



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 791

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 6 settembre 2022

I N D I C E

Commissioni permanenti

2 ^a - Giustizia:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	5
7 ^a - Istruzione pubblica, beni culturali:		
<i>Plenaria</i>	»	13
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni:		
<i>Plenaria</i>	»	14
10 ^a - Industria, commercio, turismo:		
<i>Plenaria</i>	»	16
11 ^a - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:		
<i>Plenaria</i>	»	18
12 ^a - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i>	»	20
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 245)</i>	»	25
14 ^a - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Plenaria</i>	»	26

Commissioni bicamerali

Per la sicurezza della Repubblica:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	35
Inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto»:		
<i>Plenaria</i>	»	36

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Insieme per il futuro-Centro Democratico: Ipf-CD; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Uniti per la Costituzione-C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-Alternativa-P.C.-Ancora Italia-Progetto SMART-I.d.V.: UpC-CAL-Alt-PC-AI-Pr.SMART-IdV; Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-Ipl-PVU; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE-Coraggio Italia: Misto-MAIE-CI; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-ManifestA, Potere al Popolo, Partito della Rifondazione comunista-Sinistra europea: Misto-Man.A PaP PRc-Se.

Inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori:

<i>Ufficio di Presidenza</i>	<i>Pag.</i>	42
<i>Plenaria</i>	»	42

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere:

<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	44
---------------------------	-------------	----

ERRATA CORRIGE	<i>Pag.</i>	529
---------------------------------	-------------	-----

GIUSTIZIA (2^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria**308^a Seduta**

Presidenza del Presidente
OSTELLARI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Anna Macina.

La seduta inizia alle ore 15.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (n. 405)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e degli articoli 1 e 3 della legge 4 ottobre 2019, n. 117. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 agosto.

Udita la sottosegretaria MACINA ed accertata la presenza del numero legale, il PRESIDENTE pone ai voti la proposta della relatrice ROS-SOMANDO (PD) per l'espressione di un parere favorevole.

Conviene a maggioranza la Commissione.

Schema di decreto legislativo recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134 (n. 406)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 1, 2, 18, 19 e 24, lettere *h*) e *i*), della legge 26 novembre 2021, n. 206 e dell'articolo 1, commi 1, 2, 26 e 27, della legge 27 settembre 2021, n. 134. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 agosto.

Accertata la presenza del numero legale, il PRESIDENTE pone ai voti la proposta della facente funzioni di relatrice, senatrice MAIORINO (M5S), per l'espressione di un parere favorevole.

Conviene a maggioranza la Commissione.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata (n. 407)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, della legge 26 novembre 2021, n. 206. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 agosto.

Il PRESIDENTE dà conto della distribuzione ai commissari di un documento in cui il relatore Pillon, impossibilitato ad intervenire oggi, sintetizza le sue principali valutazioni sul testo in esame.

Il senatore CALIENDO (*FIBP-UDC*) interviene facendo alcune osservazioni in merito alle proposte del senatore Pillon e proponendo la trasformazione in condizioni di quelle che invece vengono presentate come inviti al Governo a valutare (in ordine alle sezioni distaccate del tribunale della famiglia ed alle circondariali già esistenti).

Il PRESIDENTE, preso atto della richiesta di rinvio da parte del rappresentante del governo MACINA per meglio valutare le proposte distribuite, rinvia la trattazione alla seduta di domani.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (n. 414)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2021, n. 134. Esame e rinvio)

Il PRESIDENTE conferisce l'incarico di relatore al senatore Caliendo.

Il relatore CALIENDO (*FIBP-UDC*) illustra lo schema di decreto legislativo in titolo, adottato in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134: esso realizza un'ampia riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale, oltre a introdurre per la prima volta una disciplina organica

della giustizia riparativa. Sullo schema la Commissione è chiamata a rendere parere entro l'8 ottobre 2022.

Nel merito il provvedimento consta di 99 articoli, i quali – attraverso modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alle principali leggi complementari – riformano il processo penale ed il sistema sanzionatorio penale e introducono una specifica disciplina organica della giustizia riparativa. Il filo conduttore degli interventi di riforma è rappresentato dall'efficienza del processo e della giustizia penale, in vista della piena attuazione dei principi costituzionali, convenzionali e dell'U.E. nonché del raggiungimento degli obiettivi del P.N.R.R., che prevedono entro il 2026 la riduzione del 25 per cento della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio. Lo schema in esame, in attuazione dei criteri e principi di delega, interviene sull'intero *iter* processuale: dalle indagini preliminari, al dibattimento, ai riti alternativi, al processo *in absentia*, ai giudizi di impugnazione, fino all'esecuzione penale.

Tra le novità più rilevanti si segnalano: l'attuazione del processo penale telematico attraverso un maggior ricorso alla digitalizzazione e all'uso delle tecnologie informatiche (in particolare nella fase delle notificazioni); la rimodulazione dei termini di durata massima delle indagini preliminari, con l'introduzione di un meccanismo di *discovery* degli atti, nella salvaguardia del segreto investigativo, per evitare la stasi del fascicolo, nell'interesse di indagati e vittime; la valorizzazione della funzione deflativa dei riti alternativi con la possibilità, tra l'altro, di estendere il patteggiamento alla confisca facoltativa e alle pene accessorie.

La riforma introduce inoltre una serie di «filtri» nella celebrazione dei processi: nell'udienza preliminare, prevista per i reati più gravi, il giudice è chiamato a pronunciare sentenza di non luogo a procedere, quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna; per i reati meno gravi è prevista un'udienza predibattimentale, con citazione diretta a giudizio. Con riguardo all'appello si prevede l'innammissibilità del ricorso, in caso di mancanza di specificità dei motivi; si prevede anche l'inappellabilità delle sentenze di condanna al lavoro di pubblica utilità, che può essere applicato in sostituzione di pene detentive inflitte fino a tre anni.

Ulteriori modifiche riguardano il sistema sanzionatorio. Si tratta di interventi finalizzati, da un lato a diversificare e rendere più efficaci le pene; dall'altro, ad incentivare la definizione anticipata del procedimento. Oltre ad essere modificato il sistema di esecuzione e conversione delle pene pecuniarie, viene riformato il sistema delle pene sostitutive delle pene detentive brevi. Lo schema, poi, amplia l'ambito di applicazione della sospensione del procedimento, con «messa alla prova», ad un insieme circoscritto di reati puniti con pena non superiore a sei anni: è riconosciuta al pubblico ministero la possibilità, se lo ritiene opportuno, di proporre all'indagato o imputato la messa alla prova, ottenendo la definizione anticipata del procedimento, con ricadute positive sui tempi complessivi dei processi penali.

Specifiche modifiche riguardano l'istituto della particolare tenuità del fatto: oltre all'estensione dell'ambito di applicabilità dell'istituto ai reati con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, viene attribuito rilievo alla condotta susseguente al reato. Resta esclusa applicazione dell'istituto nei casi di reati di violenza di genere e domestica, dei reati in materia di stupefacenti, dei più gravi reati contro la pubblica amministrazione, dell'incendio boschivo.

È poi esteso il regime di procedibilità a querela per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio per favorire il risarcimento del danno, la riparazione dell'offesa e la definizione anticipata dei procedimenti, con remissione della querela.

Da ultimo, con specifico riguardo alla giustizia riparativa, è fornita per la prima volta una cornice normativa a prassi già diffuse, sulla base della normativa europea e internazionale. La giustizia riparativa viene definita nello schema di decreto legislativo come ogni programma che consente alla vittima, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore. La giustizia riparativa concorre all'efficienza della giustizia penale in vario modo: agevola la riparazione dell'offesa e la tutela dei beni offesi dal reato; incentiva la remissione della querela; facilita il percorso di reinserimento sociale del condannato; riduce i tassi di recidiva e il rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali, rappresentando un utile e innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità.

Si apre la discussione, in cui il senatore GRASSO (*Misto-LeU-Eco*) illustra le sue osservazioni in ordine alle linee guida del Governo per la definizione del PNRR: esse inseriscono la riforma della giustizia tra le politiche di supporto per il conseguimento di un ordinamento giuridico più moderno e efficiente, indispensabile per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle attività economiche, principalmente attraverso gli obiettivi della riduzione dei tempi e del numero dei processi.

Preliminarmente va osservato che questa riforma della giustizia potrà raggiungere solo parziali risultati, perché prende le mosse dalla precedente riforma del ministro Bonafede e perché è frutto di compromessi all'interno della vasta maggioranza delle forze politiche che hanno sostenuto fino a pochi mesi fa il governo Draghi: costituisce sicuramente una base di partenza ma non ci si può esimere da rilievi critici. Il tentativo di dare attuazione alla ragionevole durata dei processi, prevista dall'articolo 111 della Costituzione, con l'introduzione della improcedibilità dell'azione penale trascorsi determinati tempi del processo di appello e di cassazione, produce comunque un *vulnus* costituzionale sotto vari profili, non ultimo quello della obbligatorietà dell'azione penale. Non è mai stato credibile che l'imposizione di termini fosse la soluzione per arrivare ad una sen-

tenza irrevocabile più rapida e giusta, senza l'aumento delle risorse umane, strumentali e organizzative della magistratura.

Un altro punto di perplessità nell'esercizio della delega riguarda il novellato articolo 447 del codice di procedura penale (richiesta di applicazione della pena nel corso delle indagini preliminari) che ora prevede che – nel decreto di fissazione dell'udienza per la decisione sul cosiddetto patteggiamento – sia indicata l'informazione alla persona sottoposta alle indagini della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa. Non si capisce in particolare se essa sia alternativa all'accordo delle parti sulla pena da irrogare (e quindi si ponga di fatto come un ulteriore «rito speciale») o una condizione che diventi parte integrante dell'accordo tra le parti. Se così fosse potrebbe esservi una disparità di trattamento legata alle possibilità delle persone indagate, in quanto non tutti potrebbero avere le risorse economiche di poter riparare il danno: forse andava specificato che si fa riferimento ai programmi di giustizia riparativa «anche nelle forme non risarcitorie», o forse andava effettuato un rinvio alle nuove disposizioni sul tema.

Una parte molto delicata della delega riguarda i criteri di priorità elaborati del Parlamento con legge da indicare nei progetti organizzativi delle procure. Il Governo nel dare attuazione a questo principio di delega, correttamente, non è entrato nel merito dei criteri generali, ma si è limitato a prevedere che nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si debba conformare ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio. Sin qui nulla da obiettare. Ma seri dubbi e perplessità sorgono circa l'attuazione del principio della separazione dei poteri che connota ancora il nostro ordinamento, se si coordina questa disposizione con quella approvata nella riforma dell'ordinamento giudiziario e del CSM, dove – in materia di progetto organizzativo della Procura – si stabilisce che i criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale siano indicati con legge dal Parlamento. L'esercizio dell'azione penale deve essere riservato all'indipendenza ed autonomia della magistratura; il Parlamento ha altri strumenti per dirigere la politica giudiziaria, quali la creazione di nuove norme o l'abrogazione delle stesse, la depenalizzazione di reati ritenuti non più di particolare disvalore sociale, o viceversa, l'inasprimento di pene.

Un'altra perplessità è la previsione dell'obbligo di trasmettere i progetti organizzativi degli uffici requirenti al Ministro della giustizia per eventuali osservazioni. Questo consentirebbe anche al Governo di poter incidere sulle modalità con cui il Procuratore organizza una funzione di cui, invece, deve essere esclusivo titolare. Al Ministro della giustizia l'articolo 110 della Carta fondamentale assegna il compito di curare l'organizzazione (intesa come dotazione agli uffici delle risorse necessarie al funzionamento), senza entrare, neanche attraverso osservazioni, nel merito della organizzazione delle procure, così come non è opportuno che vi entri il presidente dell'ordine degli avvocati. Per gli aspetti finora citati la critica è mossa nei confronti del Parlamento, poiché è nella stessa legge delega che si fissa questa assurda novità.

Sempre in tema di criteri di priorità, il Governo ha esorbitato dal suo potere di delegato con l'introduzione dell'articolo 127-*bis* delle disposizioni attuative del codice di rito penale prevedendo che – nel disporre l'avvocazione delle notizie di reato – anche il procuratore generale della corte d'appello debba tenere conto dei criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo della Procura, criteri fissati dal Parlamento. Dall'insieme di queste disposizioni sorge una domanda: che fine ha fatto il principio di separazione dei poteri? Quell'autonomia e indipendenza della magistratura è sancita dalla Costituzione e va intesa nel duplice senso di indipendenza da altri poteri dello Stato e di soggezione del magistrato solo alla legge ed a nessun'altra gerarchia: c'è invece la sensazione che quel corretto equilibrio – ricercato dai Padri costituenti per il tramite della costruzione di un delicato e complesso sistema di pesi e contrappesi – si stia sgretolando sempre di più.

Un altro rilievo critico riguarda la modifica dell'articolo 414 del codice di procedura penale, in tema di riapertura delle indagini dopo che è stata disposta l'archiviazione. Sino ad oggi la riapertura delle indagini era sorretta unicamente dalla esigenza di nuove investigazioni. Viene invece previsto ora un criterio più stringente: che la richiesta sia respinta quando non è ragionevolmente prevedibile la individuazione di nuove fonti di prova che possano, da sole o unitamente alle precedenti, determinare l'esercizio dell'azione penale; c'è l'ulteriore puntualizzazione che gli atti indagini eventualmente compiuti sono inutilizzabili. Il rischio è che il Giudice respinga la richiesta di un nuovo progetto investigativo, che spesso muta nel tempo per l'emergere di nuovi indizi di reità, solo perché non li ritenga «ragionevoli». La Cassazione in merito ha invece più volte ribadito come sia necessaria la sola esigenza di nuove investigazioni.

In tema di impugnazioni solleva un'osservazione per il vero già manifestata in sede di conferimento della delega e che riguarda l'articolo 599-*bis* c.p.p. (concordato anche con rinuncia dei motivi di appello), istituito reintrodotta nella scorsa legislatura dalla «riforma Orlando». Con la soppressione del comma 2 viene ampliato l'ambito applicativo del concordato mediante l'eliminazione di tutte le preclusioni all'accesso a tale istituto, attualmente previste con riferimento a gravissimi reati: associazione a delinquere finalizzata all'immigrazione clandestina o alla tratta di persone; associazione a delinquere finalizzata a commettere un delitto di sfruttamento sessuale dei minori; associazione a delinquere finalizzata a commettere un delitto di contraffazione; delitti di tratta di persone e sfruttamento della schiavitù; associazione a delinquere di tipo mafioso o per commessa per agevolare tali associazioni; scambio elettorale politico-mafioso; di sequestro di persona a scopo di estorsione; associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, al contrabbando di tabacchi e al traffico di rifiuti; reati di cui all'articolo 51, comma 3-*quater* del codice di procedura penale, ovvero i reati con finalità di terrorismo; reati di sfruttamento sessuale dei minori (prostituzione minorile; pornografia minorile; detenzione di materiale pornografico; pornografia virtuale, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale por-

nografico; turismo sessuale; atti sessuali con minorenni); violenza sessuale semplice, aggravata e di gruppo.

Pur nella consapevolezza che il concordato, a differenza del patteggiamento *ex* 444 c.p.p., non è un rito alternativo premiale ma ha una funzione deflattiva dell'appello (in quanto, limitando l'oggetto devoluto al giudice ai motivi sui quali è intervenuto l'accordo, semplifica le incombenze riducendone l'onere motivazionale con conseguente maggiore speditezza), tuttavia resta il fatto che con questo istituto le parti si accordano eventualmente anche sulla nuova pena, nel caso in cui i motivi dei quali si è chiesto l'accoglimento incidano sulla misura della stessa, chiedendone al giudice l'accoglimento, rinunciando agli altri eventuali motivi avanzati con l'atto di impugnazione. Eliminare quell'elenco preclusivo contenuto nel secondo comma da un lato donerà più speditezza all'iter ma dall'altro consentirà a condannati per gravi delitti una scorciatoia per veder diminuita ulteriormente la pena non tenendo conto della esigenza di giustizia avvertita dalle parti offese e danneggiate. Esigenze di deflazione andrebbero realizzate con altri strumenti.

Detto questo, considerata la nuova disciplina dell'improcedibilità dell'azione penale prevista dal 344-*bis*, anche considerando le proroghe consentite nel caso dei reati in oggetto, è prevedibile che molti magistrati, pur di evitare la dichiarazione d'improcedibilità per scadenza dei termini del giudizio di appello, preferiranno «concordare» anche pene ridotte, piuttosto che rischiare di buttare via anni di lavoro per fare giustizia.

Il relatore CALIENDO (*FIBP-UDC*), pur condividendo nel merito alcuni passaggi dell'intervento del senatore Grasso, ricorda che in questa sede oggetto di attenzione da parte della Commissione dovrà essere il rispetto dei limiti fissati dalla legge di delega, senza procedere nel merito all'esame di questioni che andavano affrontate in sede di approvazione della legge di delega.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU-Eco*) replica che, pur essendo consapevole del fatto che in questa sede sia consentito soltanto un controllo sulla corrispondenza tra i principi della delega ed il provvedimento del Governo, intende comunque lasciare traccia di alcune criticità inerenti il suddetto provvedimento: si tratta di mere osservazioni proprio perché non vi è stata la possibilità di darne conto in sede di dibattito parlamentare, al momento l'approvazione della legge di delega.

Il PRESIDENTE ricorda che devono ancora essere trasmessi i pareri del Garante della *privacy* e della Conferenza unificata Stato-Regioni e che il deferimento dell'atto del Governo è avvenuto con riserva. Auspica che la sottosegretaria MACINA, nella seduta di domani, possa offrire certezze sulla data di espressione di tali atti, propedeutici all'espressione del parere parlamentare e, nell'attesa, il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DI UN'ULTERIORE SEDUTA

Il PRESIDENTE comunica che la Commissione è ulteriormente convocata domani, mercoledì 7 settembre alle ore 13,30 e comunque alla prima sospensione dell'eventuale seduta d'Assemblea, se successiva.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,30.

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria

326^a Seduta

Presidenza del Presidente
NENCINI

La seduta inizia alle ore 16,05.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale recante l'elenco delle proposte di istituzione e finanziamento di Comitati nazionali ed Edizioni nazionali per l'anno 2022 (n. 415)

(Parere al Ministro della cultura, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 1° dicembre 1997, n. 420. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizioni)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 30 agosto scorso, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – la relatrice ha svolto la relazione introduttiva e ha illustrato uno schema di parere favorevole con condizioni pubblicato in allegato al resoconto di quella seduta.

Poiché nessun senatore chiede di intervenire in dichiarazione di voto, si passa alla votazione.

Dopo che il PRESIDENTE ha accertato la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, lo schema di parere favorevole con condizioni è posto ai voti e approvato.

La seduta termina alle ore 16,15.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria**287^a Seduta**

Presidenza del Presidente
COLTORTI

La seduta inizia alle ore 16,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**Comunicazioni del Presidente**

Il PRESIDENTE comunica che – a seguito delle interlocuzioni intercorse tra i rappresentanti dei Gruppi in Commissione – è stato ritenuto preferibile non avviare l'esame in sede consultiva del decreto-legge n. 115 del 2022, in quanto il termine per la presentazione degli emendamenti presso le Commissioni riunite 5^a e 6^a è scaduto lo scorso giovedì e il provvedimento è già calendarizzato in Aula alle ore 16,30 di oggi.

La Commissione prende atto.

La senatrice PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*) auspica che possano essere presto adottate nuove misure volte a calmierare il prezzo dei carburanti.

Sottolinea inoltre la necessità di un intervento volto ad aumentare dal 19 al 50 per cento la detrazione delle spese per l'acquisto di abbonamenti ai mezzi di trasporto. Tale incremento – che secondo recenti stime non comporterebbe un impatto eccessivo sui conti pubblici – non solo aiuterebbe le famiglie in un momento così complicato come quello attuale, ma sarebbe anche funzionale alla transizione ecologica, incentivando il ricorso al trasporto pubblico.

La senatrice DI GIROLAMO (*M5S*) auspica l'adozione di misure volte a sbloccare il *superbonus* e ad agevolare la cessione dei crediti, ricordando il costante impegno del suo Gruppo in tal senso.

Il senatore CIOFFI (*M5S*) ritiene condivisibili le questioni evocate dalle senatrici Pergreffi e Di Girolamo.

Per quanto concerne il tema della cessione dei crediti, auspica che il futuro Governo possa promuovere tali interventi a livello europeo, segnalando che si tratta di una misura di impronta liberale che dovrebbe quindi risultare pienamente apprezzabile anche da parte di una eventuale nuova maggioranza di centro-destra. Spera dunque che il futuro Parlamento non snaturi misure che hanno dato risultati molto significativi per le famiglie e per il sistema economico nel suo complesso.

Si augura inoltre che si possa presto giungere al disaccoppiamento del prezzo dell'energia elettrica da quello del gas, in quanto l'accoppiamento, stabilito in passato al fine di tenere basso il prezzo dell'energia elettrica, sta ora determinando un effetto diametralmente opposto.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, il PRESIDENTE comunica che la Commissione tornerà a riunirsi solo qualora fossero ad essa assegnati atti il cui esame sia consentito nel periodo di scioglimento delle Camere.

Considerato, quindi, che quella odierna potrebbe essere l'ultima seduta della legislatura, ringrazia tutti i colleghi per l'atteggiamento collaborativo e i contributi forniti alla discussione e al lavoro comune, che hanno consentito alla 8^a Commissione di approvare importanti provvedimenti.

La seduta termina alle ore 16,20.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria**256^a Seduta***Presidenza del Presidente*
GIROTTO*La seduta inizia alle ore 16,20.**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il presidente GIROTTO ricorda che, come precisato dalla Presidenza del Senato, durante lo scioglimento delle Camere l'attività legislativa dell'Assemblea e delle Commissioni è limitata all'esame di atti dovuti, quali i disegni di legge di conversione dei decreti-legge e gli atti urgenti connessi ad adempimenti internazionali e comunitari, come gli atti di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché eventuali disegni di legge sui quali si registra un ampio consenso. In questo quadro, la 10^a Commissione è stata infatti da ultimo impegnata nella conclusione del disegno di legge annuale sulla concorrenza (A.S. 2469), divenuto la legge n. 118 del 2022, uno degli elementi necessari del PNRR.

Tra gli atti urgenti, è stato assegnato in sede consultiva alla Commissione il decreto-legge n. 115 del 2022 (A.S. 2685), recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali. Al riguardo, fa notare che sono numerosi i profili di competenza della 10^a Commissione (soprattutto in materia di fornitura di energia elettrica e gas – tanto per i privati quanto per le imprese –, di sostegno alle imprese, di contratti di sviluppo, di turismo), che avrebbero potuto consentire anche un esame di merito, come accaduto per il decreto-legge n. 21 del 2022 (A.S. 2564). Ritiene tuttavia che la particolare fase politica nella quale tale provvedimento d'urgenza si inserisce, caratterizzata tanto dalla campagna elettorale in corso, quanto dalla ridotta capacità del Parlamento di incidere nell'attività legislativa, renda difficile svolgere un *iter* approfondito sui temi che ciascuna forza politica avrebbe richiesto di esaminare, tanto più che occorre adottare, a breve, ulteriori misure in materia energe-

tica. In questo contesto, riferisce che i Gruppi rappresentati in Commissione, consultati a più riprese, hanno reputato preferibile non avviare l'esame in sede consultiva del predetto decreto-legge n. 115, rinviando la trattazione delle istanze politiche alla fase emendativa – peraltro scaduta lo scorso 1° settembre – presso le Commissioni di merito.

Pertanto, rende noto che la Commissione tornerà a riunirsi solo qualora fossero ad essa assegnati provvedimenti in scadenza e ciò fosse ritenuto necessario dalle forze politiche.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,25.

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria

341^a Seduta

Presidenza della Presidente
MATRISCIANO

La seduta inizia alle ore 16,05.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La PRESIDENTE ricorda che, come precisato dalla Presidenza del Senato, durante lo scioglimento delle Camere l'attività legislativa dell'Assemblea e delle Commissioni è limitata all'esame di atti dovuti, nonché di eventuali disegni di legge sui quali si registra un ampio consenso.

Fa quindi presente che è stato assegnato in sede consultiva alla Commissione il decreto-legge n. 115 del 2022 (AS 2685), in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali, nel quale sono numerosi i profili di competenza della 11^a Commissione, che avrebbero potuto consentire anche un esame di merito. Osserva tuttavia che l'attuale particolare fase politica, caratterizzata tanto dalla campagna elettorale in corso quanto dalla ridotta capacità del Parlamento di incidere nell'attività legislativa, rende difficile svolgere un *iter* approfondito sui temi che ciascuna forza politica avrebbe richiesto di esaminare e, anche alla luce di quanto condiviso per le vie brevi dai rappresentanti dei Gruppi in Commissione, puntualizza di aver ritenuto preferibile non avviare l'esame in sede consultiva del decreto-legge n. 115, rinviando la trattazione delle istanze politiche alla fase emendativa presso le Commissioni di merito. Specifica poi che la Commissione tornerà a riunirsi qualora fossero ad essa assegnati atti dovuti, come precedentemente specificato, e i rappresentanti dei Gruppi ne ravvisassero la necessità.

Rivolge infine un ringraziamento a tutti i commissari per la qualità della partecipazione all'attività della Commissione.

Il senatore FLORIS (*FIBP-UDC*) esprime soddisfazione in riferimento alla valenza del lavoro svolto in Commissione durante la legislatura, che ha costituito un'esperienza di grande arricchimento sia sul piano politico, sia sul piano personale.

Il senatore SERAFINI (*FIBP-UDC*) si associa e richiama l'attenzione sulla rilevanza dell'aspetto umano caratterizzante il lavoro svolto in comune.

La presidente MATRISCIANO rimarca l'apporto del senatore Serafini in qualità di vice presidente della Commissione.

La senatrice CATALFO (*M5S*) esprime particolare gratitudine nei confronti della Presidente, dei vice presidenti e di tutti i colleghi commissari.

La presidente MATRISCIANO pone in evidenza l'impegno profuso dalla senatrice Catalfo in qualità di Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il senatore LAUS (*PD*) concorda in ordine ai contenuti degli interventi precedenti e osserva che il confronto tra le diverse forze politiche, fisiologico e reso più acceso dall'avvicinarsi delle elezioni, va distinto dal giusto riconoscimento della qualità delle relazioni, consolidate, nel caso della Commissione, da un lungo periodo di lavoro condiviso.

La seduta termina alle ore 16,20.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria

321^a Seduta

Presidenza della Presidente
PARENTE

La seduta inizia alle ore 14,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(2685) Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali

(Parere alle Commissioni 5^a e 6^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 31 agosto.

La PRESIDENTE ricorda che sono state svolte la relazione illustrativa e la discussione generale.

Quindi, in qualità di relatrice, presenta e illustra lo schema di parere pubblicato in allegato (favorevole con osservazioni).

Si passa alle dichiarazioni di voto.

La senatrice RIZZOTTI (*FIBP-UDC*) deplora le disposizioni recate dall'articolo 18 del decreto-legge in esame, che a suo giudizio determinano una sorta di esproprio a danno delle imprese del settore dei dispositivi medici, che in sostanza vengono costrette a ripianare il superamento dei limiti di spesa regionale attraverso il meccanismo della compensazione. Paventa che tale discutibile intervento normativo possa infliggere un altro duro colpo alle aziende, con ricadute anche sull'occupazione. Dichiarata pertanto voto di astensione a nome del proprio Gruppo.

La senatrice MARIN (*L-SP-PSd'Az*) manifesta apprezzamento per lo schema di parere appena illustrato, sottolineando l'importanza dell'osser-

vazione in tema di cura delle persone affette da disturbi psichiatrici. Dichiarata a nome del suo Gruppo voto favorevole.

La senatrice BOLDRINI (PD), nell'annunciare il voto favorevole della sua parte politica, dichiara a sua volta di condividere le osservazioni formulate dalla relatrice e, associandosi sul punto alla senatrice Marin, rileva l'importanza degli stanziamenti per la salute mentale. Sottolinea che il *bonus* psicologi rappresenta solo una parte, benché importante, degli interventi necessari in tale settore, come evidenziato nello schema di parere. Nella consapevolezza della genesi del tutto particolare del provvedimento in esame e dei limiti molto stretti all'attività emendativa, esprime l'auspicio che in un prossimo decreto-legge saranno previsti ulteriori interventi a favore del settore sanitario. Si riferisce, in particolare, a misure fiscali a favore dei medici, alla stabilizzazione del personale sanitario impiegato per il contrasto della pandemia e agli aiuti finanziari alle regioni in relazione alle spese straordinarie sostenute per il Covid e per il caro energia.

La senatrice PIRRO (M5S) dichiara di comprendere la preoccupazione manifestata dalla senatrice Rizzotti, ma ritiene che il meccanismo della compensazione non sia da biasimare ed evidenzia, al contempo, che il decreto-legge in esame reca diverse misure a favore delle imprese. Plaudefica all'aumento dei fondi per il *bonus* psicologi, sebbene reputi necessario un ulteriore adeguamento. Sottolinea, più in generale, la necessità di riportare al centro dell'attenzione le problematiche della salute mentale, a partire dalle esigenze di rafforzamento dei servizi che operano sul territorio per la presa in carico dei pazienti. Annuncia che il suo Gruppo esprimerà un voto favorevole.

Non essendovi altre richieste d'intervento, previa verifica del numero legale, lo schema di parere presentato dalla relatrice è posto in votazione e risulta approvato.

CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

La PRESIDENTE avverte che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi è immediatamente convocato per la programmazione dei lavori, con particolare riferimento all'esame dell'atto del Governo n. 412.

Dispone quindi la sospensione della seduta.

La seduta, sospesa alle ore 14,25, riprende alle ore 14,30.

SULL'ESAME DELL'ATTO DEL GOVERNO N. 412

La PRESIDENTE comunica l'esito unanime della riunione appena conclusa dell'Ufficio di Presidenza integrato.

È stato convenuto, in tale sede, che occorre prendere atto della mancanza delle condizioni per l'espressione del parere sull'atto del Governo in titolo: nell'assumere tale determinazione, si è tenuto conto del fatto che il provvedimento in questione è assegnato con riserva di acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, la quale non risulta allo stato convocata per pronunciarsi in materia; inoltre, è stato considerato che, quand'anche detto parere fosse adottato e trasmesso in tempo utile, sarebbe difficilmente ipotizzabile una seduta proficua della Commissione nel corso della prossima settimana o, vieppiù, in quella successiva, stante anche l'ormai prossimo svolgimento delle elezioni per il rinnovo delle Camere.

Avverte che non sono pertanto previste ulteriori sedute per l'esame dell'atto del Governo n. 412.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 14,35.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2685

La Commissione, esaminato, per quanto di propria competenza, il provvedimento in titolo;

considerato che:

il comma 1 dell'articolo 18 reca una disciplina transitoria sulle modalità procedurali di ripiano del superamento dei limiti di spesa regionale per dispositivi medici;

i commi 2 e 3 dello stesso articolo 18 recano alcune modifiche alla disciplina sui limiti della spesa farmaceutica ospedaliera per acquisti diretti;

l'articolo 19 reca norme in materia di riparto tra le regioni del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, con riferimento sia al riparto relativo al 2022 sia alla definizione a regime dei pesi per la determinazione del fabbisogno sanitario standard regionale;

l'articolo 24 istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo, avente una dotazione di 200 milioni di euro per il 2022, al fine della partecipazione dell'Italia a due iniziative multilaterali in materia di salute, concernenti, rispettivamente, la prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie e l'acquisto di vaccini contro il COVID-19 destinati ai Paesi a reddito medio e basso;

l'articolo 25 incrementa da 10 milioni di euro a 25 milioni l'autorizzazione di spesa, relativa al 2022, per la concessione di un contributo per le spese relative a sessioni di psicoterapia presso specialisti privati regolarmente iscritti nell'elenco degli psicoterapeuti;

l'articolo 32 prevede l'istituzione di aree di interesse strategico nazionale per la realizzazione di piani o programmi relativi a investimenti, pubblici o privati, in settori di rilevanza strategica, tra i quali la disciplina in oggetto ricomprende la sanità digitale e intelligente;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, osservando che:

– se in linea generale appare necessario reperire ulteriori risorse allo scopo di irrobustire gli aiuti a famiglie e imprese, per quanto attiene al settore sanitario è indispensabile stanziare ulteriori fondi per assicurare la continuità dell'erogazione e della fruizione delle cure, tenuto conto dell'impatto della crisi energetica e del correlato aumento dei costi che gravano sulle strutture sanitarie e sui pazienti che sono costretti a utilizzare dispositivi energivori;

– in particolare, si ritiene che anche le strutture ospedaliere, sia quelle pubbliche sia quelle private che svolgono attività per conto e a ca-

rico del Servizio sanitario nazionale, debbano essere espressamente assimilate alle imprese energivore di cui al DM 21 dicembre 2017, in considerazione dell'elevatissimo consumo energetico proprio della pratica ospedaliera, affinché anche queste strutture possano godere dei contributi straordinari, anche sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese energivore;

– riguardo al settore farmaceutico, occorre considerare che il rincaro dell'energia, unito all'aumento dei costi delle materie prime, rischia di minacciare il modo significativo la sopravvivenza delle aziende produttrici di medicinali e, conseguentemente, la disponibilità dei farmaci. Poiché questi ultimi sono beni essenziali per la salute e per la sicurezza, è necessario individuare misure specifiche destinate al comparto per mitigare gli effetti del caro energia e dell'aumento dei prezzi delle materie prime;

– in tema di salute mentale, in aggiunta al contributo per la psicoterapia, occorre prevedere un incremento delle risorse stanziate per la presa in carico delle persone con disturbi psichiatrici, allo scopo di consentire il rafforzamento dei compiti di cura e di assistenza svolti dalla rete territoriale;

– nel comma 1 dell'articolo 18, andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento al Ministro della salute, anziché al Ministero della salute, per individuare il soggetto cui è demandata l'adozione del decreto recante le linee guida;

– sempre al comma 1 dell'articolo 18, andrebbe inoltre valutata l'appropriatezza della previsione dell'intesa «con la Conferenza delle regioni e delle province autonome», tenuto conto che la Conferenza anzidetta – diversamente dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – non è oggetto di disciplina nell'ordinamento e che per l'ipotesi di mancata intesa non trova applicazione alcuna procedura sostitutiva.

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 245

Presidenza della Presidente
PARENTE

Orario: dalle ore 14,25 alle ore 14,30

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria**318^a Seduta***Presidenza del Presidente*
STEFANO*La seduta inizia alle ore 14,35.**IN SEDE CONSULTIVA***(2685) Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali**(Parere alle Commissioni 5^a e 6^a riunite. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente STEFANO (*PD*), relatore, introduce l'esame del disegno di legge in titolo, di conversione in legge del cosiddetto «decreto Aiuti-bis», ovvero il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali.

Il testo si compone di 44 articoli, suddivisi in otto capi concernenti: I) misure in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti; II) misure urgenti relative all'emergenza idrica; III) aiuti per le regioni e gli enti territoriali; IV) misure in materia di politiche sociali, salute e accoglienza; V) disposizioni in materia di agevolazioni alle imprese, di investimenti in aree di interesse strategico e in materia di contratti pubblici; VI) norme in materia di istruzione e università; VII) disposizioni in materia di giustizia; VIII) disposizioni finanziarie e finali.

In particolare, nell'ambito del capo I, l'articolo 1 estende al quarto trimestre del 2022 il *bonus* energia per la fornitura elettrica ai clienti domestici svantaggiati. L'articolo 2 assicura la fornitura di gas, ai clienti vulnerabili, al prezzo del mercato all'ingrosso. L'articolo 3 sospende, fino al 30 aprile 2023, le modifiche contrattuali unilaterali relative alla definizione dei prezzi per la fornitura di energia elettrica e gas naturale. L'articolo 4 prevede l'azzeramento, per il quarto trimestre 2022, degli oneri generali di sistema per la fornitura elettrica. L'articolo 5 riduce al 5 per cento l'IVA sul gas e mantiene inalterate le aliquote relative agli oneri ge-

nerali di sistema anche per il quarto trimestre dell'anno. L'articolo 6 prevede un credito d'imposta in favore delle imprese energivore, a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti per l'acquisto di energia elettrica e gas. Gli articoli 7, 8 e 9 recano misure per agevolare l'acquisto di carburanti nei settori agricolo e dei trasporti pubblici, nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato. Gli articoli 10, 11 e 12 recano disposizioni ordinamentali.

Nel capo II, gli articoli 13, 14 e 15 recano misure di sostegno alle imprese agricole danneggiate dalla siccità e disposizioni relative alla *governance* e allo stato di emergenza del settore idrico.

Il capo III (articoli 16-19) reca misure in favore delle regioni e degli enti locali, nonché in relazione agli eventi sismici e al tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici e di farmaci.

Il capo IV (articoli 20-28) contiene una serie di misure di sostegno sociale, tra cui la riduzione, fino al 31 dicembre 2022, del cuneo contributivo a carico dei lavoratori, l'anticipo dell'adeguamento delle pensioni all'inflazione, l'estensione della platea dei beneficiari dell'indennità *una tantum*, il rifinanziamento del fondo per i lavoratori autonomi, l'incremento dei fondi per il *bonus* psicologi e per il *bonus* trasporti, e disposizioni sull'accoglienza dei profughi dell'Ucraina.

Il capo V (articoli 29-37) reca sostegni alle imprese, tra cui: disposizioni sulla procedura liquidatoria dell'amministrazione straordinaria di Alitalia, misure per il sostegno alla siderurgia, modifiche alla disciplina della società 3-I spa, costituita per la digitalizzazione della PA con il decreto n. 36 del 2022 sull'attuazione del PNRR, norme sull'istituzione di aree di interesse strategico per agevolare progetti in settori produttivi strategici, l'aumento del fondo per le Olimpiadi Milano-Cortina, il rifinanziamento di progetti di comune interesse europeo e rientranti nel PNRR, il rifinanziamento del fondo unico nazionale per il turismo e disposizioni sulla *cybersecurity*.

Il capo VI (articoli 38 e 39) reca contributi per gli insegnanti e disposizioni per favorire la disponibilità di nuovi alloggi o residenze per studenti universitari, in attuazione della riforma M4C1-1.7 prevista dal PNRR.

Nel capo VII, l'articolo 40 reca disposizioni in materia di edilizia penitenziaria e l'articolo 41 norme in materia di semplificazione dell'assegnazione delle risorse del Fondo unico giustizia.

Le disposizioni finanziarie e finali, di cui al capo VIII (articoli 42-44), dispongono ai fini del versamento dell'imposta sugli extra-profitti delle società del settore energia, finalizzata a contrastare il caro bollette, e ai fini della copertura finanziaria del provvedimento.

Il Presidente relatore, non rilevando profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea, presenta uno schema di parere non ostativo.

Il PRESIDENTE, in assenza di richieste di intervento e previa verifica della presenza del prescritto numero di senatori, pone ai voti lo schema di parere, pubblicato in allegato al resoconto.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (n. 405)

(Osservazioni alla 2^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

Il presidente STEFANO (*PD*), relatore, introduce l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, al fine di intervenire con precisazioni normative rispetto alle fattispecie e casistiche già previste nell'ordinamento nazionale.

Ricorda anzitutto che esso è stato predisposto ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della legge n. 234 del 2012, che consente al Governo, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di decreti legislativi attuativi di direttive UE, di adottare disposizioni integrative e correttive.

Lo schema di decreto legislativo si compone di sei articoli. L'articolo 1 inserisce tra le fattispecie punite dall'articolo 322-*bis* del codice penale l'ipotesi di impiego, per finalità diverse da quelle per esse previste, di risorse patrimoniali o finanziarie delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea istituiti in virtù dei Trattati, da essi direttamente o indirettamente gestite o controllate, configurando il reato di abuso d'ufficio.

L'articolo 2 interviene sull'articolo 301 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, prevedendo anche per i reati di contrabbando lo strumento della confisca per equivalente.

Con l'articolo 3 si interviene sull'articolo 2 della legge n. 898 del 1986, aggiungendo il comma 3-*bis*, che estende l'applicabilità degli articoli 240-*bis* e 322-*ter* del codice penale, relativi alla misura della confisca (anche allargata e per equivalente), alle ipotesi di indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, per le quali vi sia stata condanna o applicazione della pena su richiesta della parti.

L'articolo 4 interviene sull'articolo 6 del decreto legislativo n. 74 del 2000, che attualmente prevede la punibilità anche del mero tentativo di evasione IVA, sempre che esso sia commesso anche in altro Stato membro e che il danno complessivo superi l'importo di 10 milioni di euro. Tale disposizione è riformulata al fine di rendere il testo normativo

più chiaro e maggiormente aderente alla direttiva (UE) 2017/1371. In particolare, l'originario riferimento alla circostanza che l'attività delittuosa fosse realizzata «anche nel territorio di altro Stato membro dell'UE» viene sostituito con il riferimento alla necessità che detta attività risulti posta in essere nell'ambito di «sistemi fraudolenti transfrontalieri, connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione europea», come recitano l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera *d*), della direttiva.

Similmente al predetto articolo 4, l'articolo 5 modifica l'articolo 25-*quinquiesdecies* del decreto legislativo n. 231 del 2001, al fine di chiarire l'elemento transfrontaliero della condotta, rendendolo maggiormente aderente al testo della direttiva (UE) 2017/1371, mediante il riferimento ai «sistemi fraudolenti transfrontalieri connessi al territorio di almeno un altro Stato membro». Infine, l'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Il Presidente, quindi, ricorda che, a norma dell'articolo 22 del regolamento istitutivo della Procura europea (il regolamento (UE) n. 2017/1939), questa è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371.

Evidenzia, inoltre, che non risultano attualmente aperte procedure di infrazione relative al recepimento della direttiva (UE) 2017/1371.

Dopo aver considerato che lo schema di decreto si pone in linea con la corrispondente normativa europea, presenta uno schema di osservazioni favorevoli.

Il PRESIDENTE, in assenza di richieste di intervento e previa verifica della presenza del prescritto numero di senatori, pone ai voti lo schema di osservazioni, pubblicato in allegato al resoconto.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, di attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina la normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera *a*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (n. 412)

(Osservazioni alla 12^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

Il presidente STEFANO (*PD*), relatore, introduce l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, di attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, in materia di protezione contro l'esposizione alle radiazioni ionizzanti.

Rileva preliminarmente che esso si rende necessario al fine di recepire specifiche osservazioni formulate dalla Commissione europea nella

nota Ares (2021)2442716 del 9 aprile 2021, nonché a risolvere situazioni di criticità, emerse in fase di prima applicazione del citato decreto attuativo della direttiva, e a correggere refusi e incongruenze normative.

Inoltre, lo schema di decreto introduce chiarimenti, precisazioni e integrazioni utili ad assicurare la piena conformità dell'ordinamento nazionale alla direttiva 2013/59/Euratom e quindi a chiudere la procedura di infrazione n. 2018/2044 per mancato recepimento, attualmente allo stadio di messa in mora ex articolo 260 del TFUE (la fase che si conclude con sanzioni pecuniarie), in seguito alla sentenza *ex* articolo 258 TFUE, del 14 gennaio 2021 (causa C-744/19).

Lo schema di decreto legislativo si compone di 70 articoli, che novelmano il decreto legislativo n. 101 del 2020, suddivisi in 15 capi: capo I (articoli 1-2) modifiche relative alle definizioni e alle autorità competenti; capo II (articoli 3-10) in materia di sorgenti naturali delle radiazioni ionizzanti; capo III (articoli 11-14) relativo al regime giuridico per importazione, produzione, commercio, trasporto e detenzione di materiali radioattivi; capo IV (articoli 15-17) relativo al regime autorizzatorio e alle disposizioni per i rifiuti radioattivi; capo V (articolo 18) relativo alla sicurezza degli impianti nucleari e dei rifiuti radioattivi; capo VI (articoli 19-29) relativo all'esposizione dei lavoratori; capo VII (articoli 30-31) relativo all'esposizione della popolazione; capo VIII (articoli 32-33) relativo alle esposizioni mediche; capo IX (articoli 34-37) relativo a particolari di situazioni di esposizione esistente; capo X (articoli 38-43) relativo all'apparato sanzionatorio; capo XI (articoli 44-46) relativo alle disposizioni transitorie e finali del decreto n. 101; capo XII (articoli 47-66) modifiche agli allegati del decreto; capo XIII (articolo 67) in materia ambientale; capo XIV (articolo 68) relativo all'autorizzazione unica ambientale; capo XV (articoli 69-70) recante le disposizioni finali.

Per quanto riguarda le disposizioni conseguenti alle osservazioni della Commissione europea formulate nell'ambito della procedura di infrazione n. 2018/2044 e nella nota del 9 aprile 2021, il Presidente segnala l'articolo 2, che introduce l'articolo 8-*bis*, sulla trasparenza delle informazioni relative alla giustificazione di classi o tipi di pratiche, alla regolamentazione in materia di sorgenti di radiazioni e di radioprotezione, che devono essere rese accessibili agli esercenti, ai lavoratori, agli individui della popolazione, nonché ai pazienti e ad altre persone soggette a esposizioni mediche, come previsto dall'articolo 77 della direttiva.

Segnala inoltre, tra le modifiche richieste dalla Commissione europea, l'articolo 5 che prevede l'obbligo per gli esercenti ubicati in locali semi-interrati o al piano terra di provvedere alla misurazione del radon, entro 18 mesi dall'individuazione della concentrazione oltre la soglia prevista, nonché l'articolo 31 che introduce i requisiti minimi relativi ai servizi di dosimetria (misurazione delle radiazioni assorbite), e l'articolo 32 che introduce i livelli diagnostici di riferimento per le esposizioni mediche.

Infine l'articolo 60, come richiesto dalla Commissione europea, nell'ambito delle norme che consentono, per lavoratori scelti, l'eccezionale e temporaneo superamento dei limiti di esposizione alle radiazioni, intro-

duce il requisito del consenso del lavoratore medesimo e la clausola della possibile non esclusione dal lavoro in caso del predetto superamento dei livelli di esposizione.

Dopo aver considerato che lo schema di decreto si pone in linea con la corrispondente normativa europea, il Presidente presenta uno schema di osservazioni favorevoli.

La senatrice BONINO (*Misto-+Eu-Az*) auspica una rapida approvazione del provvedimento in esame che mira anche a chiudere una procedura di infrazione, evitando così probabili conseguenze di carattere finanziario. Ricorda infatti come l'Italia sia già stata condannata al pagamento di sanzioni pecuniarie in sei altri casi, per un totale, già versato, di 751 milioni di euro.

Il PRESIDENTE, in assenza di ulteriori richieste di intervento e previa verifica della presenza del prescritto numero di senatori, pone ai voti lo schema di osservazioni, pubblicato in allegato al resoconto.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 15,05.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2685**

La 14^a Commissione permanente,

esaminato il disegno di legge in titolo, che reca la conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (cosiddetto «decreto Aiuti-bis»);

considerato che esso si compone di 44 articoli, suddivisi in otto capi concernenti: I) misure in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti; II) misure urgenti relative all'emergenza idrica; III) aiuti per le regioni e gli enti territoriali; IV) misure in materia di politiche sociali, salute e accoglienza; V) disposizioni in materia di agevolazioni alle imprese, di investimenti in aree di interesse strategico e in materia di contratti pubblici; VI) norme in materia di istruzione e università; VII) disposizioni in materia di giustizia; VIII) disposizioni finanziarie e finali;

valutato che non sussistono profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 405

La 14^a Commissione permanente,

considerato che lo schema di decreto legislativo in titolo:

– contiene disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, al fine di intervenire con precisazioni in seno a fattispecie e casistiche in gran parte già esistenti nel panorama normativo nazionale;

– è predisposto ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della legge n. 234 del 2012, che consente al Governo, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di decreti legislativi attuativi di direttive europee, di adottare disposizioni integrative e correttive;

rilevato che lo schema di decreto legislativo si compone di sei articoli. Con i primi cinque articoli si apportano modifiche a singole disposizioni contenute, rispettivamente nel codice penale (articolo 1), nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (articolo 2), nella legge 23 dicembre 1986, n. 898 (articolo 3), nel decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (articolo 4) e, infine, nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 5). L'articolo 6 dello schema reca la clausola di invarianza finanziaria;

ricordato che, a norma dell'articolo 22 del regolamento istitutivo della Procura europea (regolamento (UE) n. 2017/1939), questa è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale;

rilevato che non risultano procedure di infrazione relative al recepimento della direttiva (UE) 2017/1371;

valutato che lo schema di decreto è coerente con la normativa europea,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 412

La 14^a Commissione permanente,

considerato che lo schema di decreto legislativo in titolo contiene disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, di attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, in materia di protezione contro l'esposizione alle radiazioni ionizzanti, finalizzate a recepire le osservazioni formulate dalla Commissione europea nella nota Ares (2021)2442716 del 9 aprile 2021, nonché a risolvere situazioni di criticità, emerse in fase di prima applicazione del decreto attuativo, e a correggere refusi e incongruenze normative;

considerato, inoltre, che lo schema di decreto introduce chiarimenti, precisazioni e integrazioni utili ad assicurare la piena conformità dell'ordinamento nazionale alla direttiva 2013/59/Euratom e quindi a chiudere la procedura di infrazione n. 2018/2044 per mancato recepimento della direttiva, attualmente allo stadio di messa in mora *ex* articolo 260 del TFUE, a seguito della sentenza della Corte di giustizia UE, *ex* articolo 258 TFUE, del 14 gennaio 2021, nella causa C-744/19;

considerato che lo schema di decreto legislativo si compone di 70 articoli, che novellano il decreto legislativo n. 101 del 2020 ed evidenziate, in particolare, le disposizioni contenute negli articoli 2, 5, 31, 32 e 60 dello schema, volte a rispondere alle predette osservazioni della Commissione europea formulate nell'ambito della procedura di infrazione n. 2018/2044 e nella nota del 9 aprile 2021,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

**COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica**

Martedì 6 settembre 2022

**Plenaria
250^a Seduta**

Presidenza del Presidente
URSO

La seduta inizia alle ore 8,15.

Audizione dell’Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, prefetto Franco Gabrielli

Il Comitato procede all’audizione dell’Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, prefetto Franco GABRIELLI, il quale svolge una relazione su cui intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, il PRESIDENTE, i senatori ARRIGONI (*L-SP-PSd’Az*) e CASTIELLO (*M5S*) e i deputati Enrico BORGHI (*PD*) e Maurizio CATTOI (*Misto*).

Il prefetto GABRIELLI ha quindi svolto l’intervento di replica.

La seduta termina alle ore 10,20.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto»**

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria

86ª Seduta

Presidenza della Presidente

PIARULLI

La seduta inizia alle ore 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame della proposta di relazione conclusiva dell'attività svolta dalla Commissione

(Seguito dell'esame e rinvio)

La PRESIDENTE ricorda che con la seduta odierna riprende l'esame della relazione conclusiva dei lavori, resa disponibile a tutti i Commissari prima della pausa estiva. Ricorda altresì che era stato fissato al 2 settembre il termine per la presentazione di proposte integrative ovvero modificative della bozza di relazione conclusiva resa disponibile a tutti i commissari prima della pausa estiva.

Comunica che sono arrivate talune osservazioni dalla senatrice Binetti, volte ad evidenziare criticità del sistema degli affidi meritevoli di particolare interesse in quanto inerenti la necessità di tutelare i minori affidati in comunità o in strutture di accoglienza e allontanati dalle famiglie, anche predisponendo controlli più mirati ed efficaci per la tutela dei minori. Dà quindi lettura specificamente delle osservazioni pervenute.

Comunica che è inoltre pervenuta la proposta di talune puntuali modifiche da parte della senatrice Biti, di cui dà lettura. Esprime quindi parere favorevole a tali proposte modificative che propone di accogliere nella relazione conclusiva.

In relazione al tema della *privacy*, propone inoltre di apportare le opportune modifiche al fine di tutelare la riservatezza in particolare con riferimento alle vittime e ai loro familiari.

Chiarisce che sono in corso di elaborazione altresì talune modifiche di coordinamento, anche per la parte seconda della relazione, al fine di una maggiore chiarezza del documento.

Dopo avere ringraziato i Commissari per il contributo fornito e i consulenti per la definizione dei contenuti della relazione all'esame, propone quindi di proseguire con la discussione generale sulle linee del documento al fine di accogliere eventuali posizioni dei commissari. Sottolinea che si tratta di un lavoro complesso che ha comportato un grande impegno nell'analisi documentale, con un numero di pagine acquisite dall'archivio della Commissione pari a più di 121 mila pagine e con una interlocuzione in più momenti con le diverse autorità, anche giudiziaria, nel tentativo di fare chiarezza sulla vicenda del Forteto.

Al fine di portare a compimento i lavori svolti ricorda la necessità del numero legale per poter procedere, una volta conclusa la discussione della relazione, alla votazione finalizzata all'approvazione del documento. Propone sin da ora infine, ai fini della pubblicazione della relazione, la declassifica dei documenti acquisiti dalla Commissione e ivi citati, attualmente classificati a carattere riservato, con riferimento a quelli testualmente riportati nella proposta di relazione. Restano salvi specifici *omissis* che saranno apportati sui nominativi al fine della tutela della *privacy*.

La Commissione conviene con le proposte della Presidente in ordine alla pubblicità degli atti.

Si apre il dibattito sulla proposta di relazione.

La senatrice BOTTICI (*M5S*), dopo aver ringraziato i consulenti per il lungo lavoro svolto, nonché gli uffici e l'archivio della Commissione per il grande lavoro di raccolta documentale evidenzia come le osservazioni pervenute debbano essere valutate anche alla luce dei contenuti già presenti nella relazione, con particolare riferimento al tema dei maggiori controlli e dell'effettività delle responsabilità dei diversi attori coinvolti nella tutela dei minori. Sottolinea l'importanza che si possa addivenire ad una nuova bozza del documento, che rappresenti gli ulteriori contenuti inseriti e le modifiche apportate, sottolineando l'opportunità che sia dato risalto alle conclusioni delle diverse parti della relazione a fini di una maggiore chiarezza e leggibilità del lavoro svolto.

Dopo un intervento dell'onorevole D'ELIA (*PD*) sul tema del maltrattamento istituzionale teso ad acquisire chiarimenti sui contenuti della relazione, la PRESIDENTE chiarisce che tale concetto è stato espunto ad esito del confronto svolto anche nei tavoli di lavoro, utilizzando invece il concetto dei maltrattamenti nelle strutture residenziali.

Il senatore VESCOVI (*L-SP-PSd'Az*) interviene per chiedere chiarimenti sui contenuti della relazione in ordine al tema delle responsabilità politiche con riferimento alla vicenda del Forteto. Sottolinea a tale riguardo l'importanza di affrontare in via dedicata tale tema per rendere esaustiva la relazione conclusiva.

La PRESIDENTE sottolinea che sono indicate nella relazione le audizioni svolte e sono esaminate le vicende con riferimento ai rappresentanti istituzionali in rilievo rispetto alla vicenda del Forteto.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) sottolinea a tale riguardo come all'interno della relazione sia analizzato il tema della compravendita immobiliare che ha visto coinvolti rappresentanti istituzionali e la cooperativa «Il Forteto». Evidenzia come possano rilevare altri profili, tra cui richiama la vicenda delle *e-mail* di sostegno al Forteto, inviate da rappresentanti del territorio all'epoca a cui risalgono i fatti, profilo emerso nel corso di talune audizioni.

Dopo un breve dibattito cui prendono parte la PRESIDENTE, l'onorevole D'ELIA (*PD*) e la senatrice BOTTICI (*M5S*) con riferimento al tema dell'inserimento in relazione di una parte relativa al ruolo della politica nella vicenda del Forteto, la PRESIDENTE propone di formulare in via di sintesi talune considerazioni sulle risultanze emerse dai lavori della Commissione. In particolare propone di dare conto di alcuni passaggi emersi in audizione, al fine di svolgere alcune specifiche considerazioni mirate all'esame del ruolo della politica, nella vicenda. Dopo un intervento dell'onorevole D'ELIA (*PD*), volto ad evidenziare come si tratti di una parte nuova non messa a disposizione del Commissari nella versione all'esame, la PRESIDENTE propone di sospendere la seduta la fine di chiarire i contenuti di una possibile integrazione su tale tema da portare all'attenzione dei Commissari.

La seduta è sospesa alle ore 15.

La seduta riprende alle ore 15,10.

La PRESIDENTE, alla luce del dibattito svolto, dà lettura di alcuni specifici passaggi delle audizioni di rappresentanti politici svolte nel corso dell'attività della Commissione. Propone quindi di sintetizzare alcune considerazioni circa il ruolo avuto nell'ambito del territorio rispetto alle vicende del Forteto, al fine di sottolineare come sia emersa una consapevolezza, con il senno di poi, da parte dei diversi livelli istituzionali coinvolti nella vicenda, che hanno riferito in audizione un quadro di corto circuito comunicativo tra i diversi attori istituzionali coinvolti, tale da contribuire a determinare la mancata emersione dei gravi fatti che accadevano al Forteto.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) sottolinea l'importanza di focalizzare il quadro dei comportamenti che è emerso dall'approfondimento e dall'attività della Commissione, non solo in sede di audizione, ma anche nel corso dello svolgimento delle sommarie informazioni effettuate dalla Commissione, che hanno delineato elementi rilevanti inerenti al comportamento di taluni rappresentanti sul territorio. Ricorda inoltre come nella relazione sia trattato il tema della vendita immobiliare che ha coinvolto un rappresentante del territorio e il Forteto, risultando opportuno integrare ulteriori elementi alla luce di quanto emerso dal dibattito odierno.

La PRESIDENTE, nel richiamare i numerosi nominativi di rappresentanti politici auditi dalla Commissione, dà lettura di alcuni passaggi esemplificativi che permettono di ricostruire l'importanza di una consapevolezza maturata, sebbene a posteriori, circa il corto circuito citato tra i diversi livelli istituzionali coinvolti.

La senatrice BOTTICI (*M5S*), chiarisce a tale riguardo come risulti innegabile che il Forteto rivestisse anche un ruolo nelle dinamiche politiche del territorio, tale che appare importante evidenziare non solo il corto circuito a livello istituzionale, ma anche a livello politico, avvenuto nella vicenda del Forteto.

L'onorevole BARBUTO (*M5S*), dopo aver riconosciuto la complessità del lavoro svolto, evidenzia la necessità di affermare con chiarezza il quadro delle responsabilità specifiche che, laddove non dolose, comunque rivestirebbero il piano della negligenza rispetto al quadro dei gravi abusi che venivano perpetrati all'interno del Forteto. Sottolinea a tale riguardo l'esigenza che la Commissione esprima un messaggio chiaro su tale profilo, senza edulcorarne i contenuti.

La PRESIDENTE propone quindi di formulare un quadro di separazione tra la realtà economico-produttiva da un lato e la realtà dell'accoglienza dei minori dall'altro, che è stato foriero di opacità rispetto ai gravi fatti perpetrati a danno dei minori. Dopo un intervento dell'onorevole BARBUTO (*M5S*) teso ad evidenziare l'opportunità di far riferimento chiaramente al concetto di responsabilità, anziché di mero ruolo della politica, la PRESIDENTE propone di procedere a formulare una proposta di integrazione su tale aspetto da portare all'attenzione dei Commissari.

Il senatore VESCOVI (*L-SP-PSd'Az*) evidenzia altresì la centralità di affrontare nella relazione il profilo della responsabilità della politica nel territorio, con una considerazione al riguardo sulla base dei lavori svolti e degli approfondimenti effettuati dalla Commissione.

La PRESIDENTE stante l'imminente inizio dei lavori dell'aula del Senato propone quindi di sospendere la seduta per riprendere poi alle ore 17,15.

La Commissione conviene

La seduta è sospesa alle ore 16,25.

La seduta riprende alle ore 17,25.

La PRESIDENTE dopo aver ricordato che è stata richiesta da più Commissari l'integrazione nella relazione di considerazioni circa il ruolo della politica, illustra una formulazione predisposta a tale riguardo, volta ad integrare la parte IV della relazione. Si svolge una discussione dettagliata nella formulazione proposta cui prendono parte la senatrice BITI (PD), la senatrice BOTTICI (M5S) e l'onorevole BARBUTO (M5S), proponendo integrazioni a quanto testé illustrato dalla Presidente.

La senatrice BITI (PD) in particolare evidenzia l'opportunità di esaminare il tema della responsabilità istituzionale considerando tutti i diversi livelli degli attori coinvolti sul piano della tutela dei minori.

La senatrice BOTTICI (M5S), dopo aver richiamato alcune criticità emerse nel corso delle audizioni, quali le *e-mail* di sostegno al Fiesoli all'epoca delle vicende giudiziarie, evidenzia la necessità di prendere le distanze rispetto a comportamenti del genere registrati all'epoca dei fatti.

La senatrice BITI (PD) evidenzia poi il tema della parcellizzazione delle responsabilità, come tratto significativo che ha determinato la mancata emersione dei reali fatti che accadevano al Forteto. Richiama a tale riguardo l'ampio lavoro di approfondimento svolto, sia in sede di commissione parlamentare sia nelle diverse commissioni regionali che l'hanno preceduta, dove sono emersi in modo significativo tali elementi di frammentazione del quadro delle responsabilità.

L'onorevole BARBUTO (M5S) evidenzia l'opportunità di chiarire come, al di là della percezione da parte dei singoli, non vi sia stato il necessario confronto affinché il grave quadro del Forteto emergesse all'epoca dei fatti.

La PRESIDENTE propone quindi di integrare il documento all'esame con le considerazioni emerse nella discussione svolta, riprendendo nella seduta già convocata di domani il seguito dell'esame. Evidenzia la necessità di un'ampia partecipazione finalizzata a poter procedere alla votazione del documento, stante la necessità del numero legale a tale fine, auspicando la partecipazione dei Commissari.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è dunque rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA ODIERNA NOTTURNA

La PRESIDENTE, preso atto della mancanza del numero legale per procedere alla votazione della relazione conclusiva, propone di sconvocare la seduta odierna notturna già convocata. Ricorda che la Commissione resta convocata alle ore 9 di domani, auspicando la partecipazione dei Commissari.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 19,10.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare
che accolgono minori**

Martedì 6 settembre 2022

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 14,30 alle ore 14,40.

Plenaria

Presidenza della Presidente
Laura CAVANDOLI

La seduta inizia alle ore 14,40.

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

Laura CAVANDOLI, *presidente*, comunica che dall'ultimo Ufficio di Presidenza sono pervenuti ulteriori quattro segnalazioni, riservate, due risposte al questionario inviato ai comuni, una risposta al questionario inviato alle regioni. Sono state inoltre acquisite una raccolta di documentazione, riservata, inviata dall'avvocato Bonotto, e una nota, parimenti riservata, del NAS dei Carabinieri di Milano, relativa a una comunità oggetto di indagine.

Comunica inoltre che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto di proseguire e auspicabilmente terminare la discussione della relazione conclusiva dell'inchiesta il prossimo 13 settembre. A tal fine si invitano i componenti a far pervenire eventuali osservazioni, contributi e proposte emendative nei tempi più solleciti.

ESAME DELLA PROPOSTA DI RELAZIONE FINALE

(Esame e rinvio)

Laura CAVANDOLI, *presidente*, introduce l'esame della bozza di relazione conclusiva, di cui è relatrice, ringraziando i parlamentari per l'ampio lavoro svolto in un tempo molto ristretto, anche a causa della tardiva costituzione della Commissione, avvenuta a un anno di distanza dall'approvazione della legge istitutiva. Sottolinea che, nonostante ciò, il documento finale contiene numerosi elementi di interesse e riflessioni utili anche nella prospettiva della riforma del processo civile e di ulteriori interventi normativi.

Illustra poi brevemente la relazione, che si articola in due parti. Nella prima parte si è dato conto delle attività svolte e delle audizioni. Nella seconda parte sono forniti elementi e valutazioni in ordine a ciascuno degli obiettivi fissati dall'articolo 3, comma 1, della legge istitutiva. Chiudono la relazione due approfondimenti sul tema dell'ascolto dei minori nei procedimenti penali e dell'applicazione di misure di allontanamento dei minori dai genitori nei procedimenti di separazione particolarmente conflittuali.

Invita infine i componenti a far pervenire eventuali osservazioni, integrazioni e proposte emendative entro il prossimo giovedì 8 settembre.

Intervengono le deputate Maria Teresa BELLUCCI (*FdI*) e Elisa TRIPODI (*M5S*), che si associano alla valutazione positiva del lavoro svolto, preannunciando che faranno pervenire eventuali, ulteriori contributi alla relazione.

Laura CAVANDOLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta del prossimo 13 settembre.

La seduta termina alle ore 14,55.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma
di violenza di genere

Martedì 6 settembre 2022

Plenaria
117^a Seduta

Presidenza della Presidente
VALENTE

La seduta inizia alle ore 15,50.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La presidente VALENTE (PD) avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e il resoconto stenografico.

Poiché non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Esame della Relazione sulla formazione scolastica e universitaria e sulla comunicazione

(Esame)

La PRESIDENTE invita la senatrice Leone, relatrice, ad illustrare la relazione in titolo.

La senatrice LEONE (*Ipf-CD*), relatrice, illustrando la proposta di relazione in titolo (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna), nel richiamare i principi della Convenzione di Istanbul, si sofferma sul tema dell'educazione emozionale e dell'attività necessaria nella scuola per il superamento degli stereotipi e per l'insegnamento, nell'intero ciclo di studi, dell'educazione al rispetto degli studenti. Il tema dell'educazione scolastica e della formazione accademica, insieme a quello della comuni-

cazione mediatica, giocano un ruolo fondamentale nel promuovere i cambiamenti culturali richiamati dall'articolo 12 della citata Convenzione.

Nell'attività d'inchiesta si è ritenuto indispensabile dedicare un *focus* specifico ai temi dell'educazione e della formazione, intesa nel suo senso più ampio, svolgendo una serie di audizioni che hanno coinvolto oltre, agli attori istituzionali, anche tutti i soggetti che operano nel mondo della scuola e dell'accademia a partire dagli insegnanti fino ai docenti universitari, il mondo dell'editoria scolastica nonché gli operatori della comunicazione mediatica: dai giornalisti fino ai soggetti che controllano la comunicazione pubblicitaria.

Si è inteso cioè indicare alcune soluzioni al mondo dell'educazione scolastica e della formazione universitaria al fine di strutturare un sistema di processi formativi organici per rendere consapevoli le future generazioni della necessità dell'uguaglianza tra i sessi, attraverso la destrutturazione degli stereotipi ancora fortemente radicati nella società, ed invitare il mondo della comunicazione ad esercitare una maggiore sorveglianza su fonti e linguaggio per non rendersi complice della perpetuazione di questi stessi stereotipi.

Le radici culturali dei fenomeni di violenza contro le donne e di violenza domestica sono estremamente complesse. Da un lato, vi è il persistente retaggio di concezioni ataviche della divisione dei ruoli tra uomini e donne, di pregiudizi sulle presunte propensioni ed attitudini «naturali» legate al genere, sulle aspettative della società nei confronti delle donne e degli uomini.

Dall'altro, vi è l'emersione di nuovi e più subdoli «luoghi comuni», che nascono dalla mancata rielaborazione delle profonde trasformazioni dei ruoli realizzate nell'ultimo secolo: si pensi alla strisciante convinzione di una propensione delle donne a «mentire» e a «sfruttare» le accuse di violenza o di molestia per secondi fini; o allo stigma nei confronti di una presunta «aggressività» femminile, percepita come disistima nei confronti dell'altro sesso.

La relazione affronta tali temi, portando alla luce proposte per possibili cambiamenti culturali, sociali ed economici, nella prospettiva di un rafforzamento della base democratica della società. La prima parte del documento si occupa, pertanto, dell'educazione scolastica e dell'educazione emozionale; la seconda parte riguarda il sistema universitario; l'ultima parte prende in esame la comunicazione mediatica. Auspica infine che la relazione sia approvata e che possa rappresentare un utile contributo al contrasto alla violenza sulle donne.

Non essendovi interventi in discussione generale, la PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone ai voti la relazione, dal seguente titolo: «Relazione su linguaggio, educazione scolastica e formazione universitaria per prevenire la violenza di genere: una questione culturale», che risulta approvata all'unanimità.

Esame della Relazione sull'attuazione delle linee guida nei pronto soccorso per le donne che hanno subito violenza

(Esame)

La PRESIDENTE invita la senatrice Rizzotti, relatrice, ad illustrare la relazione in titolo.

La senatrice RIZZOTTI (*FIBP-UDC*), relatrice, illustra la proposta di relazione in titolo (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna), sottolineando che tra i compiti della Commissione vi è quello relativo al monitoraggio dell'effettiva applicazione da parte delle regioni del Piano anti-violenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema soccorso e assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza e ai loro parenti fino al terzo grado vittime di violenza assistita.

In tale ambito, pertanto, la Commissione ha stabilito di indagare specificamente i temi relativi all'assistenza sanitaria delle donne vittime di violenza ed in particolare l'attuazione delle «Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza», adottate nel 2016 ai sensi dell'articolo 1, commi 790 e 791, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 – legge di stabilità 2016.

Considerato che le strutture sanitarie sono infatti quelle che possono intercettare anche, in una fase precoce, i segni della violenza di genere e domestica a partire dalle strutture di pronto soccorso, le linee guida costituiscono un perimetro minimo per assicurare un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna e degli eventuali minori vittime di violenza assistita.

Nell'ambito dell'inchiesta sulle politiche di prevenzione, pertanto, la Commissione ha ritenuto indispensabile svolgere una specifica indagine sul fenomeno della violenza di genere connesso alla salute fisica e psicologica delle donne, al fine di approvare una specifica relazione.

La fine anticipata della legislatura non ha consentito lo svolgimento pieno del programma di audizioni e sopralluoghi che ci eravamo prefissati. Tuttavia, il materiale raccolto è molto ampio e consente di poter arrivare a conclusioni a cui rinvio.

L'indagine si è svolta sulla base di alcuni presupposti: la prevenzione ed il contrasto al fenomeno delle violenze e l'assistenza alle vittime necessitano di un'intensa e convincente azione culturale della collettività, fondata su una coincidente organizzazione delle operatrici e degli operatori coinvolti, appartenenti ai diversi Enti e dotati di particolari e specifiche competenze in materia; una rete interistituzionale e delle associazioni nei diversi ambiti territoriali espressiva della cultura del contrasto all'uso della violenza nei rapporti interpersonali, che garantisca soccorso e sostegno a tutte le vittime ed una maggiore emersione di tali forme di reato nonché azioni sinergiche basate su collaborazioni stabili per un'offerta ar-

ticolata e coordinata da esprimere sul piano di azione locale; dell'istituzione di tavoli operativi interistituzionali al fine di individuare prassi e modalità agili di risposta ad eventuali criticità, da implementare in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale; un monitoraggio del processo e una valutazione degli esiti in tutte le dimensioni al fine di porre in essere tutte le attività, in modalità integrata, nel rispetto delle proprie competenze con la possibilità di stimare anche la quota dei casi non intercettati dalle Istituzioni.

Attualmente, alla luce delle «Linee Guida Nazionali per le Aziende Sanitarie e Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza Socio-Sanitaria alle donne che subiscono violenza» le aziende sanitarie devono adeguare e unificare i percorsi in una unica procedura denominata «Percorso per le donne che subiscono violenza». Dopo aver descritto il funzionamento attuale delle Linee Guida, la relazione si sofferma sull'attuazione da parte delle Regioni – parte che necessiterà di un ulteriore approfondimento – nonché sull'andamento dei flussi EMUR.

La relazione affronta altresì il tema del contemperamento del diritto alla *privacy* dei dati sanitari delle donne che hanno subito violenza con la necessità di una lettura «in rete» da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nei processi di prevenzione dei dati stessi, al fine di poter leggere precocemente i segnali della violenza ed evitare *escalation*.

La relazione si è soffermata anche sul tema delle multidiscriminazioni, con riferimento alle donne disabili e alle donne anziane; ha altresì affrontato il tema della violenza di genere sugli operatori sanitari. L'ultimo tema affrontato è quello del referto psicologico in pronto soccorso.

L'assistenza sanitaria – sia nei pronto soccorso che da parte di tutto il sistema sanitario nazionale ed in particolare da parte dei medici di base – delle donne vittime di violenza rappresenta un tema fondamentale dal quale ripartire per assicurare prevenzione del fenomeno e proteggere fin dai primi segnali le vittime. Auspica pertanto l'approvazione della relazione e che il prossimo Parlamento possa approfondire ulteriormente il tema.

Non essendovi interventi in discussione generale, la PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone ai voti la relazione, dal seguente titolo: «Relazione su donne, violenza e salute», che risulta approvata all'unanimità.

Esame della Relazione sul riordino della normativa in materia di violenza di genere
(Esame)

La PRESIDENTE, relatrice, illustra la proposta di relazione in titolo (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna).

Ricorda che la delibera istitutiva della Commissione prevede tra i suoi compiti istituzionali anche quello di individuare le criticità del nostro

sistema di tutela delle vittime di violenza di genere e di avanzare eventuali proposte di riordino della normativa in materia.

La relazione in esame contiene un'approfondita analisi dell'ordinamento normativo italiano ed internazionale in relazione al tema della violenza di genere e individua le criticità e le aporie del sistema al fine di proporre al Legislatore possibili soluzioni.

Era intendimento della Commissione proporre un disegno di legge *ad hoc* sul riordino: la chiusura anticipata della legislatura non ha consentito di procedere alla redazione di una proposta in tal senso, ma tuttavia con questa relazione si intende porre le basi per il lavoro futuro di redazione di una «legge organica» che – anche sulla scorta di alcuni modelli stranieri (in particolare il modello spagnolo) – metta in «ordine» i quattro assi strategici (le quattro P) di un'azione coordinata ed integrata di lotta contro la violenza di genere. Questo compito dovrà essere svolto, necessariamente, dal nuovo Parlamento, tenuto, comunque, ad assicurare continuità agli impegni assunti nelle sedi internazionali e sovranazionali.

Nel rinviare ai contenuti della relazione, desidero sottolineare in particolare la necessità – già evidenziata dalla Commissione nella relazione sulla *governance* dei centri antiviolenza – di potenziare (in termini di risorse umane e finanziarie) l'intera rete dei servizi pubblici e privati chiamati ad intervenire nelle azioni di contrasto e di supporto delle donne esposte a situazioni di violenza, facendo perno sulla valorizzazione dei servizi specializzati (Centri Antiviolenza e Case Rifugio) che, secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul, operano adottando la metodologia della relazione tra donne e l'ottica di genere.

Inoltre, accanto agli strumenti di punizione già presenti nell'ordinamento – che occorre rafforzare nel senso indicato dalla relazione finale e dalla relazione sui femminicidi – appare importante prendere in seria considerazione una riforma delle misure destinate al sostegno dell'autonomia economica delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, passando dall'attuale modello degli interventi-tampone (di volta in volta, previsti con carattere transitorio e sperimentale) ad un modello di interventi strutturali, dotati di adeguata stabilità e facilità di accesso.

Nessuno chiedendo di intervenire, la PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone ai voti la relazione, dal seguente titolo: «Relazione sul riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere», che risulta approvata all'unanimità.

Esame della Relazione finale sull'attività della Commissione

(Esame)

La PRESIDENTE, relatrice, illustra infine la proposta di relazione finale sull'attività della Commissione (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna).

La relazione ha natura ricognitiva dell'attività istituzionale svolta dalla Commissione (audizioni, sopralluoghi, sedute, convegni, documentazione acquisita) e dà conto della sintesi di tutte le singole relazioni approvate, alle quali si fa rinvio per eventuali approfondimenti. Essa, infine, chiarisce il filo conduttore perseguito nelle singole inchieste, ricostruendo il disegno complessivo delle politiche necessarie a prevenire e contrastare la violenza di genere.

Il senatore PERILLI (*M5S*), intervenendo in dichiarazione di voto favorevole, esprime la più viva soddisfazione per il lavoro svolto dalla Commissione che, tra le commissioni di inchiesta, si è distinta per l'aver adottato un metodo assai innovativo nell'esaminare i vari profili che toccano il tema della violenza di genere e che ha portato all'approvazione di numerose relazioni che resteranno a disposizione di tutti coloro che si vorranno avvicinare alla complessità del tema.

In particolare, esprime apprezzamento per l'ultima relazione illustrata dalla Presidente, sul riordino della disciplina in materia di violenza di genere che, oltre a fare il punto in modo esaustivo sulla normativa vigente, avanza, con un vero atto di generosità da parte della Commissione, delle proposte di cui il prossimo Parlamento, nella sua attività, potrà tenere conto proprio per la qualità e l'approfondimento del documento.

Ringrazia, infine, in modo non formale, la Presidente, per la determinazione e l'autorevolezza con cui ha condotto i lavori della Commissione, e dalla quale si è sempre sentito ampiamente rappresentato anche in tutte le attività che ella ha svolto a nome della Commissione.

La PRESIDENTE, essendo giunti all'ultima seduta, intende a sua volta ringraziare tutti i componenti della Commissione e tutti i Gruppi politici che ne hanno fatto parte, anche quelli di opposizione, per aver sempre cercato il punto di mediazione che ha condotto all'approvazione di numerosi documenti, ogni volta all'unanimità.

Intende, inoltre, ringraziare sentitamente, oltre che gli Uffici i quali, con professionalità, hanno contribuito al raggiungimento dei risultati della Commissione, anche l'Archivio della medesima per preziosa opera di catalogazione e tenuta di tutti i documenti acquisiti, nonché tutti i collaboratori che hanno prestato gratuitamente la propria attività di consulenza e che hanno ampiamente contribuito alla qualità del lavoro svolto, qualità riconosciuta da tutte le Istituzioni con le quali la Commissione si è relazionata.

Non essendovi ulteriori interventi, la PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone ai voti la relazione in titolo che risulta approvata all'unanimità.

La Commissione conferisce, infine, mandato alla Presidenza ad apportare tutte le modifiche di carattere formale che si rendano necessarie alla pubblicazione delle relazioni approvate.

La PRESIDENTE dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle ore 16,35.

**Relazione sulla formazione scolastica
e universitaria e sulla comunicazione**

ALLEGATO 1

BOZZA PROVVISORIA

**RELAZIONE SU
LINGUAGGIO, EDUCAZIONE SCOLASTICA E
FORMAZIONE UNIVERSITARIA PER PREVENIRE LA
VIOLENZA DI GENERE: UNA QUESTIONE CULTURALE**

(Relatrice: senatrice Cinzia LEONE)

Sommarario

PREMESSA.....	4
I. LA RAPPRESENTAZIONE DELLE DONNE NELLA STORIA E NEL LINGUAGGIO: PER IL SUPERAMENTO DEGLI STEREOTIPI DI GENERE.....	9
1.1 IL MITO DI EUROPA E GLI STEREOTIPI DI GENERE: LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE COME QUESTIONE CULTURALE.....	9
1.2 RUOLI, STEREOTIPI DI GENERE E LINGUAGGIO NELLA STORIA DELLE DONNE.....	10
II. IL RUOLO DELLA SCUOLA NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE	14
2.1. LA SCUOLA COME LUOGO DI EDUCAZIONE ALLA PARITA' E AL RISPETTO	14
2.2. IL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO IN MATERIA DI FORMAZIONE SCOLASTICA	15
2.3. L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL: DALLA RATIFICA ALL'ULTIMO PIANO STRATEGICO NAZIONALE SULLA VIOLENZA MASCHILE CONTRO LE DONNE.....	17
2.4. IL RUOLO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE, INNOVAZIONE E RICERCA EDUCATIVA NELLE POLITICHE DI PREVENZIONE DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E DI PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE	19
2.5. L'ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA SULL'EDUCAZIONE AL RISPETTO..	21
2.5.1. Il quadro nazionale degli interventi nella formazione scolastica attraverso l'interlocuzione con gli Uffici scolastici regionali	21
2.5.2 Le iniziative delle scuole	23
2.6 IL RUOLO DELL'EDUCAZIONE EMOZIONALE NELLA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE	26
III. LA CENTRALITA' DEL SISTEMA UNIVERSITARIO NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE	28
3.1. L'UNIVERSITÀ E LA RECENTE “CONOSCENZA” DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE	28
3. 2. LO STATO DELLA RICERCA E DELLA FORMAZIONE IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE NELLE UNIVERSITA' ITALIANE	30
3.2.1 Le rilevazioni della Rete UN.I.RE.....	31
3.2.2. Le osservazioni del GREVIO.....	32
3.3. LE AZIONI POLITICHE	34

3.4. PROPOSTE DI ISTITUZIONALIZZAZIONE.....	36
3.5. L'ATTIVITA' CONOSCITIVA DELLA COMMISSIONE: ALCUNE ESPERIENZE41	
IV. IL RUOLO DEI <i>MEDIA</i> NELLA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE	43
.....	
4.1. IL RUOLO DEI <i>MEDIA</i> NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE	43
4.2. LA VIOLENZA DI GENERE NEI <i>MEDIA</i> : IL PERIMETRO DI INDAGINE DELLA COMMISSIONE	44
4.3. LA NARRAZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE NEI <i>MEDIA</i> : PROFILI PROBLEMATICI.....	46
4.4. IL QUADRO NORMATIVO: <i>POLICIES</i> E STRUMENTI ESISTENTI IN TEMA DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE NEI <i>MEDIA</i>	49
4.4.1. Il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	52
4.4.2 La lotta agli stereotipi di genere nel Contratto di servizio della RAI	54
4.4.3 Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale.....	55
4.4.4. Il Manifesto di Venezia	57
V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	59
5.1 LA SCUOLA PRIMARIA E SECONDARIA	59
5.2 LA FORMAZIONE UNIVERSITARIA.....	62
5.3 IL SUPERAMENTO DEGLI STEREOTIPI DI GENERE NELLA COMUNICAZIONE MEDIATICA	64

PREMESSA¹

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con delibera del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 25 ottobre 2018, ha tra i suoi compiti istituzionali quello di «monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011[...]e di verificare, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, l'effettiva realizzazione da parte delle istituzioni di progetti educativi nelle scuole di ogni ordine e grado, finalizzati al rispetto delle persone tutte, all'accettazione e alla valorizzazione di tutte le diversità, a partire da quella di genere» [articolo 2, comma 1, lettere *b*) ed *e*)].

La Convenzione di Istanbul, che rimane il costante punto di riferimento della Commissione per monitorare il fenomeno della violenza sulle donne, al Capitolo III introduce il concetto di “Prevenzione” e nell'articolo 12 indica fra gli “Obblighi generali” la necessità per le Parti di adottare «le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini». All'articolo 14, il comma 1 prevede che i Paesi contraenti pongano in essere tutte le azioni necessarie per includere «nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici sui temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi». Il successivo comma 2 invita le Parti a intraprendere le azioni necessarie per promuovere i principi enunciati al comma 1 anche «nelle strutture di istruzione non formale, nonché nei centri sportivi, culturali e di svago e nei *mass media*».

Il tema dell'educazione scolastica e formazione accademica, insieme a quello della comunicazione mediatica, giocano pertanto un ruolo fondamentale nel promuovere i cambiamenti culturali indicati dall'articolo 12 della Convenzione di Istanbul. Infatti, come sottolineato nell'ultimo *Report* sull'Italia anche dal Gruppo di esperte e esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), istituito con la Convenzione stessa²: «Nonostante le misure adottate dalle autorità per sradicare i pregiudizi e gli atteggiamenti che favoriscono la disparità di genere e alimentano la violenza contro le donne, gli stereotipi di genere negativi rimangono una problematica»³. Se è vero che l'ordinamento giuridico

¹ Alla stesura della Relazione hanno partecipato i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno: i professori Marina Calloni e Salvo Vaccaro per il Capitolo III e la professoressa Elisa Giomi per il Capitolo IV. Ha collaborato alla stesura del Capitolo II la dottoressa Carmen Andreuccioli, consigliere parlamentare del Servizio Studi del Senato.

² *Cfr.* articolo 66 della Convenzione di Istanbul.

³ Si veda il Rapporto di valutazione di base Italia sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne

italiano si è dotato in questi ultimi anni di nuovi strumenti di carattere civile e penale per prevenire e contrastare la violenza contro le donne, rimane ancora molto da fare per superare la problematica degli stereotipi e pregiudizi di genere.

La Commissione, pertanto, nella sua attività d'inchiesta, ha ritenuto indispensabile dedicare un *focus* specifico ai temi dell'educazione e della formazione, intesa nel suo senso più ampio, svolgendo una serie di audizioni che hanno coinvolto oltre agli attori istituzionali (i Ministri dell'Istruzione e dell'Università e Ricerca, la Conferenza dei Rettori)⁴ anche tutti i soggetti che operano nel mondo della scuola e dell'accademia a partire dagli insegnanti fino ai docenti universitari, il mondo dell'editoria scolastica nonché gli operatori della comunicazione mediatica: dai giornalisti fino ai soggetti che controllano la comunicazione pubblicitaria⁵.

e la violenza domestica del GREVIO, pubblicato il 13 gennaio 2020 (GREVIO/Inf(2019)18), <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.pdf>.

⁴ Si vedano, per l'audizione del Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi, si veda la seduta del 19 dicembre 2019; per l'audizione del Ministro dell'Università e della Ricerca, professoressa Cristina Messa, la seduta del 27 aprile 2021; per l'audizione del Ministro dell'Istruzione, professor Patrizio Bianchi, la seduta dell'11 gennaio 2022.

⁵ Durante l'attività conoscitiva sono state svolte le seguenti audizioni: della Presidente della Commissione per le pari opportunità della FNSI, Mimma Caligaris e della Presidente della Commissione per le pari opportunità dell'USIGRAI, Monica Pietrangeli (seduta del 28 maggio 2019); della Presidente dell'Ordine dei giornalisti del Lazio, Paola Spadari e della Presidente dell'Associazione GiULiA - giornaliste, Silvia Garambois (seduta del 13 giugno 2019); della professoressa Marina Calloni, ordinario di filosofia politica e sociale presso il Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università degli studi di Milano-Bicocca, e del professor Michele Nicoletti, ordinario di filosofia politica presso la facoltà di lettere e filosofia e la Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli studi di Trento (seduta del 23 luglio 2019); della professoressa Caterina Arcidiacono, ordinario di psicologia sociale presso l'Università degli studi di Napoli Federico II (seduta del 30 luglio 2019); della professoressa Federica Giardini, Associato di filosofia politica presso l'Università degli studi di Roma Tre e della professoressa Elisa Giomi, associato di sociologia della comunicazione presso l'Università degli studi di Roma Tre (seduta del 26 settembre 2019); di Annamaria Arlotta, esperta del fenomeno della pubblicità sessista nella comunicazione mediatica (seduta dell'8 ottobre 2019); del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Professor Angelo Marcello Cardani (seduta del 5 novembre 2019); del Presidente della RAI, Dottor Marcello Foa, dell'Amministratore delegato della RAI, dottor Fabrizio Salini, e del Direttore del Coordinamento editoriale dei palinsesti televisivi della RAI, dottor Marcello Ciannamea (seduta del 26 novembre 2019); del Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), Professor Gaetano Manfredi (seduta del 19 dicembre 2019); del Presidente dell'Associazione Nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola (ANP), Professor Antonello Giannelli, della professoressa Raffaella Briani, dirigente scolastico membro dello Staff Nazionale ANP e della Vice Presidente dell'Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici (ANDIS), professoressa Paola Bortoletto, (seduta del 22 ottobre 2020); delle dottoresse Patrizia Garista e a Maria Teresa Sagri, ricercatrici dell'Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa (INDIRE) e delle professoresse Francesca Stefani e Tiziana Bianchini, docenti degli Istituti di istruzione superiore "Niccolò Machiavelli" e del Polo "Fermi - Giorgi" (seduta del 29 ottobre 2020); del professor Roberto Giovannetti, Preside del liceo scientifico "Roiti" di Ferrara, del professor Massimo La Rocca, dirigente scolastico ICS Margherita Hack - plesso Girolami di Roma, della professoressa Angela Randazzo, dirigente scolastico dell'Istituto Maria Adelaide di Palermo e della professoressa Donatella Lombardo, docente dell'Istituto comprensivo statale Silvio Boccone di Palermo (seduta del 5 novembre 2020); del professor Mauro Rusconi, esperto sulla formazione scolastica in materia di violenza di genere (seduta del 12 novembre 2020); della dottoressa Rosanna Schiralli e del dottor Ulisse Mariani, esperti psicologi di educazione emotiva, nonché del dottor Antonio Cosentino, esperto di educazione al pensiero complesso (seduta del 18 novembre 2020); della dottoressa Monica Pasquino, Presidente dell'associazione di promozione sociale S.CO.S.S.E. - Soluzioni Comunicative Studi Servizi Editoriali e della dottoressa Giulia Franchi, membro del Consiglio direttivo dell'Associazione (seduta del 2 dicembre 2020); del presidente del Gruppo Educativo dell'Associazione italiana Editori (AIE), dottor Giovanni Bonfanti, del Vicepresidente, dottor Paolo Tartaglino, della responsabile dell'AIE per i

Le audizioni ed i sopralluoghi in alcune Università italiane hanno reso con evidenza la complessità del tema della violenza di genere sul piano che viene definito "culturale" - aggettivo dai moltissimi significati - evidenziando come un suo superamento non possa che essere il frutto di un'azione sinergica di tutte le istituzioni che operano nella società affinché ciascuna se ne faccia carico in un'ottica di consapevolezza condivisa.

La Commissione con questa Relazione intende cioè sollecitare e se possibile indicare alcune soluzioni al mondo dell'educazione scolastica e della formazione universitaria al fine di strutturare, secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul, un sistema di processi formativi organici per rendere consapevoli le future generazioni della necessità dell'uguaglianza tra i sessi attraverso la destrutturazione degli stereotipi ancora fortemente radicati nella società, ed invitare il mondo della comunicazione ad esercitare una maggiore sorveglianza su fonti e linguaggio per non rendersi complice della perpetuazione di questi stessi stereotipi.

La parola "stereotipo" - secondo il vocabolario Treccani - possiede una serie di significati dai quali conviene partire: «modello convenzionale di atteggiamento, di discorso. Opinione preconstituita, generalizzata e semplicistica, che non si fonda cioè sulla valutazione personale dei singoli casi ma si ripete meccanicamente, su persone o avvenimenti e situazioni. Locuzione o espressione fissata in una determinata forma e ripetuta quindi meccanicamente e banalizzata; luogo comune, frase fatta. Espressione, motto, detto proverbiale o singola parola nella quale si riflettono pregiudizi e opinioni negative con riferimento a gruppi sociali, etnici o professionali».

Sradicare gli stereotipi, dunque, significa risalire alle ragioni profonde che alimentano pregiudizi, luoghi comuni, convinzioni diffuse in un determinato contesto sociale, che finiscono per conformare i comportamenti individuali ad uno standard atteso o per alimentare atteggiamenti e approcci preconstituiti nei confronti degli appartenenti ad una categoria di persone.

Le radici culturali dei fenomeni di violenza contro le donne e di violenza domestica sono estremamente complesse. Da un lato, vi è il persistente retaggio di concezioni ataviche della divisione dei ruoli tra uomini e donne, di pre-giudizi sulle presunte propensioni ed attitudini "naturali" legate al genere, sulle aspettative della società nei confronti delle donne e degli uomini. Dall'altro, vi è l'emersione di nuovi e più subdoli "luoghi comuni", che nascono dalla mancata rielaborazione delle profonde trasformazioni dei ruoli realizzate nell'ultimo secolo: si pensi alla

rapporti istituzionali del settore scuola, dottoressa Annamaria Urbano, della dottoressa Antonella Inverno, rappresentante *Save the Children* e della professoressa Elena Centemero, dirigente scolastica responsabile rete regionale e provinciale della Lombardia del progetto "A scuola contro la violenza sulle donne (seduta del 10 dicembre 2020); della professoressa Barbara Poggio, Prorettrice dell'Università degli Studi di Trento e della dottoressa Martina Rosola, Ricercatrice di filosofia del linguaggio (seduta del 12 gennaio 2021); del Presidente dell'Istituto Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), dottor Mario Barbuto, del Segretario Generale IAP, dottor Vincenzo Guggino e della Responsabile Segreteria del Comitato di Controllo IAP, dottoressa Monica Davò, della professoressa di sociologia dei processi culturali e comunicativi dell'Università di Catania, esperta di stereotipi di genere nel linguaggio, Graziella Priulla (seduta del 2 marzo 2021); del Ministro dell'Università e della Ricerca, professoressa Maria Cristina Messa, (seduta del 27 aprile 2021); del Ministro dell'istruzione, professor Patrizio Bianchi (seduta dell'11 gennaio 2022); della professoressa Raffaella Sarti, Presidente della Società Italiana delle Storiche (SIS), e delle professoressa Marina Garbellotti, Nadia Filippini, Simona Feci, Laura Schettini, Elisabetta Serafini e Paola Stelliferi, rappresentanti SIS (seduta del 20 gennaio 2022); della Governatrice del Distretto 209 Italia dell'*International Inner Wheel*, dottoressa Simona Calai Granelli (seduta del 4 maggio 2022).

strisciante convinzione di una propensione delle donne a “mentire” e a “sfruttare” le accuse di violenza o di molestia per secondi fini; o allo stigma nei confronti di una presunta “aggressività” femminile, percepita come disistima nei confronti dell'altro sesso.

Radici culturali che operano, sia in senso psicologico per ciascun individuo, sia in senso sociologico con riferimento al contesto sociale in cui l'individuo opera e si esprime.

Accogliere le indicazioni contenute nella Convenzione di Istanbul e ribadite dal GREVIO sull'abbattimento degli stereotipi significa pertanto operare su una molteplicità di piani che riguardano sia il singolo individuo, sia il corpo sociale di cui fa parte. Il mondo della scuola, dell'università e della formazione professionale in generale può operare su entrambi i piani: su quello individuale nella formazione della persona e su quello collettivo come insieme di istituzioni socialmente riconosciute come produttrici di cultura.

La Commissione ritiene dunque che una particolare attenzione debba essere dedicata a questo fondamentale settore tenendo presenti alcuni assunti che nella sua attività conoscitiva e d'indagine⁶ ha potuto verificare:

- la divisione dei ruoli tra uomini e donne continua ad essere fortemente sperequata sia sul piano familiare che sul piano sociale (lavoro, organizzazione sociale ecc.);
- la violenza contro le donne non è un fenomeno di natura episodica o emergenziale ma, invece, ha carattere strutturale e trasversale, in quanto non conosce limiti d'età, di paese, di cultura, di professione e di classe sociale ma rappresenta invece un fenomeno che trae legittimità e forza da un lungo passato di costruzione di relazioni tra uomini e donne;
- la violenza sulle donne è un problema che influisce e condiziona la società intera in quanto rappresenta una delle manifestazioni più estreme della disuguaglianza basata sul genere;
- le dimensioni del fenomeno richiedono che ci si continui a interrogare sulle sue origini e sui suoi presupposti al fine di progettare e realizzare politiche e interventi volti a sensibilizzare e quindi a prevenire questo problema;
- la violenza contro le donne non può essere rappresentata come un'emergenza sociale, né - sul piano individuale - come il frutto di *raptus* o di eccessi di passione: deve essere affrontata attraverso una rielaborazione delle rappresentazioni culturali delle relazioni di genere, affettive e sociali;
- occorre affrontare anche la “questione maschile. Serve, cioè, un vasto e complesso lavoro culturale per ripensare le millenarie aspettative che la società ripone sugli uomini, per

⁶ Si rinvia al riguardo alle Relazioni già approvate dalla Commissione, DOC. XXII-*bis* nn. 1 (Relazione su "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratata nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19), 2 (Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19), 3 (Relazione sulla *Governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio), 4 (Relazione "Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria"), 5 (Relazione su "Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata), 6 (Relazione sulle mutilazioni genitali femminili), 7 (Relazione "La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018), 8 (Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere) e 10 (Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale).

destrutturare gli stereotipi sul ruolo maschile: dall'uso della forza, all'attitudine al "comando", intesi come "valore"; dalla capacità di produrre reddito come elemento identitario, alla necessità di "nascondere" le proprie emozioni, la propria sensibilità, la propria capacità affettiva.

La Relazione intende dunque affrontare tali temi, portando alla luce proposte per possibili cambiamenti culturali, sociali ed economici, nella prospettiva di un rafforzamento della base democratica della società.

I. LA RAPPRESENTAZIONE DELLE DONNE NELLA STORIA E NEL LINGUAGGIO: PER IL SUPERAMENTO DEGLI STEREOTIPI DI GENERE

1.1 IL MITO DI EUROPA E GLI STEREOTIPI DI GENERE: LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE COME QUESTIONE CULTURALE

I miti greci, fin dalla raffigurazione di Gea, rimandano a storie di violenza sessuale contro le donne. Come ricorda efficacemente la storica tedesca Gisele Bock nella sua introduzione al volume "Le donne nella storia europea", il mito greco di Europa che con la violenza viene rapita da Zeus (non casualmente rappresentato sotto le sembianze di un toro quale simbolo di forza e violenza) e sottratta al suo mondo per diventare proprietà del potente dio dell'Olimpo raffigura un tema, quello della violenza, sempre presente fin dall'antichità nel rapporto tra i sessi. Il suo valore simbolico sembra essere arrivato intatto fino ai nostri giorni.

La società greca intendeva le donne alla stregua degli schiavi e prive di razionalità. La cultura del cristianesimo, prevalsa successivamente nei paesi europei, ha poi permeato per secoli il dibattito sulla possibilità stessa che le donne fossero esseri umani comparabili agli uomini e altrettanto lungo è stato quello sulla possibilità che le donne avessero uno spirito, un'anima e un intelletto: in questo contesto il tema della violenza, pur non portato alla luce in quanto ritenuto "naturale", ha rappresentato una costante del rapporto tra i due sessi ed è stato legittimato da vari strumenti di cui gli ordinamenti si sono serviti per regolare la vita sociale e soprattutto familiare, e al loro interno costruire ruoli per gli uni e le altre.

Lo hanno messo in luce nella loro audizione anche le rappresentanti della Società Italiana delle Storiche (SIS)⁷, sottolineando come la conoscenza della dimensione storica della violenza di genere (non una conoscenza generica, ma una conoscenza della sua pervasività nei gangli vitali della costruzione storica dei ruoli di genere) sia essenziale per smontare meccanismi che operano come automatismi culturali trasmessi da una generazione all'altra, introiettati in modo a volte irriflesso e inconscio nelle mentalità. Bisogna considerare con attenzione l'eredità del passato per sradicare la violenza nel presente.

Nei secoli, in Europa, il potere maschile nella società si è organizzato attraverso gli ordinamenti giuridici, sociali e religiosi che hanno contribuito alla strutturazione di modelli sociali comunemente accettati.

Anche nel nostro ordinamento, per parlare di tempi molto più recenti, il potere maschile ha trovato la propria codifica in norme precise (si pensi in questo senso all'istituto dell'autorizzazione maritale, abolito nel 1919). Si trattava di norme che, fino alla riforma del

⁷ Si veda, al riguardo, l'audizione delle Professoressa Raffaella Sarti, Marina Garbellotti, Nadia Filippini, Simona Feci, Laura Schettini, Elisabetta Serafini e Paola Stelliferi, Rappresentanti della Società Italiana delle Storiche, seduta del 20 gennaio 2022.

codice civile del 1975, non solo ponevano il marito/padre come capofamiglia - con tutte le conseguenze concrete che ne derivavano anche relativamente ai figli e al patrimonio - ma che, equiparando la moglie a una persona minore, legittimavano anche interventi di controllo del suo comportamento, di correzione, anche attraverso l'uso della forza, secondo il principio dello *ius corrigendi* di origine romana.

Malgrado la sua abolizione formale nel 1956 e la riforma del diritto di famiglia del 1975, questa idea, questo modello, ha continuato a essere interiorizzato in molti uomini nelle relazioni familiari. Non va inoltre dimenticato che solo nel 1968 è stata riconosciuta l'eguaglianza giuridica e morale dei coniugi e nel 1981 sono state abrogate le norme sul delitto d'onore, sul matrimonio riparatore e sull'abbandono del neonato per onore⁸.

Anche le relazioni intime tra donne e uomini, nella dimensione affettiva e familiare, sono state culturalmente prodotte all'interno di questo schema, dove la forza, la supremazia e il dominio maschile sono stati componenti di fondo, sistematiche, tanto da giustificare l'uso della violenza. Basti pensare al principio della *vis grata puellae*, secondo il quale le donne amerebbero il ricorso alla forza da parte degli uomini⁹. È necessario sottolineare ancora una volta che questa *vis grata puellae* è stata costantemente chiamata in causa anche ai giorni nostri in sede giudiziaria, nei processi per stupro, come argomento di legittimazione di violenze sessuali esercitate in nome, appunto, di caratteristiche e ruoli sessuali fondati sulla passività femminile e sull'iniziativa e forza dell'impulso sessuale maschile.

1.2 RUOLI, STEREOTIPI DI GENERE E LINGUAGGIO NELLA STORIA DELLE DONNE

La storia delle donne mostra che essa non è né lineare né progressiva, esistono fasi di rimessa in discussione di conquiste acquisite, oppure attuazioni in forma diversa e meno eclatante di meccanismi di sfruttamento.

⁸ Come è stato sottolineato nella ricordata audizione dalla Professoressa Schettini della SIS (seduta del 20 gennaio 2022, *res. sten.*): «Oggi potremmo parlare di reputazione, per avvicinarci forse alle traduzioni più contemporanee che ha questa cultura dell'onore, ma senz'altro del corpo e dei comportamenti femminili rispondono gli uomini, ma è anche il terreno attraverso cui gli uomini guadagnano autorevolezza, reputazione e riconoscimento sociale. Quindi è un campo che, nel passato come nel presente, è davvero molto significativo e dirimente in termini di relazioni di genere e di violenza in particolare». Quello dell'onore, richiamato anche dal comma 5 dell'articolo 12 della Convenzione di Istanbul a norma del quale «Le Parti vigilano affinché la cultura, gli usi e i costumi, la religione, la tradizione o il cosiddetto 'onore' non possano essere in alcun modo utilizzati per giustificare nessuno degli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione» rappresenta pertanto un tema ulteriore su cui la Commissione ritiene necessario ancora oggi vigilare con particolare attenzione.

⁹ Il principio, inserito da Ovidio nella sua «Ars amatoria», è stato costantemente ripreso per secoli e secoli. Ma si pensi anche al fatto che Rousseau, il padre della moderna pedagogia, nell'«Emile» presenta l'approccio amoroso nei termini metaforici di una guerra. D'altra parte, il termine "conquista" è rimasto nel linguaggio corrente.

Riguardo alla questione della violenza contro le donne, ciò che è emerso chiaramente dagli studi è che essa affonda le radici in una asimmetrica rappresentazione, in senso antropologico, delle differenze di genere, rielaborata nel corso dei millenni in una costruzione culturale, che ha intrecciato campi disciplinari diversi, come filosofia, scienza e letteratura, e che ha coinvolto ugualmente religione e politica. Per comprendere le origini e l'evolversi della violenza contro le donne, infatti, la ricerca deve avere uno spiccato carattere interdisciplinare e chiamare in gioco tutte le scienze sociali, a partire dall'ambito economico.

La costruzione dell'architettura sociale che ha radicato una cultura in cui a lungo la violenza contro le donne ha rappresentato un fenomeno accettato, è poderosa. L'asse portante è fondato su uno schema binario, che oppone maschile e femminile in una distinzione dicotomica e gerarchica tra attivo e passivo, forte e debole, dominatore e dominato, cultura e natura. A questa rappresentazione sono stati coniugati ruoli sessuali e familiari e conseguenti norme religiose e civili, forme molteplici di condizionamenti di diversa natura e qualità, costantemente rielaborati nel corso del tempo, ma sempre all'insegna di una precisa gerarchia. Li troviamo ancora presenti in molti campi della realtà sociale, sia nella sfera privata che in quella pubblica, malgrado le conquiste di molti diritti formali e le trasformazioni sociali intervenute, in particolare negli ultimi decenni¹⁰.

Ancora più profondamente legato alla dicotomia gerarchica è il fatto che la tradizione vuole che tutti i lavori di cura siano delegati alle donne - perché le donne fanno i figli e li accudiscono - per cui, di conseguenza, i lavori di cura in fondo sono sminuiti. Il dibattito sul salario delle casalinghe che si è sviluppato alla metà del secolo scorso, e che in Italia si è trascinato fino agli anni Ottanta, non ha trovato in nessun Paese europeo un vero riconoscimento e non soltanto per le divisioni interne ai movimenti femministi su questo tema: una corrente di pensiero riteneva infatti che il riconoscimento salariale dei lavori di cura avrebbe relegato per sempre la donna a una condizione nella quale si trovava e dalla quale non sarebbe più potuta uscire. Le donne, pertanto, continuano a fare lavori di cura senza alcun riconoscimento e molto spesso aggiungendoli ad un lavoro, ad una professione. Il dibattito sulla cura si è nel frattempo sviluppato nel senso di un atteggiamento non semplicemente riferibile alle donne, ma anche agli uomini nella cura degli altri e del mondo.

L'altra gerarchia visibile è nell'educazione dei bambini. I negozi di giocattoli che indicano i giochi per bimba e quelli per bimbo ne sono un chiaro esempio.

Come vedremo nei prossimi Capitoli, a dimostrare l'esistenza di una gerarchia sono anche i libri per l'infanzia. Le ricerche fin qui condotte dimostrano che nell'iconografia del 2022 la mamma passa ancora il tempo a stirare, mentre il babbo legge il giornale: raramente accade l'inverso.

¹⁰ Si veda sui temi indicati l'audizione delle rappresentanti della SIS, seduta della Commissione del 20 gennaio 2022.

Perfino il mondo dello sport fa a tutt'oggi tanta fatica ad accettare il protagonismo femminile, tanto che il professionismo delle donne deve entrare ancora nell'immaginario ed avere un riconoscimento pari a quello del professionismo maschile.

Parlare di violenza contro le donne vuol dire pertanto parlare di disegualianza di genere, vuol dire parlare di storia della famiglia e del suo presente, di come queste sono organizzate, vuol dire parlare di relazioni tra uomini e donne, affettive e sociali, e vuol dire ovviamente parlare di rappresentazioni culturali e politiche.

Non a caso uno dei filoni più consistenti di ricerca, ma anche uno degli ambiti ancora oggi di maggiore rilevanza per la perpetuazione della violenza, è la sfera domestica: la violenza all'interno delle famiglie, all'interno degli aggregati domestici, nel passato come nel presente è una delle dimensioni in cui maggiormente si registrano le pratiche di violenza di genere. Ancora oggi, come ha potuto rilevare nella sua indagine sui femminicidi anche la Commissione, emerge che la maggior parte delle violenze contro le donne avviene tra le mura domestiche e all'interno di relazioni affettive e di prossimità (*cf.* DOC. XXII-*bis* n. 7).

Affonda in queste radici il fatto che un uomo punisce una donna che disattende le sue aspettative, che non si adegua ai modelli che lui ha interiorizzato consoni al genere femminile, che si sottrae a una autorità e a un controllo che lui ritiene naturali e connaturati al sesso maschile. Tali modelli si basano su una serie di convinzioni assorbite fin dall'infanzia e molto spesso inconsapevoli. Sono modelli che vengono dati per scontati, che vivono nelle abitudini della quotidianità e stanno nei gesti, nel linguaggio e nella sua apparente naturalezza.

Il linguaggio, che rappresenta l'altro elemento concettuale della costruzione di questi modelli pregiudiziali, non è naturale: è una costruzione umana e, quando lo si definisce «spontaneo», «naturale», «che viene dal cuore» e così via, si suppone che non sia tanto un ambiente immaginario, quanto uno strumento. In realtà, come accade per le immagini, anche per le parole il linguaggio è un ambiente culturale nel quale siamo immersi fin dall'infanzia. Non soltanto lo parliamo, ma ne veniamo parlati: conta quello che diciamo, ma anche quello che ascoltiamo, anzi, forse nella prima parte della nostra vita conta molto più quello che ascoltiamo e vediamo¹¹. Per ogni disparità di diritti c'è un impianto verbale e culturale che la giustifica e la costruisce, è una specie di gabbia¹².

¹¹ Su questi temi, si veda l'audizione della professoressa di sociologia dei processi culturali e comunicativi, esperta di stereotipi di genere nel linguaggio, Graziella Priulla, nella seduta del 2 marzo 2021.

¹² Come sottolineato nell'audizione della Prof.ssa Priulla, *cit.*, era il 1987 quando Alma Sabatini scrisse per la Presidenza del Consiglio dei ministri un volume importantissimo dal titolo «Il sessismo nella lingua italiana» nel quale spiegava che la possibilità di dire «cameriera» ma non «ingegnera», «contadina» e non «ministra» non nasceva da motivi grammaticali ma gerarchici. Una donna può lavorare, può fare l'infermiera, oggi può fare la ricercatrice, ma è difficile che faccia la primaria o la rettrice, come dimostra il fatto che queste parole in effetti hanno difficoltà ad entrare nel linguaggio comune. Nel corso delle audizioni è stato ricordato come la donna che per la prima volta arrivò alla segreteria di un grande sindacato italiano fece fatica ad accettare la denominazione «segretaria», non perché lei fosse sessista, ma perché nella lingua italiana «segretaria» indicava colei che scriveva a macchina o stenografava ciò che dettava un capo.

È importante tuttavia sottolineare che nel corso dei secoli le donne sono state tutt'altro che passive, come la storia delle donne ha ben messo in luce, superando una lettura vittimistica. Esse hanno cercato di ricavarsi spazi importanti di libertà e presenza nella realtà sociale anche aggirando le norme, facendo leva sulla solidarietà femminile, sulle relazioni familiari. Hanno contestato il potere patriarcale nelle forme e nei modi in cui era storicamente possibile. Hanno anche cercato di opporsi e di contestare la violenza maschile, sia dentro che fuori la famiglia, ora ricorrendo alla giustizia (là dove potevano), ora facendo ricorso a figure di mediazione autorevoli a livello familiare o comunitario.

Questo protagonismo femminile, soprattutto negli ultimi anni, ha portato ad un profondo cambiamento del paradigma sociale su cui i ruoli di uomini e donne si sono forgiati nei secoli: il tema dell'*empowerment* delle donne si è via via arricchito di numerosi strumenti. Tuttavia, e nonostante tutti gli sforzi, il tema della violenza rimane un elemento costante, sempre presente nella società e nella cronaca quotidiana, e l'aumentata sensibilità e anche l'impegno da parte del mondo della politica (che ha arricchito di nuove norme l'ordinamento giuridico e rafforzato le politiche sociali), della comunicazione mediatica e più in generale della cultura non sembra scalfire definitivamente il mito di Europa e la sua potenza simbolica, anche se da molti anni le donne hanno guadagnato in anima e intelletto.

Questa consapevolezza porta la Commissione, inevitabilmente, a parlare della scuola, dell'università, e della formazione in senso più ampio, come ambiti dai quali è necessario partire per diffondere strumenti che vengono dagli studi di genere e dalla storia delle donne, che siano utili alla comprensione di una storia così lunga e complessa, ma anche e soprattutto alla costruzione di una società più equa e più libera dalla violenza, nel cambio di mentalità repressive.

I Capitoli II e il III della Relazione sono dedicati, rispettivamente, all'educazione scolastica e alla formazione universitaria. Nel Capitolo IV invece viene approfondito il tema degli stereotipi nel mondo della comunicazione in senso lato, come attore fondamentale di produzione di cultura di massa che, sempre sul piano simbolico, gioca a sua volta un ruolo fondamentale nel cambiamento.

II. IL RUOLO DELLA SCUOLA NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE

2.1. LA SCUOLA COME LUOGO DI EDUCAZIONE ALLA PARITÀ E AL RISPETTO

La violenza contro le donne costituisce un fenomeno anzitutto culturale, che si innesta su stereotipi e pregiudizi profondamente radicati nella società, che vedono gli uomini in una posizione di superiorità rispetto alle donne, soprattutto nell'esercizio dei ruoli tradizionalmente a loro assegnati. La Commissione ha ritenuto pertanto che la scuola sia il luogo privilegiato per l'educazione all'uguaglianza di genere. È fondamentale incentivare, soprattutto nelle giovani generazioni, la capacità di costruire relazioni basate sui principi di parità, equità, rispetto, inclusività, nel riconoscimento e nella valorizzazione delle differenze, così da promuovere una società in cui il libero sviluppo di ciascun individuo avvenga in accordo col perseguimento del bene collettivo.

L'educazione dei bambini e delle bambine al rispetto di genere e al contrasto alla violenza domestica non possono essere efficaci a meno che non si operi soprattutto sui modelli culturali che sottendono, promuovono, e riproducono disparità di genere nella società. L'azione di prevenzione deve articolarsi in percorsi educativi, orientati soprattutto a bambini, bambine e adolescenti, volti all'esplorazione, all'identificazione e alla messa in discussione dei modelli di relazione convenzionali, degli stereotipi di genere e dei meccanismi socio-culturali di minimizzazione e razionalizzazione della violenza.

La Commissione ritiene che occorranza azioni sinergiche che - sul modello di molti Paesi europei - coinvolgano l'intera comunità e in particolare tutte le agenzie formative, fra cui la scuola.

La scuola ha il compito fondamentale di formare le nuove generazioni e [...]può avere un ruolo molto importante perché tutto quello che riguarda la modifica, naturalmente in senso positivo, dei nostri comportamenti e delle nostre condotte quali cittadini... non può che passare dalla scuola. Con le leggi sicuramente si possono imporre delle regole e se ne può chiedere il rispetto, ma non si possono sostanzialmente modificare i comportamenti. Questo ruolo compete alla scuola»¹³.

Sono fondamentali le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, il contrasto alla violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo, affettivo ed emotivo degli allievi. I temi devono essere affrontati

¹³ Così Professor Antonello Giannelli, Presidente della Associazione nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola (ANP), resoconto stenografico della seduta del 22 ottobre 2020.

mediante la partecipazione attiva, valorizzando le esperienze personali, le opinioni, i punti di vista, le emozioni degli studenti ed evitando generalizzazioni e giudizi di merito.

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione ha confermato come nel sistema italiano vigente già si riscontri una diffusa sensibilità, confermata dai numerosi progetti realizzati, del mondo della scuola nei confronti del fenomeno della violenza contro le donne.

Si tratta di interventi interessanti ma non risolutivi in quanto sporadici, non diffusi uniformemente sul territorio nazionale ed affidati - nella maggior parte dei casi - alla sensibilità di docenti e dirigenti scolastici. Per realizzare un vero e proprio salto di qualità è necessario adottare fin dall'infanzia e per tutta la durata del percorso di studi modelli educativi finalizzati alla non violenza e alla creazione di relazioni positive e paritarie.

Affrontare con bambini, bambine e adolescenti i temi dell'educazione al rispetto, fornendo la possibilità di sperimentare un ambiente accogliente e non giudicante, consente loro di procedere verso una destrutturazione dei ruoli e delle relazioni basate su stereotipi per poter sperimentare modalità di relazione con sé stessi e con l'altro basate su criteri di libertà e responsabilità e di costruire una società accogliente, inclusiva e non violenta.

Fin dall'infanzia si possono creare occasioni di confronto per educare alla non violenza. Il lavoro di sensibilizzazione e prevenzione necessario per il contrasto alla violenza maschile sulle donne e l'educazione a relazioni non violente passa per la possibilità offerta alle nuove generazioni di riflettere su sé stessi e sul rapporto con gli altri.

In questo contesto l'educazione emozionale può assumere un rilievo determinante, in quanto interviene proprio sull'aspetto emotivo nei processi di crescita e di apprendimento dei bambini e degli adolescenti per metterli in grado di riconoscere le proprie emozioni e quelle altrui e saperle gestire. Questo approccio impone altresì un coinvolgimento di tutto il contesto attraverso un lavoro con le famiglie e con gli educatori perché deve chiamare in causa tutti gli adulti che interagiscono coi più giovani, soprattutto se si tratta di una persona di riferimento.

È essenziale ripensare il ruolo della scuola quale luogo di formazione della persona, sia attraverso l'acquisizione del sapere sia delle competenze umane e dei valori morali, prevedendo moduli didattici mirati ai diversi gradi scolastici. Parallelamente ai moduli didattici di educazione emozionale, il mondo scolastico dovrebbe essere incoraggiato, con mirate linee di finanziamento a sostegno degli organi scolastici, a progettare, in un quadro più organico e sistematico, specifici programmi di offerta formativa aggiuntiva e integrativa sulla violenza di genere e sulla prevenzione e sul contrasto culturale, anche valorizzando le reti associative e istituzionali già esistenti, calibrandoli sapientemente sui territori ove insistono le attività didattiche e di dopo-scuola.

2.2. IL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO IN MATERIA DI FORMAZIONE SCOLASTICA

Numerosi sono i riferimenti all'istruzione e alla formazione previsti dalla legislazione internazionale, unanimemente interpretate come gli strumenti più efficaci per implementare la parità di genere nel più ampio contesto della vita sociale, politica, lavorativa.

Già nel 1979 la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW) poneva l'educazione al centro della lotta alle discriminazioni di genere, incentivando gli Stati ad assicurare «l'eliminazione di ogni concezione stereotipata dei ruoli dell'uomo e della donna a tutti i livelli e in tutte le forme di insegnamento, incoraggiando l'educazione mista e altri tipi di educazione che tendano a realizzare tale obiettivo e, in particolare, rivedendo i testi e i programmi scolastici e adattando i metodi pedagogici in conformità»¹⁴.

L'individuazione di obiettivi comuni e l'adozione di un piano d'azione per il progresso della condizione femminile sono stati, poi, inseriti al centro anche dei lavori delle Conferenze mondiali sulle donne, convocate dalle Nazioni Unite dalla seconda metà degli anni Settanta. In particolare nel corso della IV Conferenza, svoltasi a Pechino nel 1995, oltre alla Dichiarazione, gli Stati hanno adottato una piattaforma d'azione che ha delineato una vera e propria agenda per la promozione e la realizzazione dell'*empowerment* delle donne attraverso l'adozione di una strategia di *gender mainstreaming*. La piattaforma di Pechino è diventata volano di un nuovo paradigma che ha cambiato completamente la fisionomia delle politiche per la parità: si è passati dalle “questioni delle donne” alle “questioni di genere”. *Empowerment* e *mainstreaming* sono divenuti concetti chiave che hanno aperto nuovi scenari: non più politiche di tutela in senso difensivo, guardando al genere femminile come a un soggetto da proteggere o da promuovere, ma azioni per riconoscere e valorizzare la specificità di cui entrambi i generi sono portatori. Ed in questo contesto, tra le priorità strategiche ribadite anche nelle successive Conferenze, si sono inserite l'istruzione universale, l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne. L'uguaglianza di genere non è, quindi, solo eticamente giusta, ma è fondamentale per il progresso umano e lo sviluppo sostenibile. L'uguaglianza di genere impone un cambiamento culturale, che si sostanzia in un mutamento delle attitudini che perpetuano una cultura della superiorità maschile e gli stereotipi che diminuiscono le donne.

Passando al contesto europeo, lo stretto legame tra il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e lo sradicamento della violenza contro le donne è stato evidenziato con chiarezza nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul. La Convenzione ha disciplinato ogni aspetto del processo di eliminazione della violenza contro le donne, dalla prevenzione alle misure legislative a quelle sociali e culturali, richiedendo una stretta collaborazione tra tutti gli attori, istituzionali e non, ed esigendo un'azione congiunta attraverso programmi specifici. In particolare nel capitolo III la Convenzione di Istanbul esamina le misure preventive, fondamentali non solo per evitare atti di violenza nell'immediato, ma anche per ottenere cambiamenti durevoli, in una prospettiva a lungo termine.

La Convenzione prevede sia obblighi generali sia specifici. Tra quelli di ordine generale, vi è proprio il dovere per gli Stati di adottare tutte le misure necessarie, legislative e non, al fine di avviare un cambiamento socio-culturale che porti all'eliminazione di tutti gli stereotipi e pratiche che postulino la condizione di inferiorità della donna.

Cfr. articolo 10, primo comma, lettera o), della CEDAW, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>.

Dal momento che la lotta alla violenza di genere passa anche attraverso la conoscenza e l'educazione alla parità alleati centrali sono tutti i luoghi di formazione, scuola *in primis*. L'articolo 14 della Convenzione richiede agli Stati che i programmi a tutti i livelli dell'istruzione (primaria, secondaria e terziaria) promuovano i valori dell'uguaglianza di genere, del rispetto reciproco nelle relazioni interpersonali e della non violenza e che spieghino agli studenti le varie forme di violenza contemplate dalla Convenzione¹⁵.

2.3. L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL: DALLA RATIFICA ALL'ULTIMO PIANO STRATEGICO NAZIONALE SULLA VIOLENZA MASCHILE CONTRO LE DONNE

Il nostro Paese ha, ormai quasi dieci anni fa, proceduto, con la legge 27 giugno 2013, n. 77, alla ratifica della Convenzione di Istanbul. Per una consapevole scelta del legislatore, la legge n. 77 non ha previsto norme di adeguamento del nostro ordinamento interno in quanto è prevalsa l'esigenza di privilegiare la rapida ratifica della Convenzione, essenziale a consentirne l'entrata in vigore che sarebbe stata ostacolata da un contenuto normativo più complesso.

Il Governo e il Parlamento hanno successivamente dato concreta attuazione ad alcuni degli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione con il decreto-legge n. 93 del 2013, il cosiddetto decreto-legge femminicidio. Tra l'altro, il decreto-legge n. 93 ha previsto l'adozione da parte del Governo di piani straordinari per contrastare la violenza contro le donne. Dopo l'emanazione, prima del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e poi del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, è stato recentemente adottato il terzo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il triennio 2021-2023. L'ultimo Piano (2021-2023), riproponendo la struttura del Piano precedente, quanto alla prevenzione ha previsto l'aumento del livello di consapevolezza nella pubblica opinione e nel sistema educativo e formativo sulle cause e le conseguenze della violenza maschile sulle donne, ma anche il coinvolgimento del settore privato (social, piattaforme, mass media) sul ruolo di stereotipi e sessismo, anche in relazione alla *cyber*-violenza e alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti; nonché la promozione dell'*empowerment* femminile.

Come è noto la Convenzione ha istituito, ai fini di un costante monitoraggio sull'attuazione della Convenzione, un Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO). Nell'ultimo report sull'Italia il GREVIO ha evidenziato come «Nonostante le misure adottate dalle autorità per sradicare i

¹⁵ «Articolo 14 – Educazione 1. Le Parti intraprendono, se del caso, le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi. 2. Le Parti intraprendono le azioni necessarie per promuovere i principi enunciati al precedente paragrafo 1 nelle strutture di istruzione non formale, nonché nei centri sportivi, culturali e di svago e nei mass media.»

pregiudizi e gli atteggiamenti che favoriscono la disparità di genere e alimentano la violenza contro le donne, gli stereotipi di genere negativi rimangono una problematica».

Tali stereotipi, purtroppo, spesso si consolidano proprio nelle scuole: con specifico riguardo al ruolo della scuola nella prevenzione della violenza il *report* GREVIO ricorda come, nel nostro ordinamento, si sia tentato di dare concreta attuazione a quanto previsto nell'articolo 14 della Convenzione con l'articolo 1 comma 16 della legge n. 107 del 2015, la cosiddetta legge della "buona scuola". Tale legge ha, infatti, reso obbligatorio per tutti gli istituti l'inclusione nei loro programmi triennali della promozione dei principi delle pari opportunità, dell'uguaglianza di genere, della prevenzione della violenza basata sul genere e di tutte le discriminazioni, al fine di educare gli alunni, gli insegnanti e le famiglie su questi temi.

Per dare un quadro nazionale all'intervento previsto dalla legge n. 107 del 2015, nel 2017 il Ministero dell'istruzione ha adottato le "Linee guida Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione"¹⁶. Tali Linee guida insistono proprio sulla necessità di fornire agli studenti competenze nei campi dell'uguaglianza di genere, della prevenzione della violenza basata sul genere e di tutte le forme di discriminazione, nonché in merito all'uso di un linguaggio attento alle specificità di genere. L'attuazione delle Linee guida è stata peraltro supportata da un Piano d'azione nazionale per l'educazione al rispetto, lanciato nel 2017 con un *budget* di quasi nove milioni di euro. Nel 2018 il Ministero ha adottato inoltre una specifica circolare nel 2018 volta a invitare gli istituti scolastici ad informare i genitori in merito al piano triennale e di ottenerne il consenso per eventuali attività extracurricolari.

Il GREVIO, pur apprezzando queste iniziative che testimoniano l'impegno delle autorità italiane nel rispettare gli obblighi previsti dalla Convenzione di Istanbul, ha espresso preoccupazione per la «crescente resistenza incontrata dalle scuole nell'intraprendere progetti didattici in linea con i principi e le disposizioni della Convenzione», evidenziando tra l'altro come «l'efficace integrazione del genere nel sistema educativo dipenda in larga misura dalla disponibilità di libri di testo e materiale didattico sensibili all'uguaglianza di genere». Occorre, a tal proposito, ricordare come in Italia sia stato adottato nel 1999 un codice di autoregolamentazione - frutto del progetto POLITE, che ha coinvolto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Associazione Italiana Editori (AIE) - per fornire agli editori delle indicazioni su come eliminare gli stereotipi negativi di genere e garantire una rappresentazione equilibrata di donne/ ragazze e uomini/ragazzi nei libri di scuola. A seguito di tale progetto le case editrici si sono dotate di due strumenti: la certificazione di qualità del processo produttivo ad opera di enti certificatori autorizzati e il marchio "Libro in chiaro" per certificare il libro di testo di qualità e la rispondenza del libro agli obiettivi formativi¹⁷. Tuttavia, nei libri di testo attualmente ancora in adozione nelle scuole, compresa la primaria, permangono stereotipi di genere e modelli assolutamente rigidi e addirittura superati dalla stessa realtà: «le donne sono quasi sempre rappresentate come madri, quindi in un ruolo di cura, spesso collocate in raffigurazioni di interni...mentre gli uomini sono

¹⁶ <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee+guida+Comma16+finale.pdf/>

¹⁷ I dettagli di tale progetto e le iniziative degli editori al riguardo sono state illustrate alla Commissione dal dottor Paolo Tartaglino, vice presidente del gruppo educativo dell'Associazione italiana editori (AIE), nella seduta del 10 dicembre 2020.

presentati sempre in situazioni attive e in una molteplicità di ruoli professionali»¹⁸. Oltre alla permanenza di stereotipi i libri di testo presentano criticità legate al linguaggio, troppo spesso connotato da una prevalenza del maschile universale. È per questa ragione che l'Associazione Italiana degli Editori sta portando avanti interventi finalizzati all'aggiornamento del progetto POLITE, anche attraverso attività formative rivolte alle case editrici, per un reale superamento degli stereotipi e dei pregiudizi, soprattutto quelli inconsapevoli.

Da ultimo, è opportuno segnalare l'importanza che, anche sul piano della promozione della parità di genere e del contrasto alle discriminazioni fondate sul sesso, può essere svolta dalla legge 20 agosto 2019, n. 92, con la quale è stato reintrodotta l'insegnamento scolastico dell'educazione civica. Come è stato ricordato nelle audizioni svolte dalla Commissione «la legge sull'educazione civica è importante perché ripristina una serie di argomenti che erano stati trascurati nel corso degli anni dalla scuola italiana: lo studio della Costituzione, l'Agenda 2030, l'educazione alla cittadinanza digitale, l'educazione ambientale, alla legalità, alla salute e al rispetto delle persone»¹⁹.

2.4. IL RUOLO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE, INNOVAZIONE E RICERCA EDUCATIVA NELLE POLITICHE DI PREVENZIONE DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E DI PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE

Le indicazioni e gli stimoli del GREVIO sono alla base di diversi interventi posti in essere dall'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE), il quale, è opportuno ricordare, da quasi 100 anni rappresenta uno dei principali punti di riferimento per la ricerca educativa in Italia: fin dalla sua nascita infatti, nel 1925, l'Istituto accompagna l'evoluzione del sistema scolastico italiano, investendo in formazione e innovazione e sostenendo i processi di miglioramento della scuola²⁰.

L'Istituto interviene come ente di ricerca all'interno del tavolo dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), partecipando ai tavoli di lavoro sia per studiare l'impatto della *policy* sul perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, sia per formulare proposte operative e coerenti al raggiungimento degli stessi, in particolare attraverso la partecipazione ai gruppi tecnici di lavoro sul *goal4* (istruzione di qualità) e sul *goal5* (parità di genere).

Importante è l'impegno dell'INDIRE, sempre con riguardo alle tematiche di genere, nell'ambito della programmazione europea. L'Istituto infatti affianca il Ministero dell'Istruzione nella gestione del fondo strutturale europeo per il Programma operativo nazionale (PON), le cui risorse sono utilizzate a sostegno dei progetti scolastici.

¹⁸ Così la dottoressa Giulia Franchi, membro della Associazione di promozione sociale S.CO.S.S.E., audita dalla Commissione nella seduta del 2 dicembre 2020.

¹⁹ Così il professor Mauro Rusconi, esperto di formazione scolastica in materia di violenza di genere, audito dalla Commissione nella seduta del 12 novembre 2020.

²⁰ I rappresentanti dell'INDIRE sono stati auditi dalla Commissione nella seduta del 29 ottobre 2020.

Negli ultimi tre anni gli avvisi PON hanno riguardato prevalentemente il tema dell'inclusione sociale e si sono sostanziati nella realizzazione di laboratori specifici per gli studenti su varie tematiche, tra cui quella della violenza di genere, che hanno visto anche il coinvolgimento di centri antiviolenza presenti sui territori.

L'interesse di ricerca ha indotto l'Istituto ad approfondire il tema attraverso un'indagine, che ha visto il coinvolgimento di oltre 900 scuole, dal titolo "Educazione alla parità tra i sessi. Azioni di contrasto alla diffusione degli stereotipi e della violenza di genere". Dall'indagine è emerso come nell'oltre il 70 per cento delle scuole la tematica di genere sia stata inserita all'interno del Piano triennale dell'offerta formativa, sostanziandosi in attività di formazione rivolte alla intera comunità educante.

Con specifico riguardo, poi, al tema della segregazione formativa, l'Istituto sta portando avanti una specifica ricerca legata all'uso dell'*information and communications technology* (ICT) in relazione al superamento del divario di genere nelle discipline STEM, al fine di meglio comprendere in che termini e in che misura gli stereotipi siano in grado di condizionare le scelte formative degli studenti.

Sebbene infatti le donne siano la maggioranza degli studenti universitari e dei laureati in quasi tutti i Paesi, ancora oggi guadagnano meno e fanno meno carriera degli uomini. Inoltre le donne rimangono tuttora una minoranza in ambito matematico, scientifico e tecnologico. Questo fenomeno è conosciuto con il termine "segregazione formativa di genere", ovvero la rilevante concentrazione di donne o uomini nell'ambito ristretto di alcuni percorsi formativi o in alcuni livelli di studio. La segregazione formativa costituisce, quindi, una sorta di cartina tornasole delle disuguaglianze di genere ancora in parte presenti nel nostro sistema scolastico e accademico. Si tratta di una suddivisione sessista, che conduce gli alunni dei due sessi a convogliare gli uni verso indirizzi di studio tradizionalmente maschili (materie tecnico-scientifiche) e le altre verso indirizzi di studio tradizionalmente femminili (materie umanistiche). Si tratta di un fenomeno che emerge già a partire dalla scelta della scuola secondaria superiore, ma che diventa ancora più evidente nel passaggio all'università.

Particolare rilievo riveste, con riguardo allo specifico tema della violenza, il progetto "*Gender-school - affrontare la violenza di genere*" il quale, nato da una collaborazione tra l'Istituto e il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, aveva l'obiettivo di realizzare un programma di educazione alla parità e al rispetto delle differenze di genere allo scopo di superare gli stereotipi che riguardano il ruolo sociale, la rappresentazione e il significato dell'essere donne e uomini, ragazze e ragazzi, bambine e bambini, riconducendo «il tema della violenza di genere in un programma di tipo preventivo, contestualizzato all'ambito scolastico e finalizzato alla predisposizione di ambienti didattici innovativi»²¹.

Lo scopo del progetto era quello di educare gli studenti e le studentesse alla parità di genere ed al contrasto della violenza attraverso una combinazione articolata di azioni di comunicazione

²¹ Cfr. audizione dei rappresentanti di INDIRE, nota 19.

didattica, di educazione e formazione, di sensibilizzazione socio-culturale. Nello specifico, il progetto ha previsto la realizzazione di un piano nazionale di educazione e formazione sui temi che riguardano l'opposizione, insieme civile e pedagogica, alla violenza di genere, perseguendo tali finalità attraverso la formazione del personale della scuola e dei docenti e mediante l'inserimento di un approccio di genere nella pratica educativa e didattica a favore degli studenti di diversa età su tutto il territorio nazionale. Il progetto pertanto si è sviluppato attraverso l'erogazione di un piano educativo in grado di rappresentare il nucleo per la costruzione di relazioni non discriminatorie tra ragazzi e ragazze, uomini e donne, sulla base di percorsi e azioni formative e informative, sensibilizzando gli studenti in un'ottica di anticipazione e di prevenzione dei contrasti. L'azione è stata articolata in fasi e ha previsto non solo lo sviluppo di attività di analisi e di ricerca, ma anche la realizzazione di un piano di formazione e di un portale dedicato, all'interno del quale sono state raccolte le esperienze fatte dal mondo della scuola²².

2.5. L'ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA SULL'EDUCAZIONE AL RISPETTO

2.5.1. Il quadro nazionale degli interventi nella formazione scolastica attraverso l'interlocuzione con gli Uffici scolastici regionali

La Commissione, ad integrazione della attività conoscitiva svolta con l'audizione di dirigenti scolastici e professori, nel tentativo di delineare un quadro più completo delle iniziative sulle tematiche relative alla parità di genere e alla prevenzione delle violenze nel territorio nazionale, ha ritenuto di acquisire il contributo dei sovrintendenti regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano in merito alle iniziative di attuazione delle Linee guida nazionali sull'educazione al rispetto e ai progetti concretamente attuati dai rispettivi istituti scolastici su queste tematiche.

La documentazione pervenuta e acquisita agli atti della Commissione dimostra come vi sia una diffusa sensibilità del mondo della scuola alle tematiche della parità fra i sessi e della prevenzione della violenza. Sensibilità e attenzione al tema che però non si è in nessun caso sostanziata nella adozione di un vero e proprio piano regionale attuativo delle Linee guida.

Anche se formalmente non si è proceduto alla adozione di un piano di attuazione delle Linee guida in ciascuna Regione, non mancano le esperienze positive.

Ad esempio, nella Regione Veneto si riscontra una "diffusione reticolare" in tutte le province del territorio di progettualità attuate nelle scuole di ogni ordine e grado in relazione al Piano triennale dell'offerta formativa, le quali hanno trovato realizzazione nell'ambito

²² Tutti i progetti di INDIRE sono consultabili sul sito dell'Istituto all'indirizzo: <https://www.indire.it/category/scuola/>

dell'autonomia scolastica e in raccordo con gli enti locali e della sanità su alcuni nodi tematici, fra i quali la promozione delle pari opportunità e il contrasto alla violenza di genere.

In alcune Regioni, quali Umbria, Marche e Molise la promozione di iniziative specifiche su questi temi è stata demandata ai singoli istituti, nell'ambito della autonomia scolastica che la legislazione vigente riconosce loro. Anche nella Regione Sardegna e nella Provincia autonoma di Bolzano le istituzioni scolastiche, entro il perimetro dell'autonomia attribuita dalla normativa vigente, hanno recepito in concreto le Linee guida ministeriali, impegnandosi attivamente nello sviluppo di una progettazione adeguata, grazie anche all' incisivo ruolo di coordinamento e di supporto svolto rispettivamente dall'Ufficio scolastico regionale e dal Dipartimento istruzione e formazione.

È interessante rilevare come in altre Regioni, quali Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia il tema specifico della prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione sia stato ricondotto al più ampio alveo delle azioni previste per l'educazione civica dalla citata legge n. 92 del 2019. Proprio con riguardo all'insegnamento dell'educazione civica la Regione Valle d'Aosta ha ritenuto di diramare delle specifiche linee guida regionali.

In altri casi, l'attuazione delle Linee guida ministeriali si è sostanziata nella realizzazione di progetti e iniziative che hanno visto un ampio coinvolgimento, anche attraverso la sottoscrizione di apposite intese e protocolli attuativi, degli enti locali e di soggetti del terzo settore.

In particolare, nella Regione Toscana, proprio nell'ambito del "Piano nazionale per l'educazione al rispetto" l'Ufficio scolastico regionale ha inteso promuovere un insieme di azioni educative e formative rivolte al personale delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado per assicurare e implementare l'acquisizione e lo sviluppo di competenze trasversali, sociali e civiche. Il percorso di sensibilizzazione e di formazione avviato ha visto un'ampia partecipazione delle associazioni, degli enti locali e delle realtà operanti sul territorio. Attraverso la sottoscrizione di intese e protocolli attuativi con gli enti locali ed istituzionali è stato possibile realizzare una serie di iniziative di sensibilizzazione e di formazione rivolte al personale docente per diffondere la consapevolezza del ruolo ancora forte che gli stereotipi di genere hanno all'interno della società civile e della scuola.

Anche nella Regione Lazio si segnalano numerosi progetti, realizzati nell'ambito della più ampia attuazione delle Linee guida, svolti in collaborazione con enti formatori specializzati, la Polizia di Stato, la Polizia postale, le Università e altri enti accreditati, quali Telefono azzurro, Moige e *Save the children*, nonché iniziative che hanno visto il coinvolgimento di associazioni, centri anti violenza e reti di *partner* territoriali.

Con riguardo alla Regione Piemonte si segnala, da un lato, la sottoscrizione da parte dell'Ufficio scolastico regionale di un Protocollo d'intesa - "Per la diffusione della cultura dell'eguaglianza, contrasto ad ogni forma di discriminazione e per la promozione delle pari opportunità" - con il comune di Torino e, dall'altro, l'adozione di una serie di interventi di sensibilizzazione e informazione a livello scolastico sul tema della violenza di genere, realizzati anche grazie all'apporto dei centri anti violenza territoriali.

L'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia dando seguito alle Linee guida sull'educazione al rispetto, ha avviato percorsi a supporto delle scuole e del personale docente, mettendo in atto attività formative funzionali allo sviluppo dell'educazione, della valorizzazione della differenza di genere e della prevenzione della violenza contro le donne. La concreta realizzazione dei progetti ha visto l'ampio e diffuso coinvolgimento degli istituti scolastici di primo e secondo grado presenti nel territorio insulare. Proprio nell'ottica della Prevenzione di tutte le forme di discriminazione l'Ufficio scolastico ha poi collaborato alla realizzazione del piano triennale di interventi per la prevenzione ed il contrasto della violenza di genere - dal 2014 al 2016 - con l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro.

Numerose sono le azioni avviate nelle scuole dell'Emilia Romagna per la prevenzione della violenza di genere in riferimento a percorsi formativi rivolti sia a studentesse e studenti sia a docenti. A ben vedere, ancora prima della adozione delle Linee guida ministeriali, la Regione in questione con la legge regionale n. 6 del 2014 si era dotata di una normativa quadro in materia di parità e di contrasto alle discriminazioni basate sul genere. Nell'ambito di tale normativa è stato costituito un Osservatorio regionale sulla violenza di genere, con il compito di rilevare dati utili alla prevenzione e al confronto sul fenomeno della violenza e di elaborare azioni sul territorio. Con successive deliberazioni della Giunta regionale sono stati, poi, finanziati specifici progetti regionali per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere con l'ampio coinvolgimento del mondo della scuola.

Analoga sensibilità al tema delle pari opportunità si riscontra anche nelle iniziative e nelle attività che il mondo della scuola nella Regione Campania ha portato avanti negli ultimi anni, pure prima dell'adozione delle Linee guida ministeriali.

Grande attenzione alle Linee guida è stata riservata infine dall'Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo. Le Linee guida, infatti, oltre ad essere state diffuse nelle scuole di ogni ordine e grado, sono state richiamate in molti eventi regionali, quali ad esempio l'apertura dell'anno scolastico regionale, la festa della Polizia di Stato, la giornata della legalità in onore dei giudici Falcone e Borsellino svolta presso l'Università di Teramo.

2.5.2 Le iniziative delle scuole

La Commissione ha ritenuto di ascoltare i rappresentanti - docenti e presidi - di alcuni istituti scolastici che si sono contraddistinti per l'impegno e per i progetti realizzati sui temi della parità di genere, di superamento degli stereotipi e del contrasto-prevenzione della violenza contro le donne²³.

²³ Si vedano le sedute del 29 ottobre 2020, 5 novembre 2020, 12 novembre 2020 e 10 dicembre 2020.

In particolare sono stati ascoltati alcuni docenti dell'Istituto di istruzione superiore Niccolò Machiavelli e del Polo Fermi- Giorgi di Lucca, in relazione al progetto denominato "È finito il tempo di violare". Il progetto, nato sulla forte spinta emotiva conseguente ai femminicidi di alcune alunne, è volto a sensibilizzare sulla tematica della violenza di genere, con iniziative che vedono il coinvolgimento delle forze dell'ordine e di altre realtà territoriali.

La Commissione ha poi audito i dirigenti scolastici dell'istituto tecnico professionale Copernico-Carpeggiani di Ferrara, dell'istituto comprensivo statale Margherita Hack di Roma, dell'educando statale Maria Adelaide di Palermo, nonché una docente dell'istituto comprensivo statale Silvio Boccone di Palermo. In particolare, con riguardo all'educando statale siciliano tra i percorsi più rappresentativi sono stati ricordati, fra gli altri, il *Safer Systematic approaches for equality of gender* e il *Convey*, realizzati in collaborazione con il Centro studi e iniziative europeo (Cesie) volti, rispettivamente, a promuovere approcci sistematici per l'uguaglianza di genere e a contrastare la violenza e le molestie sessuali attraverso il coinvolgimento delle scuole nell'educazione digitale sugli stereotipi di genere.

Un taglio europeo presenta anche il progetto PBS - *Positive behaviour support*, portato avanti dall'istituto palermitano Silvio Boccone nell'ambito di un più ampio programma Erasmus che vede il coinvolgimento del Consiglio nazionale delle ricerche di Palermo e tredici Paesi europei e finalizzato alla promozione di un approccio positivo alla didattica con una particolare attenzione al linguaggio.

Specificatamente focalizzato sul tema della alfabetizzazione socio-emotiva è, poi, il progetto laboratoriale avviato dall'istituto comprensivo Margherita Hack che, attraverso un approccio ludico basato su racconti, fiabe e giochi, consente agli alunni di "esorcizzare tristezze e paure".

Di carattere strutturale è stata, invece, la scelta dell'istituto tecnico-professionale Copernico-Carpeggiani di Ferrara, presso il quale si è proceduto alla introduzione di una materia curriculare specifica sul tema del contrasto e della prevenzione della violenza di genere, attraverso un approccio interdisciplinare (giuridico, psicologico, scientifico, sociale e culturale).

Il metodo del coinvolgimento degli enti territoriali - e quindi la creazione di una *partnership* triangolare tra scuole, enti locali e associazionismo - per l'avvio, nelle scuole superiori e negli istituti comprensivi, di progetti specifici sui temi della prevenzione della violenza e del contrasto agli stereotipi si è rivelato particolarmente efficace nell'esperienza della Associazione di promozione sociale S.CO.S.S.E., consentendo di realizzare attività rivolte non solo alla scuola in senso stretto, ma anche ai genitori.

Anche nella Regione Lombardia, il progetto "A scuola contro la violenza sulle donne" è portato avanti da una ampia rete regionale e provinciale, la quale, nata sulla base di una convenzione tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale e, successivamente, estesa a dodici province, vede il coinvolgimento di quasi duecento scuole, associazioni e istituzioni non scolastiche territoriali, consiglieri di parità, centri antiviolenza, associazioni di volontariato, nonché tutto il mondo del terzo settore. In particolare il progetto persegue tre macro-obiettivi:

la realizzazione di iniziative di formazione rivolte a tutto il personale scolastico; la sensibilizzazione e l'informazione degli studenti e delle loro famiglie e infine il coinvolgimento delle associazioni e delle istituzioni attive sul territorio.

Nella Regione Umbria, il Distretto 209 Italia dell'*International Inner Wheel* si è fatto promotore, attraverso il Comitato contro la violenza "UniAMoci", di uno specifico progetto "Perché essere gentili?" rivolto a bambini di età tra i 6 e i 10 anni, che si sostanzia in attività didattiche e pedagogiche finalizzate ad avviare dei processi di sensibilizzazione, formazione, stimolo e creatività per la promozione di una cultura della "gentilezza".

Dall'attività conoscitiva svolta è emersa, nell'attuale sistema scolastico, una sostanziale disorganicità negli interventi sviluppati e nei progetti realizzati nelle scuole, alla quale si accompagna - come spesso rilevato dagli stessi istituti scolastici - una scarsità delle risorse finanziarie a tal fine stanziata. Non sono poche le scuole di ogni ordine e grado che, nell'ambito della propria autonomia didattica e organizzativa, effettuano approfondimenti sui temi della violenza contro le donne al fine di sensibilizzare, prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione, compresa quella fondata su stereotipi di genere. Tali progetti non sempre riescono a vedere il coinvolgimento delle altre istituzioni, in particolare di quelle territoriali.

Al fine di ovviare a tali criticità sarebbe auspicabile - secondo le associazioni rappresentative del mondo della dirigenza scolastica - integrare l'educazione al rispetto nell'insegnamento dell'educazione civile, reintrodotta dalla già ricordata legge n. 92 del 2019, anche sulla base delle positive esperienze già poste in essere in alcune realtà regionali. Peraltro, occorre rilevare come lo stesso articolo 8 della legge n. 92 preveda che l'insegnamento dell'educazione civica sia integrato con attività extracurricolari da realizzarsi anche in raccordo con il mondo dell'associazionismo. Da questo punto di vista, quindi, legare l'educazione al rispetto con l'educazione civica consentirebbe non solo di assicurare a tale insegnamento un approccio trasversale, ma anche di implementare la progettualità sul territorio e con gli enti di riferimento.

Come ha evidenziato vice presidente dell'Associazione nazionale dirigenti scolastici (Andis)²⁴ il successo delle iniziative adottate in attuazione del Piano nazionale per l'educazione al rispetto, è strettamente legato alla capacità del sistema di inserire e favorire lo sviluppo di questi interventi in un contesto di continuità educativa «ad esempio nelle scuole del primo ciclo, all'interno della verticalizzazione del curriculum e, per tutte le scuole, in un'ottica interdisciplinare, partendo da un piano di formazione per i docenti».

²⁴ Si veda l'audizione della Professoressa Paola Bortoletto, Vice Presidente dell'Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici (ANDIS), seduta del 22 ottobre 2020.

2.6 IL RUOLO DELL'EDUCAZIONE EMOZIONALE NELLA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE

Indubbia importanza riveste, nella prevenzione della violenza, una corretta educazione alla creazione di relazioni positive e paritarie e alla implementazione dell'empatia fin dai primi anni dell'infanzia. Appare, quindi, quanto mai rilevante valutare l'inserimento a livello scolastico dell'insegnamento dell'educazione emozionale²⁵.

