

Femminicidio e violenza di genere

I lavori della Commissione parlamentare
di inchiesta nella XVIII legislatura

Tomo 1

Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio,
nonché su ogni forma di violenza di genere

Senato della Repubblica



Femminicidio e violenza di genere

I lavori della Commissione parlamentare
di inchiesta nella XVIII legislatura

Tomo 1

Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio,
nonché su ogni forma di violenza di genere



Senato della Repubblica

Il volume contiene tutte le relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere della XVIII legislatura

Edizione a cura dell'Ufficio di segreteria della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere della XVIII legislatura

Gli aspetti grafici ed editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato

Le pubblicazioni del Senato sono disponibili gratuitamente online in formato elettronico www.senato.it/pubblicazioni
La versione a stampa, ove disponibile, può essere richiesta alla Libreria del Senato libreria@senato.it

INDICE

Tomo I

Prefazione <i>del Presidente del Senato</i>	VII
Introduzione <i>della Presidente della Commissione di inchiesta nella XVIII legislatura</i>	IX
Doc. XXII-bis, n. 3 - Relazione sulla <i>governance</i> dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio (approvata il 14 luglio 2020)	1
Doc. XXII-bis, n. 4 – Relazione “Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria” (approvata il 17 giugno 2021)	35
Doc. XXII-bis, n. 5 - Relazione su “Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata” (approvata il 14 settembre 2021)	71
Doc. XXII-bis, n. 6 - Relazione sulle mutilazioni genitali femminili (approvata il 27 ottobre 2021)	171
Doc. XXII-bis, n. 7 - Relazione “La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018” (approvata il 18 novembre 2021)	203
Doc. XXII-bis, n. 8 - Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere (approvata il 16 febbraio 2022)	305
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 genitoriale (approvata il 20 aprile 2022)	349

Tomo II

Doc. XXII- <i>bis</i> , n. 12 - Relazione su linguaggio, educazione scolastica e formazione universitaria per prevenire la violenza di genere: una questione culturale (approvata il 6 settembre 2022).....	449
Doc. XXII- <i>bis</i> , n. 13 - Relazione “Donne, violenza e salute” (approvata il 6 settembre 2022)	513
Doc. XXII- <i>bis</i> , n. 14 - Relazione “Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere” (approvata il 6 settembre 2022).....	557
Doc. XXII- <i>bis</i> , n. 15 - Relazione finale sull’attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio (approvata il 6 settembre 2022)	617
Appendice I LAVORI DELLA COMMISSIONE DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19	849
Doc. XXII- <i>bis</i> , 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 antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19” (approvata il 26 marzo 2020)	851
Doc. XXII- <i>bis</i> , 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-19 (approvata il 1 luglio 2020)	861

PREFAZIONE

Ignazio La Russa

Presidente del Senato

Con la pubblicazione nella collana “Documentazione di Commissione” delle tredici relazioni approvate dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere nella XVIII Legislatura, il Senato della Repubblica intende rendere fruibile, anche ad un pubblico esterno e meno avvezzo alla consultazione degli atti parlamentari, un lavoro complesso e prezioso, svolto nell’arco di un quadriennio.

Le relazioni, tutte approvate all’unanimità, hanno affrontato i molteplici profili - da quelli di carattere giuridico e sanitario a quelli più squisitamente culturali come la scuola, l’università e la comunicazione - che connotano il fenomeno della violenza maschile sulle donne.

Il *corpus* rappresentato dalle dodici relazioni tematiche e dalla relazione finale consta di due volumi, con un indice che ha il pregio non solo di mettere in luce il disegno unitario e la logica che ha guidato il lavoro svolto nell’ottica di una lettura multidisciplinare del fenomeno, ma soprattutto di rendere più semplice per le lettrici e i lettori l’individuazione dei profili di ricerca che più sono congeniali agli interessi di ciascuno.

La pubblicazione, inoltre, vuole rappresentare, come sottolineato anche nella introduzione della Presidente della Commissione femminicidio della XVIII Legislatura, il passaggio del testimone all’attuale Commissione di inchiesta sul femminicidio che, proprio per la rilevanza del tema, in questa Legislatura si è voluta bicamerale, per un pieno coinvolgimento di entrambi i rami del Parlamento. La continuità del lavoro delle due Commissioni d’inchiesta è stata sancita peraltro all’inizio di questa Legislatura quando, proprio in Senato il 24 novembre 2022, è stata presentata la relazione finale della Commissione femminicidio della XVIII Legislatura, evento nel quale è intervenuto il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, e l’Assemblea ha approvato in prima lettura all’unanimità il disegno di legge istitutivo della Commissione bicamerale.

