativa al rilascio per le donne – anche minori – di un titolo di soggiorno in Italia autonomo dalla famiglia di origine e dal marito.

## Articolo 60 – Richieste di asilo basate sul genere

### La situazione italiana e criticità

**N**onostante esista un sistema comune d'asilo europeo (Common European Asylum System CEAS), l'Italia evidenzia criticità del tutto rilevanti dal punto di vista del percorso burocratico d'asilo e del sistema d'accoglienza caratterizzato da una profonda debolezza strutturale. La mancanza di una legge organica, che ha creato tensione continua tra emergenza e ordinarietà, è aggravata dal fatto che l'Italia, con la Grecia, rappresenta il principale punto d'ingresso sul territorio europeo (con conseguenze dirette sulle misure di prima accoglienza, domanda di asilo e Regolamento Dubino). Tale scenario è ulteriormente rilevante per le donne che chiedono asilo da quando l'European Agenda on Migration<sup>120</sup> ha istituito sul territorio nazionale il cd. approccio hotspot.

Dal 2015, l'iter burocratico e assistenziale dell'asilo è scandito da questi momenti:

- Arrivo/sbarco in aree hotspot dove avvengono fotosegnalamento e identificazione con ingresso nel sistema EURODAC, primo screening sanitario, recezione di informazioni accurate sulla procedura di protezione internazionale, e avvio, in caso di richiesta di protezione internazionale, delle procedure per l'attribuzione di tale status<sup>121</sup>. Gli attori presenti in questa fase sono per lo più appartenenti a forze militari nazionali/europee, caratteristica che rende tali luoghi particolarmente inefficaci nell'individuazione delle vulnerabilità delle donne (per esempio: rispetto alle vittime di tratta e/o allo sfruttamento di esseri umani, o ancora rispetto alla rilevazione di violenze e soprusi subiti- rapporto Samira D.i.Re, 2017, pag. 59)<sup>122</sup>. Il sistema di prima accoglienza attraverso gli hotspot impedisce la rilevazione sistematica delle vulnerabilità, e quindi anche delle situazioni di violenza subita a causa della mancanza negli hotspot di qualsiasi approccio di genere nella procedura di pre-identificazione. In assenza di approccio adeguato, le donne non arrivano nemmeno a proporre la domanda di protezione come è successo nel caso eclatante del CIE di Ponte Galeria (Roma)<sup>123</sup> riguardante il rimpatrio forzato di circa 20 giovani donne nige-

120 Si veda *European Agenda on Migration* (13/05/2013), e Circolare del Ministero dell'Interno, Prot. 06/10/2015, p. 1, <http://www.asgi.it/notizia/hotspot-e-ricollocaemento-la-road-map-dellitalia/>. Si veda per esempio la relazione sulle aree hotspots stilata da Consorzio Italiano Rifugiati (CIR) <http://www.cir-lus.org/2017/11/29/18134/>

121 Ministero dell'Interno (2015) Procedure Operative Standard (SOP) applicabili agli Hotspot italiani

122 Si veda il Rapporto Samira sul sito di D.i.Re (Donne in rete contro la violenza), in particolare p. 60

123 Si veda l'articolo Reuters <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-deportations/italy-builds-new-detention-centers-to-speed-up-migrant-deportations-idUSKBN1851T7>. Enrica Rigo: Donne attraverso il Mediterraneo. Una prospettiva di genere sulla protezione internazionale, in *Politeia*, XXXII, 2016; <http://www.womensmediacenter.com/women-under-siege/denying-basic-human-rights-italy-to-deport-dozens-of-nigerian-women-torture>

riane nonostante avessero sui corpi i segni della violenza<sup>124</sup>.

Il rapporto Samira illustra fra le principali criticità delle aree e dell'approccio hotspot «casi di detenzione forzata, decreti di espulsione emessi senza un accesso reale alle procedure, assenza di procedura specifica per minori, permanenza eccessiva di minori negli hotspot che superano a volte il mese, informative legali non accurate e non sempre adeguate alla lingua delle persone, e mancanza di un sufficiente numero di mediatori interculturali e interpreti qualificati». Gli hotspot inoltre non hanno spazi privati e confidenziali per lo svolgimento di colloqui e interviste necessari ad una prima rilevazione e narrazione di violazioni subite.