Proprio sulla base di tale assunto la Commissione ha ritenuto di ascoltare alcuni esperti su questo specifico tema. L'intelligenza emotiva è una risorsa a livello individuale, familiare, comunitario e sociale. Studi scientifici dimostrano che *deficit* di questo tipo di intelligenza sono correlati all'aggressività. L'alfabetizzazione emotiva è, dunque, un'opportunità per prevenire il disagio: una corretta educazione alle emozioni e ai sentimenti può costituire un fattore protettivo dalla violenza nelle relazioni. Saper denominare e comunicare sensazioni, stati affettivi e sentimenti è una competenza fondamentale: significa stabilire un ponte di apertura verso gli altri²⁶.

Una adeguata educazione emozionale, inoltre, è in grado di fornire anche agli insegnanti elementi utili per la gestione degli alunni e del "gruppo classe", soprattutto a fronte di situazioni connotate da comportamenti aggressivi, demotivazione allo studio, abbandono scolastico o dipendenze patologiche. Alcuni studi mostrano che, applicando il metodo della didattica delle emozioni - un metodo che coniuga la neurobiologia e l'educazione - fin dalla scuola dell'infanzia, si rileva una significativa riduzione non solo del rischio di esposizione a forme di dipendenza patologica, in particolare da sostanze, ma anche della emersione di condotte aggressive.

Esiste una stretta connessione fra l'incapacità di gestire le emozioni e di affrontare le frustrazioni e l'emersione di fenomeni di violenza di genere, anche gravi, quali il femminicidio. Come è stato rilevato nelle audizioni effettuate dalla Commissione ²⁷: «Sono tanti i fattori che determinano un femminicidio, ma incide anche il fatto che ad un ragazzo non è stato insegnato a sostenere la frustrazione. La capacità di tollerare la frustrazione si può insegnare[...]Se tutto questo non è avvenuto in modo adeguato nella crescita di un bambino, può succedere che una volta diventato adulto, nel momento in cui si lega in modo particolarmente morboso a una donna, non riesca a sostenere la variazione di quel legame e l'eventuale abbandono. Questa frustrazione, sicuramente[...]in aggiunta ad altri fattori[...]può portare anche all'eliminazione dell'altro».

²⁵ Secondo Daniel Goleman, noto psicologo statunitense, esperto di scienze comportamentali «Gran parte delle violenze che gli esseri umani esprimono nel corso della loro esistenza (è) dovuta alla difficoltà della gestione delle emozioni e di conseguenza a relazionarsi con gli altri. Emozioni che si imparano a gestire da bambini e da adolescenti».

²⁶ Come ha sottolineato la psicologa danese Jessica Joelle Alexander, celebre autrice del saggio "Il metodo danese per crescere bambini felici ed essere genitori sereni", in Danimarca «il sistema educativo, sia a casa che a scuola, è votato alla formazione del bambino in ogni suo aspetto. Il che significa competenze sociali ed emozionali, capacità di collaborare, risultati scolastici, benessere. L'obiettivo è imparare a lavorare insieme sul "noi" e non sull'"io". A scuola viene loro insegnata l'empatia. I bimbi imparano a decifrare emozioni e sentimenti propri e altrui già da molto piccoli. Perché imparare a leggere gli altri è altrettanto importante che imparare a leggere i libri».

²⁷ Audizione della dottoressa Schiralli Rosanna, psicologa esperta in educazione emotiva, seduta del 18 novembre 2020.

Ulteriori studi scientifici rivelano come lo sviluppo cognitivo dei bambini contribuisca a prevenire la violenza attraverso il miglioramento della capacità di giudizio.

In questo contesto si inserisce la *Philosophy for children* (P4C), programma di educazione al pensiero di matrice anglosassone, il cui obiettivo primario, con bambini in età prescolare, è quello di trasformare un gruppo in una “comunità di ricerca” mediante l’interiorizzazione della logica e dell’etica del dialogo²⁸. In altre parole, la filosofia può essere un’alleata preziosa per sostenere e favorire la progressiva conoscenza di sé e dell’altro. Sono la socialità e il linguaggio che, infatti, fin dalla scuola dell’infanzia, anche attraverso il gioco, penetrano nel dato biologico modellando il bambino in infinite forme e aprendolo a impensabili prospettive di continuo cambiamento. Positivi sono i risultati di questi programmi proprio con riguardo alla violenza: i bambini che hanno sperimentato la *Philosophy for children* hanno una chiara rappresentazione della violenza e una consapevolezza delle sue conseguenze, nonché una migliore gestione della stessa. Per esempio, sono diventati maggiormente consapevoli delle conseguenze della violenza nelle relazioni interpersonali e individuano i modi per risolvere un conflitto in uno scambio reciproco. In altre parole, la filosofia incrementa positivamente le competenze sociali dei bambini.

²⁸ Cfr. audizione del dottor Cosentino Antonio, esperto di educazione al pensiero complesso, seduta del 18 novembre 2020.

III. LA CENTRALITA' DEL SISTEMA UNIVERSITARIO NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE

3.1. L'UNIVERSITÀ E LA RECENTE “CONOSCENZA” DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE

La conoscenza del dramma della violenza di genere, sessuale e domestica, fino a qualche decennio fa, rappresentava una questione pressoché “sconosciuta” nelle università.

Non era scientificamente espressa in corsi e ricerche, se non in settori alquanto limitati e a parte qualche eccezione. Era relegata come un che di “esterno”, di cui si occupavano perlopiù associazioni di donne, servizi dedicati, istituzioni giudiziarie. Le/gli “esperte/i” non erano certamente docenti universitari/ie. Il mancato riconoscimento pubblico implicava così una conseguente marginalità accademica e scientifica.

L'UNESCO, nel 2005, con il documento “Verso una società della conoscenza” individuava l'educazione, la ricerca e l'innovazione come elementi fondamentali per affrontare le sfide di un mondo in forte trasformazione e decisamente a rischio. Lo sviluppo umano e la sostenibilità ambientale (come indicato anche dall'Agenda ONU 2030) non possono essere pertanto disgiunti dal riconoscimento del ruolo centrale che la conoscenza e la qualità dell'educazione rivestono per il miglioramento dei processi di vita, individuali e collettivi. L'istruzione diventa il principale vettore per favorire l'emergere di società della conoscenza, accrescere la qualità della vita, rendere il pianeta sostenibile.

Cosa può allora significare il contrasto della violenza di genere, sessuale e domestica, in società della conoscenza, fra loro sempre più interconnesse e interessate a combattere un fenomeno comune, in quanto trans-culturale? E al riguardo, quale tipo di sapere è necessario per poter acquisire una migliore conoscenza del fenomeno, condividendo pratiche comuni per contrastarlo?

In tale contesto globale e insieme locale, il sistema universitario è chiamato a giocare un ruolo fondamentale in generale per il conseguimento e lo sviluppo della conoscenza, ma anche nello specifico per pianificare interventi per la prevenzione della violenza di genere, nel momento in cui esso stesso sta subendo radicali cambiamenti rispetto al passato.

Molte sono le nuove sfide sociali, economiche, culturali e ambientali che l'Università si trova a dover affrontare, da cui conseguono maggiori responsabilità istituzionali. Se in passato l'Università era perlopiù legata alla riproduzione di un sapere consolidato, riprodotto entro ristrette cerchie scientifiche e con un limitato accesso degli studenti, attualmente essa non può che fare i conti con i propri cambiamenti indotti da società vorticosamente in cambiamento, che richiedono nuove conoscenze e competenze, ma soprattutto la costante abilità di apprendere e imparare - non solo in senso tecnologico - da parte tanto di docenti, quanto di tecnici e discenti.

Politiche di contrasto e per la prevenzione della violenza di genere - così come di ogni tipo di abuso, molestia e discriminazione - diventano un importante banco di prova per misurare la capacità stessa del sistema universitario di evolversi, non soltanto attraverso processi interni di

innovazione, bensì soprattutto grazie alla comprensione di questioni di rilevanza pubblica provenienti dalla società civile che richiedono necessari interventi.

I compiti che l'Università si trova oggi a dover affrontare non riguardano infatti più solo processi di riorganizzazione interna, riferentesi soprattutto alla didattica, alla ricerca e all'amministrazione. Concernono altresì lo sguardo e l'interesse che deve rivolgere verso l'esterno: da una parte in forma di terza missione, che significa rapporto col territorio e le diverse comunità che lo abitano, dall'altra parte, come attenzione verso problematiche globali emergenti e politiche indicate a livello internazionale ed europeo. Queste nuove responsabilità rendono necessarie un rinnovato approccio alla stessa formazione universitaria e all'aggiornamento professionale continuo. Significa altresì "scoprire" nuovi casi di interesse scientifico e sociale.

La consapevolezza pubblica del fenomeno è comunque recente, quando è diventata palese la sua gravità in termini di mortalità, morbilità e conseguenze intergenerazionali, grazie alle istanze sollevate da movimenti trans-culturali di donne in sedi internazionali. Ed è così che le Nazioni Unite riconobbero nel 1993 la violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani e come un fenomeno pandemico, in quanto presente in tutte le società mondiali. Sono conseguite prese di posizione internazionali e piattaforme per l'azione (a partire dal 1995), che nel corso degli anni hanno indotto la promozione di legislazioni e politiche a livello nazionale, nella convinzione che il contrasto al fenomeno della violenza di genere debba essere fondato su un sapere comune e su conoscenze condivise. La scienza e una rinnovata formazione accademica acquistano così un fondamentale valore conoscitivo, preventivo e trasformativo dal forte impatto umano, sociale, politico, economico e culturale, nonostante si registrino ancor oggi resistenze in ambito universitario nell'accogliere come "scientificamente e positivamente valutabili" studi di genere.

L'articolo 15 della Convenzione di Istanbul è espressamente dedicato alla "Formazione delle figure professionali", stabilendo che «Le Parti forniscono o rafforzano un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano delle vittime o degli autori di tutti gli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione in materia di prevenzione e individuazione di tale violenza, uguaglianza tra le donne e gli uomini, bisogni e diritti delle vittime, e su come prevenire la vittimizzazione secondaria». La formazione diventa pertanto una misura fondamentale per sviluppare una cooperazione coordinata inter-istituzionale, al fine di consentire una gestione globale e adeguata degli orientamenti da seguire nei casi di violenza.

Sulla base dei principi del rispetto intersoggettivo e della parità fra uomini e donne e grazie a programmi dedicati, volti sia alla formazione specialistica che all'apprendimento continuo, l'educazione diventa il principale grimaldello capace di svellere situazioni inique. Per questo diventano necessari la progettazione e l'attuazione di politiche di prevenzione in particolare in ambito universitario, in grado di valutare i rischi che si corrono per mancata conoscenza, sottovalutazione del fenomeno o impreparazione degli addetti.

Nell'ottica di una formazione complessa - specialistica, interdisciplinare, integrata, continua e interattiva fra i vari soggetti, agenzie ed enti interessati - la Convenzione di Istanbul ha avuto il merito di creare le basi sia per il riconoscimento di competenze professionali individuali, sia per la formazione di gruppi di lavoro cooperativi, uniti in rete, sia per

l'istituzionalizzazione di centri d'intervento specializzati. Tale trasformazione ha un'indubbia incidenza sulla programmazione generale, sulle proposte formative e sugli indirizzi scientifici nelle università.

Tradotto nell'ambito accademico, significa che per prevenire la violenza di genere, sessuale e domestica, l'Università deve affrontare cambiamenti: di tipo strutturale, potenziando i propri programmi didattici e scientifici; di tipo culturale, contribuendo a cambiare mentalità discriminatorie e violente; di tipo socio-economico, inaugurando politiche inclusive a livello organizzativo e socio-culturali, sviluppando un continuo dialogo con i diversificati attori sociali ed enti presenti sul territorio.

Tale processo trasformativo non può che avvenire se non in un'ottica olistica e integrata, capace di far interagire l'Università con esperti professionisti/e, associazioni della società civile e istituzioni, al fine di rafforzare la legittimità di processi e di organismi democratici. Il riconoscimento della violenza di genere rappresenta dunque non solo un banco di prova, bensì una nuova opportunità per l'Università di riflettere sulla necessità di una conoscenza rinnovata e sul significato di forme di apprendimento in continua evoluzione, intese in senso tanto multisettoriale e multidisciplinare, quanto specialistico e perfezionato.

3. 2. LO STATO DELLA RICERCA E DELLA FORMAZIONE IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE NELLE UNIVERSITÀ ITALIANE

Il mondo universitario è un sistema complesso che richiede approcci tanto differenziati, quanto integrati. È infatti composto da tre principali soggetti, distinti per ruoli e funzioni: docenti e ricercatori, studenti, personale tecnico-amministrativo.

Tale molteplicità di figure, soprattutto per politiche volte al contrasto di ogni forma di violenza di genere, molestia e discriminazione, necessita di azioni distinte a seconda dei destinatari, ma anche strettamente interrelate. Un approccio integrato in relazione alla prevenzione, alla rilevazione e al monitoraggio di specifiche problematiche concernenti il rispetto della dignità umana, infatti, permette una maggiore qualità degli interventi, volti a migliorare situazioni.

Costituiscono esempio di azioni sinergiche di contrasto al fenomeno organismi e figure dedicate come i Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità (CUG) e la Consigliera di fiducia²⁹.

Nonostante negli ultimi anni ci siano stati numerosi cambiamenti in seno alle università in termini culturali, organizzativi e legislativi, persistono ancora criticità in merito ad azioni per il contrasto della violenza di genere, che andrebbero affrontate, da una parte attraverso una

²⁹ Per l'istituzione dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) si veda l'articolo 21 della Legge 4 novembre 2010 n. 183; per le funzioni della Consigliera di fiducia si veda la risoluzione del Parlamento europeo A3- 0043/94.

stabilizzazione di attività già in essere, dall'altra attraverso la promozione di nuove azioni, secondo un piano generale rivolto a tutti gli atenei italiani.

3.2.1 Le rilevazioni della Rete UN.I.RE.

Uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo di politiche adeguate nelle università è consistito nella scarsa conoscenza e nel mancato monitoraggio delle attività svolte nei diversi atenei sui temi della prevenzione della violenza di genere. Sono inoltre assenti adeguate iniziative da parte di alcune università.

Tale lacuna è stata parzialmente rilevata da una ricerca svolta nel 2020 dalla rete accademica UN.I.RE. (UNiversità In REte contro la violenza di genere, per l'applicazione della Convenzione di Istanbul nelle università)³⁰, che era stata inizialmente resa possibile grazie a un finanziamento del Dipartimento per le pari opportunità.

La rilevazione relativa alle attività di contrasto alla violenza di genere era stata rivolta a tutti gli atenei italiani grazie alla collaborazione con la Fondazione della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI). Tramite la compilazione di una scheda, la ricerca intendeva raccogliere per ogni università informazioni di tipo istituzionale, didattico, scientifico e sociale circa le attività svolte. Una prima parte riguardava informazioni circa il ruolo svolto dai CUG locali, la presenza o meno di delegati rettorali sulle questioni di genere e l'esistenza di centri di ricerca dedicati. Una seconda parte concerneva informazioni su quale fossero l'offerta didattica curricolare, i progetti di formazione post-laurea ed eventuali proposte di aggiornamento professionale. Una terza parte era interessata a comprendere quale fosse lo stato della ricerca sul tema, grazie a tesi di studenti, a pubblicazioni di docenti o ricercatori e a progetti nazionali, europei e internazionali. Una quarta parte raccoglieva informazioni su quali fossero le attività di sensibilizzazione e di campagne rivolte alla cittadinanza, anche in collaborazione con enti territoriali, associazioni della società civile e centri antiviolenza, al fine di sviluppare una sempre maggiore cultura del rispetto. Infine, venivano raccolte informazioni su buone pratiche comprovate e su possibili progetti consociati, nell'ottica della costituzione sinergica di una rete accademica.

Ben sessantuno università avevano preso parte all'indagine e offerto informazioni, rispetto ai sessantasei atenei che erano stati invitati a prendere parte alla rilevazione. Ad eccezione di una sola università (che non presentava alcuna attività, ma che era interessata a colmare la lacuna), tutte le altre sessanta università avevano mostrato ricchezza di iniziative didattiche e scientifiche, a dimostrazione di un generalizzato interesse e competenza dell'accademia per il contrasto della

³⁰ www.unire.unimib.it. Sull'attività di UN.I.RE e sul ruolo che l'Università può svolgere nel prevenire attraverso la formazione e la conoscenza la violenza di genere, si vedano gli atti del Convegno della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, in corso di pubblicazione, nonché le audizioni dei Professori Michele Nicoletti e Marina Calloni, rappresentanti di UN.I.RE, nella seduta del 23 luglio 2019.

violenza di genere, soprattutto nella formazione di quegli studenti che sarebbero diventati professionisti consapevoli e preparati nella conoscenza e gestione del fenomeno.

Accanto alla ricchezza di proposte, non poche sono tuttavia state le criticità emerse nella ricerca di UN.I.RE. In particolare, è stato rilevato non solo che vi è ricchezza di iniziative, seppur caratterizzate da sporadicità e discontinue nel tempo, soprattutto per mancanza di fondi e di politiche ben definite, ma anche che vi è una evidente differenziazione fra le diverse università in relazione all'impegno, alle competenze, alla posizione accademica delle singole docenti, alla presenza o meno di centri dedicati, all'interesse della *governance* accademica. Sono emerse quindi carenze di tipo strutturale, scarsa organizzazione fra le diverse iniziative secondo piani definiti, mancato coordinamento tra le diverse università.

Grazie alle attività svolte e alla menzione fatta dal GREVIO nel *Report* sull'Italia quale "buona pratica" alla quale altri Paesi potrebbero ispirarsi, il 10 maggio 2022 UN.I.RE. è stato invitato dal *Committee on Culture, Science, Education* del Consiglio d'Europa (durante il semestre della Presidenza italiana) per un'audizione presso la Camera dei Deputati, allo scopo di elucidare la replicabilità della rete universitaria anche in altre realtà nazionali. A seguito di tale incontro, UN.I.RE. è stato riconosciuto dal Consiglio d'Europa come il primo *academic network* afferente al progetto OCEAN - *Open Council of Europe Academic Networks* e interessato all'attuazione della Convenzione di Istanbul nelle università.

È comunque da rilevare che, anche al di fuori della Rete UN.I.RE., si sono sviluppate - e continuano a crescere - anche esperienze e attività di ricerca nella specifica materia del contrasto della violenza di genere d'iniziativa di singoli Atenei, a segnalare una costante e crescente attenzione su questo tema da parte della realtà accademica nel suo complesso.

3.2.2. Le osservazioni del GREVIO

I problemi rilevati nell'indagine di UN.I.RE. sono confermati nel documento *Baseline Evaluation Report Italy* (pubblicato nel gennaio 2020)³¹, redatto dal gruppo di esperte indipendenti del Consiglio d'Europa, il GREVIO, al termine della visita in Italia per il monitoraggio dell'applicazione della Convenzione di Istanbul nel nostro Paese. Il documento indica evidenti progressi rispetto al passato, grazie allo sviluppo di nuove iniziative di contrasto e di prevenzione, ma anche persistenti criticità di tipo strutturale e culturale.

Il documento del GREVIO segnala innanzitutto con preoccupazione la persistenza di resistenze culturali, sociali e istituzionali nei confronti dell'uguaglianza di genere. Viene dunque sottolineata la necessità di riforme culturali, strutturali e organizzative, mediante il rafforzamento di azioni preventive a tutti i livelli, che riguardano in particolar modo il sistema accademico.

In particolare viene segnalata la necessità di migliorare la raccolta di dati sul fenomeno della violenza di genere con scadenze regolari; di prevedere figure professionali con adeguata formazione; di sostenere azioni mirate per la sensibilizzazione pubblica; di aumentare i finanziamenti per progetti di ricerca di tipo sia quantitativo che qualitativo, con particolare

³¹ <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724c>.

attenzione nei confronti di donne vittime di violenza intersezionale; e, da ultimo, di rafforzare legami inter-istituzionali, dove - grazie al contributo del mondo universitario - si possono migliorare le modalità di raccolta, l'elaborazione e la valutazione delle politiche pubbliche secondo metodi scientificamente validati.

Tali prospettive permetterebbero altresì di valorizzare le specifiche competenze esistenti nel mondo accademico in termini di progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di prevenzione e di lotta alla violenza contro le donne.

La scelta di misure preventive dovrebbe quindi riguardare azioni e politiche che durino nel tempo e che mirino ad un cambiamento culturale, a partire dal contrasto a linguaggi sessisti, stereotipati e d'odio.

Il documento del GREVIO rileva in particolare criticità in merito alle modalità con cui viene attuata la formazione professionale, questione che concerne in primo luogo il mondo accademico.

Il GREVIO sottolinea pertanto la necessità di: una formazione iniziale obbligatoria per tutti i percorsi universitari previsti per il personale sanitario e che interessano dunque laureandi; di un rafforzamento e obbligatorietà della formazione continua per gli operatori sanitari e il personale socio-sanitario in orario di servizio; di una formazione obbligatoria anche per gli insegnanti; di una formazione specifica e continua per il personale delle forze dell'ordine e per altre figure professionali coinvolte nel contrasto alla violenza, come psicologi, assistenti sociali, per impiegati che operano nel campo dell'immigrazione, nei centri antiviolenza e nelle case rifugio per la prima e seconda accoglienza e negli *hot-spot*.

Tuttavia, al di là di indicazioni per la formazione obbligatoria, *in itinere* e continua, per figure dedicate, il GREVIO ritiene fondamentale l'elaborazione e l'attuazione di linee guida nazionali, in grado di armonizzare e sistematizzare i diversi processi di formazione su tutto il territorio nazionale, secondo le specificità e funzioni del caso.

A seguito delle risposte fornite dal Governo italiano al *Report* iniziale, in "*Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Italy*" (2020)³², il GREVIO sottolinea nuovamente l'urgenza di riforme strutturali e la necessaria formazione di figure specializzate a più livelli tali da essere in grado di interagire e cooperare nei diversi settori di intervento, che vanno dalla presa in carico di donne e minori vittime di violenza, al trattamento degli abusanti, fino ai servizi socio-sanitari e agli uffici giudiziari.

³² <https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations-on-italy/pdfa/16809a46bd>.

3.3. LE AZIONI POLITICHE

Viene dunque riconfermato il ruolo fondamentale dell'Università in ambito preventivo, formativo e scientifico.

L'Università si trova dunque di fronte a obblighi dettati da Convenzioni europee e internazionali che, da una parte, riguardano la costituzione di nuove professionalità in senso specialistico e inter-disciplinare (con corsi *in itinere* e post-laurea), e, dall'altra, richiedono il rafforzamento di progetti di ricerca che mirino ad una migliore comprensione del problema e che contribuiscano alla progettazione di adeguate politiche pubbliche.

Senza dubbio negli anni passati alcuni documenti ministeriali e interventi di indirizzo - come ad esempio il documento del MIUR su "Indicazioni per azioni positive del MIUR sui temi di genere nell'Università e nella Ricerca" (2018) - avevano indicato la necessità di introdurre riforme sistematiche in ambito accademico, come del resto previsto dal Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2017-2020). Tuttavia, non era stato dato un reale seguito alle riforme indicate, anche per via dei sopraggiunti cambi ministeriali e governativi

Come è stato sottolineato nel corso delle audizioni svolte in Commissione dal Ministro dell'Università e della Ricerca Cristina Messa³³ e dal professor Manfredi, allora Presidente della CRUI³⁴, un più preciso impegno per il contrasto alla violenza di genere sembra essere stato attualmente assunto dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) e dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

Un nuovo impegno istituzionale da parte del sistema universitario è altresì indicato nel nuovo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, in accordo con le linee di indirizzo tracciate dalla Commissione Europea nel documento su "Un' Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025"³⁵.

In tale documento europeo l'eliminazione della violenza di genere viene indicata come uno dei principali obiettivi politici e azione chiave, poiché lo scopo è «costruire un'Europa garante della parità di genere, in cui la violenza di genere, la discriminazione sessuale e la disuguaglianza strutturale tra donne e uomini appartengano al passato; un'Europa in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali e liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzazione personale e le stesse possibilità di partecipare alla nostra società europea e svolgervi un ruolo guida».

Il documento continua, poi, confermando la centralità del sistema universitario: «Prevenire efficacemente la violenza è fondamentale. Implica educare ragazzi e ragazze alla parità di genere sin dall'infanzia e sostenere lo sviluppo di relazioni non violente. Richiede inoltre l'adozione di un approccio multidisciplinare da parte dei professionisti e dei servizi preposti, che coinvolga anche il sistema della giustizia penale ed includa il supporto alle vittime, programmi

³³ Seduta del 27 aprile 2021.

³⁴ Seduta del 19 dicembre 2019.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>.

rivolti ai responsabili degli atti di violenza e servizi socio-sanitari. Affrontare l'aspetto della violenza sulle donne e delle ideologie che minano i loro diritti potrebbe anche contribuire a prevenire la radicalizzazione che porta all'estremismo violento e al terrorismo. La Commissione avvierà una rete dell'UE per la prevenzione della violenza di genere e della violenza domestica che riunirà gli Stati membri e le parti interessate per lo scambio di buone pratiche e finanzia la formazione, il rafforzamento delle capacità e i servizi di supporto. Prevenire la violenza incentrandosi in particolare sugli uomini, sui ragazzi e sulle "mascolinità" avrà un'importanza fondamentale».

Rilevante è stato anche il ruolo svolto di recente dal Parlamento europeo, grazie all'approvazione di importanti risoluzioni per la lotta contro la violenza sulle donne, volte a conferire un mandato stringente alla Commissione per la ratifica della Convenzione di Istanbul, a sollecitare l'inserimento del reato di violenza di genere tra i crimini dell'Unione Europea, a promuovere la tutela delle donne vittime di violenza nei casi di affidamento dei figli, con la messa al bando della teoria della Sindrome di Alienazione Parentale (PAS)³⁶.

Sullo sfondo di tali indicazioni, nel recente Piano nazionale antiviolenza sono individuati specifici interventi riguardanti l'Università.

Con riferimento alla didattica e alla formazione è prevista la promozione di azioni formative differenziate, con attività d'insegnamento multidisciplinari e trasversali e con interventi sinergici con «ordini professionali, rappresentanti nazionali degli organismi formativi post laurea per la formazione e specializzazione di figure professionali coinvolte nel percorso di individuazione ed uscita dalla violenza, finalizzati alla definizione di linee guida che consentano lo sviluppo di contenuti didattici che prevenano le forme di vittimizzazione secondaria delle donne e dei minori coinvolti come vittime di violenza assistita in situazioni di violenza». Relativamente all'attività di ricerca è previsto il finanziamento di progetti specifici. Infine sul piano interistituzionale è prevista l'adozione di un Protocollo di intesa con il Consiglio Universitario Nazionale (CUN), l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) e Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) anche in relazione ai criteri per il riconoscimento di specifiche competenze di genere nelle declaratorie e nella valutazione delle competenze didattiche trasversali e scientifiche.

Se messi all'opera - come dovrebbe essere indicato da protocolli attuativi del Piano nazionale e da proposte per azioni specifiche - le indicazioni di indirizzo sopra enunciate dovrebbero comportare l'istituzionalizzazione di percorsi formativi anti-violenza nell'università e un maggior finanziamento della ricerca.

Trasformazioni in atto nel sistema accademico sono state dunque rese possibili, da una parte, grazie all'approvazione e alla messa in pratica di specifici indirizzi legislativi europei e

³⁶ European Parliament, *The impact of intimate partner violence and custody rights on women and children*, European Parliament resolution of 6 October 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0406>.

nazionali, dall'altra parte, grazie all'interessamento, alla libera iniziativa e alla collaborazione fra docenti e ricercatori esperti nel campo, tanto all'interno delle proprie università in accordo con le rispettive *governance*, quanto attraverso progetti consociati a livello istituzionale.

A tal proposito è importante menzionare i Gruppi di lavoro su "Tematiche di genere", promossi dalla Fondazione CRUI, suddivisi in sottogruppi focalizzati su: bilancio di genere, linguaggio di genere, lotta alla violenza di genere, parità di genere in area STEM. Tali gruppi hanno fra l'altro prodotto le "Linee guida per il Bilancio di genere delle università", che mira a valutare l'operato, le politiche e la programmazione economico-finanziaria messe in atto dall'amministrazione universitaria secondo un'ottica di genere per affrontare eventuali disparità. I Gruppi CRUI hanno inoltre redatto il *Vademecum* per l'elaborazione del *Gender Equality Plan* (GEP), come richiesto dalla Commissione Europea per accedere ai finanziamenti previsti dal programma *Horizon Europe* 2021-2027, in modo da poter raccogliere non solo i dati dalle varie università, bensì prevedere misure (finanziate) per promuovere la parità di genere.

Tali azioni di raccolta dati, unitamente all'indicazione di misure d'intervento, segnano la *roadmap* che ogni università dovrebbe seguire. Ciò permette altresì - grazie ad un comune schema di compilazione fornito - una migliore armonizzazione fra le diverse università italiane in termini di conoscenza e politiche comuni.

Tuttavia, al di là del monitoraggio da parte di ogni università per il controllo dell'attuazione e verifica sull'efficacia delle misure adottate, sarebbe fondamentale sviluppare un'analisi comparativa tra i vari atenei e una *SWOT analysis* in relazione alle proposte fatte e ai risultati ottenuti, in modo da sviluppare un circolo virtuoso fra i diversi atenei, con un continuo scambio di problematiche, ma anche di informazioni su buone pratiche potenzialmente adottabili. Tale processo inter-universitario potrebbe sviluppare più solide politiche per il contrasto preventivo contro ogni forma di molestia, violenza e discriminazione.

3. 4. PROPOSTE DI ISTITUZIONALIZZAZIONE

Dal punto di vista governativo e parlamentare sono state numerose le iniziative anti-violenza messe in campo negli ultimi anni, anche per quanto riguarda il ruolo delle università. Infatti, se da un lato si può riconoscere la ricchezza presente nelle università italiane in termini di qualità delle iniziative formative e scientifiche intraprese per il contrasto alla violenza di genere, così come l'interesse collaborativo tra gli atenei, al contempo vanno sottolineate la scarsità di finanziamenti sistematici per la ricerca e la mancata previsione di un piano istituzionale per la formazione *in itinere* e continua di figure professionali, al di là di singole iniziative.

Del resto - come è stato evidenziato anche nelle citate audizioni svolte dalla Commissione - è comune la richiesta di procedere ad una maggiore sistematicità dei piani anti-violenza nelle università, tale da stabilizzare e portare a sistema esperienze già svolte con successo e potenziare nuove attività sulla base di buone pratiche e modelli innovativi d'intervento. Tale processo richiede interventi di riforma a più livelli, così come lo stanziamento di finanziamenti *ad hoc*.

I campi d'intervento per l'Università risultano essere infatti molteplici, in relazione ai diversi ambiti di applicazione e dei differenti soggetti interessati.

I provvedimenti dovranno pertanto tener conto di diversi ambiti di intervento, secondo complessive modifiche strutturali in senso olistico. Dovranno infatti essere di carattere strutturale, secondo il doppio principio:

- istituzionale, come nel caso dell'istituzione di corsi stabilizzati;
- scientifico, per ricerche e tesi dedicate, valutazione e monitoraggio delle politiche;
- programmatico, con la compilazione del bilancio di genere e il GEP;
- culturale, con azioni di sensibilizzazione contro stereotipi e linguaggi d'odio, per una maggiore rappresentanza femminile nelle materie STEM;
- organizzativo, contro molestie e violenze, a favore del benessere aziendale, con programmi da parte dei CUG, la presenza della Consigliera di fiducia e di sportelli di ascolto;
- sociale, con forme di collaborazione con enti e associazioni del territorio.

Per poter prevenire la violenza di genere occorre prima riuscire ad individuarla, conoscendo gli strumenti più idonei al suo contrasto. Per questo è necessario intervenire in diversi ambiti formativi e in particolare sul piano della didattica e della formazione continua.

Le proposte formative dovrebbero sostanzarsi in primo luogo in corsi curriculari o corsi specializzanti rivolti agli studenti, da inserire fra gli insegnamenti a scelta, per i corsi di laurea triennali, magistrali e multidisciplinari, ovvero da prevedere come obbligatori per i corsi di laurea che prevedono un intervento diretto in casi di violenza di genere (come medicina, ostetricia, psicologia, giurisprudenza, servizio sociale etc.).

Un ruolo di indubbio rilievo potrebbe inoltre essere svolto dai tirocini professionalizzanti. Poiché le raccomandazioni del Consiglio d'Europa riguardano la formazione obbligatoria degli insegnanti, sarebbe opportuno prevedere l'integrazione di Crediti Formativi Universitari (CFU) ai fini dell'abilitazione all'insegnamento nelle scuole di primo e secondo grado. Sia che il MUR definisca specifici corsi di lauree magistrali abilitanti, sia che individui altre modalità idonee, anche in percorsi specifici di formazione permanente degli insegnanti in servizio, occorrerebbe prevedere l'inserimento vincolante con un numero minimo di crediti o di ore equivalenti di insegnamenti disciplinari i cui programmi contengano temi legati alla violenza di genere colta da una molteplicità di prospettive socio-politiche e culturali, incluse questioni connesse in senso più ampio ai *Gender studies*.

In una prospettiva di medio termine, come evidenziato in molteplici passaggi nel Programma nazionale per la ricerca (PNR 2021-2027), il Ministero dell'università e della ricerca e il Consiglio universitario nazionale dovranno essere sollecitati a creare una nuova classe di laurea a ciclo unico sui temi della violenza di genere, della sua analisi e conoscenza, in funzione preventiva e non solamente informativa e repressiva. Secondo un percorso quadriennale e multidisciplinare, all'interno di essa potranno essere inseriti materie ad ampio spettro che - adottando prospettive differenziate e plurali di segno antropologico, socio-politico, filosofico, psicologico, medico, giuridico, economico - potranno offrire in senso strutturato la più ampia base analitica e formativa per prevenire il fenomeno.

Inoltre, sarebbe importante prevedere incentivi, anche finanziari, finalizzati a spingere le università ad attivare corsi di perfezionamento o *master* di primo o secondo livello sui temi della prevenzione della violenza di genere e delle molestie, in stretto collegamento con le realtà territoriali già attive in tale ambito (reti di associazioni, magistratura, forze dell'ordine, mondo dell'informazione, strutture socio-psico-sanitarie).

Altrettanto importanti sono i corsi professionali, anche in considerazione del vigente obbligo per molti operatori di acquisire specifici crediti formativi. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 137 del 2012 stabilisce infatti che tutti gli iscritti a ordini professionali debbano partecipare regolarmente a corsi di formazione continua, al fine di migliorare le proprie competenze, anche in senso deontologico e giuridico. Tuttavia, i crediti formativi (denominati diversamente a seconda degli ordini) afferiscono a diversi ministeri e ordinamenti - da cui dipende il conseguente riconoscimento dei corsi - creando così una certa disomogeneità nelle proposte settoriali. Il sistema universitario può giocare un importante ruolo come *provider* di servizi in senso multi-disciplinare, inter e intra-professionale.

Se la formazione continua professionale viene infatti perlopiù sviluppata solo all'interno dei singoli ordini, viceversa, è sempre più importante attuare corsi di formazione multilivello, poiché la violenza di genere si affronta attraverso la condivisione di conoscenze, esperienze e soprattutto grazie a un continuo lavoro di rete fra professionisti, esperti, associazioni territoriali, figure istituzionali e accademiche.

In proposito, è opportuno ricordare l'esperienza del programma S.F.E.R.A. (diretto dal centro ADV – *Against Domestic Violence* su incarico di PoliS Lombardia – Regione Lombardia e finanziato con fondi Stato-Regioni) che prevede corsi di formazione continua di tipo intra- e inter-professionali, rivolti a: forze dell'ordine, polizia locale, centri anti-violenza, operatori del sistema socio-sanitario, psicologi, assistenti sociali, consulenti tecnici di ufficio e consulenti tecnici di parte, giornalisti e insegnanti.

Il compito di Terza missione - intesa come quell'insieme di attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze - che l'Università è chiamata ad assolvere, richiede anche una specifica attenzione verso richieste provenienti dalle istituzioni e dagli enti territoriali anche sul tema - di comune interesse - della prevenzione della violenza di genere. Per questa ragione è fondamentale per il sistema accademico saper interloquire con diversi soggetti e associazioni della società civile, ma anche con le scuole o i comprensori del circondario. La crescente attenzione pubblica verso il fenomeno della violenza domestica e sessuale ha infatti fatto emergere la necessità tanto di un'adeguata formazione per figure professionali, quanto della creazione di nuovi servizi che richiedono competenze specifiche e nuove professionalità.

A partire da progetti già sperimentati a livello didattico e formativo, sarebbe dunque importante, per il sistema accademico, riconoscere e istituzionalizzare quanto già operativo come buona pratica, attraverso specifiche linee guida e finanziamenti che potrebbero provenire da fondi ordinari, dal PNNR, dalle singole università, da accordi Stato-Regione, da istituzioni territoriali, da enti associativi.

Una efficace politica di prevenzione della violenza di genere non può, poi, prescindere, da interventi sul piano della ricerca e di promozione di politiche pubbliche. Nel nostro Paese, esistono molte ricerche sul tema del contrasto alla violenza di genere e domestica, ma appaiono alquanto discontinue e connesse a finanziamenti sporadici. Nello stesso Report del Consiglio d'Europa riguardante il monitoraggio dell'Italia, è segnalata l'esigenza di un maggior finanziamento di ricerche a lungo termine, integrate e collaborative. La Convenzione di Istanbul - è opportuno ricordare - prevede proprio espressamente la necessità di strutturare meglio l'ambito della raccolta dati e informazioni sul fenomeno.

Proprio a tal fine occorre promuovere un più approfondito studio del fenomeno, prevedendo un Piano nazionale straordinario per contratti di ricerca, , premi alle migliori tesi di laurea magistrali e/o di dottorato di ricerca. La prevenzione della violenza domestica necessita della formazione di qualificati ricercatori e ricercatrici, per cui si possono prospettare incentivi, anche finanziari, per corsi di dottorato di stampo più prettamente “pratico”, rafforzando il rapporto col mondo del lavoro, soprattutto grazie alla collaborazione con servizi e istituzioni, ma anche con aziende ingegneristiche e imprese bio-mediche. Dottorati di ricerca di tipo trans-disciplinare sui temi dei *Gender studies* e della violenza di genere, sarebbero finalizzati a formare futuri docenti e ricercatori universitari (anche in area STEM) specializzati o futuri professionisti in posizioni dirigenziali in un mondo del lavoro altamente qualificato e continuamente in cambiamento. Tali professionisti devono essere in grado di acquisire le competenze necessarie, al fine di permettere una reciproca integrazione tra il mondo universitario e il mondo delle professioni, rafforzandosi vicendevolmente a fronte di comuni sfide epocali. Nell'ottica dell'elaborazione di ricerche comparate, fondamentale è il sostegno di ricerche tematiche dall'ampio respiro, grazie alla collaborazione fra diversi atenei italiani ed esteri.

Senza alcun dubbio, com'è stato dimostrato in molti atenei, la presenza e il rafforzamento di centri dediti ai *Gender studies* e al contrasto delle molestie e della violenza di genere possono senza alcuna ombra di dubbio migliorare la qualità e la quantità dell'offerta formativa, della ricerca e del benessere collettivo.

In molte università, il personale tecnico-amministrativo è stato invitato a prendere parte a corsi di formazione riguardanti politiche anti-discriminatorie e anti-violenza. Inoltre, sulla base delle Linee guida per l'uso del genere nel linguaggio amministrativo del MIUR, elaborate nel marzo del 2018 dal ministro dell'Istruzione *pro tempore* grazie ai Comitati unici di garanzia locali e in accordo con le indicazioni suggerite dal gruppo di lavoro della CRUI su “Linguaggio di genere”, molte università hanno redatto documenti per un uso del linguaggio amministrativo rispettoso delle differenze di genere. Il personale tecnico-amministrativo è stato di conseguenza invitato ad aggiornare le diciture dei documenti e la comunicazione istituzionale.

Infine, con specifico riguardo al già ricordato compito di terza missione, l'Università dovrebbe incentivare le sue collaborazioni col territorio. Nel corso del tempo le università hanno sviluppato molte iniziative con il territorio, in termini di collaborazione con enti locali, con scuole primarie e secondarie, incontri per la sensibilizzazione della società civile, organizzazione di

attività con associazioni del volontariato, del terzo settore, di comunità migranti e i centri anti-violenza.

In tale ambito, è importante una continua politica di disseminazione di dati, studi e informazioni, tramite pubblicazioni, interventi pubblici e note *on line*, utilizzabili dai cittadini a diversi livelli.

Fondamentale è quindi la prospettiva di sviluppare politiche per progetti collaborativi con scuole primarie e secondarie, dove saranno impiegati laureandi e laureati, professionalmente preparati. Altrettanto cruciale è il sostegno di iniziative di *public engagement* e collaborazioni con associazioni della società civile a livello territoriale, anche per affrontare gli effetti della crisi pandemica che ha visto l'incremento stesso di casi di violenza familiare. La collaborazione con cittadini e comunità straniere, con migranti che hanno subito diversi tipi di violenza nel loro Paese, durante il processo migratorio o nella società di arrivo, può contribuire ad un migliore inserimento sociale, anche a livello educativo.

Una efficace azione di prevenzione della violenza non può poi prescindere dalla collaborazione con i centri anti-violenza attivi sul territorio, ma anche da un rafforzamento della collaborazione del sistema educativo con il mondo dei media. Importante sostenere anche le campagne con operatori e operatrici del mondo della comunicazione e con giornalisti, impiegati nei diversi mezzi di comunicazione e in particolare nei nuovi *social media*, con una speciale attenzione sull'uso dell'informazione contro linguaggi d'odio. Si potrebbero a tal proposito prospettare programmi collaborativi col servizio pubblico RAI, l'Ordine dei giornalisti, la Federazione nazionale della stampa italiana, e più ampiamente con il mondo dei media, in modo da rafforzare il discorso pubblico contro ogni forma di violenza e discriminazione.

Come anche sottolineato dal Consiglio d'Europa e dal piano della Commissione europea, per la prevenzione del fenomeno della violenza di genere è fondamentale la costituzione di reti transnazionali, da realizzarsi attraverso progetti collaborativi. Il riconoscimento e il sostegno di reti accademiche, didattiche e di ricerca, in chiave nazionale, europea e internazionale sono cruciali per lo sviluppo e la pratica di piani comuni di prevenzione.

Dal punto di vista dell'organizzazione interna, tutte le università dovrebbero prevedere gli stessi servizi, in accordo con il dicastero per la pubblica amministrazione. Inoltre, per quanto concerne le politiche per il benessere individuale e aziendale, le università dovrebbero prevedere specifici servizi, anche in ottemperanza di quanto previsto dalla legge n. 4 del 2021 che ha reso esecutiva la Convenzione n. 190 e la Raccomandazione n. 206 su "Eliminare la violenza e le molestie nel mondo del lavoro", emanata dall'Organizzazione internazionale del lavoro nel 2019.

È opportuno ricordare come l'articolo 1 della suddetta Convenzione, qualifichi come "violenza e molestie nel mondo del lavoro" quell'insieme di pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, includendo anche la violenza e le molestie di genere. Nel chiedere agli Stati di adottare un approccio inclusivo, integrato e incentrato sulla prospettiva di genere per la prevenzione e l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, l'articolo 4 della Convenzione richiede agli stessi di sviluppare "strumenti, misure di orientamento, attività educative e formative

e la promozione di iniziative di sensibilizzazione secondo modalità accessibili e adeguate.” A tal fine sarebbe necessario che tutti gli Atenei italiani si dotassero di regolamenti anti-molestie o codici di comportamento per la prevenzione ed il contrasto di ogni forma di molestia morale o sessuale, secondo le linee guida ministeriali. Ogni università dovrebbe, poi, prevedere – tramite il Comitato unico di garanzia – la Consigliera di parità e sportelli di ascolto, anti-violenza e anti-molestie, oltre che una pro-rettrice/ore delegata/o per le pari opportunità.

I centri di ascolto interni ai *campus*, rivolti ai diversi soggetti che compongono la comunità universitaria, devono interagire con i centri antiviolenza diffusi sul territorio, anche in termini di tutela personale e di sostegno alle case rifugio che ospitano riservatamente vittime di violenza di genere.

Concludendo, un lavoro di prevenzione alla violenza di genere, attuato nell'Università e nell'alta formazione, implica la necessità di una strutturazione non episodica di corsi, progetti e servizi dedicati, tali da significare il netto rifiuto della violenza di genere nell'ambito delle attività quotidiane svolte dai diversi soggetti, componenti la comunità universitaria.

Al fine di conseguire le riforme auspiccate, è altrettanto fondamentale un chiaro indirizzo politico-legislativo, che si sostanzi anche in un incremento delle risorse da destinare all'attuazione degli impegni internazionali, leggi e piani nazionali in materia di contrasto e prevenzione alla violenza di genere.

Prevenire il fenomeno significa conoscerlo, attraverso la condivisione di esperienze, conoscenze e saperi, secondo un rapporto sinergico tra sistema accademico, sfere istituzionali, mondo delle professioni e associazioni della società civile.

3.5. L'ATTIVITA' CONOSCITIVA DELLA COMMISSIONE: ALCUNE ESPERIENZE

La Commissione nella sua attività d'inchiesta ha svolto una serie di sopralluoghi in alcune università, per verificare direttamente le attività specifiche messe in campo da alcuni atenei per contrastare le discriminazioni e la violenza di genere, nonché per assicurare un'adeguata formazione sul tema a tutti gli studenti, ed in particolare a coloro che nel futuro svolgeranno la propria attività professionale in settori particolarmente a contatto con le vittime di violenza.

Il primo sopralluogo si è svolto a Potenza, sede in cui la rettrice dell'ateneo della Basilicata era anche la responsabile della questione parità di genere all'interno della Conferenza dei rettori (CRUI)³⁷.

In quella sede l'aspetto più interessante è stata la constatazione del coinvolgimento degli studenti della facoltà, organizzati in un collettivo e impegnati in attività di formazione degli studenti medi.

³⁷ Il sopralluogo si è svolto il giorno 8 maggio 2019.

La Commissione ha poi svolto sopralluoghi nelle Università degli studi di Trento, di Palermo e di Napoli (Università Federico II)³⁸: questi tre atenei, in particolare, hanno al loro interno corsi strutturati sulle questioni di genere e l'incontro con i rettori e i professori è stato di grande interesse per la Commissione che ha potuto verificare come l'impegno dell'università, almeno in alcune realtà, cominci ad assumere quel carattere strutturale e non episodico che andrebbe senza dubbio incrementato.

I settori d'intervento di queste università sono differenti e risentono dell'interesse dei singoli accademici. Tra i corsi proposti agli studenti ve ne sono relativi a discipline accademiche che vanno dagli studi di filosofia a quelli di sociologia a quelli di psicologia e quindi, in generale, riguardano il settore delle scienze sociali.

L'auspicio della Commissione, rappresentato anche durante lo svolgimento di questi sopralluoghi, è che l'insegnamento sulla parità di genere sia trasversale anche a discipline che al momento sono fuori da questi insegnamenti. Tale indicazione è stata condivisa anche dal Presidente della CRUI nel corso della sua audizione³⁹, in cui ha sottolineato, come indicato nel paragrafo precedente, l'importanza della terza missione per inserire il tema della parità di genere anche fuori dall'ambito delle scienze sociali.

³⁸ I sopralluoghi si sono svolti, rispettivamente, nei giorni 10 e 11 luglio 2019; 17 e 18 ottobre 2019; 14 e 15 novembre 2019.

³⁹ Si veda la seduta della Commissione del 19 dicembre 2019.

IV. IL RUOLO DEI *MEDIA* NELLA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE

4.1. IL RUOLO DEI *MEDIA* NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE

La Convenzione di Istanbul ha il triplice scopo di prevenire la violenza, proteggere le vittime e perseguire penalmente i loro aggressori anche tramite la sensibilizzazione di tutti i membri della società e la promozione di una maggiore uguaglianza tra donne e uomini, in quanto la violenza ha profonde radici nella disparità tra i sessi e nella cultura che tollera e giustifica la violenza di genere.

Infatti, la sezione “Prevenzione” della Convenzione mette al centro la necessità di un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di forme di violenza di genere. A tale scopo, la Convenzione impegna gli Stati aderenti non solo ad adottare misure legislative per prevenire la violenza, ma anche a promuovere campagne di sensibilizzazione, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

In questo contesto, il ruolo dei *media* è centrale, come ampiamente mostrato anche da recenti studi empirici: l'oggettualizzazione delle donne nei *media* è l'elemento che spiega la correlazione tra uso dei *media* e presenza di attitudini e comportamenti che supportano la violenza contro le donne.

Come già ricordato, prima della Convenzione di Istanbul già la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW, 1979)⁴⁰ recava una specifica definizione di “discriminazione” intendendo con essa «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione CEDAW si sono impegnati non solo ad adeguare la propria legislazione, ma anche ad eliminare ogni discriminazione praticata a tutti i livelli e ad adottare le misure necessarie ed adeguate per modificare costumi e pratiche discriminatorie.

Il Comitato istituito per verificare il rispetto degli impegni assunti da parte degli Stati aderenti, nelle osservazioni conclusive sullo stato di attuazione della CEDAW in Italia ha rilevato, da ultimo nel 2017, che gli stereotipi di genere alimentati dai *media* sono concausa della scarsa emersione del fenomeno e dell'inefficacia della risposta pubblica che colpevolizza le vittime,

⁴⁰ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang

giustifica le condotte criminali in termini di conflitto ed esito di patologie o disturbi individuali, alimentando così l'impunità, precludendo in concreto un pieno accesso alla giustizia.

A titolo esemplificativo, una trasmissione che “simulasse” un processo per reati di genere dovrebbe rigettare *in toto* proprio lo schema simmetrico e giustificazionista: un processo e un'aula di tribunale non possono essere veicolati al pubblico televisivo secondo un modello improntato sulla mediazione ed equivalenza delle condotte di chi subisce violenza e chi agisce la violenza, in quanto tale modello rappresenterebbe una violazione dei doveri che vincolano l'azione pubblica per la prevenzione della violenza nei confronti delle donne.

Il Comitato CEDAW, in vista del rapporto 2022, ha dunque richiesto al Governo italiano di fornire informazioni sulle misure adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; tali informazioni saranno valutate anche alla luce delle indicazioni contenute nella Raccomandazione Generale n. 35/2017 (che ha incluso nella nozione di violenza di genere anche quella a carattere virtuale)⁴¹.

In tale ultimo documento si prevede che gli Stati debbano adottare e attuare misure efficaci per incoraggiare i *media* a eliminare la discriminazione contro le donne, incluso il ritratto o la rappresentazione dannosi e stereotipati delle donne o di gruppi specifici di donne, anche nella pubblicità, *online* e in altri ambienti digitali. Tali misure dovrebbero sostanziarsi, in primo luogo, nella creazione o nel rafforzamento di meccanismi di autoregolamentazione da parte delle organizzazioni dei *media*, comprese le organizzazioni dei *media online* o sociali, finalizzati all'eliminazione degli stereotipi di genere relativi a donne e uomini, o a gruppi specifici di donne, e ad affrontare la violenza di genere che avviene attraverso i loro servizi e piattaforme. In secondo luogo, è raccomandata l'adozione di Linee guida per la copertura appropriata da parte dei *media* dei casi di violenza di genere ed infine la creazione e il rafforzamento della capacità delle istituzioni nazionali per i diritti umani di monitorare o prendere in considerazione le denunce riguardanti i *media* che ritraggono immagini discriminatorie di genere o contenuti che oggettivizzano o sminuiscono le donne o promuovono mascolinità violenta.

4.2. LA VIOLENZA DI GENERE NEI *MEDIA*: IL PERIMETRO DI INDAGINE DELLA COMMISSIONE

I *media* entrano in gioco rispetto alla violenza di genere sotto due profili diversi. Il primo è quello in qualche modo circoscritto dalla Convenzione di Istanbul stessa, che, come accennato, sottolineando la necessità di superare stereotipi culturali, pone l'accento sul ruolo dei contenuti. L'articolo 17, l'ultima disposizione della sezione "Prevenzione", stabilisce chiaramente al comma 2 che «Le Parti sviluppano e promuovono, in collaborazione con i soggetti del settore privato, la capacità dei bambini, dei genitori e degli insegnanti di affrontare un contesto dell'informazione e della comunicazione che permette l'accesso a contenuti degradanti potenzialmente nocivi a

⁴¹ CEDAW *Committee*, raccomandazione n. 35 del 2017.

carattere sessuale o violento». Quando si parla di *media*, quindi, nella Convenzione, l'attenzione sembra appuntarsi sulla dimensione delle rappresentazioni.

Nella stessa direzione vanno recenti interventi sovranazionali, come la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 sulla parità di genere nel settore dei *media* nell'Unione europea, nella quale si sottolinea come l'erottizzazione della violenza e l'oggettualizzazione delle donne nei *media* si ripercuotano negativamente sulla lotta per l'eliminazione della violenza contro le donne.

Vi è poi un altro, importantissimo ruolo giocato dai *media* e dagli strumenti di comunicazione nella violenza di genere, che, da responsabili di rappresentazioni in grado di favorire o contrastare la cultura della violenza, li vede strumenti per pratiche comunicative e condotte considerabili in sé e per sé forme di violenza interpersonale e, difatti, ormai in molti Paesi (tra cui il nostro) perseguibili anche ai sensi del codice penale.

Stiamo parlando di ciò che avviene nel cyberspazio: dall'*hate speech* di matrice sessista – con particolare riferimento allo *slut shaming*⁴² – fino a quelle condotte che la letteratura ha definito *technology-facilitated sexual violence* (violenze sessuali facilitate della tecnologia). Questo termine include le molestie sessuali online, il *cyberstalking* e lo sfruttamento sessuale basato su immagini, come *sexting coercion* e *revenge porn/ pornography*⁴³. Nel corso di un'audizione⁴⁴ è stato sottolineato che proprio il *web* sta diventando il luogo in cui gli stereotipi sono più evidenti: i *social*, soprattutto durante il periodo di pandemia, «sono diventati una specie di gogna pubblica, l'equivalente di quello che fu la gogna un tempo: sono i primi nella classifica dell'odio. Vox, l'osservatorio italiano sui diritti, che raggruppa alcuni docenti dell'università italiana che lavorano su questi temi, ha constatato che nel 72 per cento dei casi in cui su *Facebook* e su *Twitter* si parla di donne, lo si fa in termini negativi: su 100 insulti scagliati in rete, 96,3 riguardano donne e solo 3,7 uomini. La cosa paradossale che si può tra l'altro constatare facilmente è che per insultare un uomo molto spesso si usano termini che diffamano, insultano o denigrano le donne della sua famiglia».

Nella presente relazione, la Commissione ha ritenuto di circoscrivere la trattazione del tema relativo al rapporto tra *media* e violenza di genere al solo profilo della dimensione delle rappresentazioni.

Questa scelta di campo è dettata, in primo luogo, dal fatto che molte delle condotte perpetrate *online* sono ascrivibili all'ambito del codice penale, e non alle iniziative (leggi, regolamenti, *policies*, *best practices*) del settore dei *media*. In secondo luogo, tali condotte si attestano

⁴² Ci si riferisce alla pratica con cui le donne vengono appellate - in particolare nei contesti *social* - come una sguardine o "donne facili". Il termine nasce al fine di definire l'atto di far sentire una donna colpevole per via dei suoi comportamenti o desideri sessuali.

⁴³ Il termine *sexting coercion* indica il coinvolgimento in pratiche sessuali non desiderate da un soggetto cui si fa pressione a inviare messaggi (o foto e video di sé stesso/a) sessualmente espliciti; il *revenge porn* consiste nel produrre, distribuire (o minacciare di distribuire) immagini di intimità o sessualmente esplicite senza il consenso dei diretti interessati.

⁴⁴ Si veda l'audizione della Professoressa di sociologia dei processi culturali e comunicativi dell'Università di Catania, esperta di stereotipi di genere nel linguaggio, Graziella Priulla, seduta del 2 marzo 2021.

al livello degli *user generated content*⁴⁵, mentre l'attenzione della Commissione è invece maggiormente rivolta all'operare dell'industria culturale, soprattutto dei suoi comparti *mainstream*. Si prenderanno insomma in esame l'ambito della comunicazione professionale e organizzata, che tuttavia molto contribuisce a influenzare anche i contenuti prodotti dai singoli utenti sui *media*. Questo è provato da studi di settore che includono anche le comunicazioni *online* e i *social media* mostrando come essi tendano a rispecchiare i contesti e gli stereotipi adottati dai *media* tradizionali e, più in genere, altri contesti istituzionali ed ambiti del discorso pubblico, quello giuridico *in primis*.

A tal proposito occorre ricordare una importante sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁴⁶ che ha interessato il nostro Paese e nella quale è stato censurato il linguaggio usato da una Corte di appello, ritenuto rappresentativo dei pregiudizi esistenti nella società sul ruolo delle donne e quindi di ostacolo all'effettiva protezione dei diritti della vittima di violenza.

Centrale, anche nella posizione della CEDU, il riferimento agli stereotipi sessisti, ritenuti veicolo di velati giudizi morali e capaci di scoraggiare le vittime dal denunciare gli abusi subiti, a detrimento della loro fiducia nel sistema⁴⁷.

Infine, circoscrivere l'ambito di questa disamina alla dimensione della violenza rappresentata piuttosto che agita *online* non significa concentrarsi solo sui *media* cosiddetti tradizionali, lineari o *mainstream*: le rappresentazioni circolano attraverso i canali più disparati, che coinvolgono in egual misura stampa cartacea e *online*, piattaforme di condivisione video e di *streaming*, emittenti radiotelevisive, brani musicali, e molto altro. Questo accade non solo perché i confini tra *media* si fanno sempre più indefiniti, ma anche perché la violenza di genere si contraddistingue per una qualità particolarmente "fluida", che la vede ingrediente pervasivo di prodotti mediali e culturali tra i più diversi, ma anche molto omogenea.

4.3. LA NARRAZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE NEI MEDIA: PROFILI PROBLEMATICI⁴⁸

Il panorama mediale - nazionale e internazionale - appare oggi come un insieme di chiaroscuri, in cui, accanto all'emergere di una nuova consapevolezza e sensibilità, permangono forme di rappresentazione destinate, in gradi diversi, a nutrire il terreno di coltura della violenza

⁴⁵ Gli *user generated content* sono contenuti di varia natura – video, testi, immagini, audio – che sono postati e liberamente condivisi dagli utenti su blog, forum, social media etc.

⁴⁶ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 maggio 2021 - Ricorso n. 5671/16 - Causa J.L. contro l'Italia, ECHR 169 (2021).

⁴⁷ Nel caso di specie, la credibilità della vittima - elemento centrale ai fini della decisione - è stata valutata tenendo in considerazione il suo orientamento sessuale, il suo abbigliamento, le sue precedenti relazioni sentimentali, la sua condizione familiare, le sue stesse scelte artistiche e culturali.

⁴⁸ Il paragrafo presenta una ricognizione della rappresentazione della violenza di genere nei *media*, più ampiamente descritta nei volumi di E. Giomi, S. Magaraggia, *Relazioni brutali. Genere e violenza nella cultura mediale*, Il Mulino, Bologna, 2017 e *Male and Female Violence in Popular Media Forms*, in corso di pubblicazione.

di genere. Dato ancor più significativo, tali forme di rappresentazione attraversano orizzontalmente contesti geoculturali e generi medialti molto diversi, alimentando dunque un immaginario monolitico e compatto e, soprattutto, contribuendo alla normalizzazione del fenomeno.

La violenza di genere, infatti, è ingrediente costante di interi comparti dell'industria culturale - dalla musica pop alle serie TV, dalla narrazione giornalistica a quella di cinema e romanzi - ma, a dispetto della diversa finalità e dei diversi linguaggi, molte sono le linee di continuità nella rappresentazione e soprattutto nella rappresentazione fuorviante o, come si dice negli studi di settore, "tossica", di questo fenomeno.

Un primo gruppo di narrazioni ha l'effetto di attenuare la responsabilità dell'aggressore o addirittura suggerire che le sue azioni erano legittime. Accade ogniqualvolta viene utilizzata una cornice narrativa "episodica", che tratta il fatto come incidente isolato anziché come espressione di un problema sociale e culturale di tipo strutturale. Accade quando si incentra l'attenzione su fattori soggettivi e circostanze particolari, capaci di fornire scusanti: ad esempio, quando si imputa la violenza alla perdita di controllo personale o ad un crollo morale da parte dell'autore, ad un "momento di passione", "un momento di follia", alla rabbia, o all'effetto di droghe o alcol; a problemi mentali, problemi fisici o, problemi finanziari.

La deresponsabilizzazione dell'autore avviene anche attraverso la corresponsabilizzazione della vittima, dipinta come colei che ha innescato la violenza, magari facendo ingelosire l'autore o determinandone in altro modo la perdita di controllo o, nel caso di violenza sessuale, tenendo una condotta, a vario titolo, imprudente o provocante.

Nella violenza agita dal *partner*, una forma di rivittimizzazione comune è suggerire che la vittima non abbia saputo riconoscere i prodromi della violenza o mettere in atto i comportamenti necessari ad evitarla, ad esempio andandosene o sporgendo denuncia alle autorità. Anche lo "schema della conflittualità" va nella stessa direzione, perché distribuisce le responsabilità su entrambi.

Un secondo gruppo di narrazioni ricorrenti e fondate su pregiudizi è quello che ha l'effetto di minimizzare e normalizzare la violenza: sminuire la gravità dell'evento e contribuire a determinare l'accettabilità sociale della violenza maschile contro le donne, presentandola come una parte ordinaria (persino "di routine") e inevitabile delle relazioni di coppia, della mascolinità e dell'intera realtà sociale. Nel caso della violenza verso la *partner*, una delle forme più comuni di normalizzazione è, di nuovo, lo schema del conflitto. Quando i giornali riportano frasi quali "vittima e carnefice litigavano sempre" non fanno altro che minimizzare la violenza perché la fanno apparire come la conseguenza, occasionalmente più grave, di quello che non è stato altro che l'ennesimo scontro di una coppia litigiosa.

La minimizzazione della violenza avviene anche trasformando le relazioni sentimentali travagliate e le scene di violenza fisica in una fonte di intrattenimento, come accade in generi televisivi quali i *reality show*, rendendo difficile, per il pubblico, riconoscere la violenza per quello che è.

In altri casi, la violenza è normalizzata come caratteristica maschile, ad esempio attraverso il concetto della naturalizzazione, che la vuole cioè espressione di un principio di natura: accade quando si suggerisce che gli uomini hanno tendenze violente e sono sempre pronti a esplodere, oppure sorvolando, nelle cronache, sui moventi dell'aggressione, come se l'aggressività fosse una caratteristica talmente connaturata agli uomini da non meritare spiegazioni. Una controprova è rappresentata dall'evidenza che i resoconti giornalistici della violenza agita da donne insistono molto di più sulle ragioni della stessa.

Ad essere normalizzata, molto spesso, è la vittimizzazione femminile che ugualmente contribuisce all'idea del carattere "routinario" della violenza contro le donne da parte degli uomini. Moltissima letteratura di settore ha evidenziato l'inflazione di corpi femminili brutalizzati e cadaveri nell'immaginario della cultura popolare globale. Questo immaginario, che può corroborare l'idea che la vittimizzazione femminile sia un fatto ordinario e strutturale della realtà sociale, filtra anche nelle stesse campagne di prevenzione: a differenza di quanto accade in altri Paesi, in Italia abbondano immagini di ragazze o donne in pose di autodifesa, rannicchiate in un angolo, con le mani che coprono il viso, incapaci di difendersi.

Ancora, si rileva un gruppo di strategie di segno opposto alle precedenti, che si sostanziano cioè nella esaltazione e nella spettacolarizzazione della violenza. Nella stampa, la principale forma di spettacolarizzazione consiste nel sensazionalismo, ma anche nell'impiego di un contesto romantico, che consiste nel sottolineare i tormenti d'amore dell'aggressore respinto, indicare il movente nella gelosia o nella sofferenza per l'abbandono. La cornice romantica può derubricare lo *stalking*, il controllo e altre condotte violente a comportamenti "ordinari", impendendone il riconoscimento. Ma può funzionare anche in modo opposto benché con lo stesso esito: la violenza è presentata per ciò che è, ma è celebrata come cifra della passione (di lui) e testimonianza della devozione (di lei).

Infine, una forma di estetizzazione consiste nella "sterilizzazione" della violenza: le sue conseguenze (dolore, sofferenza, trasfigurazione del corpo) vengono rimosse, per poterla ricodificare come spettacolo piacevole, come nella pubblicità e nelle serie tv poliziesche, negli *snuff movie* nei film "torture chic"⁴⁹.

Si rilevano inoltre due macro-configurazioni che hanno il comune, possibile effetto di rimuovere, addirittura esorcizzare, la violenza. La prima è l'alterazione, che si contrappone alla normalizzazione: la violenza, invece di essere presentata come una routine della realtà sociale, è confinata in una "alterità" sociale. La seconda strategia, la cancellazione, è speculare e contraria alla spettacolarizzazione esaminata precedentemente, e consiste nel cancellare la violenza.

Nell'alterazione, il fattore principale è la scelta delle notizie. La tendenza a selezionare singoli eventi, che privilegiano incidenti o violenze estreme o altri elementi che rendono l'evento unico può portare all'assunto che coloro che mettono in atto la violenza, coloro che la subiscono, o entrambe le parti, siano soggetti "anormali", intrinsecamente diversi dalle altre persone (altri

⁴⁹ Ci si riferisce a filmati o video che riprendono torture realmente messe in pratica durante la realizzazione del film, torture che possono culminare con la morte della vittima.

dal punto di vista del gruppo dominante: perché poveri o socialmente marginali, appartenenti ad altre etnie, folli, o semplicemente altri perché sconosciuti, come accade con la sovraesposizione, nei *media*, di femminicidi e soprattutto aggressioni sessuali per mano di estranei laddove la maggior parte notoriamente è opera di partner o ex partner⁵⁰).

L'alterazione coinvolge anche le vittime, e nel loro caso il criterio principale è la non conformità alle norme di genere. Il discorso della rivittimizzazione distingue tra vittime innocenti e vittime che meritano il loro destino, e questo viene amplificato dai *social network*. Il messaggio di fondo, ancora una volta, è che sono le donne a dover cambiare il loro comportamento per evitare gli abusi e le aggressioni: da un lato, la cultura *pop* nega alle donne l'autodeterminazione, dall'altro gliene attribuisce perfino in eccesso, quando si tratta di prevenire la violenza per mano degli uomini.

Quanto alla cancellazione, il regime di visibilità della violenza di genere è forse la questione più a lungo dibattuta e più controversa tra gli studiosi. Per “visibilità” non intendiamo solo quella iconica, ma, più in generale, la rappresentazione. Alcuni modi di raccontare e rappresentare la violenza maschile contro le donne - la romanticizzazione, l'eroticizzazione, la spettacolarizzazione - la incoraggiano, ma secondo alcuni studi è ancor più a monte l'atto stesso di rappresentarla ad essere problematico. Può contribuire a produrre o a riprodurre le condizioni della violenza, ed essere in sé una forma di violenza. L'onnipresenza della violenza sessuale e sessualizzata contro le donne nella cultura mediatica contemporanea dovrebbe essere presa in considerazione quando si decide di produrre altre rappresentazioni di questo tipo. Indipendentemente dall'estetica adottata, c'è il rischio di saturare un ambiente già affollato.

4.4. IL QUADRO NORMATIVO: *POLICIES* E STRUMENTI ESISTENTI IN TEMA DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE NEI MEDIA

Si ritiene opportuno riassumere le principali fonti normative in materia di contrasto alla violenza di genere e promozione di una cultura che tale violenza ripudia, nel settore dei media. In particolare devono essere ricordati: il Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi (TUSMA) - unica fonte di rango legislativo al momento vigente ; le delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) atti, anche di cosiddetta *soft law*, aventi cioè valore di indirizzo interpretativo delle disposizioni del TUSMA; il vigente Contratto di servizio RAI (2018-2022), strumento di natura pattizia; il Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, strumento di natura volontaria, così come il Manifesto di Venezia, delle Giornaliste

⁵⁰ Si veda, al riguardo, quanto risulta dal Capitolo II, analisi statistica dei femminicidi avvenuti nel biennio 2017-2018, della Relazione su «La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle Sentenze. Il biennio 2017-2018», approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio il 18 novembre 2021 (DOC XXII-*bis*, n. 7).

e dei Giornalisti per il rispetto e la parità di genere nell'informazione contro ogni forma di violenza e discriminazione attraverso parole e immagini⁵¹.

Già il previgente testo del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177 - Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR) - conteneva alcune disposizioni rilevanti ai fini della presente trattazione.

Tuttavia questo testo è stato di recente abrogato e sostituito per l'effetto del recepimento della Direttiva (UE) 2018/1808, il cui processo di trasposizione in Italia è stato inaugurato dalla legge 22 aprile 2021, n. 53, recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea- Legge di delegazione europea 2019-2020" e si è concluso con l'adozione del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il "Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi" ("TUSMA").

Nel merito, la Direttiva (UE) 2018/1808 ha determinato un rafforzamento della disciplina a contrasto delle discriminazioni e del discorso d'odio, nonché una parziale estensione dell'ambito di applicazione della disciplina audiovisiva alle piattaforme di condivisione di video (es. YouTube), cui vengono imposti particolari obblighi.

Quanto al primo aspetto, rileva il testo del nuovo articolo 6 della Direttiva, il quale prescrive che: "fermo restando l'obbligo degli Stati membri di rispettare e proteggere la dignità umana, gli Stati membri assicurano mediante appositi mezzi che i servizi di media audiovisivi erogati dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano: a) istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta;(...)".

Dunque, espressa menzione è fatta alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui articolo 21 (Non discriminazione) vieta: "qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (...)".

Quanto all'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina dei media alle piattaforme di condivisione di video, per quanto qui rileva, viene in rilievo il dettato dell'articolo 28ter lett. b) della medesima Direttiva che impone a tali fornitori di servizi di adottare misure adeguate per tutelare il pubblico da: "programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che istighino alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta".

Tutto ciò, come anticipato, è stato trasfuso nell'ordinamento italiano e dunque, i menzionati presidi a tutela del rispetto della dignità umana possono rintracciarsi in varie disposizioni del TUSMA.

⁵¹ Si vedano le audizioni della Presidente dell'Ordine dei giornalisti del Lazio, Paola Spadari, e della Presidente dell'Associazione GiULiA - giornaliste, Silvia Garambois, seduta del 13 giugno 2019.

Innanzitutto, l'articolo 9 - Funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – attribuisce ad AGCOM il ruolo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Un intero Capo del Titolo IV - Disciplina dei servizi di media audiovisivi e radiofonici -, è poi dedicato a “(n)orme a tutela dei diritti fondamentali della persona e dei minori”.

In particolare, l'articolo 30 - Tutela dei diritti fondamentali – prescrive che i servizi di media audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana: “non devono contenere alcuna istigazione a commettere reati ovvero apologia degli stessi, in particolare: a) istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o in violazione dell'art. 604-bis del codice penale”.

È compito dell'Autorità definire, con proprio regolamento, “idonei criteri vincolanti al fine di indirizzare la programmazione” e prevenire la violazione dei divieti sanciti.

Tale disposizione è presidiata dall'articolo 67, ovvero da una sanzione pecuniaria da 30.000 euro a 600.000 euro.

Anche il Capo II del medesimo Titolo, dedicato ai servizi di piattaforma per la condivisione di video, contiene delle disposizioni rilevanti per la tutela della dignità umana e del principio di uguaglianza.

Coerentemente, l'articolo 41, comma 7, pur salvaguardando l'applicazione della disciplina prevista per gli intermediari dal Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70, ammette la limitazione della libera circolazione di programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive veicolati da piattaforme per la condivisione di video diretti al pubblico italiano - ma provenienti da un altro Stato membro - quando tali contenuti incitano all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché alla violazione della dignità umana (lett. b).

Quanto all'articolo 42, nel prescrivere le misure che le piattaforme di condivisione di video devono adottare a tutela degli utenti, introduce l'obbligo per i soggetti sottoposti alla giurisdizione italiana, di implementare misure adeguate a tutelare: “il grande pubblico da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che istighino alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea” (comma 1, lett. b).

A tal fine, l'Autorità, sentiti l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori, adotta apposite linee guida con cui indica i criteri che devono informare i codici di condotta risultanti da forme di coregolamentazione e autoregolamentazione. Tali criteri devono tener conto della natura e del contenuto del servizio offerto, del danno che questo può causare, delle caratteristiche della categoria di persone da tutelare nonché di tutti i diritti e gli interessi legittimi coinvolti.

In ogni caso, le piattaforme per la condivisione di video sono tenute a includere il divieto di istigazione alla violenza o all'odio nei propri termini e condizioni di servizio - la cui accettazione da parte degli utenti costituisce condizione di accesso - e a predisporre meccanismi trasparenti e di facile uso affinché gli utenti possano segnalare contenuti violativi.

Anche il Capo III, dedicato alla disciplina della pubblicità, delle sponsorizzazioni e all'inserimento di prodotti (applicabile a servizi audiovisivi, radiofonici e a piattaforme di condivisione di video), reca delle disposizioni rilevanti ai fini della presente rassegna.

In materia di comunicazioni commerciali, l'articolo 43 impone che sia rispettata la dignità umana e non siano realizzate o promosse, tra le altre cose, discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

Anche in tale caso, l'Autorità, sentito il Ministero e d'intesa con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, promuove forme di co-regolamentazione e di autoregolamentazione con i fornitori di servizi di media, attraverso codici di condotta volti a garantire il rispetto di tale divieto e vigila sulla relativa attuazione.

Infine, l'articolo 47, in materia di televendite, vieta, tra le altre cose, messaggi che vilipendono la dignità umana, comportano discriminazioni fondate su sesso, etnia o nazionalità, offendono convinzioni religiose e politiche.

Le norme in materia di comunicazioni commerciali audiovisive, pubblicità televisiva e radiofonica, sponsorizzazioni, televendite ed inserimento di prodotti sono presidiate dall'articolo 67 che prevede una sanzione pecuniaria da 10.329 a 258.228 euro.

Sono strumenti importanti quelli forniti dal TUSMA a presidio della dignità umana nelle sue diverse dimensioni, tra cui quella di genere. A questo proposito, colpisce tuttavia la radice "essenzialista" della codifica normativa: nel TUSMA, così come nella Direttiva europea 2018/1808 che il TUSMA recepisce e nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea cui la Direttiva rimanda, il linguaggio si continua ad impiegare il termine "sesso" in luogo di "genere".

4.4.1. Il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)⁵² ha negli anni adottato una serie di atti, anche di soft law, aventi cioè valore di indirizzo interpretativo delle disposizioni sopra citate.

Più risalente è la Delibera n. 13/08/CSP, recante "Atto di indirizzo sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive", che è stato trasfuso nel "Codice di autoregolamentazione in materia di rappresentazione di vicende giudiziarie nelle trasmissioni radiotelevisive", a sua volta inserito nel "Testo unico dei doveri del giornalista", approvato dal Consiglio Nazionale dei giornalisti nella riunione del 27 gennaio 2016. Questa delibera individua una serie di criteri relativi alle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive e - pur non riferendosi direttamente alla violenza di genere - reca importanti principi utili nella lotta alla violenza contro le donne e domestica con particolare riguardo al fenomeno della cosiddetta vittimizzazione secondaria.

⁵² Si veda al riguardo l'audizione del professor Angelo Marcello Cardani, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), seduta del 5 novembre 2019.

In tutte le trasmissioni che hanno ad oggetto la rappresentazione di vicende e fatti costituenti materia di procedimenti giudiziari in corso la delibera prevede infatti l'obbligo di garantire l'osservanza dei principi normativi di obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione, rispetto delle libertà e dei diritti individuali, ed in particolare della dignità della persona.

Successiva è la Delibera 424/16/CSP, recante “Atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento”. Con questo atto l'Autorità valorizza il principio di verità, che impone una limitazione all'uso di connotazioni di razza, religione o orientamento sessuale non pertinenti ai fini di cronaca e suggerisce di evitare espressioni fondate sull'odio o sulla discriminazione, che incitano alla violenza fisica o verbale ovvero offendano la dignità umana e la sensibilità degli utenti nella misura in cui questi atti contribuiscono a creare un clima culturale e sociale caratterizzato da pregiudizi. È opportuno rilevare come le previsioni della Delibera citata siano dotate di scarsa deterrenza, non essendo a ben vedere previste specifiche sanzioni in caso di violazione delle prescrizioni.

Più direttamente attinente al tema della violenza di genere è la Delibera n. 442/17/CONS, recante “Raccomandazione sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento”. Tramite questo atto l'Autorità rileva che: «il tema delle molestie a sfondo sessuale - se non affrontato adeguatamente - rischia di perdere connotati informativi per scadere, in alcuni casi, nella colpevolizzazione della vittima che denuncia episodi risalenti nel tempo e in un indiretto attacco alla sua credibilità come persona e come professionista, specie quando la vittima è una donna. Ciò rischia di alimentare immagini stereotipate della figura femminile di successo, permettendo offese alla dignità della vittima in atmosfere televisive da salotto. In altri casi, al contrario, la gogna mediatica, talora alimentata dal *web*, si traduce in processi e ostracizzazioni di altri tempi contro gli asseriti “mostri”, con conseguenze anche professionali rispetto a episodi nei quali si confondono, in un calderone fuori controllo, violenze, molestie e approcci comunque inadeguati». Coerentemente si raccomanda ai fornitori di servizi *media* audiovisivi e radiofonici di garantire la tutela della dignità della persona e del principio di non discriminazione.

Del pari, si ribadisce la necessità di garantire un'informazione corretta: «che faccia emergere in maniera chiara l'oggetto della notizia e la differenza tra fattispecie penalmente rilevanti, come ogni forma di violenza, e quelle penalmente non rilevanti ma comunque inadeguate. In tali ultimi casi l'informazione è chiamata ad uno sforzo di denuncia e di segnalazione critica anche in virtù del moltiplicarsi di episodi gravemente lesivi della dignità umana ma in particolare di quella femminile, salvaguardando le vittime che denunciano abusi con riguardo al diritto di parola e alla garanzia di potersi esprimere in un contesto sereno ed equilibrato. Si ricorda che l'esercizio del diritto di critica e di cronaca deve essere improntato a criteri di verità, essenzialità e sobrietà. Giornalisti e conduttori, nel trattare la tematica, sono chiamati a fornire ai cittadini/utenti informazioni verificate e fondate, anche esplicitando le fonti così da consentire un'adeguata comprensione della vicenda, correggendo tempestivamente e

accuratamente eventuali errori o inesattezze intervenuti nella diffusione di notizie e naturalmente assicurando anche la facoltà di replica».

Più recente è la Delibera n. 157/19/CONS: "Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech*"⁵³. Il regolamento stabilisce, prevedendo anche specifiche sanzioni in caso di violazione, i principi e le disposizioni cui devono adeguarsi i fornitori di servizi *media* audiovisivi e radiofonici soggetti alla giurisdizione italiana nei programmi di informazione e intrattenimento per assicurare il rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e contrasto alle espressioni di odio definite come «l'utilizzo di contenuti o espressioni suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione e istigare alla violenza nei confronti di un determinato insieme di persone *'target'*, attraverso stereotipi relativi a caratteristiche di gruppo, etniche, di provenienza territoriale, di credo religioso, d'identità di genere, di orientamento sessuale, di disabilità, di condizioni personali e sociali, attraverso la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale, anche mediante la rete internet, i social network o altre piattaforme telematiche»⁵⁴. Lo stesso regolamento fa salve le attribuzioni dell'Ordine dei giornalisti limitatamente ai propri iscritti.

4.4.2 La lotta agli stereotipi di genere nel Contratto di servizio della RAI

Il vigente Contratto di servizio RAI (2018- 2022) reca specifiche prescrizioni in materia di lotta agli stereotipi di genere. Come principio generale, la concessionaria pubblica è tenuta a promuovere la crescita della qualità della propria offerta complessiva, avendo quale obiettivo, tra gli altri, il superamento degli stereotipi di genere al fine di promuovere la parità e di rispettare l'immagine e la dignità della donna anche secondo il principio di non discriminazione⁵⁵.

Più specificatamente in materia di parità di genere, si prescrive che sia assicurata «nell'ambito dell'offerta complessiva, diffusa su qualsiasi piattaforma e con qualunque sistema di

⁵³ Il Regolamento è in corso di revisione per l'effetto dell'entrata in vigore dell'art. 30 del TUSMA che, al comma 2, amplia gli strumenti a disposizione dell'Autorità in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona e di contrasto ai discorsi d'odio demandando alla medesima la definizione, con un apposito regolamento, di idonei criteri vincolanti al fine di indirizzare la programmazione dei fornitori dei servizi di media audiovisivi in modo da prevenire la violazione dei relativi divieti (indicati al comma 1). Il comma 3 del medesimo articolo 30 introduce uno specifico presidio sanzionatorio per i casi di inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 e di quelle stabilite nel regolamento di cui al comma 2, rinviando all'articolo 67 del Testo Unico, ove è stabilito che l'Autorità eroga le sanzioni amministrative pecuniarie da 30.000 euro a 600.000 euro in caso di violazione delle «disposizioni in materia di tutela dei diritti fondamentali di cui all'articolo 30». A breve sarà indetta la consultazione pubblica sullo schema di nuovo regolamento sull'esercizio delle competenze di cui al Testo unico.

⁵⁴ Un recente esempio dell'attività di vigilanza posta in essere dell'Autorità, e di applicazione concreta degli atti richiamati, è la Delibera n. 147/21/CONS, recante "Richiamo alla società la7 S.p.A. al rispetto dei principi a tutela della completezza dell'informazione e della corretta rappresentazione dei procedimenti giudiziari e dell'immagine della donna nei programmi".

⁵⁵ Si veda al riguardo l'audizione del Dottor Marcello Foa, Presidente della RAI, del dottor Fabrizio Salini, Amministratore delegato della RAI e dottor Marcello Ciannone, Direttore del coordinamento editoriale dei palinsesti televisivi della RAI, seduta del 26 novembre 2019.

trasmissione, la più completa e plurale rappresentazione dei ruoli che le donne svolgono nella società, nonché la realizzazione di contenuti volti alla prevenzione e al contrasto della violenza in qualsiasi forma nei confronti delle donne».

A tal fine la Rai si impegna a: «a) promuovere la formazione tra i propri dipendenti, operatori e collaboratori esterni, affinché in tutte le trasmissioni siano utilizzati un linguaggio e delle immagini rispettosi, non discriminatori e non stereotipati nei confronti delle donne; b) non trasmettere messaggi pubblicitari discriminatori o che alimentino stereotipi di genere; c) realizzare il monitoraggio e il relativo resoconto annuale, che consenta di verificare il rispetto della parità di genere nella programmazione complessiva» nonché a pubblicare il resoconto annuale dell'attività di monitoraggio sul proprio sito internet e a trasmetterlo al Ministero dello Sviluppo economico, all'AGCOM e alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Quanto al merito dei monitoraggi svolti, la relazione sul monitoraggio del 2020⁵⁶ rileva che l'ambito che ha maggiormente coinvolto i programmi che hanno fatto riferimento a questioni di genere e pari opportunità è stato quello della violenza contro le donne (con il 36,1 per cento delle trasmissioni pertinenti), seguito dall'occupazione femminile (25,7 per cento), e da *empowerment* e *leadership* femminile (25 per cento). Violenza fisica (57,5 per cento) e femminicidio (40 per cento) sono stati i temi maggiormente affrontati insieme alla violenza psicologica (35,6 per cento), allo stupro (21,9 per cento) e alle molestie sessuali (16,1 per cento). Tali tematiche sono trattate non solo in trasmissioni di approfondimento informativo ma anche tramite fiction.

Il monitoraggio conferma che la violenza di genere è correttamente rappresentata insieme alle sue forme e misure di contrasto, e nel 70,5 per cento dei casi l'autore non viene deresponsabilizzato o giustificato. Tuttavia, solo nel 50,6 per cento del campione la vittima non viene corresponsabilizzata né rivittimizzata⁵⁷.

4.4.3 Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale

L'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria⁵⁸ ha fissato i parametri per una comunicazione commerciale “onesta, veritiera e corretta” a tutela dei consumatori e della leale concorrenza tra le imprese attraverso un Codice di autodisciplina a cui aderiscono i principali operatori del settore, adottato per la prima volta il 12 maggio 1966 ed aggiornato da ultimo nel febbraio 2021. Tale

⁵⁶https://www.rai.it/dl/doc/1623168190198_Monitoraggio%20Figura%20femminile%20Pluralismo%20sociale%20e%20Coesione%20sociale%20Rai%202020_Analisi%20dei%20contenuti.pdf.

⁵⁷ Elementi di criticità erano stati riscontrati già nella relazione sul monitoraggio del 2019; al contrario, migliori sembravano essere stati i risultati del monitoraggio precedente (2018).

⁵⁸ Si veda l'audizione dei rappresentanti dell'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria (IAP), il presidente Mario Barbuto, il direttore Vincenzo Guggino e la dottoressa Monica Davò, *cf.* seduta del 3 marzo 2021.

codice rappresenta una forma di co-regolamentazione⁵⁹ che si è sviluppata ed è incentivata nell'alveo dell'organismo sovranazionale che regola la materia (EASA), nel presupposto che tali strumenti rappresentino elementi indispensabili per assicurare una regolamentazione adeguata di attività economiche e sociali⁶⁰.

Rilevano in particolare ai fini della presente trattazione, da un lato l'articolo 9 (Violenza, volgarità, indecenza), il quale prevede che «La comunicazione commerciale non deve contenere affermazioni o rappresentazioni di violenza fisica o morale o tali che, secondo il gusto e la sensibilità dei consumatori, debbano ritenersi indecenti, volgari o ripugnanti» e, dall'altro, l'articolo 10 (Convinzioni morali, civili, religiose e dignità della persona) che prescrive anche che «La comunicazione commerciale non deve offendere le convinzioni morali, civili e religiose. Essa deve rispettare la dignità della persona in tutte le sue forme ed espressioni e deve evitare ogni forma di discriminazione, compresa quella di genere». Viene altresì in rilievo l'articolo 11 che prevede una tutela ampia del pubblico dei minori, vietando tutto ciò che possa in qualche modo danneggiarli, con la specificazione di evitare rappresentazioni di comportamenti e atteggiamenti improntati alla sessualizzazione dei bambini, così da impedire che già da piccoli vi sia un approccio strumentale alla persona e che vengano imposte ai bambini modalità proprie delle persone adulte.

Il codice di autodisciplina è vincolante in quanto aderiscono all'Istituto quasi il 90 per cento del mondo pubblicitario, restando esclusi soltanto coloro che operano nel settore della pubblicità al di fuori della sfera di influenza e di attività dei soggetti che aderiscono all'Istituto. Tutti gli aderenti, attraverso la cosiddetta clausola di associazione all'Istituto, sono vincolati alle norme del codice nonché all'efficacia delle decisioni dell'organo giurisdizionale interno, denominato giurì, affiancato da un comitato di controllo che attiva il procedimento⁶¹. Il giudice dell'autodisciplina è indipendente dal mondo della pubblicità, e soprattutto riesce ad intervenire in un tempo limitatissimo, al massimo entro dodici giorni, quindi quando la campagna è ancora in corso.

⁵⁹ Per coregolamentazione si intende generalmente una forma di regolamentazione delle parti interessate (*stakeholder*) che è promossa, orientata, guidata o controllata da una terza parte (sia essa un organismo ufficiale o un'autorità di regolamentazione indipendente) di norma dotata di poteri di esame, di controllo e, in alcuni casi, sanzionatori.

⁶⁰ «C'è da dire, infine - ed è un aspetto importante - che le direttive comunitarie, a partire già da quella del 1984 sulla pubblicità ingannevole, hanno aperto all'autodisciplina pubblicitaria e incoraggiano gli Stati membri a trovare forme di co-regolamentazione. In Italia questo processo ha stentato a prendere piede e infatti i protocolli che ho citato prima sono delle mirabili eccezioni, anche se il nostro auspicio è che, come avviene in altri Paesi (Francia, Spagna e Regno Unito), si sviluppi un'assoluta sinergia tra istituzioni pubbliche e autodisciplina pubblicitaria, perché la natura privatistica di un'istituzione non vuol dire che non possa raggiungere un obiettivo collettivo e pubblico. Oltre il 90 per cento dei nostri provvedimenti è a tutela del cittadino, del consumatore e quindi la nostra è una forma di collaborazione che da sempre l'Istituto per l'autodisciplina mette a disposizione delle istituzioni pubbliche allorché una visione strettamente statualistica del diritto - mi si passi l'espressione - finisce per attribuire solo alla legge la possibilità di tutela dei cittadini», così il direttore IAP, Vincenzo Giuggino, nell'audizione del 3 marzo 2021, *cit.*

⁶¹ La televisione, la cartellonistica, le concessioni pubblicitarie, l'azienda, il promotore, l'utente che esercita l'attività pubblicitaria sono tutti obbligati a rispettare la sentenza finché aderiscono all'Istituto; per cui la decisione in pratica è sempre vincolante.

Nel corso dell'audizione svolta in Commissione, l'Istituto ha illustrato alcuni dei provvedimenti assunti, diretti sia a bloccare e sanzionare forme di pubblicità che oggettificano la persona, ed in particolare le donne, attraverso le quali si veicolano contenuti svilenti e degradanti⁶²

Altre forme di violazione sanzionate sono caratterizzate dal ricorso a messaggi violenti, in particolare in tempi più risaltanti⁶³, nonché alle pubblicità che sessualizzano i bambini.

4.4.4. Il Manifesto di Venezia

Il 25 novembre 2017, in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, è stato adottato il “Manifesto delle giornaliste e dei giornalisti per il rispetto e la parità di genere nell'informazione, contro ogni forma di violenza e discriminazione attraverso parole e immagini”, più noto come Manifesto di Venezia.

Questo documento è stato sottoscritto dalla Commissione pari opportunità della Federazione nazionale stampa italiana (Fnsi), dall'Usigrai (il sindacato dei giornalisti Rai), dall'Associazione Giulia⁶⁴ e dal Sindacato Veneto dei Giornalisti, e impegna giornalisti e giornaliste firmatarie a «una informazione attenta, corretta e consapevole del fenomeno della violenza di genere e delle sue implicazioni culturali, sociali, giuridiche».

Il Manifesto di Venezia, accanto alla Carta di Roma (cioè il protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti) e alla Carta di Treviso (che disciplina il rapporto tra informazione e infanzia), è divenuto parte del contratto di servizio della RAI, costituendo così un preciso impegno sottoscritto dall'azienda e dai suoi dipendenti.

Infine, a partire dal gennaio 2021, è stato introdotto uno specifico articolo, l'articolo 5-bis, nel “Testo Unico dei doveri del giornalista” che impone il “Rispetto delle differenze di genere” prescrivendo che: «Nei casi di femminicidio, violenza, molestie, discriminazioni e fatti di cronaca, che coinvolgono aspetti legati all'orientamento e all'identità sessuale, il giornalista: a) presta attenzione a evitare stereotipi di genere, espressioni e immagini lesive della dignità della persona; b) si attiene a un linguaggio rispettoso, corretto e consapevole. Si attiene all'essenzialità della notizia e alla continenza. Presta attenzione a non alimentare la spettacolarizzazione della

⁶² Nell'audizione, ad esempio, l'Istituto ha ricordato che è stata bloccata la campagna pubblicitaria di una macelleria che in un cartellone - quindi visibile da chiunque - mostrava due fondoschiena, uno apparentemente più tonico e scolpito dell'altro, con l'*headline* «La carne non è tutta uguale». Un altro esempio riportato vede una donna sul bancone di un bar, in atteggiamento ammiccante, con un QR code posizionato all'altezza del pube e l'*headline* «Scannerizzami e scopri che cosa ho in serbo per te».

⁶³ Sempre nel corso dell'audizione, è stato ricordato il caso del messaggio pubblicitario per il panno per la pulizia della casa: «Elimina tutte le tracce» nel quale si vedeva un uomo seduto sul bordo di un letto, con le gambe di una donna apparentemente esanime che spuntavano dietro di lui con questo *claim*, ovvero la pubblicità di una particolare pavimentazione che mostrava su degli scalini una donna in atteggiamento ammiccante con l'*headline* «Camminami sopra», quindi la donna da calpestare.

⁶⁴ Si veda l'audizione della Presidente della Commissione per le pari opportunità della FNSI, Mimma Caligaris e della Presidente della Commissione per le pari opportunità dell'USIGRAI, Monica Pietrangeli, seduta del 28 maggio 2019 nonché l'audizione della Presidente dell'Ordine dei giornalisti del Lazio, Paola Spadari e della Presidente dell'Associazione GiULIA - giornaliste, Silvia Garambois, nella seduta del 13 giugno 2019.

violenza. Non usa espressioni, termini e immagini che sminuiscano la gravità del fatto commesso; c) assicura, valutato l'interesse pubblico alla notizia, una narrazione rispettosa anche dei familiari delle persone coinvolte».

Un'iniziativa meno ufficiale, ma destinata potenzialmente ad avere grande impatto è rappresentata, infine, dalla costituzione di un gruppo di lavoro di giornaliste impiegate presso l'Agenzia di Stampa Ansa con la finalità di condurre un'analisi dei linguaggi usati nella copertura della violenza di genere, elaborare buone pratiche nella narrazione della stessa e nell'ottica, più generale, di eliminare il sessismo.

V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La violenza contro le donne ha radici in un rapporto squilibrato tra uomini e donne e in una mancata e riconosciuta effettiva parità, al di là di quanto sancito formalmente dalla Costituzione e dalla legge.

Nel corso della propria attività d'inchiesta la Commissione ha verificato che la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere non può prescindere da un cambiamento culturale e sociale. Ad esempio, occorre sradicare la convinzione inaccettabile - fortunatamente sempre meno diffusa - secondo cui la violenza esiste perché le donne si vestono in un certo modo, o comunque non fanno di tutto per evitare di subire episodi di maltrattamenti o violenza e quindi, almeno implicitamente, contribuiscono ad essa.

In questo contesto, la Convenzione di Istanbul, che ha introdotto un approccio olistico ed integrato al fenomeno della violenza, ha rappresentato un momento fondamentale: l'aver inserito gli strumenti di prevenzione, di formazione e di specializzazione degli operatori come elementi imprescindibili nel contrasto alla violenza unitamente alla protezione e alla punizione ha contribuito al rafforzamento di una cornice culturale comune, e ad un decisivo cambiamento di prospettiva. La Convenzione di Istanbul ha messo al centro, come origine e causa della violenza contro le donne, gli squilibri di genere in tutte le loro dimensioni culturali, social, economiche, politiche e relazionali.⁶⁵

Tutte le agenzie educative e culturali, la scuola, l'università, sono pertanto chiamate a dare il meglio delle loro risorse per un cambiamento profondo di mentalità, che a partire dall'educazione e dalla corretta comunicazione radichi nella coscienza civica e sociale l'idea della parità tra uomini e donne ed il disvalore profondo di ogni atteggiamento violento e discriminatorio.

5.1 LA SCUOLA PRIMARIA E SECONDARIA

Nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione è emerso chiaramente come educare al rispetto e alle emozioni fin dalla più tenera età rappresenti uno strumento efficace per contrastare la violenza. Le famiglie e la scuola rappresentano i luoghi in cui si formano i nostri

⁶⁵ Sull'importanza della Convenzione di Istanbul nel contrasto alla violenza di genere si vedano gli atti del Convegno (*in corso di pubblicazione nella Biblioteca Europa del Senato*) organizzato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, in collaborazione con la Rete UN.I.RE. «Il ruolo dell'università nel contrasto alla violenza di genere. Per la costituzione della Rete Accademica UN.I.RE. a dieci anni dalla firma della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica», svoltosi presso il Senato della Repubblica, Palazzo Minerva, Sala Capitolare, il 10 maggio 2021

bambini, ed in cui possono e devono essere veicolati i contenuti culturali fondamentali del loro percorso di crescita.

Le Linee Guida adottate nel 2017 dal Ministro dell'Istruzione⁶⁶ hanno rappresentato un primo passo verso la realizzazione di un progetto culturale di più ampio respiro che, nel rispetto dell'autonomia scolastica, arrivi a coinvolgere tutte le scuole d'Italia, di ogni ordine e grado.

L'educazione emozionale e la cultura del rispetto debbono infatti - è questo l'intendimento della Commissione - uscire dalla sperimentazione e divenire elemento strutturale dei percorsi formativi dei bambini e dei ragazzi. Questi corsi debbono riguardare le scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale e coinvolgere tutte le soggettività che intervengono nella relazione educativa, a partire dalla famiglia e dagli insegnanti.

Il legislatore, in questa prospettiva, dovrà trovare strumenti che consentano di bilanciare l'autonomia scolastica con la vincolatività dell'insegnamento al rispetto, ad esempio attraverso l'introduzione di premialità per le istituzioni scolastiche che introducano a regime dei percorsi formativi curriculari in cui trasversalmente siano rappresentati e trasmessi i temi della parità tra uomini e donne, del contrasto alla violenza di genere e domestica, della storia delle donne. Oppure, ancora, un concorso per le scuole coinvolte che possa premiare i percorsi didattici e relativi prodotti finali progettati da studenti che propongano una riflessione sulle pari opportunità e sulla valorizzazione delle differenze.

Per raggiungere questi obiettivi, occorre introdurre in primo luogo corsi di formazione per docenti di ogni ordine e grado di scuola, a partire dall'infanzia fino alla scuola secondaria, che abbiano l'obiettivo di rendere i curricula scolastici più inclusivi attraverso l'insegnamento e la conoscenza della storia delle donne e delle relazioni di genere, soprattutto nel quadro della riforma prevista nel sistema di reclutamento e formazione iniziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In secondo luogo, incontri formativi rivolti direttamente a ragazzi e ragazze della scuola secondaria, con l'obiettivo di farli entrare in relazione con un racconto storico che valorizzi le soggettività ritenute a lungo subalterne e che ricostruisca le storie delle donne, delle culture femminili, che metta in prospettiva diacronica le relazioni di genere⁶⁷. Per raggiungere questo obiettivo potrebbe per esempio essere esplicitato, all'interno delle linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, in linea con l'agenda 2030 richiamata più volte, la necessità di promuovere la parità di genere attraverso specifici percorsi di educazione alla cittadinanza.

Al fine di acquisire in modo strutturale questi cambiamenti culturali nel sistema educativo potrebbero essere altresì valorizzati alcuni strumenti normativi già in vigore. Ad esempio, l'incentivo della promozione di azioni concrete da parte delle scuole per realizzare quanto stabilisce la legge 13 luglio 2015, n. 107, che all'articolo 1, comma 16, dispone che: «Il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo

⁶⁶ Su cui si veda il Capitolo II ed in particolare il paragrafo 2.5.

⁶⁷ Si veda al riguardo il Capitolo I, ed in particolare l'audizione delle rappresentanti della SIS, *cf.* nota n. 6

nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori»⁶⁸.

Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo passa inevitabilmente per la formazione della comunità educante, in particolare del corpo docente, per renderla protagonista di trasformazioni che possano avvenire nella scuola primariamente e nella società. Le azioni necessarie al raggiungimento di questo obiettivo, per essere pervasive ed efficaci, devono tuttavia inserirsi in progetti che abbiano un orizzonte più ampio e che producano cambiamenti permanenti. Questi interventi dovrebbero rendere la relazione educativa realmente trasformativa attraverso percorsi che abbiano contenuti nuovi per rendere i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze protagonisti delle loro vite e valorizzare le soggettività.

Nell'ambito di una formazione generalizzata e trasversale su questi temi da parte di tutto il sistema scuola - docenti e studenti - è anzitutto necessario rafforzare, attraverso una costante e sinergica collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, tutti i percorsi educativi connessi alla formazione democratica, con riferimento alla Costituzione italiana, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al contesto internazionale, anche con riferimento al già citato inserimento della materia di insegnamento "educazione civica".

Deve essere altresì valutata positivamente l'introduzione aggiuntiva di una materia curriculare specifica, come l'educazione emozionale. Per educare alla non violenza, infatti, è necessario lavorare fin dall'infanzia sulla creazione di relazioni positive e paritarie. L'esercizio della cooperazione e della condivisione, l'abitudine all'ascolto partecipe, all'empatia, al rispetto, soprattutto se promossi sin dalla tenera età, incentivano lo sviluppo di un clima di accoglienza, prevengono fenomeni di discriminazione ed esclusione e favoriscono la capacità di stare in una relazione in cui la forza personale non si traduce e non si esprime nel dominio sull'altro. L'educazione emozionale implica anche la capacità di acquisire e padroneggiare il linguaggio per comunicare e trasmettere agli altri le emozioni che comportino atteggiamenti equi e rispettosi, dove emozioni e ragione si integrino nel riconoscimento reciproco dell'alterità. Tradurre le emozioni in parole, scoprire e ampliare il vocabolario emotivo, permette di sviluppare in prospettiva sentimenti di empatia nei confronti di altre persone.

⁶⁸ Con nota 15 settembre 2015 prot. n. 1972 il Ministero dell'Istruzione e dell'università e della Ricerca, nel chiarire quanto previsto dal citato articolo 1, comma 16, legge n. 107/2015, ha sottolineato che «[...]il personale scolastico, a cui è affidato il compito di educare i nostri ragazzi anche su queste delicate tematiche, deve essere debitamente formato e aggiornato» per favorire «l'aumento delle competenze relative all'educazione all'affettività, al rispetto delle diversità e delle pari opportunità di genere e al superamento degli stereotipi di genere».

5.2 LA FORMAZIONE UNIVERSITARIA

L'introduzione di insegnamenti specifici e la formazione trasversale di docenti, ricercatori e studenti sui temi della parità e della violenza di genere è raccomandata anche per le istituzioni universitarie.

In questo contesto, la formazione deve necessariamente coinvolgere sia i docenti, ricercatrici e ricercatori, sia studenti, secondo il modello portato avanti dalla Rete UN.I.RE⁶⁹. Al riguardo, la Commissione propone di realizzare in ogni sede universitaria specifiche analisi di contesto, tramite *focus-group*, interviste semi-strutturate, questionari, al fine di ottenere una panoramica dettagliata di cosa succede realmente e di quali sono gli ambiti di criticità. Questa analisi di contesto è propedeutica all'assunzione di *policies* specifiche e anche ad una più adeguata formulazione del *Gender Equality Plan*.

Per favorire la formazione trasversale alla parità di genere e alle pari opportunità anche a livello universitario, inoltre, si può certamente fare riferimento alle previsioni delle direttive relative ai *Gender Equality Plan* nelle università e inserire in questi percorsi formativi anche l'insegnamento della storia delle donne e di genere, oltre che percorsi professionalizzanti contro la violenza di genere.

Come sottolineato dal Presidente della CRUI nel corso della sua audizione⁷⁰, un'idea che era stata messa in campo, seguendo un'esperienza già fatta nel campo della formazione in termini di competenza antimafia, era quella di costruire una rete dei dottorati italiani che possano trattare le tematiche della violenza di genere, in modo da assicurare una maggiore interazione tra le diverse sedi e consentire uno scambio di esperienze e competenze, anche per aiutare le sedi più piccole a entrare in un meccanismo nazionale.

Nello specifico ambito della formazione universitaria potrebbero essere previsti dei Moduli di insegnamento (di circa 15 ore) da inserire nei corsi di laurea come "micro-credenziale" aggiuntiva, finalizzati a sviluppare conoscenza e consapevolezza non solo tra coloro che frequentano corsi di studio affini alle materie in oggetto, in *primis* le scienze sociali, ma anche a favore delle scienze sperimentali ed applicate. Talvolta si sottovaluta che nell'ambito della Ingegneria Robotica, del Data Science e della AI in generale, nonché nei percorsi di *Cybersecurity*, si presentano molti rischi di stereotipi e *bias* inconsci, che limitano significativamente il potere di emancipazione di questo ambito di studi, come messo in luce da una considerevole letteratura in materia. Anche sotto questo aspetto, per favorire la ricerca di genere, sia in generale, sia sui temi connessi a violenza, diseguaglianze e discriminazioni, è necessario operare in sintonia con il Ministero della ricerca e prevedere, come avviene già in ambito europeo, dei vantaggi nei processi di valutazione delle proposte di ricerca, in particolare nei PRIN (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale) e in tutti gli ambiti del PNR (Piano Nazionale per la Ricerca) a favore della presenza di studiosi tra i PI (*Principal Investigator*), e nei *team* di ricerca. Al momento il Ministero prevede

⁶⁹ Al riguardo, si veda il Capitolo III ed in particolare il paragrafo 3.4.

⁷⁰ *Cfr.* nota n. 5 e, più in generale, il Capitolo III.

un *plus* in termini di punteggio solo per gli *under 40*. Questo *favor* andrebbe esteso al genere sottorappresentato nelle università italiane.

Un'attenzione particolare poi - come peraltro evidenziato dalle Relazioni della Commissione sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria, sui femminicidi e sulla vittimizzazione secondaria - va riservata alla formazione e alla specializzazione di tutti gli operatori che hanno, o avranno durante il proprio futuro professionale, a che fare con la violenza di genere. Ci si riferisce ai corsi di formazione universitaria o post universitaria per determinate categorie professionali come ad esempio avvocati, magistrati, giornalisti, psicologi, assistenti sociali, Forze dell'ordine ma anche operatori dei centri antiviolenza.

In alcuni casi, come verificato attraverso i sopralluoghi della Commissione, è già prevista una formazione universitaria focalizzata e inserita nei rispettivi corsi di laurea: questa formazione specializzata deve essere rafforzata ed accompagnata da un'attenzione strutturale e trasversale ai temi della violenza.

In questa prospettiva sarà pertanto cruciale utilizzare anche i fondi previsti dal PNRR per azioni contro la violenza di genere e ogni forma di discriminazione, a partire dalla scuola, dall'università, dal rapporto col territorio, dalla collaborazione con imprese in connessione con il mondo del lavoro. Oltre che sostenere l'istruzione, la formazione e l'occupazione dei giovani, il PNRR è fortemente orientato all'inclusione di genere. Riconosce che la persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità - a prescindere dalla provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale - rappresentino un ostacolo significativo alla crescita economica ed all'equità sociale. Il PNRR sottolinea inoltre come le disuguaglianze di genere abbiano radici culturali profonde, che riguardano il contesto familiare ed educativo, prima ancora che quello lavorativo. Donne subiscono forme di discriminazione tanto indiretta quanto diretta, orizzontale e verticale, come nei casi di bullismo in ambito scolastico e di sessismo nei luoghi di lavoro. Dall'inizio della pandemia è stata altresì segnata una significativa recrudescenza di episodi di violenza sulle donne e casi di femminicidio.

Le pari opportunità di genere, assieme alle pari opportunità generazionali e territoriali, sono infatti riconosciute come una priorità trasversale che impegna tutte le sei missioni previste dal PNRR, in sinergia con la Strategia nazionale per la parità di genere.

In questo senso, il ruolo dell'università è di particolare importanza, per l'attuazione della "Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", "Missione 4 - Istruzione e ricerca" e "Missione 5 - Inclusione e coesione". La Missione 1 prevede un rafforzamento all'istruzione STEM, con una forte priorità sulla parità di genere. La sotto-missione M4C2.1. - Dalla ricerca all'impresa prevede lo sviluppo di innovative attività formative rivolte al territorio - ovvero a cittadini, imprese, società civile -, al fine di eliminare la violenza di genere e promuovere una cultura della parità, pilastro della sostenibilità sociale. La Missione 5 su Coesione e inclusione è piuttosto focalizzata sul necessario impegno per l'*empowerment* femminile e il contrasto delle discriminazioni di genere. Sono così previsti interventi specifici per promuovere politiche attive del lavoro e per la formazione di giovani, in modo da ridurre il numero dei NEET (*Not [engaged] in Education, Employment or Training*), fra i quali si registra un

divario significativo di genere. L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere intende accompagnare le imprese nella riduzione dei divari in tutte le aree più critiche per la crescita professionale delle donne, rafforzando la trasparenza salariale. All'interno della misura sono inoltre previsti progetti di *housing* sociale che possono favorire percorsi delle donne di fuoriuscita dalla violenza.

Infine, per valorizzare l'attenzione sui temi della violenza di genere, ed aiutare i contesti universitari a favorire una maggiore attenzione sul tema, sarebbe opportuno prevedere la necessità che in ogni Ateneo sia presente un Prorettore/Prorettrice o delegato/a sui temi della Violenza di genere, delle Pari opportunità, dell'Inclusione, sul modello già sperimentato con la delega alla Disabilità.

Andrebbe inoltre introdotto l'obbligo per tutte le Università italiane di attivare Sportelli Anti-Violenza: assicurare a tutti gli studenti e studentesse la possibilità di denunciare discriminazioni e violenze rappresenta un dovere civico per queste istituzioni.

5.3 IL SUPERAMENTO DEGLI STEREOTIPI DI GENERE NELLA COMUNICAZIONE MEDIATICA

Anche il mondo dei media, in qualità di agenzia di socializzazione, non può prescindere da una specifica formazione sui temi della parità e del contrasto alla violenza di genere e domestica. Devono cioè essere *in primis* formati coloro che veicolano i contenuti, il messaggio, quindi giornalisti, operatori etc. Poiché la formazione, veicolata attraverso gli ordini professionali di appartenenza con il metodo dei crediti formativi, ovvero attraverso associazioni professionali, è comunque effettuata su base volontaria, la prima raccomandazione della Commissione è quella di introdurre specifiche linee guida sul punto e vincolare alla formazione su questi temi tutti gli operatori della comunicazione.

L'articolo 17 della Convenzione di Istanbul interviene specificamente sul ruolo dei *media*, introduce il concetto di forme di autoregolamentazione e regolamentazione: se è vero che esiste la libertà di espressione e di manifestazione del pensiero, tutelata dall'articolo 21 della Costituzione, devono essere tuttavia previsti limiti, per evitare la formazione ed il radicamento di pratiche e modelli stereotipati, vietati invece dall'articolo 12 della Convenzione. Uno dei limiti è rappresentato sicuramente dalla parità di genere, dalla non discriminazione, dalla non istigazione all'odio, dal rispetto della dignità della persona.

Nella normativa italiana manca una norma generalizzata a tutti i contenuti dei *media*, che riguardi tutti i contenuti e non solo le piattaforme, piattaforme che devono essere tuttavia particolarmente attenzionate quando si è in presenza di minori o in situazioni di pericolo.

Il presidio normativo ad oggi più specifico, vale a dire la delibera Agcom n. 442/17/CONS sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna, non è però vincolante,

trattandosi di una raccomandazione che per sua natura non reca norme imperative né, conseguentemente, vi sono presidi sanzionatori per la eventuale inosservanza⁷¹. È pertanto necessario un intervento normativo che introduca strumenti specifici e vincolanti per contrastare questo specifico fenomeno. Occorre altresì aggiornare e implementare le forme di co-regolamentazione già esistenti, al fine di prevenire anche nel mondo della pubblicità - veicolo molto efficace per la diffusione degli stereotipi di genere - ogni tipo di discriminazione e strumentalizzazione delle donne.

Nell'ambito della prevenzione, la Convenzione di Istanbul suggerisce infine la promozione di campagne di sensibilizzazione e di interventi significativi nella comunicazione al fine di cambiare la narrazione del fenomeno violento e la rimozione degli stereotipi di genere, che resta un tema assai delicato e complesso nonché stratificato. La Commissione ritiene questo un impegno da cui oggi non si può prescindere, e raccomanda la promozione di campagne di informazione e sensibilizzazione su tutte le piattaforme - anche *social-media* - per avvicinare un tema così importante al mondo dei giovani, realizzando un progetto formativo globale.

⁷¹ Diversamente, costituiscono invece presidi normativi vincolanti e con efficacia deterrente, anche se non specificamente rivolti a contrastare la violenza di genere, il Testo unico e della delibera Agcom n. 157/19/CONS recante il regolamento su *hate speech*.

**Relazione sull'attuazione delle linee guida nei pronto
soccorso per le donne che hanno subito violenza**

ALLEGATO 2

BOZZA PROVVISORIA

**RELAZIONE SU
DONNE, VIOLENZA E SALUTE**

(Relatrice: senatrice Maria RIZZOTTI)

Sommaro

I. PREMESSA	4
II. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO	7
III. LE LINEE GUIDA NAZIONALI PER LE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE IN TEMA DI ASSISTENZA SOCIO SANITARIA ALLE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA.....	9
3.1 TRATTAMENTO DIAGNOSTICO - TERAPEUTICO.....	10
3.2. REPERTAZIONE E CONSERVAZIONE DELLE PROVE; VALUTAZIONE DEL RISCHIO.	11
3.3. COMPITI DELLE AZIENDE SANITARIE.....	12
3.4. FORMAZIONE PROFESSIONALE	13
IV. L'ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA DA PARTE DELLE REGIONI.....	14
4.1 L'ATTIVITÀ DELLE REGIONI DURANTE L'EMERGENZA PANDEMICA.....	16
V. I FLUSSI EMUR: I DATI SUGLI ACCESSI AL PRONTO SOCCORSO DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA	19
VI. LA PROTEZIONE DELLE DONNE DALLA VIOLENZA: ACCESSO AI DATI SANITARI E TUTELA PRIVACY UN PROBLEMA APERTO	23
VII. - IL RACCORDO TRA LE STRUTTURE OSPEDALIERE E IL TERRITORIO: LE RETI INTERISTITUZIONALI	25
7.1. LE AZIONI DELLE AZIENDE SANITARIE NELLE RETI SOCIO-SANITARIE.....	26
7.2. INTEGRAZIONE OSPEDALE – TERRITORIO	26
VIII. LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE E LA VIOLENZA DI GENERE	29
8.1. RENDERE VISIBILI LE DONNE CON DISABILITÀ	30
8.2. LA VIOLENZA SULLE DONNE ANZIANE.....	34
IX. LA VIOLENZA SULLE OPERATRICI DELLA SANITÀ	36
9.1. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA SULLE OPERATRICI E OPERATORI: I CORSI DI FORMAZIONE ECM.....	38
X. IL REFERTO PSICOLOGICO	43
10.1 LE FINALITÀ DELLO SPORTELLO PSICOLOGICO IN PRONTO SOCCORSO	46
10.2 LA DOCUMENTAZIONE E LA STESURA DEL REFERTO PSICOLOGICO.	47

XI: CONCLUSIONI: CRITICITA' E PROSPETTIVE.....51

I. PREMESSA¹

La Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con la delibera del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018 (GU n.249 del 25 ottobre 2018) ha, tra i compiti ad essa attribuiti dall'articolo 1, comma 1, lettere d) ed f), quello relativo all'accertamento del livello di attenzione e la capacità di intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche competenti a svolgere attività di prevenzione e assistenza nonché il monitoraggio dell'effettiva applicazione da parte delle regioni del Piano anti violenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema soccorso e assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza e ai loro parenti fino al terzo grado vittime di violenza assistita.

In tale ambito la Commissione ha pertanto stabilito di indagare specificamente i temi relativi all'assistenza sanitaria delle donne vittime di violenza ed in particolare l'attuazione delle «Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza», adottate nel 2016 ai sensi dell'articolo 1, commi 790 e 791, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 – legge di stabilità 2016.

Considerato che le strutture sanitarie sono infatti quelle che possono intercettare anche, in una fase precoce, i segni della violenza di genere e domestica a partire dalle strutture di pronto soccorso, le linee guida costituiscono un perimetro minimo per assicurare un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna e degli eventuali minori vittime di violenza assistita.

La Convenzione di Istanbul riconosce la violenza maschile contro le donne quale violazione dei diritti umani e forma di discriminazione, evidenziandone la natura strutturale. La violenza verso le donne è un fenomeno mondiale non ancora sufficientemente riconosciuto e denunciato. L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce la violenza contro le donne come l'uso intenzionale della forza fisica o del potere, o della minaccia di tale uso, rivolto contro le stesse, o contro un'altra persona[...]che produca, o sia molto probabile che possa produrre, lesioni fisiche, morte, danni psicologici, danni allo sviluppo, privazioni. Dalle statistiche comunitarie,

¹ Alla stesura della Relazione hanno partecipato i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del Regolamento interno, dottoresse Vittoria Doretti e Alessandra Kustermann nonché la dottoressa Elvira Reale per il capitolo X.

risulta che in Europa la violenza rappresenta una tra le prime cause di morte delle donne nella fascia di età compresa tra i 16 e i 50 anni. Secondo dati diffusi dall'Istat, in Italia circa una donna su tre, dai 16 ai 70 anni, nel corso della propria vita, è stata vittima della violenza fisica o sessuale.

Nell'ambito dell'inchiesta sulle politiche di prevenzione, pertanto, la Commissione ha ritenuto indispensabile svolgere una specifica indagine sul fenomeno della violenza di genere connesso alla salute fisica e psicologica delle donne, al fine di approvare una specifica relazione.

La fine anticipata della legislatura non ha consentito lo svolgimento pieno del programma di audizioni e sopralluoghi che ci si era prefissati. Tuttavia, il materiale raccolto è molto ampio e consente di poter arrivare a conclusioni cui possa essere indirizzata, su questo campo, l'azione del prossimo Parlamento e del prossimo Governo per migliorare la situazione esistente.²

² La Commissione ha svolto le seguenti audizioni: seduta: del 14 gennaio 2020, Audizione di rappresentanti dell'associazione Viola Dauna, seduta: del 28 gennaio 2020, Audizione di esperte sull'applicazione delle linee guida concernenti il percorso di tutela delle donne vittime di violenza nelle strutture ospedaliere (Dottoressa Vittoria Doretti, Direttrice UOC Promozione ed Etica della Salute - Direzione Sanitaria - Direttrice UOSD Codice Rosa, Salute e Medicina di Genere - Azienda USL Toscana sud est - Responsabile Rete Regionale Codice Rosa - Regione Toscana; dottoressa Alessandra Kustermann, Direttrice di Unità operativa complessa, responsabile del Centro di riferimento e assistenza per i problemi di violenza alle donne e ai minori della Clinica Mangiagalli di Milano; dottoressa Antonella Bozzaotra, psicologa, intervento di refertazione psicologica in pronto soccorso agli ospedali di Santa Maria di Loreto e San Paolo di Napoli; dottoressa Ester Ricciardelli, intervento di refertazione psicologica in pronto soccorso agli ospedali di Santa Maria di Loreto e San Paolo di Napoli; dottoressa Antonietta Marano, responsabile preospedalizzazione centralizzata della Direzione sanitaria dell'ospedale Cardarelli e referente aziendale per la violenza di genere; dottoressa Alda Centolani, medico responsabile del percorso mantenimento-abuso dell'ospedale di Ravenna Ausl Romagna; dottoressa Rachele Nanni, psicologa responsabile del programma aziendale psicologia, refertazione psicologica Ausl Romagna); seduta: del 20 gennaio 2021, Audizione della Garante regionale per la tutela delle vittime di reato della regione Lombardia Avvocata Elisabetta Aldovrandi, e della Presidente dell'associazione "Tutte per Italia" e docente di politiche del welfare dell'Università degli Studi di Modena III prof.ssa Alessandra Servidori; seduta del 17 marzo 2021, audizione della dottoressa Anna Colucci, esperta dell'Istituto superiore di sanità sulla formazione del personale sanitario nei percorsi protetti per le donne che hanno subito violenza; seduta del 10 giugno 2021, Audizione di Rappresentanti della Federazione tra le Associazioni Nazionali delle persone con Disabilità (FAND e d.ssa Linda Legname e della Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) d.ssa Silvia Cutrera; seduta: del 12 ottobre 2021, Audizione della Ministra per le disabilità, senatrice Erika Stefani; seduta: del 31 marzo 2022, audizione di Rappresentanti della Federazione Italiana dei Medici di Medicina Generale (FIMMG), d.ssa Tommasa Maio e d.ssa Alessandra Taraschi; seduta: del 5 aprile 2022, audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, professor Pasquale Stanzone; seduta: del 18 maggio 2022, audizione di Rappresentanti di Federsanità - Confederazione Anci regionali, dottoressa Daniela Donetti e dottoressa Maria Pia Ruggieri; seduta: del 25 maggio 2022, audizione del Direttore nazionale della Summer School "Vito Giustolisi" della Società Italiana della Medicina di Emergenza-Urgenza (SIMEU) dottor Mario Guarino; seduta: del 30 giugno 2022, audizione della Presidente della Federazione Nazionale degli Ordini delle Professioni Infermieristiche (FNOPI) dottoressa Barbara

L'indagine si è svolta sulla base di alcuni presupposti: la prevenzione ed il contrasto al fenomeno delle violenze e l'assistenza alle vittime necessitano di un'intensa e convincente azione culturale della collettività, fondata su una coincidente organizzazione delle operatrici e degli operatori coinvolti, appartenenti ai diversi Enti e dotati di particolari e specifiche competenze in materia; una rete interistituzionale e delle associazioni nei diversi ambiti territoriali espressiva della cultura del contrasto all'uso della violenza nei rapporti interpersonali, che garantisca soccorso e sostegno a tutte le vittime ed una maggiore emersione di tali forme di reato nonché azioni sinergiche basate su collaborazioni stabili per un'offerta articolata e coordinata da esprimere sul piano di azione locale; dell'istituzione di tavoli operativi interistituzionali al fine di individuare prassi e modalità agili di risposta ad eventuali criticità, da implementare in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale; un monitoraggio del processo e una valutazione degli esiti in tutte le dimensioni al fine di porre in essere tutte le attività, in modalità integrata, nel rispetto delle proprie competenze con la possibilità di stimare anche la quota dei casi non intercettati dalle Istituzioni.

Attualmente, alla luce delle “Linee Guida Nazionali per le Aziende Sanitarie e Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza Socio-Sanitaria alle donne che subiscono violenza” le aziende sanitarie devono adeguare e unificare i percorsi in una unica procedura denominata “Percorso per le donne che subiscono violenza”.

Mangiacavalli; seduta: del 5 luglio 2022, dell'Unità Operativa Semplice Autonoma (U.O.S.A.) Cronicità e fragilità negli anziani dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese Le Scotte dottor Marco Antonio Bellini.

II. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Anche in riferimento alla tutela sanitaria delle donne che subiscono violenza appare utile riportare la normativa di riferimento sulla base della quale le strutture sanitarie sono chiamate ad operare. In particolare, vale la pena di richiamare:

- la Dichiarazione per l'eliminazione della violenza sulle Donne emanata dalle Nazioni Unite nel 1993;
- Legge 15 febbraio 1996, n. 66 "Norme contro la violenza sessuale" (CPP art. 609 *bis-octies*);
- Legge 5 aprile 2001, n. 154 "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari";
- Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali ;
- Legge 9 gennaio 2006, n. 7, "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile";
- Legge 23 aprile 2009, n. 38, di conversione con modificazioni del D.L. n. 11 del 23 febbraio 2009 recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica di contrasto alla violenza sessuale nonché in tema di atti persecutori" (Legge anti stalking);
- Legge 1 ottobre 2012, n. 172, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno;
- Legge 27 giugno 2013, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l' 11 maggio 2011;
- Legge 15 ottobre 2013, n. 119, di conversione con modificazioni del D.L. n.93 del 14 agosto 2013 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto alla violenza di genere" con la quale si adottano nuove norme che hanno l'obiettivo di prevenire il femminicidio e di proteggere le vittime dei reati rendendo più incisivi gli strumenti della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e atti persecutori (*stalking*);

- Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n.80, articolo 24, recante "Congedo per le donne vittime di violenza di genere";
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 – legge di stabilità 2016, articolo 1, commi 790 e 791.
- Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, recante “Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25/10/2012, che istituisce norme minime in materie di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro del 15.03 2001 /220/GAI”; DPCM 24/11/2017 -
- Linee Guida per le Aziende Sanitarie ed Aziende Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sociosanitaria alle donne vittime di violenza, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2017, G.U. n. 24 del 30-1-2018;
- Presidenza Consiglio Ministri - Dipartimento Pari Opportunità "Piano Strategico Nazionale 2017-2020 sulla violenza maschile contro le donne";
- Legge n. 69 del 19 luglio 2019 “Codice Rosso” recante “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere”;
- D.P.C.M. 17 dicembre 2020, “Reddito di libertà per le donne vittime di violenza”;
- Legge 14 agosto 2020, n. 113, recante "Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni".

III. LE LINEE GUIDA NAZIONALI PER LE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE IN TEMA DI ASSISTENZA SOCIO SANITARIA ALLE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA

Le Linee Guida Nazionali³ stabiliscono che «Il percorso per le donne che subiscono violenza, garantisce una tempestiva e adeguata presa in carico delle donne a partire dal triage e fino al loro accompagnamento/orientamento, se consenzienti, ai servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio di riferimento al fine di elaborare, con le stesse, un progetto personalizzato di sostegno e di ascolto per la fuoriuscita dalla esperienza di violenza subita» e che «destinatario del percorso sono le donne che subiscono violenza (con il termine «donne» sono da intendersi anche le ragazze di meno di 18 anni come previsto dall'articolo 3 lettera f) della Convenzione di Istanbul), italiane e straniere, che abbiano subito una qualsiasi forma di violenza. Sono coinvolti nel Percorso anche le/gli eventuali figlie/i minori della donna, testimoni o vittime di violenza, assistita tenuto conto della normativa riguardante i minori e delle vigenti procedure di presa in carico socio-sanitaria delle persone minorenni».

Le Linee guida prevedono che la donna possa accedere al pronto soccorso: spontaneamente (sola o con prole minore); accompagnata dal 118 con o senza l'intervento delle forze dell'ordine; accompagnata dalle forze dell'ordine; accompagnata da operatrici dei Centri antiviolenza; accompagnata da altri servizi pubblici o privati; accompagnata da persone da identificare; accompagnata dall'autore della violenza.

Il personale infermieristico addetto al triage, con un'adeguata formazione professionale, deve procedere al tempestivo riconoscimento di ogni segnale di violenza, anche quando non dichiarata. A tal fine può avvalersi di informazioni relative ad eventuali precedenti accessi al pronto soccorso del territorio da parte della donna.

Le linee guida prevedono inoltre che nella zona del triage deve essere presente materiale informativo (cartaceo e/o multimediale) visibile e comprensibile anche da donne straniere, relativo a: tipologie di violenza; effetti della violenza sulla salute di donne e bambine/i; normativa di riferimento ; indicazioni logistiche sui servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio;

³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/30/18A00520/SG>.

servizi per il sostegno a figlie/i minori testimoni e/o vittime di violenza; indicazioni relative al numero di pubblica utilità 1522.

Salvo che non sia necessario attribuire un codice di emergenza (rosso o equivalente), alla donna deve essere riconosciuta una codifica di urgenza relativa - codice giallo o equivalente - così da garantire una visita medica tempestiva (di solito tempo di attesa massimo 20 minuti) e ridurre al minimo il rischio di ripensamenti o allontanamenti volontari.

Alla donna presa in carico dovranno essere assicurate l'assistenza e la protezione richieste dal caso specifico.

L'assegnazione del codice giallo o equivalente determina l'attivazione del "Percorso per le donne che subiscono violenza". Oltre al codice di triage verrà assegnato un identificativo di Percorso definito nell'ambito dell'organizzazione del pronto soccorso che concorre a determinare l'attivazione del Percorso stesso. Nel caso in cui la donna abbia fatto accesso al pronto soccorso con figlie/i minori è opportuno che le/gli stesse/i restino con la madre e che siano coinvolti nel suo stesso Percorso.

3.1 TRATTAMENTO DIAGNOSTICO - TERAPEUTICO

La donna presa in carico deve essere accompagnata in un'area separata dalla sala d'attesa generale che le assicuri protezione, sicurezza e riservatezza. Eventuali accompagnatrici/accompagnatori, ad eccezione delle/dei figlie/i minori, dovranno essere in un primo momento allontanati; successivamente, e solo su richiesta della donna, potranno raggiungerla nell'area protetta. L'area protetta rappresenta, possibilmente, l'unico luogo in cui la donna viene visitata e sottoposta ad ogni accertamento strumentale e clinico, nonché il luogo di ascolto e prima accoglienza (ove anche reperire il materiale utile per una eventuale denuncia/querela), nel pieno rispetto della sua *privacy*.

L'operatrice/operatore che prende in carico la donna dovrà: utilizzare una corretta comunicazione con un linguaggio semplice, comprensibile e accessibile anche alle donne affette da disabilità sensoriale, cognitiva o relazionale; garantire un ascolto e un approccio empatico e non giudicante; instaurare con la donna un rapporto basato sulla fiducia, così da favorire l'eventuale passaggio alla fase successiva alla presa in carico, nel pieno rispetto della libertà di scelta e di autodeterminazione della stessa; attivare per donne straniere, ove necessario, la presenza di mediatrici culturali e linguistiche; attivare per donne affette da disabilità, ove

necessario, la presenza di figure di supporto; informare nel dettaglio la donna delle varie fasi del Percorso; acquisire il consenso libero e informato per ogni fase del Percorso al fine di: rilevare, anche con domande specifiche, la violenza subita e i rischi immediati; verificare la presenza di figlie/i minori, informando la donna propri obblighi di legge e delle conseguenze per le/i figlie/i relative alla violenza; informare la donna della presenza sul territorio dei Centri antiviolenza, dei servizi pubblici e privati dedicati; avviare, qualora la donna ne faccia richiesta, le procedure di contatto con i Centri antiviolenza o con gli altri attori della rete antiviolenza territoriale; informare la donna della possibilità di sporgere denuncia o querela, anche contattando direttamente le forze dell'ordine qualora previsto per legge.

3.2. REPERTAZIONE E CONSERVAZIONE DELLE PROVE; VALUTAZIONE DEL RISCHIO.

Per evitare la contaminazione, la degradazione e la perdita di tracce biologiche, ed ottenere risultati fruibili per successivi ed eventuali procedimenti giudiziari, sono indispensabili una corretta repertazione, una successiva corretta conservazione, e la predisposizione della catena di custodia dei reperti.

Al termine del trattamento diagnostico-terapeutico, l'operatrice/operatore sanitaria/o che ha preso in carico la donna utilizza lo strumento di rilevazione "*Brief Risk Assessment for the Emergency Department - DA5*", indicato dal Ministero della salute, per essere coadiuvata/o nella elaborazione e formulazione di una corretta e adeguata rilevazione in pronto soccorso del rischio di recidiva e letalità e per adottare le opzioni di dimissioni di seguito suggerite:

a) Rilevazione del rischio in Pronto Soccorso basso:

L'operatrice/operatore sanitaria/o informa la donna della possibilità di rivolgersi ai Centri antiviolenza, ai servizi pubblici e privati della rete locale e la rinvia al proprio domicilio; qualora la donna acconsenta, attiva la rete antiviolenza territoriale.

b) Rilevazione del rischio in Pronto Soccorso medio/alto:

L'operatrice/operatore sanitaria/o informa la donna della possibilità di rivolgersi ai Centri antiviolenza, ai servizi pubblici e privati della rete locale e, qualora la donna acconsenta, attiva la rete antiviolenza territoriale. In mancanza di possibili soluzioni immediate, e se previsto da accordi con la Direzione Sanitaria di riferimento, l'operatrice/operatore sanitaria/o prospetta alla donna la possibilità di rimanere in osservazione breve intensiva (OBI) o comunque in ambiente ospedaliero per un tempo non superiore alle 36/72 ore, al fine di garantire la sua protezione e messa in sicurezza.

L'operatività deve essere consentita H24, attraverso il ricorso a specifiche procedure condivise ed improntate a criteri di integrazione funzionale e di flessibilità organizzativa, atte a garantire la continuità della protezione del Pronto Soccorso per le donne e i figli minori sino all'attivazione dei servizi territoriali.

L'operatrice/operatore sanitaria/o ha sempre l'obbligo di informare la donna della possibilità di rivolgersi ai Centri anti violenza presenti sul territorio, ai servizi pubblici e privati della rete locale e, ogni qual volta la donna acconsenta, attiva la rete anti violenza territoriale, allertando gli attori coinvolti nei protocolli formalizzati.

I Centri anti violenza possono rappresentare un riferimento per le strutture sanitarie e ospedaliere e possono lavorare in sinergia e a supporto delle operatrici e operatori del pronto soccorso in seguito alla stipula di appositi accordi/convenzioni, in tal senso, con le Direzioni generali.

3.3. COMPITI DELLE AZIENDE SANITARIE

Le Aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere, anche attraverso i propri distretti, presidi e servizi territoriali, devono adoperarsi affinché, nel prestare assistenza socio-sanitaria a donne che subiscono violenza, siano rispettate tutte le indicazioni contenute nelle presenti Linee guida nazionali.

Dovranno di conseguenza impegnarsi a: realizzare al loro interno percorsi e procedure di accoglienza e presa in carico che prevedano e garantiscano, tra l'altro, il raccordo operativo e la comunicazione con tutti gli attori della rete anti violenza territoriale; garantire una regolare e continua attività di formazione e aggiornamento del personale - compreso quello convenzionato (ad esempio medici di famiglia, pediatri, medici specialistici) -, partecipando alla progettazione e alla organizzazione di moduli formativi, anche avvalendosi delle competenze specifiche e operative maturate negli anni a partire dal proprio territorio; partecipare a tavoli di confronto periodici con istituzioni e soggetti pubblici e privati della rete anti violenza territoriale; assicurare il monitoraggio costante del fenomeno della violenza maschile contro le donne, attraverso la rilevazione e il controllo degli strumenti in uso (scheda del triage, schede di dimissione); effettuare il monitoraggio dell'applicazione delle procedure, con eventuale avvio di azioni di miglioramento.

Le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere devono individuare un referente del Percorso per le donne che subiscono violenza che deve interfacciarsi con gli altri attori della rete

antiviolenza territoriale. Inoltre, in attuazione delle linee guida nazionali e nel rispetto degli indirizzi e degli assetti organizzativi definiti a livello regionale, dovranno coordinare e supervisionare il Percorso per le donne che subiscono violenza e trasmettere periodicamente, ai competenti referenti regionali, una relazione aggiornata sullo stato e sugli esiti delle procedure, nonché comunicare e far confluire i dati raccolti nell'ambito del sistema di monitoraggio previsto a livello regionale e nazionale.

3.4. FORMAZIONE PROFESSIONALE

La formazione professionale e l'aggiornamento continui di operatrici e operatori sono indispensabili per una buona attività di accoglienza, di presa in carico, di rilevazione del rischio e di prevenzione. I moduli formativi dovranno fornire una adeguata conoscenza di base del fenomeno della violenza maschile contro le donne in merito a: dinamiche della violenza da parte dei soggetti autori di violenza: come nasce e si sviluppa, il ruolo degli stereotipi e degli atteggiamenti sessisti; conseguenze della violenza sulla salute e sul benessere della donna e delle/dei sue/suoi figlie/i; tutela delle categorie vulnerabili: quali sono, specifici obblighi e possibili percorsi per donne disabili, in gravidanza, minori ecc.; criteri e metodologie per instaurare con la donna una relazione fondata sull'ascolto e sull'accoglienza;

conoscenza delle risorse economiche e professionali disponibili sul territorio; collaborazione fattiva con la rete territoriale intra ed extra ospedaliera; lettura della rilevazione del rischio in Pronto Soccorso di recidiva e letalità; promozione condivisa e sinergica di un sapere comune, volto al confronto e alla conseguente crescita professionale.

In dimissione è obbligatorio comunicare alla vittima la presenza sul territorio di centri antiviolenza, del terzo settore e di tutti i servizi di rete dedicati: una mappatura del territorio dettagliata e aggiornata deve essere presente in pronto soccorso.

IV. L'ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA DA PARTE DELLE REGIONI

Dato conto del disegno di assistenza contenuto nelle Linee guida nazionali, la Commissione ha ritenuto indispensabile verificare quante siano state le Regioni che hanno dato attuazione a questi percorsi, nella convinzione che anche questo aspetto del funzionamento del sistema sanitario nazionale possa giocare un ruolo primario nel contrasto alla violenza.

La Commissione ha proceduto pertanto, attraverso una lettera rivolta ai Presidenti delle Regioni e agli Assessori che si occupano del sistema sanitario, ad acquisire le seguenti informazioni:

1) in relazione ai dati sull'attuazione e applicazione regionale delle Linee guida è necessario fornire i dati complessivi riferiti alla Regione e non quelli relativi a singole strutture ospedaliere. In particolare, è necessario conoscere il numero di tutte le aziende sanitarie ed ospedaliere che hanno attuato le Linee guida ed il numero delle sale per il codice rosa presenti sul territorio regionale;

2) i dati relativi al finanziamento, nel triennio 2017-2019, dei Percorsi di salute per la tutela delle vittime di violenza;

3) i dati relativi alla formazione specialistica del personale sanitario che la sua regione ha attuato al fine di assicurare assistenza alle donne vittime di violenza;

4) i dati relativi alle azioni ed alle iniziative specificamente assunte a tutela delle donne che hanno subito violenza dall'inizio dell'emergenza pandemica da Covid-19 ad oggi;

5) i dati relativi ad eventuali iniziative ulteriori assunte dalla sua regione a tutela delle donne vittime di violenza, anche in raccordo con altre istituzioni o organismi operanti nel territorio regionale.

Alle richieste di informazione della Commissioni hanno risposto - allo stato⁴ - dodici Regioni e le due Province Autonome di Trento e Bolzano: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-

⁴ Deve peraltro essere segnalato che le richieste di informazioni sono state inviate durante il periodo dell'emergenza pandemica e che - come già rilevato - la conclusione anticipata della Legislatura non ha consentito di acquisire la completa documentazione da parte di tutte le Regioni. Nondimeno, la Commissione ha ritenuto comunque di particolare utilità segnalare il quadro parziale emerso, anche al fine di consentire alle Istituzioni, come segnalato nel capitolo XI, di proseguire nel lavoro di monitoraggio e implementazione delle Linee Guida.

Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Dalle risposte ricevute si può in linea di massima affermare che nei pronto soccorso degli ospedali italiani sembra persistere ancora una forte disomogeneità nell'assistenza prestata alle donne che hanno subito violenza e nella attuazione delle Linee Guida Nazionali.

Tutte le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere delle Regioni che hanno fornito dati alla Commissione hanno attuato pienamente le Linee Guida con l'eccezione dell'Emilia-Romagna, della la Liguria, della Sardegna e della Provincia Autonoma di Trento che stanno completando l'attuazione delle linee guida, ma hanno nel frattempo comunque adottato protocolli e specifiche procedure.

Nella regione Toscana, in particolare, dal 2009 è presente nel Sistema Sanitario regionale la “Rete di Codice Rosa” (termine poi ripreso in molte altre realtà e regioni anche per indicare l'applicazione delle linee guida nazionali). Si tratta di una Rete clinica tempo-dipendente regionale con articolazioni presenti in tutte le aziende sanitarie locali territoriali e ospedaliere, che definisce le modalità di accesso ed il percorso socio-sanitario, in particolare nei servizi di emergenza urgenza delle donne vittime di violenza di genere (Percorso Donna - conforme a quanto previsto dalle Linee guida nazionali DPCM del 24 dicembre 2017) e vi è anche un percorso per le vittime dei crimini di odio con una particolare specificità e attenzione per donne sottoposte a discriminazioni multiple. (Percorso per le Vittime di Crimini d'odio - implementazione della direttiva 2012/29/EU sugli *standard* minimi di diritti, supporto e protezione delle vittime di crimini d'odio). La Rete definisce anche le modalità di allerta ed attivazione dei successivi percorsi territoriali, nell'ottica di un *continuum* assistenziale e di presa in cura e in carico globale. Il percorso può comunque essere attivato in qualsiasi modalità di accesso al servizio sanitario regionale, sia esso in area di emergenza-urgenza, ambulatoriale o di degenza ordinaria, come più dettagliatamente specificato da procedure aziendali. Opera in collegamento e condivisione di procedure e percorsi con altri Enti ed Istituzioni, in particolare con i Centri Antiviolenza ⁵.

⁵ Il Codice Rosa, in particolare, è nato a seguito dell'esperienza positiva realizzata dalla Asl 9 di Grosseto, dove per la prima volta vennero sperimentati il percorso in pronto soccorso elaborato da una Task Force interistituzionale con la creazione della stanza dedicata e riservata alle vittime di violenza e l'accesso prioritario e rapido al triage, la formazione e la progettazione congiunta e continua tra operatrici e operatori di ambito socio-sanitario della Procura, della Polizia Giudiziaria e Forze dell'ordine e in particolare con i Centri Antiviolenza anche nella fase di progettazione. Questi sono divenuti poi elementi

Relativamente ai Finanziamenti del triennio 2017-2019 dei Percorsi di tutela per le vittime di violenza le Regioni Abruzzo, Lombardia, Molise non hanno fornito risposte. Le Province Autonome di Trento e Bolzano e le restanti Regioni (Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto) hanno fornito risposte molto diversificate nel dettaglio. Infine, la regione Sardegna ha specificato che pur non avendo ricevuto finanziamenti *ad hoc* ha garantito i percorsi delle Linee Guida con le risorse programmate nel corso degli anni.

In relazione ai dati sulla formazione degli operatori, tutte le Regioni e le province autonome che hanno risposto alle richieste della Commissione hanno fornito dati sui percorsi di formazione specialistica per il personale sanitario.

4.1 L'ATTIVITÀ DELLE REGIONI DURANTE L'EMERGENZA PANDEMICA

In relazione alle attività svolte dalle Regioni durante l'emergenza pandemica da Covid-19, rinviando per i dati sulla violenza durante la pandemia alle relazioni approvate sul tema dalla Commissione (Doc. XXII-*bis* nn. 1 e 2) appare utile ricordare quella della Toscana che con la DGRT n. 503/2020 ha fornito indicazioni alle reti locali antiviolenza per la gestione dei nuovi inserimenti nelle case rifugio al fine di favorire soluzioni organizzative in grado di minimizzare i rischi di contagio e specifici percorsi integrati. In particolare è stato previsto che nei casi urgenti di messa in sicurezza delle donne (sole o con figli) qualora, in caso di denuncia, non fosse stato disposto l'allontanamento del violento come dà indicazioni della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio (Doc. XXII-*bis* n. 1), la rete territoriale antiviolenza si attivasse per trovare soluzioni di accoglienza della durata di almeno 14 giorni prima dell'inserimento nelle case rifugio che presentassero la necessaria disponibilità, al fine di scongiurare eventuali potenziali rischi di contagio. Tale soluzione è stata individuata prevedendo uno stretto raccordo tra il centro antiviolenza che segue la donna e l'equipe integrata multidisciplinare che segue i minori, avendo cura di garantire la massima riservatezza e sicurezza, anche grazie alla collaborazione delle forze dell'ordine. Inoltre, è stata prevista la possibilità di ricorrere a nuove soluzioni alloggiative, anche

centrali delle Linee Guida nazionali. Queste stesse caratteristiche del modello hanno contribuito a rendere la Rete particolarmente resiliente anche durante la pandemia da Covid-19.

di carattere temporaneo, in grado di offrire l'indispensabile ospitalità alle vittime che, per motivi sanitari, non potevano trovare accoglienza nelle strutture e nelle case rifugio.

Per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Bolzano, sono stati stanziati finanziamenti per inserire le donne nelle strutture ricettive (*hotel e residence*) oltre ai Centri antiviolenza, è stato implementato l'utilizzo di strumenti digitali per lavorare in Rete ed attivato un sistema telematico per l'accesso condiviso da remoto di informazioni e strumenti di lavoro a tutte le operatrici, nonché prevista l'attivazione di una seconda linea telefonica di emergenza. È stata inoltre segnalata la creazione di buone prassi e linee guida con le Forze dell'Ordine per facilitare l'accesso alle donne in caso di denuncia, ed assicurata l'erogazione del servizio notturno in modalità da remoto.

Anche nella regione Emilia- Romagna sono stati stanziati finanziamenti per inserire le donne nelle strutture ricettive prima di inviarle ai centri antiviolenza.

Per quanto riguarda la Liguria, i CAV hanno continuato a lavorare quasi esclusivamente da remoto e una reperibilità H24 attraverso il numero nazionale 1522 implementando l'utilizzo di e-mail e Social Network.

La Regione Lombardia ha implementato i fondi destinati ai Centri Antiviolenza al fine di fronteggiare l'emergenza. L'obiettivo della misura è stato quello di sostenere i Centri Antiviolenza, le Case Rifugio e le altre strutture di accoglienza che hanno assicurato l'accessibilità ai servizi offerti dal sistema regionale di prevenzione e alla violenza durante l'emergenza sanitaria Covid-19, ampliando l'offerta dei servizi alle donne vittime di violenza, con particolare attenzione anche alle esigenze dei loro figli/figlie e promuovere la messa a sistema di nuove soluzioni utilmente sperimentate durante la pandemia.

La Regione Sardegna, attraverso la delibera n.23/13 del 29 aprile 2020 Emergenza Covid-19, ha approvato le linee guida per la costruzione della rete per la gestione delle situazioni familiari problematiche derivanti anche dalla prolungata condivisione degli spazi in seguito all'emergenza Covid-19, ed ha potenziato i CAV e le case di accoglienza del territorio.

La Regione Valle d'Aosta ha intrapreso iniziative *online* al fine di informare la cittadinanza, ha organizzato conferenze online e materiale multimediale per suggerire consigli utili per come chiedere aiuto nonostante la convivenza forzata in casa; è stato, inoltre, individuato un alloggio a

disposizione del Centro Donne contro la Violenza, soluzione denominata “di seconda accoglienza” gestita direttamente dal Centro e rivolta a coloro che non necessitavano della tipologia di accoglienza protetta offerta invece dalla casa rifugio.

Infine, nella Regione Veneto, le Aziende del territorio hanno collaborato attivamente nella diffusione del materiale informativo elaborato dall’Istituto Superiore di Sanità a supporto delle donne vittime di violenza nel periodo dell’emergenza Covid-19 anche mediante l’individuazione di un referente nominato per ogni UOC di Pronto Soccorso della Regione Veneto.

Le Regioni si sono impegnate nella diffusione di materiale informativo sia prodotto dall’Istituto superiore di sanità che realizzato dalle stesse Aziende Regionali. È stata comunque ovunque garantita la presa in carico delle vittime di violenza di genere, dando spazi più ampi ai colloqui con operatrici dei Centri Violenza anche se in modalità online.

Circa, infine, le ulteriori iniziative assunte a tutela delle donne vittime di violenza, anche in raccordo con altre istituzioni o organismi operanti nel territorio regionale, molte sono state le iniziative intraprese - al di fuori delle linee guida - da parte delle Regioni. Tra queste meritano di essere segnalate quelle che hanno previsto esenzioni, percorsi specifici all’interno del pronto soccorso, gruppi di lavoro interdisciplinari, attuazione di percorsi di tutela per uomini autori di violenza, percorsi di tutela per le donne vittime di violenza durante la gravidanza.

V. I FLUSSI EMUR: I DATI SUGLI ACCESSI AL PRONTO SOCCORSO DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA

La Commissione ha acquisito dal Ministero della salute elementi conoscitivi sui flussi informativi EMUR⁶. Al fine di rendere più efficace la produzione di dati per la conoscenza del fenomeno relativo alla violenza di genere, così come richiesto anche dalla Convenzione di Istanbul, il 20 novembre 2019 è stato stipulato un accordo tra l'ISTAT e il Ministero della salute, attualmente in fase di rinnovo, volto a sviluppare un rapporto di collaborazione finalizzato ad analizzare i contenuti informativi relativi agli accessi in pronto soccorso con diagnosi di violenza rilevati dal Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza in Emergenza-Urgenza (EMUR). Il Sistema EMUR, istituito con decreto ministeriale del 17 dicembre 2008, consente la rilevazione ed il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'emergenza-urgenza, sia da parte del Sistema 118 che dei presidi ospedalieri, con riferimento alle attività di pronto soccorso.