In questo importante spirito di unità d’intenti tra le forze politiche, a testimonianza di come la lotta contro la violenza di genere rappresenti una battaglia comune, a nome del Senato esprimo l’auspicio che la diffusione di questa pubblicazione possa rappresentare un passo in avanti nella consapevolezza collettiva del fenomeno per un efficace contrasto alla violenza contro le donne.

INTRODUZIONE

Valeria Valente

*Senatrice, già Presidente della Commissione di inchiesta del Senato
sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere
nella XVIII legislatura*

La violenza maschile contro le donne è un fenomeno sociale e non privato, strutturale e non emergenziale. Nel 2011 la Convenzione di Istanbul ha finalmente definito la violenza contro le donne “una violazione dei diritti umani” e “una forma di discriminazione contro le donne”, delineando principi e strategie di contrasto per gli Stati quali punti di riferimento per le legislazioni nazionali.

In Italia, Paese che ha ratificato la Convenzione nel 2013, nell’arco degli ultimi 40 anni la legislazione in materia, grazie all’impegno delle donne dentro e fuori dalle istituzioni, ha subito una rivoluzione, da quando nel 1981 è stato abolito il delitto d’onore e nel 1996 la violenza sessuale è divenuta finalmente un reato contro la persona e non più contro la morale. Il nostro ordinamento interviene oggi con una serie di nuove fattispecie di reato per sanzionare condotte che colpiscono soprattutto le donne, quali per esempio lo *stalking*, il *revenge porn*, la deformazione permanente del viso, la violazione del divieto di avvicinamento e il matrimonio forzato. Contestualmente, si è rafforzata una rete antiviolenza diffusa su tutto il territorio nazionale che sostiene e tutela le donne.

Eppure i femminicidi sono costanti, la violenza contro le donne resiste e il fenomeno sembra inarrestabile. I reati di genere, incluso il femminicidio – ovvero l’assassinio di una donna in quanto donna –, sono infatti, secondo fonti del Viminale, gli unici delitti violenti contro la persona che in Italia non si riducono.

È in questo contesto che, per la prima volta nel 2017, alla fine della XVII Legislatura, si è sentita l’esigenza di istituire, al Senato, una Commissione monocamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. La sfida era quella di indagare le ragioni profonde di questo fenomeno. Nella XVIII Legislatura, il 6 ottobre 2018, è stata nuovamente istituita la Commissione di inchiesta che è riuscita ad operare per l’intera Legislatura. La Commissione ha svolto un’approfondita attività conoscitiva e d’indagine che si è sostanziata nell’audizione di oltre 200 soggetti durante 117 sedute plenarie, 58 riunioni dell’Ufficio di Presidenza e nei tanti sopralluoghi sul territorio. L’esito di tale attività, che qui presentiamo per la prima volta in un’unica pubblicazione e che rappresenta un *unicum* a livello internazionale, è stata l’approvazione

all'unanimità di dodici relazioni tematiche, sistematizzate poi nella cornice della relazione finale.

Proprio nel perimetro della Convenzione di Istanbul, che individua nelle funzioni di Prevenzione, Protezione, Punizione e Politiche le linee di intervento per assicurare tutela alle donne vittime di violenza, la Commissione è stata chiamata dalla delibera istitutiva a svolgere le indagini e gli approfondimenti necessari innanzitutto per comprendere meglio i contorni di un fenomeno complesso non risultante da specifiche rilevazioni statistiche. Al contempo, l'attività della Commissione è stata finalizzata a monitorare la congruità delle norme in vigore e l'efficacia degli interventi messi in campo. La scelta di privilegiare un approccio scientifico ha consentito una più corretta lettura del fenomeno nel quadro di una cultura che ancora discrimina le donne e che tende ad accettare e giustificare violenza domestica, maltrattamenti e dinamiche di sopraffazione, nell'ambito di relazioni private di potere fortemente asimmetriche e sperequate tra i due sessi.