- Trasferimento nelle strutture di accoglienza dedicate sul territorio nazionale dopo lo sbarco, in stretto raccordo con la Prefettura territorialmente competente, senza valutazione delle vulnerabilità o delle specificità.
- Compilazione presso le suddette strutture o le questure del modello C/3 per la domanda di asilo dove le donne devono indicare la loro storia comprese violenze, soprusi, minacce subite.

Ad oggi, nonostante il d. l. 13/2017 abbia sancito l'adeguamento normativo dell'Italia alle Direttive Comunitarie in tema di adozione di procedure *gender sensitive* da parte delle Commissioni, di fatto le modalità operative sono rimaste immutate e nella fase amministrativa è escluso ogni approccio di genere. Inoltre, la recente riforma con Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 (il cd. Decreto Minniti) ha eliminato una fase importante di tutela davanti ai/le giudici, rafforzando la definitività dell'esame dinanzi alla Commissione Territoriale. Tale scelta di politica legislativa finisce per tradursi in una violazione degli artt. 59-61 Conv. Ist., ove non si provveda alla predisposizione di un nuovo modello C3, che risulti il più possibile rispondente ad un approccio di genere che permetta alle richiedenti asilo di avere spazio per fare emergere fin dall'inizio e nella conseguente audizione davanti alla Commissione la violenza di genere, comprese le MGF, come circostanza rilevante ai fini della concessione non solo delle protezione sociale, ma anche della protezione internazionale.

### Condizioni di accoglienza

In Italia esistono tre principali tipologie di accoglienza: misure di prima accoglienza; Centri di accoglienza straordinaria (CAS) e Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). A causa delle numerose domande di protezione internazionale i tempi di permanenza nelle strutture dette di prima accoglienza aumentano in attesa di conoscere gli esiti delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato; più dell'80% delle accoglienze è nei CAS, dove l'accoglienza è organizzata in modo prevalentemente emergenziale.<sup>125</sup> Nonostante il d. lgs. 142/2015 preveda che i Centri di accoglienza adottino misure specifiche per gruppi vulnerabili quali donne in gravidanza, donne vittime di tratta, vittime di tortura e di violenza sessuale, fisica, psicologica e MGF, parte degli operatori/trici di prima accoglienza continua a mancare di qualifiche e competenze per rispondere a esigenze di valutazione e supporto delle persone a profilo vulnerabile<sup>126</sup> che

---

124 GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA (2016)29, *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Published on 30 January 2017

125 Si ricorda inoltre che molti centri di accoglienza sono indagati per infiltrazioni mafiose, per la gestione degli appalti pubblici

126 Rapporto Samira, p.68; Cfr. art. 10 D.Lgs. 18 Agosto 2015 n.142, come modificato dal D.L. n. 13/2017 «Nei centri di cui all'articolo 9, comma 1[centri di prima accoglienza], sono assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze ai sensi dell'articolo 17. Sono adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza, anche di genere, e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri»

rischiano così di essere esposte a nuove situazioni di rischio nelle successive fasi dell'accoglienza.

Il sistema di accoglienza presenta profonde disomogeneità (a livello regionale, provinciale, cittadino) rispetto alla gestione dei Centri di accoglienza e alle condizioni materiali/sociali/sanitarie in cui le donne vivono, portando ad una profonda arbitrarietà nell'esercizio d'asilo e nell'accesso a servizi primari, di ascolto o di sostegno specifico. Ciò lede l'istituto dell'asilo (con profonde ripercussioni sulle donne), ed è in contrasto con le direttive europee in materia di asilo e protezione recepite dall'Italia<sup>127</sup>, e con la Conv. Ist.