Relativamente a tali attività, i principali contenuti informativi rilevati e trasmessi al Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) del Ministero della salute sono: la struttura erogatrice, i dati relativi all'accesso ed alla dimissione dell'assistito, la diagnosi e le prestazioni erogate. L'analisi di questi dati ha consentito l'individuazione dei fattori che caratterizzano gli accessi ripetuti da parte delle donne al pronto soccorso, con particolare *focus* sulle donne che hanno ricevuto, in un dato periodo di riferimento, almeno una diagnosi principale o secondaria riconducibile a violenza, a partire da una selezione di diagnosi codificate attraverso la classificazione ICD9-CM, individuando schematismi negli accessi al pronto soccorso.

In applicazione di quanto sopra descritto, nell'anno 2021, nell'ambito dell'accordo ISTAT - Ministero della salute per "l'alimentazione della Banca dati sulla violenza di genere con i flussi informativi sanitari", il Ministero ha effettuato un'analisi degli accessi delle donne vittime di violenza negli anni 2014 - 2020, al fine di conoscere il fenomeno relativo alle donne che si rivolgono al percorso dell'emergenza, nonché le modalità di accoglienza loro riservate, anche per l'identificazione di *policy* e indicazioni per le operatrici e gli operatori sanitari.

⁶ La Commissione deve un particolare ringraziamento al sottosegretario alla salute Sileri che avrebbe dovuto essere audito. La conclusione anticipata della legislatura non lo ha consentito, ma il sottosegretario ha depositato agli atti della Commissione la Sua relazione fornendo i dati richiesti al Ministero della Salute.

Il processo complessivo della analisi esplorativa dei dati per la caratterizzazione del fenomeno della violenza, è stato così strutturato: 1) individuazione delle donne che hanno ricevuto almeno una diagnosi di violenza nel periodo di riferimento; 2) estrazione dello storico degli accessi delle predette donne nel medesimo periodo; 3) integrazione delle variabili esplicative con informazioni addizionali provenienti dalla anagrafica delle strutture di Pronto Soccorso, integrazione con variabili analitiche sulla frequenza degli accessi ed aggiunta di apposite variabili di stratificazione (tra cui l'età, opportunamente suddivisa in fasce); 4) aggregazione delle variabili per la costruzione degli indici statistici degli accessi 5. calcolo delle statistiche degli accessi.

Dai dati è emerso che l'emergenza sanitaria da SARS-CoV2 ha determinato un aumento della pressione sulle strutture sanitarie e un forte impatto sull'accessibilità dei servizi, anche quelli di emergenza-urgenza. I dati sugli accessi al Pronto Soccorso hanno consentito di misurare alcuni effetti della pandemia, anche in relazione agli accessi delle donne vittime di violenza. Nel 2020, infatti, si sono registrati circa 6 milioni di accessi al pronto Soccorso di donne, di cui quasi 5.500 con l'indicazione di diagnosi di violenza (9,2 ogni 10 mila accessi). Il totale degli accessi per qualsiasi diagnosi nell'anno della pandemia ha subito una diminuzione del 40% rispetto al 2019, mentre quelli con diagnosi di violenza sono diminuiti in misura minore (28%). Nel periodo precedente all'emergenza sanitaria (2014-2019) si era registrato un numero crescente di accessi al pronto soccorso di donne con diagnosi di violenza, da circa 3.300 a oltre 7.600 (+133%), a fronte di un aumento degli accessi totali pari al 4%. L'incidenza di tali accessi, rispetto agli accessi totali, è quindi cresciuta da 3,4 ogni 10 mila nel 2014 a 7,7 nel 2019. Tale andamento crescente è verosimilmente attribuibile in parte alla maggiore sensibilizzazione e capacità degli operatori sanitari del pronto soccorso di "riconoscere" i casi di violenza (emersione del fenomeno), anche grazie alle attività formative sul tema da parte del Ministero della salute e dell'Istituto Superiore di Sanità e, in parte, anche ad un aumento assoluto dei casi di violenza. Infatti, nel 2020, a fronte di un abbattimento degli accessi del 28%, il tasso di violenza è risultato incrementato del 19%, rispetto al 2019, e la fascia di età con maggior frequenza si è rivelata quella 35-44 anni. È emerso, altresì, che un accesso in pronto soccorso su 6 (16,9%), con problema principale per "Trauma", è relativo a donne con età inferiore ai 24 anni, evidenziando una incidenza non trascurabile di violenza nei confronti di giovani o minori e che, mediamente, più di 4 donne su 10 (44,4%), con pregresso di diagnosi di violenza, ricevono in pronto soccorso la diagnosi problema principale "Trauma".

Dunque, seppur il Sistema EMUR non nasce con il precipuo obiettivo di rilevare i dati e le informazioni relative alla violenza contro le donne, ma di rilevare e monitorare le prestazioni erogate nell'ambito dell'emergenza-urgenza, i dati nello stesso raccolti consentono l'effettuazione dell'analisi sopra descritta, evidenziando fattori concomitanti con diagnosi e accessi ripetuti nel tempo, che aiutano a rilevare i casi di violenza sulle donne.

Al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, nonché di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno, come già ricordato è stata approvata la legge 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere” che, all'articolo 4, prevede per tutte le strutture sanitarie pubbliche, e in particolare per le unità operative di pronto soccorso, l'obbligo di fornire i dati e le informazioni relative alla violenza contro le donne.

Il predetto articolo dispone, altresì, che il flusso informativo EMUR Pronto Soccorso sia integrato con le informazioni utili e necessarie per la rilevazione della violenza di genere contro le donne, assicurando l'individuazione della relazione tra autore e vittima e rilevando il seguente ulteriore data set di informazioni: a) la tipologia di violenza, fisica, sessuale, psicologica o economica, esercitata sulla vittima; b) se la violenza è commessa in presenza dei figli degli autori o delle vittime e se la violenza è commessa unitamente ad atti persecutori; c) gli indicatori di rischio di vittimizzazione secondaria previsti dall'allegato B al DPCM 24 novembre 2017, facendo salva la garanzia di anonimato delle vittime. Tale obbligo impone alle unità operative di pronto soccorso di adeguare i flussi informativi per migliorare la qualità dei dati trasmessi dai pronto soccorso ai sistemi informativi regionali e la modifica degli applicativi di pronto soccorso per migliorare ulteriormente la capacità degli operatori sanitari che operano in queste strutture di “riconoscere” i casi di violenza e fornire loro strumenti utili all'interno dell'applicativo e quindi più facilmente fruibili. Ulteriori analisi esplorative sui dati EMUR PS anche in combinazione con le SDO (Schede di dimissione ospedaliera) potrebbero portare alla conferma delle evidenze emerse da queste prime analisi e fornire ulteriori chiavi per facilitare l'intercettazione delle donne vittime di violenza e la loro accoglienza in un percorso di uscita dalla violenza.

Va tuttavia rilevato che la non uniformità tra i sistemi informatici di rilevazione degli accessi e delle dimissioni dai Pronto Soccorso delle singole Regioni - e a volte anche all'interno della stessa Regione - rende sostanzialmente impossibile nell'emergenza accedere a informazioni che sarebbero fondamentali per una più accurata valutazione della persona che ha subito violenza,

specie se in quel momento la donna non ha ancora stabilito una relazione di fiducia con l'operatrice/operatore sanitario.

Sotto tale profilo, nel rispetto delle vigenti normative per la tutela della *privacy* e protezione dei dati, sarebbe pertanto opportuno valutare l'introduzione di modalità di interscambio di informazioni nella Rete di assistenza socio-sanitaria.

VI. LA PROTEZIONE DELLE DONNE DALLA VIOLENZA: ACCESSO AI DATI SANITARI E TUTELA PRIVACY UN PROBLEMA APERTO

La Commissione ha ritenuto necessario affrontare il tema del contemperamento dell'esigenza di garantire la riservatezza dei dati sanitari delle donne che hanno subito violenza e si sono rivolte alle strutture sanitarie di pronto soccorso, per l'assoluta delicatezza di questi dati, e la necessità, da parte delle diverse strutture di pronto soccorso, di poter accedere a quei dati per poter individuare le violenze più pericolose e ripetute che, non raramente, vengono registrate in pronto soccorso differenti a cui le donne si rivolgono di volta in volta.

Il Garante per la protezione dei dati, appositamente richiesto di chiarimenti, nell'audizione svolta in Commissione⁷ ha specificato al riguardo che: «L'idea della necessaria sinergia tra protezione della vittima (anche nella sua componente dignitaria e quindi, nella necessaria riservatezza che merita) e contrasto del femminicidio è, del resto, alla base dell'approccio integrato proposto dalla Convenzione di Istanbul, articolato sulle 4 P (*prevent*, *punish* e, appunto, *protect*). Riservatezza dei dati personali della vittima non vuol dire, peraltro, incomunicabilità o segretezza assolute delle informazioni inerenti il fatto di reato, gli abusi subiti e le condizioni della persona offesa. Vuol dire, più precisamente, circolazione delle informazioni nella sola misura effettivamente necessaria (è il criterio essenziale del “*need to know*”), per finalità predeterminate e legittime. In questo senso- prosegue il Garante - il quesito posto dalla Commissione "se, cioè, la privacy possa rappresentare un ostacolo alla condivisione d'informazioni utili alla presa in carico della vittima – non può che ricevere una risposta recisamente negativa. La privacy non è, non deve e non può mai essere un ostacolo alla circolazione (pertinente e legittima) di informazioni necessarie alla protezione della persona offesa, alla sua migliore assistenza e finanche alla prevenzione di ulteriori condotte illecite o, comunque, di recidive, nella misura in cui un'adeguata presa in carico della donna possa consentirlo. Si tratta di un profilo relevantissimo, in quanto una tutela effettiva della vittima esige un approccio multidisciplinare, integrato e il concorso di più soggetti pubblici (sanitari, forze dell'ordine, magistratura, servizi sociali) i quali non possono, certamente, ignorare il contesto complessivo in cui la violenza è maturata e si è sviluppata.

⁷ La Commissione ha audito il Professor Stanzone audizione del 5 aprile 2022.

Eppure, proprio la migliore efficacia di quest'approccio integrato presuppone il rispetto di alcuni principi essenziali di protezione dati. Tra questi, in particolare, quelli di esattezza e qualità dei dati, proporzionalità, sicurezza, minimizzazione del trattamento, che contribuiscono alla più congrua gestione delle informazioni evitando possibili disallineamenti tra informazioni, impedendo anche indebiti accessi o esfiltrazioni dei dati (che sarebbero tanto più gravi quanto più idonei a determinare un rischio rilevante di vittimizzazione secondaria)».

Proprio perché la tutela della riservatezza non può mai rappresentare un ostacolo, nell'ambito sopra delineato e con tutte le tutele necessarie, appare indispensabile un'organizzazione ospedaliera, a partire dal piano regionale, che possa rendere accessibili i dati di conoscenza sul tema della violenza di genere.

A questo fine sarebbe pertanto opportuno che tutte le Regioni adeguassero i sistemi informatici aziendali e regionali, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, per consentire all'Azienda sanitaria o all'ospedale di riferimento di essere in rete con tutte le altre strutture della regione di appartenenza per verificare il numero degli accessi che possono rappresentare un segnale molto rilevante.

VII. IL RACCORDO TRA LE STRUTTURE OSPEDALIERE E IL TERRITORIO: LE RETI INTERISTITUZIONALI

Come rilevato da molti dei soggetti auditi, ed in particolare dall'associazione Federsanità, la presa in carico delle vittime deve avvenire attraverso l'applicazione di protocolli operativi, che sviluppino azioni coordinate per la prevenzione, il contrasto e la diffusione della cultura della non violenza attivando anche sistemi per il monitoraggio ed analisi costante del fenomeno, nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali e della normativa vigente.

I tavoli operativi di confronto interistituzionale prevalentemente organizzati tra Aziende sanitarie, Prefetture, Questure, Arma dei Carabinieri, Enti Locali ed Associazioni, ognuno per l'ambito di propria competenza istituzionale e nel rispetto delle direttive ministeriali/regionali: promuovono incontri di confronto al fine di condividere e implementare conoscenze e abilità nell'ambito delle proprie competenze, in ordine al tema della violenza; sviluppano prassi operative integrate nella rete dei servizi e dei percorsi assistenziali per la corretta e appropriata presa in carico delle vittime favorendo anche la partecipazione delle proprie e operatori all'aggiornamento e all'approfondimento delle tematiche di settore; sviluppano il sistema di informazioni alle vittime relative ai centri antiviolenza e alle associazioni del territorio, favorendone i contatti nonché le informazioni inerenti all'applicazione delle misure di prevenzione anche adottabili dalle forze dell'ordine; collaborano alla progettazione e all'organizzazione di specifici corsi di formazione finalizzati all'ampliamento ed alla specializzazione del patrimonio di conoscenza e di esperienza delle operatrici e degli operatori allo scopo di creare "esperti della rete"; promuovono e supportano la realizzazione di azioni di sensibilizzazione, informative ed educative finalizzate a rafforzare la cultura della non violenza, del rispetto e della comprensione dell'altro; assicurano il puntuale monitoraggio dei dati relativi ai casi presi in esame, al fine di promuovere la proficua circolarità delle informazioni e prevenire e/o ridurre la diffusione del fenomeno del cosiddetto "sommerso"; agevolano e promuovono idonei rapporti con gli altri soggetti (istituzionali e non) coinvolti nello specifico settore della violenza di genere; in particolare, favorendo la collaborazione con gli Istituti scolastici e con i Centri Antiviolenza ivi esistenti, al fine di implementare il proprio bacino informativo e garantire una costante presenza su tutto il territorio.

7.1. LE AZIONI DELLE AZIENDE SANITARIE NELLE RETI SOCIO-SANITARIE

Nel contesto sopra descritto la finalità è fornire assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza, considerando tutti gli aspetti dei bisogni espressi ed offrendo una maggiore possibilità di accesso ai servizi, sostenendo le donne, insieme ai loro figli, ed accompagnandole in un percorso di autonomia verso l'interruzione del ciclo della violenza.

L'obiettivo è quello di prendere in carico la donna vittima di violenza sin dal primo accesso, sia esso Ospedaliero, tramite Pronto Soccorso, Ambulatori, Reparti Ospedalieri che Territoriale attraverso la Rete dei PUA (Punti Unici di Accesso), dei Consultori Familiari, dell'Emergenza Territoriale, dei Medici di Medicina Generale.

I percorsi devono essere redatti creando sinergia tra i soggetti del settore pubblico e del privato sociale per armonizzare le varie metodologie di intervento, nel rispetto delle specifiche peculiarità dei servizi coinvolti e realizzati per garantire la presa in carico tempestiva con un progetto di intervento individuale in continuità assistenziale ospedale — territorio e garantire, ove necessario, la tutela della donna anche attraverso l'inserimento in struttura protetta.

7.2. INTEGRAZIONE OSPEDALE – TERRITORIO

Al termine del trattamento diagnostico/terapeutico in Pronto Soccorso, le dimissioni avverranno in modalità diversa a seconda del risultato del “*Brief Risk Assessment for the Emergency Department-DA5*” somministrato dall'operatrice/operatore che ha in carico la donna, previo consenso informato della stessa. Lo strumento, indicato dal Ministero della Salute, viene utilizzato dal personale sanitario al fine di elaborare una corretta rilevazione del rischio di recidiva e letalità e per adottare modalità di dimissione idonee, sempre tenendo conto della volontà espressa dalla donna che ha subito violenza.

Se la rilevazione indica un rischio basso, il sanitario informa la donna della possibilità di sporgere denuncia e/o di rivolgersi ai centri antiviolenza, ai Servizi Sociali, al Consultorio, a Enti e Istituzioni Pubbliche e Private del territorio, fornendo contatti telefonici e brochure esplicative. Qualora la donna lo desidera è possibile attivare la rete territoriale già dal pronto soccorso contattando direttamente i Centri Antiviolenza e/o i Servizi Sociali attraverso le modalità previste dalle singole Aziende.

Se la rilevazione indica un rischio medio/alto di recidiva e letalità, previo consenso informato della donna, la Rete Territoriale viene immediatamente attivata dall'operatrice/operatore del Pronto Soccorso che l'ha in carico, secondo le modalità definite dalle singole Aziende Sanitarie. La presa in carico deve essere garantita, in questi casi, H24 facendo ricorso, se necessario, anche alla degenza in Osservazione Breve Intensiva (OBI) o comunque in ambiente ospedaliero, per un massimo di 36/72 ore. È auspicabile che ogni Azienda Sanitaria adotti protocolli condivisi tra Ospedale, Territorio, Centri Antiviolenza, Enti e Istituzioni, al fine di garantire alloggi in emergenza alla donna che ha subito violenza e ai suoi figli e figlie minori. Il trasferimento della donna avverrà secondo il Servizio dei trasporti secondari attivato dalla Direzione Sanitaria Ospedaliera, come riportato nelle Linee Guida Nazionali.

È auspicabile estendere l'utilizzo della DA5 agli operatori e alle operatrici non solo del Dipartimento Emergenza Urgenza, ma anche a tutti i professionisti di ogni punto di primo accesso della donna che subisce violenza al Sistema Sanitario, quali Consulenti, Reparti di Degenza Ordinaria, attività ambulatoriali, Medici di Medicina Generale, Pediatri di famiglia, etc. al fine di uniformare una corretta presa in carico.

Ogni Azienda Sanitaria individuerà dei Referenti Territoriali che, una volta contattati direttamente dalle operatrici/operatori del Pronto Soccorso, si faranno carico della donna al momento della dimissione ospedaliera; i referenti territoriali, attraverso il coinvolgimento delle varie professionalità utili alla creazione di un progetto di aiuto e supporto alla donna, costituiranno dei team multidisciplinari al fine di creare un percorso di uscita individualizzato per la donna che subisce violenza. Il team multidisciplinare ha quindi il compito di redigere un progetto personalizzato condiviso con la donna, nel quale sono individuati gli interventi più appropriati ai suoi bisogni, realizzandoli in collaborazione con gli altri soggetti/servizi della rete.

Il primo colloquio di *assessment*, effettuato dal referente territoriale, è mirato a: rilevare la violenza subita e i rischi immediati, nonché un'eventuale situazione di limitazione della libertà personale, cui la donna può essere sottoposta; verificare la presenza di minori; fare una prima ricognizione e valutazione delle risorse proprie, delle reti amicali e parentali della donna; dare informazioni chiare e corrette sulle Case emergenza rifugio e i Centri antiviolenza, quali punti della rete specifici dedicati alla cura, alla presa in carico e alla messa in sicurezza; dare informazioni in merito alla possibilità e ai tempi per sporgere denuncia o querela;

Fondamentale nel *team* multidisciplinare sarà la figura professionale della/o psicologa/o che effettuerà colloqui finalizzati alla raccolta dell'anamnesi psicologica per rilevare eventuali

attuali/pregresse psicopatologie, psicoterapia attuale/pregressa, trattamento con psicofarmaci attuale/pregresso. La valutazione è sempre finalizzata alla definizione dello stato emotivo, cognitivo comportamentale, delle risorse personali (*coping*) e di quelle di contesto.

Indispensabile nella presa in carico il coinvolgimento dei CAV presenti sul territorio per assicurare adeguata assistenza, accompagnamento, orientamento, protezione e messa in sicurezza della donna che subisce violenza.

Come è risultato dalle audizioni svolte dalla Commissione con le associazioni di categoria appare indispensabile incrementare, nella presa in carico territoriale, il coinvolgimento dei Medici di Medicina Generale, le cui competenze sono tali da offrire sul territorio assistenza primaria e continuativa, garantendo al contempo ai cittadini capillarità, prossimità e facilità di accesso alle cure. Elemento caratterizzante la relazione medico di medicina generale-paziente è il rapporto di fiducia, che porta nel tempo alla conoscenza non solo degli aspetti clinici e assistenziali ma anche sociali ed economici del paziente e del nucleo familiare cui appartiene. Possono svolgere un ruolo fondamentale non solo nel trattamento delle più evidenti conseguenze degli atti di violenza, ma anche nel riuscire a intercettare i segnali di allarme che possono far sospettare una violenza e identificare situazioni di rischio particolari riguardanti i soggetti più deboli, come le donne disabili e le donne anziane. Questi professionisti hanno spesso in carico interi nuclei familiari e addirittura diverse generazioni nell'ambito della stessa famiglia. La loro capacità di riconoscere la violenza intrafamiliare è quindi fondamentale per interrompere la catena della violenza. In audizione presso la Commissione le rappresentanti del sindacato di questi professionisti hanno tuttavia sottolineato la necessità di corsi di formazione specifici sul tema auspicando uno sforzo in questa direzione. Va la pena ricordare che qualche positiva esperienza in questo senso è già in atto nella regione Puglia grazie all'attività dell'associazione Viola Dauna che sostiene, appunto, l'importanza dell'azione dei medici di medicina generale proprio in termini di prevenzione e contrasto alla violenza di genere.

VIII. LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE E LA VIOLENZA DI GENERE

Il tema già molto complesso della violenza di genere, per le donne con disabilità, risulta essere ancora più complesso. «Le donne, le ragazze e le bambine con disabilità, infatti, come evidenziato nel preambolo della Convenzione ONU “corrono spesso maggiori rischi, nell’ambiente domestico ed all’esterno, di violenze, lesioni e abusi, di abbandono o mancanza di cure, maltrattamento e sfruttamento”. E le discriminazioni delle quali le donne con disabilità sono spesso vittime, sono discriminazioni multiple che vedono l’intersezione del fattore del “genere” con quello della “disabilità”. Con il risultato di un effetto esponenziale nella disegualianza dato che una discriminazione multipla rende le donne con disabilità più svantaggiate rispetto alle altre donne, ma anche rispetto agli uomini con disabilità»⁸.

Sono 46 milioni le donne e le ragazze che in Europa – quasi 2 milioni in Italia - vivono con una disabilità e che devono far fronte a molteplici discriminazioni e sfide derivanti dall’intersezione tra genere e disabilità. Pur non esistendo dati disaggregati sulle donne disabili, lacuna che sarà indispensabile colmare quanto prima, come si dirà più avanti, i dati dicono che a fronte del 31,5% di donne (tra i 16 e i 70 anni) che nel corso della propria vita hanno subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale, la situazione è ancora più critica per le donne con disabilità: i dati oscillano infatti tra il 36,7% e il 36,2% a seconda della gravità della disabilità. Vi è, quindi, la necessità di mettere a sistema tutti gli strumenti idonei a monitorare i diversi ambiti di vita, come ad esempio, l’accesso ai servizi socio sanitari delle donne con disabilità vittime di violenza.

Nel novembre 2021, con l’approvazione del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 del Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati individuati quattro assi di intervento relativi a: prevenzione; protezione e sostegno alle vittime; perseguire e punire i colpevoli; assistenza e promozione. Tra le diverse finalità del Piano, è indicata anche “la tutela delle donne migranti e vittime di discriminazioni multiple”.

⁸ Così la Ministra per la disabilità, audita nella seduta della Commissione del 12 ottobre 2021.

Una discriminazione non sempre è riferibile a un'unica dimensione, come identità di genere, razza o una disabilità, talvolta agiscono due o più fattori concomitanti. Una persona può appartenere contemporaneamente a più gruppi sociali sfavoriti e subire più forme discriminanti ben distinte. Nel caso di compresenza di più fattori discriminatori si parla appunto, di discriminazione multipla. Si crea in altri termini un circolo vizioso nel quale le discriminazioni, ad esempio, che le donne con disabilità si trovano e dover subire si sommano le une alle altre. La carenza di dati disaggregati è uno dei primi grandi ostacoli alla possibilità di piena emersione del fenomeno che è solo l'inizio di un percorso ancora molto lungo nel reale contrasto alla violenza di genere. Per dare risposte concrete a criticità complesse servono sia i dati sia la conoscenza diretta delle situazioni. Disporre di dati disaggregati non solo per genere nei vari ambiti ma anche per aspetti specifici è importante per poter programmare ed implementare politiche ed interventi *ad hoc*.

8.1. RENDERE VISIBILI LE DONNE CON DISABILITÀ

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la Legge n. 18 del 2009 ha introdotto un nuovo paradigma basato sul rispetto dei diritti umani ma, purtroppo, sono ancora molte le situazioni in cui le persone con disabilità subiscono discriminazioni. Mancano politiche di sviluppo per sostenere l'occupazione e la qualità dell'inclusione scolastica, risorse per vivere in modo autodeterminato e indipendente, interventi per eliminare barriere architettoniche e sostenere mobilità accessibili, azioni di sensibilizzazione e tutela per le ragazze e donne con disabilità maggiormente esposte al rischio di violenza e discriminazione multipla. Infatti, l'articolo 6 è dedicato specificatamente alle donne con disabilità con il riconoscimento che esse sono soggette a discriminazioni multiple e che quindi vanno intraprese misure mirate al loro *empowerment* per assicurare il godimento di tutti i diritti umani. Va ricordato che nell'ordinamento italiano, le donne con disabilità non sono contemplate in nessuna norma avente valore giuridicamente vincolante. Per questi motivi, nel 2016, il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità nelle Osservazioni conclusive al Primo rapporto italiano sull'applicazione della Convenzione, si è detto preoccupato dell'assenza di politiche per l'inclusione delle donne con disabilità e ha raccomandato 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”.

In Italia, come ha rilevato l'ISTAT (2014), le donne vittime nel corso della propria vita di una qualche forma di violenza fisica o sessuale sono 6 milioni 788 mila (il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni). Tra queste, critica appare la situazione delle donne con disabilità o con problemi di salute: ha subito violenze fisiche o sessuali il 36,7% di chi ha malattie croniche o problemi di salute di lunga durata, il 36,6% di chi ha limitazioni gravi nelle attività e il 36,2% di chi ha limitazioni non gravi (a fronte di circa il 30% di chi non ha problemi di salute né limitazioni funzionali). In particolare, il rischio di subire stupri o tentati stupri è più che doppio per le donne con limitazioni gravi: il 10,0% contro il 4,7% delle donne senza limitazioni o problemi di salute. Anche la violenza psicologica da parte del partner attuale o passato presenta valori più elevati tra le donne con problemi di salute o con limitazioni funzionali. Facendo riferimento solo al partner attuale, subisce violenze psicologiche il 31,4% delle donne con disabilità contro il 25,0% delle donne che non hanno limitazioni. Il rischio aumenta anche in caso di *stalking*. Hanno subito comportamenti persecutori durante o dopo la separazione dal partner il 21,6% delle donne con limitazioni funzionali gravi, il 19,3% di quelle con limitazioni non gravi e il 18,4% di chi ha malattie croniche o problemi di salute di lunga durata contro circa il 14% di chi non ha limitazioni o problemi di salute.

Nella quasi totale assenza di dati aggiornati, disaggregati per genere e disabilità relativi alla violenza nei confronti delle donne, ai fini della descrizione e della comprensione del fenomeno stesso, l'associazione FISH, audita dalla Commissione⁹, ha realizzato la seconda edizione della ricerca VERA – VERA 2 (*Violence Emergence, Recognition and Awareness*), tramite un questionario somministrato online, rivolto a donne con disabilità che hanno subito violenza. Dei 561 questionari validi ai fini della ricerca sono stati utilizzati solo i 486 che contenevano le risposte all'intera sezione sulla violenza e che sono stati compilati da altrettante donne con disabilità. L'età delle intervistate varia dai 18 ai 99 anni, ma la classe di età prevalente è quella tra i 31 e i 60 anni. Per tipologia di disabilità: ha una disabilità motoria il 70,2% delle intervistate, una disabilità sensoriale il 23,8%, una disabilità intellettiva, relazionale o psichiatrica il 14,6%, una disabilità multipla (fatta di 2 ma anche 3 o 4 limitazioni funzionali contemporaneamente) il 7,2% del campione. Nel 6% dei casi la disabilità è stata causata dalla violenza.

⁹ Le associazioni FISH e FAND sono state audite nella seduta della Commissione del 10 giugno 2021.

Il 62,3% del campione (303 donne) dichiarano di aver subito nel corso della propria vita almeno una forma di violenza. La forma di violenza più ricorrente è quella psicologica (51,4% del campione), segue la violenza sessuale (34,6% dei casi), la violenza fisica (14,4%) e quella economica (7,2%).

In merito all'autore/trice della violenza è stato rilevato che nella quasi totalità dei casi (87%) si tratta di una persona nota alla vittima, con diversi gradi di prossimità. Sotto il profilo della reazione alla violenza, le donne del campione che dichiarano di aver reagito in qualche modo alla stessa sono il 46,5%, ma solo il 6,7% ha sporto denuncia alle forze dell'ordine, ed appena il 3,5% si esse si è rivolta ai Centri Antiviolenza¹⁰.

Sono pochissimi i Centri Antiviolenza con sedi accessibili sia fisicamente che nell'approccio alle diverse disabilità, motorie, sensoriali e intellettive. I materiali di comunicazione necessari per l'accoglienza delle donne con disabilità dovrebbero essere fruibili, accessibili e usabili a tutte e rispettare i criteri del linguaggio facile da leggere. Inoltre, l'accoglienza delle ragazze e donne con disabilità nei Centri Antiviolenza richiede che le operatrici siano formate su diversi aspetti correlati ai percorsi dedicati all'uscita dalla violenza considerato che le donne con disabilità hanno maggiori difficoltà a riconoscere e denunciare abusi, violenze e maltrattamenti.

In merito alla violenza sulle donne con disabilità, uno dei problemi maggiori è il fatto che le vittime raramente denunciano l'accaduto per paura. Occorre considerare che le violenze in loro danno avvengono, per lo più, in ambiente domestico o nelle strutture di ricovero. Spesso gli autori della violenza sono le persone che, in realtà, dovrebbero prendersi cura delle vittime stesse. Proprio a causa di tale rapporto di soggezione e dipendenza, molto spesso totale, dall'autore della violenza, le vittime con disabilità hanno timore di raccontare e denunciare gli abusi. Per individuare e far emergere situazioni così delicate e difficili da affrontare, sarebbe importante formare e mettere a disposizione figure professionali che possano individuare il problema e, conseguentemente, aiutare le vittime a denunciare il fatto e a intraprendere un efficace percorso di uscita dalla violenza.

I magistrati, gli avvocati e le forze dell'ordine spesso non sono adeguatamente informati e formati sui diritti delle donne con disabilità e manifestano stereotipi negativi riguardanti le donne con disabilità nelle loro pratiche lavorative, in assenza di specifiche discipline sulla presa in carico dei bisogni di queste vittime di reato, specie in materia di accessibilità.

10 <https://www.fishonlus.it/progetti/multidiscriminazione/azioni/>.

Accade che non venga riconosciuta alle donne con disabilità la capacità di testimoniare, che – dunque – non si dia credito alle loro deposizioni e che, non infrequentemente, non vengano avviati i procedimenti volti a perseguire gli atti violenti commessi in loro danno. Talvolta, neppure viene garantita la partecipazione in giudizio delle vittime con disabilità. Di conseguenza, è necessario fornire alle operatrici e agli operatori che lavorano nel campo dell'amministrazione della giustizia, incluse le forze dell'ordine, una adeguata formazione relativa all'intersezione tra fattore genere e fattore disabilità e alle discriminazioni che essa determina, al fine di far emergere e riconoscere la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze con disabilità da parte dei professionisti a ciò deputati, garantire la partecipazione in giudizio di queste vittime, nonché fornire alle stesse informazioni accessibili per agire in giudizio.

Più in generale, è opportuno predisporre misure tese a garantire l'effettiva attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 13 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che pone in capo agli Stati parti l'obbligo di assicurare "l'accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, anche attraverso la previsione di appropriati accomodamenti procedurali o accomodamenti in funzione dell'età, allo scopo di rendere il loro ruolo effettivo come partecipanti diretti e indiretti, compresa la veste di testimoni, in tutte le fasi del procedimento legale, includendo la fase investigativa e le altre fasi preliminari", nonché gli obblighi di cui alla Convenzione di Istanbul e alla Direttiva 2012/29/UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Il GREVIO, responsabile del monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul, nel suo rapporto di valutazione delle misure messe in atto dall'Italia per attuare la Convenzione, pubblicato il 13 gennaio 2020, ha richiesto politiche e azioni concrete a livello nazionale per proteggere le donne con disabilità da ogni forma di violenza e di discriminazione multipla. Il GREVIO, dunque, raccomanda di approfondire i dati sulla violenza nei confronti delle donne con disabilità, aggiungendo indicatori specifici, sviluppando programmi speciali per raggiungere attivamente le donne e le bambine con disabilità, focalizzandosi sulla violenza domestica e sulle forme specifiche di violenza nei loro confronti, come l'aborto o la sterilizzazione forzati.

La legge 5 maggio 2022, n. 53, recante "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere", che dispone che l'ISTAT e il SISTAN (Sistema statistico nazionale) realizzino con cadenza triennale indagini sulla violenza contro le donne mediante raccolta dati disaggregati, in considerazione dei fattori indicati dalla legge stessa, "al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno". Tuttavia, il

testo potrebbe essere utilmente integrato prevedendo che i dati raccolti siano disaggregati anche in considerazione della disabilità delle vittime, e che nella rilevazione relativa ai centri antiviolenza e alle case rifugio sia rilevata l'accessibilità degli stessi.

Le Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza prevedono, relativamente alla dimissione dal Pronto Soccorso, codici di diagnosi specifici da indicare nel verbale di dimissione con riferimento ai diversi maltrattamenti/abuso (995.50 abuso/maltrattamento minore; 995.53 abuso sessuale minore; 995.80 abuso/maltrattamento adulto; 995.83 abuso sessuale adulto; 995.51 violenza psicologica su minore). Non è invece previsto alcun codice di diagnosi relativo alle persone con disabilità. Dato che le schede del *triage* e quelle di dimissione sono utilizzate nel monitoraggio del fenomeno della violenza, la circostanza che la raccolta dei dati non sia stata impostata in modo da rilevare la presenza della disabilità preclude che tali dati possano essere utilizzati per indagini sulla violenza nei confronti delle donne con disabilità, nonché per una programmazione mirata delle politiche e dei servizi rivolti alle vittime di violenza con disabilità.

Sarebbe quindi necessario sostenere ed incrementare ricerche e processi in tal senso, ricordando che nel dicembre 2020 l'ISTAT è stato autorizzato dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali a realizzare il Registro sulla disabilità, basato sulla integrazione di una serie di archivi amministrativi (quelli dell'INPS e delle ASL, dell'Agenzia delle Entrate) nei quali è possibile rinvenire eventi riferibili ad atti o procedimenti legati alla presenza di una condizione di disabilità di un individuo, con l'obiettivo di soddisfare due esigenze informative: la stima della prevalenza della disabilità, da un lato, e la caratterizzazione dell'inclusione sociale delle persone con disabilità, dall'altro.

8.2. LA VIOLENZA SULLE DONNE ANZIANE

Altro fenomeno da sottolineare tra quelli della violenza di genere è quello sulle donne anziane. Secondo l'OMS circa una persona anziana su 6 persone (141 milioni di persone nel mondo) hanno subito forme di abuso nella comunità durante lo scorso anno. Se la proporzione delle vittime di abusi sugli anziani rimane costante, il numero di persone colpite nelle loro comunità rischia di aumentare rapidamente a causa dell'invecchiamento della popolazione, arrivando a 320 milioni di vittime entro il 2050. Uno studio del 2017 basato sulle migliori prove disponibili di 52 studi in 28 paesi di diverse regioni, tra cui 12 paesi a basso e medio reddito, ha

stimato che, nell'ultimo anno, il 15,7% delle persone di età pari o superiore a 60 anni sono stati sottoposti ad alcune forma di abuso. È probabile che si tratti di una sottostima, poiché viene segnalato solo 1 caso su 24 di abusi sugli anziani, in parte perché gli anziani spesso hanno paura di segnalare casi di abuso a familiari, amici o alle autorità. I dati sulla portata del problema in istituzioni come ospedali, case di cura e altre strutture di assistenza a lungo termine sono scarsi. L'abuso nei confronti delle persone anziane si può manifestare attraverso abusi fisici, psicologici, economici, sessuali e la negligenza. Tra i responsabili delle azioni di abuso ci sono principalmente i figli, ma possono essere anche altri famigliari o *caregiver*, pagati o meno.

Vi è quindi, anche in questo campo, la necessità di una formazione specifica, che potrebbe costituire uno strumento efficace per la prevenzione del fenomeno. Chi entra a contatto con anziani vittime di abusi/maltrattamenti, esattamente come chi opera con donne e bambini vittime di violenze, oltre ad avere buoni strumenti operativi per ottenere maggiori opportunità di risultati positivi dovrà aver anche una buona conoscenza dei propri meccanismi di difesa e dei limiti personali e professionali. Un professionista che non ha chiare le strategie che introduce nella relazione con le vittime di abuso e i propri meccanismi di difesa è un professionista a rischio *burnout* e rischia di far vivere un secondo trauma alla vittima.

Mancano dati specifici sul fenomeno e sarebbe importante che i medici di medicina generale venissero maggiormente coinvolti nella rilevazione e nella segnalazione dei casi. Altrettanto fondamentale è anche in questo settore il ruolo delle reti territoriale di assistenza socio-sanitaria.

IX. LA VIOLENZA SULLE OPERATRICI DELLA SANITÀ

I dati sulla presenza femminile tra gli operatori del Servizio sanitario nazionale i è un fenomeno in crescita in Italia. I dati al 31 dicembre 2020, del Conto Annuale Igop – Ragioneria Generale dello Stato, evidenziano che sono oltre 442mila le donne che lavorano con contratto a tempo indeterminato nel Servizio sanitario nazionale, quasi il 69% del personale del Servizio sanitario nazionale. Gli infermieri rappresentano registrano il dato più elevato in tema della violenza sulle donne, in quanto questa categoria professionale è al 78% di sesso femminile. Inoltre, la presenza femminile si sta facendo sempre più importante anche tra i medici. Tale tendenza è destinata a crescere considerata la prevalenza del genere femminile nelle classi di età più giovani.

Le donne, purtroppo, sono più degli uomini vittime di aggressioni. Anche nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, in particolare nelle postazioni di Guardie mediche e nei Pronto soccorso.

Per contrastare questo fenomeno è stata approvata la legge n.113/2020 che dispone misure di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, è stata istituita per il 12 marzo di ogni anno la “Giornata Nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti delle operatrici e degli operatori sanitari e socio-sanitari”.

Le aggressioni alle operatrici/operatori sanitari che hanno un rapido incremento ogni anno, coinvolgono direttamente non solo i professionisti in quanto tali, ma anche perché di sesso femminile, e perché gli infermieri sono di fatto i primi a intercettare le vittime di violenza al momento in cui scatta l'intervento sanitario sia a livello di territorio (domicilio) sia di ospedale (triage, di cui l'infermiere è responsabile). Come sottolineato anche dalla Federazione degli ordini infermieristici nell'audizione in Commissione la pandemia da Covid-19 ha esacerbato un quadro già complicato. I numeri già drammatici verificati dall'INAIL, non tengono però conto del ‘sommerso’. Sono numerosi i casi non denunciati, perché considerate dinamiche connaturate alla professione. Situazioni che non si sono interrotte con il Covid-19 ma che, anzi, hanno assunto forme nuove ma non meno impattanti. Il 32,3% degli infermieri, pari a circa 130mila persone, hanno subito violenza durante il lavoro nell'ultimo anno. È quanto emerge dalla ricerca CEASE-it (*Violence Against Nurses in the Work Place*), conclusa ad aprile 2021, svolta da 8 università italiane,

con a capofila l'Università di Genova, su iniziativa della Federazione nazionale degli ordini delle professioni infermieristiche (Fnopi). Ciò significa che tra gli infermieri vi è un sommerso pari a 125mila persone, cioè infermieri che hanno subito infortuni per episodi violenti sul luogo di lavoro, senza denunciare l'accaduto. L'omessa denuncia si spiega - nella maggior parte dei casi - con la percezione che l'aggressione subita faccia strutturalmente parte dell'attività professionale. Il 75% delle aggressioni riguarda donne.

Per comprendere le drammatiche proporzioni del problema, è utile un raffronto: il 46% degli infermieri ha subito violenze durante l'esercizio della professione, i medici si attestano al 6 per cento. Le analisi condotte sui dati raccolti nello studio CEASE-it hanno mostrato che, tra i diversi fattori di rischio, a parità di contesto lavorativo identificato: area medica, dell'emergenza/urgenza, area della salute mentale (Bagnasco et al., 2022), aumentando il carico di lavoro assistendo un paziente in più durante l'ultimo turno lavorativo, aumenta del 4% la probabilità di sperimentare violenza. Riconoscere il comportamento agitato dell'assistito come fattore predittivo degli episodi di violenza senza avere un'adeguata formazione a disinnescare l'aggressività aumenta del 66% la probabilità di subire violenza per la reazione delle persone identificate come a rischio rispetto a coloro che non riconoscono questo comportamento come fattore predittivo. Lavorare come infermiere nell'area dell'emergenza/urgenza aumenta di oltre due volte la probabilità di subire violenza rispetto a lavorare in area medica. Lavorare come infermiere nell'area della salute mentale aumenta di oltre quattro volte la probabilità di subire violenza rispetto ad altri contesti. La presenza di procedure chiare per la gestione degli episodi di violenza sul luogo di lavoro riduce la probabilità di subire violenza del 26% rispetto ai luoghi di lavoro sprovvisti di tali procedure. La violenza sulle operatrici / operatori ha anche un costo economico. Sempre lo studio CEASE-it ha rilevato che la media annuale è di 15 episodi di violenza per singolo infermiere. Il costo per questo singolo evento è di circa 1.800 euro che moltiplicato per i dati di prevalenza di violenza sulla popolazione infermieristica italiana determina un costo a carico del sistema e della società pari a oltre 34 milioni di euro/anno.

Con il decreto 13 gennaio 2022 del Ministro della Salute (Gazzetta Ufficiale n. 41 del 18 febbraio 2022) è stato costituito l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie. La sua costituzione ufficiale è avvenuta con l'obiettivo di contrastare gli episodi di violenza fisica e/o verbale sugli operatori sanitari, attraverso con azioni che vanno dal monitoraggio su tutti i livelli di sicurezza degli operatori sanitari alla proposta di misure concrete che li mettano in sicurezza negli ambiti di rischio, dagli interventi sugli aspetti

organizzativi delle singole aziende a un'azione coordinata e corale per ridare prestigio e dignità alle professioni sanitarie, proteggendo e valorizzando il loro lavoro quotidiano e assicurando maggiore sicurezza anche ai cittadini assistiti. La prima attività dell'Osservatorio è quella della raccolta e della sistematizzazione dei dati sulle violenze, per poi mettere a punto una strategia condivisa per promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte e misure idonee a ridurre i fattori di rischio negli ambienti più esposti; la diffusione delle buone prassi in materia di sicurezza degli operatori sanitari e socio-sanitari, anche rispetto al lavoro in equipe; promuovere corsi di formazione per il personale medico e sanitario, che abbiano come obiettivo la prevenzione e la gestione delle situazioni di conflitto e a migliorare la qualità della comunicazione con gli utenti.

9.1. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA SULLE OPERATRICI E OPERATORI: I CORSI DI FORMAZIONE ECM

Come risulta anche dalle audizioni effettuate dalla Commissione le Federazioni degli ordini delle professioni infermieristiche (FNOPI) e degli ordini dei medici chirurghi e odontoiatri (FNOMCEO) hanno offerto gratuitamente ai loro iscritti nel 2019 veri e propri corsi di addestramento per mettere in grado i propri iscritti di prevenire il fenomeno della violenza sugli operatori sanitari. I corsi FAD (formazione a distanza) specifici, si basano su interventi di comunicazione verbale e non, con l'obiettivo di diminuire tensione e aggressività nella relazione interpersonale. I corsi prevedono al loro completamento numerosi crediti ECM, l'educazione medica continua, necessaria per rimanere abilitati all'esercizio della professione.

A questo corso hanno partecipato oltre 100.000 infermieri (il numero in assoluto più elevato di operatrici e operatori sanitari) e circa il 40% di loro ha avuto modo di sperimentare con successo le tecniche apprese.

La formazione professionale e l'aggiornamento continuo di operatrici e operatori coinvolti nella presa in carico delle donne che hanno subito violenza sono indispensabili per una buona attività di accoglienza, di rilevazione del rischio e di prevenzione. Tutte le professionalità che entrano in contatto con i destinatari del "Percorso per le donne che subiscono violenza" devono essere in grado di: individuare i casi di violenza dichiarati, le situazioni di rischio e gli eventi sentinella; fornire assistenza specifica secondo un modello condiviso e attraverso una rete di servizi dedicati che operano secondo modalità integrate.

I moduli formativi devono fornire una adeguata conoscenza di base del fenomeno della violenza maschile contro le donne, modelli di valutazione e presa in carico, strumenti di valutazione e quantificazione del rischio per le donne vittime di *stalking* e maltrattamenti e supervisione casi clinici.

Per quanto concerne il progetto di “Formazione a Distanza (FAD) per operatori sociosanitari dei Pronto Soccorso italiani, mirato alla prevenzione ed al contrasto della violenza di genere” si ricorda che lo stesso è stato finanziato dal Ministero della salute e sviluppato in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità, come risulta anche dall’audizione di una rappresentante dell’Istituto medesimo, con l’obiettivo di disporre sull’intero territorio nazionale di un programma FAD aggiornato. Tale progetto era stato già sperimentato nel biennio 2015-2017, sempre rivolto agli operatori sociosanitari dei pronto soccorso, al fine di consentire loro di intercettare e far emergere i casi di violenza e, quindi, di attuare un più tempestivo e puntuale *management* della persona vittima di violenza di genere. Al riguardo, si rileva che l’azione di formazione degli operatori costituisce una priorità, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul, che impegna gli Stati a porre in essere misure atte a garantire una specifica formazione per le figure professionali che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica (art. 15). Pertanto, la formazione professionale corretta, continua e capillare è da considerarsi uno degli strumenti fondamentali di prevenzione della violenza e di effettiva protezione nell’ambito di un sistema di reti multi-agenzia. Il 29 gennaio 2020, è stato dato avvio, attraverso EDUISS, la piattaforma dedicata alla formazione a distanza gestita dall’Istituto Superiore di Sanità, al citato corso FAD rivolto ai professionisti sanitari e agli assistenti sociali inquadrati nel pronto soccorso o che collaborano, lavorano, afferiscono prioritariamente a un determinato pronto soccorso. Il corso ha inoltre previsto la predisposizione di un focus sulle mutilazioni genitali femminili. Il programma formativo è stato reso fruibile anche per i componenti delle forze dell’ordine e per i referenti delle procure che collaborano con i professionisti sanitari e con gli assistenti sociali impegnati nei PS, al fine di attuare azioni di contrasto della violenza di genere e favorire la messa in sicurezza delle donne vittime di violenza e, eventualmente, dei minori coinvolti. L’iniziativa di formazione, in otto mesi di erogazione (dal 29 gennaio al 29 settembre 2020), è stata rivolta a 26.347 operatori e professionisti, afferenti a 642 Pronto Soccorso presenti in tutte le Regioni italiane. Tenendo presente che sul territorio nazionale vi sono 651 PS, si può parlare di una formazione capillare e quasi totale. Dei 642 PS coinvolti nella FAD il 97,3% (625) ha avuto almeno un dipendente/professionista che ha

terminato con successo l'intero programma formativo a distanza. In altre parole, il 96% dei PS italiani ha avuto almeno un operatore che ha portato a termine il percorso della FAD. Sul totale dei partecipanti, il 67% (17.629 professionisti sanitari e non, di cui 73,1% operatrici – 26,9% operatori) ha terminato con successo il corso. L'età mediana è stata di 45,9 anni e, per il 73%, si è trattato di donne. Le figure professionali che hanno portato a termine il corso FAD sono nell'ordine: infermieri (45,7%), professionisti sanitari (area riabilitazione, assistenza, prevenzione, diagnostica 24,6%), personale medico (13,7%), ostetriche (6,1%), psicologi (4,5%), altre figure sanitarie (farmacisti, biologi, ecc.; 1,5%). Tra i professionisti non sanitari, gli assistenti sociali formati sono stati 635, ai quali si aggiungono 72 partecipanti delle forze dell'ordine e dell'area legale; la somma di tali figure professionali costituisce, complessivamente, il 4% di tutti coloro che hanno seguito l'intero programma formativo. L'ISS, nel predisporre la FAD, ha adottato la metodologia chiamata *problem based learning* (PLB), che utilizza l'insorgenza di un problema come punto di partenza per l'acquisizione di nuove conoscenze. Essa si articola in 7 passaggi: 1) Identificare il problema; 2) Esplorare la preesistente conoscenza; 3) Generare ipotesi e possibili soluzioni; 4) Identificare i problemi di apprendimento (formulare i propri obiettivi di apprendimento); 5) Studiare in autonomia; 6) Rivalutare e applicare le nuove conoscenze al problema (proporre le soluzioni del problema); 7) Valutare e riflettere sul processo di apprendimento effettuato.

Lo svolgimento del corso FAD ha, inoltre, visto la collaborazione dei sopra citati referenti, nominati dagli Assessorati alla salute su formale richiesta del Ministero. Il referente ha avuto un ruolo strategico nel favorire la massima diffusione del programma FAD, ma anche nel promuovere la costituzione di reti locali volte ad incoraggiare la collaborazione e lo scambio di materiali, informazioni, buone pratiche tra PS e tra questi e gli altri soggetti interessati. Di più, la presenza in ciascun PS di un referente medico e/o di un referente infermiere, ha assicurato un costante monitoraggio dell'andamento del corso a livello locale. L'emergenza sanitaria, presentatasi a partire da marzo 2020 e che ha richiesto il coinvolgimento di tutto il sistema sanitario italiano, in particolare dei PS, ha indotto ad ampliare il periodo di erogazione del corso FAD, al fine di consentire al maggior numero possibile di operatori socio-sanitari di potervi partecipare. L'apporto strategico del corso FAD è consistito nell'aver assicurato una copertura capillare dell'intero territorio nazionale, in quanto al programma hanno aderito tutte le regioni e province autonome, nonché nell'aver erogato una formazione aggiornata e anche coerente con le azioni formative di lotta alla violenza di genere, promosse in differenti aree regionali. Ciò è

stato possibile in quanto il corso ha rappresentato il risultato di un lungo lavoro di integrazione delle conoscenze e competenze tecnico-scientifiche e comunicativo relazionali di docenti/esperti provenienti da differenti ambiti disciplinari, impegnati da anni, nei propri territori regionali, ma anche a livello nazionale e sovranazionale, nella prevenzione e nel contrasto della violenza di genere. Da ultimo, al fine di monitorare l'efficacia e la ricaduta formativa del corso FAD, come si ricordava all'inizio, è stata avviata una specifica rilevazione che coinvolge gli oltre 17.000 operatori sanitari che hanno partecipato al programma formativo concludendolo con successo.

Sempre in tema di formazione, si segnala che in data 25 novembre 2021 sono iniziate le attività del progetto CCM 2021 “Strategie di prevenzione della violenza contro le donne e i minori, attraverso la formazione di operatrici e operatori di area sanitaria e socio-sanitaria con particolare riguardo agli effetti del COVID-19” – IPAZIA CCM2021, a seguito dell'accordo di collaborazione siglato tra il Ministero della salute e la Regione Toscana, capofila del progetto, che coinvolge, tra i partecipanti, l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) e altre cinque 5 regioni in rappresentanza di tutto il contesto nazionale: la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia per il Nord; l'Umbria e la Toscana, per il Centro; la Puglia e la Basilicata per il Sud. In merito, occorre tener presente che il Pronto Soccorso è solo l'accesso all'interno di un percorso. Proprio per questa ragione, il nuovo progetto CCM 2021 intende allargare il target, estendendo la formazione a operatori e operatrici dei servizi socio-sanitari della rete di assistenza sanitaria territoriale: operatori di area sanitaria e socio-sanitaria di Pronto Soccorso e 118, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, assistenti sociali professionali, operatori di area sanitaria e socio-sanitaria dei SerD (servizi per il trattamento delle dipendenze), delle strutture residenziali e dei consultori. Il progetto Ipazia si pone l'obiettivo di mettere a punto e sperimentare un modello formativo, basato sulla citata metodologia del *problem based learning – competence oriented*. Si articola in un percorso di base (corso FAD) rivolto a operatrici e operatori dei servizi sanitari e socio-sanitari territoriali che si occupano di violenza contro le donne e contro i minori, negli ambiti territoriali delle unità operative coinvolte nel progetto, e in un percorso specifico per la “formazione di formatori”; questi ultimi individuati dalle singole ASL partecipanti. Questi soggetti, a loro volta, attraverso i piani formativi aziendali, potranno trasmettere in maniera capillare le competenze acquisite al personale sociosanitario dei territori di competenza. La finalità generale è quella di favorire l'applicazione sistematica di corretti protocolli tecnico-scientifici e comunicativo-relazionali, anche con percorsi dedicati alla

emergenza Covid-19 ed ai suoi effetti, affinché a ciascuna vittima venga fornita la medesima opportunità di essere accompagnata in percorsi di fuoriuscita dal circuito della violenza, anche nei casi di discriminazioni multiple. Altro obiettivo del progetto è quello di facilitare lo scambio di buone prassi: intorno al modello formativo sarà possibile aggregare le conoscenze e le competenze di operatrici e operatori dell'area sanitaria e socio-sanitaria dei servizi territoriali, per intercettare precocemente le vittime, costruire reti interdisciplinari, garantire equità di cura, diffondere la cultura della non violenza, creare una comunità di pratica infermieristica¹. Il progetto, inoltre, fornisce nuovi spunti e nuovi contenuti nel contrasto alla violenza, inserendo anche un approfondimento sulla violenza sui minori (tra cui anche i figli minori eventuali vittime della violenza assistita). Il coinvolgimento della rete territoriale può consentire la definizione di indicazioni generali per la collaborazione tra tutti gli attori istituzionali coinvolti nel contrasto e nella prevenzione della violenza contro i minori.

Andranno successivamente coinvolte tutte le figure afferenti alle reti territoriali anti-violenza sia istituzionali che del terzo settore, oltre al personale delle centrali dei numeri di pubblica utilità.

Un punto di forza di questa tipologia di formazione è sicuramente la presenza di esperti di differenti aree, con un approccio di tipo globale già dalla costituzione del gruppo di lavoro progettuale. Un ulteriore elemento di positività è insito nella metodologia formativa a distanza anche nella sua derivazione della forma *blended* caratterizzata dalla presenza di diversi formati e tipologie didattiche. Tale metodologia permette a operatori socio-sanitari impegnati in differenti Servizi di seguire contemporaneamente un medesimo percorso di formazione/aggiornamento in un arco temporale ben definito.

In una prospettiva futura la formazione si pone come un vero e proprio strumento di intervento nella lotta alla violenza di genere; l'obiettivo prioritario è quello di favorire l'applicazione sistematica di corretti protocolli tecnico-scientifici e comunicativo-relazionali affinché a ciascuna donna venga fornita la medesima opportunità di essere accompagnata in percorsi di fuoriuscita dal circuito della violenza.

X. IL REFERTO PSICOLOGICO

Com'è noto il referto psicologico in pronto soccorso sulle donne che hanno subito violenza non è contenuto quale elemento obbligatorio nelle Linee guida nazionali sopra descritte. Tuttavia, poiché anche la violenza psicologica rappresenta uno dei fattori più impattanti sulla salute delle donne che la subiscono, anche in relazione alle audizioni svolte sul punto dalla Commissione, appare opportuno dare conto di alcune esperienze maturate in questo campo come buone prassi che potrebbero essere estese a tutte le strutture di primo soccorso del Servizio sanitario nazionale.

Napoli è la sede in cui da anni era stata avviata l'esperienza di un centro di salute mentale per le donne, che aveva messo in campo una lettura del disagio psichico correlato allo stress della vita quotidiana delle donne rappresentato dal lavoro di cura, dal doppio carico di lavoro, dalla violenza nelle relazioni familiari. Quella esperienza aveva messo in evidenza, in ambito clinico, l'impatto distruttivo della violenza psicologica sulla salute della donna, ma aveva anche permesso di decifrare la violenza psicologica come strumento utilizzato nella relazione di coppia per ottenere, senza contatto fisico, la *compliance* della vittima ad uno stato di soggezione e privazione di libertà, con scarsa consapevolezza della donna dei meccanismi di azione dell'uomo violento che portavano alla comparsa di vissuti di disistima e colpa. Si trattava in sostanza di focalizzare l'attenzione sugli aspetti psicologici della violenza di coppia e del percorso della violenza verso uno stato nelle donne di depauperamento di risorse, energie e salute.

E' iniziato quindi il lavoro ospedaliero nel 2008 con la formazione istituzionale degli operatori medici nel Pronto Soccorso dell'Ospedale San Paolo di Napoli e successivamente si è aperto il primo "percorso rosa" dedicato alle donne vittime di violenza nel 2009, caratterizzato da subito dall'essere finalizzato a cogliere sia la violenza fisica che quella psicologica nella consapevolezza che la violenza psicologica e gli effetti psicologici della violenza, rischiavano di rimanere nell'ombra se non si fossero attivati servizi e competenze capaci di intervenire su di essi.

L'esperienza descritta impone una riflessione sull'importanza di un servizio psicologico in Pronto Soccorso. Infatti il danno fisico non necessariamente è l'effetto più frequente della violenza di genere. Gli effetti più comuni sono quelli psicologici. Molte donne vanno al pronto

soccorso, ma il legame tra la lesione psichica e la violenza domestica spesso non è riconosciuto e le donne non ricevono una diagnosi e un trattamento adeguati. La consulenza e il supporto psicologico in pronto soccorso sono poi consigliati perché qualificano l'assistenza sanitaria in modo globale in quanto colgono l'unità psico-fisica delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori.

Pertanto, anche le Linee guida nazionali indicano come «La visita medica è un'occasione irripetibile per garantire un'assistenza adeguata alle necessità psicologiche e sanitarie della donna. Al contempo sarà assicurata una successiva assistenza psicologica, qualora la donna lo desideri, che potrà essere effettuata dalla psicologa dell'ospedale, se presente, o da una professionista della rete territoriale anti-violenza»¹¹. La visita in pronto soccorso costituisce cioè per la donna un'occasione unica di disvelamento della violenza, nonché il momento in cui la sua presa in carico e l'assistenza sia sanitaria sia psicologica possono favorire la realizzazione di un percorso di uscita dalla violenza stessa. L'assistenza psicologica deve essere fornita da una psicologa (si considera preferibile in questo ruolo l'intervento professionale di una operatrice donna) su richiesta/consenso della donna, qualora presente in ospedale o fornita dalla rete territoriale anti-violenza.

La violenza può essere stata vissuta come una aggressione mortale o può essere solo l'ultimo di una lunga serie di episodi, per cui la donna ha sviluppato nel tempo una sorta di anestesia dei sentimenti. La visita medica è un'occasione irripetibile per garantire un'assistenza adeguata alle necessità psicologiche e sanitarie della donna. Al contempo sarà assicurata una successiva assistenza psicologica, qualora la donna lo desideri, che potrà essere effettuata dalla psicologa dell'ospedale, se presente, o da una professionista della rete territoriale anti-violenza.

Quindi, dopo l'intervento medico in pronto soccorso il percorso di tutela delle donne che subiscono violenza può proseguire con la consulenza e l'assistenza psicologica (l'intervento psicologico è successivo all'intervento medico, è consigliato e raccomandato come prosieguo e approfondimento dell'osservazione medica, ma può essere differito ed è una libera scelta della donna che decide se usufruirne o meno).

Il servizio di prima assistenza psicologica ha la finalità di mettere al centro gli aspetti subdoli della violenza cosiddetta invisibile, di dettagliarne le forme e le modalità con cui si

¹¹ Cfr. Allegato A.

inserirlo nella vita della donna abbassandone il livello di autonomia e di autodeterminazione. Al centro dell'intervento psicologico è infatti la presa di coscienza della vittima del controllo coercitivo, considerato il cuore della violenza di coppia perché è l'espressione tipica del rapporto di potere uomo donna; esso incide sulla limitazione della libertà personale attraverso le minacce sulla vita della donna e di altri familiari, sulla perdita di beni economici, sulla perdita della relazione con i figli.

Quando c'è il controllo coercitivo, c'è anche deprivazione materiale, isolamento, degrado, sfruttamento e regolamentazione delle attività, in aggiunta a livelli cronicamente elevati di paura e sofferenza psico-fisica. Stabilire un approccio competente sulla violenza psicologica ed sul controllo coercitivo consente agli operatori sanitari una valutazione corretta anche di quelle violenze che non lasciano tracce fisiche. Di ciò è stato ben convinto il governo inglese che ha varato nel 2015 una legge che punisce proprio il controllo coercitivo.

Il controllo coercitivo è descritto anche come “terrorismo intimo”¹², riferendosi a un modello di comportamento che stabilisce il dominio su un'altra persona attraverso sistematiche restrizioni alla libertà e all'indipendenza; le persone che sperimentano un controllo coercitivo sono spesso isolate da amici, familiari o da altri gruppi di supporto; sono intrappolate nella relazione a causa di ostacoli economici, logistici, sociali o emotivi che non consentono la fuga o che rendono le persone timorose non solo per la propria sicurezza, ma anche per quella dei membri della famiglia, dei figli e delle altre persone nella loro rete relazionale. Il controllo coercitivo può infondere paura, attraverso un sistema di minacce e intimidazioni, anche senza ricorso alla violenza fisica, e può continuare dopo la fine della relazione.

Nel quadro complesso dei significati spesso nascosti di questa violenza, inserire uno sportello di ascolto e di prima assistenza psicologica nel percorso ospedaliero del pronto soccorso diviene essenziale per la tutela delle donne e significa sia avere la possibilità di rendere visibile questa violenza fatta di minacce, di intimidazioni, di limitazioni senza ricorso alla violenza fisica, sia misurare gli effetti psicologici di ogni altro tipo di violenza fisica, sessuale, economica per mostrare l'ampio ventaglio di danni che tutti questi eventi producono nella vita della donna.

12 Dichter M.E., Thomas K.A., Crits-Christoph P., Ogden S.N., Rhodes K.V. (2018), Coercive Control in Intimate Partner Violence: Relationship With Women's Experience of Violence, Use of Violence, and Danger, “Psychology of Violence”, 8(5): 596-604. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6291212/>

10.1 LE FINALITÀ DELLO SPORTELLO PSICOLOGICO IN PRONTO SOCCORSO

Lo sportello di prima assistenza psicologica per le vittime di violenza ha una doppia finalità: sostenere psicologicamente le donne e fare luce sul loro ruolo di vittime ‘incolpevoli’ nei primi momenti in cui si recano in ospedale, quando sono preda di sentimenti contrastanti, di incertezze, di uno stato di confusione in cui non mettono a fuoco le responsabilità del violento spesso addossandosi tutte le sue colpe; documentare quello stato particolare in cui si trovano attestando (nel referto) una condizione post traumatica, che fa luce sul loro stato emotivo e psicologico, senza creare equivoci circa la loro attendibilità nel fornire gli elementi della violenza subita.

La prima finalità è l'intervento di sostegno della vittima con un'iniziale riduzione del trauma da violenza che prepari la prosecuzione nel territorio (Centri antiviolenza) del percorso di uscita dalla violenza. Il trauma cui si fa riferimento è un trauma relazionale, il trauma che ha maggiori effetti negativi sulla stabilità psichica di una persona: quello relativo ad una relazione intima (*Intimate partner violence*). Questo trauma, che affonda le sue radici nel legame affettivo, ha tre effetti immediatamente evidenziabili in un intervento in emergenza: il senso di responsabilità/colpa personale che la vittima porta con sé; il senso di incredulità e incapacità personale guardando a quanto accaduto e di disperazione per il futuro; la sottovalutazione del trauma e dei suoi effetti sulla salute e sulla vita.

La percezione di una responsabilità personale in un fatto traumatico relazionale, (quale è la violenza maschile contro le donne, è negativo per sé, per la propria vita o la vita degli altri) è molto ampia e si associa immediatamente al senso di incapacità e inadeguatezza. L'incapacità personale è rappresentata dalla percezione di non aver saputo fronteggiare l'evento, nell'averlo fatto precipitare; come effetto ulteriore della violenza, la vittima focalizza l'attenzione sulle ragioni portate avanti dall'autore della violenza che la minimizza o la nega e ingrandisce le responsabilità della vittima nel non saper fare, nel non saper essere ecc. ecc., acuendo il suo senso di incapacità a essere una buona compagna, una buona madre, una buona lavoratrice.

Ecco quindi che queste percezioni della violenza che accompagnano la vittima – responsabilità personale, alias senso di colpa, inadeguatezza personale e sotto-rappresentazione della gravità della violenza subita - sono gli elementi che vanno prontamente identificati nell'osservazione in pronto soccorso, sia perché, come rilevato, sono i segni traumatici più vistosi che permettono di fare una diagnosi appropriata, sia perché nel dare le prime cure devono essere

rapidamente destrutturati. Così che il primo risultato da conseguire nell'assistenza psicologica alle vittime è la deresponsabilizzazione rispetto alla violenza subita con la riduzione del senso di colpa e di vergogna per quanto subito.

L'intervento psicologico in emergenza si dispiega in tre fasi. La prima fase poggia su una attività di osservazione che punta a cristallizzare la condizione traumatica con cui la donna si presenta attraverso: la raccolta del riferito; la 'fotografia' dello stato emotivo (ansia, paura, terrore); la 'fotografia' dello stato cognitivo (senso di colpa, giustifiche del partner, mancanza di finalità vendicative).

La seconda fase punta ad aiutare la donna a posizionarsi diversamente nei confronti del trauma, e cioè a: riattraversare gli eventi di violenza per individuare la loro potenza e attraverso questa lettura superare il senso di incapacità e fallimento personale nel loro fronteggiamento; riconoscersi nel ruolo di vittima incolpevole, rispetto al pregiudizio imperante che penalizza le donne di essere cioè nella violenza domestica una vittima 'provocatrice' o collusa.

La terza fase è centrata sul recupero delle risorse personali e sulla riattivazione della capacità di autotutela e tutela dei minori: rivedere i rischi per l'integrità psico-fisica che la violenza ha comportato per sé e per i minori e quelli che può comportare per il futuro; riposizionare le proprie capacità (una volta liberate dalla prospettiva di una gestione della violenza per evitarne gli effetti più distruttivi per sé e per i figli) in una prospettiva di autonomia dal violento, con il supporto di un aiuto esterno e rompendo l'isolamento voluto dal violento; stabilire con l'arrivo in Pronto Soccorso un punto di non ritorno della propria vicenda e l'avvio di un processo duraturo di uscita dalla violenza; passare infine dalla percezione di vittima a quella di sopravvissuta. Questo intervento di destrutturazione della condizione di stress traumatico accompagna l'attività di osservazione e di refertazione costituendo un *background* indispensabile al percorso successivo di uscita della donna dalla violenza attraverso la rete extra-ospedaliera di sostegno.

10.2 LA DOCUMENTAZIONE E LA STESURA DEL REFERTO PSICOLOGICO.

Il referto, con la documentazione di quello specifico stato emotivo, colto nelle vicinanze temporali dell'accaduto, costituisce uno strumento di aiuto della vittima di violenza¹³.

¹³ Tale strumento di supporto potrà eventualmente essere eventualmente utilizzato dalla vittima anche nelle successive vicende giudiziarie, con gli effetti e nei limiti di quanto previsto dalle vigenti disposizioni processuali. Ad esempio, Per le sue

Dal punto di vista psicologico, la donna porta all'osservazione una condizione traumatica (il trauma da violenza di cui si è parlato). La condizione traumatica è una condizione che può intralciare la memoria e la ricostruzione dei fatti; così come le reazioni al trauma possono essere molteplici (su un asse che va dalla fuga all'immobilizzazione, dall'urlare al mutismo, dall'agitazione al congelamento delle emozioni) e non si limitano a reazioni univoche "sponsorizzate" dal contesto giudiziario.

Se poi ci concentriamo sugli aspetti del trauma, ne possiamo dedurre che un soggetto traumatizzato non è il migliore testimone degli eventi a lui accaduti. Questi può presentare una ricostruzione dei fatti viziata da lacune e interferenze emotive: queste rischiano di limitare la possibilità di una comprensione adeguata da parte di altri del narrato della vittima e dei suoi stati emotivi.

Questo è il motivo principale per cui un'attestazione, un referto di Pronto Soccorso, di quanto accaduto che raccolga il riferito della persona, sostenuto dalla competenza psicologica, ha un valore molto speciale. Il referto psicologico è uno strumento utile per rendere visibile ad occhi non esperti, compresi gli occhi della vittima, la lesione psichica che ha comportato in termini di svalutazione di sé, di compressione della libertà personale.

La donna vittima di violenza può dire quello che è successo, se sostenuta nel racconto da un esperto che la stimola a rappresentare il più compiutamente possibile la violenza; la vittima può parlare della sua reazione (fuga o immobilizzazione) e il tecnico può esplorare in dettaglio i pensieri e i vissuti in quel momento e spiegare ad esempio che essersi appiattita in una sorta di immobilità è di fatto, non solo una possibile reazione al trauma, ma anche la reazione migliore in quel determinato contesto in rapporto alle esigenze di sopravvivenza; può soprattutto allontanare il sospetto che quel comportamento possa significare accettazione, *compliance* o mancanza di dissenso, oppure il sospetto che si tratti di una storia costruita ad arte e di accuse strumentali.

Per questo è necessario nei casi di violenza avere l'apporto di chi per professione ed esperienza è capace di rappresentare il ruolo giocato dal trauma nel modo con cui una vittima di violenza domestica, in particolare, rappresenta se stessa e i fatti accaduti; nonché di cogliere e descrivere le relazioni tra i fatti di violenza (e soprattutto raffigurare i fatti di violenza domestica, che sono, "a statuto speciale" perché si fondano su una relazione intima tra vittima e carnefice)

caratteristiche intrinsecamente probatorie il referto psicologico è stato asseverato dalla Procura di Napoli come strumento utilizzabile processualmente.

e le reazioni individuali, comprensive dei meccanismi di difesa messi in atto per sopravvivere alla violenza stessa.

L'intervento psicologico come difesa della vittima nasce proprio dall'esigenza di rappresentare i fatti traumatici, i loro effetti e, attraverso di essi, ricostruire gli eventi di violenza e il ruolo assunto dalla donna; ruolo che rischia di essere considerato collusivo quando non rappresentato nella cornice corretta delle possibili reazioni di autotutela o tutela della prole.

Questo intervento serve anche a orientare chi deve giudicare i reati di violenza, illuminando il significato degli stati emotivi altalenanti, che la maggioranza delle donne, vissute a lungo in relazioni violente (mediamente dagli 8 ai 10 anni), presenta: da un lato, paura del carnefice, dall'altro amore e rifiuto delle conseguenze afflittive per il violento (molte donne non tollerano l'idea che il partner possa andare in carcere). Amore e paura si mescolano nel seguente modo: paura dei comportamenti violenti, amore per l'uomo facendo astrazione della violenza, in un'alternanza che prevede alla base un meccanismo di separazione tra i comportamenti violenti e la persona violenta, come se quei comportamenti non appartenessero alla stessa persona. Da sottolineare che questa percezione è facilitata da una storia pregressa di scelta del partner per amore o da ripensamenti ciclici in cui il partner si pente e chiede scusa per la violenza inflitta, mostrandosi come il più amorevole compagno/marito.

Questo dualismo (tipico è il ricorso, nella percezione che la donna ha dell'uomo, alla figura letteraria del dott. Jekyll e mister Hyde) coinvolge non solo le donne adulte ma anche i minori. Le bambine e i bambini maltrattati e abusati esprimono frequentemente questa dicotomia: paura del genitore maltrattante, in genere il padre, ma anche affetto per il padre. Più lungo è l'abuso, più il legame traumatico con la dipendenza affettiva dal genitore abusante è stretto. Questi problemi, definiti da altri come "ambivalenza", possono arrecare danno alla testimonianza della parte offesa, che, nei reati di maltrattamento e abuso in particolare, può apparire confusa, incoerente e contraddittoria agli occhi di chi, ad esempio un giudice, non ha conoscenza specifica dei meccanismi di soggezione alla violenza.

In sintesi, la donna traumatizzata, con gli esiti il più delle volte di un trauma complesso come quello relativo alla relazione con un partner intimo, può trarre giovamento da una attività di refertazione psicologica che partendo dal suo narrato e correlandolo con lo stato emotivo attesta nei fatti la coerenza delle sue dichiarazioni.

Il referto psicologico, oltre a documentare uno stato emotivo correlato agli eventi di violenza riferiti, consegna poi quello stato emotivo anche a valutazioni successive quando le

condizioni psicologiche della donna saranno diverse. Il referto costituisce, così, un modo per cristallizzare un contenuto emotivo (che poi potrà andare disperso in condizioni diverse e successive) attraverso un racconto dettagliato dell'evento traumatico. Il valore di un referto, dettagliato che riporta il riferito della vittima ed il suo stato emotivo, come sottolineato anche dal dipartimento di giustizia americano, attiene alla sua possibilità di fornire prove che la vittima potrà utilizzare nel suo percorso giudiziario.

Il referto psicologico è stato anche utilizzato nel distretto sanitario di un'altra regione, l'AUSL Romagna, che lo ha inserito nelle sue procedure dell'intervento sanitario in Pronto Soccorso. Presso l'Azienda Sanitaria della Romagna, è in corso da alcuni anni un lavoro che ha coinvolto in modo integrato i Pronto Soccorsi, i Servizi Consultoriali territoriali, i Servizi Sociali ed i Centri Antiviolenza in un percorso orientato a migliorare l'intercettazione della violenza nel contesto Sanitario, la corretta assistenza ed accompagnamento offerto alle vittime.

Il referto psicologico dal gennaio 2020 è entrato nelle linee guida regionali della Campania ad integrazione di quelle nazionali sul percorso in pronto soccorso delle donne che subiscono violenza¹⁴. L'esperienza accumulata dal 2009 al 2019, raccolta in un *report* con dati circostanziati¹⁵, ha dimostrato che il referto psicologico è uno strumento valido per fotografare la condizione delle donne che arrivano in pronto soccorso, e subito dopo per rinforzare la loro posizione e la loro difesa nei processi giudiziari che devono affrontare.

14 Regione Campania, Giunta regionale, Delibera n. 47 del 28.1. 2020 “Approvazione delle linee guida per la prima assistenza e refertazione psicologica nel pronto soccorso per le donne vittime di violenza domestica e di genere”, http://casadivetro.regione.campania.it/CASA_DG2020000047ver03.pdf.

15 Le donne assistite con refertazione psicologica in due ospedali napoletani dal 2009 al 2019 sono state 1211 con 79 minori che hanno avuto una refertazione psicologica a integrazione della refertazione pediatrica per maltrattamenti diretti. Dal 2020 ad oggi sono state assistite e refertate ancora 370 donne, cfr. <https://www.associazionesalutedonna.it/wp-content/uploads/2022/08/Sportello-Rosa-San-Paolo-e-Cardarelli-2009-2019.pdf>.

XI: CONCLUSIONI: CRITICITA' E PROSPETTIVE

La violenza di genere è un fenomeno diffuso, trasversale tra i diversi status sociali, e complesso e per tanto necessita di risposte di sistema uniformi e coese su tutto il territorio nazionale.

Se da una parte possiamo constatare che tutte le Regioni negli ultimi quindici anni hanno approvato almeno una legge sulla materia, dall'altra non possiamo che segnalare le differenze significative per quanto attiene i provvedimenti d'attuazione e la tipologia degli interventi in un contesto normativo relativamente giovane. Lo stesso dicasi per il percorso codice rosa nelle strutture ospedaliere, gestite con procedure interne alle aziende che non consentono però un vero monitoraggio del fenomeno a livello nazionale (anche a causa delle mancate modalità di codifica sulle banche dati a sistema), non consentendo una di valutare la reale coerenza dei percorsi applicati con le linee guida. Non si possono negare i miglioramenti e l'aumentata attenzione verso il problema ma dobbiamo constatare i limiti che ancora è necessario superare.

La formalizzazione di numerosi protocolli interistituzionali ha facilitato il lavoro in rete (tra servizi sanitari, sociosanitari, forze dell'ordine ed Enti Locali) ma ancora oggi l'anello più debole è rappresentato dalle risposte sociali territoriali spesso frammentate o insufficienti. Le cause possono essere diverse, tra queste la scelta degli Enti locali di investire principalmente sul volontariato e una eterogeneità della programmazione delle Regioni nelle misure di progettazione e finanziamento (in genere a cadenza annuale o su progetti di breve periodo).

Pur se la formazione è un tema ricorrente, non vi è evidenza dello sviluppo di metodologie e strumenti operativi socio-sanitari confrontabili, quali buone prassi e linee guida con un'attività formativa di tipo multiprofessionale, interdisciplinare e continua che sia codificata ed uniforme sul territorio nazionale, che punti in maniera particolare alla promozione delle *soft skill*, alle abilità comunicative e relazionali.

Rispetto alla scarsa emersione del fenomeno, i servizi sanitari, detengono un ruolo centrale in quanto sono quelli presso cui le donne accedono in misura prevalente, ma è ancora il Pronto Soccorso il luogo dove si intercetta la violenza che quando qui arriva ha già avuto esiti importanti.

Le Centrali operative territoriali previste dal DM 77 di riorganizzazione del territorio, attive h24 che poi potrebbero interfacciarsi direttamente con i Centro antiviolenza. Possono essere una soluzione. In questo senso le Case della Comunità previste dal PNRR potrebbero

diventare un avamposto strategico per intercettare e mettere in atto le azioni di contrasto e presa in carico delle vittime di violenza.

La centralità delle Medicina Generale nelle reti inter istituzionali, ai tavoli di lavoro ed alle equipe multidisciplinari potrebbe infatti garantire una precoce intercettazione delle situazioni a rischio. Infine per attivare sistemi di prevenzione efficaci anche con azioni proattive, che includano oltre alle istituzioni e associazioni tutti gli attori sociali (es. scuole) si ritiene sottolineare la necessità di sviluppare un sistema di monitoraggio omogeneo del fenomeno misurando anche le performance dei percorsi integrati; in questo contesto gli Osservatori Regionali, ed a seguire quelli Provinciali, potrebbero diventare una realtà importate per programmare azioni proattive e coordinate su tutto il territorio nazionale intervenendo non solo sul contesto sociosanitario ma realizzando interventi di sistema in tutte le politiche in modo trasversale.

Il numero di Centri Antiviolenza sul territorio nazionale è aumentato progressivamente negli anni, ma la loro diffusione sul territorio è ancora disomogenea ed è importante tenere in considerazione che la metodologia del finanziamento statale alle Regioni e da queste alle reti locali non consente di mettere a sistema la professionalità dei servizi offerti. Infatti, i Centri antiviolenza hanno difficoltà nelle ore notturne e nei giorni festivi per la carenza di finanziamenti che spesso ne rallenta o ne blocca l'attività. Inoltre, troppo spesso i CAV non sono considerati dal sistema sociale territoriale come interlocutore privilegiato della donna che ha subito violenza. La situazione dei figli minori spesso è gestita senza tenere conto dei problemi psicologici della madre, che necessita di un percorso all'inizio magari protetto, ma che nel più breve tempo possibile la riporti ad un'autonomia abitativa e lavorativa e ad una relazione genitoriale con i figli.

L'intero sistema penale, sostanziale e processuale, riconosce l'importanza della privacy nella strategia di tutela delle vittime di violenza di genere secondo un indirizzo che oramai è parte integrante delle politiche di prevenzione e contrasto a tale fenomeno; la privacy infatti non è, non deve e non può mai essere un ostacolo alla circolazione di informazioni necessarie alla protezione della persona offesa, alla sua migliore assistenza e finanche alla prevenzione di ulteriori condotte illecite. Non solo, dunque, la privacy non è mai un ostacolo alla condivisione delle informazioni tra i soggetti istituzionalmente deputati alla presa in carico della vittima, ma è anzi un fattore determinante nell'efficacia della sua assistenza, oltre che di fiducia della donna stessa nell'offerta

di tutela che le viene rivolta, purché la circolazione delle informazioni che la riguardano avvenga nella sola misura effettivamente necessaria, per finalità predeterminate, pertinenti e legittime.

Complessivamente sarebbe opportuno procedere da un lato a valorizzare ulteriormente alcuni criteri importanti già presenti nelle Linee Guida, dall'altro aggiornare le medesime al nuovo quadro giuridico europeo in materia di protezione dati, in modo da definire le modalità di gestione degli accessi, di conservazione dei dati e del controllo sul loro trattamento con standard uniformi sul territorio nazionale e complessivamente adeguati al grado di rischio sotteso alla loro raccolta.

Anche se l'obbligo di osservanza delle prescrizioni in materia di protezione dati soprattutto in termini di sicurezza, minimizzazione e riservatezza, deriva, per sé sola, dalla disciplina legislativa interna e da quella europea, direttamente efficace ed immediatamente applicabile, certamente una ricognizione, calibrata sulle specificità della fattispecie, all'interno delle linee guida, sarebbe stata indubbiamente opportuna.

In particolare, sarebbe importante la messa in rete, nazionale o almeno regionale, di tutti i Pronto Soccorso per consentire fin dal primo momento la conoscenza dei precedenti accessi in ospedale e le diagnosi di dimissione. Sarebbe necessaria una maggiore diffusione tra gli operatori socio-sanitari dei corsi di formazione sulla violenza contro le donne e i minori, oltre a una diffusione tra tutti gli operatori delle modalità di comportamento da adottare in caso di aggressione da parte degli utenti. Definire corsi di formazione per il personale infermieristico che accrescano le loro abilità comunicative per fronteggiare la violenza e favoriscano una gestione appropriata degli episodi di violenza.

Tuttavia, il sistema sanitario per garantire una migliore risposta necessita di un rafforzamento, specialmente nei giorni festivi e nelle ore serali e notturne, delle reti territoriali per l'accoglienza e il collocamento in emergenza in caso di rischio elevato per la donna e i suoi figli. L'affollamento dei Pronto Soccorso non consente una presa in carico adeguata dei bisogni delle vittime di violenza, specie se accompagnate da figli minori. Sarebbe opportuno evitare che il nucleo familiare resti in ospedale, ma spesso questa diviene l'unica soluzione per più giorni in assenza di una risposta sociale all'esigenza di sicurezza. Una più rapida attivazione dei centri antiviolenza territoriali e delle case rifugio potrebbe rappresentare una risposta più adeguata, solo se vi fossero finanziamenti certi e consistenti per i centri che garantiscono una risposta professionale in emergenza.

**Relazione sul riordino della normativa in materia
di violenza di genere**

ALLEGATO 3

BOZZA PROVVISORIA

**RELAZIONE SU
RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI
PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA VIOLENZA DI GENERE**

(Relatrice: senatrice Valeria VALENTE)

Sommario

I. PREMESSA	3
II. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE	5
2.1. LA VIOLENZA DI GENERE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE	5
2.1.1. <i>Le Convenzioni ONU: CEDAW, Pechino, Protocollo sulla Tratta</i>	6
2.1.2. <i>L'OIL. La Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro</i>	7
2.1.3. <i>Il Consiglio d'Europa. La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)</i>	8
2.2. LA VIOLENZA DI GENERE NELL'ORDINAMENTO UE: DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO E TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE. LA NUOVA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA.....	10
III. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA	12
3.1 LE AZIONI DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN ALCUNI ORDINAMENTI STATALI EUROPEI ED EXTRAEUROPEI	12
3.2. L'ADOZIONE DI "POLITICHE GLOBALI E COORDINATE". IL "MODELLO" SPAGNOLO	15
IV. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO.....	17
4.1. LE GRANDI TRASFORMAZIONI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO NEL SECOLO DELLA "RIVOLUZIONE FEMMINILE".....	17
4.2. LA VIOLENZA DI GENERE NEL DIRITTO PENALE DEL NOVECENTO: DALLA "LEGITTIMAZIONE" DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE ALLA SUA CRIMINALIZZAZIONE	18
4.3. MISURE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE NEL PRIMO DECENNIO DEL NUOVO SECOLO.....	20
4.3.1. <i>Nuove sensibilità e nuove forme di violenza contro le donne</i>	20
4.3.2. <i>Nuove fattispecie di comportamenti vietati: stalking, mobbing, molestie</i>	22
4.3.3 <i>Riforme e controriforme in materia di responsabilità genitoriale. Il nuovo diritto processuale della famiglia</i>	23
4.4. VERSO UN APPROCCIO ORGANICO ED INTEGRATO: L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL	28
4.4.1 <i>La protezione e l'assistenza delle vittime di violenza di genere prima della Convenzione di Istanbul</i>	28
4.4.2. <i>L'attuazione della Convenzione di Istanbul. Dalla legge di ratifica al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere</i>	29
4.4.3 <i>Un decennio di riforme, tra nuova governance dei servizi anti violenza e misure di "emergenza". A) Il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo</i>	31
4.4.4. <i>Segue. B) La costruzione del sistema di protezione e le prime misure di sostegno all'autonomia economica delle vittime</i>	32

V. CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA.....	35
5.1. DALL’APPROCCIO EMERGENZIALE ALL’APPROCCIO SISTEMATICO: UNA LEGGE ORGANICA?.....	35
5.2. LEGISLAZIONE “DI EMERGENZA” ED INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE DELLE NORME: LA CENSURA DELLA CEDU SUI FENOMENI DI “VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA”.....	36
5.3. OLTRE GLI STEREOTIPI. LA QUESTIONE DELL’INDIPENDENZA ECONOMICA DELLE DONNE.....	38
5.3.1 <i>Le misure di sostegno alle donne “non autonome economicamente”: incentivi all’occupazione femminile e reddito di libertà</i>	41
5.3.2 <i>L’attuazione della Convenzione OIL: le misure di sostegno alle lavoratrici vittime di violenza, anche domestica</i>	44
5.4. LA QUESTIONE DEL POTENZIAMENTO E DELLA RAZIONALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ACCOGLIENZA, PROTEZIONE E SUPPORTO.....	47
5.4.1 <i>Omogeneità della risposta a livello territoriale: la previsione di Livelli essenziali di prestazioni nella tutela dei diritti civili e sociali delle donne vittime di violenza</i>	48
5.4.2 <i>Il modello di governance dei servizi anti violenza e le risorse per il finanziamento dei Centri anti violenza e delle Case Rifugio</i>	49
5.5. LA FRAMMENTAZIONE DELLA RISPOSTA DELL’ORDINAMENTO AI DIVERSI CONTESTI DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE: TRATTA, CAPORALATO, MOLESTIE SUL LAVORO, VIOLENZA INTRA-FAMILIARE.....	50
VI. CONCLUSIONI	52

I. PREMESSA¹

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con delibera del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.249 del 25 ottobre 2018, ha tra i propri compiti istituzionali anche quello di individuare le criticità del nostro sistema di tutela delle vittime di violenza di genere e di avanzare eventuali proposte di riordino della normativa in materia.

In particolare, la Commissione ha il compito di «ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione» (art.2, lett. m, Delibera istitutiva).

Già a partire dalla Relazione finale dell'omologa Commissione istituita nella legislatura precedente², era matura la consapevolezza che una serie di disfunzioni del nostro modello di contrasto dei femminicidi e della violenza di genere possano derivare dal carattere disorganico dell'assetto normativo in una materia che richiede un approccio sistematico ed integrato.

Nell'ultimo ventennio, nel tentativo di dare una risposta 'immediata' alle numerose istanze provenienti dai movimenti delle donne impegnate – su scala mondiale - nella denuncia delle questioni sottese agli atti di violenza, il legislatore ha spesso proceduto, con un'ottica di tipo emergenziale ed incrementale, ad arricchire l'apparato normativo preordinato alla prevenzione ed alla repressione degli atti di violenza di genere.

Tuttavia, letture più attente della “natura strutturale” del fenomeno suggeriscono da tempo la necessità di adottare un approccio olistico ed integrato alle politiche di contrasto della violenza sulle donne.

Tale approccio è posto con chiarezza al centro della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 e ratificata dall'Italia con Legge 27 giugno 2013, n. 77, la cui attuazione è oggetto dei compiti istituzionali della Commissione.

Come ben evidenziato dal GREVIO, la Convenzione di Istanbul «definita dalle Nazioni Unite il “gold standard” della legislazione in materia di violenza di genere», è il primo Trattato internazionale «a stabilire una serie completa di obblighi giuridicamente vincolanti, orientati a garantire una *risposta organica* a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa

¹ La stesura della Relazione è stata curata dalla collaboratrice della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento, Prof.ssa Delia La Rocca, coordinatrice del Gruppo di lavoro. Hanno partecipato all'elaborazione della relazione i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno: Francesca Ceroni, Paola Di Nicola Travaglini, Fabiola Furnari, Maria Monteleone, Annamaria Picozzi, Fabio Roia e Monica Velletti, magistrati; Sabrina Fiaschetti, Concetta Gentili, Teresa Manente e Milli Virgilio, avvocate; Luisa Menniti.

² Nella XVII Legislatura è stata istituita la prima Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (Deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2017). La Relazione finale, approvata nella seduta del 6 febbraio 2018 e Comunicata alla Presidenza il 5 marzo 2018, si trova in https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/femminicidio/DocXXII-bis_9.pdf

la violenza domestica. Contempera disposizioni dettagliate in materia di prevenzione della violenza, di protezione e sostegno alle vittime e di perseguimento dei responsabili, con l'obbligo di sviluppare una serie di politiche organiche, da attuare in maniera coordinata»³.

Al medesimo approccio si ispira anche la recente Convenzione OIL n. 190 del 21 giugno 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (e dalla relativa Raccomandazione n. 206)⁴, ratificata dall'Italia con la Legge 15 gennaio 2021, n. 4, che si configura come il primo Trattato internazionale ad affrontare in modo organico la questione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro.

L'art. 4, comma 2 della Convenzione OIL impone, infatti, agli Stati membri l'obbligo di «adottare un approccio inclusivo, integrato e incentrato sulla prospettiva di genere per la prevenzione e l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro».

L'Italia, che pure si distingue per essere uno dei primi Stati ad aver concluso il percorso di ratifica di entrambe le Convenzioni, mostra tuttora un assetto normativo estremamente complesso e disorganico, che non favorisce la piena applicazione dei principi ispiratori della normativa internazionale, né la reale efficacia delle misure adottate dal nostro ordinamento.

La Commissione ha inteso approfondire le principali cause dell'attuale scarto tra un apparato normativo ipertrofico e la perdurante difficoltà di garantire la piena tutela dei diritti delle donne vittima di violenza maschile, seguendo – in parallelo - un duplice filone di indagini:

- a) una serie di indagini, di tipo quali-quantitativo, tese ad accertare in quale misura le disfunzioni e le carenze relative all'implementazione delle politiche di contrasto della violenza di genere dipendano da profili di ordine amministrativo, organizzativo o finanziario, inclusi gli eventuali deficit di formazione del personale preposto all'attuazione della normativa in tema di violenza di genere;
- b) studi e indagini, volti ad “accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente”⁵, al fine di valutare l'opportunità di proporre nuovi “interventi normativi e finanziari”⁶, o comunque “soluzioni di carattere legislativo e amministrativo”⁷.

La presente Relazione, sulla scorta dei risultati dei lavori della Commissione, con particolare riferimento alle conclusioni delle diverse Relazioni approvate, intende fornire una rappresentazione complessiva dell'attuale quadro normativo, evidenziandone i rilevanti progressi maturati, ma anche le principali lacune, incongruenze o sovrapposizioni, al fine di agevolare la formulazione di proposte di revisione che vadano nella direzione dell'auspicato approccio sistemico.

³ CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Primo Rapporto generale sulle attività del GREVIO. Relativo al periodo da giugno 2015 a maggio 2019*, marzo 2021, <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-in-italian/1680a1f129>

⁴ La Convenzione OIL n.190 e la relativa Raccomandazione n.206, sono state approvate emblematicamente dalla Conferenza Internazionale dell'OIL di Ginevra nello stesso giorno in cui viene approvata la Dichiarazione del Centenario dell'OIL sul Futuro del Lavoro, che esprime un chiaro impegno per un mondo del lavoro libero da violenza e molestie. La Convenzione, entrata in vigore il 21 giugno 2021

⁵ Art. 2, lett. c) Delibera istitutiva della Commissione

⁶ Art. 2, lett. i) Delibera istitutiva della Commissione

⁷ Art. 2, lett. l) Delibera istitutiva della Commissione

II. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE

È opinione largamente condivisa che il nostro ordinamento giuridico contenga una disciplina che si è stratificata ed incrementata nel tempo, alternando riforme incisive con tentativi di riordino parziale e micro-interventi, volti ad incidere su singole questioni aperte o non compiutamente risolte.

Come si è detto in premessa, il legislatore dell'ultimo ventennio ha proceduto a regolare la materia con un approccio inteso prioritariamente a rafforzare l'aspetto repressivo-sanzionatorio e solo parzialmente a potenziare il sistema preventivo e di supporto delle donne.

Il quadro normativo in materia di violenza contro le donne (inclusa la violenza domestica e le discriminazioni sul luogo di lavoro) si presenta, oggi, per usare una felice espressione della Corte di Cassazione, come «un vero e proprio "arcipelago" normativo nel quale non sempre è facile orientarsi»⁸: un «quadro di riferimento complesso e frammentario», reso ancor più problematico dall'esigenza di affermare e consolidare un'interpretazione orientata al rispetto delle fonti di diritto internazionale (Convenzioni ONU e CEDU) e del diritto europeo (Direttive UE).

Al fine di chiarire meglio il delicato nodo dei rapporti tra fonti di diritto internazionale, fonti dell'ordinamento europeo e fonti nazionali, conviene procedere ad una sintetica ricostruzione dei diversi livelli di intervento normativo in materia di contrasto alla violenza di genere.

2.1. LA VIOLENZA DI GENERE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Sembra opportuno chiarire, preliminarmente, che la maggior parte delle norme derivanti dalle principali fonti di diritto internazionale non richiedono, di per sé, nuovi interventi di adeguamento del nostro ordinamento nazionale: sono, ormai, entrate a far parte integrante dell'ordinamento interno, per effetto delle leggi nazionali di ratifica di Convenzioni e Trattati internazionali.

Del resto, l'Italia è quasi sempre stata protagonista delle fasi di elaborazione e di approvazione delle Convenzioni in materia di diritti umani, a partire dalle numerose Convenzioni sui diritti delle donne.

Questione diversa è se, al di là dell'aspetto 'formale' della ratifica, il nostro Stato risulti effettivamente in grado di ottemperare agli obblighi sottoscritti e di assicurare piena attuazione degli impegni assunti nelle sedi internazionali.

Da qui sorge, spesso, la diatriba sul carattere più o meno vincolante della normativa internazionale nei rapporti tra Stato e cittadini, nonché sull'esigenza di un'interpretazione della normativa interna «orientata al rispetto delle fonti di diritto internazionale».

⁸ Cass., Sezioni Unite Penali, sent. n. 10959/2016, p.4

Si tratta, ovviamente, di una problematica che va ben oltre l'ambito di competenza della Commissione, ma che riveste una particolare rilevanza proprio nel campo delle azioni di contrasto della violenza di genere.

Da un lato, infatti, lo iato tra principi e regole enunciati dalla nostra legislazione e l'effettiva capacità del nostro ordinamento di garantire un'azione coerente ed efficace nel contrasto del fenomeno viene spesso stigmatizzato quale inadeguata applicazione delle Convenzioni Internazionali (se non quale vera e propria violazione delle stesse).

Dall'altro, occorre tener conto del permanere di una diffusa sottovalutazione del carattere "strutturale" di una questione che mantiene una portata planetaria e richiede una risposta globale, che supera i confini dei singoli Stati.

Da questo punto di vista, le Convenzioni Internazionali mostrano una consapevolezza ed un'impostazione strategica, che sembrano appannarsi nel processo di "traslazione" della normativa internazionale nell'ordinamento nazionale.

La violenza sulle donne ha radici millenarie e mantiene una natura strutturale: «è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione» ed è «uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini» (Preambolo della Convenzione di Istanbul).

Non basta, dunque, il mero rispetto formale della normativa di livello internazionale: occorre prendere sul serio l'impegno a porre in campo politiche ambiziose, integrate, organiche.

2.1.1. Le Convenzioni ONU: CEDAW, Pechino, Protocollo sulla Tratta

Com'è noto, l'ONU e le sue Agenzie specializzate, quale l'OIL, riservano, da tempo, una specifica attenzione ai diritti delle donne.

Risale al 18 dicembre 1979 l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale ONU della Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW), che segna una svolta storica nel percorso dei diritti umani delle donne. L'Italia ratifica la CEDAW sei anni dopo, con la legge 14 marzo 1985, n. 132.

Sebbene la CEDAW non prevedesse interventi specifici in tema di eradicazione della violenza maschile sulle donne, l'affermazione dell'obiettivo della piena libertà femminile rappresenta la cornice normativa entro cui si collocheranno nei decenni successivi interventi più mirati.

L'emersione della violenza contro le donne da semplice "fatto privato" – come tale riconducibile alla "normale" repressione penale - a problema di natura strutturale viene sancita per la prima volta dalla "Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le

donne”, adottata da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993⁹.

Due anni dopo, la questione della violenza sulle donne acquista specifico rilievo nella Piattaforma d'Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (4-15 settembre 1995): indicata quale quarta tra le dodici “aree critiche” del Programma di Azione e articolata in tre “Obiettivi strategici” (prevenire, studiare le cause e l'efficacia delle misure di prevenzione, eliminare la tratta delle donne).

L'approccio della Conferenza mondiale di Pechino anticipa ampiamente quello che nel 2011 sarà adottato dal Consiglio d'Europa nella Convenzione di Istanbul: riconoscere la valenza strutturale della violenza maschile contro le donne e impegnare gli Stati membri ad adottare politiche integrate e trasversali (*mainstreaming di genere*) per tutelare efficacemente i diritti delle donne.

Tra le Convenzioni internazionali adottate dall'ONU in attuazione delle indicazioni di Pechino, merita in questa sede di essere ricordato il “Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria” (Adottato dall'Assemblea Generale ONU, con Risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 ed entrato in vigore il 28/01/2004).

La lotta alla tratta di persone che, com'è noto, ha tra le sue principali vittime le donne era già stata indicata quale uno dei tre obiettivi strategici (Area critica D, *La violenza contro le donne*) del Programma di Azione della citata Conferenza di Pechino del 1995.

2.1.2. L'OIL. La Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro

Nell'ambito dell'impegno delle Agenzie specializzate dell'ONU, particolare rilievo assume quello dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), da sempre attiva nella tutela dei diritti delle donne lavoratrici e nella lotta contro i fenomeni di riduzione in schiavitù e di caporalato.

Non è un caso, che l'OIL abbia promosso l'approvazione del primo Trattato internazionale che affronta in modo organico la questione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro: la recente Convenzione n. 190 del 21 giugno 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (e dalla relativa Raccomandazione n. 206)¹⁰, ratificata dall'Italia con la Legge 15 gennaio 2021, n. 4.

La Convenzione OIL n.190, che si ispira all'impianto della Convenzione Europea di Istanbul, riproponendolo su scala mondiale, ha l'indubbio merito di aver posto l'attenzione

⁹ La Dichiarazione è preceduta dalla General Recommendation n. 19 (GR 19) adottata dalla Cedaw nel 1992, un documento di carattere interpretativo, la cui portata si è rivelata determinante nel processo di affermazione del diritto di “vivere libere dalla violenza”.

¹⁰ La Convenzione OIL n.190 e la relativa Raccomandazione n.206, sono state approvate emblematicamente dalla Conferenza Internazionale dell'OIL di Ginevra nello stesso giorno in cui viene approvata la Dichiarazione del Centenario dell'OIL sul Futuro del Lavoro, che esprime un chiaro impegno per un mondo del lavoro libero da violenza e molestie. La Convenzione, entrata in vigore il 21 giugno 2021

su un profilo troppo spesso sottovalutato: quello delle connessioni tra violenza domestica e rapporti di lavoro.

Sin dalle Premesse della Convenzione di Ginevra, si rileva «come la violenza domestica possa avere ripercussioni sull'occupazione, la produttività e la salute e sicurezza e che i governi, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati, e le istituzioni del mercato del lavoro possano adoperarsi, nel quadro di altre misure, al fine di identificare, reagire e intervenire sulle conseguenze della violenza domestica».

La Raccomandazione n.206, a sua volta, individua una serie di misure da adottare per “attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro”:

- a) congedi per le vittime di violenza domestica;
- b) modalità di lavoro flessibili e protezione per le vittime di violenza domestica;
- c) protezione temporanea contro il licenziamento per le vittime di violenza domestica, a seconda dei casi, salvo qualora questo si verifichi per ragioni non correlate alla violenza domestica e alle sue conseguenze;
- d) inclusione della violenza domestica nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro;
- e) un sistema di orientamento ai servizi pubblici di attenuazione della violenza domestica;
- f) sensibilizzazione sugli effetti della violenza domestica.

Alcune delle misure previste dalla Raccomandazione sono state, di recente, introdotte nel nostro ordinamento, seppure ancora in forma episodica ed emergenziale (ad es. i congedi retribuiti; le agevolazioni fiscali per le cooperative sociali; il cosiddetto “reddito di libertà”) (*v. infra*).

Tra le proposte di riordino della disciplina interna, in ottica sistematica ed integrata, sarebbe opportuno rendere tali misure permanenti ed organiche.

2.1.3. Il Consiglio d'Europa. La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

Tra le Convenzioni internazionali di livello regionale¹¹, per il nostro Paese assume rilievo vincolante la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (adottata ad Istanbul l'11 maggio 2011): la legge di ratifica della Convenzione contiene anche il relativo ordine di esecuzione (art. 2 l. n. 77 del 2013), che la rende immediatamente applicabile.

La Convenzione di Istanbul opera un significativo passo in avanti, in primo luogo, nella stessa analisi del fenomeno e, conseguentemente, nell'indicazione delle strategie indicate per l'eradicazione della violenza contro le donne.

¹¹ La prima Convenzione internazionale di livello regionale sulla violenza contro le donne risale al 1994: la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne di Belem do Para, adottata dall'Assemblea Generale dell'OSA. È possibile, inoltre, citare il Protocollo di Maputo aggiuntivo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, adottato nel 2003 dall'Assemblea dell'Unione Africana, che riserva un rilievo centrale alla tematica della violenza di genere.

Il Consiglio d'Europa fa tesoro della sua precedente Convenzione *sulla lotta contro la tratta di esseri umani* (Varsavia, il 16 Maggio 2005)¹², della quale riprende, opportunamente adattandolo, l'impianto strategico delle cosiddette “quattro P”: *Prevention, Protection, Prosecution, Partnership (coordinated Policies)*.

Proseguendo sulla linea già tracciata in sede ONU, la Convenzione di Istanbul indica una nuova strada: andare alle radici dei persistenti fenomeni di violenza maschile, individuarne l'ampiezza e le motivazioni, offrire prospettive concrete e praticabili a coloro che rivendicano la fuoriuscita dal ruolo di “vittima”, a prendere (o a riprendere) il proprio diritto fondamentale all'autodeterminazione.

Come nelle Convenzioni Internazionali citate nei paragrafi precedenti, la Convenzione del Consiglio d'Europa prende sul serio le indicazioni provenienti dai movimenti internazionali delle donne, che segnalano la necessità di adeguare le politiche statali al livello della sfida: se la violenza di genere ha “natura strutturale”, non bastano misure episodiche e frammentarie. Tantomeno, risultano adeguate risposte estemporanee, nel segno dell'emergenza.

Occorre una vera e propria strategia in grado di connettere tra loro interventi “a monte” (Prevenzione) e “a valle” (Protezione e supporto delle vittime). Così, come occorre saper disarticolare la reazione repressiva (a seconda dei contesti in cui maturano i diversi processi che sfociano (o rischiano di sfociare) in atti lesivi dei diritti fondamentali delle donne.

Non è un caso se la Convenzione del 2011 riserva una particolare attenzione alla violenza sulle donne migranti: come già a Pechino 1995, le sedi internazionali intuiscono e svelano i nessi tra il dilagare di nuove “schiavitù” all'interno di quelle stesse società occidentali che si proclamano impregnate sulla tutela dei diritti umani e la recrudescenza di atavici fenomeni di sopraffazione nei confronti delle donne.

L'altro punto di forza della Convenzione di Istanbul è quello di essersi dotata di un apposito “meccanismo” di monitoraggio/valutazione: il GREVIO, organismo di esperti ed esperte indipendenti, incaricato di vigilare, attraverso l'adozione di rapporti e raccomandazioni, sullo stato di attuazione della Convenzione nei diversi Stati membri (operativo dal settembre 2015).

Ciò che - nel contesto “regionale” europeo – rende la Convenzione di Istanbul un punto di riferimento imprescindibile per le donne non è, dunque, tanto (o soltanto) il suo carattere giuridicamente vincolante: è, soprattutto, la forza con la quale insiste su un approccio globale, orientato all'eradicazione della violenza contro le donne e della violenza domestica e fondato sulla chiarezza della sua premessa: la definizione della violenza contro le donne come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini.

¹² Firmata dall'Italia nel giugno 2005, viene ratificata con la legge 2 luglio 2010, n. 108 recante la ratifica e l'esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (G.U. 15/07/2010).

2.2. LA VIOLENZA DI GENERE NELL'ORDINAMENTO UE: DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO E TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE. LA NUOVA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA

L'Unione Europea ha sviluppato una ricca disciplina comunitaria in tema di discriminazioni fondate sul genere, che contiene definizioni puntuali dei concetti di "discriminazione" (diretta ed indiretta), di "molestie" e di "molestie sessuali" e impone un complesso apparato di forme di tutela applicabili, sia nell'ambito del diritto del lavoro, che del diritto dei contratti.

Si tratta, ovviamente, di norme che – ancorché essere immediatamente applicabili – sono state tutte tempestivamente recepite nel nostro ordinamento. Malgrado le numerose riforme volte ad agevolare l'attuazione, il nostro diritto antidiscriminatorio risente ancora di una ridotta implementazione proprio nell'ambito delle discriminazioni basate sul genere¹³. La sua applicazione è affidata, per lo più, alle azioni giudiziarie che dovrebbero essere proposte dalle donne, dalle Consigliere di Parità, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni impegnate nella tutela contro le discriminazioni e le molestie sui luoghi di lavoro.

È probabile che in un contesto di grave crisi economica, di elevati tassi di disoccupazione e di inattività femminile, di straordinaria diffusione di forme di lavoro precario e di lavoro "grigio", lo strumento dell'azione antidiscriminatoria venga guardato con diffidenza dalle stesse donne, che – per quanto consapevoli dei propri diritti - temono ripercussioni negative sulla propria condizione lavorativa.

Il diritto antidiscriminatorio non si estende alle relazioni familiari. Assente anche il riferimento alla violenza di genere (se non limitatamente alla formula delle "molestie" nei rapporti di lavoro), che l'ordinamento europeo invece prende in seria considerazione all'interno delle politiche di contrasto della Tratta di persone, del caporalato e della tutela delle vittime di reati contro la persona.

Con riferimento alla disciplina della tutela delle persone offese da reati, va ricordata la specifica attenzione alla tutela delle vittime di violenza di genere contenuta nella Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 (che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI), che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. La Direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212.

Come si è appena accennato, quest'ultima Direttiva contiene diffusi riferimenti alla questione della violenza di genere, inclusa la violenza domestica, della quale la Direttiva, al considerando 17, fornisce la seguente definizione:

«Per violenza di genere s'intende la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è

¹³ Maggiore successo sembra registrarsi, invece, nel campo delle azioni antidiscriminatorie verso la violazione dei divieti di discriminazione basati sullo status di migrante e, di recente, di disabilità e orientamento sessuale.

considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti «reati d'onore». Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a motivo dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza.».

Quest'anno, la Commissione Europea ha scelto simbolicamente la data dell'8 marzo per presentare la Proposta di una Direttiva specificamente rivolta alla «lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica» (Strasburgo, 8.3.2022; COM (2022) 105 final).

La Proposta di Direttiva intende perseguire l'obiettivo «di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini».

Qualora approvata, la nuova Direttiva costituirà il primo atto dell'Unione Europea ad affrontare in modo organico la questione della violenza contro le donne e ad offrire un quadro di riferimento sistematico delle azioni intraprese dagli Stati membri, costruendo una base comune e coordinata, sia con riferimento ad alcuni standard normativi, sia agli interventi in materia di assistenza e supporto.

Merita di essere segnalata l'interessante e accurata indagine svolta nell'ambito dei lavori preparatori¹⁴ sulla situazione nei Paesi membri, che mostra le disomogeneità tra le normative interne e le relative lacune.

Vale la pena, inoltre, evidenziare come l'impianto della proposta riprenda l'impostazione della Convenzione di Istanbul, assumendone l'approccio integrato tra i medesimi profili individuati dal Consiglio d'Europa. Di grande rilievo, infine, il peso attribuito al profilo dei servizi di assistenza alle donne, considerato il nodo più fragile degli interventi posti in atto finora dai diversi Stati membri.

¹⁴ *Commission staff working document impact assessment report, Accompanying the document proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence*, Strasbourg, 8.3.2022 -SWD(2022) 62 final.

III. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

3.1 LE AZIONI DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN ALCUNI ORDINAMENTI STATALI EUROPEI ED EXTRAEUROPEI

L'evoluzione dell'ordinamento internazionale e sovranazionale in materia di violenza contro le donne ha avuto, sicuramente, il pregio di contribuire al mutamento di ottica assunto dagli ordinamenti statali e alle rilevanti trasformazioni dei loro assetti normativi.

Il nostro Paese non è, certamente, l'unico a dover affrontare la sfida di una nuova strategia di contrasto della violenza contro le donne, basata sul genere, e della violenza domestica. Come si è appena detto, la stessa Commissione Europea avverte l'esigenza pressante di superare la frammentazione dell'intervento in materia, adottando un primo strumento organico, idoneo a ricomporre la disomogeneità tra le normative e gli standard dei servizi di assistenza degli Stati membri (v. *supra* § 2.2.).

Prima di procedere ad una rilettura del quadro normativo italiano (v. *infra* §4), sembra utile, pertanto, una rapida ricognizione delle soluzioni adottate da altri sistemi e delle criticità emerse in altri ordinamenti.

In questa sede, ci si limita ad una breve sintesi dei principali risultati del complesso lavoro svolto dalla Commissione per la stesura della Relazione su «Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata», approvata all'unanimità nella seduta del 14 settembre 2021 (Doc. XXII-*bis* n. 5), alla quale si rinvia per un'analisi più compiuta¹⁵.

L'indagine condotta dalla Commissione consente, da un lato, di cogliere le peculiarità delle politiche di Protezione, Prevenzione e Punizione della violenza adottate dai diversi sistemi presi in considerazione; dall'altro, di individuare alcune *best practices* potenzialmente trasponibili in future iniziative legislative sul piano nazionale.

Sul piano dei principi e delle definizioni normative delle diverse forme di violenza contro le donne, il panorama dei numerosi sistemi giuridici esaminati (europei ed extraeuropei) mostra la tendenza, pur nella disomogeneità di soluzioni, ad un buon livello di armonizzazione rispetto agli impegni assunti in sede internazionale.

I diversi legislatori nazionali mostrano, cioè, un soddisfacente grado di attenzione al recepimento della nuova concezione della violenza di genere come peculiare forma di violazione dei diritti umani, espressa nelle fonti di diritto internazionale richiamate al paragrafo precedente: dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW) del 1979, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione

¹⁵ La Relazione ricostruisce la legislazione di alcuni tra i principali Paesi europei firmatari della Convenzione di Istanbul, (Francia, Germania, Norvegia, Spagna e Inghilterra) e di alcuni Stati extra-europei (in particolare, per il continente africano la Repubblica del Kenya, per l'Asia l'India e per le Americhe l'Argentina).

e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul, del 2011).

Soprattutto nell'ultimo ventennio, quasi tutte le legislazioni nazionali si sono orientate verso una progressiva revisione del proprio sistema repressivo/punitivo, che si articola – di volta, in volta – con l'inasprimento delle pene, l'individuazione di nuove fattispecie di reato e la previsione di specifiche misure cautelari.

L'Italia, dunque, non è l'unico Paese ad aver introdotto continue modifiche del proprio apparato sanzionatorio, in direzione di una sempre maggiore tipizzazione delle condotte di violenza contro le donne e di potenziamento della tutela delle vittime di reato.

La tendenza alla distinzione tra le diverse forme di violenza contro le donne ha prodotto alcuni risultati significativi in materia di violenza sessuale.

Com'è noto, il nodo nevralgico di qualunque processo per stupro consiste nella delicata questione della consensualità del rapporto sessuale.

Un nodo che, spesso, si lega al modo stesso in cui la fattispecie penalistica costruisce l'assenza di consenso consapevole da parte della donna: sono ancora diversi i Paesi come il nostro che assumono quale elemento qualificante del reato di violenza sessuale la “costrizione” al rapporto, rinvenendola in comportamenti quali la violenza, la minaccia, l'abuso d'autorità.

Più spesso, tuttavia, la questione nasce sul terreno probatorio. Nelle prassi giudiziarie, la prova dell'elemento costrittivo finisce spesso per produrre un paradossale ribaltamento dei ruoli tra imputato e parte offesa: quest'ultima – di fatto – viene chiamata a “provare” la sussistenza di una propria “reazione attiva”, potenzialmente efficace nei confronti dell'aggressore, tale da scongiurare la violenza. Spesso è la vittima ad essere posta sul “banco degli imputati”, a doversi difendere dall'accusa di aver assunto comportamenti “provocanti”, allusivi di un tacito consenso (abbigliamento, abitudini, storie pregresse, atteggiamenti conviviali, ecc.).

Tali prassi trovano fondamento in atavici stereotipi sulla “morale” femminile e sulle modalità dei rapporti sessuali, che partono dall'assunto di una ritrosia meramente “formale” delle donne, alla quale corrisponderebbe un implicito “desiderio” di consumare l'atto¹⁶.

Al fine di scardinare tali stereotipi, alcune legislazioni si stanno muovendo nella direzione di modificare la stessa fattispecie dei reati sessuali. Particolarmente significativa la riforma del 2016 emanata in Germania, incentrata sul principio del «No significa No», per la quale il baricentro del disvalore della condotta cessa di collocarsi nella violenza o nella minaccia come strumenti di coercizione dell'atto sessuale, per radicarsi nella mancanza del consenso della *partner*. Non si esige più dall'accusa l'obbligo di dar prova che tale prevaricazione della altrui volontà sia avvenuta tramite specifiche condotte costrittive.

Nella stessa direzione si muove la Legge Spagnola di riforma dei reati sessuali, approvata il 26 agosto 2022 (*Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual*), nota come “*Ley de 'solo sí es sí'*”.

¹⁶ Il ricorso a tali stereotipi è stato di recente stigmatizzato dalla Corte EDU, Causa J.L. contro l'Italia, del 2021, che ha condannato il nostro Paese a risarcire i danni da “vittimizzazione secondaria” della vittima di un presunto stupro, censurando le motivazioni della sentenza italiana. V. *infra* § 5.2.

Analogo obiettivo si propone la citata Proposta di Direttiva UE «sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica».

La nuova sensibilità verso la violenza basata sul genere si traduce nella crescente rilevanza giuridica attribuita a condotte diverse da quella sessuale. In tutti gli ordinamenti analizzati, si assiste alla graduale introduzione di nuove e specifiche fattispecie di reati finalizzate a sanzionare: gli atti persecutori, la pratica dei matrimoni forzati e delle mutilazioni genitali femminili, il fenomeno del *revenge porn* e delle altre forme di ripresa e diffusione di immagini lesive della donna.

Più delicata e complessa la questione della violenza domestica. Lo scenario comparato mostra differenti approcci al tema: si passa dal sistema tedesco, nel quale non si rinvenivano fattispecie specifiche per la violenza domestica, a nulla rilevando ai fini della configurazione di un dato reato il luogo o le circostanze affettive-familiari in cui viene perpetrato, all'ordinamento norvegese nel quale, similmente al nostro, esiste un reato di violenza domestica con il quale sono puniti tutti quegli abusi gravi e reiterati commessi nei confronti di soggetti in «stretta relazione».

Con riguardo ai reati commessi in ambito familiare-affettivo interessanti spunti di riflessione pone il modello francese, nel quale assume esplicita rilevanza penale anche la violenza morale, ove perpetrata all'interno di un rapporto di coppia. Violenza morale che viene sanzionata più pesantemente (con la previsione di specifiche circostanze aggravanti) nei casi in cui da essa derivi una incapacità lavorativa parziale o totale ovvero nel caso in cui da essa derivi il suicidio o il tentato suicidio della vittima.

Dall'analisi dei vari sistemi emerge anche l'esigenza di contrastare tutte quelle forme di violenza più subdole e meno evidenti, che si sostanziano in molestie, in particolare nei luoghi di lavoro e in condotte di *hate speech*.

Con riguardo alle molestie sessuali in Francia e in Norvegia oltre a essere punite all'interno dei rispettivi codici penali, sono disciplinate anche da ulteriori fonti quando sono perpetrate in ambiti lavorativi, scolastici o educativi.

Alla repressione si accompagnano in questi casi una serie di *positive actions* finalizzate alla promozione dell'uguaglianza di genere. Con riguardo al tema dell'*hate speech* è importante segnalare la recente introduzione in Francia del reato di disprezzo sessista. Una fattispecie questa che consente di sanzionare tutte quelle condotte sessuali o sessiste offensive della dignità.

Da segnalare, comunque, l'attenzione crescente in tutti i Paesi verso i profili della prevenzione e della protezione delle donne esposte alla violenza, basata sulla consapevolezza ormai diffusa dell'inadeguatezza – in questo delicato campo - del mero effetto di deterrenza che può esplicare il sistema sanzionatorio, per quanto aspro ed articolato.

3.2. L'ADOZIONE DI "POLITICHE GLOBALI E COORDINATE". IL "MODELLO" SPAGNOLO

Le fonti internazionali in materia di violenza contro le donne indicano, con molta chiarezza, l'istanza di un'azione efficace nel campo della prevenzione e della protezione delle persone esposte alla violenza.

Come si è visto, la Convenzione di Istanbul – che riassume e porta a compimento anni di elaborazione nelle diverse sedi internazionali in materia di violenza contro le donne – mira a promuovere un approccio integrato tra le diverse politiche orientate a prevenire e a contrastare ogni forma di prevaricazione basata sul genere: l'art. 7 della Convenzione antepone alle tre P (**P**revenzione, **P**rotezione, **P**unizione) che devono caratterizzare gli interventi degli Stati, la quarta P: "Politiche globali e coordinate"¹⁷.

In questa direzione, il modello di intervento più coerente appare, fin qui, quello adottato dalla Spagna.

Ben prima dell'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa, la Spagna, già nel 2004, si era dotata di un corpo normativo ordinato su base sistematica: la *Ley orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género*, autentico testo di riferimento a livello internazionale, proprio per il suo approccio integrato.

Più di recente, il Governo Spagnolo – al fine di rafforzare ulteriormente il proprio modello di intervento – ha varato nel 2017 un testo di alto livello istituzionale: il *Pacto de Estado* contro la violenza di genere.

La *Ley orgánica* affronta, con un'ottica globale e coordinata, i diversi profili di un'efficace politica di contrasto della violenza contro le donne: dalle azioni di prevenzione, agli interventi sociali ed assistenziali di sostegno alle vittime, dalle norme repressive, alla disciplina processuale delle situazioni di violenza domestica.

Particolarmente apprezzabile l'ordine con il quale vengono disposti i diversi profili: la prima risposta alla violenza di genere è rappresentata dalla prevenzione, che affida un ruolo chiave al sistema educativo come veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne; seguono l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale, l'assistenza legale gratuita e la tutela delle lavoratrici. Da ultimo, sebbene non meno importante, la repressione penale, rappresentata come *extrema ratio*, nei casi di "fallimento" delle azioni preventive e protettive.

Un'efficace politica di prevenzione/repressione della violenza domestica non può prescindere da un sistema processuale altrettanto all'avanguardia. Anche da questo punto di vista, la *Ley orgánica* rappresenta un modello al quale varrebbe la pena ispirarsi: la legge

¹⁷ L'art. 7 della Convenzione di Istanbul dispone che: «1. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per predisporre e attuare politiche nazionali efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione e fornire una risposta globale alla violenza contro le donne. 2. Le Parti si accertano che le politiche di cui al paragrafo 1 pongano i diritti della vittima al centro di tutte le misure e siano attuate attraverso una collaborazione efficace tra tutti gli enti, le istituzioni e le organizzazioni pertinenti. 3. Le misure adottate in virtù del presente articolo devono coinvolgere, ove necessario, tutti i soggetti pertinenti, quali le agenzie governative, i parlamenti e le autorità nazionali, regionali e locali, le istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile.»

spagnola prevede l'istituzione di tribunali specializzati per la violenza contro le donne, con competenze non solo in ambito penale, ma anche in ambito civilistico, limitatamente ai casi di connessione tra controversie di diritto di famiglia e atti di violenza domestica.

Nei casi di violenza domestica, vengono “riunificate” in capo a tali tribunali le controversie in materia: di filiazione; di responsabilità genitoriale; di nullità del matrimonio, separazione e divorzio; di affidamento dei figli minori, nonché dei loro diritti al mantenimento.

Si tratta di un approccio che merita particolare attenzione. È innegabile, infatti, che uno dei problemi che affligge il nostro ordinamento – nonostante i primi passi compiuti con la legge n.69/2019, cosiddetto “Codice rosso” – sia stato finora la separazione fra la giustizia penale, quella civile e quella minorile, nei casi di violenza domestica. Separazione all'origine di una serie di casi di “strabismo” giudiziale: genitori accusati in sede penale di violenza domestica che ottengono, in sede civile, l'affidamento congiunto, o persino esclusivo, dei figli minori, spesso a loro volta vittime di violenza o, perlomeno, di violenza assistita¹⁸. Un nodo che si confida possa essere superato dall'attuazione della recente riforma del diritto processuale della famiglia (v. *infra* § 4.3.3).

Ciò che emerge dal modello spagnolo è la forte consapevolezza della complessità dei fenomeni di violenza domestica: la parcellizzazione della risposta istituzionale in diversi momenti e sedi implica sempre il rischio di un inasprimento dei rapporti violenti, oltre che di danni irreversibili per i minori.

Di grande interesse, inoltre, il ruolo affidato alla formazione e all'educazione scolastica nel processo di eradicazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere. A ciascun segmento educativo viene assegnato uno scopo specifico: l'educazione della prima infanzia contribuisce allo sviluppo dell'apprendimento della risoluzione pacifica dei conflitti; l'istruzione primaria aiuta a sviluppare negli studenti abilità nella risoluzione pacifica dei conflitti e di comprendere e rispettare l'uguaglianza tra i sessi; l'istruzione secondaria obbligatoria punta a sviluppare negli studenti la capacità di interagire con gli altri pacificamente e di conoscere, valorizzare e rispettare le pari opportunità per uomini e donne.

Anche nel campo della formazione professionale, lo Stato offre programmi formativi dedicati all'uguaglianza di genere. Lo stesso vale per la formazione degli adulti, a partire dalle università e dai piani di formazione iniziale e permanente degli insegnanti. Ulteriori azioni di formazione in materia di uguaglianza e non discriminazione in base al sesso e sulla violenza di genere sono contemplate in modo strutturato nei corsi di formazione per giudici e magistrati, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali.

¹⁸ Criticità puntualmente rilevate dalla Commissione nella Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (Doc. XXII-bis n. 10).

IV. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO

4.1. LE GRANDI TRASFORMAZIONI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO NEL SECOLO DELLA "RIVOLUZIONE FEMMINILE"

Alla fine della seconda guerra mondiale, l'Italia si è trovata ad affrontare uno straordinario processo di trasformazione dell'intero sistema economico e sociale, che imporrà una complessa operazione di ripensamento e di ridefinizione del proprio ordinamento giuridico.

In particolare, si trattava di apportare un mutamento copernicano della condizione giuridica delle donne, rimaste ancorate ad uno statuto giuridico che ne legittimava la subalternità all'interno del regime della famiglia e la marginalità nel mondo del lavoro.

Il primo passo è stato, indubbiamente, segnato dalla conquista dei diritti politici: non va dimenticato che il conseguimento dell'elettorato femminile, attivo e passivo, nel 1946 ha consentito la partecipazione femminile alla redazione ed all'approvazione della Costituzione Repubblicana.

Si deve alla presenza nell'Assemblea costituente di un nucleo (seppur esiguo) di donne, fortemente determinate e altamente qualificate, l'originale impianto del nostro testo Costituzionale, che adotta come strategico l'obiettivo della trasformazione della condizione giuridica delle donne, disseminandolo in tutti i luoghi strategici del sistema: dai principi fondamentali, alle norme sulla condizione lavorativa; dal regime di famiglia, alla disciplina della pubblica amministrazione.

L'effettivo adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle regole previste dalla Costituzione richiederà decenni di battaglie politiche, di lotte sindacali, di grandi movimenti sociali.

Non si trattava, infatti, solo di abbattere alcune norme palesemente incostituzionali (operazione, in parte, compiuta anche grazie ad importanti pronunce della Corte Costituzionale). Occorreva un vero e proprio ribaltamento di un impianto sistemico, che – sul presupposto di un'arcaica divisione dei ruoli tra i due sessi – ribadiva la condizione di subalternità femminile in ogni luogo dell'ordinamento: dal diritto civile al diritto del lavoro, dal diritto amministrativo a quello penale.

I movimenti femminili e femministi del secondo Novecento, con tutte le loro diverse impostazioni ed articolazioni, non si sono limitati a scalfire la superficie di un ordinamento fortemente retrivo ed arcaico: sono riusciti a conseguire una radicale trasformazione del sistema giuridico del nostro Paese, che oggi non conserva molte tracce della precedente condizione giuridica delle donne.

Ottimisticamente, si è sostenuto che la «rivoluzione femminile è l'unica rivoluzione non fallita del Novecento»¹⁹.

¹⁹ Si tratta della nota affermazione di Hobsbawm, E. J. E., *Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991*, 1994 (trad. it. *Il secolo breve*, 1995)

Tuttavia, il primo ventennio del nuovo millennio ci consegna una realtà ben più mossa e contraddittoria, che mostra come le riforme del sistema giuridico, ancorché necessarie, devono essere sempre sostenute da un contesto politico, sociale e culturale adeguato alla loro efficace implementazione.

Nella società globale del nuovo millennio, riaffiorano stereotipi millenari, che alimentano nuove e più subdole forme di discriminazione basate sul genere: a fronte di un sistema giuridico che sancisce (a tutti i livelli) il principio di parità, la tutela dei diritti delle lavoratrici e la promozione dell'*empowerment* femminile in tutte le sedi decisionali (dalle istituzioni rappresentative alle attività imprenditoriali), rimane incompiuto il percorso di redistribuzione sociale dei carichi di cura, di pieno accesso delle donne al mercato del lavoro e, più in generale, di un effettivo riequilibrio dei rapporti “di forza” all'interno di società che mantengono resistenti “residui” di dinamiche patriarcali.

E, soprattutto, riemergono fenomeni di sopraffazione violenta, che nel Novecento si ritenevano superati (o in via di definitivo superamento): dalla tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale, all'esposizione delle lavoratrici a gravi modelli di sfruttamento lavorativo; alla recrudescenza di fenomeni di violenza domestica, che sfociano fino al femminicidio.

Fenomeni criminali globali che, come si è visto, segnano una nuova tappa dell'evoluzione del diritto internazionale e sovranazionale, sollecitato ad intervenire e ad adottare nuove strategie di prevenzione e contrasto.

4.2. LA VIOLENZA DI GENERE NEL DIRITTO PENALE DEL NOVECENTO: DALLA “LEGITTIMAZIONE” DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE ALLA SUA CRIMINALIZZAZIONE

La rapidità dei processi di radicale cambiamento intervenuti nell'ordinamento giuridico italiano nella seconda metà del Novecento ha contribuito, spesso, a cancellare la memoria della complessità e delle asperità delle battaglie che si resero necessarie per raggiungere traguardi già fissati nella Costituzione del 1948. Consegnando, talora, alle generazioni successive l'idea di un percorso indolore, scontato o spontaneamente “elargito” dalle istituzioni.

Ricordare, in estrema sintesi, alcuni passaggi essenziali della trasformazione della condizione giuridica delle donne in Italia e della valutazione sociale della violenza di genere può contribuire ad una migliore comprensione di alcune attuali disfunzioni del sistema di protezione delle vittime di violenza.

Come si è detto, fino agli anni '60 e '70 del Novecento, lo status giuridico delle donne italiane era rimasto segnato da un radicato e sistematico apparato di limitazioni della loro capacità giuridica, che ne sanciva una condizione di subalternità e di minorità in tutti i momenti della vita sociale ed economica (da quella lavorativa a quella domestica).

Basti qui citare - per le sue immediate ripercussioni sulla tematica della violenza domestica - l'esclusione delle donne dall'esercizio della potestà genitoriale: fino alla riforma

del diritto di famiglia del 1975, la relazione madre-figli rimaneva giuridicamente irrilevante, o meglio giuridicamente subordinata alla potestà maschile (patria potestà e potestà maritale).

La condizione di subalternità giuridica femminile (sancita sia dal diritto privato, che dal diritto pubblico) era puntellata, nel campo del diritto penale, da una serie di norme che, di fatto, legittimavano l'esercizio della violenza sulle donne: dal delitto d'onore, al "matrimonio riparatore" nei casi di violenza sessuale; dalla derubricazione delle lesioni personali in ambito domestico - nel migliore dei casi - a mero "abuso" dello *jus corrigendi* (quale modalità di esercizio legittimo della potestà maritale), fino alla configurazione dell'adulterio e dell'aborto come reati.

La pressione dei movimenti femminili e femministi consentirà, a partire dagli anni '60, il graduale smantellamento di questi tasselli del nostro diritto penale, ora con l'intervento del legislatore, ora con l'azione della Corte Costituzionale. Ma, soprattutto, con la capacità dei movimenti delle donne di coinvolgere nel processo di cambiamento l'intero corpo elettorale, che troverà il suo culmine nei due storici referendum del 1974 (tentativo di abrogazione della legge sul divorzio) e del 1981 (tentativo di abrogazione della legge sull'aborto).

Non va dimenticato che il principale effetto del successo del "no" nel referendum del 1974 sarà proprio l'approvazione, nell'anno successivo, di quella riforma del diritto di famiglia rimasta bloccata per quasi un ventennio nelle Aule Parlamentari, con il pretesto della presunta "impreparazione" della società civile al cambiamento epocale della parità tra i coniugi, già prevista dalla Costituzione del 1948.

La riforma del diritto di famiglia cancella definitivamente la subordinazione giuridica delle donne all'interno del nucleo familiare. In tal modo, rimuove dal sistema il presupposto giuridico di quella "legittimazione" dell'esercizio della violenza domestica, che ancora residuava all'interno del codice penale (e della giurisprudenza in materia).

Tuttavia, alla fine del Novecento, resta ancora un tassello da smantellare: la disciplina penalistica della violenza sessuale, che rimaneva incerta tra l'indulgenza nei confronti degli autori di reati sessuali e la repressione della violazione dell'antico "diritto all'onore". In ogni caso, lontana dal considerare la violenza di genere quale grave reato contro la persona²⁰.

Anche in questo caso, i numerosi progetti di riforma del codice penale risultano costantemente bloccati nelle Aule Parlamentari: l'iter legislativo che portò, finalmente, all'approvazione della legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, abbracciò l'arco di ben cinque legislature.

La legge sulla violenza sessuale del 1996 rappresenta un momento di cerniera tra due epoche. E non solo per ragioni banalmente cronologiche.

Da un lato, sancisce la fine di un lungo percorso di trasformazione del nostro sistema giuridico e il definitivo passaggio della violenza contro le donne da fenomeno tollerato, se non legalizzato, a fenomeno criminalizzato.

Dall'altro, lo stesso ritardo nell'approvazione di una legge che, riletta oggi, sembra affermare semplici principi di "buon senso", ha prodotto e continua a produrre una serie di

²⁰ Com'è noto, il Codice Rocco collocava lo stupro all'interno del Libro II, Titolo IX "Dei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume".

effetti negativi sulla capacità delle nostre istituzioni di aggredire le ragioni profonde che si celano dietro i “nuovi” reati.

Sono reati “nuovi” per il nostro sistema. Ma riguardano fenomeni sociali che hanno radici antiche.

4.3. MISURE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE NEL PRIMO DECENNIO DEL NUOVO SECOLO

4.3.1. Nuove sensibilità e nuove forme di violenza contro le donne

La legge italiana n.66 del 1996 si inserisce in un contesto internazionale che, da un lato, esprime una nuova sensibilità verso la questione della violenza di genere, dall'altro, fa esplodere nuove forme di criminalità organizzata transnazionale, che traggono profitto dalla violazione e dallo sfruttamento del corpo delle donne.

Come si detto, nel diritto internazionale si afferma una nuova considerazione delle azioni di contrasto della violenza di genere, assunte dalla Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995 quale “obiettivo strategico” dell'azione degli Stati membri.

Particolarmente significativa anche la reazione dell'ONU all'emersione delle inedite dimensioni assunte dal traffico di esseri umani nel contesto dei grandi movimenti migratori avviati negli anni '90 del secolo scorso (Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo, 2000): un traffico che riguardava (e tuttora riguarda), in primo luogo, donne, soggette a forme drammatiche e primordiali di violenza fisica, psichica e sessuale.

Non sfuggono alle sedi internazionali e al vasto movimento delle associazioni delle donne, i gravi rischi per lo stesso processo di liberazione femminile, che sembrava portato quasi a compimento, della diffusione su ampia scala di nuove forme di schiavitù e di mercificazione del corpo femminile.

È opportuno evidenziare il cambiamento di rotta avviato in questa fase: se il “secolo breve” era stato ancora segnato dalla necessità di abbattere le diverse forme di tolleranza legale nei confronti della violenza contro le donne, il nuovo millennio sembra aprirsi all'insegna del pieno coinvolgimento degli Stati nella repressione di atti finalmente considerati “criminali”.

Contestualmente, sembra farsi strada anche una nuova consapevolezza: il nuovo approccio repressivo è destinato all'insuccesso, se non viene accompagnato da misure di protezione delle vittime di violenza.

La legislazione italiana si muove in sintonia con le indicazioni provenienti dall'ONU: oltre alla repressione, serve la prevenzione e la protezione.

Prevenzione e protezione non vanno intese (solo) come misure “assistenziali”. Sono anche misure “strumentali” alla repressione dei reati di violenza, da quella domestica, a quella delle criminalità organizzate: solo se si riesce a sottrarre la vittima alle minacce e alla paura della ritorsione, risulta possibile perseguire in modo efficace gli autori del reato.

In questa direzione si muovono:

- a) nell'ambito della violenza domestica, la legge 4 aprile 2001, n. 154, che sposta l'attenzione sulle esigenze di sicurezza della vittima (nonché di prevenzione della reiterazione del reato), introducendo nel codice civile gli articoli 342-bis e 342-ter, che prevedono la possibilità di avvalersi di specifici "ordini di protezione" nei confronti del coniuge o del convivente violento, e parallelamente nel codice di procedura penale, una nuova misura cautelare, l'allontanamento dalla casa familiare (articolo 282-bis);
- b) nell'ambito della violenza contro le donne vittime di tratta, grazie all'introduzione dell'art.18 del D. Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione)²¹, il Governo italiano lancia un programma strutturale di interventi rivolti ad assicurare la protezione delle vittime di traffico (al tempo, prevalentemente soggette a sfruttamento sessuale).

Negli anni successivi, i due "filoni" dell'intervento pubblico di contrasto della violenza di genere sembrano destinati a restare separati:

- il primo avrà per molti anni uno sviluppo confinato entro l'ambito della repressione penale;
- il secondo resta, tuttora, ghetizzato all'interno delle politiche migratorie.

Paradossalmente, il secondo filone è quello che riesce meglio a perseguire la strada di un modello integrato tra approccio securitario e approccio di protezione delle vittime (sia con riferimento alla loro sicurezza, che al loro reinserimento sociale).

È utile ricordare che tutti i Governi succedutisi negli ultimi vent'anni hanno mantenuto il finanziamento pubblico di questo sistema di intervento.

Ma sembra opportuno anche segnalare come, nel corso degli anni, il meccanismo della tratta di persone si sia ulteriormente evoluto: ormai sconfinata nel contiguo sistema del "caporalato"²², che non riguarda più solo immigrate extracomunitarie, ma molte migliaia di lavoratrici europee ed italiane.

²¹ La normativa italiana inaugurava un modello di intervento, che pone in primo piano l'obiettivo dell'inserimento sociale dello straniero-vittima, attraverso un sistema di protezione che ambiva ad essere completo ed efficace. L'orientamento espresso dal legislatore del 1998 viene ulteriormente rafforzato nel Regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione, approvato con DPR n. 394/1999, che agli artt. 25-27 specifica requisiti e condizioni per il rilascio dello speciale permesso di soggiorno previsto all'art. 18 TU, attraverso la predeterminazione di un doppio binario: il percorso sociale e il percorso giudiziario. La proposta per il permesso di soggiorno può, infatti, essere effettuata alternativamente: dai servizi sociali degli enti locali o dalle associazioni, enti o organismi iscritti al registro di cui all'art. 52 DPR 394/1999, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero (percorso sociale); oppure dal Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni (percorso giudiziario). Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 T.U. consente l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio, alle liste di collocamento e allo svolgimento di lavoro subordinato, ed è ulteriormente rinnovabile o convertibile in permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro.

²² Non a caso, la questione del lavoro nero, del reclutamento irregolare e del "grave" sfruttamento" del lavoro (le diverse forme del caporalato) è, ormai, da anni oggetto di apposite politiche e assume autonomia, anche dal punto di vista della fattispecie penalistica, rispetto al fenomeno della tratta di esseri umani. Si veda, in particolare, LEGGE 29 ottobre 2016, n.

4.3.2. Nuove fattispecie di comportamenti vietati: *stalking*, *mobbing*, *molestie*

Negli anni successivi, l'intervento pubblico di contrasto alla violenza di genere intraprende la strada del progressivo incremento delle fattispecie di illeciti:

- con la legge 9 gennaio 2006, n. 7, viene introdotto nel codice penale il reato di «pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»²³;

- con il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, viene introdotto il reato di “atti persecutori”, meglio noto come reato di *stalking* (articolo 612-bis c.p.)²⁴; lo stesso provvedimento prevede nuove misure cautelari penali, tra cui quella prevista all'articolo 282-ter c.p.p., che prevede il divieto di avvicinamento e comunicazione con la persona offesa.

Quest'ultimo reato finisce, tuttavia, per sovrapporsi con due fattispecie civilistiche di comportamenti vietati, entrate nel nostro ordinamento negli stessi anni:

- il cosiddetto *mobbing*, figura che nel nostro Paese è di matrice prettamente giurisprudenziale, utilizzata tanto in ambito lavoristico, quanto nell'ambito della responsabilità civile per i cosiddetti danni endo-familiari (molestie e maltrattamenti in famiglia, anche al di fuori delle ipotesi di reato);

- il divieto di molestie, anche sessuali, nei rapporti di lavoro, introdotto dalla normativa antidiscriminatoria europea, puntualmente recepita dalla legislazione nazionale, che assimila le molestie ai comportamenti discriminatori²⁵.

La coesistenza, nell'ordinamento italiano, di tre distinte figure di comportamenti violenti, soggetti a regimi e a reazioni ordinamentali diversi tra loro, non sembra aver prodotto quell'innalzamento del grado di protezione delle vittime che i fautori delle tre ipotesi intendevano perseguire.

Anche al di là della “confusione” e dell'incertezza sulla strada migliore da intraprendere caso per caso, resta un tema comune alle tre fattispecie: la difficoltà per la vittima di denunciare le molestie, per il timore di non essere creduta o di subire ritorsioni.

199, recante “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”.

²³ Il nuovo articolo 583-bis del codice penale introduce il nuovo reato, quale ipotesi speciale ed autonoma rispetto alla fattispecie di base di lesioni personali di cui all'articolo 582 del codice penale.

²⁴ Si tratta, in realtà, di un reato “neutro”: pensato per colpire le molestie nei confronti delle donne, si estende a coprire ogni ipotesi di reiterazione di condotte di molestia o minaccia in danno di taluno «in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita».

²⁵ L'art. 26 Codice pari opportunità, che recepisce la definizione comunitaria, definisce le molestie sessuali come «comportamenti indesiderati a connotazione sessuale espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo». A differenza della fattispecie penalistica, la definizione comunitaria e nazionale di “molestia” consente di superare la necessità di provare l'intenzionalità del comportamento molesto, secondo la nozione oggettiva di discriminazione. Inoltre, essendo la norma posta all'interno del diritto antidiscriminatorio, permette di contrastare anche le c.d. molestie ambientali, ovvero quei comportamenti che, pur ciascuno in sé considerato privo di caratteristiche gravemente offensive e inizialmente non considerati illegittimi dalla giurisprudenza, nell'insieme siano in grado di produrre condizioni pesantemente negative nel luogo di lavoro.

Non migliora molto la situazione la recente modifica del Codice delle Pari Opportunità, introdotta con l'art.1, comma 218 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per l'anno 2018), che, da un lato, tenta di rafforzare la tutela delle vittime di molestie sui luoghi di lavoro, rendendo nulli tutti gli atti o comportamenti ritorsivi del datore di lavoro; ma, dall'altro, aggiunge una precisazione dal sapore di *excusatio non petita*: «Le tutele di cui al presente comma non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per i reati di calunnia o diffamazione ovvero l'infondatezza della denuncia» (art. 26, comma 3-bis, Codice delle pari opportunità).

Una norma del tutto pleonastica, che finisce per tradire il timore dello stesso legislatore nei confronti di un possibile “approfittamento” della tutela antidiscriminatoria da parte di lavoratrici, che si presumono inclini alla “calunnia” o ad accuse infondate.

4.3.3 Riforme e controriforme in materia di responsabilità genitoriale. Il nuovo diritto processuale della famiglia

Come si è avuto modo di ricordare, fino alla riforma del diritto di famiglia del 1975, alle donne veniva precluso l'esercizio della potestà genitoriale, non a caso definita “patria potestà”. Dal punto di vista giuridico, dunque, il nostro sistema si è a lungo basato su una sorta di “mono-genitorialità” maschile, relegando le madri entro un ruolo accudente, di natura affettiva, privo di rilevanza giuridica o, meglio, giuridicamente subordinato alle decisioni vincolanti del padre.

Ne conseguiva che, nei rari casi di separazione richiesta dalla donna, i figli venissero spesso sottratti alle madri (colpevoli di aver provocato la crisi familiare). Un rischio che, di per sé, rappresentava un forte deterrente rispetto alla scelta, da parte della donna, di sottrarsi a rapporti basati sulla prevaricazione (se non sulla violenza fisica).

Il principio di parità nella potestà genitoriale, già previsto all'art.30 Cost., si afferma, dunque, con fatica, lasciando sopravvivere – nei casi di rottura del rapporto coniugale - ampi margini di ambiguità sul corretto modo di intendere il contestuale principio del *best interest* del minore, affermato in tutte le sedi internazionali.

Tale ambiguità resta per anni sottesa nei procedimenti in materia di affido dei minori nei casi di separazione e divorzio. Nel trentennio successivo alla riforma del 1975, nella prassi giudiziale diventa statisticamente prevalente la scelta dell'affido esclusivo alla madre, non sempre in omaggio alla nuova parità tra genitori, quanto più spesso quale soluzione più facile, retaggio di una cultura che reputa la madre come più idonea all'accudimento dei minori, specie se casalinga.

Va considerato che il nuovo assetto giuridico delle relazioni familiari trovava corrispondenza in una graduale e progressiva trasformazione dei ruoli di genere nella società, che in prevalenza portavano a soluzioni condivise delle crisi familiari. Anche laddove si propendeva verso l'affido esclusivo, la decisione non implicava un disvalore del ruolo dell'altro genitore.

Un radicale mutamento di rotta viene impresso dal legislatore italiano, con l'approvazione della legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori*

e affidamento condiviso dei figli, che, di fatto, sottrae al giudice la valutazione discrezionale sul “miglior interesse” del minore nel caso concreto, sostituendola con l’automatica applicazione dell’istituto dell’affido condiviso (pure già presente nel sistema e applicato nei casi di accordo tra genitori).

L’affido esclusivo ad uno solo dei genitori, da una delle possibili opzioni da prendere in considerazione caso per caso, si trasforma in un’eccezione, che richiede una specifica motivazione: “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” (art.337 quater, cod. civ., come riformato a seguito della legge n.54 del 2006 e della riforma della filiazione del 2013). In altre parole, l’affido esclusivo comporta la necessità di dimostrare l’inadeguatezza dell’altro genitore.

Se, da un lato, questa soluzione ha portato al ribaltamento delle statistiche in materia di affido (circa il 90% delle coppie ricorre alla separazione consensuale e all’affido condiviso); dall’altro, produce un singolare inasprimento della condizione di quelle donne che, tramite la separazione, provano a liberarsi da rapporti violenti. Per riuscire a sottrarre se stesse e i propri figli alla violenza devono intraprendere un percorso accidentato, dribblando tra denunce penali e azioni civili, ossia tra percorsi giurisdizionali (peraltro caratterizzati da propri principi e prassi) che spesso non comunicano tra loro. O che, quando lo fanno, generano una comunicazione discrasica che può dare origine a contrasti tra giudicati o, il che è peggio, a provvedimenti che si rafforzano vicendevolmente in forma “negativa”, come accade, ad esempio, in quei casi in cui i provvedimenti di archiviazione dei procedimenti penali entrano a gamba tesa nei procedimenti civili ostacolando il corretto andamento della fase istruttoria dei procedimenti separativi o minorili.

Per quanto la norma non tipizzi i casi di “contrarietà” all’interesse del minore, non dovrebbero sorgere dubbi sul fatto che una “motivazione adeguata” per l’affido esclusivo sia riscontrabile proprio nelle ipotesi di violenza domestica, sia se esercitata nei confronti della donna, sia nei confronti di figli, anche nella forma della violenza assistita.

Tuttavia, tra l’ipotesi astratta di “motivazione valida” e le prassi giurisprudenziali di automatica applicazione dell’affido condiviso, si sono interposte progressivamente le molteplici disfunzioni del nostro sistema giudiziario, gli ostacoli alla comunicazione tra i percorsi paralleli dell’azione penale e dell’azione civile, l’inadeguatezza dei nostri servizi sociali, la scarsa formazione dei consulenti tecnici d’ufficio, spesso incapaci di saper discernere tra situazioni “conflittuali” e situazioni di “violenza”.

Servizi sociali e consulenti tecnici, così come giudici ed avvocati, continuano spesso ad invocare un modello familiare che “impone” la figura del padre, anche laddove violento. Che prospetta un recupero strenuo della relazione genitore/figlio, anche laddove tale relazione rischia di provocare la reiterazione di condotte prevaricanti nei confronti delle donne e di situazioni potenzialmente traumatizzanti per i figli.

L’idea della “superiorità” del modello dell’affido condiviso, rispetto ad altre soluzioni, che andrebbero verificate caso per caso, ha finito per dar luogo a situazioni paradossali (si pensi alle perizie basate sulla pseudo-teoria della PAS), sfociate in una serie di casi-limite nella decisione dell’allontanamento coattivo del minore dalla madre – in alcune ipotesi con

collocamento presso il padre violento - o da entrambi i genitori e dal proprio habitat (considerato, tradizionalmente, punto focale del superiore interesse del minore).

