



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

FOCUS

In difesa delle donne

2013-2023. Come sono cambiate in Italia le politiche di contrasto alla violenza?

Novembre 2023

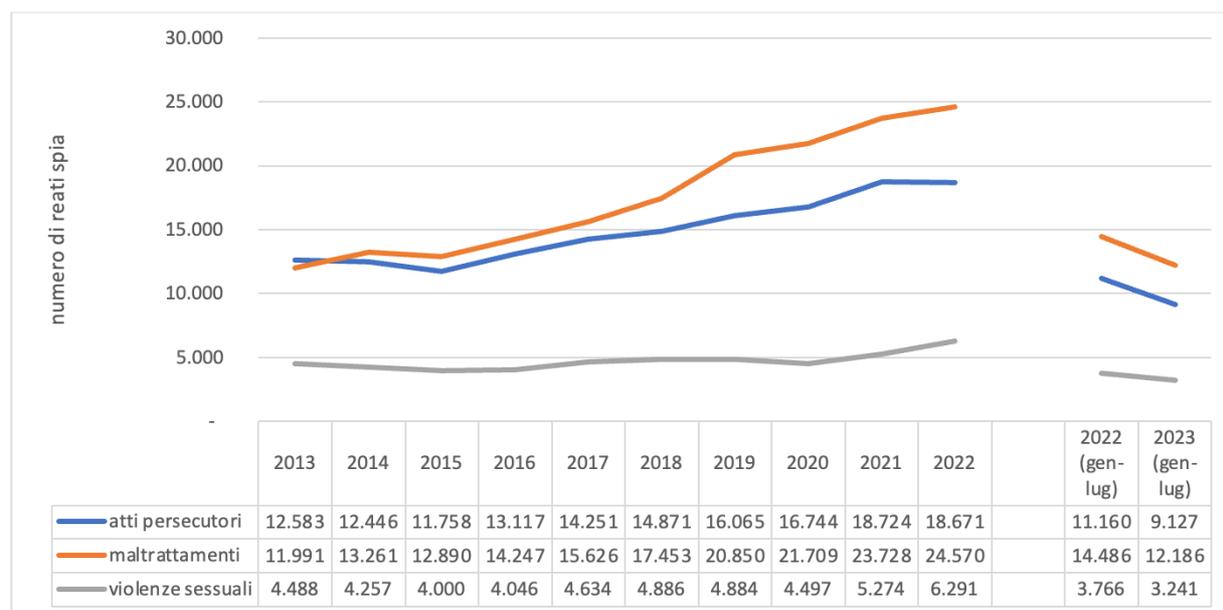
*Nel 2013 l'Italia ratificava la **Convenzione di Istanbul contro la violenza sulle donne** e approvava il **decreto anti-femminicidio**. Da allora, grazie a leggi come il **Codice rosso** del 2019, poi rafforzato nel settembre 2023, e il recentissimo **disegno di legge governativo** approvato il **22 novembre 2023**, molto è cambiato dal punto di vista legislativo e processuale.*

***Nuovi reati** sono stati aggiunti al codice penale (revenge porn, deformazione dell'aspetto, matrimoni forzati), molte **pene inasprite** (per maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale), e introdotte **misure più dure a protezione delle vittime** (ammonimento, braccialetto elettronico, distanza minima di avvicinamento).*

*Nel 2021 il legislatore è intervenuto anche sul **processo civile** per contrastare la diffusa **sottovalutazione della violenza** nelle cause di separazione o affidamento dei figli.*

Il punto di partenza

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul con la legge n.77 del 2013, seguita dal decreto-legge n. 93, cosiddetto Decreto anti-femminicidio. Il Codice Rosso, approvato con la legge n. 69 del 2019, è stato rafforzato nel 2023 con la legge n. 122. Il decreto legislativo n. 149 del 2022 ha introdotto, tra le varie modifiche, il "Procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie". L'A.S. 923, approvato in via definitiva dal Senato il 22 novembre 2023, ha rafforzato le misure di prevenzione a tutela delle vittime.