In questo quadro è necessario che l'individuazione delle vulnerabilità sia concepita dal sistema come un processo continuo, dalle prime fasi dell'accoglienza per tutta la durata del processo di accoglienza e d'integrazione, con meccanismi di coordinamento a livello locale tra attori impegnati nell'accoglienza e l'assistenza, compresi i Centri antiviolenza, per facilitare una migliore cooperazione per la segnalazione e la presa in carico delle donne secondo un'ottica olistica e complementare e indipendentemente dal loro status giuridico. È importante in questo senso assicurare sufficienti risorse alle organizzazioni specializzate operanti con donne e minori vittime di tratta e di violenza per superare la logica progettuale a favore di una prospettiva incentrata sull'offerta di veri e propri servizi.

Da uno studio già citato<sup>128</sup> emerge che la tipologia di Centri di accoglienza primaria che risulta più funzionale all'individuazione di persone vulnerabili è quella di strutture secondarie, non ancora formalizzate, cosiddette "di riflessione", che offrono a profili vulnerabili una fase di decantazione funzionale ad una possibile emersione, con un impatto potenzialmente positivo di prevenzione della tratta.

Con la finalità di correggere le storture del modello di accoglienza realmente esistente il D.L. n. 13/2017, ancora una volta con una logica emergenziale e securitaria, ha introdotto *un nuovo piano del Governo italiano per l'immigrazione* che ha tradito l'attesa di una riforma complessiva delle norme in tema di protezione internazionale e sul diritto di asilo.

Anche le previsioni "gender sensitive" che l'Italia, in attuazione delle Direttive dell'Unione Europea, ha formalmente assunto a livello normativo, sono rimaste di fatto inattuate. Il limite del sistema di accoglienza resta che la questione di genere è presa in considerazione per la prima volta solo in sede di colloquio dinanzi alla Commissione Territoriale.

### Assenza di dati disaggregati per genere e di Report nazionali sulla condizione delle donne richiedenti asilo

Gli organismi internazionali che si occupano di asilo e rifugiati, come l'UNHCR, offrono dati sui richiedenti asilo relativi al numero degli sbarchi, delle richieste di asilo, degli esiti delle domande.

Questi dati non sono disaggregati per genere, se non in modo sommario<sup>129</sup>. L'attenzione data agli sbarchi ignora ciò che accade lungo l'intero percorso di asilo e non incrocia questi dati con quelli relativi ai paesi di provenienza/transito.

Il Ministero dell'Interno pubblica dati relativi all'andamento degli sbarchi<sup>130</sup>, limitando la differenzia-

127 Direttiva Qualifiche 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 - Norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>  
 Direttiva Procedura 2013/32/UE  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>  
 Direttiva Accoglienza 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

128 Rete D.i.Re (2017) Progetto Samira

129 Per esempio, il sito di UNHCR relativo agli sbarchi delle rotte Mediterraneo Occidentale e Orientale (rispettivamente verso Italia e Grecia) si limita a registrare la percentuale delle "donne sbarcate" rispetto al totale dei flussi via mare (per esempio: 170.690 arrivi nel 2017, di cui il 20% donne) <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

130 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>

zione di genere a «maschi» e «femmine» senza incrociare i dati con provenienze e fasce di età<sup>131</sup>.