Dietro tali soluzioni estreme si cela una preoccupante visione ideologica della madre che denuncia la violenza del partner: il suo approccio “protettivo” nei confronti dei propri figli viene letto come “alienante” e, in quanto tale, “automaticamente” pregiudizievole. I figli le vengono sottratti, non in quanto madre “inadeguata” tout court (si tratta quasi sempre di madri estremamente accudenti ed attente ai bisogni dei bambini), ma in quanto considerata (peraltro su assunti generici ed astratti) incapace di dare “accesso” alla genitorialità paterna. Si assiste, insomma, a quel ribaltamento di posizioni tra “vittima” e presunto autore di violenza, che dà luogo a quelle forme di vittimizzazione secondaria, ampiamente esplorate dalla Relazione della Commissione “sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale”, approvata l'11 maggio 2022.

Altrettanto preoccupante la concezione dei minori, visti come oggetti “riprogrammabili”. Secondo questo approccio, i figli vanno sottoposti ad una sorta di “ricondizionamento”: l'ordinamento si sostituisce all'incapacità del padre di creare una relazione genitoriale solida, basata sull'affettività, attribuendo le ragioni di tale inidoneità ai comportamenti materni. Piuttosto che indagare sulle ragioni dei figli (sulla loro difficoltà o sul loro rifiuto di relazionarsi al padre), si impone loro una “trasformazione” coattiva dei propri sentimenti, delle proprie paure, dei propri bisogni.

Ulteriori equivoci si sono addensati sulla gestione delle crisi familiari nei casi di violenza domestica a seguito di un'interpretazione, tanto diffusa, quanto distorta, della riformulazione della potestà genitoriale (ora, responsabilità genitoriale), introdotta dalla Riforma della filiazione approvata con i provvedimenti del 2012-2013. Una riforma, in verità, ispirata all'idea del superamento delle discriminazioni tra figli e all'attribuzione di una nuova centralità del minore nel nostro sistema giuridico.

In particolare, il d.lgs. 28/12/2013 n. 154 sembra aver prodotto una sorta di slittamento dal principio della pari responsabilità genitoriale a quello della “bigenitorialità”, inteso come “diritto” del minore a «mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale» (art. 337 ter, cod. civ., introdotto con l'art. 55 del citato d.lgs. 28/12/2013 n. 154).

Neanche il legislatore del 2013 aveva ritenuto di dover attribuire (come pure già richiesto dall'allora recente Convenzione di Istanbul) una specifica rilevanza alle ipotesi di violenza domestica. Presumibilmente, ritenendo implicito nel “diritto” del minore a “ricevere cura (...) e assistenza morale”, il connesso diritto a non essere esposto alla prosecuzione di situazioni di violenza, pressoché inevitabile quando la “condivisione” di scelte e decisioni quotidiane risulti l'esito di un'imposizione legale.

Le indagini condotte dalla Commissione sulle prassi giudiziarie in materia di violenza domestica, con particolare riferimento alla gestione delle crisi familiari, rivelano tutta la difficoltà del nostro sistema a perseguire un'applicazione equilibrata – non burocratica, né

ideologica – del “superiore interesse del minore” e del principio di pari responsabilità genitoriale²⁶.

Vale la pena richiamare qui anche i lavori della Commissione l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi, costituita presso il Ministero della Giustizia. Secondo la Relazione conclusiva, il contrasto alla violenza familiare «deve costituire una priorità dell'azione giudiziaria in ambito civile, come evidenziato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con la delibera del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, e dal Consiglio Superiore della Magistratura con la delibera del 9 maggio 2018 avente ad oggetto la “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”. Nei criteri di delega viene prevista: l'accelerazione dei tempi di fissazione delle udienze e di adozione di provvedimenti, che dovranno essere dimezzati rispetto a quelli previsti per gli altri procedimenti in giudizi analoghi; l'individuazione di precise modalità di coordinamento e trasmissione degli atti tra pubblico ministero ordinario e pubblico ministero minorile, con espreso richiamo all'obbligo di evitare ogni forma di vittimizzazione secondaria (avendo cura ad esempio di evitare contatti diretti tra le parti e tutelando la vittima di violenza da possibili reiterazioni di condotte aggressive in suo danno); l'attribuzione di specifici ed ulteriori poteri d'ufficio al giudice sempre al fine di riequilibrare un rapporto, come quello presente nell'ambito delle relazioni caratterizzate da violenza, dell'una in danno dell'altra parte, in cui la parte che subisce violenza deve essere sostenuta per parità sullo stesso piano della parte violenta. Di particolare rilevanza è il principio di delega che prevede siano dettate specifiche disposizioni per rendere effettiva, nell'ordinamento nazionale, la previsione contenuta nell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, nel quale è imposto di considerare, al momento di disciplinare le modalità di affidamento della prole, eventuali condotte violente dei genitori; il giudice dovrà motivare i provvedimenti alla luce di tale principio. Le disposizioni che verranno così attuate consentiranno di focalizzare una specifica attenzione sulla violenza familiare e di genere al fine di evitare che tali procedimenti siano trattati analogamente a quelli in cui sia presente un mero conflitto familiare, nella consapevolezza che solo un'organica e coerente risposta dell'ordinamento, sia in ambito civile sia in quello penale, potrà fungere da deterrente per arginare un fenomeno che ha raggiunto dimensioni preoccupanti»²⁷.

I lavori di questa Commissione di inchiesta (anche tramite la proficua interlocuzione tra Commissione e Governo), hanno, sicuramente, fornito un contributo particolarmente rilevante alla riforma, in corso di attuazione, del diritto processuale della famiglia.

Il 28 luglio 2022, il Governo ha approvato in via preliminare due Decreti attuativi della Legge Delega 26 novembre 2021, n. 206, concernente la riforma del processo civile.

²⁶ Cfr., Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (Doc. XXII-*bis* n. 10).

²⁷ Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo, “Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi” – Pres. Prof. Francesco Paolo Luiso - Relazione sulle proposte normative con note illustrative del 24/05/2021, in https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf

In particolare, viene adesso previsto il procedimento unitario in materia di persone, minorenni e famiglie (con alcune specifiche eccezioni), il potenziamento delle tutele processuali per i minori e le donne vittime di violenza. Si introduce, inoltre, un immediato coordinamento tra autorità giudiziarie civili e penali e con le forze dell'ordine.

Da un punto di vista ordinamentale, la novità più rilevante è l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. La finalità perseguita è quella di evitare la moltiplicazione e la frammentazione delle controversie, che al momento caratterizzano il difficile percorso che segna le vicende processuali nei casi di crisi familiari e di affido dei minori (esponendo donne e minori vittime di violenza a forme di vittimizzazione secondaria).

L'istituzione del nuovo Tribunale comporterà, necessariamente, anche una nuova regolamentazione dell'intervento dei servizi socio assistenziali e sanitari in tutte le situazioni in cui siano coinvolti dei minori.

La nuova normativa modifica anche la disciplina dei consulenti tecnici d'ufficio, con riferimento alla loro qualificazione, alla loro formazione e all'obbligo di attenersi solo ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica (di escludere, cioè, perizie basate su convinzioni personali o su pseudo-teorie, quali la PAS)²⁸.

La concreta attuazione dei recenti provvedimenti richiede, ancora, tempi medio-lunghi. Ciò che si deve auspicare è che al mutamento delle procedure si accompagni anche una trasformazione degli approcci culturali degli operatori del sistema.

Sarà necessario lo sviluppo di prassi virtuose di formazioni multidisciplinari sulle radici e sulle molteplici e complesse forme di violenza, sugli aspetti più propriamente tecnici, ma anche e soprattutto sugli interventi di tutela e di sostegno che possono/debbono attuarsi in modo che ogni percorso giudiziario non resti isolato, ma vada ad integrarsi con la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori, divenendo parte essenziale e "consapevole" del percorso di fuoriuscita dalla violenza, della riappropriazione dei propri spazi e della propria capacità di autodeterminazione.

²⁸ Il dettato normativo prevede che a) qualora un figlio minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori, il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, accerti con urgenza le cause del rifiuto ed assuma i provvedimenti nel superiore interesse del minore, considerando ai fini della determinazione dell'affidamento dei figli e degli incontri con i figli eventuali episodi di violenza. b) in ogni caso, la gli eventuali incontri tra i genitori e il figlio avvengano, se necessario, con l'accompagnamento dei servizi sociali e non compromettano la sicurezza della vittima; c) qualora il giudice ritenga di avvalersi dell'ausilio di un consulente, procede alla sua nomina con provvedimento motivato, indicando gli accertamenti da svolgere; il consulente del giudice eventualmente nominato si attiene ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica senza effettuare valutazioni su caratteristiche e profili di personalità estranee agli stessi.

4.4. VERSO UN APPROCCIO ORGANICO ED INTEGRATO: L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL

4.4.1 *La protezione e l'assistenza delle vittime di violenza di genere prima della Convenzione di Istanbul*

L'approvazione della legge n.66 del 1996 ha tra i suoi meriti quello di aver portato allo scoperto un fenomeno che, in quanto “tollerato” dal precedente sistema giuridico, era rimasto sommerso.

Le rilevazioni statistiche, ancorché carenti e svolte su basi “volontaristiche”, riuscivano a malapena a scalfire la superficie di un modello relazionale che le donne, per prime, mantenevano rigidamente nascosto.

A partire dai primi anni del 2000, parte la prima indagine ufficiale interamente dedicata alle dimensioni (e alla qualità) della diffusione della violenza fisica e sessuale contro le donne. I risultati del lungo e complesso lavoro condotto dall'ISTAT vengono pubblicati nel 2006²⁹.

Nello stesso anno, il Dipartimento per i Diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, lancia il numero verde 1522 «con l'obiettivo di sviluppare un'ampia azione di sistema per l'emersione e il contrasto del fenomeno della violenza intra ed extra familiare a danno delle donne».

Tuttavia, il Paese era ancora lontano dal dotarsi di un vero e proprio sistema di prevenzione, di protezione e di assistenza.

Basti pensare che, ancora nel 2019, il Rapporto di Valutazione di Base sull'Italia redatto dal GREVIO³⁰, nel descrivere il sistema italiano di protezione e supporto delle vittime di violenza e dei loro figli e delle loro figlie, mette in rilievo come questo si basi «in larga misura sul lavoro delle ONG femminili, che di norma si organizzano sotto forma di organizzazioni senza scopo di lucro che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio a livello locale o regionale. Oltre a gestire servizi specializzati per le vittime, tali ONG organizzano attività di prevenzione e offrono formazione sulla violenza nei confronti delle donne per funzionari delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, magistrati, assistenti sociali e altri soggetti interessati».

²⁹ SISTEMA STATISTICO NAZIONALE - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, La violenza contro le donne Indagine multiscopo sulle famiglie “Sicurezza delle donne” Anno 2006, in https://www.istat.it/it/files//2018/04/Inf_08_07_violenza_contro_donne_2006.pdf

Le numerose e preziose indagini curate dall'ISTAT sul fenomeno della violenza contro le donne e sul funzionamento dei servizi antiviolenza sono consultabili sul sito dell'Istituto: <https://www.istat.it/it/archivio/violenza>

³⁰ CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) – ITALIA*, Adottato il 15 novembre 2019. La versione italiana è consultabile in <https://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.pdf>

Il contributo fondamentale dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio gestiti da associazioni di donne è stato oggetto di un'apposita indagine da parte della Commissione, che ha approvato una Relazione alla quale si rinvia³¹.

Qui preme evidenziare come, fino al 2013, lo sviluppo di tali Centri fosse totalmente affidato al contributo volontario delle donne e solo parzialmente sostenuto dalla capacità di alcune associazioni di ottenere il supporto di enti territoriali o il finanziamento di progetti con risorse dell'UE.

Il che spiega l'irregolare distribuzione sul territorio nazionale di servizi di accoglienza delle donne esposte a situazioni di violenza e le difficoltà di assicurare standard omogenei di protezione e di tutela nelle diverse realtà del Paese.

4.4.2. L'attuazione della Convenzione di Istanbul. Dalla legge di ratifica al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere

La legge di ratifica della Convenzione di Istanbul contiene anche il relativo ordine di esecuzione (art. 2 l. n. 77 del 2013).

Dal punto di vista strettamente formale, dunque, nulla osta alla sua piena ed immediata applicazione, ove necessario anche in sede giurisdizionale. Di per sé, cioè, non sarebbe necessaria «un'interpretazione orientata al rispetto delle fonti di diritto internazionale»: sarebbe sufficiente un'interpretazione sistematica delle fonti interne (incluse le norme di ratifica dei Trattati internazionali).

Dal punto di vista sostanziale, occorre riconoscere che un'efficace implementazione della Convenzione di Istanbul richiede molto di più. Impone un vero e proprio cambiamento di rotta: l'adozione di un nuovo e più ambizioso approccio alla questione della violenza di genere.

Ciò che lo Stato italiano si è impegnato a “rendere esecutiva” è l'attuazione di «politiche nazionali efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza» contro le donne (art.7 Convenzione).

Come si è visto, la novità della Convenzione di Istanbul consiste nell'inquadrare la reazione repressiva all'interno di un “approccio globale”, che punta a rimettere al centro dell'intervento le donne, con tutta la complessità delle loro esperienze e degli ostacoli (di ordine economico, sociale e culturale) che si frappongono alla loro libertà e alla loro indipendenza.

Come sostenuto nel primo Rapporto Generale sulle Attività del GREVIO³², «il riconoscimento del legame strutturale tra disuguaglianza di genere e violenza contro le donne rimane una criticità fondamentale, che limita la portata e l'efficacia delle misure orientate al

³¹ Relazione sulla *governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-*bis*, n. 3)

³² Consiglio d'Europa, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Primo Rapporto generale sulle attività del GREVIO. Relativo al periodo da giugno 2015 a maggio 2019*, marzo 2021, <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-in-italian/1680a1f129>

contrasto della violenza contro le donne. [...] La mancanza di consapevolezza e/o la totale negazione di tale nesso strutturale ostacolano un'attuazione efficace o addirittura sono all'origine del mancato sviluppo di politiche integrate».

L'attuazione della Convenzione di Istanbul richiede, dunque, una vera e propria programmazione degli interventi, in grado di connettere tra loro le “quattro P” della strategia del Consiglio d'Europa: *Prevenzione, Protezione e supporto, Punizione, Politiche coordinate ed integrate*.

L'Italia, tra i primi dieci Stati a ratificare la Convenzione, prima ancora della sua entrata in vigore (1 agosto 2014), ha intrapreso con tempestività i primi passi verso l'attuazione della Convenzione.

Tuttavia, si tratta di un percorso troppo spesso segnato da un certo tasso di ambiguità tra istanze “emergenziali” e impianto programmatico. Un tasso di ambiguità, riscontrabile fin dai primi provvedimenti attuativi, all'origine di quella produzione normativa di tipo “incrementale”, che pone cittadini ed operatori dinanzi a quell’«arcipelago normativo» stigmatizzato dalla nostra Corte di Cassazione³³.

Nell'estate del 2013, l'allarme sociale provocato da una serie di femminicidi induce il Governo ad inserire nuove misure contro la violenza di genere in un Decreto legge, emanato alla vigilia di ferragosto, che affrontava una serie di questioni “urgenti” (interventi in materia di protezione civile, di commissariamento delle province, ecc.). L'approccio emergenziale appare, dunque, impresso nella stessa scelta dello strumento normativo, per sua natura riservato ai soli «casi straordinari di necessità e d'urgenza» (art.77 Cost.).

Il decreto legge agisce significativamente sul profilo repressivo, modificando nuovamente il quadro normativo sostanziale e processuale, già innovato nel 2012, in occasione della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, nota come «Convenzione di Lanzarote» (legge 1° ottobre 2012, n. 172)³⁴.

Il D.L. 14 agosto 2013, n.93, definito dai media come “Decreto femminicidio”, contiene una riforma incisiva di singole fattispecie incriminatrici, l'introduzione di nuove circostanze aggravanti, la previsione di nuove misure coercitive e una serie di statuizioni in materia di diritti conoscitivi della vittima.

Da questo punto di vista, il provvedimento si inserisce nel solco di una strategia normativa che considera centrale la continua ridefinizione del nostro sistema repressivo, nel tentativo di renderlo più efficace (strategia che tuttora il nostro legislatore continua a perseguire).

Sul piano dell'attuazione della Convenzione di Istanbul, la novità più rilevante del provvedimento risiede nel tentativo di imprimere un salto di qualità nelle politiche di contrasto della violenza contro le donne: si prende atto, per la prima volta, della necessità di adottare un approccio integrato tra repressione, prevenzione e protezione, attraverso una pianificazione delle azioni.

³³ Cfr. la sopra citata Cass., Sezioni Unite Penali, sent. n. 10959/2016, cit.

³⁴ Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007. Il testo italiano è pubblicato in <https://rm.coe.int/16809f545d>

Viene così prevista la predisposizione di un “Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere”, ora ridenominato “Piano Strategico”³⁵.

La formulazione del provvedimento “di urgenza” lasciava, inevitabilmente, una serie di “vuoti” proprio nell’impianto programmatico: a partire dall’assenza di appositi finanziamenti per l’attuazione di un Piano che prevedeva obiettivi ambiziosi; alla mancata individuazione dell’articolazione del sistema di protezione e di assistenza e del ruolo dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, unico luogo di supporto delle vittime esistente all’epoca.

Sarà grazie al contributo delle associazioni femministe e femminili maggiormente impegnate nelle azioni di contrasto della violenza di genere che, nel corso dei lavori parlamentari di conversione in legge del DL n.93/2013, saranno apportate significative modifiche alla parte “programmatica” della nuova normativa. In particolare, oltre alla previsione di una specifica dotazione finanziaria, sarà aggiunto l’art.5 bis, dedicato al sistema dei CAV e delle CR.

La legge n.119 del 2013 (legge di conversione del citato DL n.93 del 2013), insieme al primo atto dell’Intesa Stato-Regioni, adottato del 2014, rappresenta, dunque, uno spartiacque nell’organizzazione del sistema antiviolenza in Italia: per la prima volta, l’ordinamento italiano si dota di un modello integrato di interventi, prevedendo tanto il potenziamento dei servizi già esistenti, quanto la promozione di una più ampia diffusione territoriale dei servizi.

4.4.3 Un decennio di riforme, tra nuova governance dei servizi antiviolenza e misure di “emergenza”. A) Il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo

Nell’ultimo decennio, gli interventi normativi in materia di violenza contro le donne sono stati continui e incalzanti. Come si è detto, a partire dal 2013, tale intervento si è articolato su due assi:

- il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo, che ha richiesto e richiede continui aggiornamenti, spesso dettati dall’esperienza maturata in una serie di procedimenti o in una serie di “insuccessi” del nostro apparato di prevenzione dei reati;
- la graduale costruzione di un sistema di protezione e supporto delle donne, che dopo la legge n.119 del 2013 può avvalersi, finalmente, di un’apposita linea di finanziamenti.

Per ciò che concerne il primo profilo dell’intervento, meritano di essere segnalati:

- il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, che modificava la disposizione di cui all’articolo 275 del codice di procedura penale, in punto di misure cautelari. In particolare, venivano escluse dall’ambito operativo del comma 2-bis – secondo cui la custodia in carcere non può essere applicata ove il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata all’esito del giudizio non superi i tre anni di reclusione – le fattispecie di maltrattamenti (articolo 572 del codice penale) e atti persecutori (articolo 612-bis del codice penale);

³⁵ Sulla trasformazione del “Piano d'azione straordinario” in “Piano strategico”, v. *infra* nota 33.

- il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, con il quale l'Italia ha recepito la citata direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, delineando un *nuovo statuto per la vittima del reato*, fortemente potenziandone lo spazio di azione nell'ambito del processo penale;

- la legge 17 ottobre 2017, n. 161, per effetto della quale è stata estesa l'applicabilità delle misure di prevenzione agli indiziati del delitto di stalking (modifica dell'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159);

- la Legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni a favore degli *orfani per crimini domestici*;

- la L. 69/2019, recante Disposizioni in tema di violenza domestica e di genere, che interviene sul codice penale, sul codice di procedura, sul c.d. codice antimafia e sull'ordinamento penitenziario (*Codice rosso*);

- la L. 23/12/2021 n. 238, che - nell'ambito delle Disposizioni di adeguamento alla Direttiva n.2011/93/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 - ha apportato modifiche in materia di pedopornografia (art. 600 quater, 602 ter c.p.) ed in materia di violenza sessuale (artt. 609 *ter* c.p.; 609 *quater*, 609 *quinquies* e 609 *undecies* c.p.).

Un quadro legislativo tuttora in continua evoluzione, che lascia nell'interprete il dubbio di una ricognizione non esaustiva.

Un complesso normativo che si articola, oltre che nella produzione di nuove fattispecie di reato o nella ridefinizione di fattispecie già previste, in un complesso di misure amministrative, civili e penali preordinate ad una tutela rapida ed anticipata rispetto alla definizione del procedimento penale: dalle misure di prevenzione di competenza del Questore, alle diverse misure cautelari e pre-cautelari; dalle misure di sicurezza e alle diverse tipologie di ordini di protezione.

In definitiva, le forze dell'ordine hanno, oggi, a propria disposizione uno strumentario ricco (in parte mutuato dal Codice antimafia) per prevenire atti di violenza dagli esiti irrimediabili (si pensi alla possibilità di ricorrere a procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quali il braccialetto elettronico).

È opportuno, comunque, ribadire che tale strumentario può risultare realmente efficace solo se la donna non resta isolata, ma riesce ad usufruire di una rete di sostegno in grado di accompagnarla nel proprio percorso di riconquista della propria autonomia.

4.4.4. Segue. B) La costruzione del sistema di protezione e le prime misure di sostegno all'autonomia economica delle vittime

Come si è detto, a partire dalla Legge 15 ottobre 2013, n. 119, ha avuto avvio la costruzione di un nuovo modello di intervento, che affianca al profilo repressivo, la costruzione di un sistema di protezione e supporto delle donne, nonché primi interventi in tema di sensibilizzazione.

L'approccio programmatico del nuovo modello è chiaro nella previsione del citato "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere", che ha portato

all'emanazione di due Piani "straordinari"³⁶ e, adesso, al passaggio definitivo dal carattere "straordinario" a quello "strategico", da redigere con cadenza triennale (art.149, L. 30 dicembre 2021, n. 234, Legge di Bilancio 2022)³⁷.

La novità più rilevante è lo stanziamento di appositi fondi da destinare al finanziamento dei Centri anti violenza e delle Case rifugio (articolo 5-bis): le risorse, che transitano dal «Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità», sono trasferite alle Regioni, secondo un piano di riparto definito annualmente dal Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Tra gli obiettivi perseguiti nei primi anni del nuovo modello di intervento, si è posto, in primo luogo, quello di promuovere un incremento, anche numerico, dei servizi territoriali attivi.

Nel contempo, si trattava anche di salvaguardare, valorizzare ed estendere la decennale esperienza maturata dai centri gestiti da associazioni femministe: le loro metodologie, la loro capacità di sapersi relazionare con le donne, di rispettarne l'autodeterminazione e di sostenerle nei propri percorsi di liberazione, la loro approfondita conoscenza della questione della violenza contro le donne nei suoi termini generali.

Il carattere "sperimentale" del nuovo modello, malgrado il salto di qualità degli interventi posti in campo, ha prodotto alcune criticità, messe in luce dalla Relazione approvata dalla Commissione il 14 luglio 2020³⁸.

In particolare, la Commissione rileva che "la necessità di soddisfare contemporaneamente entrambe queste esigenze e il mancato accoglimento delle istanze avanzate con forza dai centri anti violenza storici, ha indotto il legislatore a privilegiare formulazioni ambigue, soprattutto con riferimento alla natura e alle caratteristiche degli enti gestori, nonché dei requisiti minimi dei servizi, finendo per determinare una notevole disomogeneità del sistema nel suo complesso. Un aspetto cruciale, sottolineato dalle stesse regioni oltreché dai centri anti violenza".

Sulle criticità del processo di costruzione del nuovo sistema di protezione e supporto delle donne esposte a situazioni di violenza, si tornerà più avanti (*v. infra* n.5).

Qui preme mettere in rilievo un ulteriore passaggio realizzato nel corso degli ultimi anni con riferimento alle prime misure di sostegno alle lavoratrici vittime di violenza, nonché ai percorsi di inserimento lavorativo:

- l'articolo 24, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, prevede che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato e le lavoratrici con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere,

³⁶ Il primo "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015. Il Piano aveva durata biennale. Il secondo Piano, viene già definito "strategico": "Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne (2017-2020)", approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017 previa Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del medesimo giorno. Segue, nel 2021, il "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023", presentato in Consiglio dei ministri il 18 novembre 2021. Tutti i Piani d'azione, sono poi, articolati in appositi Piani operativi, che individuano più nel dettaglio la ripartizione delle risorse tra i diversi assi dell'intervento.

³⁷ La nuova definizione è "Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica".

³⁸ Relazione sulla *governance* dei servizi anti violenza e sul finanziamento dei centri anti violenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-*bis*, n. 3)

possano avvalersi di un'astensione dal lavoro per un periodo massimo di 90 giorni nell'arco temporale di tre anni;

- con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici autonome;

- con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, c.d. legge di bilancio 2018, il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici del settore domestico con decorrenza gennaio 2018;

- l'articolo 12, comma 16-bis, decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 ha esteso anche alle assunzioni effettuate nel 2021, per un periodo massimo di 12 mesi, l'esonero contributivo previsto in favore delle cooperative sociali che abbiano assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato donne vittime di violenza di genere (Possono accedere al beneficio esclusivamente *le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381*).

Infine, merita di essere segnalato il primo esperimento di sostegno all'autonomia delle vittime di violenza, totalmente prive di propri mezzi di sussistenza: il cosiddetto "reddito di libertà".

Si tratta di una misura di emergenza, nata all'interno di un'altra emergenza: quella pandemica da Covid19.

Sulle potenzialità, così come sui limiti, di queste misure si tornerà nel prossimo paragrafo.

V. CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

5.1. DALL'APPROCCIO EMERGENZIALE ALL'APPROCCIO SISTEMATICO: UNA LEGGE ORGANICA?

La – pur sintetica - ricostruzione del quadro normativo multilivello sulle azioni di contrasto dei fenomeni di femminicidio e di violenza di genere e domestica, da un lato, mostra il particolare dinamismo del legislatore italiano che, con cadenza almeno annuale, aggiunge - tassello su tassello - sempre nuovi strumenti di intervento.

Dall'altro, fornisce la dimostrazione “plastica” di un sistema che non riesce ad assestarsi: che continua a comporre e a scomporre quel «quadro di riferimento complesso e frammentario» criticato dalla Corte di Cassazione. La critica della Cassazione si riferisce, in particolare, alle innovazioni del sistema punitivo/repressivo, che - essendo quelle che procedono attraverso modifiche del codice penale e di procedura penale – sono, in fin dei conti, quelle che trovano comunque una loro “sistemazione” (se non una vera e propria sistematicità) all'interno di un testo, per sua natura, “unificato” (il codice penale).

Più complessa la situazione nell'ambito del modello di “Protezione e supporto”: il suo assetto rimane esposto ad una serie di criticità, sia dal punto vista dell'impianto programmatico, sia dal punto di vista della sua implementazione.

Sebbene alcune norme siano state inserite all'interno del Codice delle pari opportunità, il quadro complessivo delle misure di cui le donne possono avvalersi rimane affidato alla “buona volontà” dell'interprete (ossia al lavoro di aggiornamento continuo delle operatrici della Rete dei Centri Antiviolenza e delle Case rifugio e di quello che dovrebbero svolgere operatori e operatrici dei servizi sociali).

Quanto, poi, al profilo “Prevenzione”, occorre constatare il notevole disequilibrio tra obiettivi dichiarati e strumenti effettivamente posti in campo.

Si conferma, perciò, l'opportunità di «ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione» (art.2, lett. m, Delibera istitutiva).

Si tratta, in particolare, di valutare se anche il nostro sistema non possa ispirarsi al “modello spagnolo”: una legge “organica” che comprenda tutte le misure previste (o da prevedere) per contrastare le diverse forme di violenza maschile contro le donne.

A tal fine, sembra opportuna un'analisi delle principali criticità del nostro attuale sistema, in modo da fornire al futuro Parlamento elementi utili per la costruzione di un testo unificato della normativa, che possa colmare, oltre al *deficit* di conoscibilità, anche quelle asimmetrie che contraddistinguono l'irregolare attenzione data alle “quattro P” del Consiglio d'Europa.

5.2. LEGISLAZIONE “DI EMERGENZA” ED INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE DELLE NORME: LA CENSURA DELLA CEDU SUI FENOMENI DI “VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA”

Vent'anni di legislazione in materia di contrasto alla violenza di genere, all'insegna di una logica “emergenziale”, ci consegnano un apparato normativo stratificato, frammentato, plurisetoriale. Spesso scarsamente conosciuto, tanto dalle donne, quanto dagli operatori chiamati alla sua applicazione.

La difficoltà dinanzi alla quale si trovano anche gli operatori e le operatrici più esperti e motivati è quella di doversi misurare con innovazioni legislative continue, talora “nascoste” nelle pieghe di provvedimenti *omnibus* (da Decreti legge che introducono misure di emergenza su vari ambiti, alle leggi finanziarie statali)³⁹.

Gran parte di questi interventi, pur segnati da una lettura della violenza di genere come situazione “eccezionale”, contengono misure che potrebbero produrre effetti incisivi, se opportunamente inseriti in testi organici e coordinati. Ma soprattutto se non venissero concepiti come “misure tampone”.

Basti qui citare, a mero titolo di esempio, la misura del cosiddetto “reddito di libertà”: una misura di “emergenza” nata all'interno di un'altra “emergenza” (quella pandemica), ora prorogata, ma non ancora messa a regime.

È pur vero che tale approccio costituisce, ormai da tempo, un tratto caratteristico della nostra attuale produzione legislativa. Uno dei principali nodi critici del sistema di tutela dei diritti individuali: una tecnica normativa che finisce per determinare – in tutti i campi - quell'endemico stato di incertezza, destinato ad alimentare la conflittualità tra gruppi sociali e tra individui, ed in definitiva a generare sfiducia verso le istituzioni.

La questione assume, però, una particolare gravità quando si ci trova dinanzi alle vittime di una violenza che tocca l'intimità della persona, ne compromette le relazioni affettive, la espone all'ambigua reazione del proprio contesto vitale. Ne mette a rischio l'incolumità fisica e psichica o - come dimostrano le cronache e le statistiche - la stessa vita.

Dinanzi all'estrema vulnerabilità delle vittime di violenza di genere, servirebbe la massima chiarezza e la piena conoscibilità delle effettive prospettive di tutela e delle opportunità messe a disposizione dall'ordinamento per coloro che vogliono intraprendere un percorso di fuoriuscita dallo stato di soggezione.

Se per ottenere “giustizia” occorre intraprendere un lungo e faticoso calvario (alla fine del quale non è detto che si ottenga l'effettiva tutela richiesta), appare quasi inevitabile che

³⁹ Nei paragrafi successivi, si nota con evidenza come misure, quali alcuni incentivi all'inserimento lavorativo, siano state inserite – di volta in volta – all'interno di uno delle centinaia di commi delle Leggi di Bilancio dello Stato. La stessa scelta è stata effettuata nella Legge di Bilancio 2022, per introdurre alcune innovazioni molto significative del sistema di governance degli interventi pubblici (dalla trasformazione della Pianificazione degli interventi, da “straordinaria” in strategica; alla costituzione di nuovi organismi preposti alla programmazione e al monitoraggio degli interventi). Non c'è dubbio che tale scelta presenti il vantaggio di ottenere una “corsia agevolata” rispetto al percorso legislativo “ordinario”, che può rallentarsi o bloccarsi anche per problemi di “copertura finanziaria”. È il caso, ad esempio, delle proposte di legge sugli incentivi all'inserimento lavorativo delle vittime di violenza domestica, rimaste ferme alla Camera dei Deputati (v. *infra*, § 5.3.2).

molte donne non riescano a trovare le risorse - emotive, prima ancora che economiche - per “scontrarsi” con l'autore dei comportamenti violenti. Si sentano destinate a subire, oppure a cercare soluzioni “fai da te”.

Il medesimo stato di incertezza e di “ignoranza della legge” da parte dei (presunti) autori di violenza finisce per disperdere quell'effetto di deterrenza che un sistema sanzionatorio chiaro e trasparente dovrebbero perseguire.

Ciò vale, in primo luogo, per le norme di diritto penale, che richiedono un elevato grado di stabilità e prevedibilità, se si vuole promuovere quella cultura diffusa della legalità necessaria per prevenire comportamenti delittuosi.

E vale anche per le norme di diritto civile, anch'esse capaci di produrre straordinari effetti deterrenti, ma solo a condizione che i processi siano rapidi e la giurisprudenza non troppo “creativa”.

Se la stessa Corte di Cassazione denuncia la propria difficoltà “ad orientarsi” all'interno del sistema delle norme (penali), quanta determinazione, quanta forza di volontà deve possedere la vittima di un reato, per godere di quello “statuto” privilegiato promesso dal nostro ordinamento?

Anche le critiche, sin troppo spesso fondate, sull'inadeguatezza culturale e sull'impreparazione degli operatori professionali (dai magistrati, agli assistenti sociali; dagli avvocati, agli psicologi; dalle forze dell'ordine, ai mediatori familiari, ecc.) rischiano di apparire ingenerose, se questi vengono costretti a misurarsi con un quadro normativo instabile.

Si sottovaluta troppo spesso il circolo vizioso all'origine dell'ipertrofia normativa: alla scarsa efficacia del precedente intervento – appena emanato - si reagisce aggiungendo nuove norme, nuove fattispecie, nuovi dettagli.

Senza intervenire sui nodi strutturali che rendono inadeguati gli apparati preposti all'attuazione delle incessanti modifiche normative. Senza, cioè, tener conto dello scarto tra la fissazione di obiettivi complessi e la limitatezza delle risorse - finanziarie, umane e professionali – delle istituzioni preposte all'attuazione della normativa vigente.

Uno degli effetti di questo scarto nel delicato campo della violenza di genere è proprio il rischio di esporre le donne a quelle forme di “vittimizzazione secondaria”, che lo Stato si è impegnato ad evitare con la ratifica della Convenzione di Istanbul (art. 18, comma 3, Convenzione Istanbul), nonché con il recepimento della citata Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (d.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212).

Come recentemente asserito dalla Corte EDU, Nel caso J.L. c. Italia del 27 maggio 2021, che ha condannato il nostro Paese a risarcire i danni da “vittimizzazione secondaria” della vittima di un presunto stupro⁴⁰, malgrado il nostro apparato normativo risulti adeguato

⁴⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 maggio 2021 - Ricorso n. 5671/16 - Causa J.L. contro l'Italia, trad. it. in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282021%29&contentId=SDU339116&previousPage=mg_1_20.

È interessante notare come la sentenza si riferisca, in realtà, ad un caso concluso con l'assoluzione degli imputati dall'accusa di violenza sessuale. La censura della Corte EDU non si riferisce al merito della decisione assolutoria, né al procedimento che ha portato a tale decisione. La “vittimizzazione secondaria” della vittima viene riscontrata nelle motivazioni utilizzate

e pienamente rispondente al diritto internazionale, le vittime di violenza di genere risultano tuttora esposte «alla persistenza di stereotipi circa il ruolo delle donne», che si traducono in violazioni dei loro diritti umani.

La Corte EDU suffraga la propria affermazione, richiamando tanto l'ultimo Rapporto sull'Italia del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne – CEDAW⁴¹, quanto quello del GREVIO⁴².

Entrambi i Rapporti, infatti, segnalano lo scarto esistente nel nostro ordinamento tra l'assetto normativo e la sua pratica applicazione, rilevandolo anche dal ridotto numero di denunce, indicativo dei persistenti ostacoli, di ordine psicologico, nel ricorso alle autorità (polizia, servizi sociali, magistratura).

La questione si riflette anche nei processi civili in materia di separazioni e affidamento dei figli e nei processi penali per violenza domestica, come dimostra l'apposita indagine della Commissione⁴³.

Al di là della consistenza del fenomeno, appare pacifica la constatazione – ribadita dalle diverse istanze nazionali e internazionali citate - della difficoltà dei nostri apparati istituzionali di analizzare il caso concreto rifuggendo da facili soluzioni standardizzate, “preconfezionate” sulla base di stereotipi, di pregiudizi, di personali convinzioni ideologiche.

5.3. OLTRE GLI STEREOTIPI. LA QUESTIONE DELL'INDIPENDENZA ECONOMICA DELLE DONNE

Il carattere “strutturale” della violenza maschile contro le donne, posto alla base di tutta la normativa nazionale, sovranazionale ed internazionale, esige sicuramente un forte investimento (non solo finanziario) nella “sensibilizzazione”, nella formazione e nella decostruzione degli stereotipi che continuano ad alimentare, nella quotidianità,

dalla Corte d'Appello di Firenze: all'inutilità ed incongruità dei riferimenti contenuti nella sentenza “alla condizione familiare” della vittima, alle “sue relazioni sentimentali, ai suoi orientamenti sessuali o ancora alle sue scelte di abbigliamento, nonché all'oggetto delle sue attività artistiche e culturali”. Sostiene la Corte EDU che «Il linguaggio e gli argomenti utilizzati dalla Corte d'Appello di Firenze veicolano il pregiudizio sul ruolo della donna come si presenta nella società italiana e che è idoneo ad ostacolare una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere a dispetto di un quadro legislativo soddisfacente». Il rispetto dell'art. 8 della CEDU, secondo la Corte, impone che «le autorità giudiziarie evitino di riprodurre gli stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie, di minimizzare le violenze contro il genere e di esporre le donne ad una vittimizzazione secondaria utilizzando delle affermazioni colpevolizzanti e moralizzanti idonee a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia».

⁴¹United Nations - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding observations on the seventh periodic Report of Italy*, Adopted by the Committee at its sixty-seventh session (3-21 July 2017), in <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgA84bcFRy75ulvS2cmS%2f%2bgeWNcU4%2fign%2bZiHvEZQc5SEWgcHa%2f%2bgSomFFruJyt%2fajkB5IO3%2fHDJ86%2fVRXmK72WeXGB9aYXQX5DqYUGqkWWwW>

⁴² CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)* – ITALIA, cit.

⁴³ Senato della Repubblica, Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale*, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022

comportamenti sociali ed individuali che ripropongono “relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini”.

Andare alle radici dei persistenti fenomeni di violenza maschile, come impone la Convenzione di Istanbul, significa però anche “offrire prospettive concrete e praticabili a coloro che rivendicano la fuoriuscita dal ruolo di “vittima”, a prendere (o a riprendere) il proprio diritto fondamentale all'autodeterminazione”.

In questa direzione, occorre un'adeguata conoscenza, tanto delle dimensioni dei diversi fenomeni, dell'articolazione dei diversi luoghi nei quali la donna è esposta a situazioni di pericolo, quanto delle condizioni socio-economiche delle donne che intraprendono il proprio percorso di autonomia, a partire dalla propria indipendenza economica.

Secondo dati ISTAT⁴⁴ - forniti nel corso dei lavori preparatori dei progetti di legge relativi all'introduzione di “Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere”⁴⁵ - per quanto la violenza di genere costituisca un fenomeno “trasversale” (tra classi sociali, condizioni socio-economiche e livelli di istruzione), si rivela particolarmente elevato il numero di donne vittime di violenza - inserite in un percorso di fuoriuscita presso i servizi specializzati - che risultano «non autonome economicamente» (rappresentano oltre il 60% del campione analizzato): si stima che attualmente siano almeno 21 mila le donne prive di occupazione che potrebbero beneficiare di apposite misure di inserimento lavorativo.

Un dato probabilmente sottostimato: «sia perché le informazioni a disposizione sono parziali, sia perché la componente seguita dai servizi territoriali non è nota e perché il fenomeno della violenza di genere è generalmente sottostimato»⁴⁶.

Si consideri, inoltre, che «tra le donne non autonome economicamente, il 58,1% ha figli che convivono con loro e, tra queste, nel 59,1% dei casi sono figli minorenni. Le percentuali aumentano se si osservano le donne che sono casalinghe: sono il 74,5% coloro che coabitano con i figli e, tra loro, il 66,4% ha figli minorenni»⁴⁷.

La situazione appena descritta induce a confermare quanto ben evidenziato dalla normativa internazionale: uno dei principali ostacoli alla giustiziabilità dei diritti delle vittime di violenza, soprattutto domestica, si colloca a monte dello stesso processo (civile e/o penale). Precede la stessa determinazione della donna di uscire dal proprio silenzio, ancor prima che per il timore del processo, per la paura nei confronti del destino economico proprio e dei propri figli.

Non a caso, l'art. 18 della Convenzione di Istanbul impone tra gli Obblighi generali in materia di Protezione e sostegno, l'adozione di misure che «mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittima di violenza».

⁴⁴ Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, presso la Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), 8 febbraio 2022, in <https://www.istat.it/it/files//2022/02/Istat-Violenza-di-genero-Comm-Lavoro-08-02-2022.pdf>.

⁴⁵ I diversi progetti, attualmente in discussione alla Camera dei Deputati, sono stati unificati nell'A.C. T.U. 1458 ed abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*.

⁴⁶ Audizione Sabbadini, *cit.*, p.15

⁴⁷ Audizione Sabbadini, *cit.*, p.12

L'assunto sul quale poggia tale previsione è che l'indipendenza economica di una donna costituisca uno dei presupposti essenziali (seppur non esclusivo) della stessa possibilità di sottrarsi a rapporti violenti e di ricostruire la propria autonomia (non solo economica).

Nella stessa direzione si muove, adesso, la citata Raccomandazione OIL n.206, che individua una serie di misure da adottare per «attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro»: dai congedi per le vittime di violenza domestica; all'applicazione di modalità di lavoro flessibili e protezione per le vittime di violenza domestica; dalla protezione temporanea contro il licenziamento per le vittime di violenza domestica, all'inclusione della violenza domestica nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro.

La Raccomandazione OIL tiene conto del fatto che la condizione lavorativa delle donne vittima di violenza è fortemente differenziata: non tutte le vittime di violenza domestica sono donne “inattive”, prive di occupazione o con occupazioni precarie.

Per altre donne, invece, la condizione di inattività o di precarietà lavorativa può diventare uno dei presupposti dell'accettazione passiva della propria dipendenza (dell'assenza di alternative al sopruso e alla violenza fisica e psichica).

La complessità delle diverse situazioni impone, dunque, un nuovo approccio al tema della violenza di genere: esige la capacità di introdurre processi di forte innovazione nelle modalità di presa in carico delle vittime di violenza; richiede il potenziamento dell'offerta di servizi e di percorsi individualizzati di fuoriuscita dalla violenza, flessibili e coerenti con le differenti esigenze di ciascuna vittima.

Occorre estendere e valorizzare le esperienze specifiche dei Centri antiviolenza, che dimostrano l'efficacia di una metodologia di lavoro che, proprio in quanto basata su interventi individualizzati, riesce a coniugare le prassi consolidate dell'approccio di genere con le strategie di inclusione fondate sull'offerta di incentivi e misure di sostegno al reddito. Tali misure possono produrre risultati positivi e stabili solo se inseriti in percorsi di empowerment, che puntano sulla valorizzazione delle risorse personali, sulla sperimentazione di auto-efficacia, incidendo sulle aspirazioni e sul superamento delle condizioni di povertà⁴⁸.

⁴⁸ Va considerato come l'esposizione cronicizzata alla violenza, con le caratteristiche che assume nel contesto domestico, la svalutazione e la denigrazione costante, l'isolamento, la deprivazione relazionale e culturale, i limiti alla libertà, la segregazione, minano profondamente la percezione delle proprie capacità e l'autostima, rendendo così particolarmente complesso il sostegno all'autonomia di quelle donne che, sopravvissute alla violenza, presentano anche particolari situazioni di svantaggio pregresse. Molteplici sono i casi di donne tra quelle che chiedono aiuto, come confermano i più recenti dati, che, oltre ad aver subito violenza nei contesti familiari, non hanno completato gli studi dell'obbligo, non dispongono della patente di guida, non hanno esperienze lavorative se non di tipo informale e sottopagato, non hanno strumenti e risorse personali disponibili per ricostruire la propria vita lontano dal partner violento. Inoltre, la relazione maltrattante tende ad assorbire tutte le energie nei circuiti di sofferenza e difesa, minando lucidità, attenzione e autostima ed impedendo di coltivare interessi, cogliere stimoli e cercare spazi di crescita personale e professionale. Gli interventi da programmare devono essere quindi pensati per agire contestualmente sull'attivazione della consapevolezza, la rielaborazione del trauma, la possibilità di credere in sé stesse e di immaginarsi capace di costruirsi un reddito per sé e per i propri figli, superando lo scoraggiamento che contribuisce a porle inevitabilmente fuori dal mercato del lavoro.

5.3.1 *Le misure di sostegno alle donne “non autonome economicamente”: incentivi all’occupazione femminile e reddito di libertà*

L’approccio “emergenziale” della normativa sulla violenza maschile contro le donne, con particolare riferimento alla violenza domestica, risulta particolarmente evidente nel campo degli interventi di promozione dell’autonomia economica delle donne che affrontano percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Le misure introdotte negli ultimi anni si articolano in due “filoni”: a) interventi di promozione dell’inserimento (o del reinserimento) socio-lavorativo delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza; b) interventi di sostegno al reddito delle donne in condizioni di povertà (il cosiddetto Reddito di libertà).

A) L’obiettivo della **promozione dell’inserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza** è posto tra le finalità dei tre Piani d’azione nazionali approvati a partire dal 2015⁴⁹ e costituisce, dunque, una delle linee di finanziamento di programmi e progetti sostenuti con le risorse del Fondo previsto dalla legge n.119 del 2013 (legge di conversione del citato DL n.93 del 2013).

Centri antiviolenza e Case rifugio gestiscono numerosi e qualificati progetti, sperimentali e non, che mirano a promuovere la consapevolezza e l’empowerment delle donne che intraprendono percorsi di autonomia, attraverso sportelli di orientamento, laboratori, tirocini formativi, e – ove possibile – tramite un’attività di rete con soggetti pubblici e privati che possono facilitare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Rimane, tuttavia, un notevole scarto tra la percentuale di donne prive di autonomia economica che si rivolgono ai servizi antiviolenza⁵⁰ e le effettive opportunità di un loro inserimento nel mondo del lavoro. Ma, soprattutto, permane un forte divario tra aspettative di effettiva autonomia e stabilità dei percorsi di integrazione socio-lavorativa.

Un primo tentativo di agevolare l’assunzione di donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza (tramite contratti di lavoro regolari e stabili) è stato sperimentato nel 2018 e nel 2021, sia pur con riferimento alle sole cooperative sociali: l’art. 1, comma 220 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), aveva introdotto una misura transitoria che prevedeva incentivi contributivi per le cooperative sociali che assumessero, nel corso del

⁴⁹ Il primo “Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere” è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015. Il secondo Piano, “Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne (2017-2020)”, approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017 previa Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del medesimo giorno. Segue, nel 2021, il “Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023”, presentato in Consiglio dei ministri il 18 novembre 2021.

⁵⁰ Oltre ai dati ISTAT citati al precedente § 5.3, si vedano quelli forniti dall’Associazione nazionale D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, *Report Annuale Rilevazione Dati 2021*, in <https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-maschile-alle-donne-a-che-punto-siamo/>, secondo i quali solo il 37% delle donne che si rivolgono ai Centri della Rete può contare su un proprio reddito sicuro, mentre una donna su tre è totalmente priva di reddito (pp.22 s.).

2018, donne vittime di violenza⁵¹. Successivamente, l'articolo 12, comma 16-bis, DL 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha esteso la citata misura transitoria anche alle assunzioni effettuate nel corso del 2021, concedendo un esonero contributivo per un periodo massimo di 12 mesi.

La legge di Bilancio per il 2022 ha omissa la proroga di tale agevolazione. A sua volta, l'iter di approvazione dei progetti di legge che ne proponevano l'estensione alle assunzioni effettuate nel 2022 e al 2023 è rimasto bloccato alla Camera dei Deputati⁵².

Pertanto, al momento, non sono previste misure di agevolazione (fiscale o contributiva) destinate specificamente all'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza.

Ciò non significa, ovviamente, che percorsi individualizzati di accompagnamento delle vittime di violenza non possano avvalersi di altre misure di promozione dell'inserimento lavorativo a valenza "generale", o meglio di una delle numerose misure previste per diverse categorie sociali, all'interno delle quali la donna potrebbe ritrovarsi, non tanto in quanto "vittima di violenza", quanto per altre sue caratteristiche⁵³.

Si pensi, a mero titolo di esempio, al cosiddetto Bonus "donne svantaggiate", previsto dall'art.1, commi da 16 a 19, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), per le assunzioni effettuate nel 2021 e nel 2022. Per accedere a tale Bonus occorre, tuttavia, che la donna possieda uno dei requisiti previsti dalla normativa in materia di soggetti "svantaggiati", che non includono l'inserimento in percorsi di fuoriuscita dalla violenza. L'elenco dei requisiti è sicuramente ampio (disoccupate ultra-cinquantenni, disoccupate residenti in una delle aree svantaggiate, inoccupate o disoccupate in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere, inoccupate o disoccupate di lunga durata)⁵⁴. Resta comunque da chiedersi se, nella pratica attuazione, questa misura (anch'essa transitoria) si riveli appropriata alla complessità e alla delicatezza della difficile condizione delle donne esposte alla violenza domestica, per le quali la conquista della propria autonomia esige percorsi di accompagnamento e di sostegno specializzato (anche nelle fasi successive all'eventuale assunzione).

⁵¹ L'art. 1, comma 220, della L- 27 dicembre 2017, n. 205, dispone che «Alle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n.381, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, decorrenti dal 1° gennaio 2018 con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2018, delle donne vittime di violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri anti-violenza o dalle case rifugio, di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, è attribuito, per un periodo massimo di trentasei mesi, un contributo entro il limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute relativamente alle suddette lavoratrici assunte».

⁵² La misura era espressamente prevista nel citato A.C. T.U. 1458 ed abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*.

⁵³ Per una ricognizione delle diverse ipotesi di sgravi contributivi, introdotte negli ultimi anni, per promuovere nuove assunzioni, cfr. https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_incentivi_all_occupazione.html

⁵⁴ Il cosiddetto Bonus Donna, pur avendo una portata piuttosto ampia, prevede quali destinatarie solo le donne che possiedono uno dei requisiti indicati all'art. 4, commi da 9 a 11, della legge 28 giugno 2012, n. 92, in virtù dell'espresso richiamo operato dall'art. 1, comma 16, della legge di bilancio 2021. Per un'analisi attenta dei requisiti richiesti, si veda la Circolare INPS n. 32 del 22-02-2022, relativa alle modalità di accesso a questa tipologia di agevolazioni all'occupazione femminile, in <https://servizi2.inps.it/Servizi/CircMessStd/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualUrl=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2032%20del%2022-02-2021.htm>

Il carattere discontinuo e precario del sistema delle agevolazioni all'inserimento lavorativo, insieme alla consapevolezza della peculiarità della condizione delle vittime di violenza, tra il 2018 e il 2021, hanno motivato la presentazione dei già citati progetti di legge volti a prevedere misure *ad hoc* “per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere”⁵⁵, che - pur con argomentazioni e soluzioni differenti - convergevano nell'affermare che l'accesso al lavoro è una condizione necessaria per l'autonomia delle persone e per rafforzare e consolidare i percorsi di uscita dalla violenza.

Nel corso dell'iter parlamentare di approvazione di tali progetti di legge (assegnati in sede referente alla Commissione XI - Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati), sono emerse numerose istanze volte ad ampliare l'ambito applicativo delle misure di agevolazione (fiscale e contributiva), sia con riferimento alla platea dei datori di lavoro che avrebbero potuto usufruire degli incentivi, sia con riferimento alla promozione dell'autoimprenditorialità femminile (ad esempio, agevolazioni per il lavoro autonomo).

Uno dei fattori “frenanti” dell'iter di approvazione è sembrato risiedere nella difficoltà di operare una stima appropriata del numero di potenziali destinatarie delle misure proposte e della conseguente incidenza finanziaria delle stesse⁵⁶.

Una difficoltà che, in futuro, potrebbe essere affrontata con maggior rigore, grazie all'attuazione della L. 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”, che consentirà di razionalizzare e rendere permanente la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo.

B) L'emergenza pandemica ha messo in rilievo un'altra esigenza: quella di dover offrire alle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza una risposta “immediata”, in termini di un reddito minimo, per far fronte alle spese essenziali “per assicurare l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'autonomia personale, nonché il percorso scolastico e formativo dei figli o delle figlie minori”. Si tratta del cosiddetto **Reddito di libertà**.

Introdotta dall'art. 105-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e disciplinata con il DPCM del 17 dicembre 2020, consiste in un contributo economico destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, stabilito nella misura massima di 400 euro mensili pro capite, concesso in un'unica soluzione per massimo 12 mesi, a donne in condizioni di “stato di bisogno o di stato di bisogno straordinario ed urgente”.

Destinatario del contributo sono le donne residenti nel territorio italiano, che siano cittadine italiane o comunitarie, oppure cittadine extracomunitarie, in possesso di regolare permesso di soggiorno o dello status di rifugiate politiche o di protezione sussidiaria.

⁵⁵ Si tratta dei diversi progetti di legge riuniti dalla Commissione XI - Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati nel citato A.C. T.U. 1458 ed abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*.

⁵⁶ Cfr., Camera dei Deputati, *Analisi degli effetti finanziari* A.C. 1458 e abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*, curata dal Servizio Bilancio dello Stato e dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione), in <https://documenti.camera.it/Lcg18/Dossier/Pdf/AF1458.Pdf>

Concepito quale misura- tampone legata all'emergenza Covid19, il Reddito di libertà, dopo le prime difficoltà di applicazione, per il 2022 è stato rifinanziato e cofinanziato dagli Enti territoriali. Il che dovrebbe consentire di soddisfare le richieste presentate e non accolte nel 2021 per insufficienza di fondi⁵⁷.

Le difficoltà applicative di questa misura variano da Regione a Regione: l'accesso al contributo, infatti, prevede un coinvolgimento attivo tanto dei Centri antiviolenza, quanto dei servizi sociali dei Comuni, chiamati ad inoltrare all'INPS le istanze, previa certificazione dello "stato di bisogno" della richiedente.

Il carattere "straordinario" di questa forma di sostegno al reddito sembra aver favorito le richiedenti dei territori più attrezzati, dal punto di vista amministrativo, ad affrontare la novità del provvedimento. Potrebbe essere questa una delle spiegazioni della forte diversificazione del numero di istanze pervenute all'INPS nel corso del 2021 (un totale di 848 domande): si passa dalle 188 domande della Lombardia alle 91 del Lazio; dalle 146 della Campania alle 21 della Sicilia; fino a Regioni dalle quali non sono pervenute istanze (Ad es., Molise)⁵⁸.

Il che conferma una delle maggiori criticità del nostro sistema di protezione e supporto delle donne che vivono in condizioni di violenza: la disomogeneità sul territorio nazionale dei livelli di tutela dei diritti fondamentali delle vittime di violenza.

5.3.2. L'attuazione della Convenzione OIL: le misure di sostegno alle lavoratrici vittime di violenza, anche domestica

Come più volte evidenziato, la violenza maschile contro le donne costituisce un fenomeno "trasversale", che non colpisce necessariamente, tanto meno esclusivamente, donne in condizioni di emarginazione sociale o "in stato di bisogno" economico: è un fenomeno "strutturale", che attraversa tutte le classi sociali, tutti gli ambiti lavorativi, professionali e di studio.

Gli stessi dati citati ai paragrafi precedenti rivelano che almeno un terzo delle donne che si rivolgono ai CAV gode di un proprio reddito e di stabilità economica.

Da un lato, questi dati confermano l'assenza di una specifica connessione tra condizione socio-economica della donna e livelli di rischio di esposizione alla violenza basata sul genere. Così come confermano la forte determinazione delle donne prive di autosufficienza economica ad intraprendere percorsi assistiti di reinserimento socio-economico.

⁵⁷ L'INPS, con il Messaggio n. 4352, del 07-12-2021, ha rettificato quanto previsto dalla propria Circolare e n. 166 dell'8 novembre 2021, secondo la quale le domande non accolte per l'esaurimento delle risorse sarebbero state definitivamente scartate.

⁵⁸ Cfr. Reddito di Libertà – Report 13/12/2021, fonte INPS, presentato al Convegno su "Reddito di libertà: dalla parte delle donne", promosso dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'INPS, svoltosi online il 14 dicembre 2021.

Dall'altro, dimostrano la lungimiranza delle indicazioni fornite, oltre che dalla Convenzione di Istanbul, dalla Convenzione OIL n. 190 del 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro e dalla relativa Raccomandazione n. 206⁵⁹. Entrambe le Convenzioni - che il nostro Paese ha ratificato e si è impegnata ad attuare - segnalano la necessità di adottare una strategia di contrasto capace di disarticolare i propri interventi a seconda dei contesti di riferimento e dei bisogni individuali delle donne.

In particolare, la Convenzione OIL prende in seria considerazione la diffusione di fenomeni di sopraffazione e di violenza basata sul genere nei rapporti di lavoro, tenendo in adeguato conto le grandi trasformazioni del mercato del lavoro nell'ultimo trentennio. Significativa, in tal senso, l'estensione dello stesso concetto di "mondo del lavoro", che oggi va ben oltre il "luogo fisico", come tradizionalmente inteso: si tratta di attuare una strategia di contrasto che includa tutti i settori economici e le circostanze (*"in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro"*) in cui possano verificarsi fattispecie di violenza e molestie.

Come si è anticipato, il complesso apparato normativo italiano in materia di divieti di discriminazioni basate sul genere e di molestie (anche sessuali) sui luoghi di lavoro, sebbene risulti pienamente rispettoso dei principi e delle regole definite in sede comunitaria (oltre che di quelli fissati nelle Convenzioni internazionali), continua ad essere scarsamente applicato.

Ancora sottovalutata appare, inoltre, la necessità di riconoscere le connessioni tra violenza domestica e ambito lavorativo/professionale per quella, pur rilevante, percentuale di donne che non hanno bisogno di richiedere percorsi di inserimento lavorativo (svolgono già un'attività lavorativa e godono di autosufficienza economica). Connessioni ben evidenziate dalla Convenzione OIL, che mette in rilievo come la violenza domestica non rappresenti un "fatto privato" (nascosto entro le mura domestiche), ma «possa avere ripercussioni sull'occupazione, la produttività e la salute e sicurezza».

Occorre riconoscere che, negli ultimi anni, il legislatore italiano ha già introdotto alcune delle misure, ora previste dalla Convenzione OIL, per la tutela delle lavoratrici che subiscono violenza domestica, con particolare riferimento ai congedi retribuiti.

L'articolo 24, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, prevede che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato e le lavoratrici con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, possano avvalersi di un'astensione dal lavoro per un periodo massimo di 90 giorni nell'arco temporale di tre anni. Successivamente, con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici autonome e con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), anche alle lavoratrici del settore domestico.

Secondo i Report INPS⁶⁰, non sono ancora molte le donne che decidono di avvalersi di tale misura (tra le trecento e le quattrocento unità sull'intero territorio nazionale), anche se, negli ultimi tre anni, si registra una lieve, ma progressiva crescita delle richieste.

⁵⁹ V. *supra* § 2.1.2

⁶⁰ Sul sito INPS sono pubblicati i Report annuali, dal 2019 al 2021, relativi al numero di donne che hanno usufruito del congedo retribuito e alla relativa distribuzione territoriale, in <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/donne-vittime-di-violenza>

Anche in questo caso, poi, va rilevato l'eccessivo squilibrio territoriale che segna tuttora l'accesso a tale opportunità: nel 2021, a fronte di un numero di donne che hanno usufruito del congedo retribuito che raggiunge o supera le 50 unità in Regioni quali Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, si registrano numeri particolarmente esigui in Regioni quali la Sicilia (6 lavoratrici), la Puglia (8 lavoratrici), l'Abruzzo (4 donne), fino alla totale assenza di richieste della Valle d'Aosta.

Per quel che riguarda le altre misure suggerite dall'OIL (modalità di lavoro flessibile, protezione temporanea dal licenziamento, possibilità di ottenere trasferimenti della sede di lavoro), va segnalato che, al momento, alcuni diritti sono stati previsti da diversi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

Disattesa, invece, finora l'opportuna indicazione contenuta all'art. 18, lett. d) della citata Raccomandazione OIL n.206/2019, che suggerisce la necessità di includere la violenza domestica “nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro”. Indicazione del tutto conseguente alla consapevolezza delle ripercussioni che la violenza domestica può introdurre nel mercato del lavoro, in termini di occupazione, produttività, salute e sicurezza.

L'occasione più adeguata e ravvicinata per prendere in considerazione le indicazioni OIL avrebbe potuto essere rappresentata dall'elaborazione delle linee Guida relative alla “Certificazione sulla parità di genere”, che hanno portato alla recente adozione del sistema UNI/PdR 125:2022 (16 marzo 2022), secondo quanto previsto dal Decreto del Ministro per le pari opportunità 29 aprile 2022 (G.U. 1 luglio 2022).

Nel documento “*Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni*”⁶¹, l'unico riferimento alla violenza di genere (espressa, peraltro, in termini neutri) è quello contenuto al punto 6.3.2.6, *Attività di prevenzione di ogni forma di abuso fisico, verbale, digitale (molestia) sui luoghi di lavoro*, che impegna le organizzazioni certificate, «in relazione alle proprie politiche e risorse», a «dare piena attuazione alle previsioni di legge e agli accordi collettivi, sottoscritti dalle organizzazioni imprenditoriali cui aderisce, in materia di contrasto alle molestie sui luoghi di lavoro», indicando alcune misure minime, per lo più rivolte alle molestie sui luoghi di lavoro, senza prendere in considerazione la violenza domestica.

⁶¹ Il Documento sulle Prassi di Riferimento del sistema UNI/PdR 125:2022 “riflette gli esiti del confronto svoltosi nel Tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese previsto dal PNRR Missione 5, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e a cui hanno partecipato il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Consigliera Nazionale di Parità” (p. 1).

5.4. LA QUESTIONE DEL POTENZIAMENTO E DELLA RAZIONALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ACCOGLIENZA, PROTEZIONE E SUPPORTO

La Commissione ha avviato, fin dalla sua costituzione, un'approfondita indagine sul funzionamento del sistema dei servizi di accoglienza, protezione e supporto delle donne che intendono liberarsi da condizioni di violenza, basata sul genere.

L'indagine, basandosi anche sui rilievi rivolti al sistema italiano dal GREVIO⁶², evidenziava lo «stato di precarietà e di incertezza che contraddistingue il modello di sostegno pubblico di attività dirette alla protezione di diritti fondamentali delle donne (a partire dalla tutela del diritto alla vita e all'integrità fisica)», a partire dal «controverso sistema di trasferimenti plurimi delle risorse che recano, per legge, il vincolo di destinazione ai centri antiviolenza e alle case rifugio (causa primaria della tempistica che intercorre tra stanziamento statale ed erogazione effettiva delle risorse).

La Relazione conclusiva di tale indagine, approvata nella seduta del 14 luglio 2020, oltre ad apportare utili elementi di analisi del nostro modello di prevenzione e di contrasto della violenza maschile, conteneva alcune Raccomandazioni, che hanno contribuito al processo di riforma della governance del sistema antiviolenza⁶³.

Sembra utile riprendere alcune di tali Raccomandazioni:

- implementare le risorse per l'intero sistema di prevenzione e contrasto alla violenza;
- istituzione di un osservatorio nazionale permanente, con compiti di valutazione indipendente dell'intero sistema dei servizi dedicati al contrasto della violenza contro le donne, di monitoraggio dell'implementazione delle azioni previste e di controllo degli standard di qualità dei servizi antiviolenza.

Entrambe queste Raccomandazioni sono state accolte da Governo e Parlamento, che hanno previsto, da un lato, un graduale incremento delle risorse destinate al finanziamento del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, dall'altro, la costituzione di due nuovi organismi con il compito di definire «un sistema strutturato di governance del Piano tra tutti i livelli di Governo»: una Cabina di regia interistituzionale ed un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, legge di bilancio per l'anno 2022)⁶⁴.

La Commissione prospettava, altresì, l'esigenza di una riforma organica della normativa in materia di prevenzione e di contrasto di ogni forma di violenza di genere.

⁶² CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)* – ITALIA, cit.

⁶³ Relazione sulla *governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-bis, n. 3)

⁶⁴ I nuovi organismi sono stati costituiti presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e disciplinati con Decreti del Ministro delle Pari Opportunità e la Famiglia: il DM 29 marzo 2022, concernente "Istituzione della Cabina di regia interistituzionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica" e il DM 12 aprile 2022, relativo alla "Costituzione dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica".

La chiusura anticipata della Legislatura lascia aperto questo nodo: spetterà al prossimo Parlamento riprendere le fila di un riordino della disciplina in materia, in grado di rendere più facilmente accessibili e fruibili i diritti delle donne a ricevere un supporto immediato ed adeguato al bisogno indilazionabile di garantire la propria sicurezza ed incolumità e, nel contempo, di ricostruire la propria autostima ed autodeterminazione (messe in discussione dall'esposizione alla violenza).

5.4.1. Omogeneità della risposta a livello territoriale: la previsione di Livelli essenziali di prestazioni nella tutela dei diritti civili e sociali delle donne vittime di violenza

Nella citata Relazione, la Commissione raccomandava, altresì, di «promuovere un'analisi territoriale dei bisogni coinvolgendo gli enti gestori specializzati di centri antiviolenza e case rifugio in tutti i livelli decisionali».

C'è ancora molto lavoro da fare in questa direzione. Certamente, un valido ausilio potrà venire, d'ora in poi, dall'attuazione della recente Legge 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”.

Un'analisi degli effettivi fabbisogni di servizi e di strumenti di supporto risulta di fondamentale importanza ai fini di una più adeguata individuazione degli strumenti di sostegno dell'indipendenza economica delle donne (v. *supra*, § 5.3.1) e delle forme di tutela delle lavoratrici esposte a forme di violenza domestica (v. *supra*, § 5.3.2). E risulterebbe di grande utilità anche allo scopo di una definizione delle procedure e delle modalità di erogazione più idonee a favorire l'accesso a tali misure.

Come dimostrano i dati sopra riportati, il carattere eccezionale e transitorio delle misure, di volta in volta, introdotte “in via sperimentale”, non solo rischia di depotenziarne l'impatto, ma soprattutto finisce per penalizzare le donne che vivono in territori che presentano un sistema di servizi meno sviluppato.

Si prendano, solo a titolo di esempio, i dati relativi alle richieste di Reddito di libertà presentate nel 2021. È difficile pensare che tale misura risulti meno utile o appetibile per le donne di alcune Regioni, pure caratterizzate da livelli particolarmente bassi di attività femminile. È più verosimile che le donne di queste Regioni abbiano incontrato difficoltà nell'attivazione di procedure che presuppongono una più capillare diffusione di Centri Antiviolenza (chiamati a certificare l'inserimento in percorsi di fuoriuscita dalla violenza) e di servizi sociali efficienti (chiamati a verificare lo “stato di bisogno”, nonché ad inoltrare la domanda all'INPS).

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento al ricorso ai congedi retribuiti per lavoratrici inserite nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Solo un'analisi rigorosa dei fabbisogni e dell'articolazione dei servizi sul territorio può guidare le scelte del legislatore nella selezione delle misure da introdurre e di quelle “stabilizzare” o da potenziare.

Va sempre ricordato che la “materia” della prevenzione e del contrasto della violenza attiene alla tutela di diritti fondamentali della persona: è indispensabile una strategia orientata

a garantire una maggiore omogeneità, anche a livello territoriale, della reazione alla violazione di tali diritti.

La citata Relazione, approvata il 14 luglio 2020, enunciava un obiettivo unanimemente condiviso: «Per consentire a tutte le amministrazioni coinvolte di agire verso un miglioramento della qualità dei servizi, appare necessario ragionare non solo in termini di requisiti minimi, bensì nell’ottica della definizione di un insieme di standard e principi guida a cui tendere».

Si tratta di mettere al centro dell’azione il diritto delle donne ad un’esistenza libera e dignitosa. In definitiva, anche in questo delicato ambito, come per altri diritti fondamentali (salute, occupazione, istruzione, assistenza), è indispensabile dare piena attuazione dell’art. 117, lett. m), che impone allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

5.4.2 Il modello di governance dei servizi anti violenza e le risorse per il finanziamento dei Centri anti violenza e delle Case Rifugio

L’ipotesi di garantire, in modo omogeneo nelle diverse aree del Paese, “livelli essenziali delle prestazioni” in materia di assistenza, protezione e supporto delle donne esposte alla violenza maschile presuppone, ovviamente, il contestuale potenziamento del complesso sistema dei servizi anti violenza.

Un primo passo in questa direzione può essere rappresentato dalla riforma, introdotta con la Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234), che – come si è visto - da un lato, assegna al Piano nazionale anti violenza un nuovo respiro “strategico” ed uno sviluppo su base triennale, dall’altro, introduce un rafforzamento della governance di livello centrale, attraverso la costituzione presso l’Autorità politica delegata per le pari opportunità dei nuovi organismi nazionali con competenza nella materia (Cabina di regia e Osservatorio Nazionale).

La complessità dell’attuale modello di governance richiederà, comunque, la predisposizione di un testo normativo organico, che consenta di rendere più trasparente e meno “burocratica” la dinamica delle relazioni tra livello statale e livello territoriale.

Va considerato, inoltre, che l’incremento del Fondo destinato al finanziamento dei CAV e delle Case Rifugio (operato dalla Legge di Bilancio 2022) potrà produrre effetti positivi solo se accompagnato da una revisione delle modalità di sostegno alle strutture del privato sociale specializzate nella gestione dei percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

La citata Relazione della Commissione raccomanda, in particolare, di «semplificare e velocizzare il percorso dei finanziamenti, verificarne l’effettiva erogazione ai centri anti violenza e alle case rifugio attraverso un sistema di monitoraggio più efficace». Ma, soprattutto, richiama l’attenzione sulla necessità di assicurare finanziamenti stabili, basati su criteri di sostenibilità dei costi di assistenza e supporto posti a carico degli enti del privato sociale specializzati.

Vero è, infatti, che uno dei principali fattori della vitalità e della competenza delle associazioni tradizionalmente impegnate nel rapporto con le donne che subiscono violenza è la loro capacità di avvalersi di contributi offerti a titolo di volontariato⁶⁵.

Altrettanto vero è che una sana ed efficace gestione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del settore deve essere in grado di “contabilizzare” i costi effettivi dei servizi offerti ai cittadini, a partire da quelli connessi con attività “aggiuntive” rispetto ai progetti finanziati (quali, ad esempio, la gestione delle “pratiche” relative all’accesso a diritti sociali, quali il Reddito di libertà o i congedi retribuiti, come avviene per tutti i soggetti delegati alla gestione di “pratiche INPS”).

5.5. LA FRAMMENTAZIONE DELLA RISPOSTA DELL’ORDINAMENTO AI DIVERSI CONTESTI DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE: TRATTA, CAPORALATO, MOLESTIE SUL LAVORO, VIOLENZA INTRA-FAMILIARE

Nell’ultimo ventennio, la normativa europea e quella nazionale hanno sviluppato una particolare sensibilità verso la tutela delle persone “vulnerabili” esposte a diverse forme di violenza o di discriminazione. Si pensi allo sviluppo delle politiche destinate al contrasto del traffico di esseri umani e del “grave sfruttamento lavorativo” (il cosiddetto caporalato).

È noto che entrambi questi fenomeni hanno quali principali vittime donne e ragazze, soggette a nuove forme di schiavitù o di para-schiavitù, di mercificazione del corpo femminile e di sopraffazione basata sul totale disconoscimento dell’identità della donna.

Siamo di fronte a fenomeni complessi, talora contigui, spesso gestiti da organizzazioni criminali transnazionali, che richiedono una reazione da parte degli Stati capace di coniugare l’approccio repressivo con quello della protezione delle vittime.

Una parte consistente dell’intervento è riservata all’intersezione tra gestione dei flussi migratori in ingresso e protezione delle persone straniere più “vulnerabili”: vittime di tratta, richiedenti asilo, rifugiati, minori non accompagnati, donne e minori stranieri vittime di violenza domestica, ecc.

Tuttavia, negli ultimi anni, è emersa una nuova consapevolezza: il fenomeno della tratta di straniere extracomunitarie rappresenta solo la punta di un iceberg più profondo. Le molteplici forme del lavoro nero e della mercificazione del corpo femminile coinvolgono ormai migliaia di cittadine comunitarie ed italiane, vittime di diverse e plurime forme di minaccia e di violenza, che includono anche la violenza domestica.

Facendo leva sul bisogno economico, sulle gravi lacune dei circuiti regolari di inserimento lavorativo, nonché sulla carenza di servizi alla persona in molte aree del Paese, molte lavoratrici vengono indotte ad accettare rapporti di lavoro iniqui, precari ed incompatibili con le attività di cura, che restano per lo più a loro carico.

⁶⁵ Secondo i dati dell’Associazione nazionale D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, *Report Annuale Rilevazione Dati 2021*, cit., opera a titolo di volontariato oltre il 65% di coloro che prestano la propria attività presso i CAV e le Case Rifugio aderenti all’Associazione.

Non a caso, ampia parte del lavoro femminile “irregolare” sfugge alle statistiche e resta relegato nell’invisibilità.

La necessità di un’incisiva azione di contrasto del complesso mondo del “lavoro sommerso” ha consentito l’avvio di rilevanti investimenti in programmi e progetti, che hanno quale finalità prioritaria il reinserimento socio-economico delle vittime del caporalato.

Basti citare, da un lato, il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)⁶⁶, dall’altro, la previsione nell’ambito del Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di «un Piano d’azione nazionale contro il lavoro sommerso, con nuove sanzioni, campagne di informazione e progetti specifici, anche per contrastare il caporalato e rispondere alle raccomandazioni della Commissione europea» (p.38).

Meno diffusa, tuttora, la consapevolezza dell’impatto di genere delle forme più subdole di lavoro sommerso (non sempre riconducibili entro le fattispecie penalistiche della Tratta e del caporalato). Un’analisi attenta delle condizioni lavorative della componente femminile dei diversi comparti dell’economia sommersa può svelare il nesso stringente tra le nuove modalità di sfruttamento delle lavoratrici - che vanno ben oltre la violazione dei divieti di discriminazione e delle molestie nel mondo del lavoro – e la riaffermazione di antichi stereotipi sulla divisione del lavoro tra uomini e donne, nonché sulla “minore produttività” delle donne.

Quello che si innesca è una sorta di circolo vizioso tra svalorizzazione del contributo femminile alle attività produttive e “ricattabilità” delle donne che cercano un lavoro, costrette ad accettare la presunta superiorità di un modello “maschile” di organizzazione del lavoro (ritmi e orari di lavoro, flessibilità, reperibilità, diversificazione delle mansioni e delle retribuzioni).

Un’efficace azione di contrasto e di prevenzione di “ogni forma di violenza di genere” esigerebbe una più stretta correlazione tra la pianificazione degli interventi in materia di lavoro sommerso e quella degli interventi destinati alla protezione delle donne dalla violenza maschile.

Servirebbe, in particolare, un più stabile coordinamento tra i servizi pubblici e privati che gestiscono percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo e le strutture impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

⁶⁶ Il Piano è stato approvato il 20 febbraio 2020 dal Tavolo operativo sul Caporalato, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, istituito con D, L., n. 119/2018, come convertito con modifiche dalla L. n. 136/2018, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. Il Piano è pubblicato in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Documents/Piano-Triennale-post-CU.pdf>.

VI. CONCLUSIONI

Sin dal suo insediamento, la Commissione ha perseguito il proprio compito di individuare le criticità del nostro sistema di tutela delle vittime di violenza di genere e di avanzare eventuali proposte di riordino della normativa in materia.

Come si evince da questa Relazione, nel corso della Legislatura numerosi sono stati gli interventi di riforma di punti qualificanti del nostro sistema antiviolenza, indirizzati verso una più efficace attuazione della Convenzione di Istanbul. Basti ricordare:

- gli interventi sul sistema repressivo/sanzionatorio (*supra* § 4.4.3)
- la recentissima riforma del diritto processuale della famiglia (*supra* § 4.33.);
- la revisione del sistema di governance dei servizi antiviolenza (*supra* § 5.4.2);
- l'introduzione di misure straordinarie di supporto alle vittime di violenza (*supra* § 5.2).

Sembra utile segnalare come tutte queste riforme, che potranno avere effetti positivi sulle politiche e le azioni di contrasto della violenza contro le donne, siano state approvate anche grazie al contributo di analisi, alle indagini ed alle raccomandazioni fornite da questa Commissione.

Il lavoro di ricognizione dell'assetto normativo si è svolto, dunque, nel contesto mobile di un quadro legislativo che si è arricchito progressivamente di nuovi strumenti di intervento.

La Commissione, peraltro, ha opportunamente ritenuto che tale lavoro dovesse essere condotto "in parallelo" rispetto alle numerose ed approfondite indagini volte a comprendere le dimensioni reali del fenomeno nel nostro Paese, il grado e le modalità di implementazione della normativa vigente, le sue eventuali disfunzioni.

È del tutto evidente, infatti, che non tutte le criticità del nostro sistema di attuazione della Convenzione di Istanbul traggono origine da un assetto normativo inadeguato o lacunoso. Tanto meno dall'inerzia del legislatore italiano in materia di contrasto e prevenzione di tutte le forme di violenza maschile contro le donne.

L'impegno del nostro legislatore è, del resto, riconosciuto anche dalle sedi internazionali e sovranazionali preposte al monitoraggio della situazione nel nostro Paese (dal Comitato CEDAW al GREVIO, dalla Corte EDU alla Commissione Europea), che – come si evince dai Rapporti citati in questa Relazione - muovono censure e rilievi per lo più sul terreno dell'implementazione della nostra normativa.

Occorre, dunque, ed occorrerà ancora, indagare a fondo sulle ragioni più profonde di un fenomeno che, da un lato, ha radici antiche, dall'altro, si presenta in forme sempre nuove, spesso sommerse e subdole. Un fenomeno che non è possibile affrontare con risposte estemporanee, soluzioni transitorie, interventi parziali.

Le diverse Relazioni approvate dalla Commissione mettono in chiara evidenza come, in molti ambiti, difficoltà attuative e disfunzioni non dipendono necessariamente da deficit normativi.

Il terreno sul quale più spesso si arena la corretta applicazione dei principi e delle norme in materia di contrasto della violenza maschile contro le donne è quello dell'inadeguata

formazione e della carenza di specializzazione delle figure professionali che, a vario titolo, si trovano a gestire situazioni e contesti segnati dalla violenza di genere: dalle forze dell'ordine, agli operatori del sistema giudiziario (magistrati, avvocati, consulenti tecnici); dal personale medico-sanitario, agli operatori dei servizi sociali; dagli insegnanti, agli operatori dei servizi dedicati all'inserimento lavorativo.

È noto che tali carenze di formazione e specializzazione sono spesso legate all'esiguità delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) dei servizi e degli uffici pubblici con competenze nella materia.

Ma dietro questo deficit formativo, altrettanto spesso si cela una grave lacuna culturale. Ciò che ancora fa da ostacolo alla capacità di riconoscere i "segnali" del fenomeno e, dunque, di operare con tempestività ed incisività è un approccio culturale - più diffuso di quanto non si pensi - che di fatto sottovaluta (o disconosce) la "natura strutturale" della violenza contro le donne, così come definita dalla Convenzione di Istanbul: «una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione», «uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini» (Preambolo della Convenzione di Istanbul).

Accade fin troppo spesso che l'attenzione sul fenomeno dei femminicidi, si accenda prioritariamente (se non esclusivamente) solo quando e se si presenta in forma di "emergenza", o quando è troppo tardi: quando le cronache registrano episodi efferati o irrimediabili. Appena si spengono i "riflettori" sull'ultimo episodio, si disperde nuovamente il nesso tra singolo episodio di violenza "fisica" e l'assuefazione ai fenomeni meno cruenti, ma striscianti, di discriminazione, alla resistenza di antichi e nuovi stereotipi, alla conservazione di arcaiche divisioni dei ruoli tra uomini e donne, agli ostacoli (più o meno nascosti) al pieno dispiegamento della libertà femminile.

Va riconosciuto che un approccio "emergenziale" si rinviene, spesso, anche nella nostra produzione legislativa, che nel corso dell'ultimo ventennio ha proceduto tramite provvedimenti che si sono stratificati, seguendo una logica incrementale.

Una logica che, in definitiva, finisce per contraddire proprio quell'impianto organico ed integrato che, secondo la Convenzione di Istanbul (così come secondo la Convenzione OIL), costituisce l'unico metodo adeguato per eradicare un fenomeno che non ha natura "emergenziale", bensì "strutturale".

La presente Relazione, nel ricostruire le diverse stagioni dell'intervento normativo, dimostra gli indubbi progressi realizzati dal nostro sistema nella direzione indicata dalla Convenzione di Istanbul.

Nel contempo, l'analisi della disciplina vigente consente di individuare e porre in evidenza anche quelle lacune, incongruenze o sovrapposizioni, che discendono per lo più dal suddetto approccio emergenziale/incrementale e che, tuttora, contribuiscono a determinare vuoti di tutela e disfunzioni del sistema di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne.

Tutti i lavori della Commissione, in definitiva, confermano la validità dell'ipotesi avanzata dall'art. 2, lett. m) della Delibera istitutiva di questa Commissione, ossia che dotarsi di «testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse», rappresenta la soluzione più adeguata per «un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione».

La chiusura anticipata della legislatura non ha consentito di procedere alla redazione di proposte di riordino della disciplina nella direzione auspicata nel corso dei lavori: quella di una “legge organica” che – anche sulla scorta di alcuni modelli stranieri (in particolare il modello spagnolo) – metta in “ordine” i quattro assi strategici (le quattro *P*) di un'azione coordinata ed integrata di lotta contro la violenza di genere.

Questo compito dovrà essere svolto, necessariamente, dal nuovo Parlamento, tenuto, comunque, ad assicurare continuità agli impegni assunti nelle sedi internazionali e sovranazionali.

In questa sede, tuttavia, sembra opportuno fornire alcune “raccomandazioni” al futuro legislatore.

A) In tema di **Prevenzione**. Occorre ripensare gli interventi in materia di prevenzione, a partire dalla consapevolezza che la violenza maschile contro le donne è, innanzitutto, una “questione culturale”.

Serve andare oltre gli interventi occasionali o di breve periodo di “sensibilizzazione”, pure significativi. Occorre ripartire da un intervento organico e coordinato con le diverse istituzioni preposte al sistema educativo, all'istruzione universitaria e alla formazione professionale per lo sviluppo di programmi stabili (“curricolari”) destinati a promuovere l'educazione all'uguaglianza di genere.

È fondamentale incentivare, soprattutto nelle giovani generazioni, la capacità di costruire relazioni basate sui principi di parità, equità, rispetto, inclusività, riconoscimento e valorizzazione delle differenze, così da promuovere una società in cui il libero sviluppo di ciascun individuo avvenga in accordo col perseguimento del bene collettivo.

Nel contempo, nel settore della formazione, bisogna integrare le attuali prassi dei “corsi brevi” ed “opzionali” sulla violenza di genere: servono investimenti stabili nella formazione specialistica e nell'aggiornamento professionale delle figure che, a vario titolo, si trovano a gestire situazioni e contesti segnati dalla violenza di genere.

Serve, altresì, adottare e attuare misure efficaci per incoraggiare i media ad eliminare messaggi ed immagini che veicolano forme di discriminazione contro le donne (incluso il ritratto o la rappresentazione dannosi e stereotipati delle donne o di gruppi specifici di donne), anche nella pubblicità, online e in altri ambienti digitali.

B) In tema di **Protezione**. Occorre dare priorità all'approvazione di testo organico dell'attuale disciplina del sistema dei servizi di assistenza, protezione e supporto alle donne che intraprendono percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Le norme attualmente in vigore, seppure enunciano l'adozione di una pianificazione strategica, mantengono un elevato tasso di instabilità e disorganicità, che lascia estremamente fluido il percorso dalla previsione degli obiettivi strategici all'implementazione delle decisioni di spesa.

Serve un consistente potenziamento (in termini di risorse umane e finanziarie) ed una revisione del modello di governance dell'intera rete dei servizi pubblici e privati chiamati ad intervenire nelle azioni di contrasto e di supporto delle donne esposte a situazioni di violenza, che faccia perno sulla valorizzazione dei servizi specializzati (Centri Antiviolenza e Case Rifugio) che, secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul, operano adottando la metodologia della relazione tra donne e l'ottica di genere.

Sarà opportuno, anche, riprendere in seria considerazione una riforma delle misure destinate al sostegno dell'autonomia economica delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, passando dall'attuale modello degli interventi-tampone (di volta in volta, previsti con carattere transitorio e sperimentale) ad un modello di interventi strutturali, dotati di adeguata stabilità e facilità di accesso.

Più in generale, occorre rimettere al centro della disciplina dei servizi destinati alle donne esposte a situazione di violenza la tutela dei loro diritti fondamentali (civili e sociali).

È indispensabile una strategia orientata a garantire una maggiore omogeneità, anche a livello territoriale, dell'effettualità di tali diritti. Come per altri diritti fondamentali (salute, istruzione, assistenza, occupazione), anche in questo ambito, la legge deve procedere all'attuazione dell'art. 117, lett. m) Cost., ossia deve predisporre modalità e procedure per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

C) In tema di *Punizione*. Sebbene si tratti dell'Asse maggiormente sviluppato nell'ultimo decennio, rimane ancora aperta la questione della riforma di alcune fattispecie di reato, a partire da quella sulla violenza sessuale, fino a quelle sugli abusi e le molestie nel mondo del lavoro.

È opportuno, fin d'ora, sapere che il prossimo Parlamento sarà, quasi certamente, chiamato a recepire la citata Direttiva UE sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, in corso di approvazione, che, tra l'altro, prevede l'introduzione del principio del "consenso" (del "solo si vuol dire sì") nelle fattispecie di violenza sessuale previste dai diversi Stati membri.

Nel contempo, occorrerà completare il percorso intrapreso in questa legislatura per il potenziamento di quelle misure di prevenzione, amministrative e giudiziali, che possono consentire alle forze dell'ordine di mettere "al riparo" le potenziali vittime di violenza dai propri aggressori.

D) In tema di *Politiche integrate*. Il superamento dell'approccio emergenziale esige, a sua volta, l'abbandono di quella visione "settoriale" che, tuttora, caratterizza la "materia" della violenza di genere: troppo spesso concepita come un segmento "separato" e "marginale" delle politiche di pari opportunità.

Tanto con riferimento all'Asse Prevenzione, quanto con riferimento a quello della Protezione, risulta del tutto evidente la necessità di una forte integrazione del principio di uguaglianza ed equità di genere nell'ambito, da un lato, delle politiche educative e della formazione, dall'altro, nelle politiche di promozione di uno sviluppo socialmente sostenibile. Solo a titolo esemplificativo, basti qui indicare la necessità di un intervento normativo che estenda alle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza misure e strumenti di sostegno già previsti per altri soggetti destinatari degli investimenti in materia di protezione e di reinserimento socio-economico.

Ovviamente, scelte come questa sono possibili solo se l'ordinamento prende in seria considerazione la natura "strutturale" della violenza maschile contro le donne.

Se si considera, cioè, che la protezione e il supporto delle donne esposte a violenza, anche domestica, non rappresentano misure "assistenziali", ma sono parte essenziale dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali delle donne alla vita, all'integrità fisica, alla propria autodeterminazione.

Relazione finale sull'attività della Commissione

ALLEGATO 4

BOZZA PROVVISORIA

RELAZIONE FINALE SULL'ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE

(Relatrice: senatrice Valeria VALENTE)

Sommaio

I. I LAVORI DELLA COMMISSIONE	6
1.1 LA DELIBERAZIONE ISTITUTIVA E LINEE PROGRAMMATICHE DI INTERVENTO.....	6
1.2 I DATI SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE: AUDIZIONI, SOPRALLUOGHI E DOCUMENTAZIONE.....	11
1.2.1. <i>Le audizioni svolte</i>	11
1.2.2 <i>I sopralluoghi</i>	25
1.2.2.1 I sopralluoghi a Roma	26
1.2.2.2 Il sopralluogo a Potenza	27
1.2.2.3 I sopralluoghi a Trento e Rovereto	28
1.2.2.4 Il sopralluogo a Palermo	30
1.2.2.5 I sopralluoghi a Napoli.....	31
1.2.3. <i>L'attenzione al dato e le ricerche di carattere quantitativo</i>	33
1.3 LE RELAZIONI APPROVATE	35
1.4 GLI EVENTI ESTERNI ORGANIZZATI DALLA COMMISSIONE: GLI INTERLOCUTORI ISTITUZIONALI, LE AUTORITÀ INTERNAZIONALI	37
1.4.1 <i>Gli eventi organizzati in occasione della Giornata per l'eliminazione della violenza contro le donne del 25 novembre</i>	38
1.4.2. <i>Gli eventi organizzati in occasione della giornata internazionale delle donne dell'8 marzo</i>	40
1.4.3 <i>Gli eventi di presentazione delle Relazioni approvate della Commissione</i>	42
1.4.4 <i>Ulteriori eventi ed iniziative</i>	43
II. LA VIOLENZA DI GENERE: DEFINIZIONE E QUADRO NORMATIVO	46
2.1 IL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE: DEFINIZIONE TRA DIRITTO E STORIA.....	46
2.2 IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE	48
2.3 IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE	53
2.4. LA NORMATIVA PER IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE: UNA PROSPETTIVA COMPARATA.	58
PARTE PRIMA: PREVENZIONE E PROTEZIONE	63
III. LA VIOLENZA COME QUESTIONE CULTURALE: LINGUAGGIO, COMUNICAZIONE, EDUCAZIONE SCOLASTICA E UNIVERSITARIA PER PREVENIRE LA VIOLENZA DI GENERE	64
3.1. LA SCUOLA COME LUOGO DI EDUCAZIONE ALLA PARITÀ E AL RISPETTO.....	65
3.2. L'UNIVERSITÀ E LA RECENTE "CONOSCENZA" DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE .	67
3.3 IL RUOLO DEI MEDIA NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE	70
3.4 PREVENIRE LA VIOLENZA ATTRAVERSO LA FORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE: LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE	73
3.4.1 <i>Formazione scolastica</i>	73

3.4.2 <i>La formazione universitaria</i>	76
3.4.3 <i>Il superamento degli stereotipi di genere nella comunicazione mediatica</i>	78
IV. LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI: RAPPORTO SULLA VIOLENZA DI GENERE E DOMESTICA NELLA REALTÀ GIUDIZIARIA	80
4.1 L'INCHIESTA SULLA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI GIUDIZIARI IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE E DI VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA	80
4.2. LE PROCURE DELLA REPUBBLICA.....	81
4.3 I TRIBUNALI ORDINARI	82
4.4. I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA	87
4.5 LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI.....	88
4.6 LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI PER RICONOSCERE LA VIOLENZA	92
V. PROTEZIONE E SOSTEGNO DELLE VITTIME DI VIOLENZA: IL RUOLO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO	95
5.1 IL RUOLO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO NELLO SVILUPPO DELLE POLITICHE NAZIONALI DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN ITALIA	95
5.2 IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO.....	101
5.3 GLI ORIENTAMENTI DI RIFORMA INDICATI DALLA COMMISSIONE ED IL PIANO ANTIVIOLENZA 2021-2023.....	104
VI. UNA STRATEGIA INTEGRATA DI PREVENZIONE: IL TRATTAMENTO DEGLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA NELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DI GENERE . 111	
6.1 I PERCORSI TRATTAMENTALI PER GLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA: OBIETTIVI E NORMATIVA DI RIFERIMENTO	112
6.2 OBIETTIVI E METODOLOGIE NEI PROGRAMMI DI TRATTAMENTO DEGLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA NELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DI GENERE.....	115
6.3 LINEE GUIDA: ALCUNE PROPOSTE	119
6.4 LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE	121
VII. DONNE, VIOLENZA E SALUTE: L'APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA NAZIONALI	125
7.1. PREMESSA	125
7.2 LE LINEE GUIDA NAZIONALI PER LE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE IN TEMA DI ASSISTENZA SOCIO SANITARIA ALLE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA	127
7.2.1 <i>Trattamento diagnostico - terapeutico</i>	128
7.2.2. <i>Repertazione e conservazione delle prove; valutazione del rischio</i>	128
7.2.3. <i>Compiti delle Aziende sanitarie</i>	129
7.2.4. <i>Formazione professionale</i>	130
7.3 L'ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA DA PARTE DELLE REGIONI	130
7.4 I FLUSSI EMUR: I DATI SUGLI ACCESSI AL PRONTO SOCCORSO DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA	131
7.5 LA PROTEZIONE DELLE DONNE DALLA VIOLENZA: ACCESSO AI DATI SANITARI E TUTELA PRIVACY, UN PROBLEMA APERTO	134

7.6 IL RACCORDO TRA LE STRUTTURE OSPEDALIERE E IL TERRITORIO: LE RETI INTERISTITUZIONALI	135
7.7. LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE E LA VIOLENZA DI GENERE	137
7.7.1. <i>Rendere visibili le donne con disabilità</i>	137
7.7.2. <i>La violenza sulle donne anziane</i>	140
7.8 LA VIOLENZA SULLE OPERATRICI DELLA SANITÀ	141
7.8.1. <i>La prevenzione della violenza sulle operatrici e operatori: i corsi di formazione Ecm</i>	142
7.9 IL REFERTO PSICOLOGICO	143
7.8.1 <i>Le finalità dello sportello psicologico in Pronto Soccorso</i>	144
7.8.2 <i>La documentazione e la stesura del referto psicologico</i>	145
7.9. CRITICITA' E PROSPETTIVE	147
VIII. IL CICLO DELLA VIOLENZA E LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA. IN PARTICOLARE: LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA DELLE MADRI E DEI LORO FIGLI.....	151
8.1 IL FENOMENO DELLA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA: DEFINIZIONE, PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIFERIMENTI NORMATIVI NAZIONALI E INTERNAZIONALI.....	153
8.2 IL MANCATO RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA DOMESTICA NEI PROCEDIMENTI CIVILI E MINORILI: IL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE.....	159
8.3 I RISULTATI DELL' INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI CIVILI E MINORILI.....	165
8.3.1. <i>Il riconoscimento della violenza nei procedimenti civili di separazione giudiziale con affidamento di figli minori</i>	166
8.3.2. <i>Il riconoscimento della violenza nei procedimenti minorili sulla responsabilità genitoriale</i>	175
8.4 I RISULTATI DELL'ANALISI QUALITATIVA CONDOTTA DALLA COMMISSIONE SU ALCUNI CASI EMBLEMATICI DI VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA IN DANNO DI MADRI VITTIME DI VIOLENZA.....	183
8.5 LE CRITICITÀ EMERSE DALL'INCHIESTA.....	187
8.6 COME PROTEGGERE LE DONNE VITTIME DI VIOLENZA DALLA VITTIMIZZAZIONE: LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE.	191
8.6.1 <i>Formazione specialistica in materia di violenza domestica e assistita</i>	191
8.6.2. <i>Applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul sulla custodia dei figli: disciplina dell'affidamento, diritti di visita e sicurezza</i>	192
8.6.3. <i>Allegazioni di violenza: attività istruttoria e ascolto diretto del minore</i>	193
8.6.4. <i>Accertamenti tecnici: esclusione di teorie non riconosciute ed accettate dalla comunità scientifica</i>	194
8.6.5 <i>Provvedimenti di allontanamento coattivo dei minori</i>	195
8.6.6. <i>Sostegno alle donne vittime di violenza</i>	196

PARTE SECONDA: PUNIZIONE 197**IX. I NUMERI DI UNA STRAGE. L'INCHIESTA DELLA COMMISSIONE SUI FEMMINICIDI IN ITALIA NEGLI ANNI 2017 E 2018..... 198**

- 9.1 IL FEMMINICIDIO: PROBLEMI DEFINITORI E CRITICITÀ APPLICATIVE. 200
- 9.2 I RISULTATI DELL'ANALISI STATISTICA DEI FEMMINICIDI AVVENUTI NEL BIENNIO 2017-2018 ... 202
- 9.3. LA FASE DELLE INDAGINI: CRITICITÀ E BUONE PRASSI..... 247
- 9.4 GLI INTERVENTI NECESSARI..... 251

X. LE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI 256

- 10.1 LE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI: PROBLEMI DEFINITORI..... 256
- 10.2. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO NEL MONDO: LE STIME 258
- 10.3 LE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI NELLE AULE DI GIUSTIZIA..... 259
- 10.4 LO SCENARIO INTERNAZIONALE..... 260
- 10.5 LA LEGISLAZIONE ITALIANA: NON SOLO REPRESSIONE PENALE..... 262
- 10.6 LE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E LE CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE 264
 - 10.6.1. *La prevenzione in ambito medico-sanitario* 264
 - 10.6.2. *Il ruolo della scuola*..... 265
- 10.7 CONCLUSIONI..... 266

XI. COSA NON HA FUNZIONATO? FEMMINICIDI, VIOLENZE SESSUALI, STALKING, VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA: L'INCHIESTA SU CASI SINGOLI DI CRONACA GIUDIZIARIA 270

- 11.1 GLI ULTERIORI CASI DI FEMMINICIDIO ACQUISITI, UNA STRAGE CHE NON SI FERMA: UNA RIFLESSIONE SULL'USO DEL BRACCIALETTO ELETTRONICO..... 270

PARTE TERZA: INDIRIZZI E *POLICIES* 274**XII. PREVENIRE, PROTEGGERE E PUNIRE PER CONTRASTARE LA VIOLENZA: LE *POLICIES* COME MOTORE DEL CAMBIAMENTO. L'ATTIVITÀ DI PROPOSTA NORMATIVA DELLA COMMISSIONE 275****XIII. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE: VERSO IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE..... 281**

- 13.1 PROPOSTE DI RIFORMA..... 281
 - 13.1.1. *Le criticità del sistema: le indicazioni della Commissione per il riordino della normativa in materia di contrasto alla violenza di genere*..... 281
 - 13.1.2. *Gli interventi necessari in materia di Prevenzione*..... 286
 - 13.1.3. *Gli interventi necessari in materia di Protezione*..... 287
 - 13.1.4. *Gli interventi necessari in materia di Punizione* 290
 - 13.1.5. *Gli interventi necessari in materia di Politiche integrate*..... 290
- 13.2 PROSPETTIVE D'INDAGINE 291

I. I LAVORI DELLA COMMISSIONE¹

1.1 LA DELIBERAZIONE ISTITUTIVA E LINEE PROGRAMMATICHE DI INTERVENTO.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, è stata istituita con delibera del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 25 ottobre 2018 ed ha avviato i suoi lavori il 7 febbraio 2019.

In base alla delibera istitutiva la Commissione è stata chiamata in primo luogo a svolgere le indagini e gli approfondimenti necessari a comprendere le dimensioni reali del fenomeno del femminicidio nel nostro Paese, un fenomeno non facile da delinearne e perimetrare in modo chiaro e di conseguenza di difficile conoscibilità, anche a causa di una profonda sacca di sommerso che è uno dei problemi più gravi da affrontare.

In secondo luogo, alla Commissione spetta il compito di verificare ed accertare la congruità ed effettività, da un lato, degli strumenti normativi in vigore diretti a tutelare le vittime e gli eventuali minori coinvolti e, dall'altro, degli strumenti di vario genere oggi operativi, come progetti educativi e piani antiviolenza che, insieme all'attività dei centri antiviolenza sul territorio, rappresentano le risorse più importanti per costruire politiche di contrasto al fenomeno della violenza di genere.

¹ La Commissione ringrazia tutti i suoi interlocutori istituzionali e sociali, con particolare riguardo a tutti i Centri Antiviolenza che hanno in questi anni supportato e suggerito campi di indagine, e non hanno fatto mai mancare il sostegno all'attività della Commissione. Un particolare ringraziamento va inoltre a tutti i soggetti auditi dalla Commissione, che con la loro competenza ne hanno allargato il campo delle conoscenze. Tra i soggetti istituzionali, la Commissione ha un debito di riconoscenza con tutte le Forze dell'ordine, con la Magistratura nel suo complesso a partire dai suoi organi di vertice, che nell'ambito delle rispettive competenze hanno supportato lealmente tutte le attività di indagine svolte.

Da ultimo, un ringraziamento sentito va a tutti gli esperti che, nei singoli campi di competenza, hanno formalmente collaborato, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno, ai lavori. Alla loro disponibilità e dedizione va il riconoscimento di tutti i componenti. Hanno collaborato con la Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno: Prof.ssa Caterina Arcidiacono, Prof.ssa Teresa Bene, Dott. Andrea Bernetti, Dott. Matteo Bohm, Dott.ssa Beatrice Busi, Prefetto Giovanna Cagliostro, Prof.ssa Marina Calloni, Avv. Fabrizia Castagna, Dott.ssa Francesca Ceroni, Dott.ssa Antonella Chiusole, Prof. Emanuele Corn, Dott.ssa Paola Di Nicola Travaglini, Dott.ssa Vittoria Doretti, Avv. Antonella Faieta, Avv. Sabrina Fiaschetti, Dott.ssa Fabiola Furnari, Avv. Concetta Gentili, Prof.ssa Elisa Giomi, Prof.ssa Anna Loretoni, Prof.ssa Delia La Rocca, Prof.ssa Alessandra Kustermann, Avv. Teresa Manente, Luisa Menniti, Dott.ssa Maria Monteleone, Dott.ssa Marina Musci, Prof. Alberto Pesce, Dott.ssa Annamaria Picozzi, Dott.ssa Elvira Reale, Dott. Fabio Roia, Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, Dott.ssa Teresa Scafuto, Dott. Arturo Sica, Dott.ssa Paola Tavella, Prof. Salvo Vaccaro, Dott.ssa Monica Velletti e l'Avv. Milli Virglio.

Infine, l'attività della Commissione non avrebbe potuto svolgersi senza il prezioso supporto dell'Archivio della Commissione Femminicidio, al quale va un particolare ringraziamento.

Da ultimo la delibera attribuisce alla Commissione di inchiesta un compito più propriamente propositivo, che va declinato secondo almeno due direzioni: quella normativo-finanziaria e quella legislativa e amministrativa. Quest'ultima azione di proposta, nei fini della Commissione, dovrebbe auspicabilmente tracciare il percorso per l'approvazione di testi unici, riordinativi di assetti normativi diversi, a tutt'oggi differenziati e talvolta purtroppo ancora disomogenei.

Per la specifica indicazione delle competenze e dei poteri d'inchiesta della Commissione, si rinvia alle singole Relazioni approvate², di cui si darà conto nei Capitoli successivi.

Nella seduta n. 3 del 28 marzo 2019 la Commissione ha approvato le proprie Linee Programmatiche di lavoro.

La Commissione valutando la violenza basata sul genere come un fenomeno sociale di carattere strutturale, con radici culturali profonde che ancora oggi permeano le relazioni tra uomini e donne, alimentato e determinato dalla disparità nei rapporti di forza tra i due sessi, e che per ciò richiede una risposta forte e chiara dalla politica, ha convenuto sulla necessità di improntare i suoi lavori secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul.

Tale Convenzione, ratificata dall'Italia con la legge n. 77 del 27 giugno 2013, indica precise strategie da attuare per raggiungere l'obiettivo di eliminare ogni forma di violenza e sopraffazione nelle relazioni di genere. Si tratta delle cosiddette "quattro P": Prevenire, Proteggere, Perseguire e Politiche.

² Si rinvia al riguardo alle Relazioni già approvate dalla Commissione, DOC. XXII-*bis* nn. 1 (Relazione su "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19), 2 (Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19), 3 (Relazione sulla *Governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio), 4 (Relazione "Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria"), 5 (Relazione su "Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata), 6 (Relazione sulle mutilazioni genitali femminili), 7 (Relazione "La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018), 8 (Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere), 10 (Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale), 12 (Relazione su "Linguaggio, educazione scolastica e formazione universitaria per prevenire la violenza di genere: una questione culturale"), 13 (Relazione su "Donne, violenza e salute"), 14 (Relazione su "Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere").

La Commissione, dopo aver fatti propri gli indirizzi e le conclusioni dell'inchiesta della Commissione della XVII legislatura, ha ritenuto in particolare di approfondire i seguenti aspetti:

- la misurazione quali-quantitativa del fenomeno, la creazione ed il miglioramento di reti di interscambio informativo, al fine di indagare le dimensioni reali e multifattoriali del fenomeno della violenza di genere;
- l'interoperabilità di funzionamento di diversa competenza disciplinare;
- l'integrazione delle modalità e degli strumenti di intervento tra servizi generali e specializzati pubblici, privati e del privato sociale.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 9, della Delibera istitutiva la Commissione ha quindi costituito tre distinti Gruppi di lavoro al fine di indagare in maniera puntuale i diversi campi di intervento e le criticità individuate.

Il primo campo di intervento ha avuto ad oggetto la "Prevenzione". La violenza contro le donne rappresenta infatti una questione culturale che attraversa tutti gli strati sociali e che trova la propria radice nel permanere dello squilibrio di forza e nella visione asimmetrica esistente dei rapporti tra donne e uomini, che ha origini storiche, ma che continua ad essere riprodotta e rinforzata, in particolare attraverso i messaggi mediatici, ma anche, involontariamente, da agenzie educative come famiglia e scuola. In tal senso le indagini in merito al tema della prevenzione si sono incentrate soprattutto sulla rilevazione delle asimmetrie esistenti nei rapporti tra uomo e donna e sul rispetto per le differenze, così come sullo sviluppo di una consapevolezza critica rispetto a quanto è veicolato dai *media* e, talvolta inconsapevolmente, dalle famiglie, dalle scuole e nei luoghi di frequentazione delle giovani generazioni con riguardo alla popolazione adolescente che, di per sé, approccia ad una fase di costruzione identitaria accompagnata da criticità.

Un primo importante aspetto del quale il gruppo di lavoro ha inteso occuparsi è il tema legato alla comunicazione e ad una cultura rispettosa del genere e della necessità di un superamento di ogni stereotipo e forma di *hate speech*. Non a caso l'articolo 17 della Convenzione di Istanbul inserisce tra i principali protagonisti del contrasto alla violenza di genere proprio i mezzi di comunicazione. In questa prospettiva, la Commissione ha ritenuto in particolare di approfondire, da un lato, la questione connessa alla narrazione della violenza contro le donne e la sua rappresentazione nei media tradizionali, giornali e televisione e nei *social network* anche al

fine di evitare possibili incitamenti all'emulazione, e, dall'altro, il tema della rappresentazione femminile nel vasto mondo della comunicazione, del *web*, della televisione e delle pubblicità.

Un secondo aspetto è legato alla formazione, da intendersi sotto un duplice profilo: da un lato come formazione universitaria di coloro che per professione nella loro successiva esperienza lavorativa si potranno confrontare con vittime di violenza e, dall'altro lato, come formazione scolastica in senso proprio e quindi coloro che, da educatori, dovranno promuovere e costruire modelli culturali ed educativi orientati ad una corretta gestione delle relazioni e al riconoscimento e rispetto delle differenze. Con riguardo alla formazione scolastica, la Commissione ha deliberato di affrontare la questione relativa all'educazione alle differenze e ai sentimenti oggi esistente nelle scuole e nei piani formativi, anche con riferimento agli stereotipi contenuti nei libri di testo.

In questo contesto è stata ritenuta fondamentale anche una riflessione sulla informazione/ formazione/ aggiornamento/ specializzazione delle figure professionali, che, a vario titolo, si trovano a gestire episodi di violenza di genere. Fra questi una attenzione particolare deve essere riservata alla verifica della formazione del personale delle forze dell'ordine, del personale medico e sanitario, nonché degli operatori a vario titolo impegnati nei percorsi di presa in carico e protezione delle vittime di violenza, inclusi gli insegnanti, soprattutto per il ruolo che questi possono svolgere nella precoce individuazione dei segnali di violenza e nella valutazione del rischio di esposizione della donna o del minore a più gravi fatti di sangue e delle risorse ad esso finalizzate. Anche la formazione degli operatori di giustizia riveste in questo campo una particolare rilevanza al fine di riconoscere la violenza sotto il velo degli stereotipi ed evitare così tutte le possibili forme di vittimizzazione secondaria.

Il secondo campo di intervento ha avuto ad oggetto la "Punizione", con particolare riferimento alla disciplina processuale nei giudizi per reati di violenza di genere (soprattutto dei femminicidi), alle modalità di determinazione della pena e, quindi, agli spazi di discrezionalità del giudicante in ordine all'applicazione delle circostanze attenuanti nei casi in cui il fatto è commesso ai danni di donne vulnerabili o nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti (si pensi ai reati commessi in danno di minori o di persone legate da un rapporto affettivo o familiare con l'autore del crimine).

A tali profili di criticità è stata ritenuta connesso il problematico rapporto tra i vari contesti giurisdizionali e nello specifico ai rapporti tra procedimenti e processi penali per reati di violenza

e giudizi civili per l'affidamento dei minori nonché nei giudizi di separazione e di divorzio. Attualmente, infatti, le determinazioni afferenti all'affido dei minori risultano spesso ispirate al solo principio della bigenitorialità e quindi del tutto disancorate dagli elementi acquisiti in sede penale, perfino in presenza di provvedimenti cautelari a carico del soggetto ritenuto abusante-maltrattante. A ciò si aggiunga anche il tema - complesso - delle consulenze tecniche per le questioni dell'affido che, in non poche occasioni, ispirate a teorie che non tengono conto della violenza (e dei rischi della violenza connessi alla vita dei minori), si trasformano sovente in strumenti di vittimizzazione secondaria delle donne.

Un campo d'indagine particolarmente approfondito dalla Commissione è stato quello relativo alla "Protezione", nel presupposto che per un contrasto efficace alla violenza sia essenziale che la donna vittima dopo essere stata adeguatamente aiutata nel momento della denuncia e assistita sul piano sanitario, sia seguita nella fase successiva al fine di evitare un pericoloso ritorno alla condizione originaria. Come è noto troppo spesso le vittime, soprattutto di violenza in ambito domestico o nelle relazioni affettive, per mancanza di un adeguato sostegno anche di natura economica, temporeggiano, esponendosi al rischio di pericolose e spesso letali *escalation* di violenza e decidono di non denunciare.

In proposito, la Commissione ha ritenuto di primaria importanza approfondire la cosiddetta presa in carico delle vittime con particolare riguardo al ruolo dei centri antiviolenza e case rifugio. Il ruolo dei centri antiviolenza è essenziale non solo ai fini dell'emersione del fenomeno della violenza e alla precoce individuazione delle vittime ad alto rischio, ma anche in relazione al loro definitivo affrancamento dal contesto violento, riservando particolare attenzione ai percorsi verso l'autonomia economica (formazione professionali, apprendistato, borse lavoro, incentivo speciale per l'assunzione in impresa o per l'autoimpiego, ecc.).

Un ulteriore profilo ha riguardato il ruolo del sistema sanitario nella politica di contrasto al fenomeno, con particolare riferimento all'applicazione delle linee guida nazionali volte ad indirizzare ed orientare l'operato delle aziende sanitarie ed ospedaliere in tema di soccorso ed assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza e ai loro figli, vittime di violenza assistita.

Infine, un tema che ha impegnato i lavori della Commissione è quello connesso al recupero degli uomini maltrattanti, con particolare riguardo alla possibile introduzione di percorsi di rieducazione e riabilitazione per autori di comportamenti violenti, che valgano sia come

strumento di prevenzione, sia in caso di ammonimento o condanna, sia per accompagnare la fase post detentiva, e che siano centrati sulla assunzione di una responsabilità personale (anche al fine di influire positivamente sulla recidiva degli autori di violenza) e infine alla realizzazione di una rete nazionale di centri per uomini maltrattanti.

Un programma di lavoro così vasto e intenso ha reso indispensabile prolungare la durata della Commissione fino al termine della legislatura. Ciò è avvenuto con l'approvazione da parte del Senato della Repubblica della delibera del 7 febbraio 2020, pubblicata nella GU dell'8 febbraio 2020.

1.2 I DATI SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE: AUDIZIONI, SOPRALLUOGHI E DOCUMENTAZIONE.

Durante i suoi lavori - condizionati e limitati peraltro dall'emergenza pandemica da Covid-19 - la Commissione ha svolto un'approfondita attività conoscitiva che ha cercato di toccare tutti i temi sopra ricordati, che si è sostanziata nello svolgimento di 117 sedute plenarie, 58 riunioni dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi e nell'audizione di oltre 200 soggetti, nonché in una serie di sopralluoghi sul territorio.

1.2.1. Le audizioni svolte

Le audizioni svolte sono state le seguenti:

- 4ª seduta: 2 aprile 2019, Audizione della dottoressa Elisabetta Rosi, Consigliere della terza sezione penale della Corte di cassazione;
- 5ª seduta: 9 aprile 2019, Audizione del Presidente del Tribunale di Roma, dottor Francesco Monastero;
- 6ª seduta: 7 maggio 2019, Audizione della Presidente della sezione GIP del Tribunale di Napoli, dottoressa Giovanna Ceppaluni;
- 7ª seduta: 14 maggio 2019, Audizione del Presidente del Tribunale di Palermo, dottor Salvatore Di Vitale, e del Presidente del Tribunale di Torino, dottor Massimo Terzi;
- 8ª seduta: 28 maggio 2019, Audizione della Presidente della Commissione per le pari opportunità della FNSI, Mimma Caligaris e della Presidente della Commissione per le pari opportunità dell'USIGRAI, Monica Pietrangeli;

- 9^a seduta: 11 giugno 2019, Audizione del Primo Dirigente della Divisione Anticrimine della Polizia di Stato presso la Questura di Trento, Annamaria Maggio e del Tenente Colonnello presso l'Ufficio legislazione del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Filippo Vanni; Audizione del Presidente del Tribunale di Milano, dottor Roberto Bichi;
- 10^a seduta: 13 giugno 2019, Audizione della Presidente dell'Ordine dei giornalisti del Lazio, Paola Spadari e della Presidente dell'Associazione GiULiA - giornaliste, Silvia Garambois;
- 11^a seduta: 18 giugno 2019, Audizione del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e intenzionali violenti, prefetto Raffaele Cannizzaro;
- 12^a seduta: 25 giugno 2019, Audizione della Consigliera nazionale di parità, Francesca Bagni Cipriani e del Presidente della sezione autonoma misure di prevenzione del Tribunale di Milano, Fabio Roia;
- 13^a seduta: 2 luglio 2019, Audizione del Coordinatore della Commissione politiche sociali nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, Luigi Mazzuto;
- 14^a seduta: 3 luglio 2019, Audizione del Giudice della sezione G.I.P. del Tribunale di Roma, Paola Di Nicola;
- 15^a seduta: 16 luglio 2019, Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le pari opportunità, on. Vincenzo Spadafora;
- 16^a seduta: 23 luglio 2019, Audizione della professoressa Marina Calloni, ordinario di filosofia politica e sociale presso il Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università degli studi di Milano-Bicocca, e del professor Michele Nicoletti, ordinario di filosofia politica presso la facoltà di lettere e filosofia e la Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli studi di Trento; seguito dell'audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le pari opportunità, Vincenzo Spadafora;
- 17^a seduta: 30 luglio 2019, Audizione della professoressa Caterina Arcidiacono, ordinario di psicologia sociale presso l'Università degli studi di Napoli Federico II;

- 20ª seduta: 12 settembre 2019, Audizione della Presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna, dottoressa Matilde Betti;
- 21ª seduta: 18 settembre 2019, Audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL (Sonia Ostrica, responsabile Coordinamento pari opportunità UIL, Liliana OCMIN, responsabile Dipartimento politiche migratorie donne giovani e coordinamento nazionale donne CISL, Ornella Petillo, segretario confederale UGL, Fiovo Bitti, dirigente sindacale UGL e Luisa Molè, dirigente sindacale UGL);
- 22ª seduta: 25 settembre 2019, Audizione di rappresentanti delle associazioni CONFINDUSTRIA e Confapi (Dottor Massimo Marchetti - Confindustria, Dottoressa Annalisa Guidotti Confapi);
- 23ª seduta: 26 settembre 2019, Audizione della professoressa Federica Giardini, Associato di filosofia politica presso l'Università degli studi di Roma Tre e della professoressa Elisa Giomi, associato di sociologia della comunicazione presso l'Università degli studi di Roma Tre;
- 24ª seduta: 30 settembre 2019, Audizione di rappresentanti delle organizzazioni ALLEANZA COOPERATIVE ITALIANE, CIA, CNA, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFESERCENTI, CONF SERVIZI, COPAGRI, LEGA DELLE COOPERATIVE, R.E TE. IMPRESE ITALIA e UNCI; seguito dell'audizione di rappresentanti delle organizzazioni CGIL, CISL, UIL e UGL (in rappresentanza di Alleanza delle Cooperative italiane Anna Manca, presidente, in rappresentanza di CIA Claudia Merlino, responsabile ufficio organizzazione e lavoro e Massimo Fiorito, responsabile Affari istituzionali e relazioni esterne, in rappresentanza della CNA Maria Fermanelli, presidente, Sara Cubellotti, del Dipartimento relazioni sindacali e Roberto Angelini dell'Ufficio legislativo, in rappresentanza di COLDIRETTI Pina Boccia della Coldiretti Lazio e Isabella Sposetti della Coldiretti Donne Impresa, in rappresentanza della CONFAGRICOLTURA Giulia Callini, presidente, in rappresentanza della CONFCOMMERCIO Paolo Baldazzi, responsabile settore lavoro contrattazione e relazioni sindacali e Laura Iodice del settore lavoro contrattazione e relazioni sindacali,

in rappresentanza della CONFCOOPERATIVE Sabina Valentini, capo del Servizio sindacale e giuslavoristico, in rappresentanza della CONFESERCENTI Giuseppe Dell'Aquila, responsabile dell'Ufficio legislativo, in rappresentanza della COPAGRI Alessandro Cuscianna, referente area legislativa, in rappresentanza della LEGA DELLE COOPERATIVE Annalisa Casino, presidente Commissione pari opportunità, in rappresentanza della CGIL Susanna Camusso, responsabile politiche di genere e Giorgia D'Errico, coordinatrice Segreteria generale, in rappresentanza della CISL Liliana Ocmin, responsabile dipartimento politiche migratorie donne giovani e coordinamento nazionale donne, in rappresentanza della UIL Sonia Ostrica, responsabile nazionale pari opportunità e politiche di genere e Alessandra Menelao, responsabile nazionale mobbing e stalking, centri di ascolto contro tutte le violenze e in rappresentanza della UGL Ornella Petillo, segretario confederale, Valentina Iori, dirigente confederale e Luisa Molè, dirigente sindacale);

- 26^a seduta: 8 ottobre 2019, Audizione di Annamaria Arlotta, esperta del fenomeno della pubblicità sessista nella comunicazione mediatica;
- 27^a seduta: 15 ottobre 2019, Audizione della signora Lucia Panigalli;
- 28^a seduta: 28 ottobre 2019, Audizione della Presidente dell'Associazione "Il giardino segreto", avvocato Patrizia Schiarizza;
- 29^a seduta: mar. 5 novembre 2019, h. 11 Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Professor Angelo Marcello Cardani;
- 30^a seduta: 12 novembre 2019, Audizione della Presidente dell'Associazione Ebano, Michelangela Barba;
- 31^a seduta: 19 novembre 2019, Audizione di un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) (dottoressa Linda Laura Sabbadini, dirigente del Dipartimento per la produzione statistica dell'Istat) e Audizione di un dirigente dell'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (IRPPS-CNR) (Professoressa Maura Misiti, ricercatrice);
- 32^a seduta: 26 novembre 2019, Audizione del Presidente, dell'Amministratore delegato e del Direttore del Coordinamento editoriale dei palinsesti televisivi della RAI (Dottor Marcello Foa, Presidente della RAI, dottor Fabrizio Salini,

- Amministratore delegato della RAI e dottor Marcello Ciannamea, Direttore del coordinamento editoriale dei palinsesti televisivi della RAI);
- 33^a seduta: 10 dicembre 2019, Audizione della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, Ministra Elena Bonetti;
 - 34^a seduta: 12 dicembre 2019, Audizione della responsabile dell'Unità *Gender and Economic Justice* di ActionAid Italia, dottoressa Rosanna Scaricabarozzi;
 - 35^a seduta: 17 dicembre 2019, Audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede;
 - 36^a seduta: 19 dicembre 2019, Audizione del Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), Professor Gaetano Manfredi;
 - 37^a seduta: 14 gennaio 2019, Audizione di rappresentanti dell'associazione Viola Dauna, dell'associazione Befree, della Casa delle donne per non subire violenza, della Casa Internazionale delle donne Roma, della Cooperativa E.V.A., dell'associazione Differenza Donna, dell'associazione D.i.Re-Donne in Rete contro la violenza, dell'associazione Donne insieme, dell'associazione Lucha y Siesta, dell'associazione Onda Rosa, dell'associazione Pangea Reama, dell'associazione Telefono Rosa e dell'associazione UDI - Unione Donne in Italia (Sono presenti: Stefania Di Gennaro e Laura Spinelli, per l'associazione Viola Dauna; Oria Gargano, per BeFree e per la Casa internazionale delle donne Roma; Anna Pramstrahler, per la Casa delle donne per non subire violenza; Elisa Ercoli, per Differenza Donna; Lella Palladino, per la Cooperativa E.V.A.; Concetta Carrano, per D.i.Re-Donne in rete contro la violenza; Gerardina Speranza, Vincenza Aruta, Maria Teresa Abate e Rosanna Carbone, per Donne insieme; Angela D'Alessandro e Michela Cicculli, per Lucha y Siesta; Simona Lanzoni, per Pangea Reama; Maria Gabriella Carnieri Moscatelli e Antonella Faita, per Telefono Rosa; Vittoria Tola e Giulia Potenza, per UDI-Unione Donne in Italia);
 - 38^a seduta: 28 gennaio 2020, Audizione di esperte sull'applicazione delle linee guida concernenti il percorso di tutela delle donne vittime di violenza nelle strutture ospedaliere (Dottoressa Vittoria Doretti, Direttrice UOC Promozione ed Etica della Salute - Direzione Sanitaria - Direttrice UOSD Codice Rosa, Salute e Medicina di Genere - Azienda USL Toscana sud est - Responsabile Rete Regionale Codice Rosa - Regione Toscana; dottoressa Alessandra Kustermann, Direttrice di Unità operativa

complessa, responsabile del Centro di riferimento e assistenza per i problemi di violenza alle donne e ai minori della Clinica Mangiagalli di Milano; dottoressa Antonella Bozzaotra, psicologa, intervento di refertazione psicologica in pronto soccorso agli ospedali di Santa Maria di Loreto e San Paolo di Napoli; dottoressa Ester Ricciardelli, intervento di refertazione psicologica in pronto soccorso agli ospedali di Santa Maria di Loreto e San Paolo di Napoli; dottoressa Antonietta Marano, responsabile preospedalizzazione centralizzata della Direzione sanitaria dell'ospedale Cardarelli e referente aziendale per la violenza di genere; dottoressa Alda Centolani, medico responsabile del percorso mantenimento-abuso dell'ospedale di Ravenna Ausl Romagna; dottoressa Rachele Nanni, psicologa responsabile del programma aziendale psicologia, refertazione psicologica Ausl Romagna);

- 41ª seduta: 25 febbraio 2020, Audizione di rappresentanti dell'associazione Sud est donne, del Comitato madri riunite, dell'associazione Arci donna Napoli e dell'associazione Federico nel cuore (Filomena Zaccaria, avvocato del centro antiviolenza Rompiamo il silenzio, Comitato madri unite Presidente Laura Massaro, Associazione Federico nel cuore Presidente Antonella Penati) (Signora Angela Lacitignola, Presidente dell'Associazione Sud est donne, l'avvocato Filomena Zaccaria, in rappresentanza della medesima Associazione; la dottoressa Laura Massaro, presidente del Comitato Madri Unite contro la Violenza Istituzionale e l'avvocato Lorenzo Stipa, consulente legale del Comitato; la dottoressa Rosa Di Matteo, la dottoressa Ester Ricciardelli e la signora Veronica Di Martino, in rappresentanza di Arci donna Napoli; la signora Antonella Penati, Presidente dell'associazione Federico nel cuore, accompagnata dalla signora Sabina Tomasella);
- 45ª seduta: 12 maggio 2020, Audizione della seconda Vicepresidente del GREVIO, organo indipendente di monitoraggio della Convenzione di Istanbul presso il Consiglio d'Europa sul rapporto GREVIO per l'Italia, dottoressa Simona Lanzoni;
- 46ª seduta: 19 maggio 2020, Audizione della Presidente dell'Associazione Centro di ascolto Uomini Maltrattanti (CAM) di Firenze nonché dell'associazione Relive - Relazioni libere dalle Violenze - Rete nazionale centro autori di violenza, e di una rappresentante del Consiglio direttivo dell'associazione ALFID Onlus (CAM e Relive Alessandra Pauncz - ALFID Onlus Franca Gamberoni);

- 48^a seduta: 4 giugno 2020, Audizione della Coordinatrice del Centro LDV della AUSL di Modena, del Responsabile CAM (Centro uomini maltrattanti) di Roma e di uno psicoterapeuta esperto nel trattamento di uomini che hanno agito violenza sulle donne (Dottoressa Monica Dotti, Coordinatrice Centro LDV AUSL Modena, Dottor Andrea Bernetti, Responsabile CAM di Roma e Dottor Ivan Pezzotta, psicoterapeuta esperto nel trattamento di uomini che hanno agito violenza sulle donne);
- 49^a seduta: 10 giugno 2020, Audizione di Rappresentanti del Centro Nazionale delle Ricerche (CNR) sui dati della rilevazione dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio in relazione ai criteri dell'intesa tra Stato e Regioni nonché sulle problematiche dei Centri antiviolenza nel periodo delle misure di contenimento relative all'emergenza sanitaria da COVID-19 (Dottoressa Maura Misiti);
- 50^a seduta: 11 giugno 2020, Audizione di un esperto criminologo clinico del trattamento di uomini che hanno agito violenza sulle donne, dottor Paolo Guglielmo Giulini;
- 51^a seduta: 23 giugno 2020, Audizione della responsabile della redazione Dire-Donna e della Vice Presidente dell'associazione Federico nel cuore Onlus, pediatra e medico legale in tema di alienazione parentale (Dottoressa Silvia Mari e dottoressa Maria Serenella Pignotti);
- 53^a seduta: 7 luglio 2020, Audizione di esperti del trattamento di uomini che hanno agito violenza sulle donne operanti in Norvegia e Spagna (Signori Marius Rakil, esperto di psicologia clinica, responsabile della rete *Alternative to Violence* (ATV), operante in Norvegia, e signor e Heinrich Geldschläger, psicologo e psicoterapeuta, membro dell'associazione *Conexus*, operante in Spagna);
- 55^a seduta: 21 luglio 2020, Audizione di una docente universitaria esperta psicologa e criminologa sul trattamento dei sex offenders e di un esperto psicoterapeuta responsabile dei programmi per sex offenders in carcere) (Dottoressa Georgia Zara, docente universitaria esperta psicologa e criminologa e Dottor Davide Parma, esperto psicoterapeuta responsabile dei programmi per sex offenders in carcere);
- 56^a seduta: 28 luglio 2020, Audizione di una componente dell'Esecutivo del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Psicologi e della Vicepresidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali (Dottoressa Angela Maria Quaquero, componente

dell'esecutivo del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Psicologi e dottoressa Annunziata Bartolomei, Vicepresidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali)

- 57^a seduta: 30 luglio 2020, Audizione della Vicepresidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali, dottoressa Annunziata Bartolomei;
- 58^a seduta: 4 agosto 2020, Audizione di una pedagoga esperta in problematiche dell'adolescenza e dell'età evolutiva con un focus specifico sui minori vittime di violenza assistita e della Direttrice dell'Ufficio di Servizio sociale per i minorenni di Genova (D.ssa Maria Carla Sivori, pedagoga esperta in problematiche dell'adolescenza e dell'età evolutiva con un focus specifico sui minori vittime di violenza assistita e D.ssa Anna Maria Scazzosi, Direttrice dell'Ufficio di Servizio sociale per i minorenni di Genova);
- 59^a seduta: 22 settembre 2020, Audizione di esperti psicologi in materia di trattamento di *sex offender* in carcere operanti nelle regioni Lazio e Toscana, nonché del garante per i detenuti di Firenze (D.ssa Adele di Stefano, psicologa progetto "*conscious riab*" in carcere per *sex offender*, dott. Mario De Maglie, psicologo responsabile programmi per autori sex offender e il dott. Eros Crucolini, garante detenuti di Firenze esperto in programmi per autori sex offender in carcere);
- 61^a seduta: 22 ottobre 2020, Audizione del Presidente dell'Associazione Nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola (ANP), del Presidente dell'Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici (ANDIS) e della Presidente dell'Associazione Docenti e dirigenti scolastici italiani (ADi) (Professor Antonello Giannelli, Presidente dell'Associazione Nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola (ANP), professoressa Raffaella Briani, dirigente scolastico membro dello Staff Nazionale ANP e professoressa Paola Bortoletto, Vice Presidente dell'Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici (ANDIS)) II. Comunicazioni della Presidente;
- 62^a seduta: 29 ottobre 2020, Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa (INDIRE) e di docenti degli Istituti di istruzione superiore "Nicolò Machiavelli" e del Polo "Fermi - Giorgi" (dottoressa Patrizia Garista e dottoressa Maria Teresa Sagri ricercatrici dell'Istituto nazionale di

- documentazione innovazione e ricerca educativa (INDIRE), professoressa Francesca Stefani e professoressa Tiziana Bianchini, docenti degli Istituti di istruzione superiore "Nicolò Machiavelli" e del Polo "Fermi - Giorgi");
- 63ª seduta: 5 novembre 2020, Audizione del dirigente scolastico del liceo scientifico "Roiti" di Ferrara, del dirigente scolastico dell'Istituto comprensivo statale Margherita Hack di Roma, dell'Istituto Maria Adelaide di Palermo e di una docente dell'Istituto comprensivo statale Silvio Boccone di Palermo (professor Roberto Giovannetti, Preside del liceo scientifico "Roiti" di Ferrara, professor Massimo La Rocca, dirigente scolastico ICS Margherita Hack - plesso Girolami di Roma, professoressa Angela Randazzo, dirigente scolastico dell'Istituto Maria Adelaide di Palermo e professoressa Donatella Lombardo, docente dell'Istituto comprensivo statale Silvio Boccone di Palermo);
 - 64ª seduta: 12 novembre 2020, Audizione di un esperto della formazione scolastica in materia di violenza di genere (Professor Mauro Rusconi, esperto sulla formazione scolastica in materia di violenza di genere);
 - 65ª seduta: 18 novembre 2020, Audizione di esperti psicologi di educazione emotiva e di un esperto di educazione al pensiero complesso (d.ssa Rosanna Schiralli e dott. Ulisse Mariani, esperti psicologi di educazione emotiva e dott. Antonio Cosentino, esperto di educazione al pensiero complesso)
 - 66ª seduta: 2 dicembre 2020, Audizione della Presidente dell'associazione di promozione sociale S.CO.S.S.E. - Soluzioni Comunicative Studi Servizi Editoriali (d.ssa Monica Pasquino, Presidente dell'associazione di promozione sociale S.CO.S.S.E. - Soluzioni Comunicative Studi Servizi Editoriali e d.ssa Giulia Franchi, membro del Consiglio direttivo dell'Associazione);
 - 67ª seduta: 10 dicembre 2020, Audizione di rappresentanti dell'AIE, Associazione italiana Editori; audizione di rappresentanti di Save The Children; Audizione di una Dirigente scolastica responsabile della rete regionale e provinciale della Lombardia del progetto "A scuola contro la violenza sulle donne" (dott. Giovanni Bonfanti, presidente Gruppo Educativo dell'AIE Associazione italiana Editori; dott. Paolo Tartaglino, vice presidente Gruppo Educativo dell'AIE; d.ssa Annamaria Urbano, responsabile dell'AIE per i rapporti istituzionali del settore scuola; d.ssa Antonella

- Inverno, rappresentante Save the Children e prof.ssa Elena Centemero, dirigente scolastica responsabile rete regionale e provinciale della Lombardia del progetto "A scuola contro la violenza sulle donne");
- 68ª seduta: 21 dicembre 2020, Audizione del Direttore generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, dottor Gianfranco De Gesu;
 - 70ª seduta: 12 gennaio 2021, Audizione della Prorettrice dell'Università degli Studi di Trento e di una ricercatrice di filosofia del linguaggio (prof.ssa Barbara Poggio, Prorettrice dell'Università degli Studi di Trento e la d.ssa Martina Rosola, Ricercatrice di filosofia del linguaggio);
 - 71ª seduta: 20 gennaio 2021, Audizione della Garante regionale per la tutela delle vittime di reato della regione Lombardia; Audizione della Presidente dell'associazione "Tutte per Italia" e docente di politiche del welfare dell'Università degli Studi di Modena III. Comunicazioni della Presidente (Avvocata Elisabetta Aldovrandi, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, accompagnata dalla d.ssa Alessandra Negriolli, dirigente, e dalla signora Manuela Porcaro, membro, della Segreteria dell'Ufficio Garante e la prof.ssa Alessandra Servidori, Presidente dell'associazione "Tutte per Italia" e docente dell'Università degli Studi di Modena);
 - 72ª seduta: 26 gennaio 2021, Audizione della Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli Studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale; Audizione di Rappresentanti di Amnesty International (prof.essa Marilisa D'Amico, Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli Studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale, e d.sse Tina Marinari, Responsabile Campagne, e Giulia Groppi, Lobby and Policy Senior Officer, rappresentanti di Amnesty International);
 - 73ª seduta: 10 febbraio 2021, Audizione della Direttrice del Servizio di psicologia giuridica e forense, ordinario di psicologia generale presso la Facoltà di Medicina e Psicologia dell'Università di Roma "La Sapienza" (prof.ssa Anna Maria Giannini, Direttrice del Servizio di psicologia giuridica e forense, ordinario di psicologia generale presso la Facoltà di Medicina e Psicologia dell'Università di Roma "La Sapienza");

- 74^a seduta: 16 febbraio 2021, Audizione delle Rappresentanti dell'associazione Differenza Donna e delle Rappresentanti dell'Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (AIDOS) (d.ssa Elisa Ercoli, Presidente associazione Differenza Donna e d.ssa Chiara Spampinati, gender expert associazione Differenza Donna Progetti europei ed internazionali; d.ssa M. Grazia Panunzi, Presidente Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (AIDOS); d.ssa Serena Fiorletta, antropologa e responsabile comunicazione di AIDOS e prof.ssa Patrizia Farina, docente di Demografia all'Università di Milano Bicocca);
- 76^a seduta: 2 marzo 2021, Audizione dei Rappresentanti dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) e di una Professoressa di sociologia dei processi culturali e comunicativi, esperta di stereotipi di genere nel linguaggio (Rappresentanti Istituto Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) presidente, dott. Mario Barbuto, direttore, dott. Vincenzo Guggino e d.ssa Monica Davò e la Prof.ssa di sociologia dei processi culturali e comunicativi dell'Università di Catania, esperta di stereotipi di genere nel linguaggio, Graziella Priulla);
- 79^a seduta: 17 marzo 2021, Audizione della dottoressa Anna Colucci, esperta dell'Istituto superiore di sanità sulla formazione del personale sanitario nei percorsi protetti per le donne che hanno subito violenza;
- 80^a seduta: 25 marzo 2021, Audizione di rappresentanti di ActionAid Italia, di Amref Health Africa - Italia e di Save the Children (d.ssa Rossana Scaricabarozzi, responsabile unità gender and economic justice e d.ssa Isabella Orfano, esperta di diritti delle donne di ActionAid Italia; d.ssa Paola Magni, head of institutional strategic partnership, d.ssa Renata Torrente, coordinatrice dei programmi in Italia e d.ssa Roberta Rughetti, di Amref Health Africa - Italia; d.ssa Giusy D'Alconzo, responsabile delle relazioni istituzionali e advocacy e d.ssa Chiara Damen, international advocacy e policy coordinator di Save the Children);
- 81^a seduta: 8 aprile 2021, Audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL (d.ssa Liliana Ocmin, Responsabile Coordinamento Nazionale Donne CISL, d.ssa Selly Kane, Responsabile per le politiche sull'immigrazione CGIL, d.ssa Alessandra Menelao, Responsabile Nazionale Centri

- di Ascolto Mobbing e Stalking contro tutte le violenze UIL e d.ssa Ornella Petillo, Segretario confederale UGL);
- 82ª seduta: 15 aprile 2021, Audizione di rappresentanti delle associazioni "Nosotras" e "Laboratorio una donna", sul tema delle mutilazioni genitali femminili N.B.: anche se non presenti sull'odg ci sono state anche Comunicazioni della Presidente (prima dell'audizione) (d.ssa Isabella Mancini, Presidente associazione "Nosotras" e d.ssa Maricetta Tirrito, Presidente associazione "Laboratorio una donna");
 - 83ª seduta: 27 aprile 2021, Audizione del Ministro dell'Università e della Ricerca, prof.ssa Maria Cristina Messa;
 - 84ª seduta: 4 maggio 2021, Audizione del Direttore scientifico dell'IFO-IRCCS San Gallicano, Prof. Aldo Morrone; audizione della Presidente dell'UNICEF Italia (dr. Salvatore Polito, d.ssa Claudia Messina e d.ssa Carmela Pace, dr. Andrea Iacomini, d.ssa Chiara Curto e d.ssa Marta Fiasco);
 - 85ª seduta: 20 maggio 2021, Audizione del Presidente della Scuola superiore della Magistratura, Prof. Giorgio Lattanzi;
 - 87ª seduta: 10 giugno 2021, Audizione di Rappresentanti della Federazione tra le Associazioni Nazionali delle persone con Disabilità (FAND) e della Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) (d.ssa Silvia Cutrera, VicePresidente nazionale Federazione Italiana per Superamento Handicap (FISH) e d.ssa Linda Legname, Rappresentante Federazione tra Associazioni Nazionali persone con Disabilità (FAND)) Comunicazioni della Presidente;
 - 88ª seduta: 15 giugno 2021, Audizione di una professoressa associata di Islamistica e Storia dei paesi islamici presso il Dipartimento di forme e civiltà del sapere dell'Università di Pisa e di una professoressa di Antropologia culturale e politica presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Roma3 sul tema delle mutilazioni genitali femminili (Michela Fusaschi, prof.ssa di Antropologia culturale e politica presso Dipartimento Scienze politiche Università Roma 3 e prof.ssa Renata Pepicelli, associata di Islamistica e Storia dei paesi islamici presso Dipartimento di forme e civiltà del sapere Università di Pisa);
 - 90ª seduta: 1° luglio 2021, Audizione delle Associazioni Be Free, Differenza Donna, D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza, Reama - Fondazione Pangea onlus,

- Telefono Rosa, UDI - Unione Donne in Italia (D.ssa Oria Gargano, Presidente associazione Be Free; D.ssa Elisa Ercoli, Presidente associazione Differenza Donna; D.ssa Manuela Ulivi, Avvocato associazione D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza e la Dottoressa Simona Lanzoni, Vice Presidente dell'associazione Reama - Fondazione Pangea onlus);
- 91^a seduta: 20 luglio 2021, Audizione della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, prof.ssa Elena Bonetti;
 - 94^a seduta: 14 settembre 2021, Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Andrea Orlando; Audizione del Procuratore della Repubblica reggente presso il tribunale di Reggio Emilia, dottoressa Isabella Chiesi;
 - 95^a seduta: 12 ottobre 2021, Audizione della Ministra per le disabilità, senatrice Erika Stefani;
 - 101^a seduta: 11 gennaio 2022, Audizione del Ministro dell'istruzione, Prof. Patrizio Bianchi;
 - 103^a seduta: 13 gennaio 2022, Audizione di Rappresentanti della Società Italiana delle Storiche (Prof.ssa Raffaella Sarti, Presidente, e prof.sse Marina Garbellotti, Nadia Filippini, Simona Feci, Laura Schettini, Elisabetta Serafini e Paola Stelliferi, Rappresentanti della Società Italiana delle Storiche);
 - 105^a seduta: 16 marzo 2022, Audizione della Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Carla Garlatti;
 - 106^a seduta: 31 marzo 2022, Audizione di Rappresentanti della Federazione Italiana dei Medici di Medicina Generale (FIMMG) (d.ssa Tommasa Maio e d.ssa Alessandra Taraschi);
 - 107^a seduta: 5 aprile 2022, Audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dottor Pasquale Stanzione;
 - 110^a seduta: 4 maggio 2022, Audizione della Governatrice del Distretto 209 Italia dell'*International Inner Wheel* su un progetto educativo di prevenzione della violenza di genere nelle scuole (d.ssa Simona Calai Granelli);
 - 111^a seduta: 18 maggio 2022, h. 8,30 Audizione di Rappresentanti di Federsanità - Confederazione Anci regionali (dottoressa Daniela Donetti e la dottoressa Maria Pia Ruggieri);

- 112^a seduta: 25 maggio 2022, Audizione del Direttore nazionale della Summer School "Vito Giustolisi" della Società Italiana della Medicina di Emergenza-Urgenza (SIMEU) (dottor Mario Guarino);
- 114^a seduta: 30 giugno 2022, Audizione della Presidente della Federazione Nazionale degli Ordini delle Professioni Infermieristiche (FNOPI) (dottoressa Barbara Mangiacavalli);
- 115^a seduta: 5 luglio 2022, Audizione del Responsabile dell'Unità Operativa Semplice Autonoma (U.O.S.A.) Cronicità e fragilità negli anziani dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese Le Scotte (dottor Marco Antonio Bellini).

Sono state altresì audite, in sedute informali in Ufficio di Presidenza allargato a tutti i componenti, congiuntamente con gli Uffici di Presidenza di altre Commissioni, Vice Primo ministro dell'Ucraina, con delega all'integrazione europea ed euro-atlantica, Olha Stefanishyna sul tema degli stupri di guerra³ e Monica Tereza Benicio, accompagnata da rappresentanti di Amnesty International, compagna della consigliera comunale di Rio de Janeiro e attivista per i diritti umani e delle persone LGBT in Brasile, Marielle Franco, uccisa a Rio de Janeiro il 14 marzo 2018⁴.

L'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi ha altresì incontrato, il 29 giugno 2022, una delegazione di parlamentari della Grande Assemblea Nazionale Turca, composta dalle onorevoli Çiğdem Erdogan Atabek, Yelda Erol Gökcan, Çiğdem Koncağül, Nevin Taşlıçay e Suzan Şahin. L'incontro è stato particolarmente interessante anche in considerazione della recente decisione della Repubblica di Turchia di recedere dalla Convenzione di Istanbul. Dal dibattito su questo tema durante l'incontro con i componenti della Commissione è emerso un quadro politico diversificato, in cui da un lato alcune parlamentari turche rappresentanti del partito del Presidente Erdogan hanno affermato che la legislazione turca è molto avanzata in tema di violenza sulle donne e più in generale sui loro diritti e che pertanto la

³ L'audizione si è svolta il 13 aprile 2022 congiuntamente agli Uffici di Presidenza allargati della Commissione straordinaria Diritti Umani del Senato e della Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, il video dell'audizione informale è disponibile all'indirizzo https://webtv.senato.it/4623?video_evento=240331.

⁴ L'audizione si è svolta il 5 giugno del 2019 congiuntamente all'Ufficio di Presidenza allargato della Commissione straordinaria Diritti Umani del Senato.

decisione in questione non avrà ricadute negative sui temi dei diritti delle donne e sulla violenza di genere; dall'altro le rappresentanti del partito di opposizione hanno fatto presente di aver impugnato presso gli organi giurisdizionali competenti la decisione del Presidente di recedere dal Trattato perché ciò rappresenterà sicuramente un passo indietro soprattutto sul tema della violenza di genere.

1.2.2 I sopralluoghi

La Commissione, fin dalla sua istituzione, ha ritenuto di fondamentale importanza svolgere sui territori, sopralluoghi mirati ad acquisire informazioni sul tema della violenza di genere e sulle modalità operative adottate in concreto per il suo contrasto e la prevenzione.

Conoscere le diverse realtà territoriali, le specifiche problematiche, acquisire le *best practices* sul territorio nazionale, sono state infatti ritenute da tutti i componenti uno degli strumenti per conoscere da vicino il fenomeno e quindi poter proporre le migliori soluzioni legislative.

Le informazioni e le opinioni acquisite nei sopralluoghi si sono rivelate preziose per tutta la complessa attività di indagine svolta dalla Commissione in ordine ai diversi temi trattati. La violenza di genere e il femminicidio che ne rappresenta la forma più grave, sono questioni non solo di interesse del legislatore internazionale e nazionale ma anche di quello regionale. Non sono pochi gli Statuti regionali a prevedere fra le loro finalità il contrasto di tale odioso fenomeno. E non sono nemmeno poche le leggi regionali che a tale finalità si propongono di dare attuazione, con misure "operative". Ciò determina una potenziale differenza sul piano territoriale. A ciò si aggiunga che il fenomeno della violenza di genere per la sua intrinseca multiformità risente profondamente anche dei contesti socioeconomici e culturali.

In relazione all'emergenza pandemica, peraltro, la Commissione ha dovuto interrompere per un lungo periodo l'attività di ispezione e sopralluogo; l'ulteriore sviluppo di questa attività di verifica "sul campo" avrebbe dovuto riguardare anche altre realtà territoriali significative sia sul piano sociale che organizzativo, quali la Lombardia, il Veneto e l'Umbria: le restrizioni imposte dalla pandemia, non hanno consentito di procedere in tal senso. È pertanto auspicabile che, ove il nuovo Parlamento proceda nuovamente alla costituzione di una Commissione sulla violenza di genere, secondo l'auspicio della quarta P della convenzione di Istanbul, tali lacune siano colmate.

1.2.2.1 I sopralluoghi a Roma

La Commissione ha svolto diversi sopralluoghi tre dei quali a Roma. Il primo di questi sopralluoghi è stata la visita svolta nella giornata 16 aprile 2019 al centro antiviolenza "Donna L.I.S.A.", operante nel territorio del III Municipio, nell'ambito dell'indagine sul finanziamento e sulla *governance* dei centri antiviolenza e delle case rifugio che ha portato all'approvazione del Doc. XXII-*bis* n. 3. Il sopralluogo si è rivelato particolarmente prezioso nell'incontro con le operatrici volontarie responsabili del centro che, come è stato messo in luce, non percepisce alcun finanziamento pubblico per il modo in cui sono strutturati i bandi a partire dalla normativa approvata con la legge n. 93 del 2013 e dalla relativa intesa tra Stato e Regioni. Il centro antiviolenza in questione infatti, che rappresenta un caso emblematico di centri antiviolenza storici, è presente sul territorio dalla fine degli anni '80 e nonostante l'esperienza maturata negli anni nell'accoglienza e nel supporto a donne che hanno subito violenza e ai loro figli, proprio per il fatto che l'esperienza e la specifica professionalità non viene adeguatamente valutata all'interno dei bandi di assegnazione dei finanziamenti, non ha ricevuto alcuna risorsa e riesce a sopravvivere con le donazioni volontarie nonostante continui a essere punto di riferimento delle forze dell'ordine operanti nella zona. La questione è stata ampiamente sottolineata nella relazione approvata dalla Commissione sopra citata.