Figura 1. Reati spia. Anni 2013-2022 e confronto gennaio-luglio anni 2022 e 2023

Fonte: Ministero dell'interno, "Donne vittime di violenza"

Analisi

A partire dalla ratifica della **Convenzione di Istanbul** con la legge n. 77 del 2013, l'Italia ha adottato **una serie di interventi** volti a istituire una **strategia integrata per combattere la violenza contro le donne**.

Il primo passo è stato il cosiddetto **Decreto anti-femminicidio**: approvato a pochi mesi dalla ratifica della Convenzione, ha apportato rilevanti modifiche in ambito penale e processuale e previsto l'adozione periodica di **piani d'azione contro la violenza sulle donne e domestica**.

Nel 2019 il cosiddetto **Codice rosso** ha introdotto **nuovi reati** (deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso, *revenge porn*, costrizione o induzione al matrimonio), **augmentato le pene** per i reati più frequentemente commessi contro le donne (maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale), ma anche (e soprattutto) **disegnato una procedura** a tutela delle vittime, contrassegnata da una **accelerazione dell'iter d'indagine**.

Il Codice rosso è stato rafforzato con la **legge n. 122 del 2023**, per assicurare maggior effettività all'intervento del PM e garantire l'ascolto delle vittime entro tre giorni dalla

denuncia, così da poter adottare in tempi rapidi le misure necessarie per proteggerle da ritorsioni o *escalation* violente: la legge ha potenziato il dovere di vigilanza dei Procuratori della Repubblica, con la facoltà di revocare l'assegnazione del procedimento nel caso in cui il magistrato non abbia rispettato il termine dei tre giorni.

Altri importanti provvedimenti ispirati dalla Convenzione di Istanbul sono stati rappresentati nel **2022** dalla **legge n. 53** che è intervenuta in materia di raccolta di dati statistici sulla violenza contro le donne, e dalle **riforme del processo civile e penale**.

Con la riforma del **processo civile** è stata riconosciuta una **disciplina speciale alle "controversie di famiglia" con allegazioni di violenza**.

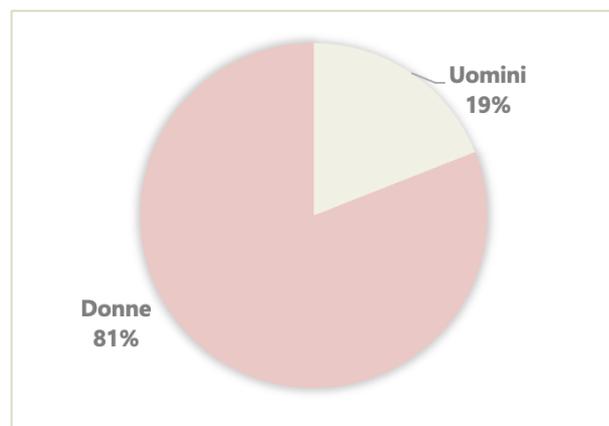
Il contrasto alla violenza sulle donne è ancora una priorità: il 22 novembre il Senato ha approvato, in via definitiva, il disegno di legge di iniziativa governativa che accresce **l'attenzione sui "reati spia"** e rafforza le **misure di prevenzione e cautelari** per gli uomini denunciati, **l'arresto anche in "flagranza differita"** e **tempi più stringenti** per l'applicazione delle misure cautelari a protezione dell'incolumità della donna offesa.

“Reati spia”: cosa sono, dove avvengono, chi sono le vittime

I “reati spia” sono reati che avvengono nel contesto delle relazioni familiari e affettive. Non di rado rappresentano il preludio a pericolose *escalation*: percosse, lesione personale, violenza sessuale e privata, minaccia grave, atti persecutori, violazione di domicilio. I dati relativi agli anni 2019-2022 (Figura 1) riportati dal Ministero dell'Interno in *Donne vittime di violenza* registrano:

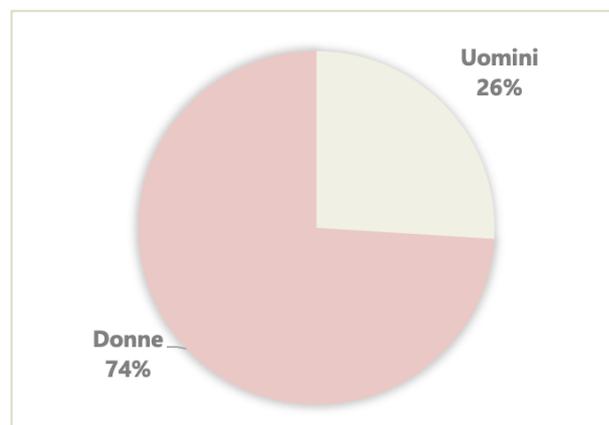
- un tendenziale incremento per tutte le fattispecie di “reati spia” fino all'anno 2021
- una flessione per gli atti persecutori e i maltrattamenti nell'anno 2022, a fronte di un ulteriore aumento per le violenze sessuali perpetrate nello stesso anno
- l'incidenza delle donne sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante, attestandosi intorno al 74 % per gli atti persecutori e oscillando tra l'81 e l'83% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e tra il 91 e il 93% per le violenze sessuali
- le regioni in cui si registra l'incidenza maggiore di atti persecutori e maltrattamenti sono Campania e Sicilia, mentre per le violenze sessuali l'incidenza maggiore si registra in Emilia-Romagna e Liguria
- le vittime sono maggiorenni nella quasi totalità dei casi di atti persecutori e maltrattamenti ma solo nel 71% dei casi per le violenze sessuali
- le vittime sono italiane rispettivamente nel 76% dei casi di maltrattamenti e nel 79% dei casi di violenza sessuale, con un picco dell'88% per gli atti persecutori.

Figura 2. Maltrattamenti. Vittime donne/uomini (%). Anno 2022



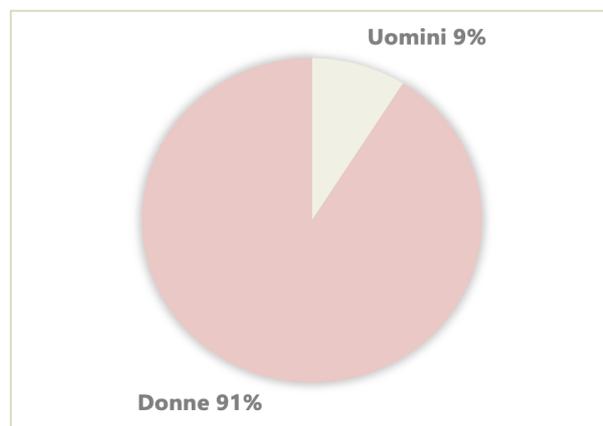
Fonte: Ministero dell'interno

Atti persecutori. Vittime donne/uomini (%). Anno 2022



Fonte: Ministero dell'interno

Figura 4. Violenze sessuali. Vittime donne/uomini (%). Anni 2013-2022



Fonte: Ministero dell'interno

Le nuove misure contro il rischio di *escalation* di violenza e per garantire maggiore tutela alle vittime

Il quadro legislativo di contrasto alla violenza domestica e sulle donne, per quanto via via reso sempre più robusto e articolato negli ultimi dieci anni, mostrava alcune criticità in alcuni ambiti della sua applicazione.

Il governo è quindi intervenuto presentando a luglio **un ulteriore disegno di legge** con l'obiettivo di rafforzare le procedure e gli strumenti per

proteggere le vittime di reati violenti e consentire una **preventiva, efficace valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva.**

L'A.S. 923 di iniziativa governativa è stato approvato in via definitiva dal Senato il 22 novembre 2023. **Cosa prevede?**

Ammonimento del questore anche per i reati spia

Un primo ordine di interventi punta al **rafforzamento di una misura-chiave** di prevenzione: l'**ammonimento del questore**. La legge infatti prevede:

- **l'applicazione dell'ammonimento anche ai "reati spia"** commessi in contesti familiari e affettivi (percosse, lesione personale, violenza sessuale e privata, minaccia grave, atti persecutori, violazione di domicilio);
- **l'aggravamento della pena** quando i reati sono commessi da un soggetto ammonito;
- **la revoca del provvedimento solo dopo un minimo di tre anni**, a seguito di valutazioni positive in appositi percorsi di recupero.

Misure di prevenzione e flagranza differita

Agli indiziati di reati legati alla violenza domestica e contro le donne viene estesa l'applicazione delle misure di prevenzione previste dal Codice antimafia, quali la sorveglianza speciale e l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora.