In via preliminare, voglio sottolineare come i risultati ottenuti siano stati resi possibili grazie all'impegno corale di tutti coloro che hanno collaborato ai lavori della Commissione, a cui va il nostro sentito ringraziamento.

Il metodo di lavoro adottato dalla Commissione è stato, in primo luogo, di tipo inclusivo con il confronto e il coinvolgimento, di volta in volta, degli operatori, delle associazioni, delle organizzazioni e delle istituzioni direttamente interessati, attraverso specifiche audizioni e sopralluoghi. La Commissione si è altresì avvalsa della collaborazione di avvocati, magistrati, psicologi, statistici e delle operatrici della rete antiviolenza, tutti esperti nelle dinamiche della violenza di genere; particolarmente importante per la lettura del fenomeno è stato il contributo delle operatrici dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio.

Sulla base del presupposto che il rispetto dei diritti umani delle donne non può essere considerato un tema di scontro politico, anche se naturalmente si possono avere punti di vista diversi, il metodo del confronto e della collaborazione ha riguardato anche i rapporti tra forze politiche di maggioranza e di opposizione all'interno della Commissione. Questo clima di reciproco riconoscimento ha consentito di approvare all'unanimità tutte le relazioni, contenenti anche precise indicazioni di intervento. Sempre all'unanimità è stata approvata la legge n. 53 del 2022, che definisce per la prima volta i criteri per la raccolta dei dati statistici in materia di violenza maschile contro le donne. È una normativa che - pur non essendo ancora completata dai necessari decreti attuativi - è decisiva in quanto la produzione di dati univoci, ufficiali e periodici, oltre ad essere indispensabile per monitorare i reati contro le donne e l'efficacia delle politiche di contrasto, consente una tempestiva e puntuale valutazione del rischio per prevenire e fermare in tempo utile l'*escalation* che, troppo spesso, dai maltrattamenti conduce al femminicidio secondo uno schema e con dinamiche che puntualmente si ripetono.

La Commissione ha deciso di indagare il fenomeno della violenza contro le donne anche attraverso rilevazioni di carattere quantitativo, con la collabora-

zione di esperti e statistici anche dell'Istat. Questo è valso in modo particolare per tre delle relazioni approvate: la relazione riguardante la risposta giudiziaria alla violenza di genere; la relazione sui femminicidi; la relazione sulla vittimizzazione secondaria delle madri vittime di violenza e dei figli minori nelle cause per separazione e affido. Accanto anche agli esiti delle altre indagini qualitative, ciò ha permesso alla Commissione di dimostrare chiaramente che la violenza contro le donne non è un fenomeno emergenziale ma di carattere strutturale, da collocare correttamente nel quadro di una cultura maschilista, per cui l'uomo esercita il possesso sulla donna e sul suo corpo. In questo senso, è stata preziosa la collaborazione con le operatrici e le esperte dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, dove le donne vengono accolte e sostenute da altre donne nei loro percorsi di fuoriuscita dalla violenza, proprio a partire dallo scardinamento degli stereotipi e dei pregiudizi su cui si basa la discriminazione di genere.

La Commissione è diventata inoltre nel tempo un punto di riferimento e un interlocutore per la rete antiviolenza, per gli operatori della giustizia e della sanità, per le forze dell'ordine che operano in prima linea e, ovviamente, per le donne in difficoltà e per le associazioni femminili e femministe che le sostengono.

Come del resto si potrà vedere scorrendo i volumi, il lavoro compiuto ha sfatato alcuni luoghi comuni e gettato nuova luce su un fenomeno trasversale rispetto a età, classe sociale, censo, livello scolastico, collocazione geografica, ha fornito un quadro nitido dello stato del sistema antiviolenza nel suo complesso e ha contribuito così a demolire la narrazione stereotipata e discriminatoria della violenza maschile contro le donne, prevalente nel discorso pubblico e mediatico.

Grazie all'attività di ricerca e indagine svolta nella XVIII Legislatura, l'attuale Commissione bicamerale di inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere sta proseguendo nel percorso delineato, ad esempio indagando sulla corretta attuazione della riforma Cartabia del processo civile in materia di vittimizzazione secondaria, che finalmente ha introdotto misure per riconoscere la violenza contro le donne quale elemento rilevante anche ai fini dei procedimenti in sede civile, così come indicato dalla Convenzione di Istanbul.