- Rispetto alle richieste avanzate, emerge una criticità primaria relativa
- all'assenza di dati (quantitativi e qualitativi), con conseguenti difficoltà nel comporre:
    - a) un quadro sufficientemente completo della situazione giuridica delle donne richiedenti asilo, dei supporti e dei servizi che non/ricevono, e a cui hanno diritto, e di un quadro completo dei profili di vulnerabilità;
    - b) un'analisi qualitativa rispetto alle interpretazioni della violenza di genere, comprese le MFG, e alle condizioni di tutela offerte alle donne;
  - all'assenza di informazioni circa le motivazioni di richiesta di asilo (per esempio relativo alle MFG – si veda commento all'art. 38 della Convenzione), né alle motivazioni che decidono riconoscimento o diniego alle domande delle donne;
  - alla necessità di formazione continua degli attori che si occupano, fra altre vulnerabilità, di vittime di violenza fra cui sessuale e fisica. Emerge uno scarto piuttosto netto fra il piano formale dei diritti in particolare rispetto alle condizioni di accoglienza da garantire a situazioni di vulnerabilità<sup>132</sup> e applicazione delle stesse, ovvero il piano sostanziale;
  - c'è inoltre, per carenza di dati e/o di monitoraggio, difficoltà per valutare le condizioni dell'accoglienza in cui sono ospitate le donne (da rilevare come una delle problematiche prioritarie in Italia). Inoltre, i dati sull'accoglienza non sono disaggregati per genere: non è possibile sapere quanti e quali sono i Centri per le donne e/o posti disponibili in strutture idonee; la maggior parte di loro è costretta a vivere in ambienti promiscui, in strutture soprannumerarie, con difficile e frammentario accesso a servizi medici e di sostegno;
  - mancanza, in molte regioni, di un collegamento fra strutture di accoglienza e personale medico, sanitario, sociale specializzato sul riconoscimento e sulla presa in carico di violenze, comprese le MFG (per esempio: con le aziende sanitarie, con i Centri antiviolenza);
  - mancanza di dati sui rimpatri e deportazioni delle donne: diviene dunque difficile valutare la dimensione reale del rispetto/violazione del principio di non refoulement.

È da segnalare che con l'insediamento del nuovo Governo le politiche rispetto all'immigrazione hanno subito un immediato inasprimento dei criteri e delle modalità di accoglienza.

*Il Decreto Legge recante modifiche alla disciplina sull'immigrazione, la protezione internazionale e la concessione e revoca della cittadinanza italiana, comunemente noto come Decreto Salvini, in vigore dal 5 ottobre 2018 segna un allarmante passo indietro nella tutela dei diritti dei richiedenti asilo e tra loro anche delle donne vittime di violenza di genere.*

Il Decreto Salvini ha abrogato l'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/98, che prevede la protezione umanitaria: il permesso di soggiorno per motivi umanitari non esiste più in Italia, con compressione dei diritti umani dei richiedenti protezione internazionale e l'assoluta incertezza sulla sorte dei/delle beneficiari/ie di protezione umanitaria già riconosciuta, il cui permesso di soggiorno scadrà dopo l'entrata in vigore della nuova normativa restrittiva. Preoccupante è anche l'abrogazione del sistema SPRAR per i richiedenti asilo e per i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, a fronte di un irrigidimento delle norme che prevedono il trattenimento dei richiedenti asilo al fine della determinazione della loro identità.

<sup>131</sup> Quaderno Statistico dal 1990 al 2016, reperibile al sito

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilolo>. Rispetto agli anni 2014-2015, i dati disaggregati si limitano per genere alle percentuali di donne e uomini agli esiti delle domande e ai dinieghi (per esempio: nel 2015, su 71.117 domande totali, il 5% ha ricevuto l'asilo di cui il 13% sono donne)

<sup>132</sup> Decreto legislativo 142/2015; la Direttiva Accoglienza – 2013/33/UE: Art. 21, e vittime di torture e violenza, Art. 25, di cui al Comma 2; le linee guida UNHCR, maggio 2002, Relazione al Senato relativa a Bruxelles, 3 marzo 2016, presso la Commissione FEMM

## Articolo 61 - Diritto di non respingimento

### La situazione italiana e criticità

’ Italia è stata condannata dalla CEDU, 2012, per la violazione del principio di non refoulement)<sup>133</sup>. In Italia esistono i Centri Identificazione ed Espulsione (CIE) trasformati in Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), ma mancano dati rispetto alle donne detenute nei CIE/CPR, sui rimpatri e sulle espulsioni delle donne.

Inoltre, è da rilevare che la violazione di tale principio non si limita alla sua esecuzione materiale. Il timore dell’espulsione – o di essere rimpatriate in paesi terzi - è timore (minaccia) forte che getta donne e uomini in una condizione di angoscia e insicurezza. Gli accordi internazionali e di partenariato impediscono alle donne di arrivare in luoghi sicuri, primo fra tutti l’accordo Italia-Libia.