Nei confronti di tali soggetti, infatti, è obbligatorio disporre il **divieto di avvicinarsi ai luoghi frequentati abitualmente dalle vittime e l'obbligo di mantenere una distanza non inferiore a 500 mt** da tali luoghi e dalle vittime. Insieme al divieto di avvicinamento viene disposta l'applicazione del **bracciale elettronico**. In caso di manomissione del bracciale, è prevista la misura cautelare in carcere.

Sempre per assicurare alle vittime una tempestiva protezione è previsto l'**arresto in flagranza differita** per chi viene individuato, in modo inequivocabile e sulla base di documentazione video-fotografica o telematica, quale autore di *stalking*, maltrattamenti in famiglia, violazione dei provvedimenti di allontanamento e del

divieto di avvicinamento.

Novità in sede processuale

Un secondo ordine di interventi riguarda la sfera processuale. **E' assicurata la priorità** anche ai processi per costrizione o induzione al matrimonio, lesioni permanenti al viso, violazione dei provvedimenti di allontanamento e di divieto di avvicinamento, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, stato di incapacità procurato mediante violenza, lesione personale.

Sono previsti **tempi più stringenti** anche per **la richiesta e l'adozione delle misure cautelari**. Nel Codice di procedura penale viene aggiunto un nuovo articolo sulle misure urgenti di protezione della persona offesa: il Pm disporrà di 30 giorni al massimo per valutare se richiedere l'applicazione delle misure cautelari, e il Gip, a sua volta, dovrà decidere sulla richiesta entro il termine massimo di 20 giorni.

Ulteriori misure

Per favorire la **specializzazione dei magistrati** che si occupano di questo reato, il Procuratore della Repubblica ha l'obbligo di individuare procuratori aggiunti o magistrati da adibire all'ufficio per la cura degli affari in materia di violenza contro le donne e domestica.

Vengono **modificati gli obblighi** ai quali il condannato per violenza contro le donne deve soggiacere per accedere alla sospensione condizionale della pena: non basterà la partecipazione ai corsi di recupero, ma verrà richiesto un esito favorevole.

Le vittime di violenza domestica o contro le donne avranno immediata **comunicazione** di tutte le notizie relative alle misure cautelari disposte nei confronti dell'autore del reato.

Viene introdotta una **provvisoria a titolo di ristoro anticipato** (anticipato rispetto alle sentenze di condanna) in favore delle vittime di violenza o dei loro eredi, in caso di morte.

La **formazione degli operatori** che, a diverso titolo, entrano in contatto con le donne vittime di violenza viene potenziata.

La Convenzione di Istanbul individua nell'attuazione di **percorsi di rieducazione degli**

uomini violenti un intervento fondamentale nella prevenzione della violenza sulle donne. Il Ministro della giustizia e il Ministro per le pari opportunità disciplineranno il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni abilitati a effettuare i corsi di recupero.

Conclusioni

A partire dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, il nostro Paese si è dotato di un **quadro normativo sempre più completo e articolato** per il contrasto e la prevenzione del fenomeno della violenza contro le donne.

Si tratta di un **complesso di strumenti normativi** che ha richiesto, per la propria attuazione, **l'interazione** tra amministrazioni pubbliche e scolastiche, organi giudiziari, Governo e Parlamento, nonché rilevanti interventi amministrativi, con il coinvolgimento di più livelli di governo e ambiti multidisciplinari.

Ai fini di un continuo **monitoraggio** e di una corretta **valutazione** delle dimensioni del fenomeno e dell'**effettività** e adeguatezza degli **strumenti** adottati nell'ambito delle politiche di prevenzione e contrasto, resta imprescindibile un sistema affinato di raccolta di dati statistici sulla

violenza contro le donne e domestica, e la **condivisione** piena del **patrimonio informativo** così acquisito tra **tutti i livelli decisionali**.

Il dossier

Analizza le principali novità introdotte dalle più recenti riforme di contrasto alla violenza sulle donne.

Lo studio è stato realizzato da
CARMEN ANDREUCCIOLI, Senato della Repubblica

Focus a cura di
UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica
uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza
Creative Commons Attribuzione - Non commerciale
- Non opere derivate 4.0 Internazionale