La Commissione ha poi svolto, il 18 giugno 2019, un sopralluogo al Tribunale di Roma dove ha potuto assistere al processo di un caso di maltrattamenti in famiglia riguardante una donna che aveva subito violenza fisica, psicologica ed economica dal marito, per approfondire la questione, segnalata anche dal Rapporto Grevio, della vittimizzazione secondaria nei procedimenti giudiziari. La delegazione della Commissione ha quindi assistito a un procedimento per una violenza sessuale perpetrata da un uomo ai danni una minorenni di pochi anni.

Infine, in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne, il 26 novembre 2019, la Commissione ha svolto un sopralluogo, a cui ha partecipato anche il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, con una visita all'Istituto statale onnicomprensivo Charles Darwin, scuola ubicata nel quartiere Tuscolano di Roma. Nell'occasione la Commissione ha incontrato l'assemblea degli studenti e gli insegnanti dell'Istituto. Le senatrici e i senatori nonché il Presidente del Consiglio hanno dibattuto con gli studenti e gli insegnanti nonché con i

rappresentanti politici della municipalità in cui l'Istituto è situato dei temi della violenza di genere e sono stati presentati gli elaborati (video e grafici) prodotti dagli studenti su questo tema.

1.2.2.2 Il sopralluogo a Potenza

La Commissione ha poi svolto una serie di sopralluoghi in diverse Regioni che hanno avuto ad oggetto una pluralità di temi trattati dalla Commissione.

Il primo di questi sopralluoghi ha avuto luogo l'8 maggio 2019 a **Potenza** presso l'Università della Basilicata. L'incontro pubblico è stato introdotto dalla Rettore dell'Università della Basilicata nonché incaricata dalla CRUI di seguire le questioni della parità di genere. La Rettore ha illustrato le attività dell'ateneo sul tema della parità di genere ed in particolare sul tema della violenza di genere richiamando il lavoro svolto con continuità dal collettivo studentesco WO-MAN che lavora sui temi della parità di genere non solo all'interno dell'ateneo ma anche con le scuole superiori di Potenza al fine di sensibilizzare anche gli studenti delle scuole superiori e non solo quelli universitari.

La delegazione della Commissione ha a sua volta illustrato le linee programmatiche che la Commissione si è prefissa di seguire nei suoi lavori sottolineando il fatto significativo che per il suo primo impegno esterno la Commissione abbia scelto una Università, ritenendo quello della formazione e della cultura il terreno principe su cui si gioca la battaglia della parità di genere in generale e quello della violenza di genere in particolare.

Quest'ultimo fenomeno, nell'analisi della Commissione, rappresenta non tanto una questione emergenziale, ma piuttosto un dato strutturale che permea la società in modo trasversale: per questa ragione quello della formazione scolastica e universitaria rappresentano punti strategici di possibili interventi per contrastare la violenza di genere nel suo complesso. La battaglia è di natura culturale e non può limitarsi soltanto all'azione repressiva nei riguardi di coloro che commettono atti di violenza sulle donne: per questa ragione la Commissione ha espresso la convinzione che a impegnarsi su questo terreno debbano essere le istituzioni culturali e in primo luogo quella universitaria. In particolare, si rende necessaria la formazione affinché tutti siano in grado di riconoscere la violenza in tutte le sue forme e la sappiano distinguere dal

conflitto che può avvenire anche tra eguali, mentre nella violenza - dallo *stalking* al femminicidio - c'è sempre una vittima e un disequilibrio di posizioni di forza.

Si è aperto quindi un dibattito nel quale sono intervenuti il Presidente del Consiglio degli studenti dell'Ateneo, nonché i rappresentanti del collettivo studentesco WO-MAN che hanno illustrato le attività del collettivo impegnato nella battaglia contro le discriminazioni e contro la violenza di genere. Sono intervenuti successivamente, rappresentando brevemente le questioni afferenti ai temi della Commissione, la Commissaria regionale per le pari opportunità, il Questore di Potenza, la magistrata responsabile delle fasce sociali deboli della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza, la Presidente del CUG dell'Università di Potenza, La Presidente dell'Osservatorio regionale della Basilicata sulla violenza di genere, la psichiatra responsabile della ASL di Potenza e la Commissaria regionale di parità.

La delegazione ha concluso il sopralluogo con una visita al centro antiviolenza e casa rifugio della rete dell'associazione Telefono rosa incontrando la responsabile e le operatrici del Cav. Sono state in particolare illustrate le attività del centro antiviolenza e i dati sull'aiuto e l'ascolto delle donne che rappresenta l'attività primaria e quello della casa rifugio, che rappresenta l'attività secondaria. Si sono poi sottolineate le difficoltà derivanti dalla scarsità e della irregolarità dei finanziamenti che la Regione eroga con grande ritardo, con ciò creando grandi difficoltà sia al centro che, soprattutto, alla casa rifugio nell'auspicio che la Commissione possa farsi interprete con il Parlamento tutto e con le altre istituzioni territoriali per venire incontro alle necessità dei centri antiviolenza e delle case rifugio che su tutto il territorio nazionale soffrono di problemi analoghi. La delegazione, infine, ha visitato i locali della Casa rifugio incontrando alcune delle ospiti presenti.

1.2.2.3 I sopralluoghi a Trento e Rovereto

Il sopralluogo a **Trento e Rovereto** di una delegazione della Commissione ha avuto luogo nelle giornate del 10 e 11 luglio 2019. Il giorno 10 presso la sede del Commissario del governo e, dopo l'incontro con il Prefetto e il suo *staff*, la delegazione ha incontrato i responsabili del gruppo di lavoro Scotland, metodo mutuato dall'esperienza inglese per assistere e proteggere le donne che subiscono violenza e prevenire il fenomeno, che si sostanzia in una rete territoriale composta dalle istituzioni (Provincia autonoma, Comune, Forze dell'ordine, Polizia locale, rete sanitaria e assistenziale territoriale), Cav e case rifugio e altri soggetti della società civile e del terzo settore

che agiscono insieme per la prevenzione della violenza di genere. Hanno preso parte all'incontro, illustrando le proprie finzioni all'interno della rete, l'Assessora alla sanità e pari opportunità del Consiglio provinciale di Trento, la Rappresentante dell'Amministrazione provinciale, nonché l'Ispettrice della Polizia di Stato della Questura di Trento e coordinatrice del gruppo. Sono successivamente intervenute la rappresentante dell'azienda sanitaria, quella del Commissariato del governo, la responsabile di una casa rifugio e una rappresentante dell'ordine degli assistenti sociali. Sono intervenuti infine la rappresentante della Polizia locale, la rappresentante dell'Osservatorio sulle pari opportunità e un rappresentante dell'Arma dei Carabinieri.

La delegazione della Commissione ha incontrato successivamente i rappresentanti degli enti del terzo settore e dei centri antiviolenza operanti sul territorio della Provincia, e al termine si è trasferita a Rovereto dove ha visitato il centro antiviolenza "Famiglia Materna" e l'associazione ALFID onlus che si occupa di uomini maltrattanti, incontrando sia i responsabili del centro sia gli operatori che hanno illustrato il metodo del trattamento degli uomini che hanno agito violenza sulle donne.

Nella giornata dell'11 luglio, presso la sede del Commissariato del Governo la Commissione ha poi incontrato i vertici della magistratura dei tribunali di Trento e Rovereto. Hanno preso parte all'incontro, con interventi sui temi della violenza di genere, sulle norme relative al codice rosso, sul rapporto tra processo civile e penale in materia di violenza di genere e vittimizzazione secondaria, la Presidente della Corte d'Appello di Trento, il Procuratore generale presso la Corte d'Appello, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trento e la magistrata vicaria in sostituzione del Presidente del Tribunale di Trento. È intervenuto altresì il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovereto, il quale ha sottolineato che, essendo quello di Rovereto uno dei Tribunali più piccoli del Paese, denuncia, tra gli altri problemi, la difficoltà della specializzazione dei magistrati. E' intervenuto infine il Presidente del Tribunale dei minorenni di Trento che ha illustrato i temi della violenza di genere in relazione all'affido dei minori.

Nel prosieguo della giornata la delegazione ha incontrato, presso la sede della Provincia autonoma di Trento, i dirigenti dell'ufficio statistico della Provincia che hanno illustrato il sistema di rilevamento dei reati di violenza di genere e successivamente le componenti della Commissione per le pari opportunità del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

Infine, la Commissione ha incontrato presso il Rettorato dell'Università degli studi di Trento, la Prorettrice incaricata dei temi della violenza di genere, la quale ha illustrato le attività di insegnamento e scientifiche dell'Università su tale tema sia in relazione alla formazione di studenti e operatori sia all'organizzazione dei CUG. La Prorettrice e le Senatrici della Commissione, infine, hanno partecipato ad una conferenza stampa per illustrare i risultati del sopralluogo e le attività universitarie sul tema della violenza di genere, al fine di sottolineare l'importanza della collaborazione tra Parlamento e sistema universitario.

1.2.2.4 Il sopralluogo a Palermo

La Commissione ha svolto, sui temi del contrasto alla violenza di genere e sulla formazione degli operatori, un sopralluogo a **Palermo** nelle giornate del 17 e 18 ottobre 2019.

Nella giornata del 17, presso la prefettura di Palermo, la delegazione ha incontrato anzitutto il Prefetto in sede che ha illustrato le problematiche connesse ai reati di violenza di genere nel territorio di Palermo e, successivamente, i vertici della Magistratura di Palermo e Termini Imerese.

La Commissione, durante quest'ultimo incontro, ha ritenuto di approfondire i temi della specializzazione e formazione degli operatori della giustizia nonché la questione dell'alienazione parentale e il rapporto tra processo penale e civile in caso di separazioni in cui si siano verificati episodi di violenza e sia in gioco l'affidamento di figli minori. Sono stati inoltre richieste opinioni ed eventuali suggerimenti in relazione alle norme del cosiddetto codice rosso (legge 19 luglio 2019, n. 69). Nel corso dell'incontro sono intervenuti il Presidente vicario della Corte d'Appello di Palermo, l'avvocato generale della Corte d'appello di Palermo in rappresentanza del Procuratore generale, il Presidente del Tribunale di Palermo, la Procuratrice e il Presidente del Tribunale dei minorenni di Palermo, la Sostituta procuratore aggiunto presso la Procura di Palermo, nonché responsabile della sezione fasce deboli, il Presidente del Tribunale di Termini Imerese, nonché il Procuratore del Tribunale di Termini Imerese.

La Commissione ha successivamente incontrato i rappresentanti delle forze dell'ordine, il questore di Palermo, il generale dei carabinieri responsabile della compagnia regionale dei carabinieri, il colonnello comandante della compagnia provinciale dei carabinieri e il capitano comandante dei carabinieri che si è occupato di casi di violenza di genere e della formazione dei

carabinieri su questo tema. Al termine dell'incontro con le forze dell'ordine la Commissione ha visitato il Centro antiviolenza Le Onde incontrando le volontarie responsabili del centro.

Nella giornata di venerdì 18 ottobre, presso la sede della Prefettura, la Commissione ha incontrato tutte le rappresentanti dei centri antiviolenza e delle case rifugio operanti nel territorio di Palermo e provincia: le rappresentanti del centro Le Onde, del centro Millecolori, di Palermo, di EOS Onlus di San Giuseppe Iato e Nuova Generazione di Bagheria. Nell'incontro le rappresentanti dei centri, dopo aver espresso soddisfazione per essere state convocate dalla Commissione, hanno ampiamente illustrato le difficoltà operative e finanziarie delle associazioni e fornito una serie di suggerimenti volti al miglioramento della disciplina legislativa che riguarda Cav e case rifugio.

Successivamente la delegazione della Commissione, presso il Rettorato, ha incontrato il Rettore dell'Università di Palermo, la responsabile del settore Prevenzione della corruzione, trasparenza, normativa e regolamenti di Ateneo e componente del CUG nonché i docenti dell'Università che si occupano trasversalmente di violenza di genere nei loro corsi, i quali hanno illustrato le attività scientifiche in atto e affrontato i temi della formazione degli studenti e degli operatori. Sono quindi state fornite informazioni sulle attività dell'Ateneo sul territorio, svolte in collaborazione con i Cav.

La delegazione della Commissione ha incontrato infine una deputata regionale componente della Commissione affari sociali dell'Assemblea regionale siciliana, che ha illustrato le attività sul tema della violenza di genere.

Al termine degli incontri si è svolta, nella sede della Prefettura, una conferenza stampa con la delegazione della Commissione e il Prefetto di Palermo per riferire sui risultati del sopralluogo.

1.2.2.5 I sopralluoghi a Napoli

L'ultimo sopralluogo svolto dalla Commissione prima dello scoppio dell'emergenza pandemica da Covid-19 è stato a **Napoli** il 14 e 15 novembre 2019.

Il primo incontro, nella giornata del 14 novembre, ha avuto luogo all'ospedale Cardarelli, con il Direttore generale del nosocomio e i medici del pronto soccorso che hanno spiegato l'applicazione delle linee guida nazionali per l'assistenza alle donne vittime di violenza e le buone

pratiche per la presa in carico delle donne che subiscono violenza. Le psicologhe dell'associazione Dafne, presenti all'incontro, in collaborazione con l'ospedale, hanno illustrato la presa in carico sul piano psicologico delle donne che decidono spontaneamente di intraprendere questo percorso che porta alla refertazione psicologica. Con tutti i presenti si è discusso inoltre dei percorsi di formazione dei medici, sia di pronto soccorso sia degli specialisti a cui le donne sono affidate per le specifiche diagnosi sulla violenza.

La Delegazione della Commissione, presso gli uffici della Giunta regionale della Campania, ha incontrato poi l'Assessore della Giunta regionale alle pari opportunità e le associazioni e i centri anti violenza operanti nel territorio della città metropolitana di Napoli. In tale ambito si è svolto un ampio dibattito all'interno del quale sono stati messi in luce i problemi delle Associazioni alcune delle quali, pur essendo destinatarie di fondi pubblici, non si occupano in modo specifico di violenza di genere ma in generale di fasce deboli con ciò rilevando la non sempre necessaria qualificazione di tutti i soggetti per il trattamento del tema della violenza sulle donne. Si è inoltre discusso del rapporto con gli enti territoriali e il tema dei bandi e dei finanziamenti.

La delegazione della Commissione ha quindi incontrato il Presidente della Fondazione Polis e gli operatori e le volontarie della Cooperativa EVA. Nell'incontro sono state raccolte una serie di testimonianze di ragazzi e ragazze orfani di femminicidio e si è svolto un dibattito sull'applicazione della legge n. 4 del 2018 proprio in sostegno dei minori vittime del reato di femminicidio e delle famiglie che di loro si fanno carico.

Nella giornata di venerdì 15 novembre, nella sede della Prefettura si è svolto un incontro con i vertici della Procura e del Tribunale di Napoli della Corte d'Appello della Procura generale di Napoli, della Procura e del Tribunale minorile di Napoli, della Procura e del Tribunale di Napoli nord, della Procura e del Tribunale di Nola e della Procura e del Tribunale di Torre di Torre Annunziata, dove sono stati affrontati i temi dell'applicazione del codice rosso, dei reati di violenza di genere nei territori rappresentati dai Tribunali presenti all'incontro, dei temi della vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e perdono anche l'affidamento dei figli, nonché della formazione dei magistrati.

Successivamente la Commissione ha incontrato i vertici delle forze dell'ordine, in particolare il Questore di Napoli e il Comandante responsabile della compagnia provinciale dell'arma dei carabinieri, che hanno rappresentato alla Commissione l'impegno di formazione e

specializzazione dei loro operatori per reati, come quelli di violenza di genere, che destano grande allarme sociale.

Il sopralluogo si è concluso con un incontro al Rettorato dell'Università degli studi Federico II di Napoli con il Rettore, il Vice Rettore e con i docenti responsabili degli insegnamenti sul genere, all'interno del quale sono state illustrate le attività delle diverse discipline e in particolare nel corso di psicologia sulla violenza di genere, tema sul quale l'Università offre un master di secondo livello.

Al termine della situazione emergenziale, il 9 giugno 2022 una delegazione della Commissione ha svolto un ultimo sopralluogo a Napoli per incontrare, nella sede della Procura, i magistrati della Procura della Repubblica del Tribunale di Napoli che hanno illustrato il Bilancio sociale della medesima in materia di violenza di genere, elaborato in collaborazione con l'Università Federico II. Nel corso dell'incontro, si è discusso anche delle misure di contrasto proposte nel disegno di legge d'iniziativa governativa “Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica” (AS 2530)⁵, al fine di acquisire da parte della magistratura impegnata in prima linea contro la violenza di genere indicazioni circa eventuali possibili interventi integrativi ed osservazioni.

La delegazione ha incontrato inoltre la Presidente del Tribunale di Napoli interloquendo sulla possibilità di creare tavoli di lavoro tra i diversi soggetti che operano a sostegno delle donne che subiscono violenza e dei loro figli, in relazione al tema della vittimizzazione secondaria.

1.2.3. L'attenzione al dato e le ricerche di carattere quantitativo

La Commissione ha deciso, fin dall'inizio dei suoi lavori, in primo luogo di approvare più relazioni sui singoli fenomeni che connotano la violenza di genere in tutte le sue manifestazioni in luogo di una unica relazione finale e in secondo luogo di affidare una parte delle indagini dei

⁵ Il disegno di legge, d'iniziativa del Ministro senza portafoglio per le pari opportunità e la famiglia Elena Bonetti, del Ministro dell'interno Luciana Lamorgese e del Ministro della giustizia Marta Cartabia, è stato presentato in Senato il 16 febbraio 2022 ed assegnato per l'esame in sede redigente alla 2ª Commissione Permanente, che ne aveva avviato la discussione il 13 aprile 2022. Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito la conclusione dell'esame del provvedimento.

fenomeni alla rilevazione e all'elaborazione di dati statistici al fine di far emergere anche gli aspetti meno appariscenti della violenza sulle donne.

In particolare, tre delle relazioni approvate (di cui si darà conto più avanti: i Doc. XXII-*bis* nn. 4, 7 e 10) hanno trovato la base essenziale delle conclusioni proprio dai dati statistici rilevati dalla Commissione. La prima di queste relazioni è il "Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria». I dati sono stati acquisiti mediante la somministrazione di questionari elaborati dagli esperti collaboratori della Commissione e somministrati dagli uffici della Commissione tramite un'applicazione elaborata dal Servizio dell'Informatica del Senato. I questionari sono stati inviati a tutti i Tribunali e alle relative Procure, ai Tribunali di sorveglianza, ai Tribunali per i minorenni e alle relative Procure, al Consiglio superiore della magistratura, alla Scuola superiore della magistratura, al Consiglio nazionale forense e agli Ordini regionali degli psicologi. I risultati della rilevazione sono stati assai interessanti e hanno consentito di una proficua interlocuzione con tutti i soggetti che hanno partecipato alla rilevazione per rafforzare il tema della formazione degli operatori della giustizia che si occupano della violenza di genere e hanno rilevato anche alcune buone pratiche che andrebbero sollecitate anche negli uffici giudiziari che si trovano in una situazione meno avanzata.

Anche la ricerca sui femminicidi in Italia negli anni 2017 e 2018 si è avvalsa, nella lettura degli atti giudiziari relativi ad ogni singolo femminicidio dei due anni in questione acquisiti dalla Commissione di griglie di lettura dei dati informatizzate, elaborate dal Servizio dell'Informatica del Senato, che hanno costituito la base dei dati elaborati dai collaboratori esperti statistici della Commissione. I dati rilevati hanno un particolare pregio in quanto, in totale riservatezza e grazie ai poteri d'inchiesta della Commissione, è stato possibile acquisire e analizzare i fascicoli processuali completi di ogni singolo femminicidio in tutti i gradi di giudizio fino alle sentenze di primo e secondo grado. Un procedimento analogo è stato adottato anche per la rilevazione dei dati derivanti dalla lettura dei fascicoli giudiziari acquisiti su separazioni giudiziali con affidamento di minori nei procedimenti civili di separazione o di giudizi sulla responsabilità genitoriale secondo le indicazioni di due distinti campioni elaborati dagli esperti statistici collaboratori della Commissione estratti tra i Tribunali ordinari e i Tribunali dei Minorenni (lo studio di 1411 procedimenti giudiziari, iscritti a ruolo nell'anno 2017, relativi sia a giudizi civili di separazione giudiziale con domande di affidamento di figli minori sia a giudizi minorili sulla responsabilità

genitoriale). Entrambe le relazioni contengono una capitolo di elaborazione statistica di notevole interesse anche perché elaborati per la prima volta.

La Commissione ha inoltre instaurato un rapporto costante per l'acquisizione dei dati sui reati di violenza di genere elaborati dalla Direzione centrale della Polizia criminale e della Direzione di statistica del ministero della Giustizia a cui va un ringraziamento per la collaborazione e la disponibilità costantemente manifestate.

I dati acquisiti sono stati di grande utilità per l'approvazione della relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19 (Doc. XXII-*bis* n. 2), della relazione sulle mutilazioni genitali femminili (Doc. XXII-*bis* n. 6), oltre che alle relazioni sui femminicidi.

1.3 LE RELAZIONI APPROVATE

Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 10, della Delibera istitutiva e dell'articolo 20 del Regolamento interno, la Commissione ha stabilito la possibilità di approvare singole relazioni tematiche oltre a quella finale. Poiché la materia della violenza di genere tocca moltissimi aspetti dell'ordinamento giuridico e della vita sociale, è apparso preferibile affrontare compiutamente - più di quanto sarebbe stato possibile in una sola relazione onnicomprensiva - singole tematiche da portare all'attenzione dell'Assemblea del Senato e delle altre Istituzioni.

Nel dettaglio, la Commissione ha quindi approvato le seguenti 12 Relazioni tematiche, che saranno sistematizzate nella cornice di questa Relazione finale ma alle quali si rinvia integralmente per la piena comprensione dei fenomeni esaminati:

- DOC. XXII-*bis* n. 1, Relazione su «Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19»⁶;
- DOC. XXII-*bis* n. 2, Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19⁷;

⁶ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/350725.pdf>.

⁷ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/352661.pdf>.

- DOC. XXII-*bis* n. 3, Relazione sulla *Governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio⁸;
- DOC. XXII-*bis* n. 4, Relazione su «Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria»⁹;
- DOC. XXII-*bis* n. 5, Relazione su «Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata»¹⁰;
- DOC. XXII-*bis* n. 6, Relazione sulle mutilazioni genitali femminili¹¹;
- DOC. XXII-*bis* n. 7, Relazione su «La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018»¹²;
- DOC. XXII-*bis* n. 8, Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere¹³;
- DOC. XXII-*bis* n. 10, Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale¹⁴;
- DOC. XXII-*bis* n. 12, Relazione su «Linguaggio, educazione scolastica e formazione universitaria per prevenire la violenza di genere: una questione culturale»¹⁵;
- DOC. XXII-*bis* n. 13, Relazione su «Donne, violenza e salute»¹⁶;
- DOC. XXII-*bis* n. 14 Relazione sul Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere¹⁷.

Due delle Relazioni (nello specifico, i DOC. XXII-*bis* nm. 3 e 8) sono state discusse dall'Assemblea del Senato con l'approvazione di specifiche risoluzioni votate all'unanimità¹⁸.

⁸ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/353297.pdf>.

⁹ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/361580.pdf>.

¹⁰ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/364467.pdf>.

¹¹ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/365233.pdf>.

¹² Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/366054.pdf>.

¹³ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/368125.pdf>.

¹⁴ Il Documento è disponibile all'indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/372013.pdf>.

¹⁵ Il Documento è disponibile all'indirizzo:

¹⁶ Il Documento è disponibile all'indirizzo:

¹⁷ Il Documento è disponibile all'indirizzo:

¹⁸ Si vedano le sedute dell'Assemblea del Senato n. 255 dell'8 settembre 2020 e n. 437 del 25 maggio 2022

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito la discussione in Assemblea del DOC. XXII-*bis* n. 10, pur richiesta dalla Commissione.

Tutte le Relazioni hanno costituito l'occasione di un'interlocuzione approfondita con altre Istituzioni ed in particolare con la Magistratura e con le Forze dell'ordine, sia in ordine ai temi della formazione degli operatori del settore, sia con riferimento alle specifiche criticità del sistema.

1.4 GLI EVENTI ESTERNI ORGANIZZATI DALLA COMMISSIONE: GLI INTERLOCUTORI ISTITUZIONALI, LE AUTORITÀ INTERNAZIONALI.

Poiché la violenza di genere e i femminicidi rappresentano fenomeni di particolare allarme sociale la Commissione ha ritenuto indispensabile veicolare all'esterno del Parlamento i contenuti dell'azione politica della Commissione medesima e le istanze della Convenzione di Istanbul attraverso l'organizzazione di una serie di eventi che hanno coinvolto, ai massimi livelli, le Istituzioni nazionali, europee e la società civile. Alcuni di essi hanno avuto luogo in occasione delle ricorrenze dell'8 marzo nella giornata internazionale delle donne e del 25 novembre in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne. Altri eventi sono stati invece organizzati per presentare alle altre istituzioni e alla società civile le Relazioni approvate dalla Commissione e al fine di coinvolgere il maggior numero di soggetti sugli aspetti di un tema tanto complesso quanto pervasivo come quello della violenza di genere. Altri ancora hanno avuto l'obiettivo di diffondere studi che molte università stanno facendo sul tema. Vale sempre la pena di ricordare che in questo specifico campo della comunicazione l'emergenza pandemica ha giocato un ruolo negativo proprio per la limitazione dei contatti tra le persone ma anche in questa condizione la Commissione ha trovato il modo per non interrompere i contatti con la società civile e anzi richiamare con forza l'attenzione sull'impatto negativo che le limitazioni hanno avuto su molte donne in condizioni di violenza domestica.

1.4.1 Gli eventi organizzati in occasione della Giornata per l'eliminazione della violenza contro le donne del 25 novembre

Il primo degli eventi organizzati in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne si è svolto presso la Sala Zuccari a Palazzo Giustiniani il **25 novembre 2019**. L'evento dal titolo “Libere dalle molestie, libere di scegliere”¹⁹, alla presenza del Presidente del Senato, e con gli interventi della Ministra per le pari opportunità e la famiglia Elena Bonetti, di Linda Laura Sabbadini, Susanna Camusso, Marcella Panucci e Francesca Bagni Cipriani, ha voluto porre l'attenzione sul tema delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro, tema oggetto di disegni di legge presentati da più componenti della Commissione. Esso ha fatto seguito anche ad una importante interlocuzione della Commissione con tutti i soggetti operanti nel mondo del lavoro attraverso una serie nutrita di audizioni in cui si è a lungo discusso dei possibili profili penali configuranti le molestie sul luogo di lavoro come forma di discriminazione violenta e penalizzante della libertà femminile.

L'evento organizzato il **24 novembre 2020** dal titolo “Proteggere e prevenire: il ruolo dei centri antiviolenza nella lotta contro la violenza sulle donne e come motore del cambiamento culturale”²⁰ essendosi svolto in piena pandemia, è stato effettuato con la presenza nella sala Zuccari di Palazzo Giustiniani dei soli componenti della Commissione, mentre le relazioni degli ospiti sono state svolte in videoconferenza. Dopo un videomessaggio di saluto del Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati e una introduzione della Presidente Valeria Valente, la Commissione si è collegata con il centro antiviolenza Maree gestito dalla cooperativa Befree alla presenza dell'assessore al turismo e alle pari opportunità della Regione Lazio Giovanna Pugliese e con il centro antiviolenza della Casa internazionale dei diritti umani delle donne gestito dall'associazione Telefono Rosa alla presenza dell'assessore alla persona, scuola e comunità solidale del Comune di Roma Capitale, Veronica Mammì. I centri hanno illustrato le loro attività e mostrato i locali dove tali attività sono svolte. È poi intervenuta la Ministra delle pari opportunità e della famiglia Elena Bonetti e in conclusione il presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, che ha risposto alle domande delle Reti dei centri antiviolenza UDI- Unione

¹⁹ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=46501.

²⁰ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=140101.

donne in Italia; D.i.Re- Donne in rete contro la violenza; Differenza Donna; Casa internazionale delle donne di Roma; Pangea Reama.

L'occasione del **25 novembre 2021** è stata quella di ricordare la giornata internazionale contro la violenza sulle donne con la presentazione di una delle relazioni più rilevanti approvate dalla Commissione, quella relativa a «La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018» (Doc, XXII-*bis* n. 7). L'evento dal titolo “Donne uccise dagli uomini: i numeri di una strage. Dove sbagliamo?”²¹ ha avuto luogo il 24 novembre 2021 presso la Sala Capitolare del Chiostro di Santa Maria sopra Minerva, sede della Biblioteca del Senato, Biblioteca del Senato.

Dopo l'intervento del Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati e della Presidente della Commissione Valeria Valente, il convegno prosegue con il primo *panel* moderato dalla Presidente della commissione dal titolo “Il reato di femminicidio nella prospettiva europea” sono intervenuti il Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Rik Daems ed è stato proiettato un videomessaggio della Commissaria europea per l'Uguaglianza, Helena Dalli. Nel secondo *panel* dal titolo “L'inchiesta sui femminicidi in Italia. Presentazione della relazione sulla risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia negli anni 2017-2018”, moderato dalla Vicepresidente della Commissione Cinzia Leone, hanno svolto le rispettive relazioni Paola Di Nicola Travaglini, magistrato, dott. Fabio Roia, magistrato e Linda Laura Sabbadini, direttrice centrale ISTAT. Sono quindi intervenuti la Ministra della Giustizia Marta Cartabia, la Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese e la Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia Elena Bonetti. La Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio Valeria Valente ha concluso i lavori.

²¹ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=239155.

1.4.2. Gli eventi organizzati in occasione della giornata internazionale delle donne dell'8 marzo

L'8 marzo 2021 la Presidente e le due Vicepresidenti della Commissione hanno incontrato a Palazzo Chigi il Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, per sensibilizzare il Governo sul tema dei femminicidi.

In particolare, la Commissione parlamentare ha sottoposto al Presidente il problema della corretta lettura della violenza di genere e della sua natura anche culturale. A tale riguardo si è rappresentato il fatto che la formazione degli operatori costituisce un elemento essenziale nel riconoscimento della violenza, nell'assistenza alle donne che ne sono vittime e nella prevenzione di forme di vittimizzazione secondaria. Si è quindi rappresentata la necessità di rafforzare, attraverso lo stanziamento di appositi fondi, la formazione specifica sui temi della violenza di genere delle forze dell'ordine, dei magistrati, degli avvocati e del personale sanitario, anche mediante il coinvolgimento diretto degli ordini professionali e della Scuola superiore della magistratura.

In relazione poi alla preoccupante recrudescenza dei fenomeni di violenza e dei femminicidi ha sottolineato l'importanza di un forte impegno del Governo nel realizzare specifiche campagne di informazione e sensibilizzazione dirette a promuovere sia gli strumenti di assistenza alle donne, sia un cambiamento del paradigma culturale nella percezione del fenomeno da parte della società. Sotto il profilo del cambiamento culturale la Commissione nel verificare l'attuazione nelle scuole delle linee guida concernenti il Piano nazionale per l'educazione al rispetto, approvato dal Ministero dell'istruzione nel 2017 ha sottolineato di ritenere la formazione scolastica imprescindibile nel superamento degli stereotipi sessisti e dei paradigmi culturali discriminatori basati sul genere. Per questa ragione la Commissione ha sottolineato come fosse essenziale avviare una interlocuzione con l'Esecutivo sulle azioni da intraprendere per l'implementazione e l'aggiornamento delle suddette linee guida.

In relazione alla preoccupante *escalation* di femminicidi osservata nei primi mesi del 2021, oltre a garantire la certezza della pena per gli autori dei reati di genere, la Commissione ha sottolineato al Presidente del Consiglio la necessità potenziare le misure penali di protezione delle donne vittime di violenza, anche al fine di tutelare la vittima da ulteriori azioni lesive da parte del maltrattante, che non di rado sfociano nello stesso femminicidio. Per una più piena tutela delle donne vittime di violenza ha altresì invocato un rafforzamento del ricorso allo strumento dei

braccialetti elettronici sia nella fase cautelare che nella esecuzione della pena. Come dimostrato in particolare durante l'emergenza pandemica, è essenziale l'individuazione di luoghi in cui la donna vittima di violenza possa essere accolta e assistita. Per questo è necessario proseguire nel sostegno ai centri antiviolenza, che rappresentano un presidio in difesa di tutte le donne (Cfr. Doc. XXII-*bis*, n.3). Ha poi indicato che occorre al contempo favorire un cambio di prospettiva culturale, assicurando sostegno anche alle reti che intervengono nel recupero degli uomini maltrattanti. Per il completamento del percorso di assistenza e uscita dalla violenza, la Presidente e le Vicepresidenti hanno richiamato la necessità di assicurare alle donne che ne sono vittima strumenti di emancipazione economica per il reinserimento sociale. A tal fine, costituisce un sicuro elemento di sostegno l'istituzione - da parte del decreto cd. Rilancio n. 34 del 19 maggio 2020 - del reddito di libertà, il cui Fondo è stato rifinanziato dalla legge di bilancio. Poiché ogni intervento proposto non può prescindere da una precisa valutazione delle dimensioni del fenomeno, la Commissione ha inoltre inviato il Governo a facilitare il percorso parlamentare del disegno di legge che istituisce un articolato sistema integrato di rilevazione statistica dei dati concernenti la violenza di genere e i femminicidi, approvato all'unanimità dal Senato della Repubblica ed al tempo all'esame della Camera dei deputati (AC 2805)²².

L'8 marzo 2022 la Commissione ha organizzato, presso la Sala Capitolare del Chiostro del Convento di Santa Maria Sopra Minerva, sede della Biblioteca del Senato, un evento dal titolo "Il lavoro delle donne: libertà dalla violenza e strategia di sviluppo del paese"²³ con il quale ha inteso porre l'accento sulla necessità di valorizzare il lavoro delle donne per renderle libere dalla violenza in un'ottica di crescita del Paese.

Con la moderazione della giornalista Flavia Fratello, gli interventi introduttivi sono stati quelli della Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio sen. Valeria Valente e della Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia Elena Bonetti.

²² Il disegno di legge d'iniziativa di tutti i componenti della Commissione è stato approvato in via definitiva. Si tratta della legge 5 maggio 2022, n. 53, recante "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.120 del 24-05-2022, cfr. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2022:53#:~:text=La%20presente%20legge%20e%20volta,un%20effettivo%20monitoraggio%20del%20fenomeno.>

²³ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=239909.

Si sono poi succedute tre relazioni tematiche: Linda Laura Sabbadini, direttrice centrale ISTAT, ha illustrato la relazione su: «I dati sulle donne: tra violenza maschile, maternità, occupazione e carriere mancate»; Paola Profeta, ordinaria di Scienza delle finanze dell'Università Bocconi, ha illustrato la relazione su: «Quanto vale l'occupazione femminile per il futuro del Paese»; Maria Cecilia Guerra, Sottosegretaria di Stato per l'Economia e le Finanze, ha illustrato la relazione su: «*Gender Equality* tra Pnrr e bilancio di genere». Nella successiva tavola rotonda sono intervenuti Antonella Veltri, Presidente di Di.Re Donna, Anna Manca, Presidente della Commissione Donne e parità dell'Alleanza delle cooperative italiane, Lella Palladino del Forum Disuguaglianze Diversità, Lella Golfo, Presidente Fondazione Bellisario, Susanna Camusso, Responsabile Politiche di genere della CGIL. Ha concluso i lavori il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Andrea Orlando.

1.4.3 Gli eventi di presentazione delle Relazioni approvate della Commissione

Il **16 luglio 2021** la Commissione ha organizzato un evento finalizzato a diffondere la relazione relativa al «Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria» (DOC. XXII-*bis* n. 4). L'evento, dal titolo “Giustizia e violenza contro le donne: riconoscere per perseguire”²⁴ si è svolto in presenza nella sala Zuccari di Palazzo Giustiniani. Dopo un breve intervento introduttivo della Presidente della Commissione Valeria Valente e la lettura del messaggio di saluto del Presidente del Senato hanno illustrato il rapporto Maria Monteleone, magistrato, e Linda Laura Sabbadini, direttrice centrale ISTAT. Sono intervenuti nel dibattito il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, on. le David Ermini, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Pietro Curzio, il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, Giovanni Salvi, la Presidente del Consiglio Nazionale Forense, Maria Masi e il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, dott. David Lazzari. Ha concluso i lavori la Presidente della Commissione.

²⁴ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=222801.

L'ultimo evento organizzato dalla Commissione, il **13 maggio 2022**, è stato quello relativo alla presentazione della Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (DOC. XXII-*bis* n. 10) dal titolo “Separazioni e genitorialità tra responsabilità e diritti: la violenza negata”²⁵ tenutosi nella sala Koch del Senato.

Dopo un breve saluto della Presidente della Commissione Valeria Valente che ha letto un messaggio di saluto del Presidente del Senato, hanno illustrato la relazione Elvira Reale, psicologa, Linda Laura Sabbadini, Direttrice ISTAT Dipartimento per lo sviluppo di metodi e tecnologie per la produzione e diffusione dell'informazione statistica e Monica Velletti, Presidente della Sezione Civile del Tribunale di Terni. Sono quindi seguiti gli interventi della Ministra della Giustizia Marta Cartabia e del Presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato. Ha concluso i lavori la Presidente della Commissione. L'evento ha avuto una larghissima partecipazione in presenza, essendo venute meno le restrizioni introdotte con lo stato di emergenza per la pandemia da Covid-19, sia da parte delle Istituzioni (magistratura, forze dell'ordine, ordini di psicologi, assistenti sociali, avvocati Associazione dei centri antiviolenza e enti del terzo settore), sia da parte dei cittadini presenti in Sala.

1.4.4 Ulteriori eventi ed iniziative.

In occasione del decennale dell'approvazione da parte del Consiglio d'Europa della Convenzione di Istanbul, nella giornata del **10 maggio 2021** la Commissione femminicidio e la Rete universitaria UN.I.RE hanno organizzato un convegno dal titolo “Il ruolo dell'università nel contrasto alla violenza di genere. Per la costituzione della Rete Accademica UN.I.RE. a dieci anni dalla firma della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica”²⁶ che si è svolto presso Sala Capitolare del Chiostro di Santa Maria sopra Minerva, sede della Biblioteca del Senato, e a cui alla partecipazione in

²⁵ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=240595.

²⁶ Il video dell'evento è disponibile all'indirizzo: https://webtv.senato.it/4623?video_evento=191701.

presenza, a causa delle restrizioni dovute dall'emergenza pandemica, si sono affiancati interventi svolti in videoconferenza.

Il convegno è stato organizzato in tre *panel* il primo dei quali su “Parità, Formazione, Giustizia, Sicurezza: il ruolo delle istituzioni”. Dopo un videomessaggio del Presidente del Senato ha introdotto i lavori con una relazione la Presidente della Commissione Valeria Valente. Sono quindi intervenute con le rispettive relazioni la Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia Elena Bonetti, la Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese, la Ministra dell'Università e della Ricerca Cristina Messa e in videomessaggio la Ministra della Giustizia Marta Cartabia.

Nel secondo *panel*, dal titolo “La Convenzione di Istanbul e il Consiglio d'Europa”, presieduto dalla Vice Presidente della Commissione Maria Rizzotti, che ha introdotto i lavori, sono intervenuti la Segretaria Generale del Consiglio d'Europa Marija Pejčinović Burić, Michele Nicoletti, Ordinario di Filosofia politica dell'Università di Trento e già Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, la Seconda Vice Presidente del GREVIO Simona Lanzoni e Linda Laura Sabbadini, Chair W20.

Infine, nel terzo *panel* dal titolo “Il progetto nazionale UN.I.RE.: attività svolte e proposte per il futuro. Per la costituzione dell'*Academic Network* UN.I.RE.”, presieduto dalla Vicepresidente della Commissione Cinzia Leone che ha introdotto i lavori, sono intervenute con due relazioni la senatrice Valeria Fedeli già ministro dell'istruzione, e la Responsabile di UN.I.RE Marina Calloni. Al dibattito hanno partecipato quindi i responsabili delle unità di ricerca: Daniela Belliti (Università di Milano-Bicocca), Francesca Brezzi (Osservatorio Interuniversitario sugli Studi di Genere – GIO), Giovanna Covi (Università di Trento), Marilisa D'Amico (Università di Milano), Alessandra Kustermann (Fondazione IRCCS, Policlinico di Milano), Isabella Loiodice (Università di Foggia), Luca Milani (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Giuliana Mocchi (Università della Calabria), Alessandra Pietrobon (Università di Padova), Patrizia Romito (Università di Trieste), Giorgia Serughetti (Università di Milano-Bicocca).

Gli atti del convegno sono stati pubblicati, con la prefazione del Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati, nella Collana editoriale Europa del Senato della Repubblica e sono disponibili sul sito del Senato al seguente indirizzo: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Universit_genere.pdf.

Infine, in occasione delle festività natalizie del 2019, la Commissione ha promosso un incontro con le rappresentanti delle associazioni e dei centri antiviolenza, ed in particolare con le donne del carcere di Napoli aiutate nel reinserimento lavorativo da parte dell'associazione Le Lazzarelle e dalla Cooperativa Eva. All'evento, aperto a tutte le senatrici e i senatori, hanno preso parte il Presidente del Senato e le responsabili di tutte le associazioni e dei centri antiviolenza oltre che rappresentanti della magistratura, delle forze dell'ordine e del Ministero dell'interno.

II. LA VIOLENZA DI GENERE: DEFINIZIONE E QUADRO NORMATIVO

2.1 IL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE: DEFINIZIONE TRA DIRITTO E STORIA

Quello di "violenza di genere" è un concetto entrato piuttosto di recente nel lessico scientifico, giuridico e politico pur essendo la violenza sulle donne un fenomeno antico e radicato in tradizioni secolari, in molti paesi del mondo. La nozione di violenza sulle donne è infatti cambiata nei secoli a seconda dei contesti sociali, familiari e affettivi in cui si sono sviluppate le relazioni tra uomini e donne. Per una ricognizione degli studi storici, sociologici e filosofici in cui si è passati a definire il fenomeno della violenza sulle donne come violenza di genere si rinvia alla relazione sulla formazione scolastica e universitaria e sulla comunicazione (Doc XXII-*bis* n. 12). Solo da pochi decenni ogni forma di violenza contro le donne è ritenuta anzitutto una violazione dei diritti umani, una questione di salute pubblica, un ostacolo allo sviluppo economico ed un freno ad una democrazia compiuta.

Per quanto riguarda invece una possibile definizione giuridica del concetto di violenza di genere è necessario fare riferimento soprattutto alla normativa internazionale di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo. La Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 definisce la violenza di genere nel modo seguente: «Per violenza di genere s'intende la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti «reati d'onore». Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a motivo dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza.». In questo perimetro trova definizione anche la violenza sulle donne ma non soltanto.

Più specifica invece è la definizione che ne dà la Convenzione di Istanbul che concentra la sua attenzione proprio sulla violenza sulle donne e sulla violenza domestica che trova la sua radice nel fenomeno storico nella disuguaglianza nei rapporti tra uomini e donne in uno sperequato rapporto di potere. L'articolo 3 della Convenzione con l'espressione "violenza nei confronti delle donne" "intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata" mentre con l'espressione "violenza domestica" designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima" con il termine "genere" la Convenzione "si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini". Infine, con l'espressione "violenza contro le donne basata sul genere" l'articolo 3 "designa qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato".

Altrettanto dibattuta è la definizione di "femminicidio" come atto estremo della violenza di genere, per un approfondimento del quale si rinvia al Doc XXII-*bis* n.7. Sinteticamente si può qui affermare che la parola è ormai entrata non solo nel nome della Commissione ma anche nel linguaggio comune sia nei media e che nelle istituzioni in quanto essa definisce concettualmente, ancorché non vi sia la definizione di uno specifico reato nel nostro codice penale, l'uccisione di una donna avvenuto normalmente per mano maschile per ragioni di genere, nel senso dato alla questa parola dalla Convenzione di Istanbul appena citata, più sovente all'interno di relazioni affettive ma non soltanto.

Mancando appunto disposizioni normative, interne o sovranazionali, che qualificano il femminicidio come reato a se stante, nelle indagini della Commissione si è ritenuto di prendere come base: la definizione contenuta nella delibera istitutiva della Commissione medesima secondo cui femminicidio è "inteso come uccisione di una donna basata sul genere"; la

definizione richiamata nella Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019²⁷, secondo cui il femminicidio è “la morte violenta di una donna per motivi di genere, che avvenga nell’ambito della famiglia, di un’unione domestica o di qualsiasi altra relazione interpersonale, nella comunità, a opera di qualsiasi individuo, o quando è perpetrata o tollerata dallo Stato o da suoi agenti, per azione o omissione”²⁸; le definizioni del fenomeno elaborate dalla giurisprudenza di legittimità²⁸.

2.2 IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE

In questo paragrafo sono richiamate in sintesi le fonti del diritto internazionale ed europeo sulla violenza di genere rinviando per una trattazione più completa alla relazione sul riordino della disciplina in materia di violenza di genere (Doc XXII-*bis* n. 14) di cui esso rappresenta una sintesi.

Com’è noto, l’ONU e le sue Agenzie specializzate, quale l’OIL, riservano, da tempo, una specifica attenzione ai diritti delle donne. Risale al 18 dicembre 1979 l’approvazione da parte dell’Assemblea Generale ONU della Convenzione per l’Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW), che segna una svolta storica nel percorso dei diritti umani delle donne. L’Italia ratifica la CEDAW sei anni dopo, con la legge 14 marzo 1985, n. 132. Sebbene la CEDAW non prevedesse interventi specifici in tema di eradicazione della violenza maschile sulle donne, l’affermazione dell’obiettivo della piena libertà femminile rappresenta la cornice normativa entro cui si collocheranno nei decenni successivi interventi più mirati.

L’emersione della violenza contro le donne da semplice “fatto privato” - come tale riconducibile alla “normale” repressione penale - a problema di natura strutturale viene sancita per la prima volta dalla “Dichiarazione sull’eliminazione della violenza contro le donne”, adottata

²⁷ Considerando E) della Risoluzione sull’adesione dell’UE alla Convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855(RSP) che riprende la definizione della Convenzione interamericana sulla prevenzione, la repressione e l’eliminazione della violenza contro le donne (c.d. Convenzione di Belém do Pará) approvata dall’Assemblea Generale dell’Organizzazione degli Stati Americani a Belém (Brasile) nel giugno 1994.

²⁸ Cass. Pen., Sez. I, 1 febbraio 2021, (dep. 28 maggio 2021), n. 21097; Cass. Pen., Sez. I, 27 maggio 2019 (dep. 15 gennaio 2020), n. 1396, Cass. Pen., Sez. I, 21 luglio 2019 (dep. 16 aprile 2019), n. 12292.

da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993²⁹.

Due anni dopo, la questione della violenza sulle donne acquista specifico rilievo nella Piattaforma d'Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (4-15 settembre 1995): indicata quale quarta tra le dodici “aree critiche” del Programma di Azione e articolata in tre “Obiettivi strategici” (prevenire, studiare le cause e l’efficacia delle misure di prevenzione, eliminare la tratta delle donne).

L’approccio della Conferenza mondiale di Pechino anticipa ampiamente quello che nel 2011 sarà adottato dal Consiglio d’Europa nella Convenzione di Istanbul: riconoscere la valenza strutturale della violenza maschile contro le donne e impegnare gli Stati membri ad adottare politiche integrate e trasversali per tutelare efficacemente i diritti delle donne.

Tra le Convenzioni internazionali adottate dall’ONU in attuazione delle indicazioni di Pechino, merita di essere ricordato il “Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria” (Adottato dall’Assemblea Generale ONU, con Risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 ed entrato in vigore il 28/01/2004).

La lotta alla tratta di persone che, com’è noto, ha tra le sue principali vittime le donne era già stata indicata quale uno dei tre obiettivi strategici (Area critica D, *La violenza contro le donne*) del Programma di Azione della citata Conferenza di Pechino del 1995.

Nell’ambito dell’impegno delle Agenzie specializzate dell’ONU, particolare rilievo assume quello dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), da sempre attiva nella tutela dei diritti delle donne lavoratrici e nella lotta contro i fenomeni di riduzione in schiavitù e di caporalato.

Non è un caso, che l’OIL abbia promosso l’approvazione del primo Trattato internazionale che affronta in modo organico la questione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro: la recente Convenzione n. 190 del 21 giugno 2019 sull’eliminazione della

²⁹ La Dichiarazione è preceduta dalla General Recommendation n. 19 (GR 19) adottata dalla Cedaw nel 1992, un documento di carattere interpretativo, la cui portata si è rivelata determinante nel processo di affermazione del diritto di “vivere libere dalla violenza”.

violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (e dalla relativa Raccomandazione n. 206)³⁰, ratificata dall'Italia con la Legge 15 gennaio 2021, n. 4.

La Raccomandazione n.206, a sua volta, individua una serie di misure da adottare per “attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro”:

- a) congedi per le vittime di violenza domestica;
- b) modalità di lavoro flessibili e protezione per le vittime di violenza domestica;
- c) protezione temporanea contro il licenziamento per le vittime di violenza domestica, a seconda dei casi, salvo qualora questo si verifichi per ragioni non correlate alla violenza domestica e alle sue conseguenze;
- d) inclusione della violenza domestica nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro;
- e) un sistema di orientamento ai servizi pubblici di attenuazione della violenza domestica;
- f) sensibilizzazione sugli effetti della violenza domestica.

Alcune delle misure previste dalla Raccomandazione sono state, di recente, introdotte nel nostro ordinamento, seppure ancora in forma episodica ed emergenziale (ad es. i congedi retribuiti; le agevolazioni fiscali per le cooperative sociali; il cosiddetto “reddito di libertà”) (*infra*).

Tra le Convenzioni internazionali di livello regionale³¹, per il nostro Paese assume rilievo vincolante la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (adottata ad Istanbul l'11 maggio 2011): la legge di ratifica della Convenzione contiene anche il relativo ordine di esecuzione (art. 2 l. n. 77 del 2013), che la rende immediatamente applicabile.

La Convenzione di Istanbul opera un significativo passo in avanti, in primo luogo, nella stessa analisi del fenomeno e, conseguentemente, nell'indicazione delle strategie indicate per l'eradicazione della violenza contro le donne.

³⁰ La Convenzione OIL n.190 e la relativa Raccomandazione n.206, sono state approvate emblematicamente dalla Conferenza Internazionale dell'OIL di Ginevra nello stesso giorno in cui viene approvata la Dichiarazione del Centenario dell'OIL sul Futuro del Lavoro, che esprime un chiaro impegno per un mondo del lavoro libero da violenza e molestie. La Convenzione, entrata in vigore il 21 giugno 2021

³¹ La prima Convenzione internazionale di livello regionale sulla violenza contro le donne risale al 1994: la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne di Belem do Para, adottata dall'Assemblea Generale dell'OSA. È possibile, inoltre, citare il Protocollo di Maputo aggiuntivo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, adottato nel 2003 dall'Assemblea dell'Unione Africana, che riserva un rilievo centrale alla tematica della violenza di genere.

Il Consiglio d'Europa fa tesoro della sua precedente Convenzione *sulla lotta contro la tratta di esseri umani* (Varsavia, il 16 Maggio 2005)³², della quale riprende, opportunamente adattandolo, l'impianto strategico delle cosiddette “quattro P”: *Prevention, Protection, Prosecution, Partnership (coordinated Policies)*.

Proseguendo sulla linea già tracciata in sede ONU, la Convenzione di Istanbul indica una nuova strada: andare alle radici dei persistenti fenomeni di violenza maschile, individuarne l'ampiezza e le motivazioni, offrire prospettive concrete e praticabili a coloro che rivendicano la fuoriuscita dal ruolo di “vittima”, a prendere (o a riprendere) il proprio diritto fondamentale all'autodeterminazione.

Come nelle Convenzioni Internazionali precedentemente citate, la Convenzione del Consiglio d'Europa prende si è fatto interprete anche delle indicazioni provenienti dai movimenti internazionali delle donne, che segnalano la necessità di adeguare le politiche statali al livello della sfida: se la violenza di genere ha “natura strutturale”, non bastano misure episodiche e frammentarie. Tantomeno, risultano adeguate risposte estemporanee, nel segno dell'emergenza.

Occorre una vera e propria strategia in grado di connettere tra loro interventi “a monte” (Prevenzione), “a valle” (Protezione e supporto delle vittime). Così, come occorre saper disarticolare la reazione repressiva (a seconda dei contesti in cui maturano i diversi processi che sfociano (o rischiano di sfociare) in atti lesivi dei diritti fondamentali delle donne.

L'altro punto di forza della Convenzione di Istanbul è quello di essersi dotato di un apposito “meccanismo” di monitoraggio/valutazione: il GREVIO, organismo di esperti ed esperte indipendenti, incaricato di vigilare, attraverso l'adozione di rapporti e raccomandazioni, sullo stato di attuazione della Convenzione nei diversi Stati membri (operativo dal settembre 2015). Ciò che rende la Convenzione di Istanbul un punto di riferimento imprescindibile per i movimenti delle donne non è, dunque, tanto (o soltanto) il suo carattere giuridicamente vincolante: è, soprattutto, la forza con la quale insiste su un approccio globale, orientato all'eradicazione della violenza contro le donne e della violenza domestica e fondato sulla chiarezza

³² Firmata dall'Italia nel giugno 2005, viene ratificata con la legge 2 luglio 2010, n. 108 recante la ratifica e l'esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (G.U. 15/07/2010).

della sua premessa: la definizione della violenza contro le donne come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini.

Anche l'Unione Europea ha sviluppato una ricca disciplina comunitaria in tema di discriminazioni fondate sul genere, che contiene definizioni puntuali dei concetti di "discriminazione" (diretta ed indiretta), di "molestie" e di "molestie sessuali" e impone un complesso apparato di forme di tutela applicabili, sia nell'ambito del diritto del lavoro, che del diritto dei contratti. Tuttavia, malgrado le numerose riforme volte ad agevolarne l'attuazione, il nostro diritto antidiscriminatorio risente ancora di una ridotta implementazione proprio nell'ambito delle discriminazioni basate sul genere³³. La sua applicazione è affidata, per lo più, alle azioni giudiziarie che dovrebbero essere proposte dalle donne, dalle Consigliere di Parità, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni impegnate nella tutela contro le discriminazioni e le molestie sui luoghi di lavoro. Inoltre non è improbabile che in un contesto di grave crisi economica, di elevati tassi di disoccupazione e di inattività femminile, di straordinaria diffusione di forme di lavoro precario e di lavoro "grigio", lo strumento dell'azione antidiscriminatoria venga guardato con diffidenza dalle stesse donne, che – per quanto consapevoli dei propri diritti - temono ripercussioni negative sulla propria condizione lavorativa.

Il diritto antidiscriminatorio non si estende alle relazioni familiari. Assente anche il riferimento alla violenza di genere (se non limitatamente alla formula delle "molestie" nei rapporti di lavoro), che l'ordinamento europeo invece prende in seria considerazione all'interno delle politiche di contrasto della Tratta di persone, del caporalato e della tutela delle vittime di reati contro la persona.

Con riferimento alla disciplina della tutela delle vittime di reati, va ricordata la specifica attenzione alla tutela delle vittime di violenza di genere contenuta nella Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 (che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI), che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. La Direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212. In essa sono contenuti

³³ Maggiore successo sembra registrarsi, invece, nel campo delle azioni antidiscriminatorie verso la violazione dei divieti di discriminazione basati sullo status di migrante e, di recente, di disabilità e orientamento sessuale (*v. Barbera-Guariso*).

diffusi riferimenti alla questione della violenza di genere, inclusa la violenza domestica, della quale la Direttiva, al considerando 17, come sopra ricordato fornisce la definizione.

Appare inoltre opportuno ricordare che quest'anno, la Commissione Europea ha scelto simbolicamente la data dell'8 marzo per presentare la Proposta di una Direttiva specificamente rivolta alla «lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica» (Strasburgo, 8.3.2022; COM (2022) 105 final). La Proposta di Direttiva intende perseguire l'obiettivo «di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini». Qualora approvata, la nuova Direttiva costituirà il primo atto dell'Unione Europea ad affrontare in modo organico la questione della violenza contro le donne e ad offrire un quadro di riferimento sistematico delle azioni intraprese dagli Stati membri, costruendo una base comune e coordinata, sia con riferimento ad alcuni standard normativi, sia agli interventi in materia di assistenza e supporto. Vale la pena, inoltre, evidenziare come l'impianto della proposta riprenda l'impostazione della Convenzione di Istanbul, assumendone l'approccio integrato tra i medesimi profili individuati dal Consiglio d'Europa. Di grande rilievo, infine, il peso attribuito al profilo dei servizi di assistenza alle donne, considerato il nodo più fragile degli interventi posti in atto finora dai diversi Stati membri.

2.3 IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

L'ordinamento italiano ha subito negli anni, in relazione ai diritti delle donne, cambiamenti profondi per l'analisi dei quali si rinvia alla già citata relazione sul riordino della legislazione in materia di violenza di genere che ne fornisce un'ampia lettura in chiave storica e critica. In questo paragrafo sarà dato conto sinteticamente della legislazione più recente, ancorché vasta, relativa a questa materia. Nel primo decennio del nuovo secolo la legislazione italiana si muove in sintonia con le indicazioni provenienti dall'ONU: oltre alla repressione, serve la prevenzione e la protezione.

Prevenzione e protezione non vanno intese solo come misure “assistenziali”. Sono anche misure “strumentali” alla repressione dei reati di violenza, da quella domestica, a quella delle criminalità organizzate: solo se si riesce a sottrarre la vittima alle minacce e alla paura della ritorsione, risulta possibile perseguire in modo efficace gli autori del reato.

In questa direzione si muovono: nell'ambito della violenza domestica, la legge 4 aprile 2001, n. 154, che sposta l'attenzione sulle esigenze di sicurezza della vittima (nonché di prevenzione della reiterazione del reato), introducendo nel codice civile gli articoli 342-bis e 342-ter, che prevedono la possibilità di avvalersi di specifici “ordini di protezione” nei confronti del coniuge o del convivente violento, e parallelamente nel codice di procedura penale, una nuova misura cautelare, l'allontanamento dalla casa familiare (articolo 282-*bis*); nell'ambito della violenza contro le donne vittime di tratta, grazie all'introduzione dell'art.18 TU sull'immigrazione, il Governo italiano lancia un programma strutturale di interventi rivolti ad assicurare la protezione delle vittime di tratta di persone (al tempo, prevalentemente soggette a sfruttamento sessuale).

Negli anni successivi, i due “filoni” dell'intervento pubblico di contrasto della violenza di genere sembrano destinati a restare separati: il primo avrà per molti anni uno sviluppo confinato entro l'ambito della repressione penale; il secondo resta, tuttora, ghettizzato all'interno delle politiche migratorie.

Negli anni successivi, l'intervento pubblico di contrasto alla violenza di genere intraprende la strada del progressivo incremento delle fattispecie di illeciti:

- con la legge 9 gennaio 2006, n. 7, viene introdotto nel codice penale il reato di «pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»³⁴;

- con il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, viene introdotto il reato di “atti persecutori”, meglio noto come reato di *stalking* (articolo 612-bis c.p.)³⁵; lo stesso provvedimento prevede nuove misure cautelari penali, tra cui quella prevista all'articolo 282-ter c.p.p., che prevede il divieto di avvicinamento e comunicazione con la persona offesa.

Quest'ultimo reato finisce, tuttavia, per sovrapporsi con due fattispecie civilistiche di comportamenti vietati, entrate nel nostro ordinamento negli stessi anni:

³⁴ Il nuovo articolo 583-bis del codice penale introduce il nuovo reato, quale ipotesi speciale ed autonoma rispetto alla fattispecie di base di lesioni personali di cui all'articolo 582 del codice penale. Si veda al riguardo il Doc. XXII-bis n. 6 relativo appunto al tema delle mutilazioni genitali femminili.

³⁵ Si tratta, in realtà, di un reato “neutro”: pensato per colpire le molestie nei confronti delle donne, si estende a coprire ogni ipotesi di reiterazione di condotte di molestia o minaccia in danno di taluno «in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita».

- il cosiddetto mobbing, figura in Italia di matrice prettamente giurisprudenziale, utilizzata tanto in ambito lavoristico, quanto nell'ambito della responsabilità civile per i cosiddetti danni endo-familiari (molestie e maltrattamenti in famiglia, anche al di fuori delle ipotesi di reato);

- il divieto di molestie, anche sessuali, nei rapporti di lavoro, introdotto dalla normativa antidiscriminatoria europea, puntualmente recepita dalla legislazione nazionale, che assimila le molestie ai comportamenti discriminatori³⁶.

Anche al di là della “confusione” e dell’incertezza sulla strada migliore da intraprendere caso per caso, resta un tema comune alle tre fattispecie: la difficoltà per la vittima di denunciare le molestie, per il timore di non essere creduta o di subire ritorsioni.

Non migliora molto la situazione la recente modifica del Codice delle Pari Opportunità, introdotta con l’art.1, comma 218 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per l’anno 2018), che, da un lato, tenta di rafforzare la tutela delle vittime di molestie sui luoghi di lavoro, rendendo nulli tutti gli atti o comportamenti ritorsivi del datore di lavoro; ma, dall’altro, aggiunge una precisazione dal sapore di *excusatio non petita*: «Le tutele di cui al presente comma non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per i reati di calunnia o diffamazione ovvero l’infondatezza della denuncia» (art. 26, comma 3-bis, Codice delle pari opportunità). Una norma del tutto pleonastica, che finisce per tradire il timore dello stesso legislatore nei confronti di un possibile “approfittamento” della tutela antidiscriminatoria da parte di lavoratrici, che si presumono inclini alla “calunnia” o ad accuse infondate.

In relazione poi alla violenza di genere, dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul, il tema della violenza di genere subisce un’accelerazione nell’estate del 2013. L’allarme sociale provocato da una serie di femminicidi induce il Governo ad inserire nuove misure contro la violenza di genere in un decreto legge, emanato alla vigilia di ferragosto, che affrontava una serie

³⁶ L’art.26 Codice pari opportunità, che recepisce la definizione comunitaria, definisce le molestie sessuali come «comportamenti indesiderati a connotazione sessuale espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l’effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo». A differenza della fattispecie penalistica, la definizione comunitaria e nazionale di “molestia” consente di superare la necessità di provare l’intenzionalità del comportamento molesto, secondo la nozione oggettiva di discriminazione. Inoltre, essendo la norma posta all’interno del diritto antidiscriminatorio, permette di contrastare anche le c.d. molestie ambientali, ovvero quei comportamenti che, pur ciascuno in sé considerato privo di caratteristiche gravemente offensive e inizialmente non considerati illegittimi dalla giurisprudenza, nell’insieme siano in grado di produrre condizioni pesantemente negative nel luogo di lavoro.

di questioni “urgenti” (interventi in materia di protezione civile, di commissariamento delle province, ecc.). L’approccio emergenziale appare, dunque, impresso nella stessa scelta dello strumento normativo, per sua natura riservato ai soli «casi straordinari di necessità e d’urgenza» (articolo 77 della Costituzione.).

Il D.L. 14 agosto 2013, n.93, definito dai media come “Decreto femminicidio”, contiene una riforma incisiva di singole fattispecie incriminatrici, l’introduzione di nuove circostanze aggravanti, la previsione di nuove misure coercitive e una serie di statuizioni in materia di diritti conoscitivi della vittima. Sul piano dell’attuazione della Convenzione di Istanbul, la novità più rilevante del provvedimento risiede nel tentativo di imprimere un salto di qualità nelle politiche di contrasto della violenza contro le donne: si prende atto, per la prima volta, della necessità di adottare un approccio integrato tra repressione, prevenzione e protezione, attraverso una pianificazione delle azioni. Viene così prevista la predisposizione di un “Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere”, ora rinominato “Piano Strategico”, da redigere con cadenza triennale (art.149, L. 30 dicembre 2021, n. 234, Legge di Bilancio 2022).

La legge n.119 del 2013 (legge di conversione del citato DL n.93 del 2013), insieme al primo atto dell’Intesa Stato-Regioni, adottato del 2014, rappresenta, dunque, uno spartiacque nell’organizzazione del sistema antiviolenza in Italia: per la prima volta, l’ordinamento italiano si dota di un modello integrato di interventi, prevedendo tanto il potenziamento dei servizi già esistenti, quanto la promozione di una più ampia diffusione territoriale dei servizi.

Infine, nell’ultimo decennio, gli interventi normativi in materia di violenza contro le donne sono stati continui e incalzanti. Come si è detto, a partire dal 2013, tale intervento si è articolato su due assi:

- il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo, che ha richiesto e richiede continui aggiornamenti, spesso dettati dall’esperienza maturata in una serie di procedimenti o in una serie di “insuccessi” del nostro apparato di prevenzione dei reati;

- la graduale costruzione di un sistema di protezione e supporto delle donne, che dopo la legge n.119 del 2013 può avvalersi, finalmente, di un’apposita linea di finanziamenti.

Per ciò che concerne il primo profilo dell’intervento, meritano di essere segnalati:

- il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, che modificava la disposizione di cui all’articolo 275 del codice di procedura penale, in punto di misure cautelari. In particolare, venivano escluse dall’ambito operativo del

comma 2-bis – secondo cui la custodia in carcere non può essere applicata ove il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata all'esito del giudizio non superi i tre anni di reclusione – le fattispecie di maltrattamenti (articolo 572 del codice penale) e atti persecutori (articolo 612-bis del codice penale);

- il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, con il quale l'Italia ha recepito la citata direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, delineando un *nuovo statuto per la vittima del reato*, fortemente potenziandone lo spazio di azione nell'ambito del processo penale;

- la legge 17 ottobre 2017, n. 161, per effetto della quale è stata estesa l'applicabilità delle misure di prevenzione agli indiziati del delitto di *stalking* (modifica dell'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159);

- la Legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni a favore degli *orfani per crimini domestici*;

- la L. 69/2019, recante Disposizioni in tema di violenza domestica e di genere, che interviene sul codice penale, sul codice di procedura, sul c.d. codice antimafia e sull'ordinamento penitenziario (*Codice rosso*);

- la L. 23/12/2021 n. 238, che - nell'ambito delle Disposizioni di adeguamento alla Direttiva n.2011/93/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 - ha apportato modifiche in materia di pedopornografia (art. 600 quater, 602 ter c.p.) ed in materia di violenza sessuale (artt. 609 ter c.p.; 609 quater, 609 quinquies e 609 undecies c.p.).

Un quadro legislativo tuttora in continua evoluzione, che lascia nell'interprete il dubbio di una ricognizione non esaustiva.

Un complesso normativo che si articola, oltre che nella produzione di nuove fattispecie di reato o nella ridefinizione di fattispecie già previste, in un complesso di misure amministrative, civili e penali preordinate ad una tutela rapida ed anticipata rispetto alla definizione del procedimento penale: dalle misure di prevenzione di competenza del Questore, alle diverse misure cautelari e pre-cautelari; dalle misure di sicurezza e alle diverse tipologie di ordini di protezione.

2.4. LA NORMATIVA PER IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE: UNA PROSPETTIVA COMPARATA.

La Commissione, al fine di restituire sistematicità al quadro legislativo a tutela delle donne vittime di violenza, ha ritenuto essenziale avviare un'attività di studio di diritto comparato, volta ad approfondire la disciplina in materia di violenza di genere in alcuni Paesi del mondo.

La scelta della Commissione è stata quella di analizzare, oltre alla legislazione di alcuni Paesi europei firmatari della Convenzione di Istanbul, fra i quali Francia, Germania, Norvegia, Spagna e Inghilterra, anche quella di alcuni Stati extra-europei. Si è deciso, in particolare, di prendere in considerazione per il continente africano la Repubblica del Kenya, per l'Asia l'India e per le Americhe l'Argentina. L'attività svolta si è sostanziata nella approvazione all'unanimità di una specifica ed articolata relazione (Doc. XXII-*bis* n. 5).

Tale indagine ha consentito alla Commissione non solo di cogliere le peculiarità delle politiche di punizione, protezione e prevenzione della violenza in ciascuno dei sistemi presi in considerazione, ma anche di individuare eventuali *best practices* potenzialmente trasponibili in future iniziative legislative sul piano nazionale.

Nel complesso, si è riscontrato come vi sia sempre più affinità fra i vari ordinamenti non solo europei, ma anche extraeuropei sul piano della lotta alla violenza di genere e ciò, evidentemente, in ragione dell'importante stimolo che in questo campo è stato rappresentato dagli strumenti pattizi e dalla giurisprudenza sovranazionali. Tali atti hanno condotto a una definizione del fenomeno che include le varie forme di violenza di cui una donna può essere vittima (fisica, psicologica, verbale), all'adozione di standard normativi comuni agli Stati contraenti e, più in generale, al riconoscimento della violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani.

Senza dubbio un ruolo di innegabile rilievo è stato svolto in questo contesto, da un lato, dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW) del 1979 e, dall'altro da alcuni trattati di diritto internazionale regionale, fra cui in particolare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, la cosiddetta Convenzione di

Istanbul, del 2011. Quest'ultima si presenta come uno strumento molto innovativo, caratterizzato dall'ampia attenzione dedicata alla partecipazione della società civile e dal ruolo dell'informazione e della comunicazione nella prevenzione e nella lotta al fenomeno, dall'enunciazione di specifiche responsabilità a carico degli Stati firmatari, e, soprattutto, da un sistema di monitoraggio - demandato al Gruppo di esperte del Consiglio d'Europa per la lotta contro la violenza nei confronti delle donne (GreVio) - volto a favorire l'armonizzazione normativa nei diversi Stati contraenti.

La relazione approvata dalla Commissione ha posto in luce come fra i Paesi europei analizzati, solo in Spagna si sia proceduto all'adozione di un testo unico, che disciplina in modo organico il tema della violenza contro le donne in tutti i suoi aspetti. La Spagna, infatti, dal 2004 si è dotata della *Ley orgánica* 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género, autentico testo di riferimento a livello internazionale, cui nel 2017 è stato accompagnato un nuovo testo di alto livello istituzionale (il Pacto de Estado contro la violenza di genere) con numerose indicazioni operative ulteriori. Il contenuto di questa legge comprende sia gli aspetti preventivi, educativi, sociali, assistenziali e di sostegno alle vittime, sia la normativa civile che afferisce alla sfera familiare o della convivenza, dove prevalentemente si verificano le aggressioni, sia i profili penali afferenti alla violenza. In altre parole la violenza di genere è inquadrata dalla legge spagnola in modo integrale e multidisciplinare. Particolarmente apprezzabile è anche l'ordine degli interventi: la prima risposta alla violenza di genere è rappresentata dalla prevenzione, il cui elemento chiave è il sistema educativo come veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne; la repressione penale rappresenta invece l'ultima ed extrema ratio nella politica di contrasto alla violenza, anche se ciò non significa affatto che vi si ricorra di rado.

Con specifico riguardo alla repressione penale della violenza, lo studio comparatistico ha posto in luce come le diverse legislazioni statali siano state oggetto, proprio nell'ultimo ventennio, di numerosi e reiterati interventi di modifica. Interventi che tra gli altri si sono sostanziati in una maggiore tipizzazione delle condotte di violenza sessuale e nella progressiva attribuzione di rilevanza al consenso. Significativa a tal ultimo proposito è la riforma del 2016 attuata in Germania, incentrata sul principio del «No significa No», per la

quale il baricentro del disvalore della condotta cessa di collocarsi nella violenza o nella minaccia come strumenti di coercizione dell'atto sessuale, per radicarsi nella mancanza del consenso della partner. Non si esige più dall'accusa di dar prova che tale prevaricazione della altrui volontà sia avvenuta tramite specifiche attività costrittive, perché nella prassi giudiziaria ciò finiva per comportare la necessità, per l'accusa, di dimostrare una reazione attiva e potenzialmente efficace da parte della vittima rispetto alla violenza subita, con un ribaltamento dei ruoli nel protagonismo processuale tra imputato e parte offesa. Anche la riforma dei reati sessuali, giunta di recente al termine del suo *iter* di approvazione in Spagna, si muove nella medesima direzione³⁷.

Con riguardo alle altre condotte nelle quali si sostanzia la violenza di genere è interessante rilevare come, in linea generale, negli ordinamenti esaminati si sia assistito alla graduale introduzione di nuove e specifiche fattispecie di reati finalizzate a sanzionare: gli atti persecutori, la pratica dei matrimoni forzati, il fenomeno del revenge porn e delle altre forme di ripresa e diffusione di immagini contro la volontà delle vittime e infine le mutilazioni genitali femminili.

Considerazione a parte merita il tema della violenza domestica. In proposito lo scenario comparato mostra differenti approcci al problema: si passa dal sistema tedesco nel quale non si rinvencono fattispecie specifiche per la violenza domestica, a nulla rilevando ai fini della configurazione di un dato reato il luogo o le circostanze affettive-familiari in cui viene perpetrato, all'ordinamento norvegese nel quale, similmente al nostro, esiste un reato di violenza domestica con il quale sono puniti tutti quegli abusi gravi e reiterati commessi nei confronti di soggetti in «stretta relazione». Con riguardo ai reati commessi in ambito familiare-affettivo interessanti spunti di riflessione pone il modello francese, nel quale assume esplicita rilevanza penale anche la violenza morale ove perpetrata all'interno di un rapporto di coppia. Violenza morale che viene sanzionata più pesantemente (con la previsione di specifiche circostanze aggravanti) nei casi in cui da essa derivi una incapacità

³⁷ Si tratta della cd. legge del "*solo sí es sí*" (121/000062 Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual), approvata in via definitiva dal Congresso dei deputati il 25 agosto 2022.

lavorativa parziale o totale ovvero nel caso in cui da essa derivi il suicidio o il tentato suicidio della vittima.

Ancora, dall'analisi dei vari sistemi emerge come sempre di più stia aumentando la consapevolezza dell'esigenza di contrastare tutte quelle forme di violenza più subdole e meno evidenti, che si sostanziano in molestie, in particolare nei luoghi di lavoro e in condotte di hate speech. Con riguardo alle molestie sessuali in Francia e in Norvegia oltre a essere punite all'interno dei rispettivi codici penali, sono disciplinate anche da ulteriori fonti quando sono perpetrate in ambiti lavorativi, scolastici o educativi. Alla repressione si accompagnano in questi casi una serie di positive actions finalizzate alla promozione dell'uguaglianza di genere. Con riguardo al tema dell'hate speech è importante segnalare la recente introduzione in Francia del reato di disprezzo sessista. Una fattispecie questa che consente di sanzionare tutte quelle condotte sessuali o sessiste offensive della dignità.

Una efficace politica di repressione della violenza non può prescindere da un sistema processuale altrettanto all'avanguardia. Anche da questo punto di vista non si può che guardare con interesse all'ordinamento spagnolo nel quale, con la già ricordata riforma del 2004, si è proceduto anche alla istituzione di tribunali specializzati per la violenza sulle donne, con competenze non solo in ambito penale, ma anche su tutte quelle controversie di diritto civile, per lo più di diritto di famiglia, che fanno da corollario alle condotte violente rilevanti in ambito penale. Si tratta di un approccio che merita attenzione. È innegabile infatti che nel nostro ordinamento vi sia –nonostante i primi passi compiuti con la legge sul codice rosso che ha introdotto specifici obblighi di comunicazione– uno scarso dialogo fra la giustizia penale e quella civile e minorile. Non sono, infatti, purtroppo eccezionali i casi in cui genitori che hanno agito violenza sono stati ritenuti, in nome della bigenitorialità, coaffidatari o addirittura affidatari, esclusivi dei figli. E ancora, troppo spesso –anche in ragione di evidenti deficit formativi da parte dei professionisti coinvolti– nelle cause di separazione e divorzio sembra essere trascurata la sostanziale differenza tra lite e maltrattamenti. Tali criticità peraltro sono state puntualmente rilevate dalla Commissione nella Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (Doc. XXII-*bis* n. 10).

Relativamente poi ai profili della prevenzione, nei vari ordinamenti emerge l'importanza attribuita alla formazione e all'educazione scolastica nel processo di eradicazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere, che, per vari aspetti, si possono considerare alla base del fenomeno della violenza contro le donne. Anche da questo punto di vista il modello spagnolo offre degli interessanti spunti di riflessione. L'elemento chiave della prevenzione, come accennato, è rappresentato dal sistema educativo. Ciascun segmento educativo ha pertanto uno scopo specifico: l'educazione della prima infanzia contribuisce allo sviluppo dell'apprendimento della risoluzione pacifica dei conflitti; l'istruzione primaria aiuta a sviluppare negli studenti abilità nella risoluzione pacifica dei conflitti e di comprendere e rispettare l'uguaglianza tra i sessi; l'istruzione secondaria obbligatoria punta a sviluppare negli studenti la capacità di interagire con gli altri pacificamente e di conoscere, valorizzare e rispettare le pari opportunità per uomini e donne. Anche quando l'opzione dello studente si rivolge alla formazione professionale, lo Stato offre programmi formativi dedicati all'uguaglianza di genere. Lo stesso vale per la formazione degli adulti, a partire dalle università. Inoltre, è previsto che nei piani di formazione iniziale e permanente degli insegnanti sia inclusa una formazione specifica sull'uguaglianza. Ulteriori azioni di formazione in materia di uguaglianza e non discriminazione in base al sesso e sulla violenza di genere sono contemplate in modo strutturato nei corsi di formazione per giudici e magistrati, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali.

Infine, considerato che spesso il femminicidio rappresenta il drammatico epilogo di una escalation di violenza, di storie di maltrattamenti e di vessazioni, è importante intervenire e rafforzare le misure di protezione individuali. Tutti gli ordinamenti considerati si sono dotati, a ben vedere, di specifici strumenti: i vari ordini di protezione delle vittime che consistono in una serie di divieti impartiti all'autore della violenza, finalizzati proprio a interrompere la su ricordata *escalation*.

PARTE PRIMA: PREVENZIONE E PROTEZIONE

III. LA VIOLENZA COME QUESTIONE CULTURALE: LINGUAGGIO, COMUNICAZIONE, EDUCAZIONE SCOLASTICA E UNIVERSITARIA PER PREVENIRE LA VIOLENZA DI GENERE

La Convenzione di Istanbul, al Capitolo III introduce il concetto di “Prevenzione” e nell'articolo 12 indica fra gli “Obblighi generali” la necessità per le Parti di adottare «le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini».

All'articolo 14, il comma 1 prevede che i Paesi contraenti pongano in essere tutte le azioni necessarie per includere «nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici sui temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi». Il successivo comma 2 invita le Parti a intraprendere le azioni necessarie per promuovere i principi enunciati al comma 1 anche «nelle strutture di istruzione non formale, nonché nei centri sportivi, culturali e di svago e nei *mass media*».

Il tema dell'educazione scolastica e formazione accademica, insieme a quello della comunicazione mediatica, giocano pertanto un ruolo fondamentale nel promuovere i cambiamenti culturali indicati dall'articolo 12 della Convenzione di Istanbul. Infatti, come sottolineato nell'ultimo *Report* sull'Italia anche dal Gruppo di esperte e esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), istituito con la Convenzione stessa³⁸: «Nonostante le misure adottate dalle autorità per sradicare i pregiudizi e gli atteggiamenti che favoriscono la disparità di genere e alimentano la violenza contro le donne, gli stereotipi di genere negativi rimangono una problematica»³⁹. Se è vero che l'ordinamento giuridico italiano si è dotato in questi ultimi anni di nuovi strumenti di carattere civile e penale

³⁸ Cfr. articolo 66 della Convenzione di Istanbul.

³⁹ Si veda il Rapporto di valutazione di base Italia sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del GREVIO, pubblicato il 13 gennaio 2020 (GREVIO/Inf(2019)18), <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.pdf>.

per prevenire e contrastare la violenza contro le donne, rimane ancora molto da fare per superare la problematica degli stereotipi e pregiudizi di genere.

La Commissione, pertanto, nella sua attività d'inchiesta, ha ritenuto indispensabile dedicare un *focus* specifico ai temi dell'educazione e della formazione e approvando una Relazione (Doc XXII-*bis* n. 12) alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.

3.1. LA SCUOLA COME LUOGO DI EDUCAZIONE ALLA PARITÀ E AL RISPETTO

La violenza contro le donne costituisce un fenomeno anzitutto culturale, che si innesta su stereotipi e pregiudizi profondamente radicati nella società, che vedono gli uomini in una posizione di superiorità rispetto alle donne, soprattutto nell'esercizio dei ruoli tradizionalmente a loro assegnati. La Commissione ha ritenuto pertanto che la scuola sia il luogo privilegiato per l'educazione all'uguaglianza di genere. È fondamentale incentivare, soprattutto nelle giovani generazioni, la capacità di costruire relazioni basate sui principi di parità, equità, rispetto, inclusività, nel riconoscimento e nella valorizzazione delle differenze, così da promuovere una società in cui il libero sviluppo di ciascun individuo avvenga in accordo col perseguimento del bene collettivo.

L'educazione dei bambini e delle bambine al rispetto di genere e al contrasto alla violenza domestica non possono essere efficaci a meno che non si operi soprattutto sui modelli culturali che sottendono, promuovono, e riproducono disparità di genere nella società. L'azione di prevenzione deve articolarsi in percorsi educativi, orientati soprattutto a bambini, bambine e adolescenti, volti all'esplorazione, all'identificazione e alla messa in discussione dei modelli di relazione convenzionali, degli stereotipi di genere e dei meccanismi socio-culturali di minimizzazione e razionalizzazione della violenza.

La Commissione ritiene che occorranو azioni sinergiche che - sul modello di molti Paesi europei - coinvolgano l'intera comunità e in particolare tutte le agenzie formative, fra cui la scuola.

La scuola ha il compito fondamentale di formare le nuove generazioni e [...] può avere un ruolo molto importante perché tutto quello che riguarda la modifica, naturalmente in senso positivo, dei nostri comportamenti e delle nostre condotte quali cittadini... non può che passare dalla scuola. Con le leggi sicuramente si possono imporre delle regole e se ne può chiedere il

rispetto, ma non si possono sostanzialmente modificare i comportamenti. Questo ruolo compete alla scuola»⁴⁰.

Sono fondamentali le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, il contrasto alla violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo, affettivo ed emotivo degli allievi. I temi devono essere affrontati mediante la partecipazione attiva, valorizzando le esperienze personali, le opinioni, i punti di vista, le emozioni degli studenti ed evitando generalizzazioni e giudizi di merito.

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione ha confermato come nel sistema italiano vigente già si riscontri una diffusa sensibilità, confermata dai numerosi progetti realizzati, del mondo della scuola nei confronti del fenomeno della violenza contro le donne.

Si tratta di interventi interessanti ma non risolutivi in quanto sporadici, non diffusi uniformemente sul territorio nazionale ed affidati - nella maggior parte dei casi - alla sensibilità di docenti e dirigenti scolastici. Per realizzare un vero e proprio salto di qualità è necessario adottare fin dall'infanzia e per tutta la durata del percorso di studi modelli educativi finalizzati alla non violenza e alla creazione di relazioni positive e paritarie.

Affrontare con bambini, bambine e adolescenti i temi dell'educazione al rispetto, fornendo la possibilità di sperimentare un ambiente accogliente e non giudicante, consente loro di procedere verso una destrutturazione dei ruoli e delle relazioni basate su stereotipi per poter sperimentare modalità di relazione con sé stessi e con l'altro basate su criteri di libertà e responsabilità e di costruire una società accogliente, inclusiva e non violenta.

Fin dall'infanzia si possono creare occasioni di confronto per educare alla non violenza. Il lavoro di sensibilizzazione e prevenzione necessario per il contrasto alla violenza maschile sulle donne e l'educazione a relazioni non violente passa per la possibilità offerta alle nuove generazioni di riflettere su sé stessi e sul rapporto con gli altri.

⁴⁰ Così Professor Antonello Giannelli, Presidente della Associazione nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola (ANP), resoconto stenografico della seduta del 22 ottobre 2020.

In questo contesto l'educazione emozionale può assumere un rilievo determinante, in quanto interviene proprio sull'aspetto emotivo nei processi di crescita e di apprendimento dei bambini e degli adolescenti per metterli in grado di riconoscere le proprie emozioni e quelle altrui e saperle gestire. Questo approccio impone altresì un coinvolgimento di tutto il contesto attraverso un lavoro con le famiglie e con gli educatori perché deve chiamare in causa tutti gli adulti che interagiscono coi più giovani, soprattutto se si tratta di una persona di riferimento.

È essenziale ripensare il ruolo della scuola quale luogo di formazione della persona, sia attraverso l'acquisizione del sapere sia delle competenze umane e dei valori morali, prevedendo moduli didattici mirati ai diversi gradi scolastici. Parallelamente ai moduli didattici di educazione emozionale, il mondo scolastico dovrebbe essere incoraggiato, con mirate linee di finanziamento a sostegno degli organi scolastici, a progettare, in un quadro più organico e sistematico, specifici programmi di offerta formativa aggiuntiva e integrativa sulla violenza di genere e sulla prevenzione e sul contrasto culturale, anche valorizzando le reti associative e istituzionali già esistenti, calibrandoli sapientemente sui territori ove insistono le attività didattiche e di dopo-scuola.

3.2. L'UNIVERSITÀ E LA RECENTE “CONOSCENZA” DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE

Come rilevato nel Doc. XXII-*bis* n.12 la conoscenza del dramma della violenza di genere, sessuale e domestica, fino a qualche decennio fa, rappresentava una questione pressoché “sconosciuta” nelle università.

Non era scientificamente espressa in corsi e ricerche, se non in settori alquanto limitati e a parte qualche eccezione. Era relegata come un che di “esterno”, di cui si occupavano perlopiù associazioni di donne, servizi dedicati, istituzioni giudiziarie. Le “esperte” e gli “esperte” non erano certamente docenti universitari. Il mancato riconoscimento pubblico implicava così una conseguente marginalità accademica e scientifica.

L'UNESCO, nel 2005, con il documento “Verso una società della conoscenza” individuava l'educazione, la ricerca e l'innovazione come elementi fondamentali per affrontare le sfide di un mondo in forte trasformazione e decisamente a rischio. Lo sviluppo umano e la sostenibilità ambientale (come indicato anche dall'Agenda ONU 2030) non possono essere pertanto disgiunti dal riconoscimento del ruolo centrale che la conoscenza e la qualità dell'educazione rivestono per il miglioramento dei processi

di vita, individuali e collettivi. L'istruzione diventa il principale vettore per favorire l'emergere di società della conoscenza, accrescere la qualità della vita, rendere il pianeta sostenibile.

Cosa può allora significare il contrasto della violenza di genere, sessuale e domestica, in società della conoscenza, fra loro sempre più interconnesse e interessate a combattere un fenomeno comune, in quanto trans-culturale? E al riguardo, quale tipo di sapere è necessario per poter acquisire una migliore conoscenza del fenomeno, condividendo pratiche comuni per contrastarlo?

In tale contesto globale e insieme locale, il sistema universitario è chiamato a giocare un ruolo fondamentale in generale per il conseguimento e lo sviluppo della conoscenza, ma anche nello specifico per pianificare interventi per la prevenzione della violenza di genere, nel momento in cui esso stesso sta subendo radicali cambiamenti rispetto al passato.

Molte sono le nuove sfide sociali, economiche, culturali e ambientali che l'Università si trova a dover affrontare, da cui conseguono maggiori responsabilità istituzionali. Se in passato l'Università era perlopiù legata alla riproduzione di un sapere consolidato, riprodotto entro ristrette cerchie scientifiche e con un limitato accesso degli studenti, attualmente essa non può che fare i conti con i propri cambiamenti indotti da società vorticosamente in cambiamento, che richiedono nuove conoscenze e competenze, ma soprattutto la costante abilità di apprendere e imparare - non solo in senso tecnologico - da parte tanto di docenti, quanto di tecnici e discenti.

Politiche di contrasto e per la prevenzione della violenza di genere - così come di ogni tipo di abuso, molestia e discriminazione - diventano un importante banco di prova per misurare la capacità stessa del sistema universitario di evolversi, non soltanto attraverso processi interni di innovazione, bensì soprattutto grazie alla comprensione di questioni di rilevanza pubblica provenienti dalla società civile che richiedono necessari interventi.

I compiti che l'Università si trova oggi a dover affrontare non riguardano infatti più solo processi di riorganizzazione interna, riferentesi soprattutto alla didattica, alla ricerca e all'amministrazione. Concernono altresì lo sguardo e l'interesse che deve rivolgere verso l'esterno: da una parte in forma di terza missione, che significa rapporto col territorio e le diverse comunità che lo abitano, dall'altra parte, come attenzione verso problematiche globali emergenti e politiche indicate a livello internazionale ed europeo. Queste nuove responsabilità rendono necessarie un rinnovato approccio alla stessa formazione universitaria e all'aggiornamento professionale continuo. Significa altresì "scoprire" nuovi casi di interesse scientifico e sociale.

La consapevolezza pubblica del fenomeno è comunque recente, quando è diventata palese la sua gravità in termini di mortalità, morbilità e conseguenze intergenerazionali, grazie alle istanze sollevate da movimenti trans-culturali di donne in sedi internazionali. Ed è così che le Nazioni Unite riconobbero nel 1993 la violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani e come un fenomeno pandemico,

in quanto presente in tutte le società mondiali. Sono conseguite prese di posizione internazionali e piattaforme per l'azione (a partire dal 1995), che nel corso degli anni hanno indotto la promozione di legislazioni e politiche a livello nazionale, nella convinzione che il contrasto al fenomeno della violenza di genere debba essere fondato su un sapere comune e su conoscenze condivise. La scienza e una rinnovata formazione accademica acquistano così un fondamentale valore conoscitivo, preventivo e trasformativo dal forte impatto umano, sociale, politico, economico e culturale, nonostante si registrino ancor oggi resistenze in ambito universitario nell'accogliere come "scientificamente e positivamente valutabili" studi di genere.

L'articolo 15 della Convenzione di Istanbul è espressamente dedicato alla "Formazione delle figure professionali", stabilendo che «Le Parti forniscono o rafforzano un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano delle vittime o degli autori di tutti gli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione in materia di prevenzione e individuazione di tale violenza, uguaglianza tra le donne e gli uomini, bisogni e diritti delle vittime, e su come prevenire la vittimizzazione secondaria». La formazione diventa pertanto una misura fondamentale per sviluppare una cooperazione coordinata interistituzionale, al fine di consentire una gestione globale e adeguata degli orientamenti da seguire nei casi di violenza.

Sulla base dei principi del rispetto intersoggettivo e della parità fra uomini e donne e grazie a programmi dedicati, volti sia alla formazione specialistica che all'apprendimento continuo, l'educazione diventa il principale grimaldello capace di svellere situazioni inique. Per questo diventano necessari la progettazione e l'attuazione di politiche di prevenzione in particolare in ambito universitario, in grado di valutare i rischi che si corrono per mancata conoscenza, sottovalutazione del fenomeno o impreparazione degli addetti.

Nell'ottica di una formazione complessa - specialistica, interdisciplinare, integrata, continua e interattiva fra i vari soggetti, agenzie ed enti interessati - la Convenzione di Istanbul ha avuto il merito di creare le basi sia per il riconoscimento di competenze professionali individuali, sia per la formazione di gruppi di lavoro cooperativi, uniti in rete, sia per l'istituzionalizzazione di centri d'intervento specializzati. Tale trasformazione ha un'indubbia incidenza sulla programmazione generale, sulle proposte formative e sugli indirizzi scientifici nelle università.

Tradotto nell'ambito accademico, significa che per prevenire la violenza di genere, sessuale e domestica, l'Università deve affrontare cambiamenti: di tipo strutturale, potenziando i propri programmi didattici e scientifici; di tipo culturale, contribuendo a cambiare mentalità discriminatorie e violente; di tipo socio-economico, inaugurando politiche inclusive a livello organizzativo e socio-culturali, sviluppando un continuo dialogo con i diversificati attori sociali ed enti presenti sul territorio.

Tale processo trasformativo non può che avvenire se non in un'ottica olistica e integrata, capace di far interagire l'università con esperti professionisti/e, associazioni della società civile e istituzioni, al fine di rafforzare la legittimità di processi e di organismi democratici. Il riconoscimento della violenza di genere rappresenta dunque non solo un banco di prova, bensì una nuova opportunità per l'università di riflettere sulla necessità di una conoscenza rinnovata e sul significato di forme di apprendimento in continua evoluzione, intese in senso tanto multisettoriale e multidisciplinare, quanto specialistico e perfezionato.

Più nel dettaglio con riguardo alla realtà universitaria è necessario ricordare che nella Relazione conclusiva della prima Commissione d'inchiesta sul fenomeno, istituita nella precedente legislatura si riconosce il crescente interesse degli atenei per la tematica del contrasto alla violenza di genere. Ciò che appare opportuno approfondire è l'aspetto legato all'esistenza all'interno delle università di percorsi di valorizzazione degli studi di genere e di conoscenza del fenomeno della violenza contro le donne anche al fine di introdurre nei Repertori nazionali e regionali dei titoli e delle qualificazioni (o formare e aggiornare) le sempre più specifiche figure professionali coinvolte, a vario titolo e nelle diverse postazioni, nella prevenzione e nel contrasto al fenomeno.

La Commissione è arrivata alla conclusione che un lavoro di prevenzione alla violenza di genere, attuato nell'Università e nell'alta formazione, implica la necessità di una strutturazione non episodica di corsi, progetti e servizi dedicati, tali da significare il netto rifiuto della violenza di genere nell'ambito delle attività quotidiane svolte dai diversi soggetti, componenti la comunità universitaria.

Al fine di conseguire le riforme auspiccate, è altrettanto fondamentale un chiaro indirizzo politico-legislativo, che si sostanzia anche in un incremento delle risorse da destinare all'attuazione degli impegni internazionali, leggi e piani nazionali in materia di contrasto e prevenzione alla violenza di genere.

Prevenire il fenomeno significa conoscerlo, attraverso la condivisione di esperienze, conoscenze e saperi, secondo un rapporto sinergico tra sistema accademico, sfere istituzionali, mondo delle professioni e associazioni della società civile.

3.3 IL RUOLO DEI MEDIA NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE

La Convenzione di Istanbul ha il triplice scopo di prevenire la violenza, proteggere le vittime e perseguire penalmente i loro aggressori anche tramite la sensibilizzazione di tutti i membri della società e la promozione di una maggiore uguaglianza tra donne e uomini, in quanto la violenza ha profonde radici nella disparità tra i sessi e nella cultura che tollera e giustifica la violenza di genere.

Infatti, la sezione “Prevenzione” della Convenzione mette al centro la necessità di un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di forme di violenza di genere. A tale scopo, la Convenzione impegna gli Stati aderenti non solo ad adottare misure legislative per prevenire la violenza, ma anche a promuovere campagne di sensibilizzazione, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

In questo contesto, il ruolo dei *media* è centrale, come ampiamente mostrato anche da recenti studi empirici: l'oggettualizzazione delle donne nei *media* è l'elemento che spiega la correlazione tra uso dei *media* e presenza di attitudini e comportamenti che supportano la violenza contro le donne.

Come già ricordato, prima della Convenzione di Istanbul già la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW, 1979)⁴¹ recava una specifica definizione di “discriminazione” intendendo con essa «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione CEDAW si sono impegnati non solo ad adeguare la propria legislazione, ma anche ad eliminare ogni discriminazione praticata a tutti i livelli e ad adottare le misure necessarie ed adeguate per modificare costumi e pratiche discriminatorie.

Il Comitato istituito per verificare il rispetto degli impegni assunti da parte degli Stati aderenti, nelle osservazioni conclusive sullo stato di attuazione della CEDAW in Italia ha rilevato, da ultimo nel 2017, che gli stereotipi di genere alimentati dai *media* sono concausa della scarsa emersione del fenomeno e dell'inefficacia della risposta pubblica che colpevolizza le vittime, giustifica le condotte criminali in termini di conflitto ed esito di patologie o disturbi individuali, alimentando così l'impunità, precludendo in concreto un pieno accesso alla giustizia.

A titolo esemplificativo, una trasmissione che “simulasse” un processo per reati di genere dovrebbe rigettare *in toto* proprio lo schema simmetrico e giustificazionista: un processo e un'aula di tribunale non possono essere veicolati al pubblico televisivo secondo un modello improntato sulla mediazione ed equivalenza delle condotte di chi subisce violenza e chi agisce la violenza, in quanto tale modello rappresenterebbe una violazione dei doveri che vincolano l'azione pubblica per la prevenzione della violenza nei confronti delle donne.

⁴¹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang

Il Comitato CEDAW, in vista del rapporto 2022, ha dunque richiesto al Governo italiano di fornire informazioni sulle misure adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; tali informazioni saranno valutate anche alla luce delle indicazioni contenute nella Raccomandazione Generale n. 35/2017 (che ha incluso nella nozione di violenza di genere anche quella a carattere virtuale).

In tale ultimo documento si prevede che gli Stati debbano adottare e attuare misure efficaci per incoraggiare i *media* a eliminare la discriminazione contro le donne, incluso il ritratto o la rappresentazione dannosi e stereotipati delle donne o di gruppi specifici di donne, anche nella pubblicità, *online* e in altri ambienti digitali. Tali misure dovrebbero sostanzziarsi, in primo luogo, nella creazione o nel rafforzamento di meccanismi di autoregolamentazione da parte delle organizzazioni dei *media*, comprese le organizzazioni dei *media online* o sociali, finalizzati all'eliminazione degli stereotipi di genere relativi a donne e uomini, o a gruppi specifici di donne, e ad affrontare la violenza di genere che avviene attraverso i loro servizi e piattaforme. In secondo luogo, è raccomandata l'adozione di Linee guida per la copertura appropriata da parte dei *media* dei casi di violenza di genere ed infine la creazione e il rafforzamento della capacità delle istituzioni nazionali per i diritti umani di monitorare o prendere in considerazione le denunce riguardanti i *media* che ritraggono immagini discriminatorie di genere o contenuti che oggettivizzano o sminuiscono le donne o promuovono mascolinità violenta.

Molti sono gli strumenti che negli anni, con l'acuirsi della sensibilità sul tema della violenza di genere si sono sviluppati anche nel nostro paese per intervenire nel senso sopra descritto sulla comunicazione mediatica e per i quali appare necessario rinviare alla Relazione appare opportuno riassumere le principali fonti normative in materia di contrasto alla violenza di genere e promozione di una cultura che tale violenza ripudia, nel settore dei media. In particolare devono essere ricordati: il Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi (TUSMA) - unica fonte di rango legislativo al momento vigente; le delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) atti, anche di cosiddetta *soft law*, aventi cioè valore di indirizzo interpretativo delle disposizioni del TUSMA; il vigente Contratto di servizio RAI (2018- 2022), strumento di natura pattizia; il Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, strumento di natura volontaria, così come il Manifesto di Venezia, delle Giornaliste e dei Giornalisti per il rispetto e la parità di genere nell'informazione contro ogni forma di violenza e discriminazione attraverso parole e immagini.

Appare altrettanto opportuno riportare in sintesi le conclusioni del documento in relazione ai tre temi oggetto dell'inchiesta.

La violenza di genere ha radici in un rapporto squilibrato tra uomini e donne e nella mancata parità tra i due sessi, al di là di quanto sancito formalmente dalla Costituzione e dalla legge. Nel corso della propria attività d'inchiesta la Commissione ha potuto verificare che la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere non può prescindere da un cambiamento culturale e sociale.

In questo contesto, la Convenzione di Istanbul, che ha introdotto un approccio olistico ed integrato al fenomeno della violenza, ha rappresentato un punto di svolta fondamentale: l'aver inserito gli strumenti di prevenzione, di formazione e di specializzazione degli operatori come elementi imprescindibili nel contrasto alla violenza unitamente alla protezione e alla punizione ha contribuito al rafforzamento di una cornice culturale comune, e ad un decisivo cambiamento di prospettiva. La Convenzione di Istanbul ha messo al centro, come origine e causa della violenza contro le donne, gli squilibri di genere in tutte le loro dimensioni culturali, social, economiche, politiche e relazionali.⁴² Si ritiene pertanto che tutte le agenzie educative e culturali, la scuola, l'università, debbano essere chiamate a dare il meglio delle loro risorse per un cambiamento profondo di mentalità che, a partire dall'educazione e dalla corretta comunicazione, radichi nella coscienza civica e sociale l'idea della parità tra uomini e donne ed il disvalore profondo di ogni atteggiamento violento e discriminatorio.

3.4 PREVENIRE LA VIOLENZA ATTRAVERSO LA FORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE: LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

3.4.1 Formazione scolastica

Nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione è emerso chiaramente come educare al rispetto e alle emozioni fin dalla più tenera età rappresenti uno strumento efficace per contrastare la violenza. Le famiglie e la scuola rappresentano i luoghi in cui si formano i nostri bambini, ed in cui possono e devono essere veicolati i contenuti culturali fondamentali del loro percorso di crescita.

⁴² Sull'importanza della Convenzione di Istanbul nel contrasto alla violenza di genere si vedano gli atti del Convegno (*in corso di pubblicazione nella Biblioteca Europa del Senato*) organizzato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, in collaborazione con la Rete UN.I.RE. «Il ruolo dell'università nel contrasto alla violenza di genere. Per la costituzione della Rete Accademica UN.I.RE. a dieci anni dalla firma della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica», svoltosi presso il Senato della Repubblica, Palazzo Minerva, Sala Capitolare, il 10 maggio 2021

Le Linee Guida adottate nel 2017 dal Ministro dell'Istruzione⁴³ hanno rappresentato un primo passo verso la realizzazione di un progetto culturale di più ampio respiro che, nel rispetto dell'autonomia scolastica, arrivi a coinvolgere tutte le scuole d'Italia, di ogni ordine e grado.

L'educazione emozionale e la cultura del rispetto debbono infatti - è questo l'intendimento della Commissione - uscire dalla sperimentazione e divenire elemento strutturale dei percorsi formativi dei bambini e dei ragazzi. Questi corsi debbono riguardare le scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale e coinvolgere tutte le soggettività che intervengono nella relazione educativa, a partire dalla famiglia e dagli insegnanti.

Il legislatore, in questa prospettiva, dovrà trovare strumenti che consentano di bilanciare l'autonomia scolastica con la vincolatività dell'insegnamento al rispetto, ad esempio attraverso l'introduzione di premialità per le istituzioni scolastiche che introducano a regime dei percorsi formativi curriculari in cui trasversalmente siano rappresentati e trasmessi i temi della parità tra uomini e donne, del contrasto alla violenza di genere e domestica, della storia delle donne. Oppure, ancora, un concorso per le scuole coinvolte che possa premiare i percorsi didattici e relativi prodotti finali progettati da studenti che propongano una riflessione sulle pari opportunità e sulla valorizzazione delle differenze.

Per raggiungere questi obiettivi, occorre introdurre in primo luogo corsi di formazione per docenti di ogni ordine e grado di scuola, a partire dall'infanzia fino alla scuola secondaria, che abbiano l'obiettivo di rendere i curricula scolastici più inclusivi attraverso l'insegnamento e la conoscenza della storia delle donne e delle relazioni di genere, soprattutto nel quadro della riforma prevista nel sistema di reclutamento e formazione iniziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In secondo luogo, incontri formativi rivolti direttamente a ragazzi e ragazze della scuola secondaria, con l'obiettivo di farli entrare in relazione con un racconto storico che valorizzi le soggettività ritenute a lungo subalterne e che ricostruisca le storie delle donne, delle culture femminili, che metta in prospettiva diacronica le relazioni di genere. Per raggiungere questo obiettivo potrebbe per esempio essere esplicitato, all'interno delle linee guida per l'insegnamento

⁴³ Su cui si veda il Capitolo II ed in particolare il paragrafo 2.5.

dell'educazione civica, in linea con l'agenda 2030 richiamata più volte, la necessità di promuovere la parità di genere attraverso specifici percorsi di educazione alla cittadinanza.

Al fine di acquisire in modo strutturale questi cambiamenti culturali nel sistema educativo potrebbero essere altresì valorizzati alcuni strumenti normativi già in vigore. Ad esempio, l'incentivo della promozione di azioni concrete da parte delle scuole per realizzare quanto stabilisce la legge 13 luglio 2015, n. 107, che all'articolo 1, comma 16, dispone che: «Il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori».

Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo passa inevitabilmente per la formazione della comunità educante, in particolare del corpo docente, per renderla protagonista di trasformazioni che possano avvenire nella scuola primariamente e nella società. Le azioni necessarie al raggiungimento di questo obiettivo, per essere pervasive ed efficaci, devono tuttavia inserirsi in progetti che abbiano un orizzonte più ampio e che producano cambiamenti permanenti. Questi interventi dovrebbero rendere la relazione educativa realmente trasformativa attraverso percorsi che abbiano contenuti nuovi per rendere i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze protagonisti delle loro vite e valorizzare le soggettività.

Nell'ambito di una formazione generalizzata e trasversale su questi temi da parte di tutto il sistema scuola - docenti e studenti - è anzitutto necessario rafforzare, attraverso una costante e sinergica collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, tutti i percorsi educativi connessi alla formazione democratica, con riferimento alla Costituzione italiana, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al contesto internazionale, anche con riferimento al già citato inserimento della materia di insegnamento "educazione civica".

Deve essere altresì valutata positivamente l'introduzione aggiuntiva di una materia curriculare specifica, come l'educazione emozionale. Per educare alla non violenza, infatti, è necessario lavorare fin dall'infanzia sulla creazione di relazioni positive e paritarie. L'esercizio della cooperazione e della condivisione, l'abitudine all'ascolto partecipe, all'empatia, al rispetto, soprattutto se promossi sin dalla tenera età, incentivano lo sviluppo di un clima di accoglienza, prevengono fenomeni di discriminazione ed esclusione e favoriscono la capacità di stare in una relazione in cui la forza personale non si traduce e non si esprime nel dominio sull'altro.

L'educazione emozionale implica anche la capacità di acquisire e padroneggiare il linguaggio per comunicare e trasmettere agli altri le emozioni che comportino atteggiamenti equi e rispettosi, dove emozioni e ragione si integrino nel riconoscimento reciproco dell'alterità. Tradurre le emozioni in parole, scoprire e ampliare il vocabolario emotivo, permette di sviluppare in prospettiva sentimenti di empatia nei confronti di altre persone.

3.4.2 *La formazione universitaria*

L'introduzione di insegnamenti specifici e la formazione trasversale di docenti, ricercatori e studenti sui temi della parità e della violenza di genere è raccomandata anche per le istituzioni universitarie.

In questo contesto, la formazione deve necessariamente coinvolgere sia i docenti, ricercatrici e ricercatori, sia studenti. Al riguardo, la Commissione propone di realizzare in ogni sede universitaria specifiche analisi di contesto, tramite *focus-group*, interviste semi-strutturate, questionari, al fine di ottenere una panoramica dettagliata di cosa succede realmente e di quali sono gli ambiti di criticità. Questa analisi di contesto è propedeutica all'assunzione di *policies* specifiche e anche ad una più adeguata formulazione del *Gender Equality Plan*.

Per favorire la formazione trasversale alla parità di genere e alle pari opportunità anche a livello universitario, inoltre, si può certamente fare riferimento alle previsioni delle direttive relative ai *Gender Equality Plan* nelle università e inserire in questi percorsi formativi anche l'insegnamento della storia delle donne e di genere, oltre che percorsi professionalizzanti contro la violenza di genere.

Seguendo esperienze già fatta nel campo della formazione in altri campi di studio, si invitano le università a valutare la costruzione di una rete dei dottorati italiani che possano trattare le tematiche della violenza di genere, in modo da assicurare una maggiore interazione tra le diverse sedi e consentire uno scambio di esperienze e competenze, anche per aiutare le sedi più piccole a entrare in un meccanismo nazionale.

Nell'ambito della formazione universitaria potrebbero essere previsti dei moduli di insegnamento da inserire nei corsi di laurea come "micro-credenziale" aggiuntiva, finalizzati a sviluppare conoscenza e consapevolezza non solo tra coloro che frequentano corsi di studio affini alle materie in oggetto, in *primis* le scienze sociali, ma anche a favore delle scienze sperimentali ed

applicate. Talvolta si sottovaluta che nell'ambito della Ingegneria Robotica, del Data Science e della AI in generale, nonché nei percorsi di *Cybersecurity*, si presentano molti rischi di stereotipi e *bias* inconsci, che limitano significativamente il potere di emancipazione di questo ambito di studi, come messo in luce da una considerevole letteratura in materia. Anche sotto questo aspetto, per favorire la ricerca di genere, sia in generale, sia sui temi connessi a violenza, disuguaglianze e discriminazioni, è necessario operare in sintonia con il Ministero della ricerca e prevedere, come avviene già in ambito europeo, dei vantaggi nei processi di valutazione delle proposte di ricerca, in particolare nei PRIN (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale) e in tutti gli ambiti del PNR (Piano Nazionale per la Ricerca) a favore della presenza di studiosi tra i PI (*Principal Investigator*), e nei *team* di ricerca. Al momento il Ministero prevede un *plus* in termini di punteggio solo per gli *under 40*. Questo *favor* andrebbe esteso al genere sottorappresentato nelle università italiane.

Un'attenzione particolare poi - come peraltro evidenziato dalle Relazioni della Commissione sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria, sui femminicidi e sulla vittimizzazione secondaria - va riservata alla formazione e alla specializzazione di tutti gli operatori che hanno, o avranno durante il proprio futuro professionale, a che fare con la violenza di genere. Ci si riferisce ai corsi di formazione universitaria o post-universitaria per determinate categorie professionali come ad esempio avvocati, magistrati, giornalisti, psicologi, assistenti sociali, Forze dell'ordine ma anche operatori dei centri antiviolenza. In alcuni casi è già prevista una formazione universitaria focalizzata e inserita nei rispettivi corsi di laurea: questa formazione specializzata deve essere rafforzata ed accompagnata da un'attenzione strutturale e trasversale ai temi della violenza.

In questa prospettiva sarà pertanto cruciale utilizzare anche i fondi previsti dal PNRR per azioni contro la violenza di genere e ogni forma di discriminazione, a partire dalla scuola, dall'università, dal rapporto col territorio, dalla collaborazione con imprese in connessione con il mondo del lavoro. Oltre che sostenere l'istruzione, la formazione e l'occupazione dei giovani, il PNRR è fortemente orientato all'inclusione di genere. Riconosce che la persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità - a prescindere dalla provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale - rappresentino un ostacolo significativo alla crescita economica ed all'equità sociale. Il PNRR sottolinea inoltre come le disuguaglianze di genere abbiano radici culturali profonde, che riguardano il contesto familiare ed educativo, prima ancora che quello lavorativo. Donne subiscono forme di discriminazione tanto

indiretta quanto diretta, orizzontale e verticale, come nei casi di bullismo in ambito scolastico e di sessismo nei luoghi di lavoro. Dall'inizio della pandemia è stata altresì segnata una significativa recrudescenza di episodi di violenza sulle donne e casi di femminicidio.

Le pari opportunità di genere, assieme alle pari opportunità generazionali e territoriali, sono infatti riconosciute come una priorità trasversale che impegna tutte le sei missioni previste dal PNNR, in sinergia con la Strategia nazionale per la parità di genere.

Infine, per valorizzare l'attenzione sui temi della violenza di genere, ed aiutare i contesti universitari a favorire una maggiore attenzione sul tema, sarebbe opportuno prevedere che in ogni Ateneo sia presente un Prorettore/Prorettrice o delegato/a sui temi della Violenza di genere, delle Pari opportunità, dell'Inclusione, sul modello già sperimentato con la delega alla Disabilità.

Andrebbe inoltre introdotto l'obbligo per tutte le Università italiane di attivare Sportelli Anti-Violenza: assicurare a tutti gli studenti e studentesse la possibilità di denunciare discriminazioni e violenze rappresenta un dovere civico per queste istituzioni.

3.4.3 Il superamento degli stereotipi di genere nella comunicazione mediatica

Anche il mondo dei media, in qualità di agenzia di socializzazione, non può prescindere da una specifica formazione sui temi della parità e del contrasto alla violenza di genere e domestica. Devono cioè essere *in primis* formati coloro che veicolano i contenuti, il messaggio, quindi giornalisti, operatori etc. Poiché la formazione, veicolata attraverso gli ordini professionali di appartenenza con il metodo dei crediti formativi, ovvero attraverso associazioni professionali, è comunque effettuata su base volontaria, la prima raccomandazione della Commissione è quella di introdurre specifiche linee guida sul punto e vincolare alla formazione su questi temi tutti gli operatori della comunicazione.

L'articolo 17 della Convenzione di Istanbul interviene specificamente sul ruolo dei *media*, introduce il concetto di forme di autoregolamentazione e regolamentazione: se è vero che esiste la libertà di espressione e di manifestazione del pensiero, tutelata dall'articolo 21 della Costituzione, devono essere tuttavia previsti limiti, per evitare la formazione ed il radicamento di pratiche e modelli stereotipati, vietati invece dall'articolo 12 della Convenzione. Uno dei limiti è rappresentato sicuramente dalla parità di genere, dalla non discriminazione, dalla non istigazione all'odio, dal rispetto della dignità della persona.

Nella normativa italiana manca una norma riguardante tutti i contenuti dei *media* e non solo le piattaforme, piattaforme che devono essere tuttavia particolarmente monitorate quando si è in presenza di minori o in situazioni di pericolo.

Il presidio normativo ad oggi più specifico, vale a dire la delibera Agcom n. 442/17/CONS sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna, non è però vincolante, trattandosi di una raccomandazione che per sua natura non reca norme imperative né, conseguentemente, vi sono presidi sanzionatori per la eventuale inosservanza⁴⁴. È pertanto necessario un intervento normativo che introduca strumenti specifici e vincolanti per contrastare questo specifico fenomeno. Occorre altresì aggiornare e implementare le forme di coregolamentazione già esistenti, al fine di prevenire anche nel mondo della pubblicità - veicolo molto efficace per la diffusione degli stereotipi di genere - ogni tipo di discriminazione e strumentalizzazione delle donne.

Nell'ambito della prevenzione, la Convenzione di Istanbul suggerisce infine la promozione di campagne di sensibilizzazione e di interventi significativi nella comunicazione al fine di cambiare la narrazione del fenomeno violento e la rimozione degli stereotipi di genere, che resta un tema assai delicato e complesso nonché stratificato. La Commissione ritiene questo un impegno da cui oggi non si può prescindere, e raccomanda la promozione di campagne di informazione e sensibilizzazione su tutte le piattaforme - anche *social-media* - per avvicinare un tema così importante al mondo dei giovani, realizzando un progetto formativo globale.

⁴⁴ Diversamente, costituiscono invece presidi normativi vincolanti e con efficacia deterrente, anche se non specificamente rivolti a contrastare la violenza di genere, il Testo unico e della delibera Agcom n. 157/19/CONS recante il regolamento su *hate speech*.

IV. LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI: RAPPORTO SULLA VIOLENZA DI GENERE E DOMESTICA NELLA REALTÀ GIUDIZIARIA

4.1 L'INCHIESTA SULLA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI GIUDIZIARI IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE E DI VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA

La Commissione ha ritenuto importante accertare, attraverso la verifica della qualità della risposta giudiziaria ad alcune specifiche problematiche, se e come principi fondamentali della stessa Convenzione abbiano assunto concreto rilievo traducendosi nella realtà operativa.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e su ogni forma di violenza di genere nella cornice sovranazionale dei principi della Convenzione di Istanbul - più volte ricordati - ha ritenuto importante verificare quanto il nostro Paese abbia aderito agli impegni rivolti agli stati firmatari (articolo 4) ad “adottare le misure legislative e di altro tipo necessarie per promuovere e tutelare il diritto di tutti gli individui, e segnatamente delle donne, di vivere libere dalla violenza, sia nella vita pubblica che privata”, ed anche (articolo 5) ad essere diligenti nel “prevenire, indagare, punire i responsabili”.

È proprio con riguardo a questo obbligo di “diligenza” nell’attività preventiva e repressiva che la Commissione non poteva non considerare l’importante monito dei Giudici della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo - nella sentenza “Talpis c. Italia” del 2 marzo 2017- ad operare affinché i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno funzionino in pratica e non solo in teoria, e che soprattutto nelle cause in materia di violenza domestica i diritti dell’aggressore non possano prevalere sui diritti alla vita ed alla integrità fisica e psichica delle vittime.

In un contesto così delineato, e nel difficile percorso intrapreso dal nostro Paese di adeguamento alla normativa convenzionale, la Commissione ha focalizzato alcuni aspetti più qualificanti, quali: la specializzazione degli operatori, ed in particolare dei magistrati, degli avvocati e degli psicologi nonché le formule organizzative adottate e ritenute idonee a garantire immediatezza ed efficacia all’intervento giudiziario.

L’attenzione si è, in particolare, concentrata sugli aspetti maggiormente qualificanti

dell'attività di alcuni uffici giudiziari più importanti, in quanto sintomatici del grado di efficacia nel contrasto, nella protezione e nella prevenzione della violenza domestica e di genere messo in campo dal nostro Paese e nello stesso tempo ha valutato il tema centrale della "formazione" e della "specializzazione" dei diversi protagonisti dell'attività di contrasto: i magistrati, gli avvocati ed i consulenti tecnici (nello specifico: gli psicologi).

Sulla base di specifici questionari appositamente redatti, le indagini hanno riguardato le Procure ed i Tribunali Ordinari, i Tribunali di Sorveglianza, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Scuola Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e gli Ordini degli Psicologi ed hanno focalizzato l'attenzione sul triennio 2016-2018. I questionari inviati - agli Uffici giudiziari ed agli organi rappresentativi interessati - sono stati somministrati dalla Commissione nel dicembre 2019 tramite un'applicazione informatica e la raccolta dei dati si è conclusa nel 2020.

I risultati derivanti dall'attività di indagine e dall'elaborazione statistica dei dati dei questionari sono contenuti nella Relazione «Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria. Analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi», approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021 (DOC. XXII-*bis* n. 4)⁴⁵, alla quale si rinvia integralmente per il dettaglio.

4.2. LE PROCURE DELLA REPUBBLICA

Gli uffici più direttamente coinvolti nell'azione di contrasto alla violenza di genere e domestica per le funzioni inquirenti attribuite dall'ordinamento giudiziario sono le Procure della Repubblica, uffici competenti, insieme agli organi di polizia giudiziaria, nell'assicurare l'intervento dello Stato nella immediatezza della commissione dei reati e nel conseguente svolgimento delle attività di indagine. Per questo motivo un'attenzione particolare è stata rivolta all'esame degli aspetti più qualificanti dell'attività investigativa e dell'organizzazione delle Procure. La rilevazione

⁴⁵ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/361580.pdf>

attraverso i questionari si riferisce al triennio 2016-2018. Il tasso di risposta, molto alto, è stato pari al 98,6% (138 Procure su 140).

L'analisi multivariata ha consentito di ricomporre un panorama di comportamenti frammentati da parte delle Procure.

Un processo di adeguamento e aggiornamento richiesto dalla necessità di un efficace contrasto alla violenza di genere e domestica è stato avviato negli uffici inquirenti che evidenziano, però, stadi diversi di avanzamento in un quadro caratterizzato da non poche criticità.

Emerge infatti un ampio numero di Uffici nei quali occorre investire risorse – sia di personale che di mezzi - per consentire alle procure di raggiungere migliori *standard* operativi, così che possano anche assumere un importante ruolo propulsivo per gli altri uffici giudiziari con effetti anche nei successivi gradi di giudizio.

È fondamentale rimarcare l'esigenza che sia effettiva la perequazione dei carichi di lavoro e che le migliori modalità operative sperimentate dagli uffici di Procura più virtuosi non restino loro patrimonio esclusivo, né rimangano una esperienza locale ed occasionale, strettamente connessa alla attenzione e sensibilità dei singoli uffici, ma diventino "strutturali" e condivise.

Un ruolo molto rilevante può essere svolto in questo senso dal Consiglio Superiore della Magistratura.

In questo contesto è decisivo interrogarsi sulla compatibilità con le disposizioni della Convenzione di Istanbul che richiedono la specializzazione di tutti gli operatori - quindi anche dei magistrati - delle vigenti disposizioni⁴⁶ secondo le quali (fatta eccezione solo per gli uffici di più ridotte dimensioni) è fatto divieto ai magistrati, anche a chi ricopre le funzioni di Pubblico Ministero, di rimanere in servizio nel medesimo gruppo di lavoro – quindi anche quello specializzato nella violenza di genere e domestica – per più di dieci anni.

4.3 I TRIBUNALI ORDINARI

Uno dei temi centrali nella Convenzione di Istanbul è quello della "cooperazione inter istituzionale", tanto che vi è (articolo 15) l'espresso incoraggiamento ai legislatori dei Paesi

⁴⁶ Art. 19 co. 2 bis del d.l. 160/2006 (Ordinamento giudiziario) e Regolamento del CSM del 13/3/2008.

firmatari ad inserire tale materia nella formazione, al dichiarato fine di consentire una gestione globale e adeguata degli orientamenti da seguire nei casi di violenza, ed è anche posto a carico degli Stati (articolo 18) l'obbligo di garantire "adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge".

Detta cooperazione riguarda, ovviamente, anche l'ambito e le competenze interne alla giustizia, cioè quella civile, penale e minorile.

Per queste ragioni si è posta l'attenzione a come il tema della unicità della giurisdizione assuma rilievo nei nostri Tribunali, e specificamente nelle cause civili davanti al tribunale ordinario, per verificare se e in che misura la violenza domestica e di genere emerga e quanto venga presa in considerazione nelle decisioni dei giudici, al fine anche di accertare, attraverso un *focus* sui rapporti tra la giurisdizione penale e quella civile, quale considerazione e quale rilievo le siano riservati nei casi di nuclei familiari in cui è agita la violenza domestica.

Attraverso i questionari ci si è concentrati, in particolare, sulla verifica di quanto la violenza nelle relazioni familiari emerga nelle cause civili, quanto sia conosciuta, quanta importanza assuma nell'attività istruttoria e quale rilievo abbia nelle decisioni dei giudici. In sintesi: quale sia la risposta che viene data in questo settore, con una attenzione specifica al ruolo svolto dai CTU nominati dal giudice ed ai rapporti con il procedimento penale eventualmente pendente tra le stesse parti.

Non può sfuggire come la violenza – sia fisica che psicologica- nelle relazioni familiari, sia tema che pone in stretta correlazione le cause civili in materia⁴⁷ con i procedimenti penali - instaurati o da instaurarsi - tra le medesime persone della relazione familiare portata all'attenzione del giudice civile.

È stato quindi analizzato il flusso delle informazioni tra le due autorità giudiziarie e sulla coerenza dei provvedimenti adottati dai diversi giudici competenti, in funzione anche della effettiva protezione delle persone più vulnerabili, siano esse minorenni che maggiorenni.

Di questa esigenza si è fatto carico il legislatore che, con la legge n. 69 del 2019, ha introdotto nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale l'obbligo di trasmettere

⁴⁷ Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli.

determinati atti del procedimento penale a quello civile nei casi in cui si proceda per determinate ipotesi di reato (articolo 64 *bis*).

L'ambito dei rapporti tra le diverse autorità giudiziarie e la ripartizione delle rispettive competenze presenta profili molto complessi che coinvolgono anche fondamentali principi costituzionali.

Sempre in tema di unicità della giurisdizione, è parso centrale anche evidenziare il ruolo svolto dal Pubblico Ministero nel processo civile, riguardo al quale – come è noto – l'articolo 70 del codice di procedura civile prevede che "deve intervenire a pena di nullità [...] nelle cause matrimoniali, comprese quelle di separazione personale dei coniugi".

Per ragioni più che evidenti, pare essenziale che questi debba essere un magistrato specializzato nella violenza di genere e domestica, come pure si ritiene fondamentale una nuova e significativa riconsiderazione del ruolo che effettivamente può e deve svolgere anche nelle indicate cause civili.

Si è quindi considerato di rilievo l'accertamento di quanto sia effettivo il suo intervento nelle cause civili di separazione ed in quelle riguardanti i minorenni, nella veste di "parte pubblica", chiamata a garantire effettività di tutela e protezione di tutti gli interessi in gioco, ma soprattutto (sebbene non solo) dei minori eventualmente coinvolti in relazioni familiari caratterizzate da violenza, concorrendo, in tal modo, ad assicurare che in tutte le decisioni – anche in sede civile – si tenga nel debito conto effettivamente e concretamente del "superiore interesse del minore", come richiesto anche dalla normativa internazionale.

Si tratta, indubbiamente, di un tema complesso e di non facile soluzione che coinvolge anche profili organizzativi di rilievo; tuttavia deve considerarsi come, in questo momento storico, meriti la massima attenzione, potendo incidere significativamente sulla qualità della risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere, ancor più ove coinvolga soggetti minorenni.

Un altro aspetto che soprattutto negli ultimi anni, con l'espandersi della violenza domestica, ha assunto una importanza non trascurabile è quello del ruolo riservato nelle medesime cause civili al Consulente tecnico d'ufficio (CTU) nominato dal giudice civile, quasi sempre un esperto in psicologia, con particolare riferimento alle modalità con le quali è scelto e, non certo da ultimo, al ruolo che nella realtà gli viene attribuito e che concretamente svolge.

Il codice di procedura civile (articolo 61) prevede che la consulenza tecnica di ufficio sia disposta quando il giudice ritiene necessario "farsi assistere per il compimento di singoli atti o per

tutto il processo da uno o più consulenti di particolare competenza tecnica", e quanto al compito affidatogli l'articolo 62 del codice di procedura civile precisa che questi "compie le indagini che gli sono commesse dal giudice".

Il ricorso a questo istituto è sostanzialmente riservato alle cause di separazione giudiziale e a quelle riguardanti i figli, che sono caratterizzate da relazioni interpersonali familiari particolarmente complesse e conflittuali e/o nelle quali sono agite condotte di violenza.

Da qui il rilevante e significativo interesse a conoscere chi siano i professionisti "dotati di particolare competenza tecnica" ai quali il Giudice ricorre in questi casi, se e come viene valutata la loro competenza tecnica ed anche specialistica, come si procede alla loro nomina, quale l'incarico conferito, ed anche quale rilevanza assumano sulla decisione del giudice le conclusioni della CTU.

Si comprende, pertanto, come sia centrale il tema dei criteri con i quali il giudice individua il consulente da nominare. Se di norma la scelta deve avvenire tra le persone iscritte negli appositi albi istituiti presso ogni tribunale, purtuttavia è evidente che parimenti dovrebbe essere garantita l'esigenza che essa ricada sul consulente che possieda non solo una professionalità generica adeguata, ma anche una specializzazione nella materia da trattare.

In questo contesto assume significativa importanza il contenuto del quesito formulato da ciascun giudice, che è oggetto dell'incarico, e anche le modalità attraverso le quali sia elaborato ed individuato.

È rilevante, infatti, accertare se esso sia stato condiviso tra i magistrati del medesimo ufficio, se sia eventualmente frutto di una elaborazione partecipata con gli stessi esperti o figure specializzate, o se, invece, sia individuato dal singolo giudice. In quest'ultimo caso c'è il rischio di una qualche sottovalutazione della complessità della materia, specie se il giudice in questione non possieda una specializzazione sufficiente nella materia della violenza di genere e domestica.

Si tratta, all'evidenza, di aspetti complessi e problematici perché coinvolgono direttamente il ruolo giurisdizionale riservato al magistrato, il suo rapporto con l'accertamento tecnico, ancora più pregnante di significati e di conseguenze nella materia della famiglia e delle persone, soprattutto ove coinvolga soggetti minorenni.

Riflessioni del tutto specifiche si impongono riguardo all'"ordine di protezione contro gli abusi familiari" (articolo 342 *bis* del codice civile), provvedimento attribuito alla competenza del giudice civile che nelle intenzioni del legislatore era chiaramente finalizzato a contrastare la violenza

nelle relazioni familiari.

Complessivamente, l'analisi ha evidenziato una sostanziale "invisibilità" della violenza di genere e domestica nei tribunali civili, nei quali la situazione appare più critica e arretrata rispetto a quella emersa nelle Procure. Elementi positivi si affiancano a elementi negativi, ma sono questi ultimi, nel complesso, a pesare di più.

La rilevazione si riferisce al triennio 2016-2018. Il tasso di risposta, molto alto, è stato pari al 99% (130 Tribunali su 131).

La rilevazione ha evidenziato complessivamente uno stato in cui gli aspetti critici sono senz'altro prevalenti, fatte salve pochissime eccezioni.

Preoccupa il fatto che non sia possibile rilevare quali e quante siano le cause in cui emergono situazioni familiari nelle quale si agisce la violenza, così come la mancanza di qualsiasi garanzia che nelle nomine del CTU sia assicurata sempre la professionalità e la specializzazione necessarie, come pure appare critica la tipologia delle indagini delegate da alcuni giudici.

In tale contesto si prospetta il rischio che l'attività ed il ruolo del CTU sconfinino, anche solo in parte, nell'area delle competenze riservate al Giudice.

Va per altro verso sottolineato che non mancano però segnali incoraggianti. I Tribunali ordinari appaiono divisi in due "macro gruppi" della stessa dimensione.

Nel primo si collocano quelli caratterizzati da alcune scelte positive, che andrebbero però incoraggiate e messe a regime, così da compiere un salto di qualità e migliorare la risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere. Nel secondo gruppo si collocano quei Tribunali in situazione più arretrata e, quindi, critica rispetto alla condivisione di comportamenti e modalità operative adeguate ed efficaci, funzionali ad assicurare un efficace contrasto e protezione delle vittime.

È necessario supportare i Tribunali che stanno attuando degli sforzi virtuosi, incoraggiandoli a proseguire in tal senso, e - soprattutto - è auspicabile che le buone prassi adottate ed i modelli organizzativi positivamente sperimentati diventino patrimonio comune sia attraverso interventi efficaci ed operativi anche del Consiglio Superiore della Magistratura, sia attraverso azioni positive che assicurino una effettiva formazione e specializzazione dei magistrati.

4.4. I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA

I delitti che sono espressione di violenza di genere e domestica sono sanzionati dal legislatore con pene severe. Sempre più di frequente sono irrogate condanne che comportano, per gli autori, l'applicazione della pena detentiva del carcere.

La Commissione ha ritenuto pertanto importante verificare se e quanto, nella concessione dei benefici penitenziari, i Tribunali di Sorveglianza valutino la specificità del trattamento penitenziario di detti condannati e, soprattutto, quale rilievo sia dato all'inderogabile esigenza di protezione delle vittime.

La prospettiva nella quale ci si muove è che sia necessaria, anche durante la fase dell'esecuzione penale, una piena sensibilizzazione, anche culturale, ed una adeguata formazione di tutti gli operatori coinvolti, non disgiunte dalla consapevolezza della specifica pericolosità sociale dei condannati.

Ci si riferisce, in particolare, al tema centrale del rischio di recidiva specifica che li caratterizza, strettamente connesso, da un lato, alla abitudine delle condotte criminose, e, dall'altro, anche al rapporto personale-familiare-affettivo tra l'autore della violenza e la persona offesa, che spesso si viene a trovare in una condizione di "particolare vulnerabilità" proprio a causa della violenza subita.

È noto anche che, per le caratteristiche proprie di questa forma di violenza, soprattutto nei casi in cui le condotte si siano protratte per molto tempo e con ripetitività, l'autore non sempre acquisisce piena consapevolezza del disvalore dei suoi comportamenti, spesso non si ritiene colpevole, non comprende la condanna e difficilmente modifica le proprie condotte.

In questo contesto la concessione dei benefici penitenziari, dal "permesso premio" alla "semilibertà", non può prescindere da un fondato accertamento che essi non mettano a rischio la sicurezza delle persone offese dal reato.

Per tali ragioni si è ritenuto importante verificare se e con quali modalità le indicate problematiche assumano rilievo davanti alla magistratura competente, quanto incidano sulle richieste del condannato di accedere a misure di esecuzione penale esterna, ed anche quanto si tenga conto dell'evoluzione dei rapporti del condannato con la vittima, ivi compreso l'accertamento del loro stato al momento della decisione del Tribunale.

In sintesi, appare centrale conoscere le modalità con le quali la magistratura di sorveglianza

valuta il rischio di recidiva specifica ai fini della concessione dei benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975.

L'analisi dei dati pervenuti ha evidenziato, nel complesso, una scarsa attenzione all'esigenza di protezione delle vittime di violenza domestica e di genere.

I dati di seguito esposti fanno riferimento alla quasi totalità (27 su 28) dei Tribunali di Sorveglianza che hanno risposto all'indagine.

I profili delle persone in stato di detenzione per reati di violenza di genere e domestica si caratterizzano per una particolare pericolosità sociale. Pertanto, appare di estrema importanza che, nella concessione dei benefici penitenziari - dal "permesso premio" alla "semilibertà" - i magistrati di Sorveglianza considerino prioritaria la protezione della persona offesa.

Preoccupa che in sede di valutazione delle richieste del condannato di ammissione ai benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975 il tema non sia centrale e che non sempre venga accertato lo stato dei suoi rapporti con la vittima, tanto che in un quarto dei Tribunali di Sorveglianza non vengono mai acquisite notizie ed informazioni dalle persone offese.

Anche nella fase esecutiva della pena non si può abbassare la guardia ed è necessario un impegno costante perché le buone prassi adottate da alcuni Tribunali di Sorveglianza diventino un patrimonio comune, proprio perché l'autore di delitti di violenza domestica e di genere presenta tratti caratteristici del tutto tipici, sia riguardo alle condotte che alla personalità, ed entrambi detti tratti si riflettono sulla sua pericolosità sociale condizionandola significativamente.

Analogamente a quanto già evidenziato per le Procure ed i Tribunali Ordinari, è necessario assicurare circolarità delle buone prassi e delle migliori linee operative sperimentate in alcuni uffici più virtuosi, non disgiunte da adeguati interventi nella formazione dei giudici e degli operatori penitenziari.

4.5 LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI

La formazione degli operatori è tema centrale nella Convenzione di Istanbul e sebbene il nostro paese se ne sia fatto interprete in una recente disposizione normativa – articolo 5 della legge n. 69 del 2019 - riguardo soltanto alla formazione degli “operatori di polizia”, è di tutta evidenza come non possa non riguardare tutti i professionisti che hanno competenze nell'attività di contrasto alla violenza domestica e di genere.

In particolare la Convenzione, nella disposizione sulla “formazione delle figure professionali” (articolo 15) richiede agli Stati di “fornire e rafforzare” la formazione delle figure professionali che si occupano sia delle vittime che degli autori di violenza di genere e domestica, come pure di incoraggiare e inserire nella formazione la materia della “cooperazione coordinata e inter istituzionale”.

Nell'analisi della effettiva operatività nel nostro Paese di questi principi è apparso importante ed utile la verifica di come siffatto obbligo sia stato attuato riguardo soprattutto alle figure più direttamente coinvolte nel processo: magistrati, avvocati e psicologi. Una parte dei questionari è stata pertanto focalizzata proprio sull'approfondimento di questa tematica.

Riguardo alla magistratura l'offerta formativa appare, nel complesso, piuttosto carente.

Le magistrature sono risultate più interessate al tema della violenza di genere e domestica, più sensibili a questo tema e più impegnate nella formazione, come attesta la maggiore partecipazione ai corsi di aggiornamento professionale.

Quanto all'offerta formativa della Scuola Superiore della magistratura è risultato che nel triennio 2016-2018 sono stati organizzati soltanto 6 corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica, di cui 2 rivolti sia al settore civile che penale, e 4 esclusivamente al settore civile.

Le magistrature hanno frequentato i corsi formativi in numero di gran lunga superiore ai colleghi uomini: in media, nel triennio analizzato, il 67% dei partecipanti sono donne, a fronte di una proporzione di donne in magistratura pari al 52% (Tabella 1).

Importante e significativo il fatto che nella materia in esame le principali problematiche affrontate dalla Scuola Superiore della Magistratura abbiano privilegiato il settore civile, quindi quello delle separazioni, dei divorzi e dei provvedimenti riguardo i figli.

L'offerta di formazione appare, così, piuttosto scarsa, soprattutto riguardo al settore penale.

Peraltro, il numero limitato dei magistrati partecipanti che esercitano funzioni giudicanti (Tabella 2) potrebbe essere sintomatico di una insufficiente attenzione e specializzazione del Giudice, a cui è fondamentale porre rimedio, e ciò con riguardo a tutti i gradi del giudizio, quindi anche all'appello, se si vuole che l'azione di contrasto sia efficace ed effettiva in tutte le fasi processuali.

La circostanza è del tutto coerente con quanto sopra riferito (Cap. 1 e 2) circa l'esito dell'indagine riguardo agli uffici di Procura e dei Tribunali Ordinari che ha consentito di rilevare come le Procure siano più attente alla specializzazione ed abbiano anche raggiunto, in numero significativo, *standard* qualitativi importanti, mentre non può dirsi lo stesso per i giudici, per i quali i dati qualificanti della specializzazione sono meno diffusi.

Si tratta di una evidenza molto significativa ed importante che indica chiaramente il netto interesse dei magistrati per l'aggiornamento in sede locale, ascrivibile non solo a ragioni di tipo logistico ma, verosimilmente, anche al maggiore interesse per l'offerta formativa delle sedi distrettuali.

Appare quanto mai auspicabile una estensione della offerta formativa anche attraverso una doverosa sensibilizzazione di tutti i magistrati, soprattutto uomini, ancora di più se delegati a trattare la materia specialistica, particolarmente ove esercitino funzioni di Giudice per le indagini preliminari, quindi di Giudice che svolge un ruolo di essenziale rilievo in un doveroso raccordo con il Pubblico Ministero nella fase delle indagini preliminari (è, ad esempio, competente ad emettere le misure cautelari, ad autorizzare le intercettazioni telefoniche, a disporre l'incidente probatorio speciale per l'ascolto delle vittime) e che per tale ragione non può non essere "specializzato".

Analoghe le considerazioni per la figura del Giudice per la udienza preliminare, che, frequentemente, è il Giudice nei riti alternativi, la cui mancata specializzazione appare non pienamente in linea con i principi della Convenzione di Istanbul.

Per quanto attiene agli Avvocati, sulla base dei dati forniti dal Consiglio Nazionale Forense, deve prendersi atto che si dispone di informazioni piuttosto generiche, purtuttavia sintomatiche di una carenza di offerta formativa in materia, e, quindi, di una insufficiente attenzione al tema della violenza di genere e domestica.

Dai dati comunicati dal Consiglio Nazionale, dal 2016 al 2018 - sono stati organizzati in tutto il Paese "più di 100 eventi in materia di violenza di genere e domestica, che vi hanno partecipato oltre 1.000 avvocati", (su un totale di 243.000 circa), di cui oltre l'80% donne, ed in maggioranza civiliste.

In tre anni, dunque, lo 0,4% degli avvocati ha partecipato ad eventi formativi in materia di violenza di genere e domestica, per l'80% donne.

Pare evidente che i dati riferiti siano sintomatici di scarsa sensibilità della classe forense, soprattutto maschile, per il fenomeno della violenza di genere e domestica, e come prevalga nella richiesta ed attenzione formativa il settore civile nel quale pure sono largamente protagoniste le donne avvocate.

Inoltre, alla domanda circa l'istituzione di elenchi di avvocati specializzati nella materia il Consiglio ha riferito che sono pochi gli elenchi istituiti, come pure gli sportelli dedicati alla materia aperti presso i Consigli degli Ordini professionali. Anche nel caso dell'avvocatura si rilevano iniziative individuali meritorie ed utili che necessiterebbero di sostegno per essere valorizzate, strutturate e estese imprimendo una svolta culturale già ad iniziare dai percorsi di studio ed universitari.

Evidenti criticità si registrano, quanto alla formazione, anche riguardo agli psicologi, e ciò sia per quanto attiene alla formazione, sia riguardo alla costituzione di gruppi di lavoro mirati sull'attività di consulenza giuridico-forense nell'ambito della violenza di genere e domestica.

I dati acquisiti sono sintomatici di una generalizzata sottovalutazione circa la necessità che gli psicologi, ove svolgano attività di consulenza e peritale nel processo, sia civile che penale, possiedano anche una formazione di tipo specialistico forense ed anche competenze adeguate ove operino nella materia della violenza di genere e domestica.

Le buone prassi e linee guida, pur esistenti, sono poche e frammentarie e sembra emergere, a livello nazionale, una doppia carenza nella formazione degli psicologi, che pare espressione della mancanza di una visione globale e condivisa del ruolo di questo professionista e della ineludibile necessità della sua specializzazione.

Le risposte ai quesiti specifici sugli eventi formativi e di aggiornamento hanno rivelato una limitata attenzione al tema, considerato che poco meno della metà degli Ordini regionali - 8 su 18 - ha dichiarato di non avere mai organizzato eventi formativi nella materia specializzata.

Nel complesso, il numero degli eventi formativi organizzati si rivela piuttosto basso, atteso che nel 2016, in tutto il Paese, sono stati 8, nel 2017 e 2018 sono stati 24 per ciascun anno. Peraltro, soltanto 3 Ordini hanno organizzato almeno un evento in tutti e tre gli anni.

Merita di essere menzionata la circostanza che soltanto la metà degli Ordini - 9 su 18 - ha organizzato dei gruppi di lavoro mirati sulla materia della violenza di genere e domestica.

Con riguardo specifico ai profili di consulenza giuridico-forense, in riferimento alle problematiche, indubbiamente molto rilevanti, circa le perizie e le consulenze tecniche svolte dagli psicologi, si deve evidenziare che solo 5 dei 9 Ordini hanno organizzato gruppi di lavoro mirati sulle attività di consulenza giuridico-forense, e che 4 di essi non hanno mai trattato questa materia.

Due gli Ordini risultati più virtuosi i quali, oltre ad essere stati più attenti alla materia, hanno organizzato sia eventi formativi che di aggiornamento, ed hanno anche organizzato gruppi di lavoro mirati sugli aspetti specifici e qualificanti dell'attività giuridico-forense.

Conclusivamente, anche per gli psicologi deve prendersi atto di una generalizzata carenza di sensibilità ed attenzione per la formazione degli operatori di ciascun settore, ed anche di una significativa sottovalutazione del ruolo che gli psicologi hanno nel tempo assunto nel settore specifico e quanto tutto questo incida sulla efficacia, effettività e tempestività della risposta giudiziaria alla violenza domestica e, soprattutto alla protezione delle vittime, molte delle quali in condizioni di "particolare vulnerabilità" in quanto minorenni.

4.6 LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI PER RICONOSCERE LA VIOLENZA

In conclusione, dall'indagine è emersa una realtà multiforme ed allo stesso tempo complessa.

Il contesto nel quale operano gli uffici giudiziari è obiettivamente difficile, segno – anche ma non solo – di mancanza di investimenti che hanno determinato gravi carenze anche strutturali, soprattutto di personale e mezzi che ne hanno significativamente condizionato l'efficienza.

È persa anche scarsa la consapevolezza, in chi opera nel settore, della necessità di adeguare i propri *standard* operativi alle mutate esigenze, nonché della esigenza di una effettiva cooperazione e collaborazione interistituzionale, presupposti ineludibili perché il contrasto alla violenza domestica e di genere sia effettivo ed efficace.

È doveroso sottolineare che, accanto a indubbi aspetti critici, si registrano importanti progressi nel percorso indicato, come attesta lo sforzo compiuto da una parte - purtroppo ancora minoritaria - della magistratura, più evidente per quella inquirente, la quale interpreta il proprio ruolo con modalità organizzative più aderenti alle mutate esigenze investigative. Tutto ciò avviene

– comunque – in un quadro complessivo di evidenti difficoltà e resistenze, anche di natura culturale.

Non ci si può certo ritenere soddisfatti della realtà così come rappresentata dalle indagini condotte, ma è anche innegabile che sia in atto un grande sforzo messo in campo da alcuni uffici giudiziari più virtuosi che possono – auspicabilmente – essere trainanti per tutti gli altri, purché sostenuti anche da adeguate iniziative di tipo organizzativo, e supportati nel percorso di formazione e specializzazione di chi ha il compito di assicurare in tutto il territorio nazionale uniformità e coerenza dell'azione giudiziaria.

Occorre anche sottolineare la mancanza di consapevolezza della esigenza –ineludibile – di attuare forme di collaborazione e cooperazione tra tutti gli organi e le figure istituzionali coinvolte, sempre in una prospettiva comune: combattere la violenza, soprattutto in ambito domestico.

Non vi è dubbio che le maggiori criticità siano state rilevate per quanto riguarda la formazione specifica sui temi della violenza di genere e domestica nell'ambito dell'attività forense ed in quella dei consulenti tecnici, psicologi in particolare: ciascuno nel proprio ambito e nell'esercizio delle proprie competenze ha evidenziato mancanza di attenzione e di sensibilità per il tema della violenza di genere e domestica, soprattutto nella formazione e nell'aggiornamento professionale. Sia gli avvocati che gli psicologi hanno soltanto avviato un percorso di sensibilizzazione alle tematiche indicate e sono in grave ritardo nella specializzazione dei professionisti.

L'esito delle indagini svolte segnala, perciò, una sostanziale difficoltà, anche di tipo culturale, nella conoscenza del fenomeno. Ciò comporta - da parte di tutto il sistema - una sottovalutazione dei fenomeni di violenza di genere e domestica, che non viene "letta" correttamente. Per queste ragioni può affermarsi che vi è ancora molto da fare perché si possa ritenere che il nostro "sistema Paese" sia davvero democratico in quanto garantisce alle donne di essere libere da ogni forma di violenza.

Se è vero che la fotografia della realtà giudiziaria che emerge dai dati dei questionari segnala che il percorso di adeguamento ai principi della Convenzione di Istanbul appare solo avviato, sono anche molteplici le buone prassi e le collaborazioni interistituzionali che hanno consentito un decisivo passo in avanti nella tutela delle donne vittime di violenza di genere.

Nelle conclusioni si è pertanto ribadita la necessità per il legislatore, in costante raccordo con tutte le istituzioni e gli ordini professionali coinvolti, di rafforzare e mettere "a sistema" i modelli positivi emersi, come pure di implementare le misure normative già vigenti al fine di garantire a tutti i soggetti coinvolti l'accesso agli strumenti processuali e la formazione necessaria per una corretta lettura ed un efficace e tempestivo contrasto della violenza di genere e domestica.

V. PROTEZIONE E SOSTEGNO DELLE VITTIME DI VIOLENZA: IL RUOLO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO

Nell'ambito delle attività d'inchiesta, la Commissione ha fin dall'inizio ritenuto indispensabile indagare sul sistema istituzionale di finanziamento e *governance* dei servizi che operano nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne.

I risultati dell'indagine sono contenuti nella Relazione sulla *Governance* dei servizi Antiviolenza e sul finanziamento dei centri Antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. II-*bis* n. 3)⁴⁸.

5.1 IL RUOLO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO NELLO SVILUPPO DELLE POLITICHE NAZIONALI DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN ITALIA

Il Rapporto sull'implementazione della Convenzione di Istanbul in Italia redatto dal Gruppo di esperte ed esperti del Consiglio d'Europa (GREVIO) sottolinea quanto il sistema italiano di protezione e supporto delle vittime di violenza e dei loro figli e delle loro figlie si basi «in larga misura sul lavoro delle ONG femminili, che di norma si organizzano sotto forma di organizzazioni senza scopo di lucro che gestiscono Centri antiviolenza e Case rifugio a livello locale o regionale. Oltre a gestire servizi specializzati per le vittime, tali ONG organizzano attività di prevenzione e offrono formazione sulla violenza nei confronti delle donne per funzionari delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, magistrati, assistenti sociali e altri soggetti interessati»⁴⁹.