La Commissione poi non si è limitata a un'attività di inchiesta e indagine e, così come prescritto dalla sua delibera istitutiva, in ogni relazione ha incluso una serie di indicazioni di intervento per il legislatore. Tali indicazioni sono in parte ancora da attuare.

Necessario resta il cambiamento di paradigma culturale: fuoriuscire da un modello di relazione uomo-donna e abbandonare dinamiche sociali ancora di stampo patriarcale, cambiare schemi e modelli di pensiero e di funzionamento del mercato del lavoro, della società, delle organizzazioni, delle istituzioni.

È urgente un salto di qualità con la responsabilizzazione degli uomini, chiamati a nuove forme di consapevolezza con l'obiettivo del rispetto della diversità

di genere. A tale scopo restano centrali l'educazione alla parità e al rispetto nelle scuole e nelle università, con l'inserimento di corsi ordinari nei *curricula* e la formazione e la specializzazione, che dovrebbero divenire obbligatorie, di tutti gli operatori del settore della giustizia, della sanità, della scuola, della comunicazione e delle forze dell'ordine. La violenza contro le donne va saputa riconoscere e le donne che denunciano vanno credute, evitando la vittimizzazione secondaria, e protette. Anche su questo è necessario uno scatto ulteriore, utilizzando il sapere delle operatrici e delle esperte dei centri antiviolenza, che devono diventare a tutti gli effetti formatrici principali dell'intero sistema antiviolenza.

Nell'ambito di un patrimonio legislativo ormai quasi completo, mancano però all'appello ancora due normative importanti: una legge che consenta di sanzionare le molestie sessuali con l'aggravante per i rapporti di lavoro, di studio o apprendistato ed una legge sulla violenza sessuale, affinché si consideri stupro ogni atto sessuale carpito senza consenso.

La Commissione che ho avuto l'onore di presiedere lascia dunque, con questa pubblicazione, un ideale testimone alla Commissione bicamerale, che sta svolgendo i suoi lavori e che deve continuare a rappresentare un presidio prezioso delle Istituzioni nel contrasto alla violenza maschile contro le donne, con l'ambizione di sradicare il fenomeno e rendere così l'Italia un Paese pienamente ed effettivamente democratico.

Doc. XXII-*bis*
n. 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE

RELAZIONE SULLA *GOVERNANCE* DEI SERVIZI
ANTIVIOLLENZA E SUL FINANZIAMENTO DEI
CENTRI ANTIVIOLLENZA E DELLE CASE RIFUGIO

Approvata il 14 luglio 2020

Relatrice: senatrice VALENTE

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
1. IL SISTEMA ISTITUZIONALE ANTIVIOLENZA E IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DI DONNE	
1.1 I dati ISTAT e IRPPS-CNR sui servizi specializzati ..	
1.2 La nascita dei centri antiviolenza e della case rifugio e lo sviluppo delle politiche nazionali di contrasto alla violenza contro le donne in Italia	
1.3 I Piani nazionali antiviolenza	
1.4 Il rapporto tra servizi specializzati e servizi generali ..	
2. IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO	
2.1 I modelli regionali di impiego delle risorse destinate a centri antiviolenza e case rifugio	
2.2 La capacità di spesa delle risorse nazionali da parte delle regioni	
2.3 I requisiti previsti dall'intesa Stato-regioni e i criteri delle procedure di affidamento	
3. RACCOMANDAZIONI E ORIENTAMENTO DI RIFORMA	
3.1 Proposte di revisione del decreto-legge n. 93 del 2013, convertito in legge n. 119 del 2013 e dell'intesa Stato-regioni	
3.2 Verso una riforma del sistema: definire principi guida e <i>standard</i> di qualità dei servizi	

PREMESSA

Nell'ambito delle attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, la presente relazione intende esporre i risultati dell'indagine di monitoraggio del sistema istituzionale di finanziamento e *governance* dei servizi che operano nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne.

Il rapporto prende le mosse da una ricostruzione delle principali tappe politiche e normative che hanno strutturato l'attuale sistema istituzionale e del ruolo primario svolto dai centri antiviolenza, per poi affrontare, nella seconda parte, le criticità e i punti maggiormente controversi di tale sistema.

In conclusione si presentano alcune raccomandazioni per una riforma complessiva della *governance* del sistema.