#### **2011 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

55. Il Comitato raccomanda che lo Stato-membro integri pienamente un approccio di genere in tutte le fasi relative al riconoscimento del diritto di asilo/status di rifugiato, inclusa la fase di presentazione della domanda, e riconosca la persecuzione per motivi di genere quale base giuridica per il riconoscimento dello status di della secondo quanto sancito dalla Convenzione del 1951 sui Rifugiati.

#### **2017 Raccomandazioni Comitato Cedaw**

16. Il Comitato raccomanda, in linea con la sua Raccomandazione Generale n.32 (2014) sulla dimensione di genere dello status di rifugiato, asilo, nazionalità, ed apolidia delle donne, che lo Stato-parte:

- (a) Metta in atto procedure individuali di valutazione e screening appropriate al genere, alla cultura e all’età, che assicurino l’identificazione sistematica e pronta di rifugiati e richiedenti asilo, in particolare di donne e bambine vittime o a rischio di violenza di genere;
- (b) Accresca il numero di posti disponibili nei Centri di accoglienza e assicuri standard di accoglienza adeguati per rifugiati e richiedenti asilo, con particolare attenzione ai bisogni delle donne e delle bambine;
- (c) Fornisca servizi adeguati ai rifugiati e ai richiedenti asilo in detenzione amministrativa, in particolare per le donne con vulnerabilità e specifici bisogni;
- (d) Assicuri che la detenzione degli immigrati sia applicata solo come misura estrema, dopo che sia stato determinato, caso per caso, che ciò sia strettamente necessario, proporzionato, legittimo e non arbitrario e che sia imposto per il più breve periodo di tempo possibile;
- (e) Osservi in maniera rigorosa il principio del non-refoulement per tutte le donne e le bambine, che necessitano di protezione internazionale; e che emendi le procedure di espulsione per assicurare che nessuna persona venga espulsa in assenza di una valutazione individualizzata del rischio;
- (f) Accresca la collaborazione ed il sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile, che lavorano con donne rifugiate e richiedenti asilo.

34. Il Comitato raccomanda che lo Stato-parte acceleri l’adozione del progetto di legge n. 2148 ed assicuri che:

- (e) Assicuri l’osservanza degli strumenti giuridici internazionali relativi alle garanzie procedurali nelle procedure di determinazione dell’apolidia e li applichi in una maniera che sia gender-sensitive.

40. (d) Fornisca accesso ai servizi di base, a tutte le donne lavoratrici migranti, indipendentemente dal loro status migratorio.

133 [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?facetNode\\_1=0\\_8\\_1\\_60&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU743291](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_60&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291)

## **2012 Rapporto sull'Italia della Relatrice Speciale sulla Violenza contro le donne**

94. Il Governo dovrebbe:

*(k) Emendare i provvedimenti del "Pacchetto sicurezza" in generale e il crimine di migrazione irregolare in particolare, per garantire accesso alle donne migranti in situazione irregolare agli enti giudiziari e alle forze dell'ordine, senza il timore per la detenzione e la deportazione.*

### **Raccomandazioni**

- È urgente la presenza di personale competente e adeguatamente formato, sin dalle procedure di sbarco e in sede di hotspot, capace di stabilire e monitorare l'applicazione di standard minimi di individuazione precoce, protezione e presa in carico delle donne sopravvissute alla violenza di genere, comprese le MGF e delle possibili vittime di tratta secondo una prospettiva di genere per garantire alle donne un accesso tempestivo ai servizi e ai percorsi di aiuto.
- Si raccomanda l'urgente istituzione di un osservatorio o di un'analisi delle condizioni materiali, assistenza sociale e sanitaria delle donne richiedenti asilo e rifugiate nelle strutture di accoglienza, compresi i Centri (CIE e CPR).
- È necessario garantire, in tutte le fasi dell'accoglienza, informazione completa e adeguata a tutte le donne, mirata ad incrementare la coscienza dei propri diritti, a comprendere le loro particolari vulnerabilità e a facilitare l'accesso ai servizi di cui necessitano in una logica di empowerment e perseguimento dell'autonomia.