Il ruolo delle associazioni di donne e la necessità di un loro coinvolgimento attivo nella progettazione delle politiche di contrasto alla violenza contro le donne viene del resto riconosciuto anche al livello della legislazione nazionale, e, in particolare, dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge. n.93 del 2013.

⁴⁸ <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/353297.pdf>.

⁴⁹ Si veda in particolare alla pagina 25 il Rapporto di valutazione di base Italia sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del GREVIO, pubblicato il 13 gennaio 2020 (GREVIO/Inf(2019)18), <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.pdf>.

In questo senso, se oggi i Centri antiviolenza e le Case rifugio «costituiscono lo snodo centrale della rete di presa in carico territoriale» e «gli elementi cruciali dei sistemi integrati di *governance* territoriale locale e delle relative reti»⁵⁰, rappresentando la risposta più coordinata e organizzata al fenomeno della violenza di genere, è proprio grazie all'impegno decennale che le associazioni di donne hanno profuso su tutto il territorio nazionale.

I primi spazi autonomi di ascolto protetto e sostegno attivo gestiti da donne e dedicati a donne in situazioni di violenza, sono infatti sorti in Italia tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta, sulla scia di medesime esperienze emerse negli anni Ottanta nel nord Europa. La loro origine si radica nel movimento delle donne che si era sviluppato negli anni Settanta a livello internazionale, e in particolare nella diffusione dei *gruppi di autocoscienza*: è proprio in questo tipo di gruppi, basati sulla condivisione tra donne dei propri vissuti, che inizia a emergere la pervasività della violenza intra familiare e si inizia a costruire un'analisi storico-politica del persistente sistema di disuguaglianze sociali tra uomini e donne che sostengono tale violenza.

Nel corso degli anni Ottanta, dopo un'intensa stagione di manifestazioni di massa che avevano l'obiettivo di rendere visibile a livello pubblico il fenomeno della violenza contro le donne, l'attivismo femminile e femminista italiano si capillarizza, spostando il *focus* del proprio intervento sulla trasformazione sociale e il lavoro di sensibilizzazione nei territori, attraverso la fondazione di associazioni, centri culturali autonomi, librerie e biblioteche delle donne.

Il primo incontro, finalizzato alla condivisione di progetti e pratiche antiviolenza, e in particolare al confronto sulle esperienze europee già avviate di Case rifugio, si svolge a Venezia alla fine del 1986 con il titolo *Violare il silenzio*. La conferenza viene organizzata dal Centro donna del Comune di Venezia, che era stato istituito nel 1980, in collaborazione con il Comitato che aveva promosso la legge di iniziativa popolare contro la violenza sessuale nel 1979.

I primi Centri antiviolenza e Case rifugio nascono su iniziativa di gruppi di donne dell'UDI e da altre associazioni femministe in città come Bologna, Modena, Milano, Roma, Merano e Palermo, spesso con il sostegno delle amministrazioni locali e provinciali, che iniziano a occuparsi di politiche di contrasto alla violenza contro le donne molto prima dell'amministrazione centrale:

⁵⁰ Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, p. 27.

la prima legge regionale risale infatti al 1989, e viene promulgata dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Nel corso degli anni Novanta i Centri e le Case si sviluppano con grande rapidità e in meno di un decennio vengono fondati 70 Centri antiviolenza: una fioritura resa possibile e stimolata dal costante confronto e dalla circolazione delle pratiche e delle esperienze promossa dalla Rete dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne. La Rete, convocata per la prima volta al Centro documentazione delle donne di Bologna nel 1991, organizza il primo convegno nazionale nel 1996 a Marina di Ravenna, con il titolo *Uscire dalla violenza si può*, al quale partecipano più di 500 donne⁵¹.

Come ricorda il Rapporto del Grevio, dunque, «i movimenti femminili e le ONG per i diritti delle donne hanno rivestito, e continuano a rivestire, un ruolo fondamentale nel sostenere e permettere l'evoluzione delle misure legislative e politiche per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne»⁵².

Da questo punto di vista, gli anni Novanta e il primo decennio del Duemila, hanno rappresentato un periodo molto dinamico, sia per quanto riguarda l'impegno delle associazioni di donne sia per quanto riguarda il livello istituzionale, che registra una accresciuta presenza femminile, sia per quanto riguarda i rapporti intercorsi tra questi due livelli, a tratti conflittuali, a tratti virtuosi.

Nel 1995 l'Italia aderisce alla Dichiarazione ONU, approvata dalla Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne “Azione per l'Uguaglianza, lo Sviluppo e la Pace”, svoltasi a Pechino, impegnandosi a dare esecuzione al connesso “Programma di azione”. Un anno dopo, viene finalmente adottata la legge n. 66 del 1996 sulla violenza sessuale (*Norme contro la Violenza Sessuale*), risultato di un lungo e complesso *iter* parlamentare, che aveva attraversato diverse legislature.

Nel 1998, il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri avvia il progetto pilota di ricerca-azione *Rete antiviolenza tra le città Urban Italia*, nell'ambito

⁵¹ E' da questa prima rete informale che nel 2008 nascerà l'associazione nazionale D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, il cui Atto costitutivo riflette i contenuti della *Carta della Rete Nazionale dei Centri Antiviolenza e delle Case delle donne*, il documento conclusivo di un incontro della rete a cui avevano partecipato 57 Centri e che si era svolto alla Casa internazionale delle donne di Roma nel 2006. Attualmente, aderiscono alla rete D.i.Re 80 Centri antiviolenza distribuiti in quasi tutto il territorio nazionale.

⁵² Grevio, cit., p. 25.

del Programma di Iniziativa Comunitaria Urban Italia, che nella sua prima fase coinvolge 8 città attraverso una metodologia partecipativa.

Il progetto viene lanciato dopo l'approvazione della Direttiva Prodi-Finocchiaro del 1997 (Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 1997), che viene riconosciuto dalle associazioni di donne come il primo documento del Governo italiano a considerare la violenza contro le donne una priorità per le proprie azioni.

La Direttiva del 1997 costituiva il primo passo di un programma di attuazione degli impegni assunti dall'Italia con l'adesione alla Dichiarazione ONU di Pechino, che intendeva trasporre integralmente nell'ordinamento italiano la complessa strategia prevista dal citato Programma di azione ONU. La Direttiva, infatti, affrontava tutte le "aree critiche" del percorso delle donne verso l'uguaglianza e lo sviluppo, individuate dal Programma, inclusa quella relativa alla violenza contro le donne (Cap. 4, lettera(d)).

Proprio con riferimento all'area critica "violenza contro le donne", la Direttiva accoglieva pienamente le istanze dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio che, come abbiamo visto, lavoravano spesso in sinergia con gli enti locali, in particolare con i comuni.

Sei anni dopo Pechino, nel 2001, vengono adottate nuove misure di contrasto alla violenza domestica, grazie all'approvazione della legge n. 154 del 2001 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari), che ha introdotto la misura precautelare dell'allontanamento d'urgenza del maltrattante dall'abitazione familiare, ancora oggi purtroppo molto poco applicata, come spesso già sottolineato dalla Commissione. La legge, nata da un disegno d'iniziativa governativa, rappresentava anche l'esito dell'azione di *advocacy* promossa, tra gli altri, dal gruppo delle avvocate della rete dei Centri e delle Case rifugio.

La rete nazionale di Centri e Case rifugio contribuisce anche all'elaborazione della legge n. 7 del 9 gennaio 2006 (Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile) attribuendo rilevanza anche a talune forme di violenza, fino ad allora misconosciute, come, appunto, le mutilazioni genitali femminili. La rete ha svolto un ruolo estremamente importante anche nello sviluppo di altre pratiche istituzionali a supporto delle donne.

Nel 2006 viene istituita la linea telefonica di assistenza pubblica nazionale italiana (1522), la cui gestione viene co-affidata attraverso un bando nazionale a un Centro antiviolenza della rete (LeOnde di Palermo) e a un gruppo di ricercatrici e ricercatori sociali (LeNove). L'istituzione di

una linea di assistenza nazionale non solo ha permesso alle donne in situazioni di violenza di disporre di uno strumento più immediato e accessibile per chiedere supporto e sostegno, ma ha anche riconosciuto a livello nazionale i Centri e le Case rifugio come parte integrante di una più ampia rete di servizi antiviolenza. Nell'ambito di questo progetto, denominato *AriaNna* (Attivazione di una Rete Nazionale Antiviolenza) e pensato in continuità con la Rete antiviolenza tra le città Urban, il Dipartimento per le pari opportunità chiederà infatti agli Enti locali, nei territori nei quali insistevano i Centri antiviolenza di stipulare un *Protocollo di Rete* a garanzia di un'azione sinergica con il numero 1522, il sostegno allo sviluppo di reti locali, e la diffusione di procedure standardizzate da utilizzare per migliorare l'integrazione dei servizi e l'efficacia degli interventi.

Sempre nel 2006, viene condotta dall'ISTAT la prima rilevazione nazionale sulla violenza contro le donne, che riceverà una valutazione positiva anche da parte del Rapporto CEDAW (2011): i dati statistici hanno per la prima volta confermato la prevalenza della violenza domestica e intima da parte dei *partner* rispetto alle altre forme di violenza maschile contro le donne.

Infine, nel febbraio 2009, l'Italia ha adottato una legge specifica sullo *stalking* (legge n. 38 del 2009 di conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), una misura che i Centri antiviolenza stavano aspettando da molti anni e su cui lavoravano dal 2005, attraverso un dialogo costante con il legislatore. È proprio in seguito all'approvazione della legge sullo *stalking* e grazie all'azione politica dei gruppi di donne e dei Centri antiviolenza, e in particolare della rete Di.Re, che viene adottato il primo *Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking* nell'ottobre 2010.

Il primo *Piano nazionale contro la violenza e lo stalking* rimane operativo fino al novembre 2013: lo stesso anno in cui viene ratificata la Convenzione di Istanbul e approvata la legge cosiddetta *anti-femminicidio* (il già citato decreto-legge n.93/2013), che ha richiesto la definizione di un nuovo Piano nazionale, adottato nel 2015, per il periodo 2015-2017 (*Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*). Si tratta in entrambi i casi di Piani di carattere "straordinario"; straordinarietà sicuramente legata all'esigenza di fornire una risposta immediata e tempestiva all'allarme sociale - lanciato proprio con la legge anti-femminicidio- nei confronti del crescente fenomeno della violenza contro le donne. Tale caratteristica - come è stato

espressamente evidenziato da molte associazioni di donne - deve essere ormai superata, optando per interventi programmatori permanenti e più strutturali.

Sempre con riguardo ai Piani, e in particolare in relazione alla individuazione degli interventi e alla loro programmazione, molte delle associazioni impegnate nel campo del sostegno alle vittime della violenza hanno lamentato un loro scarso coinvolgimento. L'avvio da parte dell'Esecutivo, in occasione della predisposizione del Piano nazionale del 2015, di un processo di consultazione delle associazioni delle donne è stata giudicata un primo importante passo, che ha portato al recepimento di suggerimenti e indicazioni nella redazione del nuovo Piano. Si tratta comunque come evidenzia il Rapporto della Rete D.i.R.e - di un confronto non ancora sufficiente. La redazione di strumenti giuridici operativi per il contrasto della violenza di genere deve presupporre un metodo maggiormente partecipativo - che storicamente peraltro ha contraddistinto il sistema nei primi anni del nuovo millennio - che non releghi le associazioni allo svolgimento di mere funzioni consultive, ma porti a progressivo ritorno a modalità di lavoro più condivise.⁵³

Un esempio del parziale riconoscimento delle associazioni che gestiscono Centri e Case come esperte qualificate e titolate a intervenire prioritariamente nella definizione delle politiche antiviolenza, è rappresentato proprio dall'Intesa Stato-Regioni del 2014 che ha identificato i requisiti minimi per i Centri antiviolenza e le Case rifugio. Da un lato, oltre ad aver accolto i principi della Convenzione di Istanbul e l'approccio della «metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne» (articolo 1, comma 2 e articolo 8, comma 2), l'accordo ha riconosciuto il fatto che il percorso di protezione e sostegno debba essere *personalizzato*, ovvero «costruito insieme alla donna e formulato nel rispetto delle sue decisioni e dei suoi tempi» (articolo 5, comma 2).

D'altra parte, l'Intesa non è però riuscita a riconoscere il ruolo svolto dai Centri nella promozione di una trasformazione del sistema culturale e sociale nel quale si origina la violenza maschile. Dunque, sebbene l'Intesa sia servita a fornire gli strumenti tecnici alle amministrazioni regionali e locali per verificare quali organizzazioni possano accedere al sistema di finanziamento nazionale, continua a mancare una valorizzazione delle attività di prevenzione e, dunque, un

⁵³ D.i.Re., *Shadow Report 2018*, p. 10.

esplicito collegamento tra la capacità politica delle associazioni di intervenire nel contesto culturale e sociale e la qualità e l'efficacia dei servizi erogati.

Il ruolo e il coinvolgimento dei gruppi di donne e dei Centri antiviolenza si sono nuovamente intensificati durante la definizione dell'attuale Piano nazionale 2017-2020 (*Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne*). Quest'ultimo Piano era proprio pensato per «prevedere cambiamenti strutturali e di lungo termine, mirando a un cambiamento culturale relativo alla violenza contro le donne»⁵⁴.

Costruito attorno alle "quattro P" della Convenzione di Istanbul (Prevenzione, Protezione, Perseguimento dei reati e Politiche integrate), il Piano ha introdotto alcuni aspetti innovativi nello sviluppo delle politiche di contrasto alla violenza di genere in Italia attraverso una metodologia partecipativa, ovvero coinvolgendo le principali parti interessate (amministrazioni nazionali, regionali e locali, ONG interessate, associazioni che gestiscono Centri e Case rifugio, sindacati, ISTAT e IRPPS-CNR). In questo senso il terzo Piano ha cercato di focalizzare gli interventi previsti sui bisogni delle donne in situazioni di violenza, riconoscendo la violenza maschile come questione sociale e culturale fondata su gerarchie di genere, relazioni di potere e disuguaglianze, e utilizzando un linguaggio di genere.

Il Piano aveva infatti previsto anche una serie di interventi strutturali per lo sviluppo delle politiche contro la violenza di genere, disponendo strumenti per la gestione delle risorse assegnate, il sistema di monitoraggio e la raccolta dei dati e riconoscendo il ruolo fondamentale dei Centri e delle Case rifugio. Aveva sottolineato, inoltre, il ruolo svolto dai servizi generali, in particolare il ruolo di *prima linea* dei servizi sanitari pubblici, impostando il percorso per la definizione di Linee guida sull'assistenza sanitaria delle donne vittime di violenza, sulle quali la Commissione ha presentato una relazione *ad hoc*. (DOC. XXII-bis, n. 13)

5.2 IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO

La metodologia che i Centri antiviolenza e le Case rifugio gestite dall'associazionismo femminile e femminista hanno messo a punto nel corso del tempo, è incentrata principalmente sul potenziamento delle capacità di *autonomia* delle donne che decidono di intraprendere un

⁵⁴ D.i.Re., *Shadow Report 2018*, p. 4.

percorso di uscita dalla violenza. Un obiettivo che può essere raggiunto o comunque perseguito solo attraverso un *percorso personalizzato*, di ascolto e supporto attivo tra donne, che riesca a sostenerle nel faticoso processo di liberazione dal ciclo della violenza in cui sono state intrappolate dal maltrattante, attraverso la ricostruzione di un proprio contesto relazionale e alla riappropriazione di tutte le risorse simboliche e materiali necessarie a una piena autogestione della quotidianità oltreché alla possibilità di riprogettare le proprie scelte di vita.

Nei Centri antiviolenza e nelle Case gestite da associazioni di donne, il perno attorno al quale ruota il lavoro delle *equipe* impegnate a co-costruire il progetto di fuoriuscita dalla violenza con le donne che vi si rivolgono, è la figura dell'operatrice d'accoglienza: la sua caratteristica principale è la capacità di gestire una relazione simmetrica, non giudicante, anche a partire dal riconoscimento della disparità di ruoli tra donne che accompagna inevitabilmente il percorso. Una figura centrale, troppo poco valorizzata dall'Intesa Stato-Regioni.

La metodologia della relazione fra donne è basata cioè su un approccio *integrato* alla violenza oltreché personalizzato sui bisogni delle donne che la vivono, che tuttavia entra frequentemente in conflitto con la logica organizzativa, parcellizzante e standardizzante, che sta alla base sia dell'approccio istituzionale all'erogazione di servizi assistenziali sia dell'approccio espresso dagli enti gestori non esclusivamente specializzati nella violenza contro le donne.

Tale differenza di approcci, che è stata sottolineata nelle audizioni delle associazioni presso la Commissione⁵⁵, è stata segnalata con preoccupazione anche nel Rapporto del Grevio: «i gruppi femminili indicano che molti dipendenti dei servizi di supporto generale non possiedono conoscenze adeguate sul tema della violenza e non seguono un approccio sensibile alle specificità di genere. (...) Inoltre, le ONG femminili hanno portato all'attenzione del Grevio il fatto che una formazione inadeguata può far sì che il personale dei servizi generali nutra un atteggiamento culturale che mette in discussione la credibilità delle vittime e le espone alla *vittimizzazione secondaria*»⁵⁶.

L'assenza di politiche di coordinamento e di una sostanziale valorizzazione delle competenze maturate dalle associazioni di donne, si riflette quindi innanzitutto sulla capacità di

⁵⁵ Cfr. Capitolo 1.2.2.1.

⁵⁶ Grevio, cit., p. 48.

mettere davvero al centro di tutti i servizi, specializzati e generali, la risposta ai bisogni delle donne che si impegnano in percorsi di uscita dalla violenza nel rispetto della loro autodeterminazione.

Per queste ragioni, una delle principali raccomandazioni contenute nel rapporto del Grevio e rivolte al Governo italiano riguarda la semplificazione e l'accelerazione dell'erogazione dei finanziamenti a Centri antiviolenza e Case rifugio.

È in questa direzione che il 31 maggio 2019 la Commissione ha inteso indirizzare alcuni quesiti ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, al fine di ricostruire il percorso/la *filiere* dei finanziamenti nazionali sul quale si era concentrata anche l'istruttoria della Corte dei conti nel 2016⁵⁷, per il cui esame in dettaglio si rinvia alla Relazione approvata dalla Commissione.

Le risorse statali assegnate agli interventi previsti dall'articolo 5 del richiamato decreto legge n. 93 del 2013 – che finanzia le linee di azione individuate per l'attuazione dei Piani nazionali – e dall'articolo 5 *bis* – che prevede un finanziamento permanente da ripartire tra le regioni per il potenziamento dell'assistenza e del sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli e figlie – sono erogate dalle regioni attraverso differenti procedure amministrative, ovvero in base al proprio modello di *governance*.

L'indagine della Commissione ha messo in luce come sussistano almeno tre modelli differenti di erogazione delle risorse finanziarie trasferite alle Regioni (sulla base del piano di riparto previsto dall'Intesa Stato-Regioni): 1. Regioni che, a loro volta, li trasferiscono ad altre amministrazioni pubbliche/enti locali, al fine del successivo finanziamento dei Centri e delle Case rifugio; 2. Regioni che assegnano le risorse direttamente ai Centri e alle Case rifugio attraverso specifici atti di concessione; 3. Regioni che assegnano le risorse a valere sull'articolo 5 ad Enti locali e/o Ambiti territoriali, mentre provvedono direttamente alla selezione degli enti gestori dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio (art. 5-*bis*).

⁵⁷ Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, La gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (D.L. N. 93/2013), Deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G.

5.3 GLI ORIENTAMENTI DI RIFORMA INDICATI DALLA COMMISSIONE ED IL PIANO ANTIVIOLENZA 2021-2023

Alla luce dei risultati dell'indagine, la Commissione ha ritenuto indicare in via prioritaria e urgente il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1) implementare le risorse per l'intero sistema di prevenzione e contrasto alla violenza, semplificare e velocizzare il percorso dei finanziamenti, verificarne l'effettiva erogazione ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio attraverso un sistema di monitoraggio più efficace e potenziare la *governance* centrale del sistema;

2) promuovere un'analisi territoriale dei bisogni coinvolgendo gli enti gestori specializzati di Centri antiviolenza e Case rifugio in tutti i livelli decisionali.

A tal fine, la Commissione prospetta l'esigenza di una riforma organica della normativa in materia di prevenzione e di contrasto di ogni forma di violenza di genere, nell'ambito della quale vengono prioritariamente individuati i seguenti strumenti: 1) revisione dell'Intesa Stato-Regioni; 2) istituzione di un Osservatorio nazionale permanente, con compiti di valutazione indipendente dell'intero sistema dei servizi dedicati al contrasto della violenza contro le donne, di monitoraggio dell'implementazione delle azioni previste e di controllo degli *standard* di qualità dei servizi antiviolenza.

Per quanto riguarda le procedure di erogazione dei finanziamenti a Centri antiviolenza e Case rifugio, sulla scia dei rilievi contenuti nel rapporto del Grevio e nel monitoraggio di *ActionAid* Italia, la Commissione raccomanda l'adozione di misure volte alla semplificazione e alla sburocratizzazione delle operazioni di allocazione dei fondi agli enti gestori (pubblici e/o del privato sociale specializzato).

Come più volte evidenziato, è indispensabile evitare il protrarsi dell'attuale stato di precarietà e di incertezza che contraddistingue il modello di sostegno pubblico di attività dirette alla protezione di diritti fondamentali delle donne (a partire dalla tutela del diritto alla vita e all'integrità fisica)⁵⁸.

⁵⁸ Come ricorda la Corte Costituzionale nella Sentenza n. 50 del 2008, la normativa in materia di violenza sessuale e di genere è «finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati» ed «è riconducibile sia all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, sia a quello dell'ordinamento penale».

Nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato ed Enti territoriali⁵⁹, è opportuno ripensare, in primo luogo, il controverso sistema di trasferimenti plurimi delle risorse che recano, per legge, il vincolo di destinazione ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio (causa primaria della tempistica che intercorre tra stanziamento statale ed erogazione effettiva delle risorse).

Si raccomanda, altresì, il superamento del meccanismo di riparto annuale, in favore di un riparto almeno triennale (che consentirebbe una programmazione più razionale degli impegni di spesa).

In sintesi, per quanto riguarda i requisiti minimi per i Centri antiviolenza, è necessario individuare innanzitutto in modo chiaro quali sono i soggetti che possono candidarsi a gestirli e chiarire che cosa si intenda per «ente promotore» rivedendo l'articolo 1 (Definizione), comma 2. In questo senso, andrebbe utilmente precisato che il promotore è l'ente finanziatore, sia esso pubblico o privato.

Occorre, inoltre, superare gli equivoci sorti in sede di interpretazione dell'articolo 1, comma 3, ridefinendo e precisando meglio il requisito della comprovata esperienza nel campo del contrasto alla violenza sulle donne. In tale direzione, si tratta innanzitutto di chiarire se sia sufficiente l'inserimento nello Statuto della finalità del contrasto alla violenza di genere come attività esclusiva o prioritaria dei soggetti che si candidano o se tale riferimento non debba essere considerato meramente aggiuntivo (e non alternativo) rispetto al criterio “dei cinque anni di esperienza”.

Si potrebbe, altresì, valutare se il riferimento al solo statuto dell'associazione risulti adeguato o se – come da qualcuno prospettato – sia opportuno prendere in considerazione anche l'atto costitutivo.

⁵⁹ Principio richiamato nella citata sentenza della Corte Costituzionale nella Sentenza n. 50 del 2008, che aveva ad oggetto proprio la questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, tra le altre, nella delicata materia delle azioni di contrasto della violenza di genere. È opportuno richiamare l'attenzione sulle argomentazioni della Corte. La sentenza, infatti, metteva in chiara evidenza come la questione coinvolga ambiti attribuiti alla competenza legislativa esclusiva statale (ordine pubblico, sicurezza e ordinamento penale), così come, almeno in parte, l'ambito dei servizi sociali, di competenza regionale. Data la complessità della questione, la stessa Corte rilevava come il concorso di competenze statali e regionali non possa comporsi «mediante l'applicazione del principio di prevalenza». Sugeriva, pertanto, «la necessità che debbano essere previste forme di leale collaborazione» tra Stato e Regioni, che avrebbero potuto essere assolte tramite la «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata», in sede di programmazione delle risorse.

Sarebbe opportuno, inoltre, chiarire cosa si intenda per “finalità prioritaria”, valorizzando così l’attività di quelle associazioni che da molti anni operano esclusivamente per il supporto alle donne vittime di violenza e alle loro figlie e figli. Un possibile criterio di valutazione potrebbe essere, ad esempio, quello relativo alla consistenza percentuale delle risorse destinate ad interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne nel bilancio degli enti del privato sociale che si candidano a gestire Centri antiviolenza e Case rifugio.

La Commissione raccomanda, in ogni caso, l’introduzione di una norma sulle procedure di affidamento della gestione dei servizi ad associazioni, che preveda il ricorso a modelli alternativi rispetto a quelli previsti dal codice dei contratti pubblici⁶⁰ (evitando, così, il frequente ricorso alle procedure degli appalti sotto-soglia e all’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa), quali, ad esempio, la co-progettazione⁶¹.

Risulta altrettanto importante chiarire quali siano i requisiti strutturali ed organizzativi a cui i Centri devono tendere (articolo 2), dal momento che dall’attuale formulazione non si evince se, ad esempio, la reperibilità nelle 24 ore sia rivolta alle donne o alle operatrici e operatori delle Reti antiviolenza o che cosa si intenda concretamente per apertura di cinque giorni alla settimana, ivi compresi i festivi.

Infine, è cruciale il rafforzamento del ruolo dei Centri antiviolenza all’interno delle Reti territoriali (articolo 6), in quanto soggetti essenziali e cuore del funzionamento delle Reti stesse, in particolare laddove non siano già soggetti promotori e coordinatori delle Reti stesse.

Rispetto alle Case rifugio, al fine di garantire una maggiore qualità dei servizi e la massima sicurezza alle donne ospiti e alle loro figlie e figli, è allo stesso modo necessario rivederne la

⁶⁰ Si può ipotizzare l’esclusione esplicita dell’applicabilità del Codice dei contratti pubblici ai servizi di contrasto della violenza di genere, con l’estensione anche a tali servizi del modello già previsto dal Codice del Terzo Settore (autorizzazione, accreditamento, co-programmazione, co-progettazione). Del resto, come già rilevato, nella direzione di un ripensamento complessivo delle procedure di affidamento dei servizi sociali seguite nell’ultimo decennio si è di recente espresso il Consiglio di Stato, sezione atti normativi, del dicembre 2019.

⁶¹ Vale la pena richiamare, ancora una volta, la citata sentenza n.131/2020 della Corte Costituzionale, che - pur riferita ad altre tipologie di soggetti *no profit* - ha colto l’occasione per ribadire il significato dei modelli alternativi di affidamento di servizi di interesse pubblico al privato sociale. Secondo la Corte, va valorizzato quel “canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico”. Se c’è un campo nel quale la cooperazione pubblico-privato non dovrebbe basarsi (per usare le parole della Corte) “sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata”, né sul “mero scambio utilitaristico”, questo è proprio quello della delicatissima attività dei servizi dedicati alle donne vittime di violenza.

definizione (articolo 8), chiarendo, ad esempio, se per Case rifugio si intendono esclusivamente quelle ad indirizzo segreto o se si intenda includere anche le Case rifugio ad indirizzo pubblico.

È necessario inoltre definire quale sia la relazione tra i Centri antiviolenza e le Case rifugio nelle fasi di protezione e supporto alle donne e alle loro figlie e figli, in modo da garantire un maggiore raccordo tra i principali servizi specializzati anche nell'ottica del potenziamento del lavoro di rete. A questo proposito, sarebbe opportuno prevedere un ulteriore articolo, affinché anche le Case rifugio aderiscano alle Reti territoriali e siano coinvolte in prima linea nell'operatività delle stesse.

Infine, si ritiene necessaria una riformulazione di alcuni articoli dell'Intesa Stato-Regioni (come, ad esempio, gli articoli 1, 3, 6 e 7) aggiornandoli ai dettami della Convenzione di Istanbul e del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017 – 2020, per garantire una più lineare conoscenza dei servizi specializzati antiviolenza che operano sul territorio nazionale e implementare l'azione del numero di pubblica utilità 1522.

Per consentire a tutte le amministrazioni coinvolte di agire verso un miglioramento della qualità dei servizi, appare necessario ragionare non solo in termini di requisiti minimi, bensì nell'ottica della definizione di un insieme di *standard* e principi guida a cui tendere.

Uno dei motivi di preoccupazione posto all'attenzione dal Rapporto Grevio in merito agli interventi delle regioni, riguarda l'assenza di un controllo, preliminare all'assegnazione dei finanziamenti, sulle organizzazioni del "privato sociale" che si candidano a gestire o che già gestiscono Centri antiviolenza e Case Rifugio. Di conseguenza, si teme che le sovvenzioni pubbliche dedicate esclusivamente ai CAV e alle CR vengano assegnate anche ad organizzazioni che, mediante il loro operato, non producano propriamente quel sistema di valori mirato al rispetto dei principi fondamentali, come la parità tra donne e uomini ed i diritti umani⁶².

L'adozione di *standard* e principi guida rappresenta del resto un orizzonte verso il quale sia gli Stati sia i servizi antiviolenza devono tendere, anche in relazione al fatto che gli uni e gli altri operano all'interno di una cornice normativa internazionale (UN-WOMEN, OSCE e UNFPA, e in particolare il Consiglio d'Europa) che già li individua.

⁶² Grevio, cit., p. 26.

Tra questi, risultano fondanti: l'adozione di approccio fondato sul genere che riconosca la natura strutturale della violenza contro le donne, la concezione proprietaria del corpo femminile, causa e conseguenza della disparità di potere e delle disuguaglianze sociali tra donne e uomini; il riconoscimento che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani; una lettura intersezionale della trasversalità della violenza, che consenta di elaborare risposte specifiche a fronte dell'eterogeneità delle condizioni sociali, culturali ed economiche delle donne che si rivolgono ai servizi e la garanzia della sicurezza, della segretezza e dell'anonimato.

Anche al fine di un rafforzamento della *governance* del sistema di servizi antiviolenza e sulla scia di analoghe esperienze internazionali, si suggerisce l'istituzione di un Osservatorio nazionale permanente, che vada oltre i limitati orizzonti temporali dei Piani antiviolenza e dei mandati governativi, con compiti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema delle azioni di contrasto alla violenza contro le donne (dall'analisi dei flussi finanziari alla qualità dei servizi erogati), nonché di monitoraggio delle prestazioni erogate dai servizi antiviolenza (anche attraverso la previsione di visite periodiche sul campo e l'esercizio di poteri ispettivi).

In questa direzione la Commissione, nel rivolgere precise indicazioni al Governo in occasione della predisposizione del Piano Antiviolenza per gli anni 2021-2023, ha sottolineato la necessità di garantire continuità e stabilità al sistema dei servizi antiviolenza, risulta ormai indilazionabile lo sviluppo e l'implementazione di una programmazione di ampio respiro, a partire da finanziamenti strutturali, secondo un criterio di sostenibilità per gli enti del privato sociale specializzati. Infatti risulta indispensabile superare la logica degli interventi straordinari ed emergenziali e riconoscere la dimensione sistemica del fenomeno della violenza contro le donne attraverso la definizione di un impegno istituzionale di lungo periodo nel contrasto alla violenza maschile contro le donne.

In questo senso, anche con riferimento al Piano Strategico 2021-2023 la Commissione aveva suggerito di introdurre specifiche indicazioni delle modalità che potessero consentire nella futura programmazione l'auspicata sinergia tra le risorse statali, regionali e comunitarie. La scelta operata dal Piano 2021-2023, tuttavia, ha distinto tra il livello della pianificazione "strategica" e di programmazione "operativa", senza dubbio corretta sul piano amministrativo e con margini di una maggiore flessibilità attuativa. Si tratta, tuttavia, di una scelta che rischia di riprodurre le

medesime criticità già presenti nella precedente programmazione, segnalate dallo stesso Piano strategico.

Il nuovo Piano 2021-2023 presenta tuttavia alcune significative differenze, in linea con le indicazioni dell'inchiesta della Commissione. In particolare, è stata introdotta la previsione di Linee Guida di cui dotare le Regioni per uniformare a livello nazionale gli *standard* qualitativi dei servizi erogati dai Centri Antiviolenza e dalle Case Rifugio, dalle reti territoriali e dal sistema sanitario a livello territoriale, (Livelli Essenziali di Assistenza Socio Assistenziale) attraverso un aggiornamento a sistema della mappatura dei centri (Centri Antiviolenza e dalle Case Rifugio), che siano finanziati con risorse pubbliche o meno, attivi a livello nazionale e territoriale (incluse aree specifiche come le periferie) monitorando la loro attività e le risorse finanziarie messe a disposizione per fonte di finanziamento;

Sono state inoltre inserite specifiche indicazioni per la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita attraverso l'integrazione degli interventi previsti nei percorsi di sostegno e di reinserimento, sia per la fase di emergenza sia nel favorire l'inserimento lavorativo, abitativo e l'empowerment nel percorso di uscita dalla violenza. Le modalità di collaborazione previste per concretizzare l'interazione a livello territoriale intendono: potenziare l'utilizzo dei luoghi di confronto e di concertazione tra Amministrazioni e parti sociali già istituiti (Conferenze, tavoli, ecc.), per dialogare, scambiare contenuti e buone prassi, condividere metodologie ed interventi attraverso cui agire; coinvolgere le Amministrazioni centrali competenti e le Regioni nell'ambito di accordi mirati, protocolli d'intesa, tavoli interistituzionali, con il fine di affrontare congiuntamente le problematiche della violenza maschile sulle donne in tutti i suoi aspetti; coinvolgere Comuni, Province e Città metropolitane nei processi di programmazione e di mappatura, promuovendo il rilancio della collaborazione con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani e l'Unione delle Province d'Italia (ANCI ed UPI), con la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa fondati su nuove basi e sistemi di regole, per la istituzione, ove necessario, di "consulte" o patti territoriali tesi a garantire un presidio ottimale degli interventi, nell'ambito del modello di governance territoriale definito a livello regionale; valorizzare le relazioni tra gli enti territoriali, i Centri Antiviolenza e le Case rifugio. Come sottolineato più volte dalle inchieste della Commissione, infatti, è essenziale che, nell'accoglienza

e nella presa in carico delle madri con figlie/i minori venga attivata un'integrazione efficace tra servizi sociali, sanitari e Centri Anti violenza.

Al fine di potenziare l'efficacia dell'intervento svolto dalla linea nazionale 1522, sono stati previsti interventi di rafforzamento delle conoscenze in materia di valutazione del rischio e dei percorsi di presa in carico, affinché le operatrici del 1522 possano contare su tutte le informazioni utili per l'azione tempestiva (sempre nel rispetto dell'anonimato) nonché la predisposizione di campagne di comunicazione a carico del 1522 targettizzate e specifiche.

Deve infine essere segnalato che la Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234), accogliendo le indicazioni della Commissione, da un lato assegna al Piano nazionale anti violenza un nuovo respiro "strategico" ed uno sviluppo su base triennale, dall'altro, introduce un rafforzamento della *governance* di livello centrale, attraverso la costituzione presso l'Autorità politica delegata per le pari opportunità dei nuovi organismi nazionali con competenza nella materia (Cabina di regia e Osservatorio Nazionale). La complessità dell'attuale modello di *governance* richiederà, comunque, la predisposizione di un testo normativo organico⁶³, che consenta di rendere più trasparente e meno "burocratica" la dinamica delle relazioni tra livello statale e livello territoriale.

Va considerato, inoltre, che l'incremento del Fondo destinato al finanziamento dei CAV e delle Case Rifugio (operato dalla Legge di Bilancio 2022) potrà produrre effetti positivi solo se accompagnato da una revisione delle modalità di sostegno alle strutture del privato sociale specializzate nella gestione dei percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

⁶³ Cfr. Doc. XXII-bis n. 14 e Capitolo 13.1 della presente Relazione.

VI. UNA STRATEGIA INTEGRATA DI PREVENZIONE: IL TRATTAMENTO DEGLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA NELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DI GENERE

La violenza maschile contro le donne rappresenta un fenomeno che ha una dimensione pubblica e dalle radici culturali profonde, che ancora oggi permeano le relazioni tra uomini e donne. La Convenzione di Istanbul, nell'individuare le strategie da porre in essere per contrastare la violenza maschile contro le donne, nell'ambito della "Prevenzione", agli articoli 12 e 16 individua la necessità di istituire, accanto ai fondamentali servizi di sostegno per le vittime, anche dei programmi di trattamento per uomini autori di violenza, sia per evitare recidive negli uomini autori di violenza, sia per favorire - negli uomini che non si siano resi autori di tali condotte criminose - un cambiamento culturale che prevenga episodi di violenza.

La Commissione ha deciso di indagare anche questo specifico aspetto della strategia integrata indicata dalla Convenzione di Istanbul: dopo una lunga serie di audizioni⁶⁴ ha quindi approvato una specifica Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere (DOC. XXII-*bis* n. 8), alla quale si rinvia per approfondimenti ulteriori. La Commissione ha ritenuto infatti che una strategia di intervento anche sugli uomini autori di violenza – come segnalato anche da numerose esperienze internazionali – possa contribuire a contrastare il fenomeno della violenza maschile contro le donne.

Se non si interviene per cambiare il comportamento degli uomini autori, il contrasto alla violenza contro le donne non può dirsi mai completo: nella consapevolezza che il lavoro sul comportamento di tali uomini non attiene in alcun modo alla condanna delle condotte illecite, rispetto alle quali gli autori restano responsabili e condannabili, la Relazione ha individuato specifici obiettivi degli interventi sul soggetto autore di violenza. Anzitutto, l'interruzione della *escalation* di violenza già dai primi "comportamenti spia"; la riduzione dell'alto tasso di recidiva tra gli autori di comportamenti violenti; una funzione specificamente preventiva, nell'evitare che altre donne restino vittime dello stesso soggetto, poiché è noto che il comportamento violento risponde spesso ad una coazione a ripetere le stesse dinamiche in nuove relazioni.

⁶⁴ Per le quali si rinvia al dettagliato elenco di cui al Capitolo 1.2.1

6.1 I PERCORSI TRATTAMENTALI PER GLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA: OBIETTIVI E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il lavoro con gli uomini autori di violenza ha e deve avere come scopo prioritario l'interruzione della violenza, al fine di garantire la sicurezza delle vittime, ma deve essere anche visto anche come parte di un processo più ampio di cambiamento culturale per il superamento degli stereotipi di genere che portano alla discriminazione e alla violenza.

Per attuare l'interruzione dei comportamenti violenti, i Centri che si occupano della rieducazione; si propongono di far comprendere innanzitutto agli uomini autori cosa sia la violenza e il dolore indelebile provocato alle vittime nonché di sviluppare in essi le competenze necessarie per riconoscere e gestire quei vissuti che generano rabbia e violenza, così da evitare recidive ed *escalation* di violenza.

Le ricerche dimostrano infatti che coloro che agiscono violenza contro le donne tendono ad atti aggressivi sempre più gravi e, in assenza di un intervento, recidivano nell'85% dei casi. Le conseguenze della violenza nella vita delle donne vittime sono gravi e hanno effetti sia immediati che a lungo termine, inoltre si traducono in sofferenza e traumi per i figli; ad aggravare ulteriormente questa dinamica, il comportamento violento tende ad essere appreso dai figli e replicato, anche a distanza di molti anni. Dai dati⁶⁵ emerge che molti degli uomini autori sono stati a loro volta vittime o testimoni di violenza da bambini.

È essenziale quindi che gli interventi sugli autori di violenza abbiano come obiettivo - come del resto richiede espressamente la stessa Convenzione di Istanbul - la sicurezza della vittima. I Centri che attuano programmi per uomini autori si assumono la responsabilità, quindi, non solo nei confronti degli uomini in trattamento, ma soprattutto, e in collaborazione con Centri antiviolenza, nei confronti delle vittime. L'obiettivo principale del lavoro sugli uomini è proprio prestare massima attenzione alla tutela per le donne e per i figli che assistono o che subiscono violenza, interrompendo i comportamenti violenti degli autori.

⁶⁵ <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/fattori-di-rischio>

Per raggiungere l'obiettivo di interrompere i comportamenti violenti, i servizi resi dai Centri per gli uomini autori di violenza devono rappresentare, nel quadro di un sistema di intervento basato su strategie di lavoro di rete, un valore aggiunto a disposizione dell'approccio integrato alla violenza contro donne.

Tuttavia, oggi, in Italia, gli uomini autori di violenza vanno incontro a destini diversi a seconda della collocazione geografica della loro residenza. Sono infatti pochi i Centri specializzati ai quali potersi rivolgere, non diffusamente distribuiti sul territorio e sovente, in assenza di accreditamento e finanziamento pubblico, per poter esistere, devono offrire servizi a pagamento.

I Centri dovrebbero invece essere diffusi ovunque sul territorio, avere *standard* omogenei ed essere finanziati, in modo da poter offrire servizi all'altezza dello scopo: agli autori di violenza e ai loro familiari che volontariamente vi si rivolgono, ai Questori ed ai magistrati che procedono a invii e anche alle strutture penitenziarie.

Il panorama internazionale offre una vasta serie di programmi e progetti rivolti agli uomini autori di violenza. Tali programmi nascono tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 nell'area dei Paesi anglosassoni (Inghilterra, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda), per poi essere adottati pochi anni dopo anche in alcuni Paesi del Nord Europa, come la Norvegia. Alle origini i programmi sono sovente stati creati dall'auto-organizzazione della società civile e solo in un secondo momento hanno incontrato supporto istituzionale. Malgrado una storia ormai pluridecennale, solo di recente essi stanno diventando un sistema strutturato e coordinato.

In Italia, oltre alla Convenzione di Istanbul, la normativa nazionale di riferimento è rappresentata dal decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, così come convertito dalla legge n. 119 del 2013, laddove all'articolo 5 si prevede, nell'ambito dell'adozione del Piano straordinario di azione contro la violenza di genere, la promozione dello sviluppo e l'attivazione, in tutto il territorio nazionale, «di azioni, basate su metodologie consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, di recupero e di accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva».

Più di recente la legge 19 luglio 2019, n. 69 (Codice Rosso), ha modificato l'articolo 13-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, ora rubricato: "Trattamento psicologico per i condannati per reati sessuali, per maltrattamenti contro familiari o conviventi e per atti persecutori", allineando la normativa nazionale ai più alti *standard* internazionali: in base all'attuale formulazione

dell'articolo 13-*bis* citato, infatti, non più solo i condannati per i delitti di cui agli artt. 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*undecies* del codice penale, ma anche quelli *ex* 572, 583-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*octies* e 612-*bis* codice penale, possono sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno⁶⁶.

Obiettivo principale di questi percorsi trattamentali è l'abbattimento del tasso di recidiva, che per questo tipo di condotte sarebbe in assenza di trattamento più elevato. «In buona sostanza – così il rapporto del Ministero della Giustizia «Un anno di Codice Rosso» - è fondamentale che il detenuto aderisca ad un doppio “patto trattamentale”: uno con l'amministrazione penitenziaria e relativo al profilo rieducativo generico, l'altro con gli operatori del trattamento psicologico e terapeutico. Vi potranno pertanto essere punti di contatto ed obiettivi comuni, e necessariamente anche momenti di sintesi, pur rimanendo gli approcci e gli strumenti distinti».

In tema di misure di prevenzione e cautelari si segnala la nuova formulazione proposta dall'articolo 282 *quater* codice di procedure penale, come modificato dal Codice Rosso, in base alla quale «Quando l'imputato si sottopone positivamente ad un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne dà comunicazione al pubblico ministero e al giudice ai fini della valutazione ai sensi dell'articolo 299, comma 2». Tale disposizione incide su una prassi pericolosa in base alla quale, trascorso un primo periodo in custodia cautelare in carcere, all'imputato sono comunque concessi gli arresti domiciliari o altra misura ancora meno incisiva, senza che egli abbia seguito alcun trattamento e quindi realizzando una situazione ad alto rischio di recidiva. La frequenza del programma con valutazione “positiva” è invece volta proprio ad abbattere il rischio di recidiva.

La nuova normativa sulla quale maggiormente si è dibattuto, riguarda infine coloro che sono condannati ad una pena relativamente bassa che potrebbe permettere loro di beneficiare della sospensione condizionale della pena (*ex* articolo 163 e ss. del codice penale). In base al nuovo quinto comma dell'articolo 165 codice penale (come modificato dall'articolo 6 del Codice Rosso) è previsto che: «Nei casi di condanna per i delitti di cui agli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*,

⁶⁶ Si tratta rispettivamente dei reati di: prostituzione minorile; pornografia minorile; pornografia virtuale; iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile; atti sessuali con minorenni; corruzione di minorenni; adescamento di minorenni; maltrattamenti contro familiari o conviventi; deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; violenza sessuale; violenza sessuale di gruppo, atti persecutori.

609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 612-bis, nonché agli articoli 582 e 583-quinquies nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati». Tale nuova norma ha reso esplicita e obbligatoria una possibilità già prevista dal comma 1 dell'articolo 165 Codice penale, ma affidata alla sensibilità del singolo giudice di subordinare la concessione della sospensione «all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato». Pertanto, subordinare alla partecipazione a specifici percorsi di recupero la sospensione condizionale della pena, costituisce una novità importante, che potrà certamente stimolare un maggior ricorso e una maggiore diffusione su tutto il territorio nazionale di percorsi per uomini autori di violenza.

La legge n. 69 del 2019 non ha previsto una disciplina per il riconoscimento e l'accreditamento degli enti e delle associazioni che possono fornire tali «percorsi di recupero». Oggi, in attesa di accreditamento e di linee guida nazionali, accanto a chi, con serietà e da anni, mette la propria professionalità e organizza percorsi di recupero di alta qualità, vi possono essere realtà che senza la dovuta esperienza e qualifica si organizzano rapidamente approfittando dell'opportunità «di mercato» che la normativa ha creato. La Commissione ha pertanto sottolineato nella Relazione come sia indispensabile giungere rapidamente a una disciplina e ad una regolamentazione per l'accreditamento e la definizione degli standard di qualità dei servizi.

6.2 OBIETTIVI E METODOLOGIE NEI PROGRAMMI DI TRATTAMENTO DEGLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA NELLE RELAZIONI AFFETTIVE E DI GENERE

Nella Relazione della Commissione sono state individuate specifiche Linee Guida per il Trattamento degli uomini autori di violenza.

I programmi per autori di violenza devono dare, ad ogni livello, la priorità alla sicurezza delle donne vittime e dei minori in contatto con gli uomini autori. Nel lavoro con gli uomini, quindi, si hanno due categorie di beneficiari: i beneficiari prioritari sono le donne e i minori coinvolti, in quanto, appunto, scopo fondamentale dell'intervento è interrompere la violenza da loro subita; in secondo luogo l'uomo, che assumendosi la responsabilità delle azioni violente e

del proprio cambiamento, può attraverso il programma sviluppare un modo nuovo di agire i comportamenti nelle relazioni.

I programmi per uomini autori di violenza sono parte di un sistema più ampio d'intervento e dovrebbero essere sempre integrati con le reti territoriali e interistituzionali di contrasto alla violenza sulle donne. Per svolgere un'efficace azione preventiva e di contrasto sulla violenza, questi programmi devono essere inclusi nel sistema d'intervento integrato e partecipare attivamente a collaborazioni e a strategie di lavoro di rete contro la violenza domestica.

In questo senso è fondamentale che i Centri per uomini autori di violenza siano accreditati e presenti a livello nazionale, inseriti nei protocolli di contrasto alla violenza di genere esistenti nei diversi territori e che questi collaborino alla creazione e sviluppo di reti con tutti i servizi coinvolti come il sistema di giustizia, le Forze dell'ordine, i servizi sociali, i servizi sanitari e servizi per la protezione dell'infanzia, i Centri antiviolenza e più in generale gli operatori pubblici e privati che intercettano la violenza domestica come gli ordini professionali e i professionisti. La cooperazione e la partecipazione a sistemi di collaborazione e reti dovrebbero riguardare sia lo sviluppo di strategie di contrasto alla violenza, sia la gestione di singoli casi su cui si sta intervenendo.

Per affrontare correttamente la complessità della natura del comportamento violento da parte degli uomini, gli interventi devono porre l'attenzione sulle dimensioni più significative dei diversi fattori – socioculturali, relazionali, psicologici e criminologici - implicati in questo fenomeno, organizzati in un modello di azione che riguardi in maniera integrata tutti i diversi assi di intervento fondamentali.

Oltre ai fondamentali, ogni Centro deve garantire alcuni punti fermi che caratterizzano in senso generale l'intervento: mantenere il *focus* dell'intervento sulla violenza; considerare che la violenza è sempre inaccettabile; ribadire sempre che la responsabilità della violenza è di chi la agisce; evitare di colludere con l'autore di violenze scusando, giustificando o minimizzando i suoi agiti violenti; evitare ogni forma di colpevolizzazione della donna ed in generale letture del comportamento fondate sulla colpa, orientando l'intervento sulla responsabilità personale; accogliere l'uomo senza un approccio giudicante e moralistico; sostenere l'idea che l'assunzione della responsabilità è la premessa per darsi l'opportunità di cambiare comportamento.

Attraverso il percorso, l'uomo autore di violenza, dovrebbe poter raggiungere i seguenti obiettivi: riconoscere i propri comportamenti violenti come qualcosa di agito e non subito, qualcosa di cui si è dunque pienamente responsabili; saper ricondurre il proprio agire violento al complesso intreccio di aspetti sociali, culturali, relazionali, emotivi e identitari; non effettuare semplificazioni liquidatorie e autoconsolatorie volte a scaricare le responsabilità ed il peso emotivo della violenza su altri, specie le vittime; avere la capacità di pensare le emozioni che in particolare spingono a scaricare violenza sulla vittima, pensarle per sospendere l'azione e costruire letture più congruenti, complesse e utili per il problema che si sta vivendo; riuscire a “sentire” l'altro come soggetto e non come oggetto funzionale alle proprie esigenze emotive e personali.

I Centri per uomini autori di violenza devono dare fondamentale attenzione ad azioni concrete rivolte a minimizzare i rischi di recidiva. Un punto nodale dell'attuazione di queste azioni è legato alla condivisione delle informazioni fra i vari soggetti della rete. Punto di partenza di ogni ragionamento in merito è la constatazione del fatto che il Centro per uomini autori di violenza, nello svolgimento della propria attività con l'uomo, acquisisce naturalmente un bagaglio di informazioni che, filtrate attraverso l'analisi dei e delle professioniste, risultano utili a valutare con maggiore precisione il livello di rischio cui sono esposti la donna e i minori e non sono altrimenti acquisibili da fonti alternative.

La condivisione da parte del Centro di queste informazioni deve realizzarsi secondo regole precise (preferibilmente nella forma di linee guida, periodicamente aggiornabili tenendo conto delle migliori prassi) che ne disciplinino il flusso, guardando in primo luogo alla sicurezza della donna e dei minori e nel rispetto della privacy di tutti i soggetti coinvolti. La pubblicazione del Consiglio d'Europa del 2007 citata, in particolare, nel definire gli *standard* minimi di riferimento per i programmi di trattamento degli uomini autori di violenza, segnalano la necessità, ai fini della valutazione del rischio, di limitare il diritto alla riservatezza delle informazioni riferite al maltrattante e di far sottoscrivere allo stesso un modulo di consenso alla divulgazione di informazioni riservate in relazione alla finalità del trattamento. Al riguardo, peraltro, si sottolinea che in tali moduli di consenso deve essere vietato qualsiasi tipo di contatto con la vittima o richiesta rivolta alla stessa.

Tale attività andrà gestita in modo diverso a seconda che esista o meno sul territorio una rete di supporto alle vittime ovvero che la donna si sia già rivolta ad essa o abbia scelto di non

farlo. La presenza di un tavolo territoriale partecipato ed efficiente è, anche relativamente a questi aspetti, importante poiché può permettere una circolazione fluida e funzionale delle informazioni in possesso di ciascun membro e di interesse per l'altrui lavoro. La gestione di questi aspetti all'interno di un tavolo permette infatti di abbattere il rischio di un utilizzo utilitaristico e manipolatorio della propria partecipazione a un percorso da parte dell'uomo a danno della donna. L'assenza di una rete territoriale che si faccia carico efficacemente della gestione del flusso informativo, oppure il fatto che la donna non sia in carico ad alcun servizio, non esonerano il Centro dall'onere di attivarsi per contattare le forze dell'ordine le quali si faranno carico di valutare i rischi per la vittima.

Le linee guida precedentemente citate dovranno avere particolare cura di disciplinare questi aspetti. In ogni caso, nessun riscontro sugli esiti delle attività di gestione delle informazioni e contatto qui descritte dovrà mai arrivare all'uomo trattato e il Centro in questione dovrà adottare le migliori strategie affinché questo non accada. Nello svolgimento di tali attività, si manterrà il principio di separazione dell'intervento autore/vittima, anche dal punto di vista della gestione degli spazi in cui realizzare le attività.

Inoltre, dalla decisione della donna di ricevere o meno informazioni sul percorso dell'uomo, condividendo quelle relative alla recidiva, non può essere ricavata alcuna deduzione o conseguenza per lei giuridicamente pregiudizievole in caso di eventuali giudizi pendenti tanto penali, come civili, come specificamente relativi alla disciplina dell'affidamento dei figli. La correttezza della procedura relativa al cosiddetto contatto-*partner* e la modulistica utilizzata dovranno essere tra gli aspetti più scrupolosamente verificati da parte del soggetto che sarà incaricato di effettuare gli accreditamenti e i controlli periodici degli enti che offrono percorsi per uomini autori di violenza. Ciò considerato, il Centro non potrà avanzare ragioni di privacy per non comunicare alle realtà della rete territoriale di supporto alle vittime (ove esistente) o alle forze dell'ordine, informazioni determinanti per la sicurezza della vittima.

In questo contesto è essenziale anche la valutazione del rischio di recidiva: la funzione di valutazione del rischio è infatti da considerarsi parallela alla funzione trattamentale, possibilmente svolta da professionisti con competenze specifiche, che oltre ad utilizzare una specifica metodologia (*test*, questionari, griglie di valutazione ecc.), s'interfacciano con diverse figure come gli operatori stessi che svolgono l'azione trattamentale, ma anche il maggior numero possibile di

soggetti che possono essere fonti di informazione, in particolare la *partner*, le Forze dell'ordine e ogni altro tipo di ente/servizio che si occupi dell'autore o della sua famiglia. Le operazioni di valutazione del rischio dovrebbero essere sistematiche e ripetute nel tempo, per tener conto del carattere dinamico dei fattori di rischio della violenza. Identificare gli uomini ad elevato rischio di violenza mette infatti gli operatori e la rete territoriale di contrasto alla violenza in condizione di avviare le misure adeguate a garantire la sicurezza delle vittime. In tal senso risulta di primaria importanza considerare la valutazione del rischio come una funzione specifica che agisce a livello di rete territoriale, condividendo con gli altri soggetti della rete strumenti, procedure e informazioni.

6.3 LINEE GUIDA: ALCUNE PROPOSTE

L'adozione di linee guida nazionali per la realizzazione di una rete nazionale di Centri per la rieducazione di uomini autori di violenza domestica e di genere dovrebbe muovere dai seguenti elementi di condivisione minimi e indispensabili. L'obiettivo principale del lavoro con gli uomini autori di violenza è la prevenzione e l'interruzione della violenza, l'assunzione di responsabilità da parte dell'uomo violento e la costruzione di alternative al comportamento violento al fine di evitarne le recidive.

Per svolgere un'azione efficace, i programmi per uomini autori di violenza devono far parte di un sistema d'intervento integrato e partecipare attivamente a collaborazioni e a strategie di lavoro di rete contro la violenza domestica e di genere; particolarmente importante resta dunque la collaborazione con servizi per le donne vittime di violenze. La cooperazione e la partecipazione a sistemi di collaborazione e reti dovrebbe essere riconosciuta e finanziata.

I centri per uomini autori di violenza e, ove esistente, la rete territoriale sono responsabili rispetto al fatto che le donne che lo desiderano siano informate sugli obiettivi e sui contenuti del programma, con specifico riguardo alla possibilità dell'insorgere di ulteriori episodi di violenza, sia del possibile fallimento nell'obiettivo di modificare il comportamento violento. Le donne coinvolte hanno il diritto di essere avvertite - secondo le modalità previste da specifiche linee guida - qualora l'uomo si ritiri dal programma o qualora gli operatori o le operatrici percepiscano una variazione peggiorativa nel livello di rischio per la donna. Va ribadito che in ogni caso mai la libera scelta della donna a non voler essere informata del percorso intrapreso dall'autore di

violenza deve essere contrastata, così come tale decisione non può mai essere stigmatizzata e utilizzata ai fini del processo civile o della valutazione delle competenze genitoriali.

Gli interventi di consulenze e terapie di coppia nonché la mediazione familiare, nei contesti di violenza, aumentano la pericolosità della situazione della vittima e quindi non possono essere attuati e sono tassativamente vietati dalla Convenzione di Istanbul.

La valutazione del rischio di recidiva è un'azione necessaria e deve svolgersi, in parallelo al trattamento, durante tutto il percorso. Gli operatori e le operatrici che svolgono la valutazione del rischio, oltre ad utilizzare specifiche metodologie, si interfacciano con le diverse figure della rete territoriale. Identificare gli uomini ad elevato rischio di essere violenti mette gli operatori e la rete territoriale di contrasto alla violenza in condizione di avviare le misure adeguate a garantire la protezione delle vittime. In tal senso, risulta di primaria importanza considerare la valutazione del rischio come una funzione specifica che agisce a livello di rete territoriale, condividendo con gli altri soggetti della rete strumenti, procedure e informazioni.

Per poter garantire la qualità del trattamento degli uomini autori di violenza, i professionisti coinvolti, in aggiunta alla pertinente formazione di provenienza e alla relativa esperienza lavorativa non inferiore a tre anni, devono aver effettuato una formazione specifica nel campo della violenza domestica e di genere e nel trattamento degli uomini autori di violenza.

È necessario attivare un processo finalizzato alla documentazione e valutazione del lavoro svolto e l'individuazione di criteri e verifica di qualità dei servizi; gli indicatori di esito e di processo dovrebbero essere riconosciuti come parte integrante di ogni programma. Al momento questo punto risulta carente su tutto il territorio nazionale, per questo sarebbe necessario incrementare i fondi disponibili per i Centri in modo da ottimizzare anche questo aspetto. Come già segnalato tale incremento si è realizzato con la legge di bilancio per l'anno 2022.

La rete nazionale dei Centri per uomini autori di violenza dovrebbe essere composta da Centri del servizio pubblico, ossia progetti realizzati dalle ASL territoriali, oppure da Centri del privato sociale, associazioni o cooperative. Ciascuno di questi soggetti dovrebbe soddisfare le caratteristiche indicate ed espresse in linee guida nazionali e internazionali. Risulta fondamentale ribadire l'importanza di una diffusione omogenea di questi Centri su tutto il territorio nazionale, con Centri afferenti a reti nazionali che curano la verifica del rispetto di linee guida nazionali e internazionali e un processo di formazione continua.

I Centri per uomini autori di violenza, per la realizzazione di tutte le loro funzioni (il lavoro trattamentale, quello di rete, di valutazione del rischio e quello culturale nonché la raccolta dei dati), devono essere sostenuti economicamente con risorse pubbliche.

Il Fondo creato dall'articolo 26-*bis* del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito dalla legge n. 126 del 2020 con il quale sono state destinate specifiche risorse all'istituzione e al potenziamento dei Centri di rieducazione per gli uomini autori di violenza, deve quindi essere rifinanziato e assegnato sulla base di procedure di accreditamento nazionali anche oltre gli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per il solo anno 2022.

Il “Codice Rosso” ha già previsto un intervento economico da parte degli uomini aderenti al percorso ma, come specificato in precedenza, possono essere stanziare risorse da destinare ai centri strutturati per l'attuazione di programmi per uomini autori di violenza.

6.4 LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'istituzione e il sostegno dei programmi rivolti agli uomini autori di violenza domestica e di genere hanno l'obiettivo di accompagnare gli autori in un percorso di cambiamento dei comportamenti violenti per raggiungere la finalità di tutelare le vittime per interrompere la violenza, prevenendo nuove violenze, escalation e recidive.

Sussistono in proposito precisi obblighi normativi nazionali e internazionali, come la Convenzione di Istanbul che agli articoli 12 e 16 prevede espressamente la necessità di istituire e sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza.

Pur essendo ancora in fase di analisi in ambito scientifico, l'entità dell'efficacia dei programmi rivolti agli uomini autori, depone per la conclusione che realizzare i trattamenti sugli uomini autori sia meglio che non realizzarli.

Le analisi parziali condotte - da IRPPS – CNR (Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR), dalla rete dei Centri per uomini autori di violenza Relive, associata alla rete europea WWP, dalla Regione Toscana e dalla Divisione Anticrimine della Questura di Milano in collaborazione con il CIPM – sono confortanti circa il raggiungimento degli obiettivi di monitoraggio del rischio e delle finalità di abbattimento delle escalation e del tasso di recidiva dei comportamenti violenti.

A livello comparato sussistono variegata esperienze, che solo in pochi casi (Norvegia tra essi) hanno realmente assunto una dimensione nazionale, rimanendo sovente confinate a una dimensione regionale o locale. Ciò è dipeso dal carattere spontaneo della nascita di tali percorsi trattamentali.

L'assenza di un quadro attuativo nazionale di riferimento e, fino a poco tempo fa, di un reale interesse da parte di istituzioni di livello nazionale e internazionale ha fatto sì che tali esperienze mantenessero sempre dimensioni contenute.

Se oggi è maturo il tempo per superare lo spontaneismo, si può certamente affermare che per una certa fase esso sia stato un valore aggiunto che ha permesso alle iniziative di svilupparsi in direzioni differenti, mantenendo ampia libertà nella sperimentazione. La matrice propria del privato sociale ha inoltre creato le condizioni affinché le esperienze locali entrassero in reciproca sinergia, anche a livello internazionale, costituendo spontaneamente reti, condividendo esperienze e creando nel tempo standard comuni.

Anche in Italia l'evoluzione è stata simile a quella descritta. La presenza di Centri che propongono programmi per uomini autori di violenza è di carattere locale e la distribuzione sul territorio nazionale non è omogenea, presentando una maggiore concentrazione al centro-nord. Esiste una rete nazionale, e Relive, associata alla rete europea WWP e pur tuttavia, in assenza di un quadro normativo, attuativo e regolamentare nazionale, non sussiste alcun obbligo in capo a un singolo Centro (esistente o in fase di costituzione) di fare riferimento agli standard proposti dalla rete. Al riguardo, sarebbe utile comunque una mappatura di tutti i Centri presenti sul territorio nazionale, al fine di raccogliere le esperienze più positive.

La Commissione sottolinea pertanto la necessità di un quadro normativo attuativo e regolamentare nazionale tale da portare il sistema dei Centri per il trattamento degli uomini autori di violenza ad un livello di sviluppo superiore che preveda linee guida, livelli di specializzazione degli operatori e standard organizzativi dei trattamenti omogenei a livello nazionale nonché verifiche sull'efficacia dei programmi e sulle recidive, operate da soggetti terzi.

Al riguardo, è essenziale approvare in Parlamento una normativa di riferimento completa per le attività di trattamento degli uomini autori di violenza. Infatti, in anni recenti, il trattamento degli uomini autori di violenza è sì entrato a far parte del nostro ordinamento giuridico, ma con interventi spesso non adeguatamente armonizzati. Così come è fondamentale approvare linee

guida e standard di servizio che diano la garanzia di uniformità sul territorio nonché la garanzia di una effettiva possibilità di accesso, rendendo omogenea la diffusione nazionale dei percorsi trattamentali.

Quanto al trattamento in senso stretto, esso deve essere inquadrato in una duplice veste. Da un lato costituisce un autentico servizio pubblico, funzionale, nell'ambito dei servizi della rete, alla protezione delle vittime e della collettività nel suo complesso. Dall'altro l'esperienza psico-educativa del trattamento può generare una maggiore consapevolezza culturale di come sia proprio il modello patriarcale quello all'interno del quale si sviluppano le azioni individuali di violenza contro le donne e di come il cambiamento culturale di ogni singolo genera un cambiamento culturale collettivo sempre più diffuso.

Alla luce di ciò, se i costi del mero trattamento e nei casi di accesso spontaneo al servizio possono essere previsti parzialmente a carico dell'uomo, i costi del servizio che i Centri svolgono – analisi del rischio, raccolta dei dati, collaborazione di rete etc. - dovranno invece essere sempre principalmente sostenuti con risorse pubbliche, anche attraverso il rifinanziamento del Fondo creato dall'articolo 126-bis del Decreto legge n.104 del 2020, convertito dalla legge n. 126 del 2020 e ai fondi, per ora circoscritti al solo anno 2022 stanziati dalla legge di bilancio per il medesimo anno.

Le risorse dovranno in ogni caso essere assegnate con l'utilizzo dello strumento dell'accreditamento, al fine di garantire la presenza omogenea dei Centri su tutto il territorio nazionale ed i medesimi standard di servizio.

La creazione di Centri e di percorsi trattamentali dovrebbe infine conformarsi ai principi di prossimità e celerità.

Si dovrà giungere a una situazione in cui l'uomo che autonomamente si renda conto di non riuscire a gestire la propria rabbia e i propri comportamenti violenti possa rivolgersi a un Centro specializzato, relativamente prossimo al proprio domicilio.

Qualora vi siano invece i primi segnali di una situazione non gestibile in autonomia, l'uomo dovrà ricevere dei forti inviti ad aderire al percorso trattamentale anche a seguito di ammonimento del questore o di invii da parte di altri soggetti della rete; tale possibilità deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale.

Qualora, a fronte di elementi raccolti che si traducano in gravi indizi di colpevolezza, l'Autorità giudiziaria ritenga di applicare misure cautelari, pur nel pieno rispetto del principio di

presunzione di innocenza, ben potrà esigere che l'uomo si adoperi in un percorso di cambiamento.

Successivamente al momento della condanna, potrà infine applicarsi l'articolo 165 del codice penale che potrà essere modificato con i correttivi segnalati nella relazione. Si sottolinea in particolare che la concessione di eventuali benefici deve essere necessariamente sottoposta ad una verifica preventiva da parte dell'Autorità giudiziaria stessa dell'avvio del percorso trattamentale e del suo svolgimento con esito positivo.

Nel caso di condanne a pene detentive lunghe, i rei dovranno poter accedere ai percorsi all'interno del carcere.

Sarebbe da ultimo auspicabile che tutta la normativa in materia sia oggetto di una rapida approvazione parlamentare (si ricorda al riguardo che sono all'attenzione delle competenti Commissioni parlamentari del Senato i disegni di legge nn. 1770 e 1868) e sia incluso in un titolo specifico di un Testo Unico, dedicato al contrasto della violenza di genere e alla promozione di una società libera dalla violenza contro le donne.

VII. DONNE, VIOLENZA E SALUTE: L'APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA NAZIONALI

7.1. PREMessa

La Commissione ha, tra i compiti ad essa attribuiti dall'articolo 1, comma 1, lettere d) ed f) della delibera istitutiva, quello relativo all'accertamento del livello di attenzione e la capacità di intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche competenti a svolgere attività di prevenzione e assistenza nonché il monitoraggio dell'effettiva applicazione da parte delle regioni del Piano antiviolenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema soccorso e assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza e ai loro parenti fino al terzo grado vittime di violenza assistita.

In tale ambito dei compiti la Commissione ha stabilito di indagare specificamente i temi relativi all'assistenza sanitaria delle donne vittime di violenza ed in particolare l'attuazione delle «Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza», adottate nel 2016 ai sensi dell'articolo 1, commi 790 e 791, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 – legge di stabilità 2016. con l'approvazione di una relazione ad hoc

Considerato che le strutture sanitarie sono infatti quelle che possono intercettare anche, in una fase precoce, i segni della violenza di genere e domestica a partire dalle strutture di pronto soccorso, le linee guida costituiscono un perimetro minimo per assicurare un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna e degli eventuali minori vittime di violenza assistita.

Come più volte ricordato, la Convenzione di Istanbul riconosce la violenza maschile contro le donne quale violazione dei diritti umani e forma di discriminazione, evidenziandone la natura strutturale. La violenza verso le donne è un fenomeno mondiale non ancora sufficientemente riconosciuto e denunciato. L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce la violenza contro le donne come l'uso intenzionale della forza fisica o del potere, o della minaccia di tale uso, rivolto contro le stesse, o contro un'altra persona[...]che produca, o sia molto probabile che possa produrre, lesioni fisiche, morte, danni psicologici, danni allo sviluppo, privazioni. Dalle statistiche comunitarie, risulta che in Europa la violenza rappresenta una tra le

prime cause di morte delle donne nella fascia di età compresa tra i 16 e i 50 anni. Secondo dati diffusi dall'Istat, in Italia circa una donna su tre, dai 16 ai 70 anni, nel corso della propria vita, è stata vittima della violenza fisica o sessuale.

Nell'ambito dell'inchiesta sulle politiche di prevenzione, pertanto, la Commissione ha iniziato una specifica indagine sul fenomeno della violenza di genere connesso alla salute fisica e psicologica delle donne, approvando una specifica relazione (Doc. XXII-*bis* n. 13) alla quale si rinvia per eventuali approfondimenti.

La Commissione, nell'indagine (ancorchè non del tutto compiuta per la fine anticipata della legislatura) ha approfondito il fenomeno sulla base di alcuni presupposti: la prevenzione ed il contrasto al fenomeno delle violenze e l'assistenza alle vittime necessitano di un'intensa e convincente azione culturale della collettività, fondata su una coincidente organizzazione delle operatrici e degli operatori coinvolti, appartenenti ai diversi Enti e dotati di particolari e specifiche competenze in materia; una rete interistituzionale e delle associazioni nei diversi ambiti territoriali espressiva della cultura del contrasto all'uso della violenza nei rapporti interpersonali, che garantisca soccorso e sostegno a tutte le vittime ed una maggiore emersione di tali forme di reato nonché azioni sinergiche basate su collaborazioni stabili per un'offerta articolata e coordinata da esprimere sul piano di azione locale; dell'istituzione di tavoli operativi interistituzionali al fine di individuare prassi e modalità agili di risposta ad eventuali criticità, da implementare in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale; un monitoraggio del processo e una valutazione degli esiti in tutte le dimensioni al fine di porre in essere tutte le attività, in modalità integrata, nel rispetto delle proprie competenze con la possibilità di stimare anche la quota dei casi non intercettati dalle Istituzioni.

Attualmente, alla luce delle "Linee Guida Nazionali per le Aziende Sanitarie e Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza Socio-Sanitaria alle donne che subiscono violenza" le aziende sanitarie devono adeguare e unificare i percorsi in una unica procedura denominata "Percorso per le donne che subiscono violenza".

7.2 LE LINEE GUIDA NAZIONALI PER LE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE IN TEMA DI ASSISTENZA SOCIO SANITARIA ALLE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA

Le Linee Guida Nazionali⁶⁷ stabiliscono che «Il percorso per le donne che subiscono violenza, garantisce una tempestiva e adeguata presa in carico delle donne a partire dal *triage* e fino al loro accompagnamento/orientamento, se consenzienti, ai servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio di riferimento al fine di elaborare, con le stesse, un progetto personalizzato di sostegno e di ascolto per la fuoriuscita dalla esperienza di violenza subita» e che «destinatario del percorso sono le donne che subiscono violenza (con il termine «donne» sono da intendersi anche le ragazze di meno di 18 anni come previsto dall'articolo 3 lettera f) della Convenzione di Istanbul), italiane e straniere, che abbiano subito una qualsiasi forma di violenza. Sono coinvolti nel Percorso anche le/gli eventuali figlie/i minori della donna, testimoni o vittime di violenza, assistita tenuto conto della normativa riguardante i minori e delle vigenti procedure di presa in carico socio-sanitaria delle persone minorenni».

Le Linee guida prevedono che la donna possa accedere al pronto soccorso: spontaneamente (sola o con prole minore); accompagnata dal 118 con o senza l'intervento delle forze dell'ordine; accompagnata dalle forze dell'ordine; accompagnata da operatrici dei Centri antiviolenza; accompagnata da altri servizi pubblici o privati; accompagnata da persone da identificare; accompagnata dall'autore della violenza.

Il personale infermieristico addetto al *triage*, con un'adeguata formazione professionale, deve procedere al tempestivo riconoscimento di ogni segnale di violenza, anche quando non dichiarata. A tal fine può avvalersi di informazioni relative ad eventuali precedenti accessi al pronto soccorso del territorio da parte della donna.

Le linee guida prevedono inoltre che nella zona del *triage* deve essere presente materiale informativo (cartaceo e/o multimediale) visibile e comprensibile anche da donne straniere, relativo a: tipologie di violenza; effetti della violenza sulla salute di donne e bambine/i; normativa di riferimento ; indicazioni logistiche sui servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio; servizi per il sostegno a figlie/i minori testimoni e/o vittime di violenza; indicazioni relative al numero di pubblica utilità 1522.

⁶⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/30/18A00520/SG>.

Alla donna presa in carico dovranno essere assicurate l'assistenza e la protezione richieste dal caso specifico.

7.2.1 Trattamento diagnostico - terapeutico

La donna presa in carico deve essere accompagnata in un'area separata dalla sala d'attesa generale che le assicuri protezione, sicurezza e riservatezza. Eventuali accompagnatrici/accompagnatori, ad eccezione delle/dei figlie/i minori, dovranno essere in un primo momento allontanati; successivamente, e solo su richiesta della donna, potranno raggiungerla nell'area protetta. L'area protetta rappresenta, possibilmente, l'unico luogo in cui la donna viene visitata e sottoposta ad ogni accertamento strumentale e clinico, nonché il luogo di ascolto e prima accoglienza (ove anche reperire il materiale utile per una eventuale denuncia/querela), nel pieno rispetto della sua *privacy*.

7.2.2. Repertazione e conservazione delle prove; valutazione del rischio.

Per evitare la contaminazione, la degradazione e la perdita di tracce biologiche, ed ottenere risultati fruibili per successivi ed eventuali procedimenti giudiziari, sono indispensabili una corretta repertazione, una successiva corretta conservazione, e la predisposizione della catena di custodia dei reperti.

Al termine del trattamento diagnostico-terapeutico, l'operatrice/operatore sanitaria/o che ha preso in carico la donna utilizza lo strumento di rilevazione "Brief Risk Assessment for the Emergency Department - DA5", indicato dal Ministero della salute, per essere coadiuvata/o nella elaborazione e formulazione di una corretta e adeguata rilevazione in pronto soccorso del rischio di recidiva e letalità e per adottare le opzioni di dimissioni di seguito suggerite:

a) Rilevazione del rischio in Pronto Soccorso basso:

L'operatrice/operatore sanitaria/o informa la donna della possibilità di rivolgersi ai Centri antiviolenza, ai servizi pubblici e privati della rete locale e la rinvia al proprio domicilio; qualora la donna acconsenta, attiva la rete antiviolenza territoriale.

b) Rilevazione del rischio in Pronto Soccorso medio/alto:

L'operatrice/operatore sanitaria/o informa la donna della possibilità di rivolgersi ai Centri antiviolenza, ai servizi pubblici e privati della rete locale e, qualora la donna acconsenta,

attiva la rete anti violenza territoriale. In mancanza di possibili soluzioni immediate, e se previsto da accordi con la Direzione Sanitaria di riferimento, l'operatrice/operatore sanitaria/o prospetta alla donna la possibilità di rimanere in osservazione breve intensiva (OBI) o comunque in ambiente ospedaliero per un tempo non superiore alle 36/72 ore, al fine di garantire la sua protezione e messa in sicurezza.

7.2.3. Compiti delle Aziende sanitarie

Le Aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere, anche attraverso i propri distretti, presidi e servizi territoriali, devono adoperarsi affinché, nel prestare assistenza socio-sanitaria a donne che subiscono violenza, siano rispettate tutte le indicazioni contenute nelle presenti Linee guida nazionali.

Dovranno di conseguenza impegnarsi a: realizzare al loro interno percorsi e procedure di accoglienza e presa in carico che prevedano e garantiscano, tra l'altro, il raccordo operativo e la comunicazione con tutti gli attori della rete anti violenza territoriale; garantire una regolare e continua attività di formazione e aggiornamento del personale - compreso quello convenzionato (ad esempio medici di famiglia, pediatri, medici specialistici) -, partecipando alla progettazione e alla organizzazione di moduli formativi, anche avvalendosi delle competenze specifiche e operative maturate negli anni a partire dal proprio territorio; partecipare a tavoli di confronto periodici con istituzioni e soggetti pubblici e privati della rete anti violenza territoriale; assicurare il monitoraggio costante del fenomeno della violenza maschile contro le donne, attraverso la rilevazione e il controllo degli strumenti in uso (scheda del triage, schede di dimissione); effettuare il monitoraggio dell'applicazione delle procedure, con eventuale avvio di azioni di miglioramento.

Le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere devono individuare un referente del Percorso per le donne che subiscono violenza che deve interfacciarsi con gli altri attori della rete anti violenza territoriale. Inoltre, in attuazione delle linee guida nazionali e nel rispetto degli indirizzi e degli assetti organizzativi definiti a livello regionale, dovranno coordinare e supervisionare il Percorso per le donne che subiscono violenza e trasmettere periodicamente, ai competenti referenti regionali, una relazione aggiornata sullo stato e sugli esiti delle procedure, nonché comunicare e far confluire i dati raccolti nell'ambito del sistema di monitoraggio previsto a livello regionale e nazionale.

7.2.4. Formazione professionale

La formazione professionale e l'aggiornamento continui di operatrici e operatori sono indispensabili per una buona attività di accoglienza, di presa in carico, di rilevazione del rischio e di prevenzione. I moduli formativi dovranno fornire una adeguata conoscenza di base del fenomeno della violenza maschile contro le donne.

7.3 L'ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA DA PARTE DELLE REGIONI

Dato conto del disegno di assistenza contenuto nelle Linee guida nazionali, la Commissione ha ritenuto indispensabile verificare quante siano state le Regioni che hanno dato attuazione a questi percorsi, nella convinzione che anche questo aspetto del funzionamento del sistema sanitario nazionale possa giocare un ruolo primario nel contrasto alla violenza.

La Commissione ha proceduto pertanto, attraverso una lettera rivolta ai Presidenti delle Regioni e agli Assessori che si occupano del sistema sanitario, ad acquisire le seguenti informazioni:

1) in relazione ai dati sull'attuazione e applicazione regionale delle Linee guida è necessario fornire i dati complessivi riferiti alla Regione e non quelli relativi a singole strutture ospedaliere. In particolare, è necessario conoscere il numero di tutte le aziende sanitarie ed ospedaliere che hanno attuato le Linee guida ed il numero delle sale per il codice rosa presenti sul territorio regionale;

2) i dati relativi al finanziamento, nel triennio 2017-2019, dei Percorsi di salute per la tutela delle vittime di violenza;

3) i dati relativi alla formazione specialistica del personale sanitario che la sua regione ha attuato al fine di assicurare assistenza alle donne vittime di violenza;

4) i dati relativi alle azioni ed alle iniziative specificamente assunte a tutela delle donne che hanno subito violenza dall'inizio dell'emergenza pandemica da Covid-19 ad oggi;

5) i dati relativi ad eventuali iniziative ulteriori assunte dalla sua regione a tutela delle donne vittime di violenza, anche in raccordo con altre istituzioni o organismi operanti nel territorio regionale.

Alle richieste di informazione della Commissioni hanno risposto dodici Regioni e le due Province Autonome di Trento e Bolzano: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Dalle risposte ricevute si può in linea di massima affermare che nei pronto soccorso degli ospedali italiani sembra persistere ancora una forte disomogeneità nell'assistenza prestata alle donne che hanno subito violenza e nella attuazione delle Linee Guida Nazionali.

Tutte le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere delle Regioni che hanno fornito dati alla Commissione hanno attuato pienamente le Linee Guida con l'eccezione dell'Emilia-Romagna, della la Liguria, della Sardegna e della Provincia Autonoma di Trento che hanno in corso una completa attuazione delle linee guida, ma hanno comunque già adottato protocolli e specifiche procedure. Si rinvia al Doc.XXII-*bis* n. 13 per i relativi approfondimenti.

7.4 I FLUSSI EMUR: I DATI SUGLI ACCESSI AL PRONTO SOCCORSO DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA

La Commissione ha acquisito dal Ministero della salute elementi conoscitivi sui flussi informativi EMUR. Al fine di rendere più efficace la produzione di dati per la conoscenza del fenomeno relativo alla violenza di genere, così come richiesto anche dalla Convenzione di Istanbul, il 20 novembre 2019 è stato stipulato un accordo tra l'ISTAT e il Ministero della salute, attualmente in fase di rinnovo, volto a sviluppare un rapporto di collaborazione finalizzato ad analizzare i contenuti informativi relativi agli accessi in pronto soccorso con diagnosi di violenza rilevati dal Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza in Emergenza-Urgenza (EMUR). Il Sistema EMUR, istituito con decreto ministeriale del 17 dicembre 2008, consente la rilevazione ed il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'emergenza-urgenza, sia da parte del Sistema 118 che dei presidi ospedalieri, con riferimento alle attività di pronto soccorso.

Nell'anno 2021, nell'ambito dell'accordo ISTAT - Ministero della salute per "l'alimentazione della Banca dati sulla violenza di genere con i flussi informativi sanitari", il Ministero ha effettuato un'analisi degli accessi delle donne vittime di violenza negli anni 2014 - 2020, al fine di conoscere il fenomeno relativo alle donne che si rivolgono al percorso

dell'emergenza, nonché le modalità di accoglienza loro riservate, anche per l'identificazione di *policy* e indicazioni per le operatrici e gli operatori sanitari.

Il processo complessivo della analisi esplorativa dei dati per la caratterizzazione del fenomeno della violenza, è stato così strutturato: 1) individuazione delle donne che hanno ricevuto almeno una diagnosi di violenza nel periodo di riferimento; 2) estrazione dello storico degli accessi delle predette donne nel medesimo periodo; 3) integrazione delle variabili esplicative con informazioni aggiuntive provenienti dalla anagrafica delle strutture di Pronto Soccorso, integrazione con variabili analitiche sulla frequenza degli accessi ed aggiunta di apposite variabili di stratificazione (tra cui l'età, opportunamente suddivisa in fasce); 4) aggregazione delle variabili per la costruzione degli indici statistici degli accessi 5. calcolo delle statistiche degli accessi.

Dai dati è emerso che l'emergenza sanitaria da SARS-CoV2 ha determinato un aumento della pressione sulle strutture sanitarie e un forte impatto sull'accessibilità dei servizi, anche quelli di emergenza-urgenza. I dati sugli accessi al Pronto Soccorso hanno consentito di misurare alcuni effetti della pandemia, anche in relazione agli accessi delle donne vittime di violenza. Nel 2020, infatti, si sono registrati circa 6 milioni di accessi al pronto Soccorso di donne, di cui quasi 5.500 con l'indicazione di diagnosi di violenza (9,2 ogni 10 mila accessi). Il totale degli accessi per qualsiasi diagnosi nell'anno della pandemia ha subito una diminuzione del 40% rispetto al 2019, mentre quelli con diagnosi di violenza sono diminuiti in misura minore (28%). Nel periodo precedente all'emergenza sanitaria (2014-2019) si era registrato un numero crescente di accessi al pronto soccorso di donne con diagnosi di violenza, da circa 3.300 a oltre 7.600 (+133%), a fronte di un aumento degli accessi totali pari al 4%. L'incidenza di tali accessi, rispetto agli accessi totali, è quindi cresciuta da 3,4 ogni 10 mila nel 2014 a 7,7 nel 2019. Tale andamento crescente è verosimilmente attribuibile in parte alla maggiore sensibilizzazione e capacità degli operatori sanitari del pronto soccorso di "riconoscere" i casi di violenza (emersione del fenomeno), anche grazie alle attività formative sul tema da parte del Ministero della salute e dell'Istituto Superiore di Sanità e, in parte, anche ad un aumento assoluto dei casi di violenza. Infatti, nel 2020, a fronte di un abbattimento degli accessi del 28%, il tasso di violenza è risultato incrementato del 19%, rispetto al 2019, e la fascia di età con maggior frequenza si è rivelata quella 35-44 anni. È emerso, altresì, che un accesso in pronto soccorso su 6 (16,9%), con problema principale per "Trauma", è relativo a donne con età inferiore ai 24 anni, evidenziando una incidenza non trascurabile di

violenza nei confronti di giovani o minori e che, mediamente, più di 4 donne su 10 (44,4%), con pregresso di diagnosi di violenza, ricevono in pronto soccorso la diagnosi problema principale “Trauma”.

Dunque, seppur il Sistema EMUR non nasce con il precipuo obiettivo di rilevare i dati e le informazioni relative alla violenza contro le donne, ma di rilevare e monitorare le prestazioni erogate nell'ambito dell'emergenza-urgenza, i dati nello stesso raccolti consentono l'effettuazione dell'analisi sopra descritta, evidenziando fattori concomitanti con diagnosi e accessi ripetuti nel tempo, che aiutano a rilevare i casi di violenza sulle donne.

Al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, nonché di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno, come già ricordato è stata approvata la legge 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere” che, all'articolo 4, prevede per tutte le strutture sanitarie pubbliche, e in particolare per le unità operative di pronto soccorso, l'obbligo di fornire i dati e le informazioni relative alla violenza contro le donne.

Il predetto articolo dispone, altresì, che il flusso informativo EMUR Pronto Soccorso sia integrato con le informazioni utili e necessarie per la rilevazione della violenza di genere contro le donne, assicurando l'individuazione della relazione tra autore e vittima e rilevando il seguente ulteriore data set di informazioni: a) la tipologia di violenza, fisica, sessuale, psicologica o economica, esercitata sulla vittima; b) se la violenza è commessa in presenza dei figli degli autori o delle vittime e se la violenza è commessa unitamente ad atti persecutori; c) gli indicatori di rischio di revittimizzazione previsti dall'allegato B al DPCM 24 novembre 2017, facendo salva la garanzia di anonimato delle vittime. Tale obbligo impone alle unità operative di pronto soccorso di adeguare i flussi informativi per migliorare la qualità dei dati trasmessi dai pronto soccorso ai sistemi informativi regionali e la modifica degli applicativi di pronto soccorso per migliorare ulteriormente la capacità degli operatori sanitari che operano in queste strutture di “riconoscere” i casi di violenza e fornire loro strumenti utili all'interno dell'applicativo e quindi più facilmente fruibili. Ulteriori analisi esplorative sui dati EMUR PS anche in combinazione con le SDO (Schede di dimissione ospedaliera) potrebbero portare alla conferma delle evidenze emerse da queste prime analisi e fornire ulteriori chiavi per facilitare l'intercettazione delle donne vittime di violenza e la loro accoglienza in un percorso di uscita dalla violenza.

Va tuttavia rilevato che la non uniformità tra i sistemi informatici di rilevazione degli accessi e delle dimissioni dai Pronto Soccorso delle singole Regioni - e a volte anche all'interno della stessa Regione - rende sostanzialmente impossibile nell'emergenza accedere a informazioni che sarebbero fondamentali per una più accurata valutazione della persona che ha subito violenza, specie se in quel momento la donna non ha ancora stabilito una relazione di fiducia con l'operatrice/operatore sanitario.

Sotto tale profilo, nel rispetto delle vigenti normative per la tutela della *privacy* e protezione dei dati, sarebbe pertanto opportuno valutare l'introduzione di modalità di interscambio di informazioni nella Rete di assistenza socio-sanitaria.

7.5 LA PROTEZIONE DELLE DONNE DALLA VIOLENZA: ACCESSO AI DATI SANITARI E TUTELA PRIVACY, UN PROBLEMA APERTO

La Commissione ha ritenuto necessario affrontare il tema del contemperamento dell'esigenza di garantire la riservatezza dei dati sanitari delle donne che hanno subito violenza e si sono rivolte alle strutture sanitarie di pronto soccorso, per l'assoluta delicatezza di questi dati, e la necessità, da parte delle diverse strutture di pronto soccorso, di poter accedere a quei dati per poter individuare le violenze più pericolose e ripetute che, non raramente, vengono registrate in pronto soccorso differenti a cui le donne si rivolgono di volta in volta.

Il Garante per la protezione dei dati, appositamente richiesto di chiarimenti, nell'audizione svolta in Commissione⁶⁸ ha specificato al riguardo che: «L'idea della necessaria sinergia tra protezione della vittima (anche nella sua componente dignitaria e quindi, nella necessaria riservatezza che merita) e contrasto del femminicidio è, del resto, alla base dell'approccio integrato proposto dalla Convenzione di Istanbul, articolato sulle 4 P (*prevent*, *punish* e, appunto, *protect*). Riservatezza dei dati personali della vittima non vuol dire, peraltro, incomunicabilità o segretezza assolute delle informazioni inerenti il fatto di reato, gli abusi subiti e le condizioni della persona offesa. Vuol dire, più precisamente, circolazione delle informazioni nella sola misura effettivamente necessaria (è il criterio essenziale del “*need to know*”), per finalità predeterminate e legittime. In questo senso - prosegue il Garante - il quesito posto dalla Commissione "se, cioè, la

⁶⁸ La Commissione ha audito il Professor Stanzone audizione del 5 aprile 2022.

privacy possa rappresentare un ostacolo alla condivisione d'informazioni utili alla presa in carico della vittima –non può che ricevere una risposta recisamente negativa. La privacy non è, non deve e non può mai essere un ostacolo alla circolazione (pertinente e legittima) di informazioni necessarie alla protezione della persona offesa, alla sua migliore assistenza e finanche alla prevenzione di ulteriori condotte illecite o, comunque, di recidive, nella misura in cui un'adeguata presa in carico della donna possa consentirlo. Si tratta di un profilo rilevantissimo, in quanto una tutela effettiva della vittima esige un approccio multidisciplinare, integrato e il concorso di più soggetti pubblici (sanitari, forze dell'ordine, magistratura, servizi sociali) i quali non possono, certamente, ignorare il contesto complessivo in cui la violenza è maturata e si è sviluppata. Eppure, proprio la migliore efficacia di quest'approccio integrato presuppone il rispetto di alcuni principi essenziali di protezione dati. Tra questi, in particolare, quelli di esattezza e qualità dei dati, proporzionalità, sicurezza, minimizzazione del trattamento, che contribuiscono alla più congrua gestione delle informazioni evitando possibili disallineamenti tra informazioni, impedendo anche indebiti accessi o esfiltrazioni dei dati (che sarebbero tanto più gravi quanto più idonei a determinare un rischio rilevante di vittimizzazione secondaria)».

A questo fine sarebbe pertanto indispensabile che le Regioni adeguassero i sistemi informatici aziendali e regionali, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, per consentire all'Azienda sanitaria o all'ospedale di riferimento di essere in rete con tutte le altre strutture della regione di appartenenza per verificare il numero degli accessi che possono rappresentare un segnale molto rilevante.

7.6 IL RACCORDO TRA LE STRUTTURE OSPEDALIERE E IL TERRITORIO: LE RETI INTERISTITUZIONALI

Come rilevato da molti dei soggetti auditi, ed in particolare dall'associazione Federsanità, la presa in carico delle vittime deve avvenire attraverso l'applicazione di protocolli operativi, che sviluppino azioni coordinate per la prevenzione, il contrasto e la diffusione della cultura della non violenza attivando anche sistemi per il monitoraggio ed analisi costante del fenomeno, nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali e della normativa vigente.

I tavoli operativi di confronto interistituzionale prevalentemente organizzati tra Aziende sanitarie, Prefetture, Questure, Arma dei Carabinieri, Enti Locali ed Associazioni, ognuno per l'ambito di propria competenza istituzionale e nel rispetto delle direttive ministeriali/regionali: promuovono incontri di confronto al fine di condividere e implementare conoscenze e abilità nell'ambito delle proprie competenze, in ordine al tema della violenza; sviluppano prassi operative integrate nella rete dei servizi e dei percorsi assistenziali per la corretta e appropriata presa in carico delle vittime favorendo anche la partecipazione delle proprie e operatori all'aggiornamento e all'approfondimento delle tematiche di settore; sviluppano il sistema di informazioni alle vittime relative ai centri antiviolenza e alle associazioni del territorio, favorendone i contatti nonché le informazioni inerenti all'applicazione delle misure di prevenzione anche adottabili dalle forze dell'ordine; collaborano alla progettazione e all'organizzazione di specifici corsi di formazione finalizzati all'ampliamento ed alla specializzazione del patrimonio di conoscenza e di esperienza delle operatrici e degli operatori allo scopo di creare "esperti della rete"; promuovono e supportano la realizzazione di azioni di sensibilizzazione, informative ed educative finalizzate a rafforzare la cultura della non violenza, del rispetto e della comprensione dell'altro; assicurano il puntuale monitoraggio dei dati relativi ai casi presi in esame, al fine di promuovere la proficua circolarità delle informazioni e prevenire e/o ridurre la diffusione del fenomeno del cosiddetto "sommerso"; agevolano e promuovono idonei rapporti con gli altri soggetti (istituzionali e non) coinvolti nello specifico settore della violenza di genere; in particolare, favorendo la collaborazione con gli Istituti scolastici e con i Centri Antiviolenza ivi esistenti, al fine di implementare il proprio bacino informativo e garantire una costante presenza su tutto il territorio.

Come è risultato dalle audizioni svolte dalla Commissione con le associazioni di categoria appare indispensabile incrementare, nella presa in carico territoriale, il coinvolgimento dei Medici di Medicina Generale, le cui competenze sono tali da offrire sul territorio assistenza primaria e continuativa, garantendo al contempo ai cittadini capillarità, prossimità e facilità di accesso alle cure. Elemento caratterizzante la relazione medico di medicina generale-paziente è il rapporto di fiducia, che porta nel tempo alla conoscenza non solo degli aspetti clinici e assistenziali ma anche sociali ed economici del paziente e del nucleo familiare cui appartiene. Possono svolgere un ruolo fondamentale non solo nel trattamento delle più evidenti conseguenze degli atti di violenza, ma anche nel riuscire a intercettare i segnali di allarme che possono far sospettare una violenza e

identificare situazioni di rischio particolari riguardanti i soggetti più deboli, come le donne disabili e le donne anziane.

7.7. LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE E LA VIOLENZA DI GENERE

Nel novembre 2021, con l'approvazione del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 del Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati individuati quattro assi di intervento relativi a: prevenzione; protezione e sostegno alle vittime; perseguire e punire i colpevoli; assistenza e promozione. Tra le diverse finalità del Piano, è indicata anche “la tutela delle donne migranti e vittime di discriminazioni multiple”.

Una discriminazione non sempre è riferibile a un'unica dimensione, come identità di genere, razza o una disabilità, talvolta agiscono due o più fattori concomitanti. Una persona può appartenere contemporaneamente a più gruppi sociali sfavoriti e subire più forme discriminanti ben distinte. Nel caso di compresenza di più fattori discriminatori si parla di discriminazione multipla. Si crea in altri termini un circolo vizioso nel quale le discriminazioni, ad esempio, che le donne con disabilità si trovano e dover subire si sommano le une alle altre. La carenza di dati disaggregati è uno dei primi grandi ostacoli alla possibilità di piena emersione del fenomeno che è solo l'inizio di un percorso ancora molto lungo nel reale contrasto alla violenza di genere. Per dare risposte concrete a criticità complesse servono sia i dati sia la conoscenza diretta delle situazioni. Disporre di dati disaggregati non solo per genere nei vari ambiti ma anche per aspetti specifici è importante per poter programmare ed implementare politiche ed interventi *ad hoc*. Su questo hanno insistito le associazioni audite dalla Commissione e anche dalla Ministra alla disabilità.

7.7.1. Rendere visibili le donne con disabilità

In Italia, come ha rilevato l'ISTAT (2014), le donne vittime nel corso della propria vita di una qualche forma di violenza fisica o sessuale sono 6 milioni 788 mila (il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni). Tra queste, critica appare la situazione delle donne con disabilità o con problemi di salute: ha subito violenze fisiche o sessuali il 36,7% di chi ha malattie croniche o problemi di

salute di lunga durata, il 36,6% di chi ha limitazioni gravi nelle attività e il 36,2% di chi ha limitazioni non gravi (a fronte di circa il 30% di chi non ha problemi di salute né limitazioni funzionali). In particolare, il rischio di subire stupri o tentati stupri è più che doppio per le donne con limitazioni gravi: il 10,0% contro il 4,7% delle donne senza limitazioni o problemi di salute. Anche la violenza psicologica da parte del partner attuale o passato presenta valori più elevati tra le donne con problemi di salute o con limitazioni funzionali. Facendo riferimento solo al partner attuale, subisce violenze psicologiche il 31,4% delle donne con disabilità contro il 25,0% delle donne che non hanno limitazioni. Il rischio aumenta anche in caso di stalking. Hanno subito comportamenti persecutori durante o dopo la separazione dal partner il 21,6% delle donne con limitazioni funzionali gravi, il 19,3% di quelle con limitazioni non gravi e il 18,4% di chi ha malattie croniche o problemi di salute di lunga durata contro circa il 14% di chi non ha limitazioni o problemi di salute.

Nella quasi totale assenza di dati aggiornati, disaggregati per genere e disabilità relativi alla violenza nei confronti delle donne, ai fini della descrizione e della comprensione del fenomeno stesso, l'associazione FISH, audita dalla Commissione, ha realizzato la seconda edizione della ricerca VERA – VERA 2 (*Violence Emergence, Recognition and Awareness*), tramite un questionario somministrato online, rivolto a donne con disabilità che hanno subito violenza. Dei 561 questionari validi ai fini della ricerca sono stati utilizzati solo i 486 che contenevano le risposte all'intera sezione sulla violenza e che sono stati compilati da altrettante donne con disabilità. L'età delle intervistate varia dai 18 ai 99 anni, ma la classe di età prevalente è quella tra i 31 e i 60 anni. Per tipologia di disabilità: ha una disabilità motoria il 70,2% delle intervistate, una disabilità sensoriale il 23,8%, una disabilità intellettiva, relazionale o psichiatrica il 14,6%, una disabilità multipla (fatta di 2 ma anche 3 o 4 limitazioni funzionali contemporaneamente) il 7,2% del campione. Nel 6% dei casi la disabilità è stata causata dalla violenza.

Il 62,3% del campione (303 donne) dichiarano di aver subito nel corso della propria vita almeno una forma di violenza. La forma di violenza più ricorrente è quella psicologica (51,4% del campione), segue la violenza sessuale (34,6% dei casi), la violenza fisica (14,4%) e quella economica (7,2%).

In merito all'autore/trice della violenza è stato rilevato che nella quasi totalità dei casi (87%) si tratta di una persona nota alla vittima, con diversi gradi di prossimità. Sotto il profilo della reazione alla violenza, le donne del campione che dichiarano di aver reagito in qualche modo

alla stessa sono il 46,5%, ma solo il 6,7% ha sporto denuncia alle forze dell'ordine, ed appena il 3,5% si esse si è rivolta ai Centri Antiviolenza⁶⁹.

Per individuare e far emergere situazioni così delicate e difficili da affrontare, sarebbe importante formare e mettere a disposizione figure professionali che possano individuare il problema e, conseguentemente, aiutare le vittime a denunciare il fatto e a intraprendere un efficace percorso di uscita dalla violenza. I magistrati, gli avvocati e le forze dell'ordine spesso non sono adeguatamente informati e formati sui diritti delle donne con disabilità e manifestano stereotipi negativi riguardanti le donne con disabilità nelle loro pratiche lavorative, in assenza di specifiche discipline sulla presa in carico dei bisogni di queste vittime di reato, specie in materia di accessibilità.

Accade che non venga riconosciuta alle donne con disabilità la capacità di testimoniare, che – dunque – non si dia credito alle loro deposizioni e che, non infrequentemente, non vengano avviati i procedimenti volti a perseguire gli atti violenti commessi in loro danno. Talvolta, neppure viene garantita la partecipazione in giudizio delle vittime con disabilità. Di conseguenza, è necessario fornire alle operatrici e agli operatori che lavorano nel campo dell'amministrazione della giustizia, incluse le forze dell'ordine, una adeguata formazione relativa all'intersezione tra fattore genere e fattore disabilità e alle discriminazioni che essa determina, al fine di far emergere e riconoscere la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze con disabilità da parte dei professionisti a ciò deputati, garantire la partecipazione in giudizio di queste vittime, nonché fornire alle stesse informazioni accessibili per agire in giudizio.

La legge 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”, che dispone che l'ISTAT e il SISTAN (Sistema statistico nazionale) realizzino con cadenza triennale indagini sulla violenza contro le donne mediante raccolta dati disaggregati, in considerazione dei fattori indicati dalla legge stessa, “al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno”. Tuttavia, il testo potrebbe essere utilmente integrato prevedendo che i dati raccolti siano disaggregati anche

⁶⁹ <https://www.fishonlus.it/progetti/multidiscriminazione/azioni/>.

in considerazione della disabilità delle vittime, e che nella rilevazione relativa ai centri antiviolenza e alle case rifugio sia rilevata l'accessibilità degli stessi.

Sarebbe quindi necessario sostenere ed incrementare ricerche e processi in tal senso, ricordando che nel dicembre 2020 l'ISTAT è stato autorizzato dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali a realizzare il Registro sulla disabilità, basato sulla integrazione di una serie di archivi amministrativi (quelli dell'INPS e delle ASL, dell'Agenzia delle Entrate) nei quali è possibile rinvenire eventi riferibili ad atti o procedimenti legati alla presenza di una condizione di disabilità di un individuo, con l'obiettivo di soddisfare due esigenze informative: la stima della prevalenza della disabilità, da un lato, e la caratterizzazione dell'inclusione sociale delle persone con disabilità, dall'altro.

7.7.2. La violenza sulle donne anziane

Altro fenomeno da sottolineare tra quelli della violenza di genere è quello sulle donne anziane. Secondo l'OMS circa una persona anziana su 6 persone (141 milioni di persone nel mondo) hanno subito forme di abuso nella comunità durante lo scorso anno. Uno studio del 2017 basato sulle migliori prove disponibili di 52 studi in 28 paesi di diverse regioni, tra cui 12 paesi a basso e medio reddito, ha stimato che, nell'ultimo anno, il 15,7% delle persone di età pari o superiore a 60 anni sono stati sottoposti ad alcune forme di abuso. I dati sulla portata del problema in istituzioni come ospedali, case di cura e altre strutture di assistenza a lungo termine sono scarsi. L'abuso nei confronti delle persone anziane si può manifestare attraverso abusi fisici, psicologici, economici, sessuali e la negligenza. Tra i responsabili delle azioni di abuso ci sono principalmente i figli, ma possono essere anche altri familiari o *caregiver*, pagati o meno.

Vi è quindi, anche in questo campo, la necessità di una formazione specifica, che potrebbe costituire uno strumento efficace per la prevenzione del fenomeno.

Mancano inoltre dati specifici sul fenomeno e sarebbe importante che i medici di medicina generale venissero maggiormente coinvolti nella rilevazione e nella segnalazione dei casi. Altrettanto fondamentale è anche in questo settore il ruolo delle reti territoriali di assistenza socio-sanitaria.

7.8 LA VIOLENZA SULLE OPERATRICI DELLA SANITÀ

I dati sulla presenza femminile tra gli operatori del Servizio sanitario nazionale è un fenomeno in crescita in Italia. I dati al 31 dicembre 2020, del Conto Annuale Igap – Ragioneria Generale dello Stato, evidenziano che sono oltre 442mila le donne che lavorano con contratto a tempo indeterminato nel Servizio sanitario nazionale, quasi il 69% del personale del Servizio sanitario nazionale. Gli infermieri registrano il dato più elevato in tema della violenza sulle donne, in quanto questa categoria professionale è al 78% di sesso femminile. Inoltre, la presenza femminile si sta facendo sempre più importante anche tra i medici. Tale tendenza è destinata a crescere considerata la prevalenza del genere femminile nelle classi di età più giovani.

Le donne, purtroppo, sono più degli uomini vittime di aggressioni. Anche nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, in particolare nelle postazioni di Guardie mediche e nei Pronto soccorso.

Per contrastare questo fenomeno è stata approvata la legge n.113/2020 che dispone misure di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, è stata istituita per il 12 marzo di ogni anno la “Giornata Nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti delle operatrici e degli operatori sanitari e socio-sanitari”.

Come sottolineato anche dalla Federazione degli ordini infermieristici nell'audizione in Commissione la pandemia da Covid ha esacerbato un quadro già complicato. I numeri già drammatici verificati dall'INAIL, non tengono però conto del ‘sommerso’. Sono numerosi i casi non denunciati, perché considerate dinamiche connaturate alla professione. Situazioni che non si sono interrotte con il Covid ma che, anzi, hanno assunto forme nuove ma non meno impattanti.

Il 32,3% degli infermieri, pari a circa 130mila persone, hanno subito violenza durante il lavoro nell'ultimo anno. È quanto emerge dalla ricerca CEASE-it (Violence Against Nurses in the Work Place), conclusa ad aprile 2021, svolta da 8 università italiane, con a capofila l'Università di Genova, su iniziativa della Federazione nazionale degli ordini delle professioni infermieristiche (Fnopi). Ciò significa che tra gli infermieri vi è un sommerso pari a 125mila persone, cioè infermieri che hanno subito infortuni per episodi violenti sul luogo di lavoro, senza denunciare l'accaduto. L'omessa denuncia si spiega - nella maggior parte dei casi - con la percezione che

l'aggressione subita faccia strutturalmente parte dell'attività professionale. Il 75% delle aggressioni riguarda donne.

Con il decreto 13 gennaio 2022 del Ministro della Salute (Gazzetta Ufficiale n. 41 del 18 febbraio 2022) è stato costituito l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie. La sua costituzione ufficiale è avvenuta con l'obiettivo di contrastare gli episodi di violenza fisica e/o verbale sugli operatori sanitari, attraverso con azioni che vanno dal monitoraggio su tutti i livelli di sicurezza degli operatori sanitari alla proposta di misure concrete che li mettano in sicurezza negli ambiti di rischio, dagli interventi sugli aspetti organizzativi delle singole aziende a un'azione coordinata e corale per ridare prestigio e dignità alle professioni sanitarie, proteggendo e valorizzando il loro lavoro quotidiano e assicurando maggiore sicurezza anche ai cittadini assistiti. La prima attività dell'Osservatorio è quella della raccolta e della sistematizzazione dei dati sulle violenze, per poi mettere a punto una strategia condivisa per promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte e misure idonee a ridurre i fattori di rischio negli ambienti più esposti; la diffusione delle buone prassi in materia di sicurezza degli operatori sanitari e socio-sanitari, anche rispetto al lavoro in equipe; promuovere corsi di formazione per il personale medico e sanitario, che abbiano come obiettivo la prevenzione e la gestione delle situazioni di conflitto e a migliorare la qualità della comunicazione con gli utenti.

7.8.1. La prevenzione della violenza sulle operatrici e operatori: i corsi di formazione Ecm

Come risulta anche dalle audizioni effettuate dalla Commissione le Federazioni degli ordini delle professioni infermieristiche (FNOPI) e degli ordini dei medici chirurghi e odontoiatri (FNOMCEO) hanno offerto gratuitamente ai loro iscritti nel 2019 veri e propri corsi di addestramento per mettere in grado i propri iscritti di prevenire il fenomeno della violenza sugli operatori sanitari. I corsi FAD (formazione a distanza) specifici, si basano su interventi di comunicazione verbale e non, con l'obiettivo di diminuire tensione e aggressività nella relazione interpersonale. I corsi prevedono al loro completamento numerosi crediti ECM, l'educazione medica continua, necessaria per rimanere abilitati all'esercizio della professione.

In una prospettiva futura la formazione si pone come un vero e proprio strumento di intervento nella lotta alla violenza di genere; l'obiettivo prioritario è quello di favorire l'applicazione sistematica di

corretti protocolli tecnico-scientifici e comunicativo-relazionali affinché a ciascuna donna venga fornita la medesima opportunità di essere accompagnata in percorsi di fuoriuscita dal circuito della violenza.

7.9 IL REFERTO PSICOLOGICO

Com'è noto il referto psicologico in pronto soccorso sulle donne che hanno subito violenza non è contenuto quale elemento obbligatorio nelle linee guida nazionali sopra descritte. Tuttavia, poichè anche la violenza psicologica rappresenta uno dei fattori più impattanti sulla salute delle donne che la subiscono, anche in relazione alle audizioni svolte sul punto dalla Commissione, appare opportuno dare conto di alcune esperienze maturate in questo campo come buone prassi che potrebbero essere estese a tutte le strutture di primo soccorso del Servizio sanitario nazionale.

L'importanza di un servizio psicologico in Pronto Soccorso è suffragata dal fatto che il danno fisico non necessariamente è l'effetto più frequente della violenza di genere. Gli effetti più comuni sono quelli psicologici. Molte donne vanno al pronto soccorso, ma il legame tra la lesione psichica e la violenza domestica spesso non è riconosciuto e le donne non ricevono una diagnosi e un trattamento adeguati. La consulenza e il supporto psicologico in pronto soccorso sono poi consigliati perché qualificano l'assistenza sanitaria in modo globale in quanto colgono l'unità psico-fisica delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori.

Anche le Linee guida nazionali indicano come «La visita medica è un'occasione irripetibile per garantire un'assistenza adeguata alle necessità psicologiche e sanitarie della donna. Al contempo sarà assicurata una successiva assistenza psicologica, qualora la donna lo desideri, che potrà essere effettuata dalla psicologa dell'ospedale, se presente, o da un professionista della rete territoriale antiviolenza»⁷⁰.

Quindi, dopo l'intervento medico in pronto soccorso il percorso di tutela delle donne che subiscono violenza può proseguire con la consulenza e l'assistenza psicologica (l'intervento psicologico è successivo all'intervento medico, è consigliato e raccomandato come prosieguo e

⁷⁰ Cfr. Allegato A.

approfondimento dell'osservazione medica, ma può essere differito ed è una libera scelta della donna che decide se usufruirne o meno).

Il servizio di prima assistenza psicologica ha la finalità di mettere al centro gli aspetti subdoli della violenza cosiddetta invisibile, di dettagliarne le forme e le modalità con cui si inseriscono nella vita della donna abbassandone il livello di autonomia e di autodeterminazione. Al centro dell'intervento psicologico è infatti la presa di coscienza della vittima del controllo coercitivo, considerato il cuore della violenza di coppia perché è l'espressione tipica del rapporto di potere uomo donna; esso incide sulla limitazione della libertà personale attraverso le minacce sulla vita della donna e di altri familiari, sulla perdita di beni economici, sulla perdita della relazione con i figli.

Nel quadro complesso dei significati spesso nascosti di questa violenza, inserire uno sportello di ascolto e di prima assistenza psicologica nel percorso ospedaliero del pronto soccorso diviene essenziale per la tutela delle donne e significa sia avere la possibilità di rendere visibile questa violenza fatta di minacce, di intimidazioni, di limitazioni senza ricorso alla violenza fisica, sia misurare gli effetti psicologici di ogni altro tipo di violenza fisica, sessuale, economica per mostrare l'ampio ventaglio di danni che tutti questi eventi producono nella vita della donna.

7.8.1 Le finalità dello sportello psicologico in Pronto Soccorso

Lo sportello di prima assistenza psicologica per le vittime di violenza ha una doppia finalità: sostenere psicologicamente le donne e fare luce sul loro ruolo di vittime 'incolpevoli' nei primi momenti in cui si recano in ospedale, quando sono preda di sentimenti contrastanti, di incertezze, di uno stato di confusione in cui non mettono a fuoco le responsabilità del violento spesso addossandosi tutte le sue colpe; documentare quello stato particolare in cui si trovano attestando (nel referto) una condizione post traumatica, che fa luce sul loro stato emotivo e psicologico, senza creare equivoci circa la loro attendibilità nel fornire gli elementi della violenza subita.

La prima finalità è l'intervento di sostegno della vittima con un'iniziale riduzione del trauma da violenza che prepari la prosecuzione nel territorio (Centri antiviolenza) del percorso di uscita dalla violenza. Così che il primo risultato da conseguire nell'assistenza psicologica alle vittime è la deresponsabilizzazione rispetto alla violenza subita con la riduzione del senso di colpa e di vergogna per quanto subito.

L'intervento psicologico in emergenza si dispiega in tre fasi. La prima fase poggia su una attività di osservazione che punta a cristallizzare la condizione traumatica con cui la donna si presenta attraverso: la raccolta del riferito.

La seconda fase punta ad aiutare la donna a posizionarsi diversamente nei confronti del trauma, e cioè a: riattraversare gli eventi di violenza per individuare la loro potenza e attraverso questa lettura superare il senso di incapacità e fallimento personale nel loro fronteggiamento; riconoscersi nel ruolo di vittima incolpevole, rispetto al pregiudizio imperante che penalizza le donne di essere cioè nella violenza domestica una vittima 'provocatrice' o collusa.

La terza fase è centrata sul recupero delle risorse personali e sulla riattivazione della capacità di autotutela e tutela dei minori: rivedere i rischi per l'integrità psico-fisica che la violenza ha comportato per sé e per i minori e quelli che può comportare per il futuro; riposizionare le proprie capacità (una volta liberate dalla prospettiva di una gestione della violenza per evitarne gli effetti più distruttivi per sé e per i figli) in una prospettiva di autonomia dal violento, con il supporto di un aiuto esterno e rompendo l'isolamento voluto dal violento; stabilire con l'arrivo in Pronto Soccorso un punto di non ritorno della propria vicenda e l'avvio di un processo duraturo di uscita dalla violenza; passare infine dalla percezione di vittima a quella di sopravvissuta. Questo intervento di destrutturazione della condizione di stress traumatico accompagna l'attività di osservazione e di refertazione costituendo un *background* indispensabile al percorso successivo di uscita della donna dalla violenza attraverso la rete extra-ospedaliera di sostegno.

7.8.2 La documentazione e la stesura del referto psicologico.

Il referto, con la documentazione di quello specifico stato emotivo, colto nelle vicinanze temporali dell'accaduto, costituisce uno strumento di aiuto della vittima di violenza⁷¹.

⁷¹ Tale strumento di supporto potrà eventualmente essere eventualmente utilizzato dalla vittima anche nelle successive vicende giudiziarie, con gli effetti e nei limiti di quanto previsto dalle vigenti disposizioni processuali. Ad esempio, Per le sue caratteristiche intrinsecamente probatorie il referto psicologico è stato asseverato dalla Procura di Napoli come strumento utilizzabile processualmente.

L'intervento psicologico come difesa della vittima nasce proprio dall'esigenza di rappresentare i fatti traumatici, i loro effetti e, attraverso di essi, ricostruire gli eventi di violenza e il ruolo assunto dalla donna; ruolo che rischia di essere considerato collusivo quando non rappresentato nella cornice corretta delle possibili reazioni di autotutela o tutela della prole.

Questo intervento serve anche a orientare chi deve giudicare i reati di violenza, illuminando il significato degli stati emotivi altalenanti, che la maggioranza delle donne, vissute a lungo in relazioni violente (mediamente dagli 8 ai 10 anni), presenta: da un lato, paura del carnefice, dall'altro amore e rifiuto delle conseguenze afflittive per il violento (molte donne non tollerano l'idea che il partner possa andare in carcere). Amore e paura si mescolano nel seguente modo: paura dei comportamenti violenti, amore per l'uomo facendo astrazione della violenza, in un'alternanza che prevede alla base un meccanismo di separazione tra i comportamenti violenti e la persona violenta, come se quei comportamenti non appartenessero alla stessa persona. Da sottolineare che questa percezione è facilitata da una storia pregressa di scelta del partner per amore o da ripensamenti ciclici in cui il partner si pente e chiede scusa per la violenza inflitta, mostrandosi come il più amorevole compagno/marito.

In sintesi, la donna traumatizzata, con gli esiti il più delle volte di un trauma complesso come quello relativo alla relazione con un partner intimo, può trarre giovamento da una attività di refertazione psicologica che partendo dal suo narrato e correlandolo con lo stato emotivo attesta nei fatti la coerenza delle sue dichiarazioni.

Il referto psicologico, oltre a documentare uno stato emotivo correlato agli eventi di violenza riferiti, consegna poi quello stato emotivo anche a valutazioni successive quando le condizioni psicologiche della donna saranno diverse. Il referto costituisce, così, un modo per cristallizzare un contenuto emotivo (che poi potrà andare disperso in condizioni diverse e successive) attraverso un racconto dettagliato dell'evento traumatico. Il valore di un referto, dettagliato che riporta il riferito della vittima ed il suo stato emotivo, come sottolineato anche dal dipartimento di giustizia americano, attiene alla sua possibilità di fornire prove che la vittima potrà utilizzare nel suo percorso giudiziario.

Il referto psicologico è stato anche utilizzato oltre che in Campania anche nel distretto sanitario di un'altra regione, l'AUSL Romagna, che lo ha inserito nelle sue procedure dell'intervento sanitario in Pronto Soccorso. Presso l'Azienda Sanitaria della Romagna, è in corso

da alcuni anni un lavoro che ha coinvolto in modo integrato i Pronto Soccorsi, i Servizi Consultoriali territoriali, i Servizi Sociali ed i Centri Antiviolenza in un percorso orientato a migliorare l'intercettazione della violenza nel contesto Sanitario, la corretta assistenza ed accompagnamento offerto alle vittime.

Il referto psicologico dal gennaio 2020 è entrato nelle linee guida regionali della Campania ad integrazione di quelle nazionali sul percorso in pronto soccorso delle donne che subiscono violenza⁷².

7.9. CRITICITA' E PROSPETTIVE

La violenza di genere è un fenomeno diffuso, trasversale tra i diversi status sociali, e complesso e per tanto necessita di risposte di sistema uniformi e coese su tutto il territorio nazionale.

Se da una parte possiamo constatare che tutte le Regioni negli ultimi quindici anni hanno approvato almeno una legge sulla materia, dall'altra non possiamo che segnalare le differenze significative per quanto attiene i provvedimenti d'attuazione e la tipologia degli interventi in un contesto normativo relativamente giovane. Lo stesso dicasi per il percorso di assistenza delle vittime di violenza nelle strutture ospedaliere, gestite con procedure interne alle aziende che non consentono però un vero monitoraggio del fenomeno a livello nazionale (anche a causa delle mancate modalità di codifica sulle banche dati a sistema), non consentendo una di valutare la reale coerenza dei percorsi applicati con le linee guida. Non si possono negare i miglioramenti e l'aumentata attenzione verso il problema ma dobbiamo constatare i limiti che ancora è necessario superare.

La formalizzazione di numerosi protocolli interistituzionali ha facilitato il lavoro in rete (tra servizi sanitari, sociosanitari, forze dell'ordine ed Enti Locali) ma ancora oggi l'anello più debole è rappresentato dalle risposte sociali territoriali spesso frammentate o insufficienti. Le cause possono essere diverse, tra queste la scelta degli Enti locali di investire principalmente sul

⁷² Regione Campania, Giunta regionale, Delibera n. 47 del 28.1. 2020 "Approvazione delle linee guida per la prima assistenza e refertazione psicologica nel pronto soccorso per le donne vittime di violenza domestica e di genere", http://casadivetro.regione.campania.it/CASA_DG20200000047ver03.pdf.

volontariato e una eterogeneità della programmazione delle Regioni nelle misure di progettazione e finanziamento (in genere a cadenza annuale o su progetti di breve periodo).

Pur se la formazione è un tema ricorrente, non vi è evidenza dello sviluppo di metodologie e strumenti operativi socio-sanitari confrontabili, quali buone prassi e linee guida con un'attività formativa di tipo multiprofessionale, interdisciplinare e continua che sia codificata ed uniforme sul territorio nazionale, che punti in maniera particolare alla promozione delle soft skill, alle abilità comunicative e relazionali.

Rispetto alla scarsa emersione del fenomeno, i servizi sanitari, detengono un ruolo centrale in quanto sono quelli presso cui le donne accedono in misura prevalente, ma è ancora il Pronto Soccorso il luogo dove si intercetta la violenza che quando qui arriva ha già avuto esiti importanti.

Le Centrali operative territoriali previste dal DM 77 di riorganizzazione del territorio, attive h24 che poi potrebbero interfacciarsi direttamente con i Centri antiviolenza. Possono essere una soluzione. In questo senso le Case della Comunità previste dal PNRR potrebbero diventare un avamposto strategico per intercettare e mettere in atto le azioni di contrasto e presa in carico delle vittime di violenza.

La centralità delle Medicina Generale nelle reti inter istituzionali, ai tavoli di lavoro ed alle equipe multidisciplinari potrebbe infatti garantire una precoce intercettazione delle situazioni a rischio. Infine per attivare sistemi di prevenzione efficaci anche con azioni proattive, che includano oltre alle istituzioni e associazioni tutti gli attori sociali (es. scuole) si ritiene sottolineare la necessità di sviluppare un sistema di monitoraggio omogeneo del fenomeno misurando anche le performance dei percorsi integrati; in questo contesto gli Osservatori Regionali, ed a seguire quelli Provinciali, potrebbero diventare una realtà importate per programmare azioni proattive e coordinate su tutto il territorio nazionale intervenendo non solo sul contesto sociosanitario ma realizzando interventi di sistema in tutte le politiche in modo trasversale.

Il numero di Centri Antiviolenza sul territorio nazionale è aumentato progressivamente negli anni, ma la loro diffusione sul territorio è ancora disomogenea ed è importante tenere in considerazione che la metodologia del finanziamento statale alle regioni e da queste alle reti locali non consente di mettere a sistema la professionalità dei servizi offerti. Infatti, i Centri antiviolenza hanno difficoltà nelle ore notturne e nei giorni festivi per la carenza di finanziamenti che spesso ne rallenta o ne blocca l'attività. Inoltre, troppo spesso i CAV non sono considerati dal sistema sociale territoriale come interlocutore privilegiato della donna che ha subito violenza. La

situazione dei figli minori spesso è gestita senza tenere conto dei problemi psicologici della madre, che necessita di un percorso all'inizio magari protetto, ma che nel più breve tempo possibile la riporti ad un'autonomia abitativa e lavorativa e ad una relazione genitoriale con i figli.

L'intero sistema penale, sostanziale e processuale, riconosce l'importanza della privacy nella strategia di tutela delle vittime di violenza di genere secondo un indirizzo che oramai è parte integrante delle politiche di prevenzione e contrasto a tale fenomeno; la privacy infatti non è, non deve e non può mai essere un ostacolo alla circolazione di informazioni necessarie alla protezione della persona offesa, alla sua migliore assistenza e finanche alla prevenzione di ulteriori condotte illecite. Non solo, dunque, la privacy non è mai un ostacolo alla condivisione delle informazioni tra i soggetti istituzionalmente deputati alla presa in carico della vittima, ma è anzi un fattore determinante nell'efficacia della sua assistenza, oltre che di fiducia della donna stessa nell'offerta di tutela che le viene rivolta, purchè la circolazione delle informazioni che la riguardano avvenga nella sola misura effettivamente necessaria, per finalità predeterminate, pertinenti e legittime.

Complessivamente sarebbe opportuno procedere da un lato a valorizzare ulteriormente alcuni criteri importanti già presenti nelle Linee Guida, dall'altro aggiornare le medesime al nuovo quadro giuridico europeo in materia di protezione dati, in modo da definire le modalità di gestione degli accessi, di conservazione dei dati e del controllo sul loro trattamento con standard uniformi sul territorio nazionale e complessivamente adeguati al grado di rischio sotteso alla loro raccolta.

Anche se l'obbligo di osservanza delle prescrizioni in materia di protezione dati soprattutto in termini di sicurezza, minimizzazione e riservatezza, deriva, per sé sola, dalla disciplina legislativa interna e da quella europea, direttamente efficace ed immediatamente applicabile, certamente una ricognizione, calibrata sulle specificità della fattispecie, all'interno delle linee guida, sarebbe stata indubbiamente opportuna.

In particolare, sarebbe importante la messa in rete, nazionale o almeno regionale, di tutti i Pronto Soccorso per consentire fin dal primo momento la conoscenza dei precedenti accessi in ospedale e le diagnosi di dimissione. Sarebbe necessaria una maggiore diffusione tra gli operatori socio-sanitari dei corsi di formazione sulla violenza contro le donne e i minori, oltre a una diffusione tra tutti gli operatori delle modalità di comportamento da adottare in caso di aggressione da parte degli utenti. Definire corsi di formazione per il personale infermieristico che accrescano le loro abilità comunicative per fronteggiare la violenza e favoriscano una gestione appropriata degli episodi di violenza.

Tuttavia, il sistema sanitario per garantire una migliore risposta necessita di un rafforzamento, specialmente nei giorni festivi e nelle ore serali e notturne, delle reti territoriali per l'accoglienza e il collocamento in emergenza in caso di rischio elevato per la donna e i suoi figli. L'affollamento dei Pronto Soccorso non consente una presa in carico adeguata dei bisogni delle vittime di violenza, specie se accompagnate da figli minori. Sarebbe opportuno evitare che il nucleo familiare resti in ospedale, ma spesso questa diviene l'unica soluzione per più giorni in assenza di una risposta sociale all'esigenza di sicurezza. Una più rapida attivazione dei centri antiviolenza territoriali e delle case rifugio potrebbe rappresentare una risposta più adeguata, solo se vi fossero finanziamenti certi e consistenti per i centri che garantiscono una risposta professionale in emergenza.

VIII. IL CICLO DELLA VIOLENZA E LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA. IN PARTICOLARE: LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA DELLE MADRI E DEI LORO FIGLI

La delibera istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, del 16 ottobre 2018, individua espressamente tra i compiti dell'inchiesta quello di «monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011[...]e di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti» (articolo 2, comma 1, lettere *b*) e *c*)).

La Convenzione di Istanbul, all'articolo 18, stabilisce che gli Stati firmatari si impegnano ad "evitare la vittimizzazione secondaria", che consiste nel far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato, ed è spesso riconducibile alle procedure delle istituzioni susseguenti ad una denuncia, o comunque all'apertura di un procedimento giurisdizionale. La vittimizzazione secondaria è una conseguenza spesso sottovalutata proprio nei casi in cui le donne sono vittima di reati di genere, e l'effetto principale è quello di scoraggiare la presentazione della denuncia da parte della vittima stessa.⁷³

La Commissione, sollecitata anche dalle numerose richieste di madri vittime di violenza a cui sono stati - in molti casi - sottratti i figli, facendosi carico di questo tema, ha deliberato di svolgere un'inchiesta volta a verificare la concreta attuazione in Italia dei principi della Convenzione di Istanbul e a individuare la portata del fenomeno cosiddetto di vittimizzazione secondaria in danno di donne e minori vittime di violenza.

La necessità di accertare le dimensioni e l'ampiezza del fenomeno della vittimizzazione secondaria è derivata, inoltre, dalla consapevolezza che solo una risposta coerente di tutte le istituzioni può arginare la diffusione dell'endemico fenomeno della violenza domestica e di

⁷³ Così le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno definito la vittimizzazione secondaria (Cass., sent., 17 novembre 2021 n. 35110).

genere. Non si può reprimere la violenza domestica nella normativa sanzionatoria penale e nei procedimenti penali, ed ignorarne gli effetti nei procedimenti che abbiano ad oggetto la disciplina dell'affidamento dei figli o della responsabilità genitoriale.

A ciò si aggiunge che in particolare nei procedimenti di affidamento di minori, in una minoranza di casi le denunce o allegazioni di violenza delle madri non sono riconosciute e vengono derubricate in semplice "conflitto familiare". Il tema si intreccia - nelle sue radici sociali e culturali - con l'applicazione in campo consulenziale della teoria della *sindrome di alienazione parentale* (di seguito PAS), o degli indicatori di disfunzionalità relazionale ad essa collegati, secondo cui uno dei due genitori induce il figlio al rifiuto dell'altro genitore. Spesso, infatti, nei procedimenti di affidamento di minori all'interno dei quali le madri hanno denunciato episodi di violenza domestica, i padri a loro volta, al rifiuto dei figli di incontrarli, accusano le madri di alienazione parentale e di violazione del principio di bigenitorialità.

La necessità di approfondire il tema della vittimizzazione secondaria delle donne e delle minori vittime di violenza domestica nell'ambito dei procedimenti civili e minorili è emersa inoltre anche in conseguenza delle risultanze del rapporto GREVIO⁷⁴, redatto nel 2019 all'esito della attività di Organo di Monitoraggio chiamato a verificare l'applicazione della Convenzione di Istanbul. Il rapporto, pubblicato nel 2020, nell'esaminare l'applicazione della Convenzione di Istanbul nell'ambito dei procedimenti nei quali vengano adottati provvedimenti attinenti l'esercizio e la titolarità della responsabilità genitoriale, ha verificato, in particolare, l'applicazione di due articoli della Convenzione:

- l'articolo 26, che impone alle parti di adottare misure legislative e di ogni altro tipo necessarie per garantire che siano debitamente presi in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle vittime, i diritti e i bisogni dei bambini testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione;

- l'articolo 31 che, come già richiamato, dispone che le Parti adottino misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza e per garantire che l'esercizio dei

⁷⁴ I documenti prodotti dal GREVIO sono consultabili all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/italy>.

diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini.

All'esito di un'ampia serie di audizioni di esperti della materia⁷⁵, ed acquisiti i dati dell'indagine qualitativa e quantitativa [di cui si dirà più avanti, *infra* Capitolo 8.3], la Commissione ha approvato sul tema la Relazione Doc. XXII-*bis* n. 10, alla quale si rinvia integralmente per maggiori approfondimenti.

8.1 IL FENOMENO DELLA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA: DEFINIZIONE, PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIFERIMENTI NORMATIVI NAZIONALI E INTERNAZIONALI.

Nel contrasto al fenomeno della violenza domestica e nei confronti delle donne, l'attenzione del legislatore e degli operatori giudiziari si è concentrata, a livello nazionale, principalmente nella repressione delle condotte penalmente rilevanti, con l'adozione di norme (*cf.* da ultimo legge sul cosiddetto “codice rosso”, legge 19 luglio 2019, n. 69), che hanno previsto risposte sanzionatorie sempre più elevate, scelta certamente idonea a conseguire l'obiettivo prefissato, ma sicuramente non sufficiente, come dimostrato dalla incidenza statistica delle condotte di violenza domestica⁷⁶. La severa repressione penale di tutte le forme di violenza domestica, l'introduzione in forza delle norme richiamate di nuove fattispecie incriminatrici, di inasprimenti delle sanzioni già esistenti, rappresenta una valida risposta delle istituzioni per il contrasto del fenomeno, ma non ha dimostrato di avere l'efficacia deterrente auspicata.

La più volte richiamata radice culturale della violenza domestica, che induce a reprimerne solo le manifestazioni più gravi, quelle che emergono all'evidenza delle autorità giudiziarie penali, ha impedito al legislatore ed agli operatori di dedicare analoga attenzione ad un diverso ambito nel quale le condotte di violenza domestica, declinate in tutte le loro forme di violenza fisica, psicologica, economica, hanno presumibilmente la maggiore incidenza, quello delle relazioni familiari.

⁷⁵ Per le quali si rinvia all'elenco di cui al Capitolo 1.2.1.

⁷⁶ Al riguardo si richiama la relazione, approvata dalla Commissione il 18 novembre 2021, su «La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018» (DOC. XXII-*bis*, n. 7).

È infatti all'interno della famiglia che i rapporti fondati sulla prevaricazione e sulla sopraffazione esplicano gli effetti più gravi e devastanti. È tra le mura domestiche che si concentra il numero più elevato di violenze, che conseguentemente hanno la maggiore difficoltà ad emergere come fenomeno. Nelle relazioni disfunzionali basate su rapporti di prevaricazione del *partner* violento sull'altra, si realizza il cosiddetto "ciclo della violenza" che vede susseguirsi una prima fase nella quale si realizzano le condotte preliminari della violenza, cui seguono prima i comportamenti violenti, e poi fasi di ricostituzione del legame, nelle quali l'uomo violento promette di non reiterare le condotte aggressive, si mostra premuroso e tende ad attribuire la responsabilità a condotte esterne, in altre occasioni imputate invece alla stessa vittima, in modo da riconquistarne la fiducia, anche in nome dell'unità familiare.

In questo circolo, la donna, in posizione di soggezione rispetto al *partner* (in molti casi anche economicamente), finisce per riprendere la relazione fino al successivo episodio di violenza, in un ciclo ripetitivo che può susseguirsi per un lungo numero di anni. La mancata capacità dell'ordinamento e soprattutto degli operatori della giustizia (magistrati, avvocati, responsabili dei servizi socio assistenziali, consulenti) di individuare la violenza in comportamenti considerati - e sovente descritti dalla stessa vittima - come di mero conflitto familiare produce dei danni rilevanti, non solo nei confronti della donna che ha subito la violenza non riconosciuta come tale, donna spesso ritenuta responsabile e colpevolizzata per non essersi sottratta alla spirale di violenza, ma anche nei confronti dei minori esposti alle medesime condotte violente.

L'esposizione dei minori a violenza domestica, non solo quando la stessa sia agita direttamente nei loro confronti, ma anche quando sia agita nei confronti della loro madre - essendo ormai patrimonio condiviso che la violenza cosiddetta assistita è da considerare anch'essa violenza diretta sui minorenni - produce conseguenze irreversibili sull'equilibrio psico-fisico del minore, e può provocare sindromi post-traumatiche, ed incidere in ogni caso sulla crescita della persona di minore età⁷⁷.

⁷⁷I dati Istat 2015 parlano chiaro: del gran numero di donne che subisce violenza dai propri compagni, circa 600.000 hanno bambini. Questi bambini non sono assenti o inconsapevoli dei comportamenti violenti del proprio genitore, non portano lividi sul proprio corpo, o meglio, non sempre, ma se non si interviene avranno in futuro conseguenze ben più importanti con cui fare i conti. La violenza assistita crea, infatti, sui minori danni che possono diventare irreparabili e che possono manifestarsi anche nel lungo periodo. Anche la sola violenza assistita legittima, dunque, non solo il provvedimento di allontanamento del genitore maltrattante ma anche la sua decadenza dalla responsabilità parentale costituendo "grave pregiudizio" per la vita e l'integrità psicofisica del minore in quanto condotta atta a turbare l'atmosfera della famiglia nel suo complesso. La Convenzione

Tali considerazioni, che oltre ad essere principi riconosciuti dal contesto scientifico internazionale costituiscono patrimonio della comune esperienza collettiva, non sempre sono adeguatamente valutate nell'ambito dei procedimenti civili e minorili⁷⁸ che abbiano per oggetto la disciplina dell'affidamento dei figli minori (di cui all'articolo 337-*bis* e seguenti del codice civile⁷⁹) ovvero che abbiano ad oggetto domande di limitazione o di decadenza dalla responsabilità genitoriale (di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile⁸⁰).

Le risultanze dell'indagine contenute nel Documento relativo alla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria⁸¹ approvato dalla Commissione avevano già fatto emergere come il fenomeno della violenza non sia adeguatamente considerato nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, e come manchi nella maggior parte dei Tribunali di merito italiani una specifica attenzione al problema.

di Istanbul all'articolo 31 stigmatizza la violenza assistita specificando che le condotte penalmente rilevanti devono avere dei riflessi civilistici che consistono nella valutazione dell'incidenza delle condotte medesime sull'affido condiviso, sui rapporti tra genitore violento e figli minori, giungendo ad incidere direttamente sull'esercizio della responsabilità genitoriale.

Sul punto, in questi termini, si veda Cass. Penale n. 45403/2016 «proprio in considerazione della ratio ispiratrice della disposizione e della sua funzione, che il minore che abbia assistito ad uno dei delitti indicati nella disposizione può essere considerato anch'egli persona offesa del reato, in quanto la configurabilità di detta circostanza aggravante determina una estensione dell'ambito della tutela penale, anche al minore che abbia assistito alla violenza, come tale pienamente legittimato a costituirsi parte civile, essendo anch'egli danneggiato dal reato, così come aggravato». Si aggiunga altresì che il novellato articolo 572, comma 4, c.p. prevede che il minore degli anni 18 che assiste ai maltrattamenti si considera persona offesa dal reato. Queste norme da un lato obbligano il giudice civile a tener conto delle vicende che coinvolgono i genitori e della «qualità relazionale» tra essi intercorrente stante che assicurare benessere psicofisico ad un minore significa anche costruire intorno ad esso un ambiente sereno in cui possa crescere al riparo da traumi, e dall'altro fanno assumere rilevanza alla violenza assistita rendendo i piccoli «testimoni di violenza» parte offesa, rendendo cioè giuridicamente significativo il pregiudizio che ne deriva loro, al pari di quello derivante da violenza diretta.

⁷⁸ Ai sensi dell'articolo 38 disp. att. c.c. la competenza per i procedimenti c.d. *de responsabilitate*, aventi ad oggetto domande attinenti la titolarità della responsabilità genitoriale, quali domande di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale in presenza di condotte pregiudizievoli dei genitori in danno dei minori, disciplinati dagli art. 330 e seguenti del codice civile è allo stato ripartita tra Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario.

⁷⁹ Procedimenti che abbiano per oggetto domande relative all'esercizio della responsabilità genitoriale (c.d. di affidamento) dei figli minori in caso di giudizi di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili del matrimonio – nonché nei giudizi di modifica delle condizioni di separazione o divorzio- annullamento, nullità del matrimonio, e nei giudizi relativi alla disciplina dell'affidamento dei figli nati fuori del matrimonio.

⁸⁰ L'articolo 330 c.c. prevede che il giudice possa pronunciare la decadenza dalla responsabilità genitoriale di uno o di entrambi i genitori qualora accerti che il genitore violi o trascuri i doveri inerenti la responsabilità genitoriale ovvero abusi dei relativi poteri, creando grave pregiudizio per il figlio.

L'articolo 333 c.c. prevede che il giudice in presenza di condotte pregiudizievoli di uno o di entrambi i genitori (che non diano luogo a pronunce di decadenza) possa adottare i provvedimenti più convenienti, compreso l'allontanamento del minore dalla residenza familiare, ovvero l'allontanamento del genitore o del convivente maltrattante o abusante. Entrambi i procedimenti sono regolati quanto alla disciplina processuale dall'art. 336 c.c.

⁸¹ Nel Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria (relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021, DOC. XXII-*bis*, n. 4) è stata compiuta l'analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi

La sottovalutazione del fenomeno della violenza domestica e nei confronti delle donne nell'ambito dei giudizi civili e minorili ha avuto come conseguenza il verificarsi di fenomeni di vittimizzazione secondaria in danno delle madri e dei figli, esposti a condotte violente⁸².

La vittimizzazione secondaria, con particolare riferimento a quella che rischia di realizzarsi nei procedimenti giurisdizionali di separazione, affidamento e di limitazione e decadenza dalla responsabilità genitoriale, si realizza quando le stesse autorità chiamate a reprimere il fenomeno della violenza, non riconoscendolo o sottovalutandolo, non adottano nei confronti della vittima le necessarie tutele per proteggerla da possibili condizionamenti e reiterazione della violenza.

Una puntuale definizione di vittimizzazione secondaria si rinviene nella Raccomandazione n. 8 del 2006 del Consiglio d'Europa secondo la quale «vittimizzazione secondaria significa vittimizzazione che non si verifica come diretta conseguenza dell'atto criminale, ma attraverso la risposta di istituzioni e individui alla vittima»⁸³. La vittimizzazione secondaria colpisce le donne che hanno subito violenza soprattutto in ambito familiare e nelle relazioni affettive. La vittimizzazione secondaria, diversamente dalla vittimizzazione ripetuta da attribuire allo stesso autore, è quindi effettuata dalle istituzioni con cui la vittima viene in contatto, qualora operino senza seguire le direttive internazionali e nazionali, e non garantiscano comportamenti rispettosi

⁸² L'attenzione sui procedimenti civili, quale luogo prioritario della vittimizzazione secondaria delle donne, trova riscontro nelle relazioni elaborate dalla piattaforma di esperti (*The Platform of Independent Expert Mechanisms on Discrimination and Violence against Women (EDVAW Platform)*). La [EDVAW Platform](#) nella conferenza di Strasburgo del 24 maggio 2019 (dal titolo "*Women's rights at the Crossroads: strengthening international cooperation to close the gap between legal frameworks and their implementation*", disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>) ha espresso preoccupazione per i modelli in varie giurisdizioni del mondo che ignorano la violenza del partner contro le donne nel determinare i diritti di custodia dei figli. Questi modelli rivelano pregiudizi di genere discriminatori sottostanti e stereotipi di genere dannosi per le donne. Ignorare la violenza del partner contro le donne nella determinazione della custodia dei figli può comportare gravi rischi per i bambini e quindi essa va considerata per garantire la loro efficace protezione... I membri della piattaforma ritengono che le relazioni violente tra genitori colpiscono prevalentemente le donne e abbiano un impatto diretto sulla vita dei bambini, tuttavia la violenza contro le donne è raramente considerata un fattore rilevante dalle autorità nazionali nelle decisioni sulla custodia dei figli. Non c'è dubbio inoltre che la violenza da parte del partner colpisca prevalentemente le donne, eppure la correlazione tra violenza domestica contro le donne e abuso sui minori è spesso sottovalutata da professionisti e tribunali. Il pregiudizio di genere nei confronti delle donne in tali contesti è prevalente poiché le donne sottoposte a violenza dai partner sono a maggior rischio di ottenere esiti negativi relativamente ai diritti di visita e custodia. Inoltre, il pregiudizio di genere discriminatorio porta spesso a diffidare delle donne, in particolare riguardo alle presunte false accuse di abusi sui minori e di violenza domestica.

⁸³ Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims, in cui al paragrafo 1.3 si definisce la vittimizzazione secondaria: «*Secondary victimisation means the victimisation that occurs not as a direct result of the criminal act but through the response of institutions and individuals to the victim*».

e tutelanti, tali da non ledere la dignità personale, la salute psicofisica e la sicurezza della vittima, sia essa la donna sia esso il minore vittima di violenza assistita.

La Convenzione di Istanbul obbliga gli Stati che abbiano ratificato e dato esecuzione alla convenzione a contrastare la vittimizzazione secondaria. Nell'articolo 18 è previsto che le parti contraenti devono adottare le misure necessarie, legislative o di altro tipo, per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza. Tale articolo, al comma 3, indica interventi puntuali finalizzati al raggiungimento di questo obiettivo disponendo che le Parti devono adottare misure che: «siano basate su una comprensione della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica e si concentrino sui diritti umani e sulla sicurezza della vittima; siano basate su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale; mirino ad evitare la vittimizzazione secondaria; mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze; consentano, se del caso, di disporre negli stessi locali di una serie di servizi di protezione e di supporto; soddisfino i bisogni specifici delle persone vulnerabili, compresi i minori vittime di violenze e siano loro accessibili.»

Come tutta la violenza di genere, anche la vittimizzazione secondaria ha profonde radici culturali: i rappresentanti delle istituzioni, in quanto espressione della società, possono essere portatori, anche inconsapevoli, di pregiudizi e stereotipi di genere che sono alla base della violenza domestica, con possibile tendenza a colpevolizzare la vittima (cosiddetto *victim blaming*)⁸⁴.

Ma la forma più ricorrente e grave di vittimizzazione secondaria può realizzarsi nei procedimenti di affidamento dei figli, in conseguenza della mancata applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, nel quale si prevede che «al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, devono essere presi in considerazione gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione». Il mancato accertamento delle condotte

⁸⁴ Citando, solo a titolo esemplificativo, alcune delle ipotesi più ricorrenti di possibile vittimizzazione secondaria nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, numerosi sono i casi in cui sono le stesse norme a condurre a questo effetto. Nei procedimenti di separazione e divorzio giudiziale, rispettivamente l'articolo 708 codice di procedura civile e l'articolo 4 della legge n. 898/1970, prevedono espressamente la presenza congiunta dei coniugi davanti al Presidente per il tentativo di conciliazione, senza alcuna deroga; l'applicazione di queste disposizioni in presenza di condotte di violenza domestica – in alcuni casi anche accertate dall'autorità penale – produce come conseguenza la necessaria contemporanea presenza nel medesimo contesto della donna che ha subito violenza e del *partner* violento, senza che sia prevista l'adozione delle cautele invece dettate nell'ambito dei procedimenti penali. La soggezione psicologica che subisce la vittima, in mancanza di adozione di necessarie tutele, può avere come conseguenza non solo l'esposizione a tensioni e pressioni agite dal violento, ma anche l'impossibilità per la vittima di esporre nel dettaglio le condotte subite nel corso della relazione familiare, con il rischio di mancata emersione dei comportamenti di violenza.

violente e la conseguente mancata valutazione di tali comportamenti nella adozione di provvedimenti di affidamento dei figli, ha come conseguenza l'emanazione di provvedimenti stereotipati che dispongono l'affidamento condiviso del minore ad entrambi i genitori, senza distinguere tra il genitore violento e la genitrice vittima di violenza. Con conseguente imposizione alla madre, per provvedimento della stessa autorità giudiziaria, di assumere decisioni - peraltro sovente ostacolate dal genitore violento, con l'ulteriore pregiudizio per il minore che spesso rimane privo dei necessari interventi di sostegno - per i figli insieme con l'autore della violenza, con il rischio di essere di nuovo esposta ad aggressioni, a pressioni o a violenti condizionamenti.

Altra forma di vittimizzazione secondaria è rinvenibile nell'adozione di provvedimenti standardizzati, per la disciplina del diritto di visita del padre, quando i figli minori affidati congiuntamente ad entrambi i genitori siano collocati in via prevalente presso la madre; il mancato riconoscimento della violenza, o la sottovalutazione del fenomeno hanno come conseguenze l'omessa adozione di tutele per i figli e per le madri vittime di violenza, con il rischio che comportamenti violenti si realizzino di nuovo o in danno dei minori, nei periodi di frequentazione, o in danno della madre, nel momento in cui il padre prelevi o riceva i minori per l'esercizio del diritto di visita.

Si realizza altresì un'altra forma di vittimizzazione secondaria qualora il mancato coordinamento tra le autorità giudiziarie chiamate a adottare provvedimenti, nei diversi ambiti di competenza, esponga la vittima di violenza a plurimi accertamenti o a reiterate testimonianze o ascolti (nel caso di minori). La Convenzione di Istanbul, all'articolo 18, detta specifici obblighi positivi a carico delle Parti contraenti, al fine di scongiurare tale rischio⁸⁵, oltre a prevedere, all'articolo 15, che sia assicurata una formazione specifica alle figure professionali che si occupano di vittime e di autori di atti di violenza.

⁸⁵ Il comma 2 dell'articolo 18 della Convenzione di Istanbul prevede infatti che vengano adottate «le misure legislative o di altro tipo necessarie, conformemente al loro diritto interno, per garantire che esistano adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge, le autorità locali e regionali, le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni o entità competenti, al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione, ivi compreso riferendosi ai servizi di supporto generali e specializzati di cui agli articoli 20 e 22 della presente Convenzione».

In applicazione delle vigenti disposizioni normative, in presenza di procedimenti civili o minorili che hanno per oggetto domande di affidamento di figli minori, nei quali la donna alleghi di essere vittima di violenza, possono essere pendenti altri procedimenti nei quali diverse autorità giudiziarie inquirenti e decidenti compiono gli accertamenti di competenza. Ad esempio, possono essere contemporaneamente pendenti procedimenti dinanzi: al giudice civile per la disciplina delle modalità di affidamento con l'intervento del Pubblico ministero; al giudice minorile nel caso in cui siano state contemporaneamente proposte domande *ex* articoli 330 e 333 del codice civile, con presenza del Pubblico ministero minorile parte in questi procedimenti; al giudice penale nel caso di condotte violente penalmente rilevanti per l'accertamento della responsabilità penale dell'autore della condotta violenta. In ciascuno dei descritti giudizi può essere nominato un consulente (o perito), e nei giudizi civili e minorili può essere richiesto l'intervento dei servizi socioassistenziali competenti, per compiere valutazioni.

È di immediata evidenza come il mancato coordinamento tra le autorità indicate possa produrre gravi forme di vittimizzazione secondaria delle vittime di violenza domestica esposte, qualora chiamate a rievocare le violenze subite dinanzi a ciascuna delle autorità indicate, a tensioni e sofferenze, nonché al rischio di decisioni tra loro non coordinate e potenzialmente divergenti.

8.2 IL MANCATO RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA DOMESTICA NEI PROCEDIMENTI CIVILI E MINORILI: IL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE.

La mancata valutazione della violenza domestica nell'ambito dei giudizi civili e minorili che abbiano per oggetto domande di affidamento dei figli o domande attinenti la titolarità o le limitazioni all'esercizio della responsabilità genitoriale è stata oggetto di specifici monitoraggi da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. Con le delibere del 9 maggio 2018, del 4 giugno 2020 e da ultimo del 3 novembre 2021 il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di rendere più efficiente ed efficace la risposta giurisdizionale per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica, ha evidenziato la necessità di una puntuale formazione e specializzazione per la trattazione di questi procedimenti, nonché di interventi per creare e migliorare i collegamenti tra il settore penale e il settore civile e minorile.

Nei procedimenti civili e minorili la prima difficoltà che emerge è il mancato riconoscimento della violenza domestica e molteplici sono le cause di questa criticità.

In primo luogo, tranne il già richiamato articolo 31 della Convenzione di Istanbul⁸⁶, nessuna disposizione normativa che regola la disciplina della titolarità⁸⁷ o dell'esercizio della responsabilità genitoriale⁸⁸ fa espresso riferimento alla violenza domestica come causa di revoca, sospensione o limitazione nell'esercizio della responsabilità genitoriale. Le predette disposizioni hanno formulazioni ampie che richiamano genericamente violazioni o abusi in grado di realizzare un pregiudizio per il minore (articoli 330 e 333 c.c.) ovvero prevedono che il giudice possa derogare alla regola dell'affidamento condiviso, disponendo l'affidamento esclusivo dei figli ad uno dei genitori, nel caso in cui «l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore» (articolo 337-*quater* c.c.). Queste disposizioni sarebbero astrattamente idonee all'adozione di provvedimenti in grado di limitare, in misura più o meno ampia, la titolarità o l'esercizio della responsabilità genitoriale del genitore violento sul figlio. Tuttavia, nella loro concreta applicazione, la violenza come causa di pregiudizio per il minore non viene adeguatamente considerata, e ciò in quanto la violenza domestica, in alcuni casi, non viene riconosciuta, in altri viene minimizzata e ricondotta a mero conflitto tra i genitori.

Una delle cause della mancata qualificazione dei comportamenti violenti come violenza domestica è la mancanza di specifica formazione degli attori del processo (avvocati, pubblici ministeri, giudici, consulenti tecnici, ausiliari, addetti al servizio socioassistenziale). Ciò può per esempio comportare che già al momento della proposizione della domanda di affidamento dei figli minori, quando presentata dal genitore vittima di violenza, possa accadere che gli stessi difensori della vittima, nell'atto introduttivo del giudizio, pur descrivendo condotte violente, le minimizzino ovvero le riconducano nell'alveo del conflitto tra coniugi o tra *partner*, non cogliendo le ricadute negative che queste condotte hanno avuto sui minori, giungendo quindi in molti casi a chiedere che venga disposto l'affidamento condiviso del figlio.

La radice culturale della violenza domestica e la mancanza di formazione specifica, porta anche i magistrati a sottovalutarne gli effetti, inducendo i giudici a non attivare i poteri d'ufficio,

⁸⁶ Come già ricordato la Convenzione di Istanbul è stata considerata norma direttamente applicabile soltanto a partire dal biennio 2017-2018 e solo di recente è stata richiamata a fondamento di sentenze di legittimità.

⁸⁷ Articoli 330 e 333 c.c.

⁸⁸ Articoli 337-*bis* e seguenti c.c.

attribuiti dalla normativa vigente (articoli 336 e 337-ter c.c.) a tutela della prole, per accertare l'esistenza di condotte violente e per emettere idonei provvedimenti a tutela dei minori, evitando così la vittimizzazione secondaria degli stessi e delle loro madri.

Anche il Pubblico ministero, che secondo quanto previsto dall' articolo 72 del codice di procedura civile è chiamato ad intervenire in tutti i procedimenti che hanno ad oggetto domande di affidamento dei minori, interviene in realtà solo nei casi più gravi. Ad esempio, quando assume il ruolo di parte *ex* articolo 336 c.c. nei procedimenti che hanno ad oggetto domande di limitazione della responsabilità genitoriale, in alcuni casi non riconoscendo nella violenza domestica la causa della fragilità della madre vittima di violenza può persino proporre domande limitative della responsabilità genitoriale non solo a carico del genitore violento ma anche della stessa vittima di violenza.

Parimenti, i consulenti tecnici d'ufficio, gli ausiliari del giudice, gli operatori del servizio socio assistenziale e socio sanitario, in molti casi non ritengono che l'esistenza di condotte violente nel corso della vita familiare debba necessariamente essere oggetto di valutazione. Se è vero che consulenti ed ausiliari del giudice della famiglia e dei minori non devono e non possono sostituirsi al giudice nell'accertamento dei fatti, laddove correttamente specializzati dovrebbero tuttavia essere in grado di cogliere gli indizi rilevatori della violenza domestica per segnalare al giudice quanto rilevato. Al contrario, nella prassi accade che questi invitino le parti alla mediazione ed alla conciliazione, vietata invece dall'articolo 48 della Convenzione di Istanbul nei casi di violenza. Gli operatori coinvolti nei diversi ruoli nei procedimenti giurisdizionali che hanno per oggetto domande relative ai figli minori pongono in essere, spesso involontariamente, forme di vittimizzazione secondaria della madre⁸⁹ e soprattutto del minore.

Quelle sopra descritte (assenza di istruttoria sul punto; mancato scambio di informazioni tra le diverse autorità che possono essere investite della medesima vicenda - tribunale ordinario civile, tribunale ordinario penale, tribunale per i minorenni, procura ordinaria, procura minorile) costituiscono le distorsioni più ricorrenti presenti nei procedimenti civili e minorili in presenza di condotte di violenza domestica.

⁸⁹ Sono statisticamente non significative le ipotesi di violenza agita dalla madre nei confronti del padre.

In alcuni casi, che seppure residuali meritano estrema attenzione, il mancato riconoscimento della violenza domestica nell'ambito dei giudizi civili e minorili può realizzare la forma più grave di vittimizzazione secondaria in danno del minore e della madre, attraverso l'allontanamento del figlio dalla madre stessa.

Infatti, il mancato accertamento della violenza e le conseguenti distorsioni processuali sopra rappresentate possono avere come risultato il mancato accertamento delle ragioni per le quali il figlio minore si oppone alla frequentazione del padre. Ad esempio, può verificarsi che pur essendo stato adottato un provvedimento di affidamento condiviso sulla base di un provvedimento standardizzato, il minore si rifiuti di frequentare il genitore violento. La mancata indagine sui reali motivi del rifiuto - ovvero la presenza di violenza diretta o assistita da parte del minore - può comportare una non corretta valutazione e comprensione da parte del giudice e dei suoi ausiliari che potrebbero imputare alla madre condotte "alienanti" o "manipolative". Si sottolinea che tale rischio è chiaramente evidenziato nel Rapporto GREVIO di cui al paragrafo 1.2.1.

Per scongiurare tutti gli effetti negativi legati al mancato riconoscimento della violenza, occorre verificare: la compatibilità dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul con la ordinaria applicazione della disposizione sull'affidamento condiviso compiuta nei giudizi civili in Italia; il bilanciamento del diritto alla bigenitorialità con i diritti fondamentali del minore (alla salute, sicurezza, libertà di autodeterminazione); eliminare ogni riferimento alla cosiddetta sindrome dell'alienazione parentale, o a sindromi analoghe quali la sindrome della "madre malevola", della "madre manipolativa", che non hanno alcun riconoscimento nella comunità scientifica.

In particolare, quando emerge una forma di violenza domestica o di genere, rientrante nell'ambito applicativo della Convenzione di Istanbul, dovrebbe essere escluso (in via presuntiva ed in una prima fase, come accade nel diritto di altri paesi di stampo anglosassone) l'affidamento condiviso, dovendo essere applicata correttamente la disposizione che dispone l'affidamento esclusivo ad un genitore, in presenza di condotte pregiudizievoli poste in essere dall'altro.

Deve infatti essere sottolineato come il principio o il diritto alla bigenitorialità debba essere sempre subordinato all'interesse superiore del minore, diritto quest'ultimo di rango costituzionale, che in ogni bilanciamento di interessi deve essere riconosciuto e tutelato quale preminente rispetto agli altri. L'articolo 30 della Costituzione (unitamente agli articoli 2, 3 e 29

Cost.) impone prima il dovere e riconosce poi il diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli. La norma, ponendo al suo centro il minore stesso, incardina in capo ai genitori prima di tutto i doveri di cura e solo successivamente il diritto di “scegliere come” curarli. Infatti, e non a caso data la delicatezza della materia, questa è l'unica fra le disposizioni costituzionali che anticipa il riferimento al “dovere” rispetto al “diritto” di cura dei genitori nei confronti dei figli. E proprio alla luce delle modalità con cui i genitori esercitano detta responsabilità, a garanzia dei diritti dei figli, il giudice può anche «stabilire che i genitori esercitino la responsabilità genitoriale separatamente», fino a giungere al provvedimento di allontanamento del figlio dalla residenza familiare o del genitore secondo quanto previsto dall'articolo 330 del codice civile (decadenza dalla responsabilità genitoriale) oppure al provvedimento di affidamento a un solo genitore, laddove «ritenga con provvedimento motivato che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore» a norma dell'articolo 337-*quater* del codice civile (affidamento a un solo genitore).

Dalle disposizioni normative richiamate deve desumersi come il diritto alla bigenitorialità non possa, in maniera incondizionata, prevalere sul principio - sviluppato a livello sovranazionale - del cosiddetto *best interest of the child* (superiore interesse del minore) che, in quanto tale, impone di tenere sempre in preminente considerazione, nell'adozione di tutti i provvedimenti e nelle procedure che li riguardano, il concreto interesse dei minori. La materia non tollera nessuna presunzione astratta, ma impone una valutazione caso per caso, alla luce delle specificità e peculiarità delle singole fattispecie, che non può prescindere dall'accertamento della violenza domestica.

Come chiarito in una delle audizioni svolte dalla Commissione⁹⁰ «I diritti del figlio, in questo stesso delicato ambito, non possono (e non devono) essere contrapposti a quelli della madre: questa operazione peraltro non ha senso, perché nell'interesse del minore vi è innanzitutto quello a preservare l'integrità fisica e psicologica della madre (e del padre), che invece sono minate nel profondo nei casi di violenza domestica e durante le dolorose vicende giudiziarie che ne conseguono. Allo stesso tempo, la donna che ha subito violenza, così come il figlio, è titolare di diritti fondamentali che non possono essere lesi dall'imposizione di una bigenitorialità contro lo

⁹⁰ Relazione svolta dalla Professoressa Marilisa D'Amico nella seduta della Commissione Femminicidio n. 72 del 26 gennaio 2021 e documentazione integrativa inviata dall'audita e depositata agli atti della Commissione stessa.

stesso interesse del minore o di una prosecuzione dei rapporti con l'altro genitore maltrattante. Occorre al proposito dunque sottolineare che violazioni dei diritti della donna vittima di violenza, in nome di una astratta bi-genitorialità o di una certa idea di famiglia, che continua nonostante la separazione ad essere imposta alla donna, non possono essere giustificate».

Tali conclusioni trovano riscontro anche nell'articolo 8 Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo⁹¹ che in maniera impropria è invece spesso richiamato a sostegno di un diritto incondizionato del genitore a vedere garantiti i rapporti con il figlio minore. Al contrario, anche la Corte EDU ha assunto il superiore interesse del minore a parametro nell'applicazione dell'articolo 8, sia quanto agli obblighi negativi, sia quanto agli obblighi positivi. Nella valutazione dell'interesse del minore assume un ruolo determinante l'opinione del figlio, che discende del suo diritto ad essere ascoltato. Se la Corte EDU ha affermato che è diritto del minore avere piene relazioni con entrambi i genitori stabilendo tra gli obblighi positivi a carico degli Stati aderenti l'adozione di misure che assicurino le relazioni tra genitori e figli e le rendano effettive, ha comunque puntualizzato che il bilanciamento tra i contrapposti interessi deve garantire l'equilibrio tra il diritto del minore a vivere in modo sereno e il diritto del genitore a mantenere rapporti con il figlio.

In numerose pronunce la Corte EDU⁹² ha stabilito che qualora le relazioni tra genitore-figlio, in presenza di genitore che non abbia sufficiente capacità genitoriale, siano tali da generare

⁹¹ «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

⁹² Va precisato che la Corte EDU condanna lo Stato quando non riesce a garantire contatti tra genitori e figli non è corretta solo quando non sono spiegati i motivi del rifiuto, quando vengono cioè adottati provvedimenti stereotipati, quando non si compie un bilanciamento tra l'interesse del minore (sempre prevalente) e quello del genitore che insiste per la frequentazione. Per compiere questo bilanciamento la Corte EDU attribuisce un ruolo preminente all'ascolto diretto del minore. Al riguardo si richiamo i contenuti della guida "*Article 8 of the European Convention on Human Rights Right to respect for private and family life*", approvata dalla CEDU il 31 agosto 2021 (https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf) nella quale è riassunta la giurisprudenza più recente in materia di applicazione dell'articolo 8 CEDU da parte della Corte di Strasburgo. Nella giurisprudenza è ricorrente infatti l'affermazione che un genitore non può essere legittimato dall'articolo 8 della CEDU a richiedere misure che potrebbero nuocere alla salute e allo sviluppo del minore: infatti gli Stati membri non sono mai condannati per violazione dell'articolo 8 CEDU quando i giudici nelle proprie decisioni hanno pienamente considerato il miglior interesse del minore. *Cfr.*, nella guida citata, i paragrafi 346 e 347 dove si afferma che: «346. *A parent cannot be entitled under Article 8 to have measures taken as would harm the child's health and development (Elsbolz v. Germany [GC], § 50; T.P. and K.M. v. the United Kingdom [GC], § 71; Ignacolo-Zenide v. Romania, § 94; Nuutinen v. Finland, § 128). Thus, where a 13 year-old girl had expressed her clear wish not to see her father, and had done so for several years, forcing her to see him would seriously disturb her emotional and psychological balance, the decision to refuse contact with the father can be taken to have been made in the interests of the child (Sommerfeld v. Germany [GC], §§ 64-65; Buscemi v. Italy, § 55). [...] Similarly, in Suur v. Estonia the Court found no breach of Article 8 where the domestic courts had fully*

nel minore reazioni contrarie alla tutela del suo equilibrio psico fisico (nella specie, aumento della paura di non essere amato e reazioni di forte contrasto rispetto al genitore) gli incontri possono essere sospesi e tale misura non costituisce violazione dell'articolo 8 perché non vi è illegittima interferenza dello Stato nella vita familiare del genitore, poiché nel bilanciamento prevale la tutela dell'interesse del minore⁹³.

Nei casi di violenza domestica, inoltre, l'articolo 8 della CEDU deve essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul: colui che ha azionato la violenza non può essere soggetto di una norma a tutela della sua vita familiare, che è stata messa in pericolo dalla sua condotta.

8.3 I RISULTATI DELL' INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI CIVILI E MINORILI

La Commissione, nell'intento di esaminare il fenomeno della vittimizzazione secondaria nei casi di separazione con affidamento dei minori e nei procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale, ha ritenuto indispensabile verificare con rigorosità statistica l'effettiva incidenza del fenomeno su scala nazionale.

A fine di indagare attraverso evidenze oggettive il fenomeno, la Commissione ha pertanto deliberato di procedere ad una specifica indagine statistica, diretta a verificare la reale ampiezza del fenomeno della vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale. L'indagine ha avuto come oggetto lo studio di 1411 procedimenti giudiziari, iscritti a ruolo nell'anno 2017, relativi sia a giudizi civili di separazione giudiziale con domande di affidamento di figli minori sia a giudizi minorili sulla responsabilità genitoriale. Negli anni 2020-2021, sono stati esaminati per i

considered the best interests of the child and had put forward relevant and sufficient reasons why – at that point in time – the child should not be forced to have contact with his biological father (§ 98). The Court did, however, consider it relevant that the father could, in future, reapply to the domestic courts for revision of the contact arrangements. 347. In cases concerning a parent's relationship with his or her child, there is a duty to exercise exceptional diligence in view of the risk that the passage of time may result in a de facto determination of the matter. This duty, which is decisive in assessing whether a case has been heard within a reasonable time as required by Article 6 § 1 of the Convention, also forms part of the procedural requirements implicit in Article 8 (Ribić v. Croatia, § 92). In assessing what is considered to be in the best interests of the child, the potential negative long-term consequences of losing contact with the child's parents and the positive duty to take measures to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible have to be sufficiently weighed in the balance. It is imperative to consider the long-term effects which a permanent separation of a child from its natural mother might have (Jansen v. Norway, § 104) ».

⁹³ Causa Rytchenko c. Russia, sentenza Corte EDU 20 gennaio 2011, ricorso n. 22266/04.

1411 procedimenti tutti gli atti processuali: atti di parte, verbali di causa, relazioni dei servizi socioassistenziali, consulenze tecniche d'ufficio, provvedimenti provvisori e definitivi adottati dai giudici, ogni allegato dei fascicoli di parte e d'ufficio.

La Commissione ha pertanto acquisito, all'Archivio della Commissione medesima, gli atti processuali dei procedimenti civili di un campione dei tribunali ordinari mentre per i procedimenti del campione dei tribunali minorili gli atti processuali sono stati esaminati *in loco* dai Collaboratori della Commissione. La ricerca ha avuto il fine di verificare attraverso un'analisi di carattere statistico - e pertanto con criteri oggettivi - sia l'incidenza dei procedimenti con presenza di indicatori di violenza rispetto al numero complessivo dei procedimenti iscritti, sia gli accertamenti in concreto compiuti dai giudici e i provvedimenti adottati in presenza di allegazioni di violenza.

8.3.1. Il riconoscimento della violenza nei procedimenti civili di separazione giudiziale con affidamento di figli minori

L'indagine effettuata ha avuto ad oggetto procedimenti di separazioni giudiziali con figli minori iscritti a ruolo in Italia nell'anno 2017, e in particolare nei mesi di marzo, aprile e maggio dello stesso anno⁹⁴.

Si è pertanto deciso di esaminare un campione in cieco di fascicoli giudiziari di procedimenti di separazione giudiziale con domande di affidamento di minori scegliendo il trimestre marzo-maggio dell'anno 2017 in considerazione del fatto che la Convenzione di Istanbul fosse stata oramai ratificata da quattro anni e che pertanto avrebbe dovuto rappresentare un parametro di valutazione nei procedimenti in questione. Si ricorda infatti che tra i compiti della Commissione vi è anche quello di valutare l'effettiva applicazione della Convenzione.

In relazione alla durata media dei procedimenti di questo tipo, inoltre, la Commissione ha avuto modo di scegliere l'anno 2017 come anno di riferimento per avere la possibilità di analizzare sia procedimenti già definiti, sia procedimenti ancora pendenti.

⁹⁴ Per la metodologia d'indagine e le ulteriori specifiche, si rinvia alla Relazione approvata dalla Commissione, DOC. XXII-bis, n. 10.

Una volta definito il campione e acquisiti dai Tribunali ordinari coinvolti tutti gli atti processuali di ciascun procedimento, segreti e conservati presso l'Archivio della Commissione, è stato elaborato e informatizzato un questionario di rilevamento dei dati. Più nel dettaglio, di ogni singolo procedimento sono stati analizzati tutti gli atti processuali, a partire da tutti gli atti di parte, dai provvedimenti dei giudici, dai verbali di causa e di tutti gli allegati sia di parte sia acquisiti d'ufficio.

In particolare, l'analisi approfondita dei fascicoli ha avuto l'obiettivo di verificare la capacità di tutti gli attori coinvolti nelle separazioni giudiziali con affidamento di minori (magistrati, avvocati, consulenti e servizi) di riconoscere la violenza, di considerarla un discrimine ai fini dell'affido e della domiciliazione dei figli minori, di comprendere se è presente una specifica formazione in materia di violenza di genere, di accertare quanto venga rispettata in concreto la Convenzione di Istanbul che, ratificata con la legge n. 77/2013, è entrata a pieno titolo nel tessuto normativo italiano.

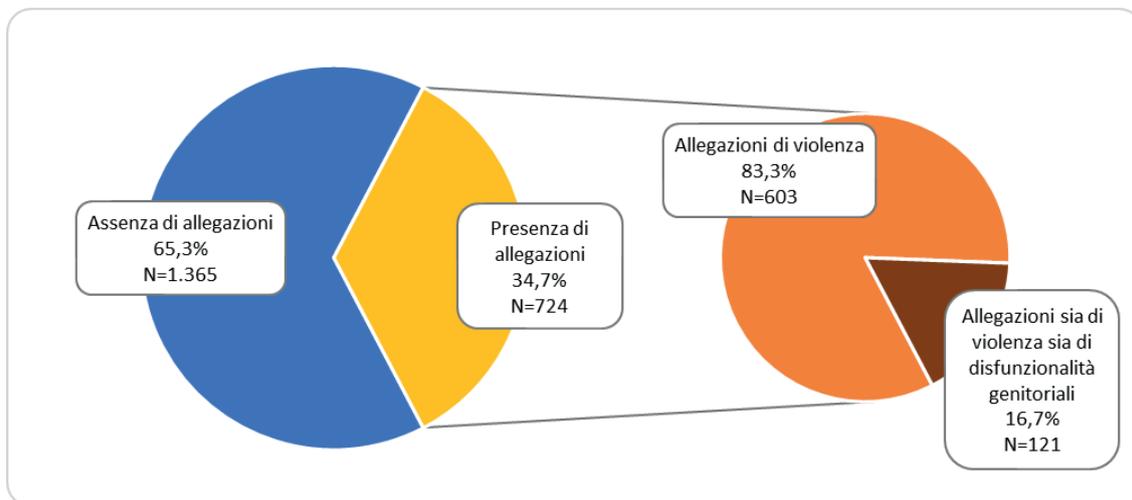
Dall'analisi è emerso come la violenza nei contesti familiari ed affettivi non rappresenti certo un fenomeno isolato o sporadico. Si pensi che ben il 34,7% dei procedimenti contiene allegazioni di violenza, mentre il 5,8% associa sia allegazioni di violenza che di disfunzionalità (cfr. Figura 1).

Pertanto, dei 2.089 procedimenti di separazione giudiziale con figli minori, relativi al trimestre in analisi, un totale di 724 casi risulta rilevante per l'indagine in quanto vi è la presenza di allegazioni di violenza⁹⁵ e/o di disfunzionalità genitoriale⁹⁶.

⁹⁵ Da intendere come affermazioni di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di uno o di entrambi i genitori di violenza fisica, psicologica o economica, realizzata in danno dell'altro genitore o della prole.

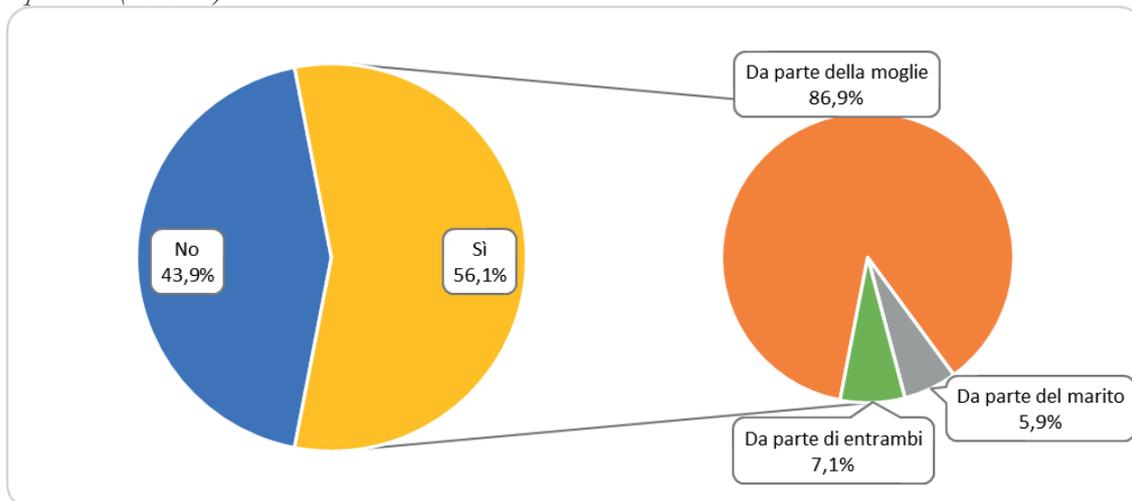
⁹⁶ Da intendere come affermazione di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di un genitore potenzialmente pregiudizievoli per la prole, che abbiano come effetto il rifiuto del figlio di frequentare l'altro genitore.

Figura 1 - Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore? (N=2.089)



È bene sottolineare come, in ben 707 casi - ovvero il 97,6% - le allegazioni di violenza erano presenti già negli atti introduttivi, il che risulta particolarmente interessante in relazione all'incidenza che tali allegazioni hanno avuto nei provvedimenti presidenziali in tema di affidamento, collocamento e frequentazione dei minori. Si rileva infatti che nel 56,1% dei casi, ovvero in 406 fascicoli (di cui le allegazioni delle sole donne sono pari all'86,9%), le allegazioni di violenza risultavano suffragate da idonea documentazione (referti, denunce, ecc.) e che la mera allegazione, pur non idoneamente supportata documentalmente (il che avviene nel 43,9% dei casi) avrebbe comunque dovuto determinare un'accurata indagine da parte dei Presidenti di Tribunale rappresentando, quantomeno, un indicatore della presenza di elementi di rischio di pregiudizio, non solo per le donne ma anche per i minori coinvolti (*cf.* Figura 2).

Figura 2 - Sono depositati documenti relativi alla violenza (referti, denunce, ecc.)? Da quale parte sono depositati? (N=724)



Quanto detto assume un particolare rilievo laddove si consideri che, in relazione alla totalità dei casi con allegazione di violenza, nel 18,7% (pari a 136 casi) venivano riportate anche allegazioni di violenza esercitata in danno dei figli minori (*cf.* Figura 3) e che, nel 15,4% dei fascicoli processuali (111 casi) negli atti introduttivi si segnalava altresì il rifiuto del minore a frequentare uno dei due genitori: in particolare nel 72,5% di questi (81 casi su 111) il rifiuto era relativo alla figura paterna e nel 23,8% (26 casi su 111), invece, alla figura materna.

Per quanto riguarda le verbalizzazioni delle dichiarazioni delle parti rese nell'interrogatorio libero che si svolge nel corso delle udienze presidenziali⁹⁷, si evidenzia che nel 74,1% dei casi sono riportate le dichiarazioni delle parti. Quello che colpisce è che nel 57,3% dei casi sono presenti solo generici richiami agli atti introduttivi, senza nessun approfondimento di quanto negli stessi allegato e senza alcuna richiesta in merito alle condotte di violenza domestica anche se descritte negli atti introduttivi, e solo nel 15,6% dei casi i Presidenti (o giudici da loro delegati) hanno approfondito le allegazioni di violenza presenti.

⁹⁷Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 683.

Quanto detto contrasta con l'attuale impianto normativo che, con la legge n. 54/2006, ha introdotto, nel quarto comma dell'articolo 708 del codice di procedura civile la possibilità del reclamo innanzi alla Corte di Appello avverso l'ordinanza Presidenziale e che quindi dovrebbe indurre ad approfondire proprio nell'udienza presidenziale le allegazioni delle parti per permettere un'adeguata valutazione delle stesse nella motivazione dei provvedimenti temporanei e urgenti emessi all'esito dell'udienza stessa.

A tutto questo si aggiunga che la ricerca ha messo in luce che i Presidenti dei Tribunali (o i giudici da loro delegati), anche in presenza di allegazioni di violenza e di notizie relative all'esistenza di procedimenti penali pendenti o definiti, nel 95,9% dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio i relativi atti, e che, analogamente, nel 96% dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio atti dei procedimenti minorili pendenti o definiti, pur avendone espressa contezza nel 41,7% dei casi - per quanto riguarda gli atti penali - e nel 12,2% dei casi per quanto riguarda gli atti del Tribunale per i Minorenni. Analizzando i soli casi in cui nell'udienza presidenziale vi era presenza o notizia di atti del penale (il 41,7% dei casi), nel 90,2% di essi tali atti non sono stati acquisiti d'ufficio. Similmente, nei casi in cui vi era presenza o notizia di atti o provvedimenti del Tribunale per i Minorenni (pari al 12,2%), nel 72,3% di essi tali atti non sono stati acquisiti d'ufficio.

Ancor più rilevante appare il fatto che, in sede di udienza presidenziale, nonostante le allegazioni di violenza fossero, come detto, sempre presenti, solamente nel 15,6% dei casi i Presidenti (o i giudici da loro delegati) hanno ritenuto di approfondire tale questione mentre, di converso, nell'84,4% dei casi tale aspetto è stato completamente trascurato. Nel 30,4% dei casi, inoltre, i Presidenti (o i giudici da loro delegati) seppur in presenza di allegazioni di violenza, hanno favorito e/o incentivato accordi e trasformazioni dei riti da giudiziale in consensuale.

Inoltre, l'analisi dei fascicoli mette in luce come, già dal provvedimento presidenziale, si confonda la violenza con il conflitto. Infatti, tornando a considerare il 56,1% dei fascicoli (406 su 724) in cui sono depositati documenti relativi alla violenza, sottratte dall'analisi sia le "consensualizzazioni" avvenute in sede presidenziale, sia i procedimenti estinti, solamente in 68

casi su 323⁹⁸ si nomina la violenza (21,1%), mentre, in 60 casi, benché in presenza di specifiche allegazioni, si parla di conflitto (18,6%), in 8 casi (2,5%) si utilizzano alternativamente e contemporaneamente i due termini e, nei restanti casi (57,9%), si evita di nominare il fenomeno.

Questa confusione terminologica negli elaborati peritali e nelle relazioni dei Servizi Sociali - che si riscontra anche nelle sentenze conclusive⁹⁹ dei giudizi - non è di poco conto se solo si vuol considerare la posizione differente che le parti assumono nelle relazioni di violenza rispetto a quelle assunte nelle relazioni di conflitto. Nel primo caso siamo, infatti, in presenza di una posizione dominante (quella dell'aggressore) e di una posizione recessiva (quella della vittima) il che, anche *ictu oculi*, determina un'impossibilità di interventi che abbiano come presupposto la "parità delle parti": non si possono, invero, assumere decisioni paritarie per disciplinare situazioni impari. Nel secondo caso, quello del conflitto, si dovrebbe al contrario presupporre una parità di posizione dei partner nella relazione, il che, nella violenza, non avviene, né può avvenire mai. La confusione tra i due termini, che altri non è che la manifestazione di una posizione ideologica ben precisa, attribuisce alle vittime, in maniera errata e confondente, pari responsabilità dei comportamenti violenti ponendo vittime ed aggressori sullo stesso piano e giustificando i comportamenti violenti come possibili forme reattive, inficiando così, sin dall'inizio, la messa in atto di interventi adeguati.

Tra l'altro, il mancato riconoscimento della violenza è di per sé una forma di vittimizzazione secondaria perché si traduce inevitabilmente in una denegata giustizia, quantomeno agli occhi della vittima che ha subito violenza per tanto tempo, spesso per anni, e che non può sentirsi adeguatamente difesa da un sistema che la giudica anziché proteggerla.

Anche la fase istruttoria presenta numerose criticità. *In primis* possiamo notare che solo nel 50% dei casi¹⁰⁰ è stata effettuata istruttoria. Di questi, solo nel 38,3% sono stati disposti ordini di esibizione di documenti (acquisizione atti di pubbliche amministrazioni, relazioni della scuola ecc.), solo nel 46,4% sono state assunte prove testimoniali; inoltre, solo nel 6,8% sono stati

⁹⁸ Il numero di fascicoli in analisi passa da 406 a 323 per via delle consensualizzazioni e/o dei procedimenti estinti.

⁹⁹ In un numero complessivo di 445 sentenze conclusive solo in 77 casi si parla di violenza, in 20 casi si parla solo di conflitto e in 4 casi si nominano entrambe le condizioni (conflitto e violenza).

¹⁰⁰ Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 584. Nel procedimento è stata effettuata istruttoria in 292 casi su 584.

ammessi interrogatori formali sugli episodi di violenza, e solo nel 41,9% sono stati acquisiti atti dei procedimenti penali.

A questo proposito occorre poi sottolineare come solo nel 60,6% dei casi in cui vi è notizia di procedimenti penali è disposta istruttoria (160 casi su 265). In questi, nel 39,4% (63 casi su 160) non vengono acquisiti nel giudizio civile gli atti del procedimento penale¹⁰¹. Appare necessario evidenziare che, anche quando le acquisizioni degli atti penali vengono effettuate, ovvero nel 61% di dei casi (97 su 160), queste sono disposte dall'ufficio solo nel 6,7% (6 casi su 97), mentre nella quasi totalità dei casi (il 93,3%) sono effettuate per iniziativa di parte.

In misura corrispondente, nel 12,2% dei casi si ha conoscenza di un parallelo procedimento minorile¹⁰². Di questi solo nel 64,1% (48 casi su 83) viene disposta istruttoria e in quota pari all'85,4%, ovvero 41 casi su 48 sono state disposte acquisizioni degli atti del Tribunale per i Minorenni. Dove disposto, gli atti sono stati acquisiti nel 35,8% d'iniziativa d'ufficio e nel 64,2% d'iniziativa di parte.

Anche gli ascolti dei minori rappresentano una criticità. Nei procedimenti nei quali il superiore interesse del minore deve ricevere preminente considerazione, come nei procedimenti separativi oggetto dell'indagine della Commissione, l'ascolto è finalizzato a permettere al minore, nei limiti della sua capacità di discernimento, di esprimere i propri vissuti e le proprie opinioni.

Nell'indagine emerge che solo nel 30,8% dei casi¹⁰³ sono stati ascoltati i minori, e di questi solamente il 7,8% (pari a 14) ha ricevuto un ascolto diretto da parte del giudice. Pertanto, benché l'ascolto diretto del minore sia ritenuto da tutte le Convenzioni internazionali una pietra miliare dei "procedimenti che lo riguardano", solo nel 4,5% dei casi i minori sono stati ascoltati in presenza del giudice con l'intervento di un ausiliario mentre nell'85,4% dei casi l'ascolto è stato delegato dal Tribunale o ai Servizi Sociali (21%) o ai consulenti tecnici d'ufficio.

¹⁰¹ Cfr. par. 182 del Rapporto GREVIO *cit.*: «Rapporti istituzionali e ricerche mostrano gli effetti negativi sulle vittime ed i loro bambini dell'assenza di canali di comunicazione efficaci tra giurisdizioni civili e penali e/o dell'assenza di un'adeguata comprensione del fenomeno della violenza contro le donne e delle conseguenze sui bambini».

¹⁰² Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità, i casi in analisi sono 679. In 83 di questi nell'udienza presidenziale vi è presenza o notizia di atti o provvedimenti del Tribunale per i minorenni.

¹⁰³ Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 578. I procedimenti in cui è stato eseguito l'ascolto del minore sono 178 su 578 (30,8%).

Nel 69,2% dei casi non si è proceduto all'ascolto del minore¹⁰⁴

Questo significa che nel 69,2% dei casi ai minori non è stata “data voce”, non si sono raccolti i loro *desiderata*, non si è consentito loro di esprimere le proprie opinioni e le proprie esigenze, e, più in generale, non si è dato reale spazio al loro superiore interesse, se non in forma indiretta e filtrata da operatori non sempre specializzati in materia di violenza, trasformando i minori stessi in oggetti e non in soggetti privilegiati di diritto, il cui superiore interesse dovrebbe orientare ogni buon operatore di giustizia.¹⁰⁵

Il Tribunale, nel 39,9% dei casi¹⁰⁶ (pari a 229), delega gli accertamenti al servizio sociale. Tali forme di indagine rivestono particolare criticità: solo nel 22,4% (51 su 229) di queste è, infatti, presente una richiesta relativa alla violenza domestica e, benché nel 65,8% (151 casi dei 229) siano presenti nelle relazioni riferimenti alla violenza, in 43 di questi 151 (pari al 28,2%), è stato comunque effettuato almeno un incontro che prevedeva un confronto diretto tra le parti. Inoltre, nel 64,4% dei casi (97 su 151) la violenza non è stata valutata nell'elaborazione degli interventi proposti.

Nella quasi totalità dei casi (95,4%) in cui sono stati delegati accertamenti al servizio sociale (ricordiamo che in tutti questi casi era presente il riferimento alla violenza) non è stata adottata alcuna cautela nei confronti delle vittime in occasione degli incontri in spazio neutro. Infatti,

¹⁰⁴ Si veda la recentissima ordinanza della Suprema Corte (Cass. I sez. Civile, ord. n. 9691/22 del 24 marzo 2022) la quale sottolinea che «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, in tema di affidamento di figli minori nell'ambito del procedimento di divorzio, l'ascolto del minore infradodicesenne capace di discernimento costituisce adempimento previsto a pena di nullità, atteso che è espressamente destinato a raccogliere le sue opinioni e a valutare i suoi bisogni. Tale adempimento non può essere sostituito dalle risultanze di una Consulenza tecnica d'Ufficio, la quale adempie alla diversa esigenza di fornire al Giudice altri strumenti di valutazione per individuare la soluzione più confacente al suo interesse (Cass. n. 23804/21; n. 1474/21) In tema di provvedimenti in ordine alla convivenza dei figli con uno dei genitori, l'audizione del minore infradodicesenne capace di discernimento costituisce adempimento previsto a pena di nullità, a tutela dei principi del contraddittorio e del giusto processo, in relazione al quale incombe sul giudice che ritenga di ometterlo un obbligo di specifica motivazione, non solo se ritenga il minore infradodicesenne incapace di discernimento, ovvero l'esame manifestamente superfluo o in contrasto con l'interesse del minore, ma anche qualora opti, in luogo dell'ascolto diretto, per quell'effettuato nel corso d'indagini peritali o demandato ad un esperto al di fuori di detto incarico, atteso che solo l'ascolto diretto del giudice dà spazio alla partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda (Cass. n. 1474/21)».

¹⁰⁵ Cass. Ord. 9691/22 *cit.* «in generale i minori, nei procedimenti giudiziari che li riguardano, non possono essere considerati parti formali del giudizio, perché la legittimazione processuale non risulta attribuita loro da alcuna disposizione di legge; essi sono, tuttavia, parti sostanziali, in quanto portatori di interessi comunque diversi, quando non contrapposti, rispetto ai loro genitori. La tutela del minore, in questi giudizi, si realizza mediante la previsione che deve essere ascoltato, e costituisce pertanto violazione del principio del contraddittorio e dei diritti del minore il suo mancato ascolto, quando non sia sorretto da un'espressa motivazione sull'assenza di discernimento, tale da giustificare l'omissione (Cass. n. 16410/20; n. 12019719)».

¹⁰⁶ Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità i casi in analisi sono 574. I procedimenti in cui sono state delegate indagini/relazioni al servizio socio assistenziale sono 229 su 574 (39,9%).

benché in tutti i 229 casi emergesse la violenza, in ben 219 queste cautele sono mancate del tutto.¹⁰⁷

La situazione appare ancor più critica se si esaminano le consulenze tecniche d'ufficio che sono state disposte nel 17,8% dei casi¹⁰⁸ (102 su 572).

In questi 102 casi (di cui nel 51,7% sono stati proposti al consulente quesiti standardizzati, nel 44,2% quesiti non standardizzati e nel 4,1% tale dato non è stato rilevato) nei quesiti formulati dal Tribunale, sussiste una totale assenza di riferimenti alla violenza.

Vi è di più: seppur nei quesiti esaminati manchi uno specifico riferimento alla PAS (sindrome di alienazione parentale), si rileva comunque che nel 29,3% (pari a 30 casi) si riscontrano riferimenti al cosiddetto “criterio dell'accesso” ovvero alla “doverosa” capacità di un genitore, al fine della sua positiva valutazione - analogamente alla PAS - di consentire accesso al figlio da parte dell'altro genitore, capacità ritenuta elemento discriminante nelle valutazioni anche di madri che hanno subito violenze inenarrabili.¹⁰⁹

Nella quasi totalità dei casi (96%) inoltre, pur in presenza di allegazioni di violenza, non sono dettate specifiche indicazioni per evitare incontri congiunti tra i coniugi¹¹⁰.

Per quanto riguarda le relazioni di Consulenza tecnica, nel 22,2% dei casi (23 su 102) sono presenti riferimenti metodologici che partono dal principio della bigenitorialità come fulcro della valutazione della competenza genitoriale delle parti.

La maggioranza dei provvedimenti decisivi successivi alle consulenze aderiscono all'elaborato peritale. Nel 61,5 % dei casi (63 su 102), infatti, il Tribunale accoglie le risultanze

¹⁰⁷Cfr. par. 186 del Rapporto GREVIO *cit.*: «Per molte vittime ed i loro bambini, rispettare le ordinanze di applicazione del diritto di visita può rappresentare un grave rischio alla loro sicurezza, poiché spesso significa incontrare l'autore della violenza faccia a faccia e questo fattore può contribuire a provocare gravi episodi di violenza, compreso l'omicidio della donna e/o del bambino. Pertanto, un'adeguata valutazione del rischio deve formare parte integrante di questi processi, anche quando essi si basano su un accordo tra i genitori, in modo da garantire che gli accordi presi vadano nel miglior interesse del bambino e in particolare che sia tutelata la sicurezza del genitore e del bambino».

¹⁰⁸ Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 572. Le CTU sono state disposte in 102 casi su 572 (17,8%).

¹⁰⁹Al riguardo, il rapporto GREVIO citato, al paragrafo 188, raccomandazione f), raccomanda all'Italia di «vietare l'uso da parte dei consulenti tecnici, degli assistenti sociali e dei tribunali dei concetti legati alla “alienazione parentale”, o di qualsiasi altro approccio o principio, come il “friendly parent provision”-“buon genitore”, che tendono a considerare le madri che denunciano la violenza come “non collaborative” e “non adatte” a fare da genitore, incolpandole del cattivo rapporto tra il genitore violento ed il figlio».

¹¹⁰ Nel restante 4% dei casi il dato non è stato rilevato.

della consulenza tecnica trasfondendole nel proprio provvedimento mentre solo nell'11% dei casi se ne discosta motivando. Per i restanti casi il dato non è stato rilevato.

Si è riscontrato, pertanto, che quando, nel corso del giudizio, sono esperite consulenze tecniche, di fatto queste “decidono” della vicenda giudiziaria familiare; i giudici, infatti, recepiscono *tout court* le risultanze peritali, delegando così a soggetti terzi, seppur ausiliari, le decisioni.

Occorre comunque sottolineare che al momento della rilevazione dei dati (ovvero al giugno 2021) il 22,5% dei procedimenti oggetto dell'indagine statistica risultava essere ancora pendente.

Nelle 529 sentenze del campione oggetto di esame per le quali si era in presenza di una definizione del procedimento, e al netto dei fascicoli dichiarati improcedibili, il 56,8% di queste (301) recepisce il sopravvenuto accordo tra genitori. Appare pertanto allarmante che, malgrado le allegazioni di violenza, in più della metà dei casi il Tribunale abbia recepito l'accordo delle parti.

8.3.2. Il riconoscimento della violenza nei procedimenti minorili sulla responsabilità genitoriale

L'oggetto dell'indagine sui Tribunali per i minorenni è costituito dall'analisi dei procedimenti aventi ad oggetto domande relative alla disciplina della responsabilità genitoriale iscritti a ruolo nel mese di marzo del 2017 presso 12 Tribunali per i minorenni selezionati sulla base di criteri statistici¹¹¹, comprendenti i 4 più grandi uffici (per numero di procedimenti sopravvenuti) presenti in ogni ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud).

In Italia, il numero complessivo di tali procedimenti sopravvenuti nel 2017 è pari a 18.938, di cui 13.704 iscritti nei 12 Tribunali per i minorenni selezionati per la presente indagine (72,4%), 1.452 dei quali sopravvenuti nel mese di marzo¹¹².

¹¹¹ Si tratta dei Tribunali per i minorenni di Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Firenze, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Roma, Taranto e Torino che la Commissione desidera ringraziare per la straordinaria collaborazione prestata all'attività d'inchiesta, nonostante le restrizioni e le difficoltà conseguenti all'emergenza pandemica

¹¹² Per la metodologia d'indagine e le ulteriori specifiche, si rinvia alla Relazione approvata dalla Commissione, DOC. XXII-bis, n. 10.

La dimensione complessiva del campione dei procedimenti da analizzare è pari a 620 fascicoli, rappresentativi dei 1.452 iscritti al ruolo nel mese di marzo 2017¹¹³; la proporzione campionaria risulta quindi pari al 42,7%.

È stato esaminato un campione in cieco di fascicoli giudiziari di procedimenti minorili sulla responsabilità genitoriale scegliendo il mese di marzo dell'anno 2017, mese coincidente parzialmente con il trimestre di valutazione del campione dei fascicoli acquisiti dai Tribunali ordinari.

Una volta definito il campione, gli atti sono stati consultati direttamente - nei mesi da dicembre 2020 ad aprile 2021, in piena emergenza pandemica - presso le sedi dei Tribunali dei Minorenni del campione. Anche per questi procedimenti è stato elaborato un questionario informatico di rilevamento dei dati utili all'analisi statistica. Più nel dettaglio, di ogni singolo procedimento sono stati analizzati tutti gli atti processuali, a partire da tutti gli atti di parte dal primo provvedimento provvisorio fino alla decisione definitiva (se presente), dai verbali di causa e da tutti gli allegati, sia di parte sia acquisiti d'ufficio.

In particolare, l'analisi approfondita dei fascicoli ha avuto l'obiettivo di verificare la capacità di tutti gli attori coinvolti nei procedimenti *de responsabilitate* (magistrati togati o onorari, avvocati, consulenti e in particolare i servizi sociali) di riconoscere la violenza, di considerarla un discrimine ai fini della decisione sulla responsabilità genitoriale e della domiciliazione dei figli minori, di comprendere se è presente una specifica formazione in materia di violenza di genere, di accertare quanto venga rispettata in concreto la Convenzione di Istanbul.

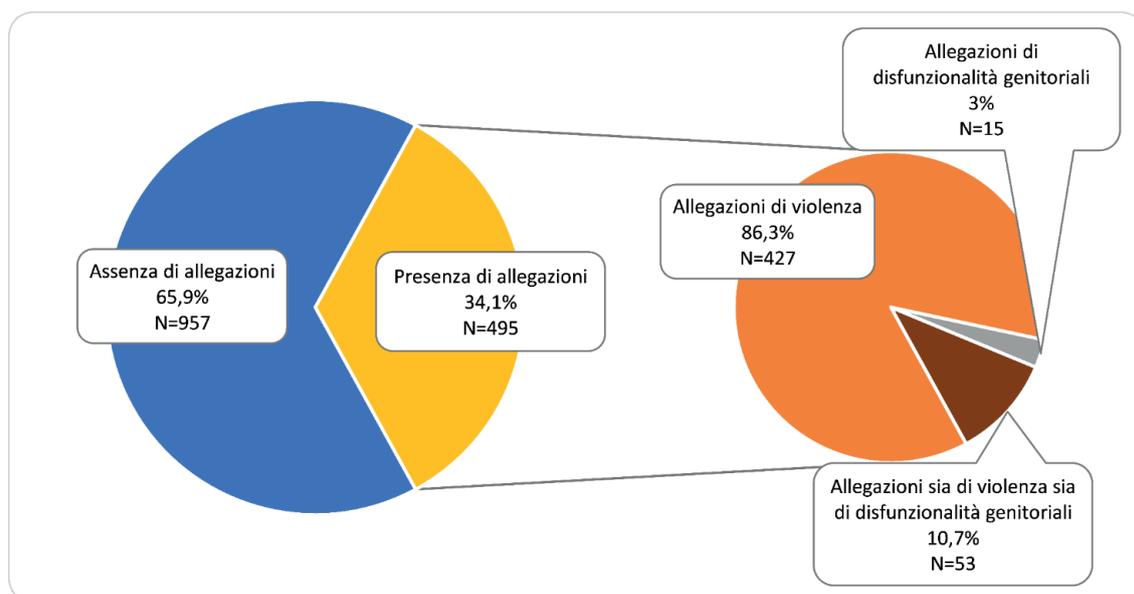
Data la differenza tra i Tribunali ordinari e quelli minorili, l'indagine, pur partendo dalla rilevazione di procedimenti in cui siano presenti allegazioni sia di violenza che di disfunzionalità, si è poi concentrata sulla verifica delle modalità di trattazione di questi procedimenti.

L'indagine evidenzia che, così come nei Tribunali ordinari, anche nei Tribunali per i minorenni la violenza non è affatto un fenomeno sporadico ed isolato. Dei 1.452 procedimenti

¹¹³ Poiché il campionamento statistico descritto rende i fascicoli campionati rappresentativi dell'intera popolazione assegnando a ciascuno di questi un certo "peso" (per esempio un certo fascicolo potrebbe pesare come 2,5 fascicoli della popolazione di riferimento), i numeri assoluti riportati in questa relazione sono frutto di approssimazione. In conseguenza di ciò, in alcuni passaggi si potrebbe riscontrare una lieve discrepanza tra numeri relativi (espressi in %) e numeri assoluti, specie quando questi ultimi sono particolarmente piccoli.

iscritti al ruolo nel solo mese di marzo 2017, infatti, nel 34,1% (495 casi) sono presenti allegazioni di violenza domestica¹¹⁴ o di disfunzionalità genitoriale di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore¹¹⁵ (cfr. Figura 1). In particolare, nell' 86,3% di questi casi (427 su 495), si riscontra la presenza di sole allegazioni di violenza, nel 10,7% (53 su 495) sussiste la contemporanea presenza di allegazioni di violenza e di disfunzionalità, mentre la presenza di allegazioni di sola disfunzionalità genitoriale si rileva in maniera residuale nel 3% dei casi (15 su 495)¹¹⁶.

Figura 1 - Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore? (N=1452)



¹¹⁴ Da intendere come affermazioni di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di uno o di entrambi i genitori di violenza fisica, psicologica o economica, realizzata in danno dell'altro genitore o della prole.

¹¹⁵ Da intendere come affermazione di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di un genitore potenzialmente pregiudizievoli per la prole, che abbiano come effetto il rifiuto del figlio di frequentare l'altro genitore.

¹¹⁶ Da ciò discende che, del totale di 1452 casi, nel 29,4% (427) ci sono solo allegazioni di violenza, nel 1% (15) solo di disfunzionalità, nel 3,7% (53) di entrambe.

Nel 86,9% dei casi in cui sono state rilevate allegazioni di violenza (417 su 480)¹¹⁷, tali allegazioni risultano già dagli atti introduttivi e, in particolare nel 86,9% (363 su 417) nel ricorso introduttivo del Pubblico ministero minorile, nel 13,4% (56 su 417), nel ricorso introduttivo della madre¹¹⁸, nello 0,8% (4 su 417), nel ricorso introduttivo del padre.

Da rilevare che le allegazioni di violenza sono presenti anche nelle memorie di costituzione e, in particolare, nel 12,2% (51 su 417) nella memoria difensiva della madre¹¹⁹, nel 1,4% (6 su 417) nella memoria difensiva del padre, e nel 1% (4 su 417) nella memoria difensiva di entrambi i genitori.

Nel 65,2% dei casi in cui sono state rilevate allegazioni di violenza (313 su 480), queste sono suffragate dal deposito in atti di documenti relativi alla stessa (referti, denunce ecc.) (*cf.* Figura 6). Detta documentazione, nel 80,5% dei casi (pari a 252 su 313), è prodotta dal Pubblico ministero minorile, nel 20% (62 su 313) è prodotta dalle madri e, solo 2,7% dei casi (8 su 313) è prodotta dai padri¹²⁰.

Nel 11% dei casi con allegazioni di violenza (53 su 480), inoltre, è allegata violenza reciproca tra le parti, e nel 28,8% dei casi con allegazioni di violenza e/o disfunzionalità genitoriale (142 su 495) è altresì allegata violenza in danno del minore. In relazione ai casi di violenza sui minori, si è rilevato che nel 85,1% dei casi (121 su 142), la violenza sarebbe esercitata dai padri, nel 8,6% (12 su 142) dalle madri, e nel 6,3% (9 su 142) da entrambi i genitori.

A quanto detto si aggiunga che, nel 9,4% dei casi con allegazioni di violenza e/o disfunzionalità genitoriale (47 su 495), negli atti introduttivi è segnalato il rifiuto del minore di

¹¹⁷ Ovvero considerando i 480 casi - dei 495 oggetto di analisi - in cui sono rilevate allegazioni di violenza, e quindi escludendo i 15 casi di sola disfunzionalità genitoriale.

¹¹⁸ Nel 2,6% dei casi (11 su 417) sia nel ricorso introduttivo del Pubblico ministero minorile sia della madre.

¹¹⁹ Da notare che il 76% delle allegazioni presenti nelle comparse di costituzione delle madri (39 su 51), erano contemporaneamente rilevate anche nel ricorso introduttivo del Pubblico ministero minorile, ugual cosa per le allegazioni di violenza effettuate dai padri e da entrambi i genitori.

¹²⁰ Da notare che tra questi casi sono inclusi quelli in cui i documenti sono depositati da più di una parte contemporaneamente, in particolare: il 3,2% da Pubblico ministero minorile e madre, il 2,2% da Pubblico ministero minorile e padre, l'1,3% da madre e padre.

frequentare uno dei genitori (cfr. Figura 8), e che, nel 70,3% di questi (33 su 47) tale rifiuto è relativo al padre e nel 25,4% (12 su 47) alla madre.¹²¹

Particolare rilievo assumono, nei procedimenti minorili civili, i servizi socioassistenziali che spesso, come già detto, si vedono attribuiti dai Tribunali per i minorenni una serie ampia di compiti di particolare rilevanza come il sostegno al minore o il monitoraggio del nucleo familiare. In tale ambito particolare rilievo assumono le “indagini” svolte da tali servizi nei procedimenti ex articolo 330 e 333 del codice civile, cosiddetti *de responsabilitate*. Queste, di fatto, hanno il fine di far conoscere il contesto socio-ambientale in cui il minore vive e di rilevare possibili elementi di rischio o di pregiudizio tali da indurre il giudice ad assumere provvedimenti di tutela nei suoi confronti.

L'indagine dei servizi diviene dunque lo strumento attraverso cui il Tribunale acquisisce informazioni in ordine alle condizioni familiari del minore, alla sua relazione con i genitori, alle sue condizioni abitative e al suo inserimento nel mondo scolastico e sociale. L'importanza del ruolo che i servizi assumono nei procedimenti civili minorili rende residuale il ricorso alle consulenze tecniche d'ufficio, a differenza di quanto accade nei procedimenti di competenza del Tribunale ordinario, dove maggiore è il ricorso alla nomina di consulenti tecnici.

Nel 88,7% dei casi (439 su 495) infatti, il Tribunale per i minorenni delega le indagini ai servizi territoriali e, seppur in presenza di allegazioni di violenza, nel 68,2% di questi casi (299 su 439) la delega non fa alcun riferimento alla stessa.

Nel 95,3% dei casi (418 su 439) in cui il Tribunale ha delegato il servizio sociale ad esperire gli accertamenti, nella delega non è espressamente demandato l'ascolto del minore, che si riscontra solo nel 4,7% dei casi (21 casi su 439)¹²².

Per quanto riguarda le risultanze delle indagini, seppur nel 70,5% dei casi (309 su 439) nelle relazioni dei servizi si fa riferimento alla violenza, nel 21,1% di questi (65 su 309) sono stati comunque svolti incontri che prevedevano un confronto diretto tra le parti. Deve essere evidenziato, quale dato di particolare rilevanza, come solo nel 37,4% dei casi la violenza viene

¹²¹ Dall'indagine emerge anche che nel 4,3% dei casi (2 su 47) il rifiuto è relativo alla frequentazione di entrambe le figure genitoriali.

¹²² Come si vedrà successivamente, gli ascolti sono per la maggior parte affidati ai giudici onorari del Tribunale minorile. Del totale degli ascolti, infatti, l'85,7% è affidato ad essi.

valutata nell'elaborazione degli interventi. Pertanto, nella maggioranza dei procedimenti analizzati, malgrado il servizio sociale fosse stato a conoscenza della violenza e spesso della pendenza di procedimenti penali, non sono state adottate specifiche misure per tutelare le vittime della violenza tanto che, nei casi in cui sono stati svolti incontri in spazio neutro per le frequentazioni tra i minori e il genitore autore delle condotte violente (148 casi), nell'82% dei casi i servizi non hanno adottato cautele a tutela delle vittime.

L'analisi dei fascicoli relativi ai procedimenti minorili conferma pertanto che la violenza è invisibile agli occhi degli operatori e che, anche nei casi in cui essa viene rilevata, quest'ultimi non sono in grado di progettare interventi che ne contemplino il contrasto come componente fondamentale dell'intervento stesso. A ciò si aggiunga che, malgrado la presenza di allegazioni di violenza, sovente si riscontrano incontri congiunti tra genitori il che palesa come, in un certo qual modo, la donna vittima sia "costretta" a permanere - in assenza di qualsivoglia cautela della sua incolumità e del suo diritto di esprimersi liberamente e senza paura - nella stessa stanza col proprio aggressore.

Come già rilevato nell'indagine relativa ai Tribunali ordinari nel Capitolo II l'ascolto del minore ha mostrato rilevanti criticità, sebbene esso rappresenti un momento importante di ogni procedimento che lo riguarda.

Nel 66,6% dei casi (329 su 495) l'ascolto non è stato disposto (*cf.* Figura 9) e quando disposto (165 su 495) nel 73,8% dei casi è stato delegato al giudice onorario. Di fatto, il giudice togato ha proceduto ad un ascolto diretto del minore solo nel 14,3% dei casi e, residualmente, nel 1,7% in co-presenza col giudice onorario. Nel 13,4% dei casi (22 su 165), l'ascolto è stato espressamente delegato: in prevalenza al servizio sociale (20) e in 2 casi al consulente tecnico d'ufficio. Si è rilevato, peraltro, che solo nello 0,8% (4 casi su 495) vi è agli atti del procedimento la richiesta del minore di essere ascoltato: ciononostante, solo in 2 casi (50%) il Tribunale ha ritenuto di accogliere la richiesta.

Quanto sin qui detto è ulteriormente aggravato dal fatto che, nel 95,5% dei casi (472 su 495), non è stato nominato un curatore speciale del minore. Il minore, quindi, non ha avuto alcuna possibilità di essere rappresentato in giudizio, di beneficiare di una difesa tecnica adeguata, di essere informato, di essere ascoltato; quindi, si trova a vedere eseguito un provvedimento,

qualunque sia il merito dello stesso, che di fatto non conosce e che nessuno provvederà a spiegargli.

Per quanto attiene poi l'udienza di comparizione delle parti, solo nel 13,4% (66 su 495), questa è stata celebrata innanzi al giudice togato, mentre nel 72,7% dei casi (360 su 495) è stata delegata al giudice onorario.

Nel 59,8% dei casi (296 su 495), all'udienza di comparizione delle parti si riscontrano dichiarazioni relative a fatti di violenza e, solo nel 14,3% dei casi nelle verbalizzazioni vi è un generico richiamo agli atti introduttivi (71 casi su 495).

Appare altresì rilevante che, benché in 417 casi vengano riportate allegazioni di violenza negli atti introduttivi, e nel 60,8% dei casi (301 su 495) nell'udienza di comparizione delle parti vi sia conoscenza di atti o notizia dei procedimenti penali, nel 64,7% di questi (270 su 417) non viene effettuato alcun approfondimento sulle condotte di violenza.

Nel 64,2% dei casi (317 su 495) il Tribunale per i minorenni ha emesso un provvedimento provvisorio (cfr. Figura 10) che, nel 53% dei casi (168 su 317), è stato emesso inaudita altera parte. Tra questi, nel 85,6% dei casi (144 su 168), i provvedimenti inaudita altera parte vengono emessi in quanto si è in presenza di allegazioni di violenza. Nel primo provvedimento provvisorio il Tribunale, nel 79,6% dei casi (253 su 317), interviene limitando la responsabilità genitoriale nel 59,7% (151 su 253) a carico di entrambi i genitori, nel 37,5% dei soli padri (95 su 253) e nel 2,8% (7 su 253) delle sole madri. Numerosi sono gli affidi ai servizi sociali - riscontrati nel 55,2% dei casi (175 su 317) - misura che appare particolarmente punitiva per i genitori e fortemente rivittimizzante per le madri che hanno subito maltrattamenti. Rispetto alla valutazione della capacità genitoriale dei soggetti coinvolti nel processo minorile, nel 35,7% dei casi (113 su 317) il provvedimento provvisorio rileva inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale della madre - o diretto verso il minore o indiretto nel rapporto con l'altro genitore - e, nel 29% (33 su 113), a tale rilevazione viene associata anche una sospensione o una limitazione della responsabilità materna.

Nel 50% dei casi (159 su 317) invece, il provvedimento provvisorio rileva una inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale del padre che, nel 33,8% dei casi (54 su 159), viene seguita da una sospensione o una limitazione della responsabilità parentale.

Nel 5,7% (18 su 317) dei fascicoli con allegazioni di violenza, il provvedimento provvisorio dispone incontri protetti per la madre, nel 32,8% (104 su 317) incontri protetti per padre.

Nel 6,4% dei casi (20 su 317) gli incontri sono esclusi per entrambi i genitori.

Nel 22% dei casi (109 su 495), nel corso dell'intero procedimento, sono stati emessi ulteriori provvedimenti provvisori. Per semplicità di valutazione è stato esaminato "l'ultimo provvedimento provvisorio", quello, cioè, che precede la decisione finale.

Si rileva che le osservazioni effettuate per il primo provvedimento provvisorio valgono anche per questo provvedimento, rispetto a cui non si riscontrano particolari scostamenti che facciano presupporre cambiamenti rilevanti della situazione.

Nel 89% dei casi (97 su 109) nell'ultimo provvedimento provvisorio si riscontrano provvedimenti limitativi: l'11,3% a carico della madre, nel 32% a carico del padre e nel 56,7% a carico di entrambi.

Nel 80,4% dei casi (398 su 495) è stata adottata una decisione conclusiva di cui nell'11,6% (46 su 398) recependo i contenuti di un accordo raggiunto tra le parti. Inoltre, nel 12,2% dei casi (48 su 398) il Tribunale per i minorenni ha dichiarato la propria incompetenza funzionale *ex* articolo 38 disp. att. c.c. a favore del Tribunale ordinario.

L'indagine ha poi consentito di appurare, analizzando la durata dei procedimenti, che la giustizia minorile non è sempre stata sollecitata nei propri interventi: infatti nel 38,8% dei casi (154 su 398) la decisione conclusiva è stata emessa entro 1 anno dal primo provvedimento provvisorio; nel 14,8% (59 su 398) entro 2 anni; nel 8,8% (35 su 398) entro 3 anni e nel 2,4% dei casi (10 su 398) oltre i 3 anni dal primo provvedimento provvisorio. Nei restanti casi (140 su 398) il dato non è rilevato.

Al momento della rilevazione, il 19,6% dei casi (97 su 495) era ancora pendente.

Nel 87% dei casi (50 su 57) la decisione conclusiva ha confermato l'affidamento del minore ai servizi sociali precedentemente disposto.

Ciò dimostra sia l'infruttuosità dei percorsi disposti dal Tribunale per i minorenni, e dall'altro conferma una disfunzionalità importante nei procedimenti minorili che rischiano di determinare a carico dei genitori ed in particolare delle madri che subiscono maltrattamenti e violenze stringenti limitazioni all'esercizio del proprio ruolo genitoriale rendendo «concreto il

rischio di inadeguatezza della risposta giudiziaria, con conseguenti ulteriori effetti negativi per le vittime vulnerabili»¹²³.

8.4 I RISULTATI DELL'ANALISI QUALITATIVA CONDOTTA DALLA COMMISSIONE SU ALCUNI CASI EMBLEMATICI DI VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA IN DANNO DI MADRI VITTIME DI VIOLENZA.

Nel corso dell'inchiesta sul tema della vittimizzazione secondaria, sono stati portati all'attenzione della Commissione 36 casi di procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale in cui le madri hanno denunciato di essere state vittime di violenza ovvero hanno denunciato i partner per abusi sui minori.

La Commissione, pertanto, ha deliberato di acquisire gli atti giudiziari relativi a tali vicende processuali, che si sono rivelate di particolare complessità, con il coinvolgimento di diverse autorità giudiziarie (penali, civili e minorili) i cui atti la Commissione ha secretato ai sensi della normativa vigente e che per tale ragione non potranno essere citati *verbatim* nella Relazione.

Nell'ambito di questi 36 procedimenti, 25 donne sono state sottoposte, come epilogo delle loro vicende, ad un provvedimento con cui è stata limitata la loro responsabilità genitoriale ed i figli sono stati allontanati e collocati in luoghi alternativi all'abitazione nella quale vivevano, in applicazione di percorsi trattamentali che richiamano la cosiddetta PAS o teorie analoghe.

I casi esaminati non costituiscono un campione rappresentativo del fenomeno del riconoscimento della violenza di genere nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale. Tuttavia, forniscono elementi utili a comprendere come in questi procedimenti gli operatori - giudici, consulenti e servizi sociali - operano in presenza di denunce o allegazioni di violenza¹²⁴.

¹²³«Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria» relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, Doc. XXII-bis, n. 4, p. 5.

¹²⁴ È utile dare conto della circostanza che ricerche analoghe a carattere qualitativo, su un numero limitato di casi, sono state fatte anche in altri paesi, come recentemente in Inghilterra, *cf.* Barnett, A. (2020). *A genealogy of hostility: parental alienation in England and Wales*. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 1–12, nella quale sono stati esaminati 40 casi di procedimenti giudiziari inclusivi dell'alienazione parentale. Le conclusioni della ricerca affermano chiaramente che «*PA is a concept that is proving more powerful than any other in silencing the voices of women and children resisting contact with abusive men. PA is not an 'equal' counterpart to domestic abuse, it is a means of obscuring domestic abuse, and should be recognized as such. We need to find 'other' ways of talking about children's welfare that recognize children's interlinked vulnerability, agency and relationships before any further harm is done to them.*».

L'analisi dei casi acquisiti dalla Commissione, definiti "emblematici" di forme di vittimizzazione secondaria, è stata di natura qualitativa, finalizzata cioè a rilevare eventuali disfunzioni del sistema giudiziario, a fare emergere le principali problematiche e rilevare se, ed in quale misura, il fenomeno della vittimizzazione secondaria, sul quale la Convenzione di Istanbul richiama l'attenzione degli Stati firmatari, sia preso in considerazione nel nostro Paese, coniugandosi sotto questo profilo con l'indagine statistica che ha invece rappresentato le proporzioni del fenomeno su scala nazionale.

Sussistono numerosi indicatori comuni nelle storie giudiziarie analizzate, che consentono di sostenere che la violenza domestica - diretta o assistita - non viene riconosciuta nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale con conseguente esposizione di madri e minori a vittimizzazione secondaria.

Nei casi "emblematici" emergono cioè, in sintesi, alcuni elementi comuni che vale la pena sottolineare anche alla luce delle criticità evidenziate dall'analisi statistica.

La violenza denunciata dalle madri - su di loro o sui minori - non viene riconosciuta nei procedimenti civili o minorili aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale, in cui difficilmente riesce a fare ingresso la valutazione della violenza denunciata anche in sede penale. Alle denunce della madre - con contestuale richiesta di affidamento esclusivo - si contrappongono le richieste di affidamento esclusivo dei padri, motivate dall'ostruzionismo materno all'accesso ai figli e dall'accusa di alienazione parentale.

La violenza non viene riconosciuta neppure quando la madre denuncia abusi sui minori. È proprio in questo ambito che si consuma la vittimizzazione più drastica delle donne e dei minori: i procedimenti relativi a questi abusi vengono infatti archiviati, con la motivazione che il minore sia inattendibile e la madre alienante, quindi sostanzialmente per le difficoltà di accertamento dei fatti denunciati con il conseguente rischio di determinare il collocamento del minore proprio presso il padre.

In questo contesto si inseriscono le consulenze tecniche d'ufficio, che presentano varie criticità. In primo luogo, spesso i consulenti non vengono scelti in albi con una specifica

formazione sui temi della violenza di genere¹²⁵. In secondo luogo, nelle consulenze tecniche - per le ragioni già evidenziate - non si ricostruisce mai la storia della violenza, ma ci si focalizza sulla dimensione del presente nel momento in cui la consulenza e gli incontri con le parti sono svolti: conseguentemente, la violenza ed i suoi traumi difficilmente vengono riconosciuti. Inoltre, in molte delle consulenze esaminate - anche perché è stata riscontrata la presenza dei medesimi consulenti per casi molto diversi - trova applicazione la molto discussa teoria dell'alienazione parentale, secondo la quale la funzione del padre è imprescindibile per il minore in nome della bigenitorialità. Quando la violenza non viene riconosciuta, la posizione delle madri che tendono a proteggere sé stesse ed i loro figli viene letta secondo lo schema delle madri alienanti o malevole, che impediscono ai padri il rapporto con i figli.

Inoltre, solo raramente in queste consulenze i minori vengono ascoltati dal giudice e, quando lo sono dai consulenti, raramente vengono creduti, attribuendo alle loro dichiarazioni la manipolazione materna che vuole allontanarli dai padri.

Le consulenze tecniche d'ufficio - quando definiscono il rapporto madre - figlio nel quadro dell'alienazione parentale - individuano come strumento di risoluzione della conflittualità con il padre il distacco del minore dalla madre. Queste indicazioni ripropongono nei fatti il trattamento suggerito dalle teorie di Gardner attraverso modalità attuative che prevedono il distacco improvviso dal genitore alienante; un periodo di transizione in struttura; il passaggio dell'affidamento al genitore alienato.

Il giudice civile o minorile raramente si distacca nelle proprie decisioni sull'affidamento dalle indicazioni delle consulenze tecniche. Anche la presenza del pubblico ministero, di un curatore o di un tutore non costituisce quasi mai, nei casi esaminati, una voce dissonante rispetto alle conclusioni ed indicazioni del consulente.

¹²⁵ Anche negli Stati Uniti la recente Legge VAWA (*Re-Authorization of the Violence Against Women Act*) del 16 marzo 2022 recepisce all'interno del titolo XV il principio secondo il quale è necessaria una specifica formazione nei casi di violenza domestica o assistita: «*expert evidence from a court-appointed or outside professional relating to the alleged abuse may be admitted only if the professional possesses demonstrated expertise and clinical experience in working with victims of domestic violence or child abuse, including child sexual abuse, that is not solely of a forensic nature*». Tale principio è stato affermato nella cosiddetta *Kayden's Law*, inclusa nel VAWA, che comprende una serie di misure di protezione dei minori nei casi di violenza, misure normative scaturite dall'omicidio della minore Kayden Mancuso, avvenuto per mano del padre - più volte denunciato - durante una delle visite autorizzate.

I minori cambiano spesso collocazione dalla madre al padre, a volte con un periodo temporaneo in struttura per essere preparati al cambio di collocamento, e le madri subiscono solitamente una forte pressione dei servizi sociali in visite protette che si protraggono anche per anni.

In questo contesto l'ulteriore trauma che i bambini possono subire è quello del prelievo forzoso presso la casa materna dove hanno vissuto fino a quel momento con l'intervento della forza pubblica.

Rimane aperto il tema del ruolo dei Servizi sociali e dei loro poteri in ordine alla valutazione dei percorsi di adattamento forzato dei minori alle nuove forme di collocamento ed alla disciplina delle modalità degli incontri del minore con la madre. Nel cambio di collocamento, infatti, la maggioranza delle madri perde il loro diritto all'accesso libero al figlio.

In sintesi, la Commissione sottolinea la presenza dei seguenti elementi trasversali che ricorrono in tutta la casistica esaminata e che si intrecciano con i dati statistici della ricerca sulla vittimizzazione secondaria:

- non emerge una specifica formazione e specializzazione degli operatori che a vario titolo si occupano di affidamenti;

- la mancanza di tale formazione impedisce il riconoscimento della violenza domestica e del maltrattamento assistito, che non entrano nei procedimenti giudiziari aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale;

- il principio di bigenitorialità è considerato nei procedimenti prioritario anche quando sono presenti allegazioni di violenza in danno delle madri o dei minori, e tale da giustificare il rifiuto del padre da parte dei minori attraverso la teoria dell'alienazione parentale in capo alla madre, con la conseguenza di ripristinare la supremazia della genitorialità paterna su quella materna;

- le denunce formali e informali di violenza delle madri diventano, nella casistica esaminata, un preciso fattore di rischio per la loro vittimizzazione secondaria in nome del valore primario che si dà alla bigenitorialità ed ai comportamenti afferenti ad una genitorialità amichevole e cooperativa.

8.5 LE CRITICITÀ EMERSE DALL'INCHIESTA

Le indagini svolte presso i Tribunali ordinari e presso i Tribunali per i minorenni hanno evidenziato la presenza delle criticità già segnalate dagli osservatori internazionali come il GREVIO e, sul piano nazionale, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Nella maggior parte dei procedimenti analizzati, sia presso i Tribunali ordinari che per i minorenni, non emerge una specifica attenzione al tema della violenza domestica, anche in presenza di allegazioni di parte in merito all'esistenza di condotte violente, e in alcuni casi persino in presenza di provvedimenti emessi nell'ambito di procedimenti penali (misure cautelari che dispongono ordini di allontanamento o divieti di avvicinamento; ordinanze di rinvio a giudizio; sentenze penali di condanna emesse in primo grado). Nessuna specifica istruttoria viene compiuta per verificare se, in concreto, le condotte violente descritte dalla donna negli atti di causa o riferite nel corso delle udienze, siano state poste in essere. Solo in pochi casi si realizzano forme di coordinamento tra le autorità giudiziarie.

Nei procedimenti presso i Tribunali ordinari, analizzati all'esito della ricerca, nessuna cautela viene adottata per evitare forme di vittimizzazione secondaria nel corso del procedimento: le parti compaiono davanti al giudice contemporaneamente per il tentativo di conciliazione. In molti dei procedimenti analizzati, pure in presenza di allegazioni di violenza domestica, quando negli atti depositati dalla vittima della violenza vengono descritte condotte di aggressione, minaccia, violenze fisiche, il difensore della stessa parte nelle conclusioni fa istanza affinché venga disposto l'affidamento condiviso dei minori. In alcuni procedimenti è la stessa madre, che pur affermando di essere stata destinataria di condotte violente, conferma che il marito seppure violento "è un buon padre".

È frequente la cosiddetta "consensualizzazione" del procedimento, con recepimento da parte del giudice, di accordi conclusi dalle parti, nei quali la violenza domestica non viene considerata, e vengono omologate condizioni di affidamento standardizzate (affidamento condiviso, collocazione del minore presso la madre, ordinarie frequentazioni padre-figlio senza specifiche limitazioni o cautele).

La presenza del Pubblico ministero è quasi sempre formale, con interventi e conclusioni che anche in presenza di allegazioni di violenza domestica non fanno alcun riferimento a queste

condotte. Residuale, e presente solo in alcuni Tribunali con Sezioni specializzate, è il coordinamento tra le autorità penali e civili. Quasi del tutto assente lo scambio di informazione tra i Tribunali ordinari e quelli per i minorenni.

Dalle rilevazioni statistiche emerge altresì che, anche in assenza di consensualizzazione, i giudici adottano provvedimenti standardizzati in presenza di condotte violente: nella maggior parte dei casi viene disposto l'affidamento condiviso dei figli con collocamento presso la madre e la disciplina delle frequentazioni paterne senza che siano adottate particolari cautele.

Seppure nei procedimenti analizzati nel campione le consulenze tecniche e le richieste rivolte dal giudice ai servizi socio assistenziali per redigere relazioni sono disposte in un numero limitato dei casi, nel quesito sottoposto al consulente tecnico e nella richiesta inoltrata ai servizi il giudice non inserisce specifici riferimenti alla violenza, né prescrive che vengano adottate specifiche cautele a difesa della vittima di violenza o dei minori.

L'ascolto del minore viene disposto in un numero limitato di casi, ed inoltre in questo già limitato sottoinsieme è ancora più ridotto il numero di casi in cui l'ascolto viene eseguito direttamente dal giudice procedente. In molte ipotesi l'ascolto è delegato al consulente tecnico o ai responsabili del servizio socio assistenziale, che tendenzialmente non procedono (se non in casi residuali) alla sua registrazione o alla sua analitica verbalizzazione, e si limitano a riportare stralci, estrapolati dal contesto, di quanto riferito dal minore.

Nei procedimenti presso i Tribunali per i minorenni, analizzati all'esito della ricerca campionaria, emerge la costante ed attiva presenza del Pubblico ministero minorile che, nella quasi totalità dei casi, è la parte che propone d'ufficio *ex* articolo 336 del codice civile l'azione per la decadenza o per la limitazione della responsabilità genitoriale, proprio in conseguenza di procedimenti penali instaurati nei confronti del genitore violento.

Ma anche nei Tribunali specializzati come quello per i minorenni nessuna cautela viene adottata per evitare la contemporanea presenza in udienza dell'autore della violenza e della vittima, e totalmente deficitario è il coordinamento con i Tribunali ordinari civili, in caso di contemporanea pendenza di procedimenti che abbiamo ad oggetto domande di affidamento dei medesimi minori (per esempio separazioni, divorzi, procedimenti di affidamento dei figli nati fuori del matrimonio) o di procedimenti penali (non vengono acquisiti gli atti dei procedimenti penali pendenti nei confronti dell'autore delle violenze, pur se ostensibili).

L'ascolto del minore è spesso delegato ai responsabili dei servizi socio assistenziali e quando svolto direttamente dal giudice è delegato al giudice onorario. Anche all'esito dei procedimenti di competenza dei Tribunali per i minorenni, residuale è l'adozione di misure limitative della responsabilità genitoriale motivate sulla violenza domestica cosiddetta assistita, cioè agita da un genitore in danno dell'altro alla presenza del minore; in alcuni casi, pure in presenza di condotte violente, le limitazioni della responsabilità genitoriale sono fondate su diverse motivazioni quali, per esempio, la tossicodipendenza del genitore violento, la dipendenza dall'alcool, o la presenza di altri precedenti penali.

In alcuni casi, soprattutto nelle fasi iniziali dei procedimenti, vengono adottate misure limitative della responsabilità genitoriale in danno di entrambi i genitori, sia l'autore della violenza che la vittima, limitazioni motivate sulla incapacità della vittima di proteggere il minore dall'esposizione alla violenza, con conseguente attribuzione dell'esercizio della responsabilità genitoriale ai servizi sociali o in alcuni casi ad un tutore.

Nell'esame dei casi specifici, ferma la particolarità di ciascuno, emerge come tratto comune il mancato accertamento della violenza nelle fasi preliminari del procedimento e nelle fasi successive, una forte delega di attività ai consulenti e ai responsabili del servizio sociale, la mancata attenzione a quanto riferito dal minore nel corso dell'ascolto in ragione dell'affermato condizionamento del figlio da parte della madre. In alcuni casi, viene persino disposta l'adozione di provvedimenti molto invasivi, quali il collocamento dei minori in strutture terze, anche con l'utilizzo della forza pubblica per l'esecuzione dei provvedimenti, in mancanza di adeguata ponderazione rischi/benefici. Infine, è da sottolineare come nei casi specifici la madre vittima di violenza sia sempre penalizzata nei provvedimenti relativi all'affidamento e alla responsabilità genitoriale, con la previsione di regimi di visita ai propri figli fortemente punitivi.

Le criticità evidenziate impongono l'adozione di provvedimenti normativi e di buone prassi, ma soprattutto rendono necessaria la specializzazione di tutti gli operatori. È altresì indispensabile riservare una specifica attenzione ai procedimenti civili e minorili che presentino allegazioni di violenza affinché il giudice, prima di adottare provvedimenti di affidamento dei minori o che limitino la responsabilità genitoriale, accerti la sussistenza o meno della violenza domestica.

Come già evidenziato, il fenomeno della vittimizzazione secondaria delle madri vittime di violenza è sempre più al centro al dibattito sociale e politico. Rispetto al 2017, anno di iscrizione a ruolo dei procedimenti oggetto delle indagini campionarie, emergono indici che fanno rilevare come stia emergendo una più spiccata attenzione verso la repressione della violenza domestica ed una sempre maggiore considerazione per il tema della vittimizzazione secondaria.

Alcuni uffici giudiziari hanno attivato buone prassi redigendo protocolli per lo scambio delle informazioni, e per la trasmissione dei provvedimenti, attivando modalità di trattazione dei procedimenti con allegazioni di violenza che garantiscano maggiormente le vittime (corsie preferenziali con tempi di fissazione della prima udienza più rapidi, cautele per evitare forme di vittimizzazione secondaria nel corso delle udienze, anche con ricorso a udienza in collegamento da remoto, espresso riferimento all'articolo 31 della Convenzione di Istanbul nei provvedimenti di affidamento dei figli minori)¹²⁶.

Più di recente, la questione è stata affrontata nella legge 26 novembre 2021, n. 206, recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata" che, all'articolo 1, comma 23, lett. b) determina specifici principi di delega per contrastare la vittimizzazione secondaria. In particolare, la norma citata dispone che: «nei procedimenti di cui alla lettera a), prevedere che in presenza di allegazioni di violenza domestica o di genere siano assicurate: su richiesta, adeguate misure di salvaguardia e protezione, avvalendosi delle misure di cui all'articolo 342-*bis* del codice civile; le necessarie modalità di coordinamento con altre autorità giudiziarie, anche inquirenti; l'abbreviazione dei termini processuali nonché specifiche disposizioni processuali e sostanziali per evitare la vittimizzazione secondaria». È inoltre prevista l'esclusione della mediazione e del tentativo di conciliazione, in presenza di allegazioni di violenza [*cf.* criterio di delega di cui art. 1, comma 23, lett. f), m) e n)].

¹²⁶ *Cfr.* Linee Guida Operative, adottate dagli uffici giudiziari del Circondario di Roma, per la protezione e tutela delle vittime di violenza domestica nel percorso di cooperazione tra Tribunale e Procura ordinaria, Tribunale e Procura minorile, Centri antiviolenza operanti nel Circondario di Roma, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, approvate il 9 maggio 2019; Progetto Pilota per la rilevazione e la trattazione dei procedimenti di famiglia che presentino allegazioni di violenza domestica del Tribunale di Terni, applicato dal novembre 2020.

In una prospettiva di riforma, anzitutto occorre cambiare l'approccio culturale nei confronti della violenza contro le donne, attraverso l'individuazione di strumenti che consentano di riconoscere la violenza domestica ed assistita precocemente. Prima ancora di valutazioni e accertamenti psicologici, tutti gli operatori coinvolti a vario titolo nel ciclo della violenza devono "riappropriarsi dei fatti", interrogandosi ed accertando, ad esempio, le ragioni per cui un minore rifiuta di incontrare un genitore. Tale accertamento, peraltro, non può essere compiuto dopo anni, ma deve avvenire tempestivamente, già nell'udienza presidenziale o nella prima udienza di comparizione. Se questo accertamento non viene richiesto dagli avvocati occorre che i giudici procedano d'ufficio, e sempre procedendo all'ascolto del minore direttamente o, se troppo piccolo, in presenza di un ausiliario.

8.6 COME PROTEGGERE LE DONNE VITTIME DI VIOLENZA DALLA VITTIMIZZAZIONE: LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE.

La Commissione, in relazione alle criticità accertate dall'inchiesta ha elaborato nella Relazione specifiche linee di intervento per combattere il fenomeno della vittimizzazione secondaria, che raccomanda di approfondire ulteriormente e mettere a sistema nei lavori parlamentari della prossima legislatura.

8.6.1 Formazione specialistica in materia di violenza domestica e assistita.

La Commissione raccomanda di incrementare la formazione di tutti gli operatori sul tema della violenza domestica. A tal fine, anche alla luce della criticità sopra esposta, occorre prevedere:

- specializzazione obbligatoria di tutti gli attori istituzionali coinvolti (forze dell'ordine, magistrati, avvocati, consulenti, operatori dei servizi sociali) con corsi di formazione obbligatoria sugli indici di riconoscimento della violenza domestica e sulla normativa nazionale e sovranazionale in materia;
- formazione di liste di operatori e professionisti specializzati, in ogni settore, sul tema della violenza domestica, cui attingere in presenza di allegazioni di violenza;
- percorsi di formazione condivisa tra magistratura (inquirente e giudicante; ordinaria e minorile), forze dell'ordine, avvocatura, servizi sociali, servizi sanitari, centri e associazioni anti violenza, anche per la diffusione di conoscenze condivise per l'individuazione degli indici di violenza domestica.

8.6.2. Applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul sulla custodia dei figli: disciplina dell'affidamento, diritti di visita e sicurezza

Come è stato osservato in particolare nei casi emblematici, quando la violenza non viene riconosciuta spesso le madri ed i loro figli restano esposti al rischio di una reiterazione della violenza stessa poiché vengono assunte decisioni sui diritti di custodia e visita a favore del genitore violento, in violazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul ai sensi del quale al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, devono essere presi in considerazione gli episodi di violenza.

Al riguardo, possono ipotizzarsi i seguenti interventi normativi:

- modifica dell'articolo 337-ter del codice civile specificando che il "diritto alla bigenitorialità" opera solo in presenza di genitori dotati di idonee capacità genitoriali, da ritenersi non sussistenti a carico del genitore autore di violenza domestica ed assistita, nel presupposto che il *best interest* del minore sia garantito pienamente assicurando al minore tutela dalla violenza domestica ed assistita;
- modifica dell'articolo 337-quater del codice civile, che disciplina l'affidamento esclusivo dei minori ad un genitore, introducendo una presunzione di disfunzionalità genitoriale a carico del genitore violento, prevedendo che in presenza di indici di violenza domestica il giudice debba disporre l'affidamento esclusivo del figlio minore al genitore vittima di violenza, salvo che ciò non sia attuabile per altri motivi accertati;
- modifica degli articoli 330 e 333 del codice civile, che disciplinano rispettivamente la decadenza dalla responsabilità genitoriale e le condotte del genitore pregiudizievoli per il figlio, prevedendo che in presenza di indici di violenza domestica l'accertamento di fatti di violenza domestica (da compiere anche in via incidentale nell'ambito del procedimento civile o minorile) costituisca condotta pregiudizievole compiuta dal genitore autore della violenza in danno del minore, salva prova contraria;
- prevedere che in presenza di accertamento, anche in via incidentale e provvisorio, di condotte di violenza domestica vengano adottate idonee misure a tutela dei minori e del genitore che abbia subito violenza per le frequentazioni con il genitore che abbia agito violenza. Tale modifica normativa appare viepiù indispensabile alla luce dei più recenti

fatti di cronaca in cui minori sono stati uccisi da genitori durante incontri (liberi o protetti) nonostante fosse stata ripetutamente segnalata la pericolosità e la violenza esercitata da parte del genitore omicida

8.6.3. Allegazioni di violenza: attività istruttoria e ascolto diretto del minore

In caso di valutazione dell'affidamento del minore una tempestiva e approfondita istruttoria, che non può prescindere dall'ascolto diretto del minore, consente un riconoscimento precoce della violenza domestica che entra a far parte delle valutazioni ai fini del miglior affidamento del minore stesso.

Per raggiungere tale obiettivo è essenziale modificare le norme che disciplinano i procedimenti di affidamento dei minori e aventi ad oggetto la titolarità della responsabilità genitoriale, prevedendo che in presenza di allegazioni di violenza domestica:

- il Pubblico ministero debba (e non possa) intervenire già nella fase iniziale del procedimento anche presentando domande e documenti *ex* articolo 72 del codice di procedura civile;
- il giudice procedente in qualunque fase del procedimento, e comunque prima dell'adozione di provvedimenti provvisori, debba (e non possa) acquisire, anche d'ufficio, elementi di prova (per esempio sommarie informazioni, documenti dalla Pubblica Amministrazione, atti di altri procedimenti penali, civili o minorili) per verificare la fondatezza delle allegazioni;
- il giudice nella prima udienza di comparizione debba (e non possa) compiere approfondito interrogatorio libero delle parti sulle allegazioni di violenza, con puntuale verbalizzazione delle rispettive dichiarazioni;
- il giudice debba (e non possa) procedere personalmente all'ascolto del minore, anche alla presenza di ausiliari, procedendo alla videoregistrazione, nei casi di allegazioni di violenza o quando il minore sia presuntivamente vittima di violenza assistita, salvo che ciò sia contrario al suo interesse, con espressa impossibilità di motivare il “non ascolto” con presunti condizionamenti psicologici ad opera di uno dei genitori;

- il minore venga ascoltato in ogni fase della procedura di affidamento, anche successivamente al cambio di collocamento, con particolare attenzione all'ascolto dopo l'uscita dalle strutture che lo ospitavano;
- il giudice, qualora disponga di farsi assistere dal consulente tecnico d'ufficio, ai sensi dell'articolo 61 del codice di procedura civile, deve nominare un professionista specializzato nella materia della violenza domestica indicando nel provvedimento motivato di nomina specifici riferimenti alla presenza di indici di violenza domestica e assistita, prevedendo che nel corso dell'indagine peritale siano esclusi modalità ed atti che possano causare vittimizzazione secondaria per le donne e i minori;
- divieto di ogni tentativo di mediazione o di conciliazione in presenza di allegazioni di violenza domestica.

Con particolare riferimento alle consulenze, occorrerebbe inoltre prevedere l'elaborazione di richieste e di quesiti uniformi da utilizzare nel conferimento di incarichi ai servizi socio assistenziali e ai consulenti tecnici d'ufficio, che siano specificamente redatti con riguardo alle ipotesi di violenza domestica e assistita, e con esclusione, in questi specifici casi, del riferimento al cosiddetto "criterio dell'accesso" come elemento di valutazione della competenza genitoriale.

8.6.4. Accertamenti tecnici: esclusione di teorie non riconosciute ed accettate dalla comunità scientifica

Tra le maggiori criticità rilevate vi è quella di un'attenta istruttoria di carattere specialistico per verificare l'esistenza di violenza domestica nei casi di separazione con affidamento ovvero nei procedimenti che disciplinano la responsabilità genitoriale. Purtroppo, dall'inchiesta e in particolare dall'esame dei casi emblematici, è emerso che troppo spesso la violenza domestica è confusa con la conflittualità di coppia e che pertanto le madri vittime di violenza che proteggono i propri figli dal genitore maltrattante vengono accusate di essere "alienanti".

Appare pertanto necessaria l'esclusione per la valutazione delle capacità genitoriali di riferimenti a costrutti ascientifici e a diagnosi non asseverate, ovvero non desunte da un valido percorso diagnostico definito e condiviso dalla comunità scientifica e comunque non direttamente incidenti sulla capacità genitoriale, con espressa esclusione di ogni riferimento ed

utilizzazione della cosiddetta sindrome di alienazione parentale (PAS) o alienazione parentale (AP) ovvero costrutti analoghi.

Corollario di tale raccomandazione è l'esclusione di ogni forma di percorso o trattamento ispirati a tecniche di decondizionamento/condizionamento nei confronti di minori.

8.6.5 Provvedimenti di allontanamento coattivo dei minori

In particolare, nell'esame dei casi emblematici si sono riscontrati prelievi coattivi con il ricorso alla forza pubblica. Poiché tale procedura si rivela molto traumatica per i bambini e le loro madri, che spesso rifiutano l'altro genitore, è indispensabile introdurre delle norme e delle prassi che riducano l'impatto di tali procedure. Come confermato da una recente ordinanza della Corte di Cassazione, infatti, tali modalità di prelievo potrebbero causare rilevanti ed imprevedibili traumi per le modalità autoritative che il minore non può non introiettare: tali procedure pongono problemi «anche in ordine alla compatibilità con la tutela della dignità della persona»¹²⁷.

Al riguardo, appaiono necessari i seguenti interventi:

- introdurre disposizioni che disciplinino l'esecuzione dei provvedimenti di affidamento e collocamento dei minori con espresso divieto di disporre il prelievo forzoso dei minori al di fuori delle ipotesi di rischio di attuale e grave pericolo per l'incolumità fisica del minore stesso (esempio: abbandono del minore in situazione di imminente pericolo per la vita e la salute);
- disciplinare le modalità di esecuzione dei provvedimenti relativi ai minori con esclusione di interventi traumatici. Tali interventi, da vietare nella generalità dei casi, risultano vieppiù traumatici se effettuati in strutture particolarmente sensibili per la dignità e la salute del minore come la scuola o gli ospedali;
- introdurre disposizioni che prevedano, in presenza di allegazioni di violenza, la possibilità di proporre opposizioni avverso provvedimenti che dispongano modifiche del collocamento del minore, da decidere in tempi rapidi e predeterminati;

¹²⁷ Cass. I sez. Civile Ord. n. 9691/22 del 24 marzo 2022.

- prevedere nei casi di disposizioni giudiziarie aventi ad oggetto la salute del minore, la delega al servizio sanitario nazionale finalizzata a stabilire preventivamente il percorso diagnostico-terapeutico idoneo per quel minore, per i casi che necessitano di interventi indispensabili;
- istituire con urgenza una commissione interministeriale (Ministero della giustizia e Ministero della salute) che esamini l'attuale condizione di tutti i minori allontanati coattivamente dalla loro abitazione, valutandone le conseguenze e gli effetti sui minori stessi e sul genitore dal quale sono stati forzatamente allontanati.

8.6.6. Sostegno alle donne vittime di violenza

Un'ulteriore forma di vittimizzazione secondaria delle donne vittime di violenza è rappresentato dai costi economici per sostenere sia le spese legali e di separazione, sia la ricostruzione di una esistenza libera dalla violenza ed indipendente.

Al riguardo, occorre in primo luogo modificare le norme che disciplinano il patrocinio a spese dello Stato, prevedendo che nei procedimenti civili o minorili aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale, in presenza di allegazioni di violenza, siano ampliati i requisiti di accesso, in analogia a quanto previsto per i procedimenti penali; in secondo luogo è necessario ampliare il supporto alle donne vittime di violenza nei piani di sostegno previsti per le donne nei vari settori della vita quotidiana (lavoro, casa, cura dei figli, servizi).

PARTE SECONDA: PUNIZIONE

IX. I NUMERI DI UNA STRAGE. L'INCHIESTA DELLA COMMISSIONE SUI FEMMINICIDI IN ITALIA NEGLI ANNI 2017 E 2018

Il numero di femminicidi – in Italia come nel mondo – continuano a crescere, in un'*escalation* drammatica che interroga società e politica sulle modalità per fermare quest'inaccettabile strage.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio ha tra i suoi compiti istituzionali primari proprio quello di «svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso come uccisione di una donna, basata sul genere, e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere» [articolo 2, comma 1, lettera a)].

A tal fine ha stabilito di svolgere un'inchiesta basata su una rigorosa indagine statistica sui femminicidi intesi come uccisioni di donne da parte di un uomo determinate da ragioni di genere, con particolare riguardo a quelli commessi negli anni 2017 e 2018. Sono stati presi in considerazione i casi verificatisi negli anni citati in quanto temporalmente più recenti ma con indagini concluse - tali cioè da non determinare, da parte degli Uffici requirenti, l'opposizione del segreto investigativo - nonché con definizione di gran parte dei procedimenti almeno di primo grado, se non addirittura irrevocabili¹²⁸.

Obiettivo dell'indagine - di natura qualitativa e quantitativa – è stato quello di “fotografare” il fenomeno anche attraverso l'esame degli atti dei fascicoli processuali, allo scopo di acquisire indicazioni ed elementi utili per individuare caratteristiche e ragioni della sua diffusione, verificare l'efficacia e l'effettività della legislazione esistente in materia ed identificare le cause di eventuali disfunzioni nel sistema della rete di protezione delle donne vittime di violenza, nell'ambito sociale, sanitario, giudiziario e di tutte le strutture sul territorio.

¹²⁸ Pur nella consapevolezza che il biennio considerato precede alcune innovazioni legislative di particolare rilievo in materia, come la legge n. 33 del 2019 - che stabilisce l'inapplicabilità del giudizio abbreviato agli omicidi e la legge n. 69 del 2019 - il cosiddetto Codice Rosso - la Commissione tuttavia ha ritenuto che il periodo considerato non incida sulla novità, sul contenuto, sulle conclusioni e sull'approfondimento dell'inchiesta che, anzi, potrà costituire la base di comparazione per un'auspicabile estensione agli anni successivi.

A tale fine la Commissione ha acquisito dai distretti di Corte d'Appello copia dei fascicoli processuali, ivi comprese le sentenze, di tutte le uccisioni volontarie (omicidi) di donne commesse negli anni 2017 e 2018. Per il biennio esaminato la Commissione, sui fascicoli considerati femminicidio in quanto uccisioni di donne perpetrate da uomini per ragioni di genere, ha condotto anche indagini di tipo statistico.

Per i casi esaminati sono state ricercate ed elaborate, anche attraverso una rilevazione di carattere informatico, le stesse informazioni che gli organismi sovranazionali (CEDAW e Consiglio d'Europa) indicano per valutare ed analizzare le dinamiche dei femminicidi, comprenderne i fattori di rischio e porre rimedio alle eventuali lacune delle risposte istituzionali quando queste non hanno attivato il sistema di protezione e di coordinamento previsto dalle norme nazionali e dalla Convenzione di Istanbul.

I risultati dell'indagine, contenuti nella Relazione della Commissione DOC. XXII-*bis*, n. 7 al quale si rinvia per gli approfondimenti, danno conto della dinamica degli eventi (ivi comprese le modalità del femminicidio), dei fattori di rischio (valutando anche eventuali denunce della vittima precedenti alla sua uccisione), della distribuzione territoriale del fenomeno, oltre ad esaminare le caratteristiche sia degli autori che delle vittime, nonché lo svolgimento delle indagini ed i relativi procedimenti penali (es. rito abbreviato, archiviazioni ecc.) ivi comprese le sentenze di condanna, riguardo alle quali sono state anche esaminate l'entità e le modalità di determinazione della pena.

Tutti i dati acquisiti sono stati elaborati dal punto di vista quantitativo, attraverso diagrammi di flusso, tabelle e grafici, e sotto un profilo qualitativo, avendo riguardo ai principali aspetti della disciplina sostanziale e processuale in materia. Attraverso questi dati la Commissione ha potuto indagare sull'adeguatezza del sistema normativo vigente rispetto allo scopo di assicurare tutela immediata e idonea alle donne vittime di violenza, garantire l'effettività del loro accesso alla giustizia; accertare l'efficacia del sistema di prevenzione, protezione e punizione previsto dal codice penale e di procedura penale nel quadro dei principi stabiliti dalla Convenzione di Istanbul; verificare l'adeguatezza del coordinamento e della collaborazione tra le diverse istituzioni, anche giudiziarie (civili e penali), normalmente inserite nel sistema della Rete territoriale, deputate a prevenire e proteggere le donne vittime di violenza; comprendere le cause della mancata emersione della violenza e della eventuale sfiducia delle donne nelle istituzioni; monitorare la

concreta applicazione della Convenzione di Istanbul e l'adozione di una visione di genere, priva di pregiudizi nelle attività di indagine e nelle sentenze.

9.1 IL FEMMINICIDIO: PROBLEMI DEFINITORI E CRITICITÀ APPLICATIVE.

Per esaminare i casi oggetto dell'inchiesta il primo problema affrontato è stato quello di distinguere tra uccisioni di donne e femminicidi, in assenza di una definizione di questo crimine. Infatti, non ogni uccisione di una donna è un femminicidio.

Mancando disposizioni normative, interne o sovranazionali, che qualifichino il femminicidio, si è ritenuto di prendere come base: la definizione contenuta nella delibera istitutiva della Commissione secondo cui femminicidio è "inteso come uccisione di una donna basata sul genere"; la definizione richiamata nella Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019, secondo cui il femminicidio è "la morte violenta di una donna per motivi di genere, che avvenga nell'ambito della famiglia, di un'unione domestica o di qualsiasi altra relazione interpersonale, nella comunità, a opera di qualsiasi individuo, o quando è perpetrata o tollerata dallo Stato o da suoi agenti, per azione o omissione"; le definizioni del fenomeno elaborate dalla giurisprudenza di legittimità.

Nell'indagine si è ritenuto di tenere altresì conto di un dato di carattere soggettivo, non sempre esplicitato: che l'autore del delitto sia una persona di sesso maschile.

Sulla base di queste premesse, quindi, la Commissione ha concentrato l'indagine sui casi nei quali la morte violenta di una donna è dipesa da "motivi di genere" per tali intendendosi o il rifiuto della vittima del modello o del ruolo sociale impostole da un uomo per il solo fatto di essere una donna o la condizione di totale soggezione a cui era stata sempre costretta. I "motivi di genere" assumono ovviamente contorni differenti a seconda della relazione in cui il femminicidio si consuma. Sono invece stati esclusi gli omicidi di donne in cui l'appartenenza al genere femminile della vittima non aveva assunto alcun valore nella scelta criminale.

Dai dati emersi dall'inchiesta, il femminicidio rappresenta un reato che si consuma principalmente nelle relazioni intime. Ciononostante, la Commissione ha ritenuto di non circoscrivere il fenomeno solo a questo ambito, alla luce sia della complessità e varietà dei casi esaminati, sia dell'evoluzione dei rapporti che sorreggono anche altre relazioni interpersonali. Una prospettiva più analitica, ma anche più avanzata nella lettura di questo reato, fatta propria

anche dalle classificazioni internazionali, consente infatti di qualificare come femminicidi non solo quelli che avvengono nel contesto affettivo, ma anche quelli che, pur in numero minimale rispetto al macro-fenomeno, si consumano in altri ambiti come quello sociale o prostitutivo.

Tutti i femminicidi esaminati si connotano per due requisiti costitutivi: il criminale di genere forma la sua identità su una relazione di dominio e controllo assoluto su una donna, unico tipo di relazione che conosce, e la violenza nei confronti di questa gli serve a riaffermare e confermare il suo potere; la donna che decide di interrompere quella relazione viene uccisa perché, in molti casi, sottraendosi ai doveri di ruolo, non solo viola una regola sociale e culturale, ma rende l'uomo che glielo ha permesso un perdente agli occhi della collettività. La sanzione diventa la morte.

Quindi le donne sono uccise non perché in sé fragili o vulnerabili, ma perché, o diventano tali nella sola relazione di dominio o, al contrario, nella gran parte dei casi, con veri e propri atti di coraggio, si ribellano all'intento dei loro aggressori di sfruttarle, dominarle, possederle e controllarle.

La Commissione ha tenuto conto nella propria analisi anche dei cosiddetti femminicidi indiretti, nei quali l'uomo ha ucciso le figlie della donna con l'unica finalità di "punire" quest'ultima lasciandola in vita.

Il femminicidio, e prima ancora la violenza contro le donne di cui è l'espressione più atroce, è difficile da leggere e da sradicare perché richiede un impegno essenzialmente culturale nel decrittare i segni, normalizzati, della subordinazione delle donne che ne sono vittime e del potere diseguale, ritenuto legittimo, degli autori.

Per tutti i reati di violenza contro le donne il codice penale italiano utilizza un linguaggio neutro (chiunque, persona, ecc.) e non menziona mai la parola donna o genere. Sebbene il reato di femminicidio non sia previsto in quanto tale, cioè come morte violenta di una donna per motivi di genere, esso è punito in quanto omicidio con una pena minima di 21 anni di reclusione e con l'ergastolo quando tra l'autore e la vittima ricorrono relazioni di parentela o intimità ovvero il reato è commesso con determinate modalità. Il nostro Paese, in particolare negli ultimi anni, si è dotato di un apparato normativo avanzato per il contrasto alla violenza di genere. Ciononostante, come ha peraltro richiamato il citato Rapporto GREVIO 2020, le criticità che si registrano nella fase applicativa sono da ricondursi principalmente ad una inadeguata formazione degli operatori,

non sempre in grado di riconoscere la violenza nella sua cornice globale, ridimensionandola a mero conflitto senza la consapevolezza delle conseguenze devastanti che possono derivarne.

Coloro che non riconoscono le espressioni che connotano la violenza di genere rischiano di non proteggere adeguatamente le vittime e i loro figli, sottovalutando i fattori di rischio e di ostacolarne l'accesso ad una tutela che l'ordinamento offre, con evidenti ricadute in termini di sfiducia nelle istituzioni.

9.2 I RISULTATI DELL'ANALISI STATISTICA DEI FEMMINICIDI AVVENUTI NEL BIENNIO 2017-2018

Nel biennio 2017-18, secondo i dati disponibili più aggiornati¹²⁹, in Italia, le donne vittime di omicidio volontario sono state 273 (di cui 132¹³⁰ nel 2017 e 141¹³¹ nel 2018). Con lo scopo di analizzare i casi di femminicidio avvenuti in tali anni, la Commissione ha deliberato di acquisire i fascicoli relativi ai procedimenti penali presso gli Uffici giudiziari italiani di merito (Procure della Repubblica e Tribunali/Corti d'Appello) riguardanti gli omicidi volontari di donne avvenuti nel suddetto biennio. Ciò allo scopo di selezionare e individuare il numero dei femminicidi, cioè degli omicidi di donne uccise in quanto donne.

A seguito di una valutazione di tutti i fascicoli acquisiti, il numero di casi che la Commissione ha ritenuto potenziali femminicidi si è attestato a 211, tutti omicidi di donne perpetrati da uomini nel corso del biennio 2017-18 (di cui 96 nel 2017 e 115 nel 2018).

Tali omicidi hanno causato un numero totale di vittime donne pari a 216.

I procedimenti penali definiti con sentenza di assoluzione dell'autore sono pari a 19 su 211. Questi verranno analizzati nel dettaglio nella parte finale. L'analisi a seguire fa dunque riferimento a 192 casi di femminicidio (di cui 81 nel 2017 e 111 nel 2018), per un totale di 197 donne uccise nel biennio (di cui 83 nel 2017 e 114 nel 2018).

¹²⁹ I dati relativi agli omicidi volontari sono suscettibili di variazione in relazione all'evolversi dell'attività di polizia e delle determinazioni dell'Autorità Giudiziaria; in ragione di ciò il Servizio Analisi Criminale del Ministero dell'Interno, Dipartimento Pubblica Sicurezza, periodicamente provvede al loro confronto e aggiornamento con i dati del Sistema di Indagine (SDI).

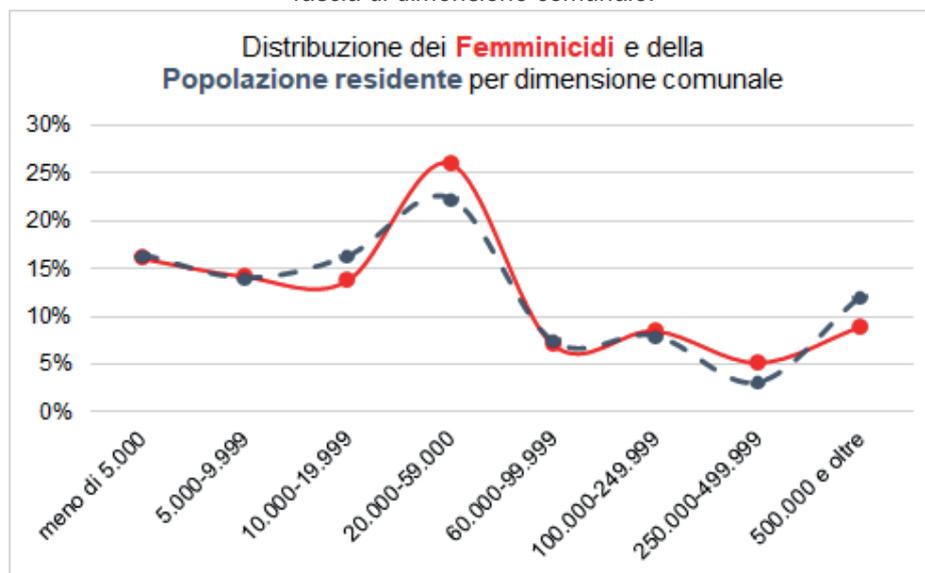
¹³⁰ Dato aggiornato al 5/08/2021.

¹³¹ Dato aggiornato al 20/09/2021.

Distribuzione territoriale omogenea, caratteristiche di autori e vittime simili.

Non emergono particolari differenze né a livello territoriale né rispetto alle caratteristiche di autore e vittima. Il fenomeno, come d'altronde il fenomeno della violenza psicologica, fisica e sessuale, assume connotazioni trasversali. I femminicidi avvengono in comuni di ogni dimensione. Essi si distribuiscono, infatti, in modo proporzionale alla popolazione residente, come si vede in Figura 1.

Figura 1. Percentuale di femminicidi (linea continua) e di residenti (linea tratteggiata) per fascia di dimensione comunale.



Anche a livello di ripartizione geografica, considerando i quozienti medi annui di vittime di femminicidio ogni 100 mila donne residenti non emergono forti differenze. La differenza tra il quoziente più alto (0,4) e quello più basso (0,3) è molto piccola.

Per quanto riguarda le età medie delle donne vittime e degli autori di femminicidio, queste sono molto vicine, pari a 51,5 anni per le prime e 52,5 anni per i secondi. Lo stesso dicasi per le età mediane¹³², pari a 49 anni per le donne e 50 per gli autori.

Le età delle vittime, tuttavia, variano leggermente di più di quelle degli autori (Figura 2, Tabelle 1 e 2): le vittime estremamente giovani o anziane sono più di quanti siano gli autori appartenenti a queste categorie d'età (la deviazione standard della distribuzione delle età è pari a 20,8 anni per le vittime e 18,5 anni per gli autori). E ciò denota la **condizione di fragilità in cui in una parte dei casi si trova la donna rispetto all'uomo**: una donna anziana, o giovanissima, e quindi potenzialmente in una condizione tendenzialmente di maggiore debolezza fisica, ha una probabilità di essere uccisa più elevata di quanto lo sia quella che un uomo anziano, o giovanissimo, uccida.

Da notare che i quozienti più alti di femminicidi per 100.000 donne si evidenziano tra le donne anziane e di 35-44 anni. Il dato delle donne anziane è particolarmente importante perché sono meno visibili nella narrazione dei media, dove più frequentemente sono considerate le più giovani.

¹³² L'età intermedia tra quella massima e quella minima.

Figura 2. Boxplots (o diagrammi a scatola) delle distribuzioni delle età dei 192 autori (sinistra) e delle 197 vittime (destra) di femminicidio.

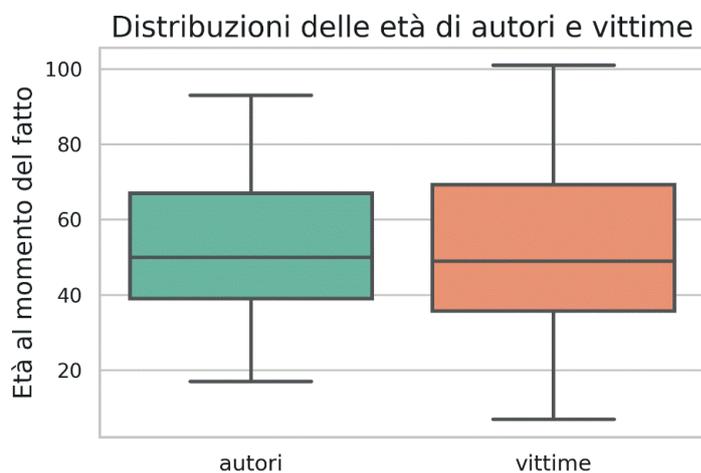


Tabella 1. Distribuzione delle vittime di femminicidio per fascia d'età (da sinistra a destra: valori assoluti, percentuali, e quozienti per 100 mila residenti).

classe d'età vittima	V. A.	%	x10 Omila
0-13	4	2,0%	0,1 1
14-17	3	1,5%	0,2 7
18-24	14	7,1%	0,7 1
25-34	25	12,7 %	0,7 7
35-44	32	16,2 %	0,7 7
45-54	40	20,3 %	0,8 2
55-64	20	10,2 %	0,4 8
65+	58	29,4 %	0,7 5
non rilevato	1	0,5%	
TOT	19 7	100,0 %	0,6 4

Tabella 2. Distribuzione degli autori di femminicidio per fascia d'età (da sinistra a destra: valori assoluti, percentuali, e quozienti per 100 mila residenti).

classe d'età autore	V. A.	%	x10 Omila
0-13	0	0,0 %	0
14-17	1	0,5 %	0,09
18-24	11	5,7 %	0,51
25-34	20	10,4 %	0,6
35-44	39	20,3 %	0,95
45-54	38	19,8 %	0,79
55-64	25	13,0 %	0,64
65+	52	27,1 %	0,88
non rilevato	6	3,1 %	
TOT	192	100,0 %	0,66

La distribuzione è simile per autori e vittime anche per quanto riguarda la cittadinanza: il 78% delle vittime e il 78,1% degli autori ha la cittadinanza italiana, mentre il 21% delle vittime e il 18,8% degli autori ha una cittadinanza straniera (Tabelle 3 e 4). I femminicidi avvengono tendenzialmente all'interno delle stesse comunità di appartenenza.

L'83,9% dei femminicidi viene commesso da un autore che ha la stessa nazionalità della vittima: in 136 casi sia autore che vittima sono italiani, e in 25 casi sono entrambi stranieri (Tabella 5). Quando, invece, le due nazionalità sono diverse (25 casi, il 13%), sono di più i casi in cui un femminicidio è commesso da un italiano ai danni di una straniera (14 casi) piuttosto che il contrario (11 casi). Va sottolineato che il quoziente per 100 mila abitanti della popolazione straniera è più alto di quello della popolazione italiana. E ciò avviene anche per le vittime.

Tabella 3. Cittadinanza (italiana o straniera) delle 197 vittime di femminicidio (da sinistra a destra: valori assoluti, percentuali, e quozienti per 100 mila residenti).

cittadinanza vittima	V. A.	%	x10 0mila
Italiana	154	78%	0,55
Straniera	42	21%	1,65
non rilevata	1	1%	-
TOT	197	100%	-

Tabella 4. Cittadinanza (italiana o straniera) dei 192 autori di femminicidio (da sinistra a destra: valori assoluti, percentuali, e quozienti per 100 mila residenti).

cittadinanza autore	V. .A.	%	x100 mila
Italiana	150	78,1%	0,56
Straniera	36	18,8%	1,54
non rilevata	6	3,1%	-
TOT	192	100,0%	-

Tabella 5. Cittadinanza (italiana o straniera) di autore e vittima nei 192 casi di femminicidio oggetto di analisi.

cittadinanza autore	Cittadinanza vittima			
	Ital iana	Stra niera	non rilevata	T OT
Italiana	136	14	0	150
Straniera	11	25	0	36
non rilevata	3	2	1	6
TOT	150	41	1	192

Gli autori sono, in termini assoluti, più frequentemente romeni e marocchini (rispettivamente 9 e 7 autori). D'altro canto tali cittadinanze sono, insieme a quella albanese, le

più numerose sul territorio italiano; e, in effetti, gli autori di femminicidio romeni e marocchini risultano essere rispettivamente, in termini di quozienti, 1,8 per 100 mila uomini romeni e 3,1 per 100 mila uomini marocchini residenti in Italia al 1° gennaio 2018.

Anche tra le vittime, vi è una significativa presenza di donne di cittadinanze romene (11 vittime, pari a 1,6 per 100 mila femmine romene residenti in Italia al 1° gennaio 2018).

Guardando alla situazione occupazionale dei 192 autori, quasi la metà di questi (il 46,4%) risultano non occupati (56 disoccupati, 32 pensionati e 1 studente); gli occupati sono invece il 37,5%, e per il restante 15,1% (31 autori) non si conosce la condizione lavorativa.

Analizzando le singole situazioni lavorative degli occupati, la tipologia più frequente risulta essere quella di operaio (17 autori, il 23,6%), seguita dagli impiegati (7 autori, il 9,7%), le forze dell'ordine (6 autori, l'8,3%), altri tipi di occupazione nel campo dell'agricoltura e dei trasporti, artigiani, e personale di sicurezza come guardie giurate e "buttafuori" (tutte con 4 autori, pari all 5,6% del totale).

Dei disoccupati, quasi la metà (il 44,6%) ha tra i 25 e i 44 anni (Tabella 6), mentre il 48,6% degli occupati ha età comprese tra i 45 e i 64. In effetti, l'età media risulta più bassa per i disoccupati (44,8 anni), che per gli occupati (48,8 anni), così come l'età mediana¹³³, pari a 42 anni per i primi e 48 per i secondi.

¹³³ L'età intermedia tra quella massima e quella minima.

Tabella 6. Situazione occupazionale degli autori di femminicidio, per classe d'età.

classe d'età autore	Situazione occupazionale autore											
	Di soccupa to	di soccupa to (%)	oc cupato	oc cupato (%)	p ension ato	pensi onato (%)	stu dente	st udente (%)	n on rilevata	n on rilevata (%)	tot	T ot (%)
14-17	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	10,0%	0	0,0%		0,5%
18-24	5	8,9%	2	2,8%	0	0,0%	0	0,0%	4	11,1%	1	5,7%
25-34	11	9,6%	7	9,7%	0	0,0%	0	0,0%	2	6,5%	0	0,4%
35-44	14	5,0%	21	29,2%	1	3,1%	0	0,0%	3	9,7%	9	0,3%
45-54	11	9,6%	22	30,6%	0	0,0%	0	0,0%	5	16,1%	8	9,8%
55-64	6	0,7%	13	18,1%	3	9,4%	0	0,0%	3	9,7%	5	3,0%
65+	8	4,3%	7	9,7%	28	87,5%	0	0,0%	9	9,0%	2	7,1%
non rilevata	1	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	6,1%		3,1%
Tot	56	100,0%	72	100,0%	32	100,0%	1	10,0%	31	100,0%	92	100,0%

Il livello di mancate risposte sulla condizione occupazionale è molto più alto per le donne e arriva a un quarto del totale. Ciò avviene soprattutto nelle classi di età più avanzate (55 anni e più).

Il 35,5% delle donne vittime di femminicidio risulta non occupata (29 disoccupate, 18 pensionate, 15 inattive, e 8 studentesse), mentre il 39,6% risulta occupata (78 su 197) (Tabella 7).

Tra quelle che avevano un'occupazione, le più frequenti sono le impiegate (16 vittime, il 20,5%), le badanti (15 vittime, il 19,2%), le prostitute (7 vittime), le operaie (7 vittime), le infermiere (5 vittime).

Tabella 7. Situazione occupazionale delle vittime di femminicidio, per classe d'età.

Classe d'età vittima	Situazione occupazionale vittima															
	Disoccupata	Disoccupata (%)	Inattiva	Inattiva (%)	Occupata	Occupata (%)	Disoccupata	Disoccupata (%)	Disoccupata	Disoccupata (%)	Disoccupata	Disoccupata (%)	Disoccupata	Disoccupata (%)		
0-13	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	50,0%	0	0,0%	2	20,0%
14-17	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	75,0%	0	0,0%	1	25,0%
18-24	4	3,8%	0	0,0%	7	6,2%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,5%	2	4,1%	4	7,1%
25-34	5	7,2%	1	1,7%	6	2,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	9	8,4%	5	2,7%
35-44	4	3,8%	1	1,7%	6	6,9%	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	6	2,2%	2	6,2%
45-54	5	7,2%	2	3,3%	3	9,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,4%	0	0,3%
55-64	2	6,9%	1	1,7%	6	7,9%	1	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	6,1%	0	0,2%
65+	9	1,0%	0	0,0%	6	6,7%	3	3,8%	8	100,0%	0	0,0%	8	6,7%	8	9,4%
non rilevata	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,0%	0	0,5%
Tot	29	100,0%	5	100,0%	7	100,0%	8	100,0%	8	100,0%	8	100,0%	9	100,0%	97	100,0%

Il 57,4% dei femminicidi è opera del partner, il 12,7% dell'ex.

La relazione che intercorre tra la donna vittima e l'autore al momento del femminicidio è fondamentale per capire le caratteristiche del fenomeno.

È possibile, su questa base, costruire una tipologia dei femminicidi suddividendoli in nove gruppi:

- partner
- ex partner
- figlio
- padre

- altro parente
- altro conoscente
- cliente / spacciatore
- autore non identificato
- autore sconosciuto alla vittima

Più della metà delle 197 donne vittime di femminicidio (113 su 197, il 57,4%) sono uccise dal proprio partner (inteso come il marito, il compagno, il fidanzato, l'amante), che nel 77,9% dei casi (88 su 113) coabitava con la donna. Il 12,7% (25 donne) sono uccise, invece, dall'ex partner (Tabella 8). Si noti che, nei casi in cui è il partner a commettere il femminicidio, in 4 coppie su 10 si riscontrano nei fascicoli segnali di rottura dell'unione, in particolare nel 4,4% dei casi la coppia era separata di fatto, nel 9,7% la separazione era in corso e nel 23,9% la donna aveva espresso la volontà di separarsi. Nella **maggioranza dei casi, dunque, la rottura dell'unione non emerge dagli atti neanche come intenzione della vittima**. Dunque il femminicidio si conferma come un atto di volontà di dominio e di possesso dell'uomo sulla donna al di là della possibile volontà di indipendenza e di rottura dell'unione della donna stessa.

Tra i femminicidi in ambito familiare, vi è poi un discreto numero di casi in cui a uccidere sono i figli (18 vittime, il 9,1%) o i padri (9 vittime, il 4,6%) delle vittime, oppure un altro parente (12 vittime, il 6,1%). In totale quasi il 20%.

In 7 casi, invece, l'autore dell'omicidio è stato identificato come un cliente della vittima (sono quelli in cui la vittima si prostituiva), e in 2 casi come il suo spacciatore. In 5 casi, per finire, l'autore dell'omicidio era un altro conoscente della vittima (un amico, un vicino, etc.), in altri 5 non è mai stato identificato. Solo in 1 caso l'autore era ad essa sconosciuto.

Tabella 8. Le 197 vittime ripartite secondo il rapporto che avevano con l'autore al momento del femminicidio (in valori assoluti, a sinistra, e percentuali, a destra).

Femminicidio commesso da:	V.A.	%
partner	113	57,4%
ex partner	25	12,7%
figlio	18	9,1%
altro parente	12	6,1%
cliente / spacciatore	9	4,6%
padre	9	4,6%
altro conoscente	5	2,5%
autore non identificato	5	2,5%
autore sconosciuto alla vittima	1	0,5%
TOT	197	100,0%

All'interno dei nove gruppi cambia la relazione tra l'età della vittima e quella dell'autore. In Figura 3, ciascun punto rappresenta una delle 192 vittime per le quali è stato identificato l'autore, e si colloca nello spazio rispetto all'età del suo omicida (asse orizzontale) e all'età della vittima stessa (asse verticale), ed è colorato rispetto al rapporto che intercorre tra i due al momento dell'omicidio.

Si nota, così, che gli omicidi commessi dai partner si dispongono lungo tutta la bisettrice degli assi, a significare che, in generale, questi omicidi vengono commessi da autori di tutte le età, ai danni di vittime di tutte le età, e che queste età sono molto vicine tra loro (come, in effetti, ci si può aspettare che sia nelle coppie). Caratteristiche simili si osservano anche per gli omicidi commessi dall'ex partner.

Diverso, invece, il caso degli omicidi commessi da figli e padri.

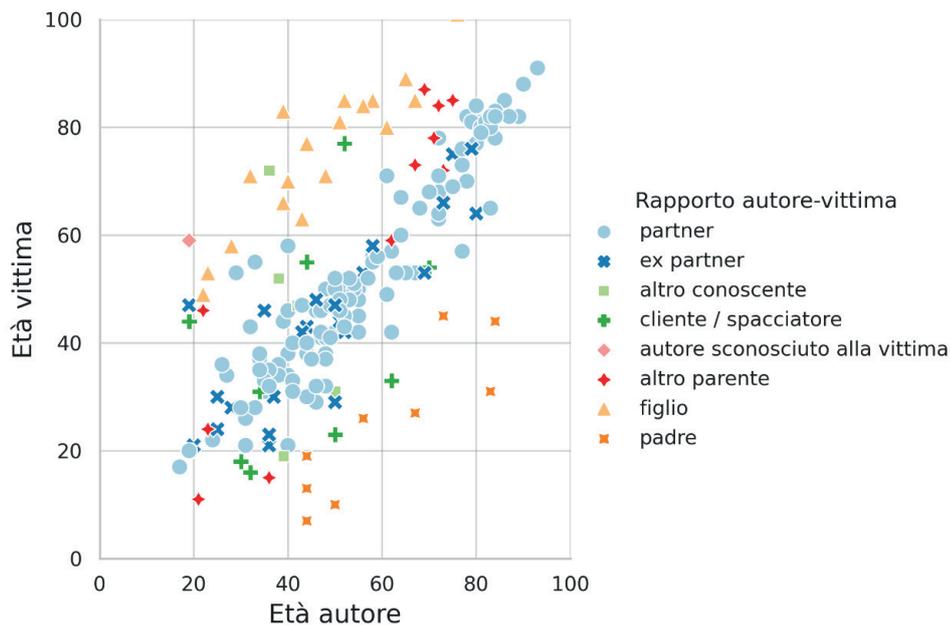
Il gruppo dei femminicidi commessi dai figli ai danni delle proprie madri (in giallo in Figura 3) si colloca in alto, in corrispondenza di età elevate della vittima, ma è invece molto variabile rispetto all'età del figlio omicida: **le madri, tutte anziane, hanno le stesse probabilità di essere uccise dai propri figli indipendentemente dall'età di questi ultimi.**

Il gruppo dei femminicidi commessi dai padri ai danni delle proprie figlie (in arancione in Figura 3), si concentra invece nella parte bassa del grafico. In questi casi, però, le età dei padri omicidi variano all'incirca come quelle delle figlie vittime, essendo comprese, le prime, nell'intervallo 40-85 anni, e le seconde nell'intervallo 0-45 anni.

Tra i femminicidi commessi da altri parenti (in rosso in Figura 3) si distingue un cospicuo gruppo nella parte in alto a destra del grafico: si tratta di femminicidi commessi da autori anziani (intorno ai 70 anni) ai danni di vittime che sono leggermente più anziane (intorno agli 80 anni).

Per finire, i casi di femminicidi perpetrati da autori che sono clienti oppure spacciatori della vittima (in Figura 3 aggregati e indicati in verde) si collocano, nella maggior parte dei casi (6 su 9), in corrispondenza di età sotto i 60 anni per entrambi.

Figura 3. Scatterplot delle età di autori (asse orizzontale) e vittime (asse verticale) per ciascuna delle 192 vittime di femminicidio il cui autore è stato identificato, ripartiti secondo il rapporto tra autore e vittima (nella legenda).



Oltre all'età anagrafica, a variare all'interno dei gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima sono anche altre caratteristiche, sia relative alle **donne uccise** che agli **autori del reato**.

Una **incidenza superiore alla media di autori stranieri si evidenzia nel gruppo di autori padri** (Figura 5), mentre l'incidenza delle vittime straniere è superiore alla media nei femminicidi compiuti da clienti o spacciatori (il 44% delle donne vittime in questi casi è straniera), e nei casi in cui l'autore non è stato identificato (Figura 4).

Figura 4. Incidenza della cittadinanza straniera della donna vittima di femminicidio nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

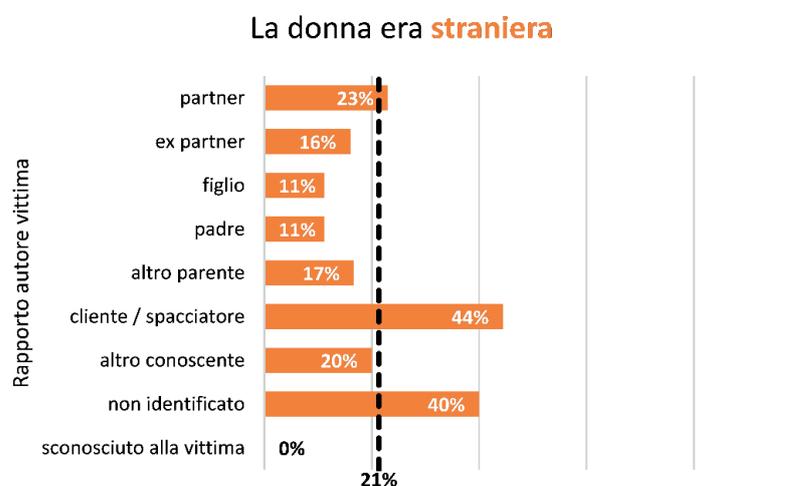
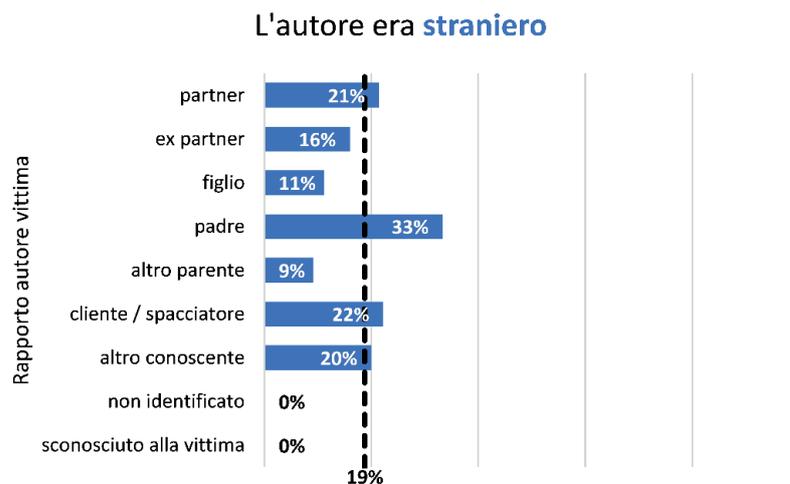


Figura 5. Incidenza della cittadinanza straniera dell'autore di femminicidio nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



Guardando alle donne che lavoravano, l'incidenza più alta si riscontra per le vittime di femminicidio compiuto dall'ex partner: **il 60% delle donne uccise dall'ex lavorava, contro una media pari al 40%** (Figura 6). Incidenze più basse della media si notano invece nei due gruppi di donne uccise dai padri e dai figli; questo è coerente con le età di queste donne, che sono, rispettivamente, particolarmente giovani (quando uccise dal padre) o anziane (quando uccise dal figlio) (cfr. Figura 3).

Negli autori di femminicidio non si riscontrano, invece, grosse differenze nell'incidenza di tale caratteristica tra i diversi gruppi, con l'unica eccezione dei figli (Figura 7). Tale eccezione non è tuttavia spiegata dalle età di tali autori di femminicidio, che sono molto varie (cfr. Figura 3), e può evidenziare, quindi, una situazione in cui **i figli, indipendentemente dalla loro età, non avevano un'indipendenza economica e coabitavano con la madre vittima** (è il caso di 11 autori dei 18 di cui si compone il gruppo, ovvero il 61%).

Figura 6. Incidenza delle donne che lavoravano nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

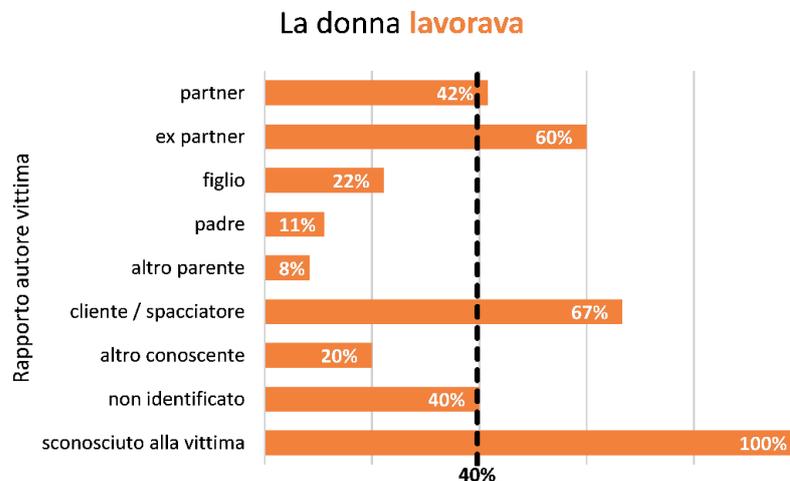
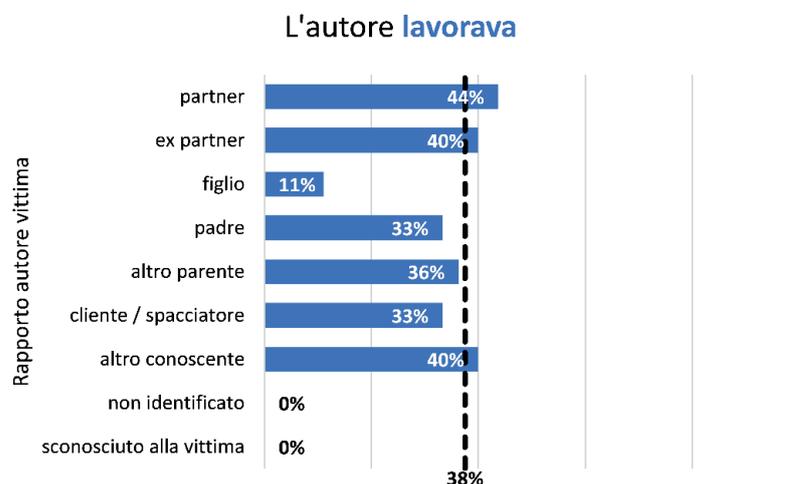


Figura 7. Incidenza degli autori che lavoravano nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

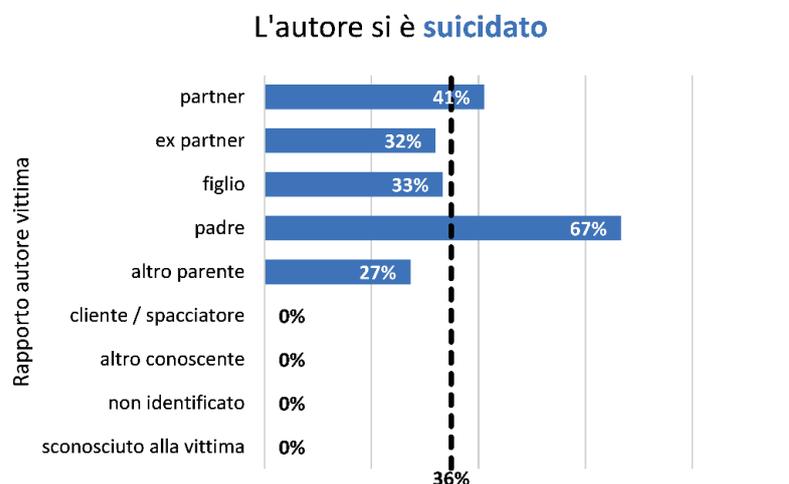


Una caratteristica ricorrente: il suicidio dell'autore di femminicidio.

Un fenomeno che appare frequente nei casi di femminicidio è il suicidio dell'autore. **Dei 192 autori oggetto di questa analisi, infatti, ben 67 (il 34,9%) si sono suicidati.** Considerando che in Italia, nel 2018, il numero di suicidi negli uomini di età superiore ai 15 anni è stato di 2.868 (lo 0,01% della popolazione residente di riferimento), questo dato diventa ancora più significativo.

Di questo gruppo di autori di femminicidio, si nota l'età elevata - quasi la metà (31 su 67, il 46,3%) ha più di 65 anni (Tabella 10) - e la tendenza a coabitare con la vittima (47 su 67, il 70,1%). Incrociando queste due caratteristiche, si evidenzia che **il 38,8% degli autori che commettono suicidio aveva più di 65 anni e conviveva con la vittima.**

Figura 8. Incidenza degli autori che si sono suicidati nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



Coerentemente con quanto appena osservato, **il suicidio risulta decisamente più frequente della media tra gli autori padri** della vittima (Figura 8), il 67% di loro si è suicidato (quasi il doppio rispetto alla media del 36%), e tra i partner (il 41% di loro si è suicidato).

Tabella 10. Incidenza dei suicidi degli autori di femminicidio per classe d'età.

classe d'età autore	Suicidio dell'autore					
	Si	Sì (%)	N	N o (%)	To	To t (%)
14-17	0	0,0%	1	0,8%	1	0,5%
18-24	2	3,0%	9	7,2%	11	5,7%
25-34	6	9,0%	14	11,2%	20	10,4%
35-44	9	13,4%	30	24,0%	39	20,3%
45-54	11	16,4%	27	21,6%	38	19,8%
55-64	7	10,4%	18	14,4%	25	13,0%
65+	31	46,3%	21	16,8%	52	27,1%
non rilevata	1	1,1%	5	4,0%	6	3,3%

		5%		0%		1%
Tot	67	10 0,0%	12 5	10 0,0%	19 2	10 0,0%

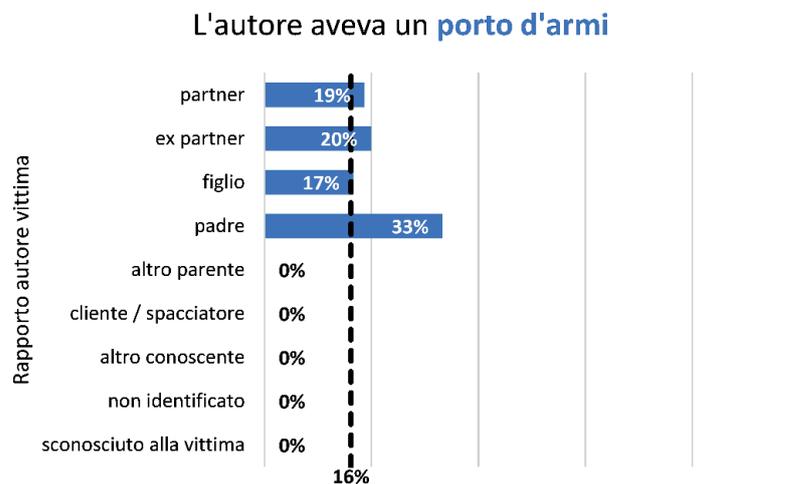
Quasi 9 autori su 10 con un porto d'armi si suicidano.

Un fattore che appare piuttosto collegato al fenomeno del suicidio degli autori di femminicidio è il possesso di un porto d'armi. Il 16,1% degli autori (31 su 192) ne aveva uno, e, di essi, l'**87,1%** (27 su 31) **si è suicidato dopo l'omicidio**; si tratta di una percentuale piuttosto elevata, specie se si considera il totale degli autori che si sono suicidati (67 su 192, il 34,9%).

Dal punto di vista occupazionale, tra i possessori di porto d'armi figurano, tra gli altri, 11 pensionati (35,5%), 4 appartenenti alle forze dell'ordine (12,9%), e 3 guardie giurate (9,7%).

L'incidenza del possesso di un porto d'armi è maggiore (33%, contro una media del 16%) nel gruppo di femminicidi compiuti dai padri delle vittime (Figura 9), così come si è visto essere per il suicidio (Figura 8).

Figura 9. Incidenza degli autori che avevano un porto d'armi nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



Il 64% degli autori ha confessato.

Escludendo gli autori non identificati e quelli che si sono suicidati dopo aver compiuto il femminicidio, il 30,2% degli autori (42 su 139) è fuggito dopo aver commesso il crimine, in 3 casi

hanno chiamato le forze dell'ordine subito dopo il femminicidio, pur essendo fuggiti. Il 44,6% (62 su 139), invece, si è fatto trovare sul luogo del femminicidio, e, tra questi, in 26 hanno chiamato da soli le forze dell'ordine. Nell'1,4% dei casi (2 su 139) l'autore si è presentato direttamente ai Carabinieri per costituirsi.

Sempre escludendo gli autori non identificati e quelli che si sono suicidati dopo aver compiuto il femminicidio, il 64% degli autori ha ammesso il fatto (89 su 139). Il primo momento in cui l'uomo ha confessato è stato, nella maggioranza dei casi, **davanti alle forze dell'ordine** (60 su 89, il 67%), nell'11,2% (10 su 89) davanti al PM, nel 15,7% (14 su 89) all'esito delle indagini, solo per 1 autore lo ha fatto durante il processo¹³⁴.

In un terzo dei casi l'autore aveva precedenti penali o giudiziari.

Risultano 62 i casi (il 32,3% di 192 totali) in cui l'autore aveva precedenti penali o giudiziari. In particolare, in 17 casi (8,8%) i precedenti erano penali (e non giudiziari), in 23 (12%) giudiziari (e non penali), e in 22 (11,5%) l'autore aveva sia precedenti penali che giudiziari.

Inoltre, **quasi un terzo** (20 su 62, il 32,3%) **degli autori con precedenti erano anche già stati sottoposti a misure cautelari**; di queste, 13 su 20 erano state emesse per reati contro la persona.

È interessante notare che l'incidenza dei precedenti penali o giudiziari negli autori è maggiore nei femminicidi opera di ex (48%) e di spacciatori o clienti (56%), oltre che nei padri (50%) (Figura 10).

¹³⁴ In 4 casi tale informazione non è rilevabile dai fascicoli.

Figura 10. Incidenza degli autori che avevano precedenti penali o giudiziari nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



Più di un quarto degli autori era dipendente da alcool, droghe, psicofarmaci o altra sostanza.

È stata rilevata anche la presenza di tre specifiche tipologie di dipendenza dell'autore - da alcool, da droga, e da psicofarmaci - più una quarta generica (altra dipendenza).

Per ben 52 autori di femminicidio (il **27,1%**) è stata riscontrata **almeno una dipendenza** (in Tabella 11 la distribuzione per età); di questi, 13 ne avevano esattamente due (e nessuno più di due).

Sensibilmente minore, invece, la dipendenza tra le 197 vittime. Di queste, infatti, solo 17 (l'8,6%) avevano una dipendenza (in Tabella 12 la distribuzione per età), e per nessuna di loro se ne è attestata più di una contemporaneamente.

Per finire, sono 11 i casi in cui sia la vittima che l'autore avevano almeno una dipendenza da alcool/droga/psicofarmaci/altro, e **ben 58 i casi (il 30,2% di 192 totali) in cui almeno uno dei due aveva almeno una dipendenza** (di questi, in 40 casi è solo l'autore dei due ad avere almeno una dipendenza, mentre in 5 casi è solo la vittima).

Tabella 11. Incidenza delle dipendenze (almeno una tra droga, alcool, psicofarmaci, altro) tra gli autori di femminicidio, per classe d'età.

classe d'età autore	Dipendenze dell'autore							Tot	Tot (%)
	Sì	Sì (%)	No	No (%)	non rilevata	non rilevata (%)	Tot		
14-17	1	1,9 %	0	0,0 %	0	0,0%	1	0,5%	
18-24	2	3,8 %	8	6,0 %	1	14,3%	11	5,7%	
25-34	8	15, 4%	1 2	9,0 %	0	0,0%	20	10,4 %	
35-44	1 5	28, 8%	2 4	18, 0%	0	0,0%	39	20,3 %	
45-54	1 5	28, 8%	2 3	17, 3%	0	0,0%	38	19,8 %	
55-64	6	11, 5%	1 8	13, 5%	1	14,3%	25	13,0 %	
65+	5	9,6 %	4 7	35, 3%	0	0,0%	52	27,1 %	
non rilevata	0	0,0 %	1	0,8 %	5	71,4%	6	3,1%	
Tot	5 2	10 0,0%	1 33	10 0,0%	7	100,0%	192	100,0 %	

Tabella 12. Incidenza delle dipendenze (almeno una tra droga, alcool, psicofarmaci, altro) tra le vittime di femminicidio, per classe d'età.

classe d'età vittima	Dipendenze della vittima						Tot	Tot (%)
	Sì	Sì (%)	No	No (%)	no n rilevata	non rilevata (%)		
0-13	0	0,0 %	4	2,3 %	0	0,0%	4	2,0%
14-17	2	11, 8%	1	0,6 %	0	0,0%	3	1,5%
18-24	1	5,9 %	1 3	7,5 %	0	0,0%	14	7,1%
25-34	2	11, 8%	2 3	13, 2%	0	0,0%	25	12,7 %
35-44	3	17, 6%	2 8	16, 1%	1	16,7%	32	16,2 %
45-54	6	35, 3%	3 3	19, 0%	1	16,7%	40	20,3 %
55-64	0	0,0 %	2 0	11, 5%	0	0,0%	20	10,2 %
65+	3	17, 6%	5 1	29, 3%	4	66,7%	58	29,4 %
non rilevata	0	0,0 %	1	0,6 %	0	0,0%	1	0,5%
Tot	1 7	10 0,0%	1 74	10 0,0%	6	100,0%	19 7	100,0 %

Il 28% delle donne sono state uccise con modalità efferate.

Complessivamente, il 37,6% (74 su 197) delle donne è stato ucciso con più di una modalità. La modalità di uccisione più frequente (Figura 12) è l'**accoltellamento** (32%), seguono l'uso di **armi da fuoco** (25%) e di **oggetti contundenti** usati per picchiare/colpire la donna con lo scopo di provocarne la morte. Tra gli oggetti usati, che sono stati rilevati nel 54% dei casi, risultano: spranghe, tubi o pestelli di ferro (5), bastoni (5), martelli (3), asce (2), pietre (2), mazza da baseball (1), bottiglia di vetro (1), batticarne (1).

L'uccisione della donna tramite modalità efferate, ovvero con forme molto gravi di accanimento sul loro corpo (decine o centinaia di coltellate, il corpo fatto a pezzi, ecc.) sono più frequenti nei casi in cui l'omicida sia il cliente / spacciatore o un altro conoscente della donna, ma raggiungono una quota più alta della media, il 30%, anche nei femminicidi per mano del partner (Figura 11). Delle 55 donne uccise con modalità efferate, quasi la totalità (54) è stata uccisa con molteplici forme di uccisione.

Figura 11. Incidenza delle donne uccise con modalità efferate nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

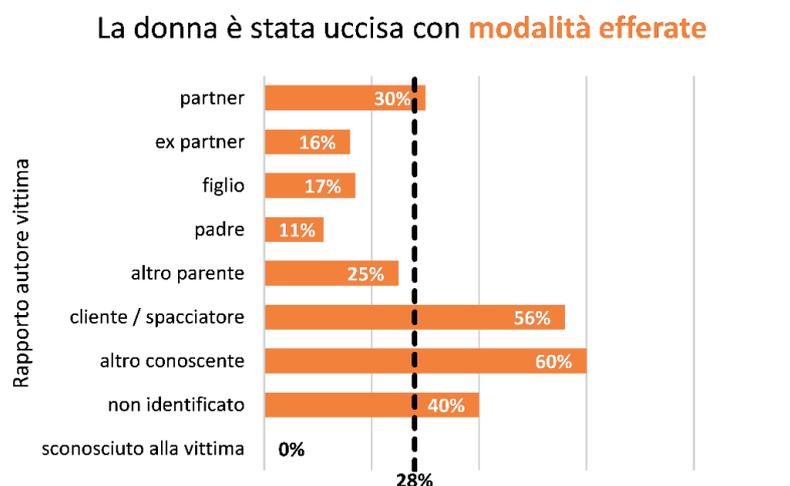


Figura 12. Percentuale di donne uccise per modalità della morte.



Nota: La somma delle percentuali è superiore a cento in quanto una donna può essere uccisa con più di una modalità.

Sono 169 gli orfani di femminicidio in due anni.

L'indagine condotta dalla Commissione femminicidio ha permesso di individuare il numero di figli rimasti orfani di madre in seguito al femminicidio perpetrato dal partner o dall'ex partner di quest'ultima. Si tratta di 169 orfani, di cui il **39,6%** (67 su 169) **minorenni** (in Tabella 13 la distribuzione per età). Del totale degli orfani, **un terzo** (55 su 169, il 32,5%) è rimasto **orfano anche del padre**, essendosi egli suicidato dopo il femminicidio (in 19 su 55, il 34,5%, erano anche minorenni). Questo dato è di particolare rilevanza ai fini del supporto materiale e psicologico che deve essere garantito dallo Stato alle famiglie che si prendono cura dei figli.

Complessivamente, i figli delle donne vittime sono 172, poiché 3 di questi sono stati uccisi insieme alla madre. Il 74% dei figli rimasti orfani di madre (125 su 169) erano della coppia, mentre nel restante 26% essi erano solo della vittima.

Tabella 13. Figli orfani di madre a causa di femminicidio, per fascia d'età.

Classe d'età dei figli	V.A.	%
0-17	67	39,6%
19-29	32	18,9%
30+	48	28,4%
non rilevata	22	13%
Totale	169	100%

Dai fascicoli è stato possibile desumere anche il numero di figli che hanno assistito alla violenza precedentemente il femminicidio e quelli che hanno assistito al femminicidio o hanno rinvenuto il corpo della madre senza vita. **Il 46,7%** dei figli sopravvissuti (79 su 169) **aveva assistito alle precedenti violenze** del padre sulla madre e, di questi, la maggioranza era minorenni (43 su 79, il 54,4%).

Inoltre, il **17,2%** dei figli sopravvissuti (29 su 169) **era presente al femminicidio**, dei quali il 72,4% era minorenni (21 su 29), e addirittura **il 30%** dei figli sopravvissuti (50 su 169) **ha trovato il corpo della madre** (19 erano minorenni).

Se si considerano solo i figli minorenni, **il 18% ha vissuto l'esperienza più traumatica**, non solo essendo presente al femminicidio ma anche trovando il corpo della madre.

Violenza in maggioranza vissuta in totale solitudine dalle donne.

Il 63% (123 su 196¹³⁵) **delle donne non aveva riferito a nessuna persona o autorità le violenze pregresse subite dall'uomo**. È questo un dato particolarmente critico della situazione, purtroppo del tutto in sintonia con le stime emerse da altre indagini sulla violenza nel suo complesso. Denota, infatti, la grave difficoltà che le donne incontrano nel cercare aiuto e allo stesso tempo denuncia il forte ritardo delle istituzioni a investire sulla costruzione di contesti adeguati a favorire la ricerca di aiuto e di sostegno da parte delle donne. Solo il 35% (69 su 196) aveva parlato della violenza con una persona vicina, il 9% (18 su 196) si era rivolta ad un legale per chiedere consiglio, e il **15% (29 su 196) aveva denunciato/querelato** precedenti violenze o altri reati compiuti dall'autore ai suoi danni¹³⁶.

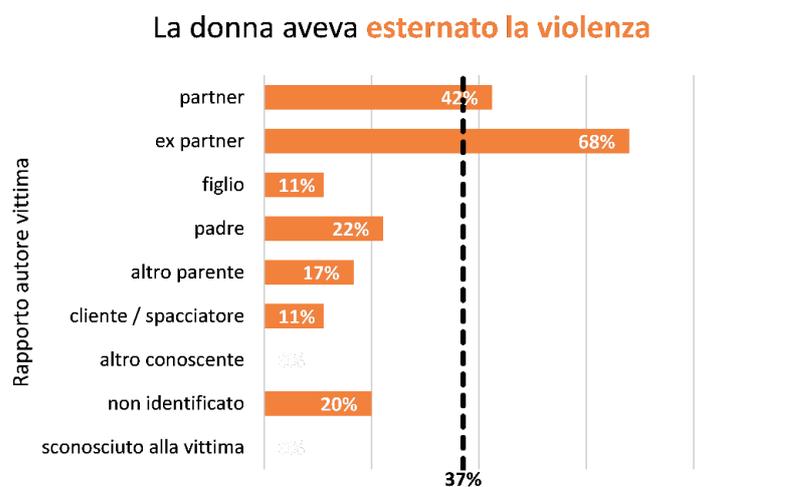
Le donne che si aprono con qualcuno, segnalano, o denunciano, la violenza subita (73 su 196, il 37%) tendono a farlo, in primo luogo, con persone a loro vicine. **Nella maggior parte dei casi** (il 60%, 44 su 73), **tuttavia, questa esternazione non si traduce, poi, in una denuncia**. Le donne che arrivano a denunciare (15%, 29 su 196) si erano, nella maggior parte dei casi (il 59%, 17 su 29), anche attivate su tutti, o quasi, gli altri fronti (non solo il racconto a persone vicine, ma anche la segnalazione a soggetti obbligati alla segnalazione alle autorità). Il 41,4% (12

¹³⁵ In un caso il femminicidio è stato commesso ai danni di due bambine; di conseguenza si è scelto di riportare il racconto, la segnalazione o la denuncia della violenza ad opera della madre. Pertanto, il denominatore delle analisi esposte in questa sezione è pari a 196 (la madre agisce per conto delle due figlie vittime), e non 197.

¹³⁶ Secondo l'indagine Istat "La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia", realizzata nel 2014, la quota di donne che, avendo subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, hanno denunciato, è pari all'11,8%.

su 29) delle donne che aveva denunciato si era anche rivolta ad un legale per chiedere consiglio, mentre il 13,8% (4 su 29) si era rivolta ad un CAV.

Figura 13. Incidenza delle donne che avevano esternato la violenza subita nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



Dei soggetti, che, come detto, hanno l'obbligo di segnalare la violenza alle autorità competenti, quelli cui le donne si sono rivolte di più sono i servizi sociali (15 donne), il pronto soccorso (13 donne) e il medico di base (9 donne).

Ad ogni modo, vista l'incidenza non trascurabile delle segnalazioni fatte a tali soggetti da parte delle donne vittime di femminicidio, va sottolineata l'**importanza dell'adozione di strumenti di formazione** che preparino in particolar modo i medici di base, il personale di pronto soccorso, gli operatori e le operatrici dei servizi sociali e del sistema scolastico, in merito al tema della violenza di genere e domestica.

Guardando agli argomenti addotti nel riferire della violenza, la maggior parte delle donne segnala di **temere per la propria vita** (il 60%, 43 su 73), di **avere subito minacce di morte** (il 53,4%, 39 su 73), di **percepire il soffocante senso di possesso dell'uomo** (il 43,8%, 32 su 73), di avere verificato una escalation della violenza (il 30,1%, 22 su 73), di sapere che l'uomo aveva un'arma (il 20,5%, 15 su 73). In due casi, poi, la donna segnala l'intento suicida dell'uomo, e in un solo caso di essere stata dissuasa dai familiari dal denunciare.

Delle donne che avevano riferito della violenza, **il 75% aveva figli** (53 su 71¹³⁷).

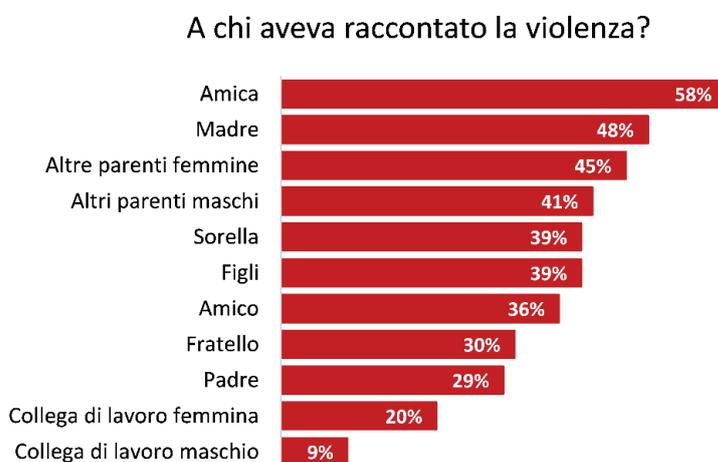
Queste ultime, nel riferire della violenza alle Autorità o alle persone vicine, avevano comunicato:

in 26 casi (il **49%**), di **temere per la vita dei figli, oltre che per la propria**;

in 6 casi (l'11,3%), di temere che se avessero denunciato gli avrebbero potuto “togliere i figli”.

Il racconto a persone vicine che, come detto, costituisce la prima e, troppo spesso, anche l'unica esternazione della violenza subita da parte della donna, viene fatto per lo più ad un'amica (58%), alla madre (48%), o ad altre parenti femmine (45%) (Figura 14). In questo emerge come fondamentale il ruolo che possono avere tante donne che entrano in contatto con parenti o amiche che subiscono violenza nell'attivarsi per supportarle nel contatto con centri specializzati come i centri antiviolenza o servizi pubblici.

Figura 14. Percentuali di donne che avevano raccontato la violenza a persone vicine, per tipologia di persona vicina.



Nota: La somma delle percentuali è superiore a cento in quanto la donna poteva raccontare la violenza a più di una tipologia di persona.

¹³⁷ Si escludono dal conteggio le donne uccise dai propri figli.

Poche donne si rivolgono a un legale, e se lo fanno si tratta di avvocate civiliste.

Soltanto 18 donne su 197 (il 9%) si erano rivolte a un legale per chiedere consiglio. In particolare, la quasi totalità si era rivolta ad un avvocato/a civilista (17 su 18), in due terzi donna. **Solo 5 donne si sono rivolte anche a un/una penalista** (in tre casi si trattava di una donna e in due di un uomo), e una donna si è rivolta esclusivamente a una penalista (donna). Le donne, quindi, tendono a rivolgersi di rado a legali per chiedere consiglio e quando lo fanno si rivolgono prevalentemente a civiliste donne.

Risulta poi che soltanto 5 donne su 29 che avevano sporto denuncia/querela (il 17%) fossero **seguite da un avvocato/a come persona offesa dei reati denunciati**. In 4 casi l'avvocata era donna, in un caso non si possiede questa informazione.

Solo il 2,5% delle donne (5 su 197) **si era rivolta a un CAV**, ed era stata seguita, in media, per 3 mesi¹³⁸. Nella maggior parte dei casi (3 su 5) la donna aveva avuto contatto con un'operatrice, in un caso sia con un'operatrice che con una psicologa, in un caso con la presidente, ma in **nessun caso con una avvocat**a. Tuttavia, 4 delle 5 donne che si erano rivolte a un CAV si erano anche rivolte ad un legale per chiedere consiglio.

Solo il 15% delle vittime aveva denunciato precedenti violenze.

Solo il 15% (29 su 196) delle donne aveva sporto denuncia/querela per precedenti violenze o altri reati compiuti dall'autore ai propri danni.

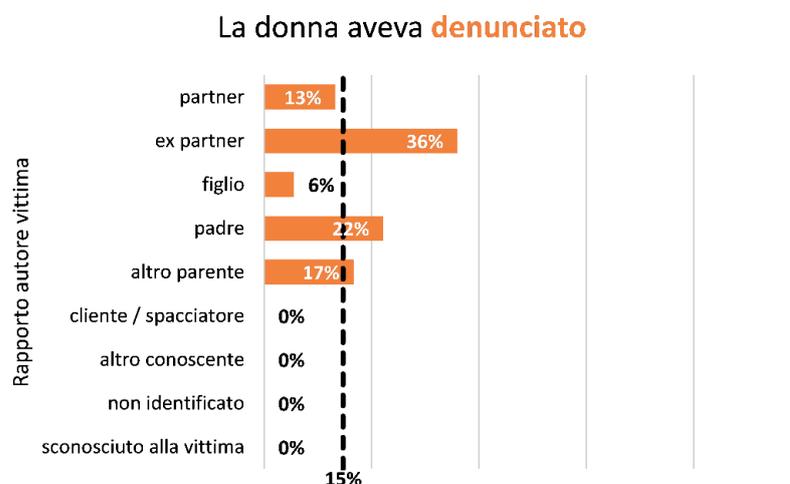
Le denunce/querelle, quindi, avvengono in pochi casi, ma spesso, quando avvengono, si susseguono. Infatti, **il 58,6% delle donne che avevano sporto denuncia ne aveva sporta più d'una e, addirittura, il 34,5% 3 o più**. Il numero medio di denunce/querelle per femminicidio risulta pari a 2,3, e la mediana pari a 2.

Inoltre, quando la donna sporge denuncia, spesso lo fa per più di un reato, con una media di 1,5 reati per denuncia.

¹³⁸ una donna per 2 mesi, una per 3, una per 4, e per le restanti due donne non si possiede questa informazione.

I reati maggiormente denunciati¹³⁹, considerando tutto l'insieme delle denunce, sono: **maltrattamenti in famiglia**¹⁴⁰ (29%), **minaccia**¹⁴¹, anche grave/con arma¹⁴² (27%), **lesioni personali**¹⁴³ (16%), **atti persecutori**¹⁴⁴ (11%) e **violenza sessuale**¹⁴⁵ (7%).

Figura 15. Incidenza delle donne che avevano sporto denuncia nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



L'86% delle donne che aveva denunciato aveva dei figli. La gran parte di queste donne (21 su 25 madri) aveva indicato nella denuncia di avere dei figli.

Il 79% delle donne che aveva denunciato (23 su 29) aveva indicato nella denuncia di temere per sé o per i figli.

Analizzando le denunce sporte dalle donne nel tempo, per quanto riguarda le 29 prime denunce i reati più denunciati sono quelli di maltrattamenti in famiglia (35%), lesioni personali (23%) e minaccia, anche grave/con arma (18%). In 7 casi su 29 (24,1%) la donna ha

¹³⁹ Coprono l'89% dei reati denunciati dalle donne.

¹⁴⁰ Art. 572 c.p.

¹⁴¹ Art. 612 c.p.

¹⁴² Art. 612 comma 2 c.p.

¹⁴³ Art. 582 c.p.

¹⁴⁴ Art. 612 bis c.p.

¹⁴⁵ Art. 609 bis c.p.

successivamente rimesso la querela e, in particolare, in 4 casi su 7 ha rimesso la querela anche per reati procedibili d'ufficio o con querela irrevocabile¹⁴⁶.

Nelle 17 seconde denunce, dopo i maltrattamenti in famiglia (33%) i reati più denunciati sono le minacce, anche gravi/con arma (26%) e, a seguire, le lesioni personali (15%). Qui le remissioni di querela sono state 3 su 17 (18%).

Infine, nelle 10 terze denunce, dopo i reati di minacce, anche gravi/con arma (33%) e di maltrattamenti in famiglia (27%), assumono un peso significativo i reati di violenza sessuale (13%) e atti persecutori (13%). Una donna su 10 rimette querela dopo la terza denuncia.

Per sporgere la prima denuncia, il 66% delle donne si è rivolta ai Carabinieri, il 24% alla Polizia di Stato e il 10% sia ai Carabinieri, sia alla Polizia di Stato.

In media, **tra la prima denuncia e il femminicidio passano circa 2,4 anni**: nel 75% dei casi, infatti, tale tempo è inferiore agli 835 giorni (circa 2,3 anni). La mediana, tuttavia, è sensibilmente minore, e inferiore all'anno (pari a 324 giorni). Vi sono, poi, 6 casi in cui tra la denuncia e la morte della donna trascorre un tempo che si attesta ben al di sopra dei 4 anni. Non appare, tuttavia, un legame tra questo dato e il numero di denunce sporte dalla donna.

Archiviazione nel 37% dei casi, rito abbreviato nell'81,2% dei processi.

Un primo aspetto da tenere in considerazione è che, dei 211 casi in analisi, in 79 casi (37%) vi è stata archiviazione; di queste archiviazioni, il 73% (58 casi su 79) è dichiarata per morte del reo. Dei restanti, in 5 casi l'autore è rimasto ignoto, e i rimanenti non chiari. Nelle Tabelle 14 e 15, sono riassunti alcuni dettagli riguardanti i provvedimenti di archiviazione, per sesso del PM e GIP, rispettivamente, dalle quali non emergono differenze significative tra i due gruppi.

¹⁴⁶ Nello specifico per i reati: maltrattamenti in famiglia, lesioni aggravate e violenza sessuale.

A parte i processi ancora in corso, si contano poi 4 processi sospesi per incapacità d'intendere e di volere dell'imputato (dei quali 2 avevano disturbi psichiatrici documentati), e 120 arrivati a sentenza (dei quali 2 sentenze per morte del reo, escluse dalla successiva analisi).

Nella maggior parte dei casi arrivati a sentenza (95 su 118, l'80,5%) è stato adottato il rito abbreviato (con legge successiva tale possibilità è stata eliminata); in 19 casi il rito abbreviato è stato condizionato alla perizia psichiatrica per il 79% (15 su 19), o all' esame testimoniale per il 5% (1 solo caso su 19). In 3 tre casi l'informazione non è stata rilevata.

Tabella 14. Provvedimenti di archiviazione (motivato o su stampato) per sesso del PM, e totali.

Sesso del PM	Provvedimento del PM							
	motivato	motivato (%)	su stampato	su stampato (%)	non rilevato	non rilevato (%)	tot	Tot (%)
F	28	63,6%	14	31,8%	2	4,5%	4	10 0,0%
M	22	62,9%	13	37,1%	0	0,0%	3	10 0,0%
Tot	50	63,3%	27	34,2%	2	2,5%	7	10 0,0%

Tabella 15. Provvedimenti di archiviazione (motivato o su stampato) per sesso del GIP, e totali.

Sesso del GIP	Provvedimento del GIP							
	motivato	motivato (%)	su stampato	su stampato (%)	non rilevato	non rilevato (%)	tot	Tot (%)
F	8	19,0%	34	81,0%	0	0,0%	2	10 0,0%
M	4	12,5%	28	87,5%	0	0,0%	2	10 0,0%
non rilevato	0	0,0%	3	60,0%	2	40,0%		10 0,0%
Tot	12	15,2%	65	82,3%	2	2,5%	9	10 0,0%

Nelle sentenze definitive sono più numerose le condanne inferiori ai 20 anni di quelle superiori ai 30.

Gli esiti definitivi dei 118 processi arrivati a sentenza sono: **98 sentenze di condanna (81,5%), 19 assoluzioni (16%)** e 1 patteggiamento.

Di queste 118 sentenze, 98 sono da considerarsi definitive, e comprendono 81 condanne e 17 assoluzioni, mentre 20 sono ancora pendenti, e comprendono 17 condanne, 2 assoluzioni e 1 patteggiamento.

In Tabella 16 è riassunta la distribuzione delle pene comminate dai giudici nelle 98 sentenze definitive, e nelle 20 sentenze non definitive. Si nota come **a fronte di un reato così grave, la somma delle sentenze definitive di ergastolo e di condanna a 30 anni (35,7%) sia più bassa della somma delle sentenze di pena inferiore ai 20 anni (40,8%)**. La stessa situazione si osserva nelle 20 sentenze ancora non definitive (dove tali percentuali sono rispettivamente pari al 35% e al 45%). Ciò è dovuto ad un frequente utilizzo del rito abbreviato (79,6% dei processi), possibilità ora eliminata per legge nei casi di omicidio aggravato, che abbattava di un terzo la pena, nonché delle **attenuanti**, concesse nel **28,6%** dei casi¹⁴⁷ (28 delle 98 sentenze finali di condanna/patteggiamento).

Tabella 16. Decisioni dei giudici relative alle 98 sentenze definitive (32 in primo grado e 66 in secondo grado) e 20 sentenze non definitive.

	Sentenze		Sentenze pendenti	
	V.A.	%	V.A.	%
Ergastolo	13	13,3%	4	20,0%
30 anni	22	22,4%	3	15,0%
Da 29 a 25 anni	0	0,0%	1	5,0%
Da 24 a 21 anni di reclusione	4	4,1%	1	5,0%
Da 20 a 15 anni di reclusione	29	29,6%	4	20,0%
Sotto 15 anni di	11	11,2%	5	25,0%

¹⁴⁷ 5 generiche prevalenti, 20 generiche equivalenti e 3 generiche subvalenti.

reclusione				
0 anni (assoluzione)	17	17,3%	2	2,0%
non rilevata	2	2,0%	0	0,0%
Tot	98	100,0%	20	100,0%

Le **motivazioni più frequenti dell'applicazione di tali attenuanti**¹⁴⁸, che si possono presentare anche più d'una alla volta, sono: la **confessione** (18 casi), l'**incensuratezza**¹⁴⁹ (9 casi), la **condotta processuale** (7 casi), l'**età** dell'imputato (5 casi), il **pentimento** (2 casi). A queste si aggiungono: il basso quoziente intellettivo dell'imputato, il suo "essere un ottimo lavoratore e molto attaccato alla famiglia", la sua condizione depressiva, i suoi disturbi della personalità, la sua emarginazione, i problemi economici e di salute della moglie.

Primo grado di giudizio: in un terzo dei casi il Giudice concede le attenuanti.

Nelle sentenze di primo grado, risultano 99 condanne da parte dei Giudici (84%), 18 assoluzioni (15,2%) e 1 patteggiamento.

Come si nota dalla Tabella 17, **le pene richieste dal PM sono decisamente più alte rispetto a quelle poi inflitte dal Giudice**, con un totale del 65,7% di richieste sopra i 30 anni di carcere nel primo caso, a fronte di un 45,5% delle stesse emesse dal Giudice.

In particolare, la percentuale di ergastoli si dimezza, e quella sotto i 15 anni raddoppia.

Non emergono differenze statisticamente significative in base al sesso dei PM e dei Giudici nelle loro decisioni (Tabelle 18 e 19).

¹⁴⁸ Informazione che è disponibile per 25 delle 28 sentenze.

¹⁴⁹ Da notare che l'incensuratezza non può essere l'unica ragione della concessione delle attenuanti generiche, per espresso divieto di legge, ma è un requisito valorizzabile (e valorizzato da giudici) solo e sempre insieme ad altri.

Tabella 17. Pene richieste dai PM (a sinistra) e applicate dai Giudici (a destra) nelle condanne in primo grado.

	Conclusioni PM		Conclusioni Giudice (1° grado)	
	V.A.	%	V.A.	%
Ergastolo	36	36,4%	17	17,2%
30 anni	29	29,3%	28	28,3%
Da 29 a 25 anni	1	1,0%	1	1,0%
Da 24 a 21 anni di reclusione	6	6,1%	6	6,1%
Da 20 a 15 anni di reclusione	15	15,2%	33	33,3%
Sotto 15 anni di reclusione	7	7,1%	13	13,1%
non rilevato	5	5,1%	1	1,0%
Tot	99	100,0%	99	100,0%

Tabella 18. Conclusioni dei PM nelle 118 sentenze, distinte per sesso del PM.

Sesso PM	Conclusione PM							Tot	Tot (%)
	Condanna	Condanna (%)	Absoluzione	Absoluzione (%)	non rilevata	non rilevata (%)	ot		
F	35	81,4%	8	18,6%	0	0,0%	43	100,0%	
M	61	87,1%	9	12,9%	0	0,0%	70	100,0%	
non rilevato	3	60,0%	0	0,0%	2	40,0%	5	100,0%	
Tot	99	83,9%	17	14,4%	2	1,7%	118	100,0%	

Tabella 19. Decisioni dei Giudici nelle 118 sentenze, distinte per sesso del Giudice.

Sesso Giudice	Decisioni Giudice							
	Condanna	Condanna (%)	Absoluzione	Absoluzione (%)	Patteggiamento	Patteggiamento (%)	Tot	Tot (%)
F	36	83,7 %	7	16,3%	0	0,0%	43	100,0%
M	60	84,5 %	10	14,1%	1	1,4%	71	100,0%
non rilevato	3	75,0 %	1	25,0%	0	0,0%	4	100,0%
Tot	99	83,9 %	18	15,3%	1	0,8%	118	100,0%

I reati contestati dal PM in primo grado sono riassunti in Tabella 20. Si nota che sui 118 omicidi, in **un terzo dei casi** viene contestata la **premeditazione**, e in altrettanti i **motivi abietti o futili** (ad esempio la *gelosia*), e in un caso su cinque la **crudeltà**.

Le decisioni dei Giudici in primo grado riguardo le 99 sentenze di condanna (escluse le 18 assoluzioni e il patteggiamento), invece, hanno escluso la premeditazione nel 15% delle sentenze di condanna (15 su 99), e la crudeltà nel 9% (Tabella 21).

Inoltre, **in 32 casi (32,3%) sono state applicate delle attenuanti**¹⁵⁰ - le cui motivazioni più frequenti sono: la confessione (20 casi), l'incensuratezza¹⁵¹ (14 casi), la condotta processuale (11 casi) dell'imputato, la sua età (4 casi), il suo pentimento (3 casi) - e in **9 casi (9,2%)** è stato riconosciuto un **vizio parziale di mente**.

In questi ultimi 9 casi in cui è stato riconosciuto un vizio parziale di mente, è sempre stata condotta una perizia psichiatrica (quasi sempre nel corso delle indagini in incidente probatorio - 7 casi su 9 - e in due casi disposta dal Giudice d'ufficio), e in 6 casi su 9 anche una consulenza tecnica psichiatrica (in 5 casi sia del PM che della difesa).

¹⁵⁰ 7 generiche prevalenti, 22 generiche equivalenti e 3 generiche subvalenti.

¹⁵¹ Da notare che l'incensuratezza non può essere l'unica ragione della concessione delle attenuanti generiche, per espresso divieto di legge, ma è un requisito valorizzabile (e valorizzato da giudici) solo e sempre insieme ad altri.

Tabella 20. Reati contestati dal PM nelle 118 sentenze.

Reato contestato dal PM	V.A.	%
art. cp 575 (Omicidio)	112	95,7 %
Contro coniuge o persona legata da legame affettivo	61	52,1 %
Premeditazione	39	33,3 %
Motivi abietti o futili	40	34,2 %
Crudeltà	24	20,5 %
Art. 61 n. 2 cp (l'aver commesso il reato per eseguirne od occultarne un altro)	6	5,1%
Altre aggravanti	33	28,2 %
Recidiva	12	10,3 %
Art. 572 ultimo comma cp (il minore che assista ai maltrattamenti sia considerato persona offesa dal reato)	4	3,4%
Occultamento di cadavere	11	9,4%
Legge armi	11	9,4%
Sfruttamento della prostituzione	1	0,9%

Tabella 21. Decisioni del Giudice nelle 99 sentenze di condanna in primo grado.

Decisione del Giudice	V.A.	%
Esclusione della premeditazione	15	15,2%
Esclusione della crudeltà	9	9,1%
Esclusione di altre aggravanti	17	17,2%
Applicazione delle attenuanti generiche prevalenti	7	7,1%
Applicazione di altre attenuanti	0	0,0%
Esclusione delle attenuanti generiche	46	46,5%
Riconoscimento di infermità parziale di mente	9	9,1%
Applicazione delle attenuanti generiche equivalenti	22	22,2%
Applicazione delle attenuanti generiche subvalenti	3	3,0%
Pene accessorie diverse da quelle obbligatorie per legge	5	5,1%

Sospensione responsabilità genitoriale	11	11,1%
-----------------------------------------------	----	-------

Nel 69% dei casi (81 su 118) c'è stata **costituzione di parte civile**, da parte di:

figli (52 casi su 81, 64%)

altri parenti (63 casi su 81, 78%)

associazioni di donne (11 casi su 81, 14%)

enti locali (8 casi su 81, 10%).

In poco più di un caso su quattro (21 su 81, il 26%), essi sono stati ammessi **al patrocinio a spese dello stato**.

Nella maggior parte dei casi, **l'imputato è stato detenuto in carcere** durante il processo (93 su 118, il 79%), mentre 13 imputati (11%) sono stati sottoposti a misura di sicurezza provvisoria, 7 (6%) ad altra misura cautelare, e 3 (2,5%) liberi.

Inoltre, l'imputato risulta aver reso spontanee dichiarazioni nel 44% dei casi (52 su 118), essersi sottoposto ad esame nel 23% dei casi (27 su 118), ed aver espresso formalmente pentimento solo nell'8% dei casi (9 su 118). Sono 17 gli imputati (14%), poi, che sono stati ammessi al **patrocinio a spese dello stato**.

La infermità mentale come strategia difensiva dell'autore. Nel 59% (70 su 118) dei casi viene posta in dubbio la capacità di intendere e di volere dell'autore.

Al fine di accertare la capacità di intendere e di volere dell'autore, nel 59% dei casi (70 su 118), è stata depositata una **consulenza tecnica psichiatrica** (di parte, pubblica o privata) oppure è stata richiesta **perizia** (affidata a un perito d'ufficio con possibilità per le parti di nominare e far partecipare propri consulenti tecnici). Tuttavia, soltanto il 30% (21 su 70) di queste è poi approdata a **assoluzioni per vizio totale di mente** (15) o a **condanne con pene diminuite** per vizio parziale di mente (6).

Considerando i 118 processi definiti con sentenza¹⁵², una **consulenza tecnica psichiatrica di parte è stata depositata in quasi la metà dei casi** (57 su 118, il 48%) su iniziativa:

- solo del PM in 15 casi su 57 (26%);
- solo della difesa in 21 casi su 57 (37%);
- di entrambi in 15 casi su 57 (26%).

Nel **37% dei casi** (44 su 118), poi, è stata disposta dal giudice la **perizia psichiatrica**: nel corso delle indagini in incidente probatorio in 13 casi (30%); solo richiesta dal PM in 2 casi (5%); solo richiesta dalla difesa in 8 casi (18%); solo disposta dal Giudice d'ufficio in 11 casi (25%).

Vi sono poi due casi (5%) in cui la perizia è stata disposta nel corso delle indagini in incidente probatorio ed è stata poi anche richiesta dal PM, e altri due (5%) i cui è avvenuta nel corso delle indagini in incidente probatorio ed è stata poi anche disposta dal Giudice d'ufficio. Il resto. Per i restanti 6 casi, si sono avute altre combinazioni.

Appare interessante evidenziare che **le 44 perizie psichiatriche** disposte dal giudice: erano già state **precedute** da consulenze tecniche psichiatriche nel 70,5% dei casi (31 su 44);

non erano state precedute da alcuna consulenza tecnica psichiatrica nel 22,7% dei casi (10 su 44). In questi casi, quindi, la questione viene prospettata soltanto ai fini dell'incidente probatorio o nella fase del dibattimento.

Nel restante 6,8% dei casi (3 su 44) non è stato possibile rilevare l'informazione relativa alle consulenze tecniche psichiatriche precedenti.

In sintesi, con riferimento ai 118 processi definiti con sentenza, quelli in cui è stata sia depositata una consulenza tecnica psichiatrica, sia richiesta una perizia psichiatrica sono 31 (il

152 Sono stati esclusi i due per morte del reo.

44%). Invece, quelli in cui è stata depositata una **consulenza tecnica psichiatrica e/o richiesta una perizia psichiatrica** sono il **59%** (70 su 118).

Quanto agli esiti per questi 70 indagati/imputati, **solo una minoranza (30%) è stata assolta o condannata con diminvente per vizio parziale di mente**. In particolare:

- il **21,4%** (15 su 70) è stato **assolto per vizio totale di mente** (per 8 di questi 15, il 53%, era stata richiesta sia la consulenza che la perizia). La metà (8 su 15) di questi imputati assolti avevano disturbi psichiatrici precedentemente documentati.

- L'**8,6%** (6 su 70) è stato **condannato con la diminvente del vizio parziale di mente** (per due terzi di questi autori era stata richiesta sia la consulenza che la perizia). Due terzi (4 su 6) di questi condannati con vizio parziale di mente avevano disturbi psichiatrici precedentemente documentati.

- Il 67% (47 su 70) è stato condannato (in I o II grado) senza la diminvente del vizio parziale (per 18 di questi 47 autori, il 38%, era stata richiesta sia la consulenza che la perizia). L'incidenza sul totale dei condannati (in I o II grado) senza la diminvente del vizio parziale di mente è pari al 51% (47 su 92).

- L'**1,4%** (1 su 70) non ha ancora un giudizio in primo grado. L'incidenza sul totale dei processi senza giudizio in primo grado è pari al 17% (1 su 6).

- Per l'**1,4%** (1 su 70) il processo è stato sospeso per incapacità di intendere e di volere. L'incidenza sul totale dei processi sospesi per incapacità di intendere e di volere è pari al 25% (1 su 4).

Dei 70 indagati/imputati, **circa un quarto** (il 24,3%, 17 su 70) **aveva disturbi psichiatrici documentati prima dell'omicidio**. Si consideri che gli autori con disturbi psichiatrici documentati si attestano al 16,1% sul totale dei 118 processi definiti con sentenza.

Si evidenzia, infine, che dei 118 processi, nel 35% dei casi (41 su 118) risulta siano state adottate **misure di sicurezza**, delle quali poco più della metà sono libertà vigilata (22 su 41, il 54%), 18 sono REMS (il 44%), e in un caso non è stata adottata alcuna misura di sicurezza.

Le assoluzioni per vizio totale di mente hanno un'incidenza pari al 7,6% dei casi totali.

Considerando tutti i 211 casi analizzati dalla Commissione femminicidio, le assoluzioni sono 19, di cui 16 per vizio totale di mente, 2 per non aver commesso il fatto e una senza motivazione conosciuta.

L'obiettivo di questo paragrafo è mostrare le variazioni delle distribuzioni relative alle principali caratteristiche degli autori e delle vittime se si considerassero nell'analisi anche le 16 assoluzioni per vizio totale di mente.

Le assoluzioni per vizio totale di mente hanno un'incidenza pari al 7,6% sul totale dei casi (16 su 211).

Il 50% degli autori assolti per vizio totale di mente (8 su 16) ha ucciso la propria madre, il 19% la propria partner, il 13% un altro parente (Tabella 22). La distribuzione è molto diversa da quella dei non assolti¹⁵³: in questo caso si tratta del 57% di autori partner e del 13% di ex.

Gli autori assolti per vizio totale di mente **sono meno anziani** dei non assolti: il 19% aveva più di 65 anni, a fronte di un 27% tra i non assolti (Tabella 23). Se si includessero nell'analisi, tuttavia, la distribuzione per età non subirebbe rilevanti variazioni.

Soltanto un autore, pari al **6,3%** degli autori assolti per vizio totale di mente **ha cittadinanza straniera** (Tabella 24). Tra gli autori non assolti la percentuale di stranieri è tre volte maggiore.

¹⁵³ Si considerano tutti gli autori di femminicidio con l'esclusione degli assolti per vizio totale di mente, degli assolti per non aver commesso il fatto e degli assolti per motivi non conosciuti.

Interessante sottolineare che **nessun autore assolto per vizio totale di mente si è suicidato** dopo aver commesso il crimine (Tabella 25).

Risulta **inferiore la quota di autori con precedenti penali o giudiziari** tra gli assolti per vizio parziale di mente (Tabella 26).

Tra gli stessi 16 autori è molto **elevata la quota di autori con problematiche psichiatriche** (68,8%), quasi sempre documentate già da prima dell'omicidio (Tabella 27).

Quasi nessuna donna uccisa da autori assolti per vizio totale di mente aveva parlato con qualcuno o aveva segnalato alle autorità competenti l'eventuale violenza subita (Tabella 28).

Tabella 22. Distribuzione del rapporto autore vittima sul totale i) delle vittime dei soli autori non assolti, ii) delle vittime degli autori non assolti e assolti*, iii) delle vittime dei solo autori assolti*.

Femminicidio commesso da:	Solo non assolti		Non assolti + Assolti*		Solo Assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
partner	113	57,0 %	116	54,0 %	3	19,0 %
ex partner	25	13,0 %	25	12,0 %	0	0,0%
figlio	18	9,0%	26	12,0 %	8	50,0 %
altro parente	12	6,0%	14	7,0%	2	13,0 %
cliente spacciatore /	9	5,0%	10	5,0%	1	6,0%
padre	9	5,0%	9	4,0%	0	0,0%
altro conoscente	5	3,0%	6	3,0%	1	6,0%
autore non	5	3,0%	5	2,0%	0	0,0%

identificato						
autore sconosciuto alla vittima	1	1,0%	2	1,0%	1	6,0%
TOT	197	100%	213	100%	16	100%

* Ci riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Tabella 23. Distribuzione dell'età dell'autore sul totale i) dei soli autori non assolti, ii) degli autori non assolti e assolti*, iii) dei solo autori assolti*.

classe d'età autore	Solo non assolti		Non assolti + Assolti*		Solo Assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
0-13	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
14-17	1	1,0%	1	0,0%	0	0,0%
18-24	11	6,0%	13	6,0%	2	13,0%
25-34	20	10,0%	21	10,0%	1	6,0%
35-44	39	20,0%	44	21,0%	5	31,0%
45-54	38	20,0%	40	19,0%	2	13,0%
55-64	25	13,0%	28	13,0%	3	19,0%
65+	52	27,0%	55	26,0%	3	19,0%
non rilevato	6	3,0%	6	3,0%	0	0,0%
TOT	192	100%	208	100%	16	100%

* Ci riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Tabella 24. Distribuzione della cittadinanza dell'autore sul totale i) dei soli autori non assolti, ii) degli autori non assolti e assolti*, iii) dei solo autori assolti*.

cittadinanza autore	Solo non assolti		Non assolti + Assolti*		Solo Assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Italiana	150	78,1 %	164	78,8 %	14	87,5 %
Straniera	36	18,8 %	37	17,8 %	1	6,3%
non rilevata	6	3,1%	7	3,4%	1	6,3%
TOT	192	100%	208	100%	16	100%

* Ci riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Tabella 25. Autori non suicidi e suicidi sul totale i) dei soli autori non assolti, ii) degli autori non assolti e assolti*, iii) dei solo autori assolti*.

suicidio autore	Solo non assolti		Non assolti + Assolti*		Solo Assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
No	125	65,1 %	141	67,8 %	16	100,0 %
Sì	67	34,9 %	67	32,2 %	0	0,0%
TOT	192	100%	208	100%	16	100%

* Ci riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Tabella 26. Autori con e senza precedenti penali o giudiziari sul totale i) dei soli autori non assolti, ii) degli autori non assolti e assolti*, iii) dei solo autori assolti*.

precedenti penali o giudiziari autore	Solo non assolti		Non assolti + Assolti*		Solo Assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
No	119	62,0 %	133	63,9 %	14	87,5 %
Sì	62	32,3 %	64	30,8 %	2	12,5 %

non rilevato	11	5,7%	11	5,3%	0	0,0%
TOT	192	100%	208	100%	16	100%

* Ci riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Tabella 27. Autori con e senza disturbi psichiatrici (di cui documentati) sul totale i) dei soli autori non assolti, ii) degli autori non assolti e assolti*, iii) dei solo autori assolti*.

di disturbi psichiatrici autore	Solo non assolti			Non assolti + Assolti*			Solo Assolti*		
	V. A.	%	di cui con disturbi documen tati	V. A.	%	di cui con disturbi documen tati	V. A.	%	di cui con disturbi documen tati
No	16 0	83 ,3%	-	16 5	7 9,3%	-	5 5	31 ,3%	-
Sì	26	13 ,5%	18 (69%)	37	1 7,8%	27 (73%)	11	68 ,8%	9 (82%)
non rilevato	6	3, 1%	-	6	2, 9%	-	0	0, 0%	-
T OT	19 2	10 0%	-	20 8	1 00%	-	16	10 0%	-

* Ci riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Tabella 28. Donne che avevano o meno esternato l'eventuale violenza subita sul totale i) delle vittime dei soli autori non assolti, ii) delle vittime degli autori non assolti e assolti*, iii) delle vittime dei solo autori assolti*.

la donna aveva esternato la violenza	Solo non assolti		Non assolti + Assolti*		Solo Assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
No	124	62,9 %	139	65,3 %	15	93,8 %
Sì	73	37,1 %	74	34,7 %	1	6,0%
TOT	197	100%	213	100%	16	100%

* Ci si riferisce alle sole assoluzioni per vizio totale di mente.

Secondo grado di giudizio: nel 63% conferma la pena.

Delle 118 sentenze in 1° grado (avendo escluso le 2 per morte del reo), 86 sono state impugnate, cioè il 73%. La condanna di primo grado è stata **confermata in più della metà delle sentenze** (52 su 86, il **63%**), mentre 14 sentenze di condanna in primo grado (15%) non sono state confermate in secondo. Nei restanti 20 casi, si tratta di processi non ancora conclusi.

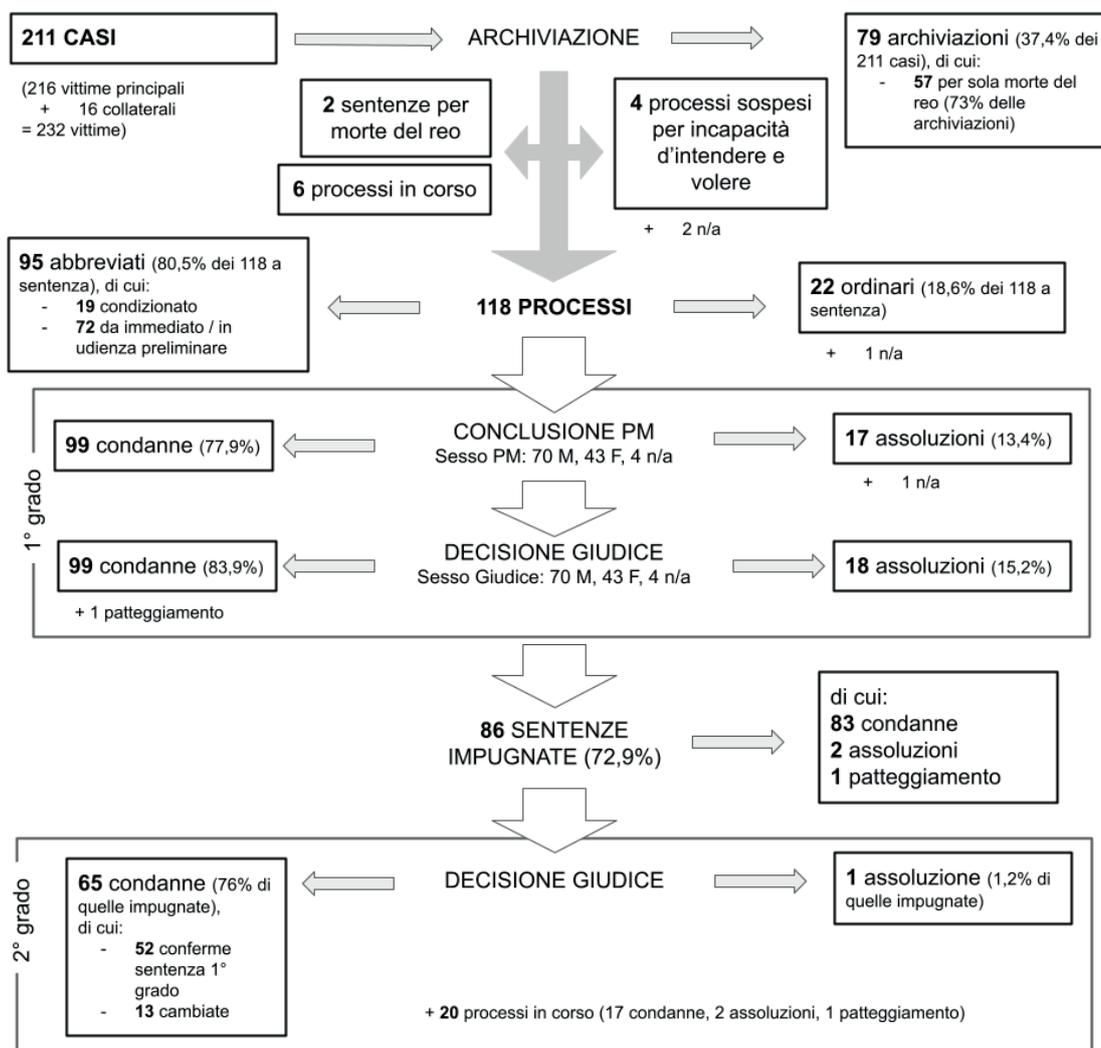
Nelle 14 sentenze di condanna in primo grado non confermate, si evidenziano, in secondo grado di giudizio, una assoluzione per vizio totale di mente (in primo grado diminvente del vizio parziale di mente) e 13 condanne, tutte con pene inferiori o uguali ai 20 anni di reclusione. In particolare, la media di anni di reclusione comminati in primo grado risulta pari a 18 anni e 2 mesi (mediana 18 e moda 30), ben più alta di quella in secondo grado, pari a 13 anni e 7 mesi (mediana 18 e moda 18). In effetti, **dal primo al secondo grado le condanne delle 14 sentenze diminuiscono in media di 4 anni e 3 mesi** (mediana 2 e moda 2) (Tabella 29).

Tabella 29. Pene relative alle 14 sentenze che sono cambiate nel passaggio dal primo al secondo grado.

Pena I grado (anni)	Pena II grado	Diff. pena tra I e II grado
20 anni	18 anni	- 2 anni
19 anni e 4 mesi	17 anni e 8 mesi	- 1 anno e 8 mesi
30 anni	18 anni	- 12 anni
30 anni	16 anni	- 14 anni
4 anni e 6 mesi	8 anni	+ 3 anni e 6 mesi
16 anni	13 anni	- 3 anni
16 anni	14 anni	- 2 anni
30 anni	20 anni	- 10 anni
20 anni	18 anni	- 2 anni
10 anni	9 anni e 4 mesi	- 8 mesi
17 anni	14 anni e 6 mesi	- 2 anni e 6 mesi
10 anni	9 anni e 4 mesi	- 8 mesi
10 anni	0 anni	- 10 anni

	24 anni	20	- 4 anni
Me dia	18 anni e 2 mesi	13 anni e 7 mesi	- 4 anni e 3 mesi
Me diana	18 anni	18 anni	- 2 anni
Mo da	30 anni	18 anni	- 2 anni

Figura 16. Flow chart dei 211 casi analizzati dalla Commissione femminicidio.



9.3. LA FASE DELLE INDAGINI: CRITICITÀ E BUONE PRASSI.

Dalla lettura degli atti della fase investigativa sono emersi alcuni tratti comuni delle indagini concernenti i femminicidi a prescindere dalla loro specifica tipologia (femminicidi intimi, familiari, in ambito prostitutivo). In molti casi si tratta di criticità legate alla insufficiente ricerca del “movente di genere”. Come in parte già ricordato, con tale espressione si intende la ricerca di un eventuale rapporto di continuativa sopraffazione dell'autore nei confronti della vittima; del motivo di odio di genere che muove il delitto; delle antecedenti violenze patite in silenzio dalla donna spesso in un contesto socio-culturale, omertoso o sminuente, nel quale matura il femminicidio, come epilogo punitivo a fronte della "ribellione" femminile al ruolo di soggezione impostole in quanto donna.

Emblematico di tale criticità e quindi del mancato accertamento del movente di genere è uno dei casi di femminicidio esaminati, nel quale il Pubblico Ministero ha ritenuto plausibile il movente indicato dall'indagato, ritendo l'uccisione di una donna prostituita determinata “dallo stato di forte bisogno economico dell'uomo”.

Con specifico riguardo al movente l'analisi dei casi ha mostrato come di frequente l'attività investigativa si sia focalizzata esclusivamente sull'accertamento del fatto e sull'individuazione degli autori, senza però tenere conto del contesto e in particolare del tipo e della qualità della relazione con la vittima. Scarsa attenzione è poi riservata non solo alla ricerca di eventuali violenze precedenti, anche di carattere psicologico, nonché all'accertamento della personalità della vittima e del suo contesto (condizioni economiche, culturali, religiose, di età, di salute, professionali, dipendenze, ecc.). Al contrario nelle indagini sembra tenersi in ampio conto dei problemi di tipo economico o collegati alla salute o alle condizioni psichiatriche dell'autore o della vittima (specie quando si tratta di uccisione di donne anziane o malate).

Per quanto riguarda le modalità delle indagini, i fascicoli esaminati mostrano un frequente ridimensionamento a “conflittualità familiare” delle violenze - laddove emerse o accertate - precedentemente patite dalla vittima e a “gelosia” dell'ossessivo controllo della donna. Risulta inoltre come siano state adottate, nelle indagini, modalità investigative non specifiche, ma ordinarie, cioè applicabili a qualsiasi omicidio, volte a verificare la dinamica della morte come fatto singolo ed episodico (orario, modalità dell'uccisione, numero di colpi inferti sul corpo della

vittima, ecc.), anche con lunghe e complesse consulenze tecniche (balistiche, autoptiche, ecc). Non sempre, inoltre, le indagini sono state condotte da pubblici ministeri appartenenti a gruppi specializzati in violenza di genere. Una eccessiva valorizzazione è stata in taluni casi riconosciuta ai problemi depressivi o ai disagi psichiatrici degli autori del femminicidio, fondati sulle loro sole dichiarazioni o su quelle dei figli (qualificando come tali anche semplici disturbi del sonno o dell'umore per i quali avevano solo consultato il medico di famiglia) ed utilizzati per sollevare il dubbio circa la loro capacità di intendere e di volere al momento del fatto.

Da ultimo alcune criticità sono state ravvisate sul piano della acquisizione probatoria. In particolare in alcuni casi non sono stati formulati specifici quesiti per le autopsie volti a cercare il "movente di genere" ovvero le eventuali violenze sessuali, il livello di crudeltà e gratuità della violenza esercitata dall'autore, il numero di colpi inferti, le parti del corpo interessate da questi, l'assenza di una relazione tra la zona colpita e l'effetto mortale, il grado di forza per vincere la resistenza avvenuta con fratture e lesioni delle ossa della vittima, segni di difesa di questa, eventuali precedenti accessi al pronto soccorso con l'acquisizione di certificazioni mediche, la durata dell'aggressione rispetto all'evento morte.

Altrettanto scarsamente accertate sono le precedenti violenze dell'autore del femminicidio nei confronti della vittima o di altre donne quando l'uomo risulta affetto da una patologia psichiatrica grave o dichiara di avere sentito delle "voci". In alcuni dei casi esaminati peraltro si è proceduto all'immediata nomina di un consulente tecnico, ritenendo evidentemente che vi fosse un diretto rapporto tra la malattia o il disagio mentale e il delitto, anche in assenza di evidenze o anche a fronte di precedenti violenze contro le donne (la stessa vittima o altre donne).

Una ulteriore criticità sempre sul piano probatorio rilevata nell'analisi dei fascicoli di femminicidio acquisiti, è relativa alla assunzione di dichiarazioni da persone informate sui fatti: infatti in molti casi sono state acquisite dichiarazioni di amici, parenti e datori di lavoro del solo autore ovvero di persone che conoscono solo in apparenza le reali relazioni tra vittima ed autore. Peraltro le dichiarazioni dei figli, anche minorenni, della vittima non in tutti i casi sembrano essere state acquisite con modalità adeguate e protettive.

A ciò si aggiunga che in molti casi le autorità procedenti non hanno adeguatamente acquisito alcune informazioni necessarie ad inquadrare la relazione tra autore e vittima, tra le quali l'esistenza o meno di una separazione in atto; le modalità dell'affidamento concordato o richiesto dei figli; gli eventuali problemi, e le loro cause, nell'esercizio del diritto visita dei figli da parte del

padre; il rapporto dell'uomo con i figli, il loro mantenimento economico ed il ruolo educativo e affettivo svolto.

Come si rileverà in particolare nel capitolo successivo, dall'esame dei fascicoli emerge un frequente ricorso all'utilizzo di un linguaggio emozionale, per cui l'omicidio della donna viene apostrofato come "insano gesto" o "tragedia familiare".

Al fine di migliorare la risposta dell'apparato giudiziario penale sulla violenza contro le donne, il Grevio ha invitato le autorità italiane a raccogliere e diffondere buone pratiche esistenti nel Paese, che dimostrino come i meccanismi normativi a disposizione possono essere utilizzati al meglio nel rispetto di quanto prescritto dalla Convenzione di Istanbul.

In questa prospettiva la Commissione ha riscontrato alcune prassi positive relative sia all'inquadramento delle indagini, che ne ha consentito un esito adeguato e rispondente ai principi sanciti dalla Convenzione di Istanbul, sia al loro positivo svolgimento.

Un primo nucleo di positive prassi si riscontrano con riguardo all'inquadramento delle indagini che ricostruiscono correttamente il ciclo della violenza. In particolare, in alcuni dei casi considerati le indagini, anche ai fini di una puntuale descrizione del reato nel capo di imputazione con la contestazione delle numerose aggravanti previste dal codice penale, hanno accertato e valorizzato tutti gli elementi di fatto utili per la sua qualificazione come: l'inquadramento del femminicidio nel contesto socio-familiare in cui era stato commesso, evitandone la lettura di fatto episodico, imprevedibile ed isolato; la pianificazione del delitto (avere acquistato armi, avere portato i bambini presso parenti, avere svolto ricerche su internet sulle modalità della morte, eccetera); i fattori contestuali alla commissione del delitto, a partire dalla efferatezza delle modalità con cui l'uomo aveva inferito sul corpo della vittima o alla presenza dei bambini piccoli e alla loro reazione; la valutazione di eventuali patologie psichiatriche dell'indagato non come cause di riduzione o esclusione dell'imputabilità, ma al più acceleratori, con altri fattori (alcol, droghe, precedenti violenze subite, ecc.), di rischi di violenza; gli indicatori successivi al femminicidio come i comportamenti volti a depistare le forze dell'ordine, ad ottenere il consenso sociale colpevolizzando la vittima con motivazioni rappresentative di un retroterra culturale di dominio e sopraffazione; i segni di aggressività dell'autore espressi nella rottura di mobili, di suppellettili, di oggetti che avevano un significato sentimentale per le vittime e nelle violenze su animali domestici cui queste erano legate; le espressioni di odio, rabbia, vendetta, disprezzo, umiliazione,

spirito punitivo da parte del contesto familiare o socio-culturale nei confronti della vittima sia come persona, ma soprattutto come donna, per avere violato una regola di ruolo, specie in caso di separazione; l'anamnesi medico sanitaria della vittima ovverosia l'acquisizione di tutte le informazioni disponibili non solo sulla violenza direttamente subita, cioè accessi al pronto soccorso o in ospedale (anche per tentativi di suicidio), ed anche delle patologie sofferte, sul piano fisico e psicologico, per l'esposizione all'aggressione e al controllo permanente dell'uomo violento; le condizioni comportamentali, emotive e fisiche dei figli le cui alterazioni sono in grado di determinare la profondità della violenza esercitata dal padre su loro stessi e sulla madre; la ricerca, nel caso di scomparsa della vittima, fin dall'inizio, del "movente di genere" in quanto la sparizione del corpo di una donna è una delle modalità diffuse per commettere un femminicidio, proprio per realizzare la brutalizzazione e la grave violazione dell'identità che connota questi reati.

Un secondo ordine di positive prassi afferisce alle specifiche modalità di svolgimento delle indagini. In non pochi casi le autorità procedenti hanno applicato modalità investigative specifiche, e non routinarie, in quanto volte alla ricerca del "movente di genere", cioè all'esistenza di una condizione di assoggettamento della vittima a condotte sopraffattorie dell'uomo e di violenze antecedenti, anche solo confidate; si sono avvalse di Polizia giudiziaria formata sul fenomeno della violenza di genere, anche nei centri più piccoli; hanno riservato una particolare attenzione nel caso le violenze fossero state subite dalla vittima anche alla presenza di figli minorenni; hanno riportato fatti, evitando di indulgere in convincimenti soggettivi circa la ragione del femminicidio come gelosia, frustrazione, rabbia, risentimento; non hanno ridimensionato i maltrattamenti precedentemente denunciati dalle vittime come banali liti familiari; hanno ricercato le informazioni utili a descrivere la vittima a partire dalla professione svolta, dalle sue frequentazioni, dai suoi interessi, dagli sport praticati, dalla sua effettiva autonomia, ecc.; hanno acquisito informazioni da persone vicine alla donna (amiche, colleghe, sorelle, persone che non avevano rapporti diretti con il marito, avvocati civilisti) che ne avevano ricevuto le confidenze circa il suo stile di vita, le sue rinunce, i maltrattamenti o le violenze sessuali subite, le sue paure; hanno ascoltato le dichiarazioni dei figli della coppia o della sola vittima (specie quando adulti), circa il clima familiare, il rapporto tra i genitori e quello loro con il padre, la mancanza di rispetto, la soggezione e la svalutazione della donna uccisa; hanno analizzato i rapporti interni alla coppia sotto il profilo economico (chi utilizzava il conto corrente facendo prelievi, chi disponeva del

denaro guadagnato, chi poteva fare acquisti importanti in autonomia, a chi erano intestati i beni, ecc.), e accertando a chi spettasse la gestione e la cura dei figli, delle incombenze domestiche, delle relazioni con i rispettivi parenti, ecc; hanno acquisito: precedenti denunce della vittima nei confronti dell'autore dell'atto criminale o dei parenti di questi; certificati medici, suoi o dei figli, di accesso presso gli ospedali della zona o strutture come consultori o centri antiviolenza; hanno posto quesiti per le autopsie volti ad accertare non solo le cause della morte ma gli elementi connotanti la violenza di genere a seconda del tipo di femminicidio (l'ira sadica per quelli sessuali e nei confronti di persone prostitute, le parti del corpo attinte e il numero gratuito di colpi per quelli intimi, i segni di pregresse violenze, ecc.); hanno verificato dove si trovassero gli orfani al momento del femminicidio (se avessero assistito o sentito le grida di aiuto della madre), come avessero reagito, a chi fossero stati affidati immediatamente dopo l'evento delittuoso e da chi successivamente presi in carico dal punto di vista psicologico e sanitario; hanno comunicato con il giudice civile, nel corso della separazione, per evitare provvedimenti confliggenti a tutela della vittima e dei suoi figli; hanno utilizzato negli atti una terminologia strettamente giuridica e non emozionale come raptus, evento fatale, ecc.; hanno infine inquadrato quella che il contesto definisce erroneamente gelosia come un atto di dominio secondo i principi individuati dalla Convenzione di Istanbul per come interpretata dalla Corte di Cassazione.

9.4 GLI INTERVENTI NECESSARI

La Convenzione di Istanbul stabilisce, per la prima volta in Europa, standard giuridicamente vincolanti per prevenire la violenza nei confronti delle donne, proteggere le vittime e punire gli autori di tali reati, partendo dal presupposto, riportato nel Preambolo, che si tratti di una violazione dei diritti umani la cui radice è costituita da strutture sociali e culturali egemoniche nelle relazioni tra generi, che pesano fortemente nei rapporti sociali, e che relegano le donne in ambiti familiari e tradizionali subordinati secondo strutture ataviche di dominanza maschile.

Se, dunque, la violenza di genere è strutturale e costituisce un fenomeno mondiale, legato a ruoli comportamentali imposti, è evidente che l'accettabilità sociale della violenza appartiene innanzitutto all'ambito familiare, sociale e culturale cosicché il contrasto giudiziario costituisce soltanto l'ultimo anello della catena di un sistema che, complessivamente inteso, ha tollerato - e tollera - quella violenza.

Dall'inchiesta della Commissione sui 211 procedimenti penali di uccisione di donne perpetrati da uomini, potenziali femminicidi, relativi al biennio 2017/2018 sono emersi diversi ambiti in cui, per le criticità riscontrate, appare opportuno un intervento di carattere legislativo.

Quanto alla formazione degli operatori del diritto, si sono riscontrate alcune criticità riguardanti in particolare:

- la non adeguata conoscenza delle peculiarità delle dinamiche della violenza basata sul genere e degli specifici strumenti giuridici utilizzabili per contrastarla e proteggere le vittime;
- una non sempre idonea valutazione delle situazioni di rischio per la salute e l'incolumità delle donne che denunciano e dei loro figli;
- la frammentazione della violenza e la parcellizzazione del continuum di condotte violente, ivi compresa la sottovalutazione delle violenze psicologiche ed economiche subite e denunciate;
- il mancato inquadramento del femminicidio come apice di pregresse, gravi e reiterate violenze (anche psicologiche);
- la diffusa tendenza ad assimilare la violenza domestica al conflitto familiare, con conseguente "oscuramento" del fenomeno e compromissione della possibilità che sia fatta emergere, con l'ulteriore grave effetto di confermare nell'autore violento il senso di impunità e di determinare nei confronti della donna che subisce la violenza effetti di vittimizzazione secondaria.

Il secondo ambito riguarda il coordinamento di tutti i soggetti coinvolti nel contrasto alla violenza di genere, riguardo al quale sono da segnalare le seguenti criticità:

- la carenza di un effettivo sistema integrato di collaborazione di rete tra i professionisti specializzati nei diversi settori che possa assicurare un approccio olistico alla violenza;
- la mancanza di comunicazione dei dati tra i diversi livelli, istituzioni e associazioni coinvolti nella presa in carico della donna vittima di violenza e dei suoi figli;
- un efficace raccordo tra la giurisdizione ordinaria e minorile, tra giudizi civili e penali, con particolare riferimento alle informazioni prodromiche all'adozione dei provvedimenti riguardanti l'affidamento dei figli o per l'esercizio del diritto di visita.

Le criticità riscontrate nel sistema giudiziario indicano che:

- la risposta istituzionale alla violenza di genere non è sempre pronta, immediata ed efficace soprattutto per quanto riguarda la protezione delle donne e dei bambini, poiché non è adeguata rispetto all'esigenza di interrompere le condotte violente in atto;

- le soluzioni adottate - di fatto - penalizzano le vittime (anche minorenni), ad esempio prevedendone il collocamento in case rifugio, anche per molti mesi, con sradicamento dal loro contesto piuttosto che l'emissione tempestiva di provvedimenti che impediscano la continuazione delle azioni violente limitando la libertà personale dell'indagato;

- la durata dei procedimenti (penali, civili e minorili) è eccessiva, defaticante e non sufficiente il ricorso agli strumenti processuali, pure previsti a tutela delle vittime.

Prendendo atto che il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto più volte sul tema attraverso l'adozione di risoluzioni di indirizzo e di natura organizzativa – da ultimo con la delibera del 3 novembre 2021 recante “Risultati del monitoraggio sull'applicazione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a violenza di genere e domestica”- appare opportuno implementare il monitoraggio e la vigilanza dello stesso Consiglio, in particolare attraverso la verifica in concreto dei singoli progetti organizzativi e dell'effettività dell'azione giudiziaria nella trattazione dei procedimenti di violenza di genere e domestica.

In sostanza, ciò che risulta in modo evidente dall'inchiesta è una risposta istituzionale non sempre adeguata ai precetti normativi, che rischia di alimentare un clima di sfiducia nelle istituzioni da parte delle donne che subiscono violenza.

A questo riguardo, vale la pena di sottolineare che dai dati statistici risulta che solo 29 delle donne vittime di femminicidio nel biennio considerato (pari al 15 %) avevano denunciato alle Forze dell'ordine le violenze subite da colui che poi le avrebbe uccise, mentre il 63% non aveva raccontato comunque a nessuno delle violenze.

La sfida che tutte le istituzioni coinvolte nel ciclo della violenza devono fare propria riguarda pertanto l'individuazione e il superamento delle cause per le quali non sono denunciati i casi di violenza di genere, nelle sue varie forme: è ineludibile comprendere perché l'85% delle donne uccise (e chi era a loro più vicino) non aveva presentato alcuna denuncia.

Nell'attesa che sia adottata una legge organica che, come già previsto da alcuni paesi europei, affronti unitariamente il tema del contrasto alla violenza di genere, appare auspicabile l'approvazione di alcuni interventi correttivi del quadro normativo vigente.

In particolare:

- l'approvazione in via definitiva del disegno di legge, d'iniziativa dei componenti della Commissione, già approvato all'unanimità al Senato, recante Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere;

- la previsione dell'arresto, anche fuori dei casi di flagranza, per i reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi, violenza sessuale, lesioni e atti persecutori ovvero, per i medesimi reati, l'adottabilità del provvedimento di fermo del Pubblico Ministero anche in assenza del pericolo di fuga;

- l'obbligo del patrocinio a spese dello Stato per le persone offese dei reati di violenza di genere, ivi compreso il tentato femminicidio, anche in adesione alle indicazioni della Corte Costituzionale;

- la possibilità di disporre le intercettazioni in presenza di sufficienti indizi circa la commissione dei delitti sopra citati;

- l'obbligo di disporre l'incidente probatorio per l'ascolto delle vittime, se richiesto dal Pubblico Ministero anche su sollecitazione della persona offesa o del suo difensore;

- l'ampliamento dei diritti e dei poteri della persona offesa e del suo difensore, attraverso la comunicazione, da parte del Pubblico Ministero, dell'appello proposto avverso il rigetto di applicazione di misura cautelare dallo stesso richiesta, nonché di ogni altro appello proposto nel caso di sostituzione o revoca della misura cautelare da parte del Giudice;

- la facoltà per la persona offesa di intervenire nel giudizio innanzi al Tribunale del Riesame;

- l'obbligo di trasmissione del verbale di incidente probatorio relativo alle dichiarazioni rese dal minore o dalla donna vittima di violenza domestica, al giudice civile e al giudice minorile;

- l'obbligo di applicare i dispositivi elettronici di controllo per l'indagato sottoposto a misure cautelari diverse dalla custodia in carcere, salva specifica ed adeguata motivazione fondata su elementi oggettivi;

- l'applicazione della misura di sicurezza della libertà vigilata con prescrizioni per gli autori dei reati di violenza di genere;

- l'obbligo, ove sia disposto l'allontanamento dell'indagato dall'abitazione familiare, dell'ingiunzione di pagamento periodico di assegno previsto dall'articolo 282-bis, comma 2, del codice di procedura penale a favore delle persone conviventi, salva oggettiva impossibilità per mancanza di redditi dell'obbligato.

Come evidenziato nel Rapporto della Commissione DOC. XXII-*bis* n. 4 e confermato dall'inchiesta, sono auspicabili anche interventi di carattere organizzativo per tutti gli operatori coinvolti nelle attività di prevenzione e contrasto della violenza, oltre a quelli sulla formazione e sulle competenze in materia già richiamati.

In linea generale e con riferimento all'intera magistratura appare necessario dotare gli Uffici giudiziari competenti, sia penali che civili, di personale specializzato e mezzi adeguati ed estendere le buone prassi già operative negli Uffici più virtuosi. In questo contesto potrà certamente giocare un ruolo fondamentale la Scuola Superiore della Magistratura, attraverso la predisposizione di un'offerta formativa strutturata, permanente e di qualità in materia di violenza di genere.

Analoghe indicazioni appaiono opportune affinché sia assicurata un'adeguata, strutturata e costante formazione anche per le Forze dell'Ordine, l'Avvocatura e i Professionisti che assumono incarichi di consulenza nei procedimenti per violenza di genere.

È necessario, in conclusione, promuovere una diffusa cultura del rispetto nei confronti delle donne, capace di estirpare le radici della violenza attraverso uno sforzo di consapevolezza che la renda riconoscibile, a partire da coloro che, ai diversi livelli di responsabilità, operano nelle Istituzioni, per ricreare con le vittime un rapporto di fiducia e liberarle dalla violenza.

X. LE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI

La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere è stata chiamata dall'articolo 2 della delibera istitutiva del 16 ottobre 2018, a svolgere compiti di controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali, fra i quali la Convenzione di Istanbul del 2011, e della legislazione nazionale in materia di contrasto alla violenza nei confronti delle donne. La Convenzione di Istanbul, all'articolo 38, chiede che siano perseguite sul piano penale, in quanto pratiche dannose, le mutilazioni genitali femminili, a prescindere dalle motivazioni che vengono addotte a sostegno di tale pratica. Le mutilazioni genitali femminili sono infatti una fra le più gravi lesioni della integrità delle donne, spesso origine di danni fisici e psichici seri e irreversibili. Nel nostro ordinamento è dal 2006, quindi già vari anni prima della Convenzione, che le mutilazioni genitali femminili sono punite penalmente. Nonostante tale scenario normativo questa pratica non è ancora stata eradicata del tutto. Anzi le mutilazioni genitali femminili, tradizionalmente non in uso nella nostra cultura, hanno assunto particolare rilievo anche in Italia in seguito all'aumento di famiglie straniere, provenienti da Paesi dove è alta l'incidenza di queste pratiche eseguite per motivi socio-culturali. Come si preciserà più ampiamente in seguito, in molti Paesi, le mutilazioni genitali sono considerate un rituale tradizionale e obbligatorio di ingresso nella società delle donne. Coloro che non le subiscono rischiano quindi l'esclusione e l'isolamento sociale.

La Commissione ha pertanto dedicato un *focus* specifico a questo tema con l'approvazione del Doc. XXII-*bis* n. 6, al quale si fa rinvio per la trattazione completa della materia, nell'intento non solo di fare il punto attraverso una ricognizione dei dati relativi a tale fenomeno ma anche di fornire indicazioni sulle azioni da porre in essere per assicurare un più incisivo contrasto del fenomeno, attraverso interventi di prevenzione che vedano il coinvolgimento degli operatori e delle operatrici scolastici e sanitari e di tutte le altre istituzioni competenti, e soprattutto una più piena tutela delle donne e in particolare delle bambine e delle adolescenti che hanno subito (o rischiano di subire) questa pratica.

10.1 LE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI: PROBLEMI DEFINITORI

Il termine “mutilazioni genitali femminili” è stato coniato nel corso della terza Conferenza del Comitato inter-africano sulle pratiche tradizionali rilevanti per la salute di donne

e bambine, svoltasi ad Addis Abeba nel 1990. Questa definizione, motivata dalla esigenza di qualificare in modo netto e senza ambiguità una forma di violenza che si sostanzia nella amputazione di una parte fisica del corpo femminile nelle popolazioni di alcuni Stati africani, ha destato, tuttavia, fin dall'inizio alcune critiche per la sua ritenuta intrinseca connotazione negativa, di colpevolizzazione e criminalizzazione dei gruppi etnici interessati dalla pratica. Nel tempo, peraltro, la terminologia utilizzata per definire queste procedure ha subito molteplici correzioni in base alle diverse caratteristiche dell'intervento, all'etnia interessata dal fenomeno o all'area geografica considerata. Attualmente, come si preciserà in maniera più esaustiva in seguito, per indicare queste pratiche a livello internazionale si sta progressivamente facendo ricorso a nuove espressioni, ritenute più neutre e meglio comprensibili e accettabili da parte dei gruppi sociali coinvolti.

Nel 1996 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha fornito una definizione di mutilazioni genitali femminili intendendo con questa espressione "tutte le pratiche che comportano la rimozione parziale o totale dei genitali esterni femminili o altri danni agli organi genitali femminili, compiute per motivazioni culturali o altre motivazioni non terapeutiche". Sempre l'Organizzazione mondiale della sanità ha ritenuto di distinguere più specificatamente quattro tipi di mutilazione: la parziale o totale rimozione del clitoride e/o del suo prepuzio (clitoridectomia); la parziale o totale rimozione del clitoride e delle piccole labbra, con o senza l'escissione delle grandi labbra (escissione); il restringimento della vagina tramite apposizione delle labbra minori e/o maggiori precedentemente tagliate, con o senza escissione del clitoride (infibulazione) ed infine tutte le altre procedure di manipolazione dei genitali femminili - che interessano donne di ogni parte del mondo, e non solo quelle migranti- a fini non terapeutici (ad esempio *pricking*, *piercing*, incisione, raschiatura e cauterizzazione).

La classificazione delle quattro tipologie dettate dall'OMS ha svolto, e svolge ancora oggi, un ruolo importante soprattutto nei termini di una comunicazione e una sensibilizzazione sociale ad ampio raggio.

Va tuttavia sottolineato che in molti Paesi a tradizione escissoria, nel tentativo di sottrarsi alle forti pressioni della Comunità internazionale per l'eradicazione di queste pratiche dannose, si sta negli ultimi anni registrando un progressivo ricorso all'espedito della medicalizzazione di questi interventi. Attraverso questo *escamotage* di fatto si finisce, circoscrivendone ed evidenziandone i rischi solo di natura sanitaria, per legalizzare e legittimare queste pratiche

violente ed invalidanti. Le mutilazioni genitali femminili vengono in questa prospettiva assimilate alla circoncisione maschile e considerate semplicemente come una pratica medica che se effettuata in ambito sanitario risulta priva di ogni pericolosità, mentre è importante ribadire la totale arbitrarietà di ogni assimilazione tra la circoncisione maschile e le mutilazioni genitali femminili che restano una grave forma di violenza contro le donne e una vera e propria violazione dei diritti umani.

10.2. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO NEL MONDO: LE STIME

Le mutilazioni genitali femminili sono una pratica presente in Africa, Asia, Medio Oriente e Sud America. La maggiore incidenza del fenomeno si registra soprattutto in alcuni Paesi dell'Africa settentrionale e orientale. Per quanto concerne il continente asiatico il fenomeno risulta scarsamente analizzato anche se in Asia le mutilazioni genitali sono praticate e in alcuni casi, quali l'Indonesia, addirittura prescritte per legge ed effettuate nelle scuole. Le donne e le ragazze che hanno subito questa pratica o sono a rischio di subirla, tuttavia, vivono in tutti i Paesi del mondo, anche in Italia, in Europa e nei Paesi arabi. Si tratta di un fenomeno globale, a motivo della stretta connessione con il fenomeno migratorio da Paesi a tradizione escissoria. Secondo una stima dell'OMS, tra 100 e 140 milioni di donne e bambine in tutto il mondo hanno subito una qualche forma di mutilazione genitale.

Le mutilazioni genitali femminili sono un fenomeno presente anche nel nostro Paese, del quale però – come del resto già osservato a livello globale – non si conoscono le effettive dimensioni, essendo disponibili unicamente delle stime. La presenza di dati affidabili consentirebbe al contrario di poter modulare le politiche di contrasto anche tenendo conto della propensione al mantenimento di tali pratiche da parte delle donne, in ragione di alcune specifiche caratteristiche, quali il Paese di provenienza, la generazione di nascita e l'anzianità migratoria. Vale la pena ricordare che proprio per questa esigenza il Dipartimento per le pari opportunità ha incaricato un gruppo di lavoro tecnico dell'Università di Milano Bicocca, per effettuare un'indagine campionaria, i cui esiti sono stati acquisiti dalla Commissione (seduta del 16 febbraio 2021) e che per una lettura più approfondita dei quali si rinvia al Doc. XXII-bis n. 6.

In sintesi, l'indagine condotta dall'Università meneghina mostra la presenza, al 1° gennaio 2018, di oltre ottantasettemila donne escisse, di cui oltre settemila minori di età. Le più esposte al rischio di subire una mutilazione genitale sono le giovani somale e sudanesi.

Quasi la metà delle donne con figlie non mutilate è attiva nel contrastarle, mentre il 25 per cento che ha figlie mutilate le sostiene. Proprio dove si mostra il consenso più elevato si registra anche la maggiore numerosità di figlie che, pur essendo nate in Italia, hanno subito una qualche forma di mutilazione genitale. Con riguardo alla possibile medicalizzazione della pratica essa è considerata dalle donne coinvolte nella indagine una possibile risposta ai rischi collegati all'intervento. In Italia ben due terzi fra le favorevoli si sono dichiarate disponibili a sottoporre le proprie figlie a questi interventi in condizioni di sicurezza. Nel complesso, l'indagine mostra un'opposizione alla pratica superiore al 70 per cento, con valori massimi raggiunti da chi non ha subito o pensa di non aver subito la pratica (92 per cento), a testimonianza di una progressiva diminuzione dell'incidenza col passaggio intergenerazionale.

In conclusione, l'indagine conferma come la pratica sia strettamente connessa alla dimensione socio-culturale delle comunità di provenienza con la conseguenza che per poter efficacemente eradicare il fenomeno non si possa prescindere da iniziative condivise dalle comunità di appartenenza, per “rompere” queste norme sociali attenuando il timore di una possibile emarginazione per le donne che non si sottopongono a queste pratiche.

10.3 LE MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI NELLE AULE DI GIUSTIZIA

Pur essendo il fenomeno accertato nel nostro Paese, tuttavia le pratiche escissorie risultano scarsamente rilevate nei repertori giurisprudenziali.

Come mostrano i dati rilevati dal Ministero della giustizia e acquisiti dalla Commissione, dal 2015 al 2019 i procedimenti penali contenenti il reato di mutilazioni genitali femminili di cui all'articolo 583-*bis* del codice penale (*si veda* § 5.2) non sono stati mai più di cinque. Ed ancora, se si considerano le modalità di definizione nei Tribunali italiani - sezione gip/gup - i dati sono tutt'altro che confortanti: i procedimenti definiti e contenenti tale delitto, si sono conclusi prevalentemente con un decreto di archiviazione. Prendendo in considerazione le modalità di definizione dei procedimenti nei Tribunali italiani - sezione dibattimento - si osserva come solo nel 2019 si sia giunti a sentenze di condanna (2 su 2 definiti), mentre negli altri casi il procedimento si sia comunque concluso con una sentenza assolutoria.

Con riguardo all'articolo 583-ter del codice penale, che prevede qualora responsabile del fatto sia un esercente una professione sanitaria, in caso di condanna, la applicazione della pena accessoria della interdizione dalla professione da tre a dieci anni, i dati ministeriali mostrano come nel periodo 2015-2019 non risultino essere stati iscritti procedimenti, mentre per quanto riguarda le definizioni, è stato individuato un solo procedimento per il 2015 definito presso la sezione gip/gup.

La scarsa rilevanza nelle aule giudiziarie del reato in questione sembra, da un lato, doversi ricondurre alla circostanza per la quale le mutilazioni genitali femminili vengono praticate all'estero nel corso di viaggi per lo più estivi o nei periodi di vacanza nei Paesi di origine, con la conseguente difficoltà di emersione *ex post* della effettuazione di tale pratica, e, dall'altro, come è stato sottolineato dalla presidente della associazione Differenza donna, ad evidenti "resistenze" applicative da parte della magistratura stessa, in quanto alla condanna consegue la perdita della potestà genitoriale. Bisogna infatti ricordare che i genitori che sottopongono le bambine a queste pratiche non agiscono con la consapevolezza di porre in essere una condotta lesiva, ma "per il bene" delle stesse. È importante inoltre evidenziare come in sede giurisprudenziale in molti casi non sembri essere stata pienamente colta la connotazione di genere di questo reato, con la conseguenza che solo la madre è stata dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale, in quanto l'unica formalmente presente al momento della effettuazione della mutilazione genitale.

10.4 LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel corso degli anni è profondamente mutato, a livello internazionale, l'approccio alle mutilazioni genitali femminili.

Queste pratiche sono state, in un primo momento, considerate principalmente in un'ottica di salute pubblica. Pratiche da contrastare, quindi, unicamente per le loro conseguenze negative sulla salute delle donne e delle bambine. Un divieto alla effettuazione di tale pratica legato al diritto alla salute è evidente già nelle convenzioni universali sui diritti umani delle Nazioni Unite, nella parte in cui vietano l'esecuzione di trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti. Tra le prime iniziative delle Nazioni Unite con specifico riguardo alle mutilazioni genitali femminili è necessario far riferimento all'invito, nel 1958, da parte del Consiglio economico e sociale all'OMS, a compiere un'analisi approfondita circa la sussistenza di usanze rituali che sottoponevano le donne ad operazioni brutali e non necessarie. I primi atti formali furono le

raccomandazioni contenute nel *report* del "Seminario sulle pratiche tradizionali che colpiscono la salute delle donne e dei bambini" organizzato dall'OMS a Khartoum nel 1979.

Nel 1984, a seguito dell'incontro tra le organizzazioni di donne africane a Dakar, fu istituito il Comitato inter africano contro le pratiche tradizionali dannose (IAC). Si tratta di un'organizzazione non governativa – con uno stato consultivo presso le Nazioni Unite e di osservatore in seno all'Unione africana - che ha come obiettivi fondamentali la prevenzione e l'eliminazione delle pratiche tradizionali che colpiscono la salute, lo sviluppo umano, i diritti delle donne e delle bambine, nonché la difesa di chi ha subito le conseguenze mediche della pratica. Un approccio di carattere medico sanitario è ancora rinvenibile nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 che all'articolo 24 obbliga espressamente gli Stati parte ad adottare misure efficaci «atte ad abolire le pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute dei minori».

È solo con gli anni Novanta che la campagna globale di contrasto alle mutilazioni genitali femminili si è progressivamente distaccata dalla cornice della salute pubblica, in favore di un approccio improntato sul rispetto dei diritti umani. È con la Conferenza di Vienna sui diritti umani del 1993, che per la prima volta le mutilazioni genitali femminili vengono considerate una violazione dei diritti umani. Le mutilazioni genitali femminili in questa chiave non solo costituiscono una lesione del diritto all'integrità fisica e psichica e più in generale del diritto alla salute delle donne che la subiscono, ma riflettono anche una radicata disuguaglianza tra i sessi e rappresentano quindi una forma di estrema discriminazione contro le donne, oggetto di protezione – fra le altre - da parte della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

Anche nelle Convenzioni di diritto internazionale regionale non mancano previsioni per il contrasto di questa pratica. Per quanto riguarda l'Europa, questo obbligo si evince già dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 4 novembre 1950, in particolare dall'articolo 3, che tutela il diritto all'integrità fisica. Ma è sicuramente con la Convenzione di Istanbul che si afferma una netta condanna di queste pratiche. Come ricordato in premessa, proprio l'articolo 38 della Convenzione proibisce esplicitamente le mutilazioni genitali femminili.

In Africa - il continente nel quale la pratica, come detto, è molto diffusa - il divieto di mutilazioni genitali femminili si rinviene, da un lato, nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 27 giugno 1981 (la cosiddetta Carta di Banjul) che, analogamente alle Convenzioni

sui diritti umani dell'ONU, tutela in maniera completa i diritti umani e, dall'altro, nella Carta africana dei diritti e del benessere del bambino dell'11 luglio 1990 che obbliga gli Stati a garantire l'integrità fisica del bambino e la sua salute vietando ogni forma di discriminazione di genere, nonché ogni pratica sociale e culturale dannosa per il bambino. Ancora, il Protocollo per la protezione dei diritti delle donne in Africa dell'11 luglio 2003 all'articolo 5 richiede esplicitamente agli Stati di proibire e punire ogni forma di mutilazione genitale femminile e di adottare misure per la protezione e l'assistenza alle vittime.

Al di là delle previsioni contenute in accordi ed atti internazionali un'importante attività di contrasto è stata portata avanti anche sul piano politico, nell'ambito di conferenze internazionali, come la quarta Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo che si è svolta a Il Cairo nel 1994 o la Conferenza mondiale sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995. Nel 2012 le mutilazioni genitali femminili sono state condannate per la prima volta dall'Assemblea generale dell'ONU. Le mutilazioni genitali femminili sono state inserite nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite con l'obiettivo di porvi fine entro il 2030 congiuntamente alla eliminazione dei matrimoni e delle gravidanze precoci.

10.5 LA LEGISLAZIONE ITALIANA: NON SOLO REPRESSIONE PENALE

In Italia, con la legge 9 gennaio 2006, n. 7, è stata introdotta una specifica disciplina per la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazioni genitali femminili. Tale legge, come emerge anche dal titolo, oltre ad interventi volti a reprimere sul piano penale queste pratiche, prevede una serie di misure di prevenzione delle stesse. Per quanto riguarda il profilo penale la legge del 2006 ha introdotto nel codice penale, all'articolo 583-*bis*, un'autonoma fattispecie di reato - il delitto di pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili - che punisce con la reclusione da quattro a dodici anni chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili (clitoridectomia, escissione, infibulazione ed altre analoghe pratiche). Quando la mutilazione è di natura diversa dalle precedenti ed è volta a menomare le funzioni sessuali della donna, la pena è la reclusione da tre a sette anni; una specifica aggravante (pena aumentata di un terzo) è prevista quando le pratiche sono commesse a danno di un minore ovvero il fatto sia commesso a fini di lucro.

Il medesimo articolo - previa richiesta del Ministro della giustizia - stabilisce la punibilità delle mutilazioni genitali femminili nel caso in cui l'illecito sia commesso all'estero da cittadino

italiano (o da straniero residente in Italia) o in danno di cittadino italiano (o di straniero residente in Italia). È quindi per legge applicabile il principio di extraterritorialità, che rende punibili queste pratiche anche se commesse al di fuori del Paese.

La legge ha, inoltre, previsto pesanti pene accessorie (al nuovo articolo 583-*ter* del codice penale) nei confronti dei medici condannati per mutilazioni genitali: interdizione dall'esercizio della professione per un periodo da tre a dieci anni; comunicazione della sentenza di condanna all'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri. Sempre sul piano della repressione, attraverso l'inserimento dell'articolo 25-*quater*.1 nel decreto legislativo n. 231 del 2001 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato, la legge ha disposto specifiche sanzioni interdittive e pecuniarie a carico degli enti nella cui struttura è commesso il delitto di cui all'articolo 583-*bis*.

Come è stato già rilevato, la nuova fattispecie di reato, nella sua quindicennale vigenza, ha trovato scarsa applicazione nelle aule giudiziarie (*si veda* § 2.3).

Oltre all'aspetto repressivo, la legge del 2006 ha previsto una serie di ulteriori misure di prevenzione del fenomeno e di sostegno per le vittime: campagne informative e di sensibilizzazione delle popolazioni in cui tali pratiche sono più diffuse in collaborazione con i centri di assistenza sanitaria, organizzazioni di volontariato e organizzazioni *no-profit*; corsi di formazione per il personale sanitario, nonché l'istituzione di un numero verde presso il Ministero dell'interno volto sia a ricevere segnalazioni che a fornire informazioni e assistenza ai soggetti coinvolti nella pratica delle mutilazioni genitali femminili.

Nel 2007, in attuazione della legge, il Ministero della salute ha emanato le Linee guida destinate alle figure professionali sanitarie, nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile, per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche. Il sistema vigente, tuttavia, non è esente da criticità: infatti, non tutte le Regioni hanno effettivamente attivato iniziative per combattere il fenomeno delle mutilazioni genitali e per rendere operative azioni di prevenzione e, a tutt'oggi, non esiste una visione generale di come è affrontato il problema nei vari territori né una mappatura organica dei risultati ottenuti con la formazione prevista. A ciò si aggiunga che le Linee guida non sono mai state aggiornate.

Oltre alla legge del 2006 un'altra importante risorsa giuridica sia rappresentata dalle disposizioni del codice civile a tutela dei minori, in particolare dagli articoli 330 e 333 che prevedono l'allontanamento del minore dalla famiglia e la sospensione della custodia parentale del genitore il cui comportamento minacci il benessere del minore, nonché interventi preventivi in caso di comportamento pregiudizievole dei genitori. Infine è opportuno sottolineare come le mutilazioni genitali femminili, configurando una forma di violenza contro le donne, assumono rilevanza anche ai fini del rilascio del permesso di soggiorno speciale previsto dall'articolo 18-*bis* del Testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

10.6 LE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E LE CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE

La mera repressione penale di per sé rappresenta uno strumento limitato nella politica di contrasto alle mutilazioni genitali se non accompagnata da interventi finalizzati ad informare e sensibilizzare sui rischi connessi alla esecuzione di queste pratiche. Occorre che tali interventi si sostanzino nella realizzazione di un integrato sistema informativo. Un sistema che può consentire di individuare le bambine a rischio: intercettando le donne mutilate (soprattutto le madri che hanno il contatto maggiore con i servizi sanitari, in genere per i profili legati alla salute riproduttiva) si può avviare un processo di presa in carico in grado di accompagnarle in un percorso di sostegno e di abbandono della pratica nei confronti delle figlie.

10.6.1. La prevenzione in ambito medico-sanitario

Come già precedentemente ricordato in attuazione dell'articolo 4 della legge n. 7 del 2006 il Ministero della salute ha emanato le Linee guida destinate alle figure professionali sanitarie e ad altre figure che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi a tradizione escissoria, per realizzare un'attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche. Più in generale il ruolo dei servizi sanitari (pediatri, ginecologi) e socio-sanitari (i consultori familiari) è quello della immediata presa in carico della bambina/ragazza, per affrontare gli eventuali danni fisici e le conseguenze psicologiche che l'intervento mutilatorio può comportare a breve, medio e lungo termine. In questa prima fase è innegabile l'importanza di attivare una collaborazione con i genitori al fine di rendere più semplice e meno traumatica la situazione per la bambina/ragazza, che non deve mai essere trattata – come

è emerso in più occasioni nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione - con pietà, da mutilata o come vittima della barbarie familiare. La formazione dei professionisti della salute che si relazionano con le donne e con le bambine immigrate è quindi una delle azioni prioritarie per la tutela della loro salute, in materia di comunicazione, prevenzione, assistenza e riabilitazione delle stesse, già sottoposte a pratiche di mutilazione genitale femminile. È ugualmente determinante anche la formazione dedicata alle figure professionali (mediatori/mediatrici culturali, assistenti sociali, volontariato) che operano con le comunità di immigrati provenienti dai Paesi con tradizioni escissorie.

10.6.2. Il ruolo della scuola

Infine, anche il mondo della scuola può giocare un ruolo molto importante nella prevenzione delle mutilazioni genitali femminili. Occorre quindi che gli insegnanti, i responsabili della formazione e dell'educazione alla salute abbiano una conoscenza della tradizione delle mutilazioni genitali femminili, dei Paesi nei quali è diffusa e delle motivazioni che portano molte donne a sottoporre le loro figlie a queste pratiche, nonché della legislazione esistente in merito in Italia e negli altri Paesi. Anche quando non vi è una forma di comunicazione esplicita su questi temi tra alunne e insegnanti, il linguaggio del corpo può infatti aiutare a comprendere situazioni di disagio o di difficoltà, situazioni di ansia, di irrequietezza in concomitanza ad esempio della programmazione di un viaggio nel Paese dei genitori. Come già sottolineato con riguardo alla presa in carico da parte dei servizi sanitari, anche in questi casi non si può prescindere dal coinvolgimento dei genitori, i quali dovrebbero quanto meno essere messi a parte della rilevanza penale in Italia delle pratiche escissorie e dei pericoli per la salute femminile che queste comportano.

Poiché gli insegnanti non sono solo i responsabili dei processi di apprendimento degli alunni, ma sono anche le persone che, nella scuola, sono a più stretto contatto con gli allievi e meglio di tutti sono in grado di individuare precocemente eventuali problematiche, essi devono essere adeguatamente formati così da essere in grado di intercettare i possibili comportamenti “spia” che possano preludere a “un evento particolare per la vita” delle loro alunne, ovvero cogliere quegli eventuali cambiamenti dei comportamenti conseguenti a una mutilazione già avvenuta altrove. L'intervento dei docenti deve essere in ogni caso accompagnato dal tempestivo

coinvolgimento degli organismi scolastici competenti e più in generale dei servizi attivi del territorio.

10.7 CONCLUSIONI

Questa pratica radicata, dall'origine lontana, nasce e si sviluppa in contesti di disparità di genere. Le mutilazioni genitali non si sostanziano infatti unicamente in un'azione corporale, ma rappresentano un'azione sociale e mentale che determina una strutturazione dell'ordine collettivo e una dicotomia tra dominanti - gli uomini - e dominate - le donne. Proprio questa circostanza consente di comprendere le ragioni della sopravvivenza nel corso degli anni di tali pratiche violente. Le mutilazioni genitali rispondono a schemi di pensiero assimilati dagli agenti sociali, vissuti e decodificati in forma normale e naturale non solo dagli uomini che la impongono, ma anche e soprattutto da molte donne che le difendono costruendo delle neutralizzazioni giustificatorie (dall'essere un mezzo di abbellimento del corpo ovvero uno strumento per salvaguardare anche a fini matrimoniali la purezza della donna) difficili da scardinare, normalizzando e naturalizzando la violenza. Le mutilazioni genitali si inseriscono quindi in un sistema paradossale nel quale le stesse vittime giustificano queste pratiche, in quanto obbligate da un dominio maschile che attraverso la costruzione di un ordine sociale ineguale legittima le escissioni.

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione ha posto in luce la presenza di alcune criticità nella risposta istituzionale nel nostro Paese al fenomeno delle mutilazioni genitali.

In primo luogo, talune carenze sono ravvisabili proprio con riguardo alla applicazione concreta delle misure preventive predisposte dalla legge n. 7 del 2006. La progressiva riduzione delle risorse a ciò destinate, accompagnata da carenze sul piano della *governance*, ha di fatto pregiudicato la piena efficacia delle politiche di informazione e prevenzione per permettere alle giovani generazioni di origine non occidentale di conoscere le gravi conseguenze che le mutilazioni genitali determinano sulle donne che le subiscono, così da poter annullare definitivamente questa spirale intergenerazionale. È essenziale quindi potenziare nuovamente queste politiche favorendo il coinvolgimento delle comunità di appartenenza delle donne che hanno subito questa pratica e inserendo espressamente le mutilazioni genitali femminili tra le forme di violenza contro le donne contemplate dal Piano nazionale antiviolenza.

In questo processo è necessario evitare che le mutilazioni genitali femminili possano trasformarsi in uno dei tanti temi ad alto rischio di stigma sociale verso la popolazione migrante. Ciò finirebbe per relegare di nuovo il fenomeno nell'ombra, compromettendo la possibilità per donne e ragazze di accedere ai servizi di supporto. È fondamentale invece affrontare il tema secondo un approccio di genere. Occorre costruire un dialogo interculturale che parta dalla conoscenza delle differenze culturali e che coinvolga le donne e le ragazze affinché riconoscano la violenza e diventino agenti attive di cambiamento presso le loro comunità di appartenenza nel contrasto di questa grave violazione dei diritti umani delle bambine, delle ragazze e delle donne. L'approccio interculturale richiede che siano adottate tecniche di comunicazione appropriate che non utilizzino termini o concetti impropri o classificatori, che possano far sentire a disagio la donna sopravvissuta a queste pratiche o che rischia di subirle. Il multiculturalismo non deve, però, in nessun caso spingersi fino alla giustificazione o alla minimizzazione di queste gravi forme di violenza in ragione di un frainteso senso di libertà culturale.

Altrettanto importante in quest'attività di prevenzione - come strategia complessiva di contrasto - è il coinvolgimento degli uomini e in particolare dei *leader* religiosi. In questo contesto è particolarmente rilevante curare il percorso di presa in carico delle donne che hanno subito questa pratica, un percorso di accompagnamento che deve spingere queste donne a discostarsi dalla accettazione della pratica stessa, così da impedire che le loro figlie possano a loro volta esservi sottoposte. In questo quadro, risulta di primaria importanza portare avanti iniziative volte alla alfabetizzazione delle donne con figli provenienti da Paesi a tradizione escissoria. Una alfabetizzazione che deve sostanziarsi nella conoscenza non solo della lingua, ma anche e soprattutto dei diritti che l'ordinamento riconosce e garantisce alle donne. Ancora, occorre investire nella formazione del personale medico e socio-sanitario che entra in contatto con le donne vittime di mutilazione, e di quello del mondo educativo. È innegabile, infatti, che in Italia sono ancora poche le strutture nelle quali operano ginecologi e ostetriche con una specifica formazione in tema di mutilazioni genitali. Sempre con riguardo al mondo sanitario appare auspicabile un aggiornamento delle Linee guida varate dal Ministero della sanità all'indomani della entrata in vigore della legge n. 7 del 2006. Infine, per una efficace azione di prevenzione, attraverso la precoce emersione del rischio, è necessario investire nella formazione e nell'aggiornamento anche dei medici di base e dei pediatri.

Serve una strategia coraggiosa, continuativa nel tempo e che si sostanzia anche in programmi e progetti per il contrasto di queste pratiche da realizzare nei Paesi di origine. La quasi totalità degli interventi escissori sono compiuti durante viaggi o periodi di soggiorno nel Paese di provenienza della donna. Devono essere sensibilizzati quindi gli operatori (soprattutto operatrici) che la praticano e nel contempo dovrebbero essere finanziati e sostenuti "programmi di riconversione lavorativa" per queste figure, tali da trasformare queste donne da mutilatrici di professione in operatrici sanitarie a supporto della maternità e della gravidanza.

Le mutilazioni genitali, così come altre pratiche lesive, devono rientrare in una strategia più ampia contro tutte le forme di violenza di genere: ogni forma di violenza è grave e lede il diritto delle donne di autodeterminarsi. L'approccio seguito deve fondarsi su percorsi di *empowerment* e autonomia. La risposta più adeguata non può essere semplificata né ridotta a questione di natura medico sanitaria. L'approccio alla medicalizzazione non può sostituire quello culturale rivolto all'educazione e all'*empowerment* delle donne e delle comunità coinvolte. La strategia del Governo, inclusi i Piani di azione nazionale contro la violenza e la Strategia nazionale per la parità di genere, devono partire quindi da tale presupposto.

Oltre agli interventi di prevenzione e di contrasto a queste pratiche, è essenziale implementare le misure a sostegno delle donne che hanno già subito le mutilazioni genitali. In tale contesto appare quanto mai importante valorizzare, anche nei procedimenti per la richiesta di protezione internazionale presso le Commissioni territoriali, l'aver subito questa forma di violenza quale motivo per il riconoscimento della protezione stessa. Con specifico riguardo alle donne migranti poi è necessario implementare le forme di assistenza sia in gravidanza che nel parto, prevedendo a tal fine anche la figura di una mediatrice culturale che possa favorire non solo l'emersione della violenza, ma anche accompagnare sul piano clinico la sopravvissuta. Sempre con riguardo alle donne migranti merita una riflessione la attuale disciplina relativa al rilascio del permesso di soggiorno. Molte delle donne che provengono da Paesi a tradizione escissoria si trovano infatti sul territorio italiano legalmente grazie a permessi di soggiorno per motivi familiari. Un permesso di soggiorno, quindi, che vincola ancora di più al marito e al suo potere la donna sopravvissuta alle mutilazioni genitali, la quale, a sua volta, è evidentemente privata in prospettiva di ogni capacità di contrattazione nel sottrarre le proprie figlie alla pratica.

È evidente che una politica di contrasto e prevenzione seria del fenomeno non può prescindere dallo stanziamento di adeguate risorse. Come già in più occasioni rilevato, nel corso

degli ultimi anni il Parlamento ha autorizzato una spesa di gran lunga inferiore a quanto previsto dalla legge n. 7 del 2006. A ciò si aggiunga l'esigenza di ovviare alle difficoltà di tracciamento delle risorse e di identificazione della loro destinazione d'uso, nonché alla poca trasparenza in merito al coordinamento in capo al Dipartimento per le pari opportunità delle attività svolte dai Ministeri competenti dirette alla prevenzione, all'assistenza alle vittime e all'eliminazione delle pratiche di mutilazione genitale femminile, ai sensi dell'articolo 2 della citata legge del 2006. Fondi certi sono essenziali per il mantenimento della rete di servizi offerti dalle organizzazioni e dalla società civile, in collaborazione con gli enti territoriali, ma anche per poter portare avanti una politica di contrasto di livello nazionale.

Infine, manca in Italia un sistema di rilevazione dei dati relativi alle mutilazioni genitali. È evidente che le rilevazioni effettuate dal Ministero della giustizia sono poco attendibili in quanto il fenomeno solo in casi estremi giunge nelle aule di giustizia. Si tratta di una pratica, invece, ben più facilmente rilevabile in ambito sanitario. Occorre quindi prevedere un sistema di rilevazione periodica, omogenea e scientificamente accurata anche di questa grave forma di violenza nei confronti delle donne. La Commissione auspica pertanto che l'approvazione della ricordata legge n. 53 del 2022 che prevede appunto un organico sistema di rilevazione statistica del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme possa rivelarsi utile anche all'emersione della reale portata di questo fenomeno.

XI. COSA NON HA FUNZIONATO? FEMMINICIDI, VIOLENZE SESSUALI, STALKING, VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA: L'INCHIESTA SU CASI SINGOLI DI CRONACA GIUDIZIARIA

La Commissione ha ritenuto doveroso oltre che indispensabile acquisire, al fine di cogliere le criticità del sistema giuridico in prima istanza e sociale nelle sue differenti declinazioni (enti territoriali, terzo settore, società civile agenzie educative) nell'affrontare la violenza sulle donne in tutte le sue forme, molti atti giudiziari dei casi di donne che hanno subito violenza talvolta fino all'uccisione e di cui, purtroppo, la cronaca di questi anni è stata ricca.

Per ragioni di riservatezza sia nei confronti delle vittime, dei loro familiari e spesso dei minori coinvolti, in questa sede non è possibile dare conto della specificità degli atti acquisiti. Inoltre, è da sottolineare che questi casi non rappresentano un dato statisticamente rilevante, operazione che invece è stata possibile nelle due relazioni sui femminicidi e sulla vittimizzazione secondaria (DOC. XII-*bis*, nn. 7 e 10, *cf.* Capitoli XVII e IX), che sono stati rilevati con metodo statistico i relativi dati. Tuttavia, questi casi si sono rivelati utili a evidenziare le aporie dell'ordinamento oltre che a misurare il grado di sottovalutazione che spesso le donne devono sopportare in relazione alle loro denunce.

Il fenomeno della sottovalutazione delle denunce di *stalking* e di maltrattamenti anche gravi e ripetuti che le vittime avevano subito prima di essere uccise sono state in tanti casi una costante. Per esempio, la violazione dell'obbligo di allontanamento del maltrattante dalla vittima, ha spesso portato al femminicidio per l'assenza, per esempio, dell'uso del braccialetto elettronico che ragionevolmente avrebbe potuto evitare il femminicidio.

11.1 GLI ULTERIORI CASI DI FEMMINICIDIO ACQUISITI, UNA STRAGE CHE NON SI FERMA: UNA RIFLESSIONE SULL'USO DEL BRACCIALETTO ELETTRONICO

Come accennato poco sopra la Commissione ha acquisito gli atti giudiziari di casi di femminicidio che si sono verificati successivamente a quelli dell'indagine specifica di cui si è dato conto nel Capitolo IX.

In tutti questi casi l'omicida, violando il divieto di avvicinamento, ha raggiunto la vittima e l'ha uccisa. L'utilizzo del braccialetto elettronico avrebbe forse potuto evitare il femminicidio

consentendo alcune riflessioni sulla protezione delle vittime di violenza di genere e domestica, tema centrale nell'azione di contrasto, soprattutto nella fase cautelare del procedimento penale.

Il giudice spesso impone l'allontanamento dalla casa familiare, con contestuale divieto di avvicinamento alla vittima, ai sensi dell'art. 282-*bis* codice di procedura penale, ma non sempre impone la misura del braccialetto elettronico mancando un giudizio sulla pericolosità sociale dell'indagato anche quando lo svolgimento dei fatti evidenziano una “*escalation*” di violenza tipica di queste forme criminali.

Questo dispositivo di sorveglianza e controllo, previsto dall'art. 275-*bis* c.p.p., ha fatto ingresso nel nostro sistema processuale oltre 20 anni orsono (D.L. 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 gennaio 2001, n. 4), allo scopo dichiarato di ridurre il numero delle persone detenute in carcere, tanto che ne era originariamente prevista l'applicazione soltanto per gli arresti domiciliari e per la “detenzione domiciliare” (art. 47-ter, comma 4-bis, L. 354/75 sull'Ordinamento Penitenziario ma in considerazione delle peculiarità tecniche tale dispositivo si è rivelato nel tempo mezzo determinante nel contrasto al “rischio di letalità”, cui sono esposte molte donne vittime di violenza di genere e domestica.

Ed infatti nel 2013 la sua applicabilità è stata estesa (ad opera della L. 15 ottobre 2013, n. 119, emanata in esecuzione della Convenzione di Istanbul) dapprima alla misura cautelare dell'allontanamento dall'abitazione familiare (art. 282-*bis* c.p.p.) e successivamente - con la legge n. 69/2019 - al “divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa” (art. 282-ter c.p.p.).

La nuova, prospettata, opportunità di utilizzo di questo dispositivo di monitoraggio e sorveglianza dell'indagato - particolarmente ampia se si ha riguardo al numero dei reati previsti nel comma 6 dell'art. 282-*bis* c.p.p. - riveste specifico rilievo nei casi in cui ricorra la pregnante necessità di proteggere una persona offesa “preventivamente individuata”, come tale “candidata” ad essere nuovamente vittima dello stesso indagato.

Questi i motivi per cui anche la stessa potenziale vittima è richiesta di prestare la propria collaborazione, dotandosi di un dispositivo che monitora il rispetto del divieto di avvicinamento entro un raggio spaziale delineato, allertando le forze dell'ordine e la stessa vittima, nel caso di violazione.

Questa modalità di controllo, non è, tuttavia, applicata quanto sarebbe opportuno, anche rispetto alle sue odierne potenzialità, come confermano i dati disponibili, secondo i quali,

attualmente, i dispositivi elettronici attivi sono complessivamente 4.595, e quelli c.d. *anti-stalking*, che consentono di monitorare il rispetto delle distanze dalla potenziale vittima, sono 850^l. Si tratta di superare il perdurare di alcune problematiche operative, connesse – essenzialmente - ai tempi ed alle formalità necessari per la sua attivazione[6]. Se è pur vero che, nell'adozione di una misura cautelare, il giudice deve ispirarsi al principio del minimo sacrificio per la libertà personale dell'autore del delitto, tuttavia, quando procede per delitti caratterizzati dall'abitudine e dalla ripetitività delle condotte (il che si verifica quasi esclusivamente nei delitti di violenza di genere e domestica), esso è chiamato a valutare la natura ed il grado delle esigenze cautelari, procedendo ad una scelta "individualizzata, attribuendo rilievo specifico anche alla relazione "personale" tra l'autore e la sua vittima, "come tale spesso candidandosi ad essere nuovamente vittima dello stesso autore del reato per cui si procede". In queste ipotesi, il ricorso alle modalità di controllo mediante mezzi elettronici, può risultare fondamentale per la tutela e la protezione della stessa vittima.

Essendo la valutazione del giudice (e la conseguente esplicitazione nelle motivazioni) elemento cruciale nell'azione di contrasto alla violenza di genere e domestica, ciò postula un'adeguata specializzazione quale condizione necessaria che garantisce anche conoscenze dei principi sovranazionali, da tenere sempre presenti nelle valutazioni da operare, anche in sede cautelare. Centrale, al riguardo, è la Direttiva 2012/29/UE sulle "Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato", che riconosce a tutte le vittime il "diritto alla protezione" e, pur facendo salvi i diritti della difesa, "richiede agli Stati membri di assicurare che sussistano misure per proteggere la vittima e i suoi familiari da vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazioni e ritorsioni, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici...".

Ma vi è un'ulteriore riflessione che merita svolgimento, ed attiene alla protezione delle vittime di violenza di genere e domestica che scaturisce dai principi previsti dalla Convenzione di Istanbul. Dopo aver affermato all'articolo 2 - che le Parti "presteranno particolare attenzione alla protezione delle donne vittime di violenza di genere", la Convenzione precisa, al successivo art. 18, che bisogna "proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza"; circa lo svolgimento dell'azione giudiziaria, non solo richiede espressamente una cooperazione "tra le autorità giudiziarie ed i pubblici ministeri", ma sottolinea, anche, che le misure devono "essere basate su una comprensione della violenza di genere, e concentrarsi sulla sicurezza della vittima".

Tutto questo richiede, un giudice specializzato capace, quindi, di procedere tempestivamente ad una corretta valutazione di tutti gli elementi del caso concreto, in grado di effettuare valutazioni e giudizi prognostici complessi, sin dall'acquisizione della "notitia criminis", di individuare gli indici di rischio cui può essere esposta la persona offesa - a volte anche nella sua stessa inconsapevolezza -, e di applicare misure cautelari adeguate a fermare l'aggressore, garantendo la sicurezza personale della sua vittima.

In questo contesto, pertanto, la Commissione auspica che si pongano tutte le condizioni giuridiche e processuali affinché uno strumento come il braccialetto elettronico possa almeno ridurre significativamente, in alcuni riconoscibili casi, il rischio di femminicidio delle vittime di violenza di genere e domestica.

PARTE TERZA: INDIRIZZI E *POLICIES*

XII. PREVENIRE, PROTEGGERE E PUNIRE PER CONTRASTARE LA VIOLENZA: LE *POLICIES* COME MOTORE DEL CAMBIAMENTO. L'ATTIVITÀ DI PROPOSTA NORMATIVA DELLA COMMISSIONE

Partendo dall'assunto contenuto nel preambolo della Convenzione di Istanbul ovvero che la violenza sulle donne ha radici millenarie e mantiene una natura strutturale; che essa è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione ed è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini, la Commissione, oltre a svolgere l'attività d'inchiesta secondo le indicazioni della delibera istitutiva ha cercato di orientare con una serie di azioni di carattere politico, nell'ambito delle sue competenze, l'azione parlamentare per contribuire a trovare soluzioni di carattere legislativo.

La Commissione ha cioè cercato di interpretare la quarta P di *Policy* indicata dalla Convenzione di Istanbul in tutti i modi che la delibera istitutiva ha consentito, ritenendo che il Parlamento debba avere un ruolo di primo piano per sconfiggere una disuguaglianza tra uomini e donne che è violazione dei diritti umani e che riguarda in tutte le nazioni del mondo la metà dell'umanità, o dell'altra metà del cielo come spesso si usa dire parlando delle donne, ma con una visione fortemente focalizzata sulla concretezza delle politiche possibili per contribuire, in un'ottica condivisa con tutte le istituzioni e i soggetti che operano nella società civile, a sconfiggere questo fenomeno.

Tutti i componenti della Commissione hanno presentato il disegno di legge – definitivamente approvato ed oggi legge n. 53 del 2022 recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere” - relativo alla raccolta dei dati statistici, nella consapevolezza che soltanto attraverso una puntuale conoscenza dei numeri della violenza contro le donne possano essere indagate le soluzioni legislative più adeguate per rispondere al fenomeno.

La Commissione – anche alla luce dell'attività di indagine e di inchiesta, e dei risultati emersi - è inoltre intervenuta a sollecitare il Governo e il Parlamento nelle sue articolazioni (le Commissioni parlamentari) sui provvedimenti che durante la legislatura sono stati oggetto del suo esame.

Innanzitutto, la Commissione ha avuto una costante interlocuzione con i Ministri che si sono succeduti al Dipartimento per le pari opportunità (prima il Ministro Spadafora e poi la Ministra Bonetti, auditi più volte) con i quali ha collaborato in ordine all'attuazione e alla riscrittura del Piano antiviolenza fino all'ultimo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023. A questo riguardo la Commissione ha elaborato nell'agosto 2021 un documento nel quale sono state indicate alcune questioni di fondo che il nuovo Piano dovrebbe contemplare e di cui pare opportuno fornire all'interno di questo documento i punti rilevanti. In particolare, la Commissione ha condiviso la strategia del Piano nella sua impostazione generale, allineata con il lavoro della Commissione e con le indicazioni che provengono dai risultati delle indagini svolte. In uno spirito di collaborazione istituzionale e di indispensabile raccordo tra Governo e Parlamento, la Commissione ha indicato alcune proposte di integrazione che - alla luce dai risultati delle indagini condotte - potessero rappresentare un valido strumento per il raggiungimento del comune obiettivo di contrastare la violenza maschile contro le donne. La Commissione ha posto all'attenzione del Governo, in primo luogo, la necessità che per ogni tema contenuto nel Piano vengano indicati in modo circostanziato gli obiettivi specifici da perseguire; il cronoprogramma di realizzazione; gli strumenti impiegati; i soggetti coinvolti nelle decisioni e nell'esecuzione nonché l'individuazione di un preciso responsabile sia dell'esecuzione che del controllo del Piano medesimo. Tali necessità risultavano evidenti in modo particolare sotto il profilo della programmazione delle risorse e dei criteri di *governance*. La Commissione ha inoltre segnalato la coerenza del Piano con le finalità di prevenzione, con particolare riferimento alle azioni relative alla promozione dell'*empowerment* femminile e dell'autonomia economica delle donne e l'indicazione di un possibile ricorso alle risorse previste per favorire l'occupazione femminile dal recente PNRR.

Ha inoltre posto l'attenzione sul modello di *governance* con l'obiettivo dell'omogeneità territoriale nell'offerta dei servizi alle vittime di violenza e ha invitato il Governo a intraprendere una revisione dell'intesa Stato-Regioni del 2014, in particolare procedendo alla individuazione di un procedimento unico e snello per l'assegnazione dei fondi, al fine di evitare disparità di tutela del settore tra i vari territori regionali. Un passo ulteriore sarebbe la definizione dei "livelli essenziali" di tutela dei diritti fondamentali delle vittime di violenza, che dovrebbero essere adottati ai sensi dell'art. 117, lett. m), Cost. ("i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").

Nel quadro degli interventi previsti dal Piano la Commissione ha indicato la necessità di investire prioritariamente e con decisione sulle politiche di prevenzione che, in linea con quanto indicato dalla Convenzione di Istanbul, attraverso interventi nel campo dell'educazione e della conoscenza del fenomeno, consentano di affrontare la questione culturale dalla quale si origina la violenza contro le donne e uno sforzo importante sulla formazione degli operatori.

Nell'ambito delle misure previste dal Piano la Commissione ha auspicato la previsione di investimenti in politiche di prevenzione che, in linea con quanto indicato dalla Convenzione di Istanbul, attraverso interventi sul piano dell'informazione e della comunicazione, consentano di affrontare la questione culturale e del linguaggio da cui origina la violenza contro le donne. Ha inoltre sottolineato l'importanza del lavoro di prevenzione nelle scuole che deve essere prioritariamente orientato alla destrutturazione degli stereotipi, volto alla promozione della cultura del rispetto, all'educazione delle emozioni ed alla stigmatizzazione della violenza. Ha inoltre condiviso l'avvio di una razionalizzazione della normativa e del finanziamento dei centri che trattano uomini autori di violenza e si è espressa con favore sulle iniziative della Ministra in materia di vittimizzazione secondaria delle donne e dei loro figli. Le componenti e i componenti della Commissione hanno altresì elaborato proposte che poi sono state accolte dal Parlamento con l'approvazione della Legge di bilancio 2022, alla legge n. 97 del 2013 proprio nell'ottica di una modifica della legge n. 97 del 2013 volta a rendere più efficaci e fluida alla *governance* del Piano da parte del Dipartimento delle pari opportunità (anche in questo caso si rinvia alla relazione sul riordino della disciplina in materia di violenza di genere).

Inoltre, sul piano degli interventi in Parlamento la Commissione, oltre a sollecitare le Commissioni permanenti all'approvazione dei disegni di legge presentati in tema di molestie sessuali nei luoghi di lavoro, di introduzione nei programmi scolastici dell'educazione emozionale e al rispetto, ai percorsi per gli uomini autori di violenza sulle donne, ai suggerimenti per il miglioramento della normativa sul cosiddetto "codice rosso", ha altresì elaborato documenti rivolti al Governo e al Parlamento per inserire una serie di norme di protezione per le donne che hanno subito violenza all'interno del Piano di ripresa e resilienza. Alcune di queste norme, come ad esempio il rafforzamento sul piano finanziario del reddito di libertà, sono state inserite nella legge di bilancio per il 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234). Sempre nell'ultima legge di bilancio

vale la pena ricordare il rafforzamento, in termini finanziari delle risorse trasferite a Cav e Case rifugio¹⁵⁴.

La Commissione, infine, ha da ultimo contribuito nei termini sopra descritti a elaborare proposte emendative anche alle leggi di delega sulle riforme del processo civile (con riferimento ai temi della vittimizzazione secondaria e alle norme sul diritto di famiglia) e del processo penale¹⁵⁵.

In particolare, in sede di esame della riforma del processo civile, sono state recepite numerose indicazioni formulate dalla Commissione all'esito delle specifiche indagini condotte.

Il comma 23 dell'articolo 1 della legge 206 del 2021, nell'enunciare i principi e criteri direttivi cui il Governo è tenuto a conformarsi, nell'esercizio della delega di riforma del processo civile per la realizzazione di un rito unificato nel codice di procedura civile denominato «procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie», accoglie numerosi sono i principi e criteri di delega diretti a migliorare l'attuale sistema della giustizia civile, nel quale la violenza contro le donne e domestica non è adeguatamente “riconosciuta”. Come è emerso nelle relazioni approvate dalla Commissione (Doc. XXII-*bis* nn. 4, 7 e 10 in particolare) la violenza contro le donne ancora oggi, nelle aule di giustizia, in particolare in ambito civile, viene sottovalutata, non identificata, spesso letta come “conflitto familiare”, rendendo di fatto assai meno efficaci le leggi di repressione e di prevenzione del fenomeno.

Fra le principali criticità dell'attuale sistema si segnala lo scarso collegamento, nonostante gli obblighi di segnalazione introdotti con la legge sul codice rosso, fra le cause civili per separazione e quelle penali nei casi di violenza domestica

Proprio per ovviare a queste criticità la riforma ha stabilito che il governo nell'esercizio della delega debba prevedere che nei procedimenti di separazione e divorzio in presenza di allegazioni di violenza domestica o di genere siano assicurate: su richiesta, adeguate misure di salvaguardia e protezione, avvalendosi delle misure di protezione di cui all'articolo 342-*bis* del

¹⁵⁴ Al riguardo, si vedano in particolare i commi 148, 149, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669 e 670 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

¹⁵⁵ Si tratta, rispettivamente, della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante “Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata” e della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante “Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”.

codice civile (recante "Ordini di protezione contro gli abusi familiari"); le necessarie modalità di coordinamento con altre autorità giudiziarie, anche inquirenti; l'abbreviazione dei termini processuali nonché specifiche disposizioni processuali e sostanziali per evitare la vittimizzazione secondaria. Ancora sempre con riguardo agli ordini di protezione il Governo dovrà prevedere che essi possano essere richiesti ed emessi anche dal tribunale per i minorenni e quando la convivenza è già cessata.

In relazione al tema della mediazione familiare, la riforma prevede in proposito che il Governo in sede di esercizio della delega debba prevedere che con il decreto di fissazione della prima udienza il giudice debba informare le parti della possibilità di avvalersi della mediazione familiare. Questa possibilità è esclusa nei casi in cui una delle parti sia stata destinataria di condanna anche non definitiva o di emissione dei provvedimenti cautelari civili o penali per reati di violenza di genere o domestica, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul e più volte ribadito dalla Commissione. Inoltre alla prima udienza il giudice deve esperire un tentativo di conciliazione, salvo i casi in cui siano allegati o segnalate violenze di genere o domestiche. Infine si prevede - al fine di assicurare una adeguata formazione dei mediatori nel campo della violenza - che il Governo debba istituire presso ciascun Tribunale un elenco dei mediatori familiari iscritti presso le associazioni del settore, con possibilità, per le parti, di scegliere il mediatore tra quelli iscritti in tale elenco. I mediatori familiari devono essere dotati di adeguata formazione e specifiche competenze nella disciplina giuridica della famiglia, nonché in materia di tutela dei minori e di violenza contro le donne e di violenza domestica. E' contestualmente ribadito l'obbligo di interrompere l'attività di mediazione nel caso in cui emerga qualsiasi forma di violenza.

Con specifico riferimento al tema della vittimizzazione secondaria, il legislatore delegato è tenuto a disciplinare l'ipotesi di rifiuto, da parte di un figlio minore, di incontrare uno o entrambi i genitori: il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, dovrà accertare con urgenza le cause del rifiuto e assumere i provvedimenti nel superiore interesse del minore, tenendo conto - nella determinazione dell'affidamento dei figli e degli incontri con i figli - di eventuali episodi di violenza. In ogni caso, il Governo dovrà assicurare che gli eventuali incontri tra i genitori e il figlio siano, se necessario, accompagnati dai servizi sociali e non compromettano la sicurezza della vittima. Nei casi di allegazioni o segnalazioni di comportamenti di un genitore tali da ostacolare il mantenimento di un rapporto equilibrato e

continuativo con l'altro genitore si prevede che siano assicurate una abbreviazione dei termini processuali e la concreta attuazione dei provvedimenti adottati nell'interesse del minore. Significativo è inoltre il limite che la delega pone all'intervento dei servizi socioassistenziali o sanitari nelle cause di affido dei minori, con la previsione per la quale - fermo restando il principio generale dell'interesse del minore a mantenere relazioni significative con i genitori - tale intervento, nelle ipotesi di violenze di genere e domestiche, può essere disposto solo in quanto specificamente diretto alla protezione della vittima e del minore e sia adeguatamente motivato

Con riguardo al tema della formazione dei consulenti la delega prevede in primo luogo che qualora il giudice ritenga di avvalersi dell'ausilio di un consulente, debba procedere alla sua nomina con provvedimento motivato, indicando gli accertamenti da svolgere. Il consulente del giudice eventualmente nominato è tenuto ad attenersi ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica senza effettuare valutazioni su caratteristiche e profili di personalità agli stessi estranei. Specifici criteri di delega riguardano proprio il tema dell'ascolto del minore. Oltre alla previsione della obbligatoria registrazione delle audizioni dei minori, si prevede che il giudice non possa delegare l'ascolto del minore. Inoltre il Governo è chiamato a procedere al riordino delle disposizioni in materia di ascolto del minore, anche alla luce della normativa sovranazionale di riferimento; e a predisporre una autonoma regolamentazione della consulenza tecnica psicologica, anche prevedendo l'inserimento nell'albo dei consulenti tecnici d'ufficio di indicazioni relative alle specifiche competenze.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Il Governo ha presentato alle Camere il 2 agosto 2022 l'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 407, recante «Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata», attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

XIII. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE: VERSO IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE

13.1 PROPOSTE DI RIFORMA

Nella delibera istitutiva della Commissione il Senato, all'articolo 2, comma 1, lettera m) ha voluto conferire alla Commissione femminicidio la possibilità di proporre un testo unico sulla materia della violenza di genere.

L'ambizione della Commissione sarebbe stata quella di presentare a nome di tutti i suoi componenti, come per la legge n. 53 del 2022 sulla raccolta dei dati statistici, un disegno di legge di delega da sottoporre al Parlamento per riportare, per quanto possibile, ad unità una normativa molto dispersa nell'ordinamento.

Per questa ragione la Commissione ha approfondito la questione nella relazione sul riordino di questa disciplina (Doc. XXII-*bis* n.14). In tale documento, in particolare, la Commissione ha indagato se anche il nostro sistema non possa ispirarsi al “modello spagnolo”, introducendo una legge “organica” che comprenda tutte le misure previste (o da prevedere) per contrastare le diverse forme di violenza maschile contro le donne.

Essendo terminata la legislatura si riportano in questo paragrafo le conclusioni di quella relazione affinché gli approfondimenti e le relative proposte della Commissione possano rappresentare il passaggio di testimone al prossimo Parlamento che ci si augura vorrà essere raccolto per continuare un lavoro che non può considerarsi terminato.

13.1.1. Le criticità del sistema: le indicazioni della Commissione per il riordino della normativa in materia di contrasto alla violenza di genere

La ricostruzione del quadro normativo multilivello sulle azioni di contrasto dei fenomeni di femminicidio e di violenza di genere e domestica, da un lato, mostra il particolare dinamismo del legislatore italiano che, con cadenza almeno annuale, aggiunge - tassello su tassello - sempre nuovi strumenti di intervento. Dall'altro, fornisce la dimostrazione “plastica” di un sistema che

non riesce ad assestarsi: che continua a comporre e a scomporre quel «quadro di riferimento complesso e frammentario» criticato dalla Corte di Cassazione.

A tal fine, la Commissione ha svolto un'analisi attenta delle principali criticità del nostro attuale sistema, in modo da fornire al futuro Parlamento elementi utili per la costruzione di un testo unificato della normativa, che possa colmare, oltre al deficit di conoscibilità, anche quelle asimmetrie che contraddistinguono l'irregolare attenzione data alle “quattro P” del Consiglio d'Europa.

Nel corso della Legislatura numerosi sono stati gli interventi di riforma di punti qualificanti del nostro sistema antiviolenza, indirizzati verso una più efficace attuazione della Convenzione di Istanbul¹⁵⁷. Il lavoro di ricognizione dell'assetto normativo di cui al Doc. XXII-*bis* n. 14 si è svolto, dunque, nel contesto mobile di un quadro legislativo che si è arricchito progressivamente di nuovi strumenti di intervento. Nonostante gli indubbi progressi realizzati dal nostro sistema nella direzione indicata dalla Convenzione di Istanbul, l'analisi della disciplina vigente consente di individuare e porre in evidenza anche quelle lacune, incongruenze o sovrapposizioni, che discendono per lo più dal suddetto approccio emergenziale/incrementale e che, tuttora, contribuiscono a determinare vuoti di tutela e disfunzioni del sistema di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne.

Vent'anni di legislazione in materia di contrasto alla violenza di genere, all'insegna di una logica “emergenziale”, ci consegnano un apparato normativo stratificato, frammentato, plurisetoriale. Spesso scarsamente conosciuto, tanto dalle donne, quanto dagli operatori chiamati alla sua applicazione.

La difficoltà dinanzi alla quale si trovano anche gli operatori e le operatrici più esperti e motivati è quella di doversi misurare con innovazioni legislative continue, talora “nascoste” nelle pieghe di provvedimenti omnibus (da Decreti legge che introducono misure di emergenza su vari ambiti, alle leggi finanziarie statali).

¹⁵⁷ Si veda al riguardo il Capitolo 2.3.

Gran parte di questi interventi, pur segnati da una lettura della violenza di genere come situazione “eccezionale”, contengono misure che potrebbero produrre effetti incisivi, se opportunamente inseriti in testi organici e coordinati. Ma soprattutto se non venissero concepiti come “misure tampone”.

Basti qui citare, a mero titolo di esempio, la misura del cosiddetto “reddito di libertà”: una misura di “emergenza” nata all’interno di un’altra “emergenza” (quella pandemica), ora prorogata, ma non ancora messa a regime.

È pur vero che tale approccio costituisce, ormai da tempo, un tratto caratteristico della nostra attuale produzione legislativa. Uno dei principali nodi critici del sistema di tutela dei diritti individuali: una tecnica normativa che finisce per determinare – in tutti i campi - quell’endemico stato di incertezza, destinato ad alimentare la conflittualità tra gruppi sociali e tra individui, ed in definitiva a generare sfiducia verso le istituzioni.

La questione assume, però, una particolare gravità quando si ci trova dinanzi alle vittime di una violenza che tocca l’intimità della persona, ne compromette le relazioni affettive, la espone all’ambigua reazione del proprio contesto vitale. Ne mette a rischio l’incolumità fisica e psichica o - come dimostrano le cronache e le statistiche - la stessa vita.

Dinanzi all’estrema vulnerabilità delle vittime di violenza di genere, servirebbe la massima chiarezza e la piena conoscibilità delle effettive prospettive di tutela e delle opportunità messe a disposizione dall’ordinamento per coloro che vogliono intraprendere un percorso di fuoriuscita dallo stato di soggezione.

Se per ottenere “giustizia” occorre intraprendere un lungo e faticoso calvario (alla fine del quale non è detto che si ottenga l’effettiva tutela richiesta), appare quasi inevitabile che molte donne non riescano a trovare le risorse - emotive, prima ancora che economiche - per “scontrarsi” con l’autore dei comportamenti violenti. Si sentano destinate a subire, oppure a cercare soluzioni “fai da te”.

Il medesimo stato di incertezza e di “ignoranza della legge” da parte dei (presunti) autori di violenza finisce per disperdere quell’effetto di deterrenza che un sistema sanzionatorio chiaro e trasparente dovrebbero perseguire.

Ciò vale, in primo luogo, per le norme di diritto penale, che richiedono un elevato grado di stabilità e prevedibilità, se si vuole promuovere quella cultura diffusa della legalità necessaria per prevenire comportamenti delittuosi.

E vale anche per le norme di diritto civile, anch'esse capaci di produrre straordinari effetti deterrenti, ma solo a condizione che i processi siano rapidi e la giurisprudenza non troppo "creativa".

Se la stessa Corte di Cassazione denuncia la propria difficoltà "ad orientarsi" all'interno del sistema delle norme (penali), quanta determinazione, quanta forza di volontà deve possedere la vittima di un reato, per godere di quello "statuto" privilegiato promesso dal nostro ordinamento?

Anche le critiche, sin troppo spesso fondate, sull'inadeguatezza culturale e sull'impreparazione degli operatori professionali (dai magistrati, agli assistenti sociali; dagli avvocati, agli psicologi; dalle forze dell'ordine, ai mediatori familiari, ecc.) rischiano di apparire ingenerose, se questi vengono costretti a misurarsi con un quadro normativo instabile.

Si sottovaluta troppo spesso il circolo vizioso all'origine dell'ipertrofia normativa: alla scarsa efficacia del precedente intervento – appena emanato - si reagisce aggiungendo nuove norme, nuove fattispecie, nuovi dettagli.

Senza intervenire sui nodi strutturali che rendono inadeguati gli apparati preposti all'attuazione delle incessanti modifiche normative. Senza, cioè, tener conto dello scarto tra la fissazione di obiettivi complessi e la limitatezza delle risorse - finanziarie, umane e professionali – delle istituzioni preposte all'attuazione della normativa vigente.

La Commissione, peraltro, ha opportunamente ritenuto che il lavoro di ricognizione normativa dovesse essere condotto "in parallelo" rispetto alle numerose ed approfondite indagini volte a comprendere le dimensioni reali del fenomeno nel nostro Paese, il grado e le modalità di implementazione della normativa vigente, le sue eventuali disfunzioni.

È del tutto evidente, infatti, che non tutte le criticità del nostro sistema di attuazione della Convenzione di Istanbul traggono origine da un assetto normativo inadeguato o lacunoso. Tanto

meno dall'inerzia del legislatore italiano in materia di contrasto e prevenzione di tutte le forme di violenza maschile contro le donne.

L'impegno del nostro legislatore è, del resto, riconosciuto anche dalle sedi internazionali e sovranazionali preposte al monitoraggio della situazione nel nostro Paese (dal Comitato CEDAW al GREVIO, dalla Corte EDU alla Commissione Europea), che – come si evince dai Rapporti citati in questa Relazione - muovono censure e rilievi per lo più sul terreno dell'implementazione della nostra normativa.

Occorreva, dunque, ed occorrerà ancora, indagare a fondo sulle ragioni più profonde di un fenomeno che, da un lato, ha radici antiche, dall'altro, si presenta in forme sempre nuove, spesso sommerse e subdole. Un fenomeno che non è possibile affrontare con risposte estemporanee, soluzioni transitorie, interventi parziali.

Le diverse Relazioni approvate dalla Commissione mettono in chiara evidenza come, in molti ambiti, difficoltà attuative e disfunzioni non dipendono necessariamente da *deficit* normativi.

Il terreno sul quale più spesso si arena la corretta applicazione dei principi e delle norme in materia di contrasto della violenza maschile contro le donne è quello dell'inadeguata formazione e della carenza di specializzazione delle figure professionali che, a vario titolo, si trovano a gestire situazioni e contesti segnati dalla violenza di genere: dalle forze dell'ordine, agli operatori del sistema giudiziario (magistrati, avvocati, consulenti tecnici); dal personale medico-sanitario, agli operatori dei servizi sociali; dagli insegnanti, agli operatori dei servizi dedicati all'inserimento lavorativo.

È noto che tali carenze di formazione e specializzazione sono spesso legate all'esiguità delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) dei servizi e degli uffici pubblici con competenze nella materia.

Ma dietro questo *deficit* formativo, altrettanto spesso si cela una grave lacuna culturale. Ciò che ancora fa da ostacolo alla capacità di riconoscere i “segnali” del fenomeno e, dunque, di operare con tempestività ed incisività è un approccio culturale - più diffuso di quanto non si pensi - che di fatto sottovaluta (o disconosce) la “natura strutturale” della violenza contro le donne, così come definita dalla Convenzione di Istanbul: «una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione»,

«uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini»¹⁵⁸.

Accade fin troppo spesso che l'attenzione sul fenomeno dei femminidici, si accenda prioritariamente (se non esclusivamente) solo quando e se si presenta in forma di “emergenza”, o quando è troppo tardi: quando le cronache registrano episodi efferati o irrimediabili. Appena si spengono i “riflettori” sull'ultimo episodio, si disperde nuovamente il nesso tra singolo episodio di violenza “fisica” e l'assuefazione ai fenomeni meno cruenti, ma striscianti, di discriminazione, alla resistenza di antichi e nuovi stereotipi, alla conservazione di arcaiche divisioni dei ruoli tra uomini e donne, agli ostacoli (più o meno nascosti) al pieno dispiegamento della libertà femminile.

Va riconosciuto che un approccio “emergenziale” si rinviene, spesso, anche nella nostra produzione legislativa, che nel corso dell'ultimo ventennio ha proceduto tramite provvedimenti che si sono stratificati, seguendo una logica incrementale.

Una logica che, in definitiva, finisce per contraddire proprio quell'impianto organico ed integrato che, secondo la Convenzione di Istanbul (così come secondo la Convenzione OIL), costituisce l'unico metodo adeguato per eradicare un fenomeno che non ha natura “emergenziale”, bensì “strutturale”.

La Commissione ha pertanto ritenuto di suggerire al prossimo Parlamento una serie di interventi di riforma, in tutti gli ambiti - prevenzione, protezione, punizione, politiche - indicati dalla Convenzione di Istanbul.

13.1.2. Gli interventi necessari in materia di Prevenzione

Il carattere “strutturale” della violenza maschile contro le donne, posto alla base di tutta la normativa nazionale, sovranazionale ed internazionale, esige sicuramente un forte investimento (non solo finanziario) nella “sensibilizzazione”, nella formazione e nella decostruzione degli stereotipi che continuano ad alimentare, nella quotidianità, comportamenti sociali ed individuali che ripropongono “relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini”.

¹⁵⁸ Così il Preambolo della Convenzione di Istanbul.

La Commissione ritiene che sia indispensabile ripensare gli interventi in materia di prevenzione, a partire dalla consapevolezza che la violenza maschile contro le donne è, innanzitutto, una “questione culturale”.

Serve andare oltre gli interventi occasionali o di breve periodo di “sensibilizzazione”, pure significativi. Occorre ripartire da un intervento organico e coordinato con le diverse istituzioni preposte al sistema educativo, all'istruzione universitaria e alla formazione professionale per lo sviluppo di programmi stabili (“curricolari”) destinati a promuovere l'educazione all'uguaglianza di genere.

È fondamentale incentivare, soprattutto nelle giovani generazioni, la capacità di costruire relazioni basate sui principi di parità, equità, rispetto, inclusività, riconoscimento e valorizzazione delle differenze, così da promuovere una società in cui il libero sviluppo di ciascun individuo avvenga in accordo col perseguimento del bene collettivo.

Nel contempo, nel settore della formazione, bisogna integrare le attuali prassi dei “corsi brevi” ed “opzionali” sulla violenza di genere: servono investimenti stabili nella formazione specialistica e nell'aggiornamento professionale delle figure che, a vario titolo, si trovano a gestire situazioni e contesti segnati dalla violenza di genere.

Serve, altresì, adottare e attuare misure efficaci per incoraggiare i media ad eliminare messaggi ed immagini che veicolano forme di discriminazione contro le donne (incluso il ritratto o la rappresentazione dannosi e stereotipati delle donne o di gruppi specifici di donne), anche nella pubblicità, online e in altri ambienti digitali.

13.1.3. Gli interventi necessari in materia di Protezione

Più complessa la situazione nell'ambito del modello di “Protezione e supporto”: il suo assetto rimane esposto ad una serie di criticità, sia dal punto di vista dell'impianto programmatico, sia dal punto di vista della sua implementazione.

Sebbene alcune norme siano state inserite all'interno del Codice delle pari opportunità, il quadro complessivo delle misure di cui le donne possono avvalersi rimane affidato alla “buona volontà” dell'interprete (ossia al lavoro di aggiornamento continuo delle operatrici della Rete dei

Centri Antiviolenza e delle Case rifugio e di quello che dovrebbero svolgere operatori e operatrici dei servizi sociali).

Andare alle radici dei persistenti fenomeni di violenza maschile, come impone la Convenzione di Istanbul, significa anche rendere più facilmente accessibili e fruibili i diritti delle donne a ricevere un supporto immediato ed adeguato al bisogno indilazionabile di garantire la propria sicurezza ed incolumità e, nel contempo, di ricostruire la propria autostima ed autodeterminazione (messe in discussione dall'esposizione alla violenza).

In questa direzione, occorre un'adeguata conoscenza, tanto delle dimensioni dei diversi fenomeni, dell'articolazione dei diversi luoghi nei quali la donna è esposta a situazioni di pericolo, quanto delle condizioni socio-economiche delle donne che intraprendono il proprio percorso di autonomia, a partire dalla propria indipendenza economica.

La complessità delle diverse situazioni impone, dunque, un nuovo approccio al tema della violenza di genere: esige la capacità di introdurre processi di forte innovazione nelle modalità di presa in carico delle vittime di violenza; richiede il potenziamento dell'offerta di servizi e di percorsi individualizzati di fuoriuscita dalla violenza, flessibili e coerenti con le differenti esigenze di ciascuna vittima.

Occorre estendere e valorizzare le esperienze specifiche dei Centri antiviolenza, che dimostrano l'efficacia di una metodologia di lavoro che, proprio in quanto basata su interventi individualizzati, riesce a coniugare le prassi consolidate dell'approccio di genere con le strategie di inclusione fondate sull'offerta di incentivi e misure di sostegno al reddito. Tali misure possono produrre risultati positivi e stabili solo se inseriti in percorsi di empowerment, che puntano sulla valorizzazione delle risorse personali, sulla sperimentazione di auto-efficacia, incidendo sulle aspirazioni e sul superamento delle condizioni di povertà.

La Commissione ritiene che occorra dare priorità all'approvazione di testo organico dell'attuale disciplina del sistema dei servizi di assistenza, protezione e supporto alle donne che intraprendono percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Le norme attualmente in vigore, seppure enunciano l'adozione di una pianificazione strategica, mantengono un elevato tasso di instabilità e disorganicità, che lascia estremamente fluido il percorso dalla previsione degli obiettivi strategici all'implementazione delle decisioni di spesa. Nell'ambito del modello di "Protezione e supporto", l'assetto normativo rimane infatti

esposto ad una serie di criticità, sia dal punto vista dell'impianto programmatico, sia dal punto di vista della sua implementazione.

Sebbene alcune norme siano state inserite all'interno del Codice delle pari opportunità, il quadro complessivo delle misure di cui le donne possono avvalersi rimane affidato alla "buona volontà" dell'interprete (ossia al lavoro di aggiornamento continuo delle operatrici della Rete dei Centri Antiviolenza e delle Case rifugio e di quello che dovrebbero svolgere operatori e operatrici dei servizi sociali).

Serve un consistente potenziamento (in termini di risorse umane e finanziarie) ed una revisione del modello di *governance* dell'intera rete dei servizi pubblici e privati chiamati ad intervenire nelle azioni di contrasto e di supporto delle donne esposte a situazioni di violenza, che faccia perno sulla valorizzazione dei servizi specializzati (Centri Antiviolenza e Case Rifugio) che, secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul, operano adottando la metodologia della relazione tra donne e l'ottica di genere.

Sarà opportuno, anche, riprendere in seria considerazione una riforma delle misure destinate al sostegno dell'autonomia economica delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, passando dall'attuale modello degli interventi-tampone (di volta in volta, previsti con carattere transitorio e sperimentale) ad un modello di interventi strutturali, dotati di adeguata stabilità e facilità di accesso.

Più in generale, occorre rimettere al centro della disciplina dei servizi destinati alle donne esposte a situazione di violenza la tutela dei loro diritti fondamentali (civili e sociali).

È indispensabile una strategia orientata a garantire una maggiore omogeneità, anche a livello territoriale, dell'effettualità di tali diritti. Come per altri diritti fondamentali (salute, istruzione, assistenza, occupazione), anche in questo ambito, la legge deve procedere all'attuazione dell'art. 117, lett. m) Cost., ossia deve predisporre modalità e procedure per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

13.1.4. Gli interventi necessari in materia di Punizione

Sebbene si tratti dell'Asse maggiormente sviluppato nell'ultimo decennio, rimane ancora aperta la questione della riforma di alcune fattispecie di reato, a partire da quella sulla violenza sessuale, fino a quelle sugli abusi e le molestie nel mondo del lavoro.

È opportuno, fin d'ora, sapere che il prossimo Parlamento sarà, quasi certamente, chiamato a recepire la citata Direttiva UE sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, in corso di approvazione, che, tra l'altro, prevede l'introduzione del principio del "consenso" (del "solo sì vuol dire sì") nelle fattispecie di violenza sessuale previste dai diversi Stati membri.

Nel contempo, occorrerà completare il percorso intrapreso in questa legislatura per il potenziamento di quelle misure di prevenzione, amministrative e giudiziali, che possono consentire alle forze dell'ordine di mettere "al riparo" le potenziali vittime di violenza dai propri aggressori.

13.1.5. Gli interventi necessari in materia di Politiche integrate

Il superamento dell'approccio emergenziale esige, a sua volta, l'abbandono di quella visione "settoriale" che, tuttora, caratterizza la "materia" della violenza di genere: troppo spesso concepita come un segmento "separato" e "marginale" delle politiche di pari opportunità.

Tanto con riferimento all'Asse Prevenzione, quanto con riferimento a quello della Protezione, risulta del tutto evidente la necessità di una forte integrazione del principio di uguaglianza ed equità di genere nell'ambito, da un lato, delle politiche educative e della formazione, dall'altro, nelle politiche di promozione di uno sviluppo socialmente sostenibile.

Solo a titolo esemplificativo, basti qui indicare la necessità di un intervento normativo che estenda alle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza misure e strumenti di sostegno già previsti per altri soggetti destinatari degli investimenti in materia di protezione e di reinserimento socio-economico.

Ovviamente, scelte come questa sono possibili solo se l'ordinamento prende in seria considerazione la natura "strutturale" della violenza maschile contro le donne.

Se si considera, cioè, che la protezione e il supporto delle donne esposte a violenza, anche domestica, non rappresentano misure “assistenziali”, ma sono parte essenziale dell’effettività della tutela dei diritti fondamentali delle donne alla vita, all’integrità fisica, alla propria autodeterminazione.

13.2 PROSPETTIVE D'INDAGINE

Posto che un fenomeno di carattere strutturale come la violenza di genere non può smettere mai di essere indagato per la profondità e la vastità delle radici sociali da cui esso scaturisce, e che la Commissione ha cercato di indagare con il lavoro svolto e illustrato in questo documento, appare innanzitutto indispensabile e auspicabile che il prossimo Parlamento possa continuare a monitorare questo fenomeno secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul. A questo riguardo la Commissione femminicidio può senz'altro rivendicare la sua azione politica (in larga misura portata avanti unanimemente da tutti i gruppi parlamentari) di stimolo al Parlamento che, anche in questa legislatura, ha proceduto a migliorare la legislazione sui temi della violenza sulle donne e quella di sensibilizzazione delle altre istituzioni stimolate ad approfondire le lacune di ciascuno (formazione, comprensione del fenomeno, superamento di pregiudizi e stereotipi) nella lotta di contrasto alla violenza di genere. Questo compito deve continuare ad essere portato avanti dal Parlamento affinché esso possa essere l'interlocutore privilegiato delle altre istituzioni e della società civile.

Vi sono poi temi specifici che pur rientrando nel programma iniziale della Commissione essa non ha poi avuto il tempo di indagare in modo adeguato approfondito, fenomeni di violenza di genere che la Convenzione di Istanbul invita i Paesi contraenti a monitorare e sconfiggere.

Uno dei temi è quello della discriminazione che nel nostro paese subiscono le donne immigrate a partire dai matrimoni forzati. La Commissione, partendo da un caso di cronaca riguardante la scomparsa e la probabile uccisione di una ragazza pakistana che non voleva accettare un matrimonio imposto dalla famiglia, aveva cominciato un'indagine che avrebbe dovuto coinvolgere non solo la magistratura che su tale caso sta indagando ma anche il contesto sociale e istituzionale in cui la ragazza aveva vissuto: la scuola, il centro che l'aveva accolta quando aveva lasciato la famiglia denunciando violenze, le forze dell'ordine che erano state informate della sua paura per il rifiuto di quel matrimonio, le istituzioni locali e assistenziali. Il tema, tra

l'altro, si sarebbe dovuto allargare al fenomeno dei matrimoni forzati che rappresentano una delle molteplici forme della violenza di genere.

L'altro tema che la Commissione avrebbe voluto indagare è quello della tratta di esseri umani con un *focus* sulla tratta delle donne straniere che vengono tradotte nel nostro Paese per essere avviate al mercato della prostituzione.

Risulta inoltre indispensabile un'indagine specifica sulle multidiscriminazioni che riguardano i soggetti più vulnerabili: donne anziane, donne disabili o donne immigrate. La Commissione ha toccato il tema delle donne anziane e disabili sul piano della salute e dell'accoglienza ospedaliera ma sono molti gli aspetti della discriminazione di genere che toccano queste donne e che dovrebbero essere indagati come ad esempio quello della violenza domestica o nei luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda poi le donne straniere in particolare uno dei temi da approfondire dovrebbe essere quello della loro vittimizzazione secondaria. Esse infatti si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità. Su questa tematica sarebbe opportuno, da un lato, effettuare una verifica sulla congruità ed effettiva applicazione della normativa vigente, e in particolare dell'istituto del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica di cui all'articolo 18-*bis* del TU immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), e dall'altro, procedere, ove necessario, alla individuazione di ulteriori misure di protezione, finalizzate ad assicurare alle vittime di violenza l'effettivo accesso ai servizi di protezione e supporto. Ciò rappresenta senza dubbio uno degli ulteriori temi da approfondire.

Nell'indagine svolta dalla Commissione sull'attuazione delle linee guida per l'accoglienza delle donne che hanno subito violenza nelle strutture sanitarie le risposte delle Regioni non sono complete. Sette regioni su venti, alcune delle quali con popolazione rilevante, non hanno infatti fornito alcun dato alla Commissione. Pertanto il tema deve essere ulteriormente indagato non solo al fine di accertare la presenza di un quadro di accoglienza delle vittime di violenza omogeneo in tutto il Paese pur nell'ambito di autonomia costituzionale attribuito in materia sanitaria alle singole Regioni, ma anche al fine di sollecitare l'attenzione di questi istituzioni sul tema. Altra questione che sul piano della parità tra uomini e donne sarebbe indispensabile un *focus* sulla medicina di genere che nella legislatura appena terminata non è stato possibile approfondire.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto sommario delle Giunte e Commissioni n. 709 di martedì 22 marzo 2022, seduta 293^a della Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali (13^a), è appor-tata la seguente modificazione:

– *alla pagina 275, sede redigente ddl 2392, terzo capoverso, togliere l'intervento della senatrice Pavanelli.*

Nel resoconto sommario delle Giunte e Commissioni n. 788 di martedì 30 agosto 2022, seduta 325^a della Commissione Istruzione pubblica, beni culturali (7^a), sono appor-tate le seguenti modificazioni:

– *alla pagina 3, undicesima riga, sostituire la parola: «favorevole» con le seguenti: «non ostantivo»;*

– *alla pagina 6, tredicesima riga, sostituire la parola: «favorevole» con le seguenti: «non ostantivo»;*

– *alla pagina 7, sesta riga, sostituire la parola: «favorevole» con le seguenti: «non ostantivo».*