Con questa relazione la Commissione intende essere di stimolo e supporto per una revisione dell'intesa tra il Governo e le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio del 27 novembre 2014, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, n. 40 del 18 febbraio 2015, di seguito « intesa Stato-regioni del 2014 », obiettivo prioritario non più rimandabile, da intendersi come primo necessario passaggio verso l'elaborazione di una riforma organica della normativa in materia di prevenzione e contrasto a ogni forma di violenza di genere.

I. IL SISTEMA ISTITUZIONALE ANTIVIOLENZA E IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DI DONNE

1.1 I dati ISTAT e IRPPS-CNR sui servizi specializzati

L'analisi dei dati più recenti, elaborati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e dall'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali - Consiglio nazionale delle ricerche (IRPPS-CNR), nell'ambito dell'accordo sottoscritto con il Dipartimento per le pari opportunità in materia di « Monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne », ci offre un quadro preciso della complessità che caratterizza l'attuale organizzazione istituzionale del sistema di servizi antiviolenza in Italia, consentendoci di evidenziarne le principali criticità, sulle quali diviene sempre più urgente intervenire.

Per quanto riguarda il numero dei centri antiviolenza¹, che rappresentano il cuore e il perno del sistema, nel momento della rilevazione ne risultavano attivi 366, (dei quali ne sono stati analizzati 335), alcuni

¹ L'ultima rilevazione ISTAT (2017), diretta ai centri antiviolenza indicati dalle regioni al Dipartimento per le pari opportunità in conformità all'intesa Stato-regioni del 2014, ha raggiunto 281 centri antiviolenza; di questi, 253 hanno completato il questionario. La rilevazione IRPPS-CNR, diretta ai centri antiviolenza che non rientrano negli elenchi trasmessi dalle regioni al Dipartimento per le pari opportunità, ha interessato 85 centri antiviolenza di cui 82 hanno completato il questionario. Questi centri sono stati individuati a partire dal database utilizzato dal

articolati, oltre alla sede principale, in uno o più sportelli diffusi sul territorio, per un totale di 647 punti di accesso.

Le donne che hanno contattato almeno una volta un centro antiviolenza, nell'anno della rilevazione, sono state complessivamente 49.021 (in media nazionale, 156 per ogni centro). Sono 32.632, invece, le donne che hanno iniziato un percorso di uscita dalla violenza con il sostegno dei centri antiviolenza (in media nazionale, 104 per ogni centro): tra queste sono 10.488 le donne inviate ai centri antiviolenza da altri servizi specializzati e generali presenti sul territorio e 8.711 le donne straniere (in media nazionale, 30 per ogni centro).

In base alla medesima rilevazione, le case rifugio² operative sul territorio nazionale sono risultate essere 264: le persone prese in carico dalle strutture di accoglienza sono state complessivamente 4.483 (donne e minori), per un totale di 2.239 donne, con 2.244 minori al seguito.

Come è stato sottolineato dalle associazioni audite il 14 gennaio 2020 presso questa Commissione³, siamo di fronte a numeri in costante crescita: un dato che restituisce un'accresciuta fiducia delle donne che vivono situazioni di violenza nei confronti dei servizi specializzati.

Se guardiamo alle loro caratteristiche, un primo dato da sottolineare riguarda la tipologia degli enti gestori. La maggioranza assoluta dei centri antiviolenza è infatti gestita da enti privati senza fini di lucro: nel complesso sono 283, pari all'84,5 per cento del totale. I centri antiviolenza a gestione pubblica, invece, sono 51 (15,2 per cento), dei quali oltre la metà sono localizzati nelle regioni settentrionali. Anche tra gli enti gestori delle case rifugio prevalgono in modo assoluto i soggetti privati che sono pari al 92 per cento, mentre gli enti pubblici rappresentano il restante 8 per cento. Ad un'analisi disaggregata si nota, anche qui, una diseguale distribuzione nelle diverse parti del Paese: nel Nord la presenza di gestori pubblici arriva al 10 per cento, mentre nel Mezzogiorno e nel Centro si attesta sul 4 per cento.

Un secondo dato che qui interessa sottolineare riguarda il livello di specializzazione degli enti gestori: solo la metà dei centri gestita da organizzazioni private *no profit*, infatti, risulta specializzata esclusivamente in violenza contro le donne (55,1 per cento). Tra questi, vi sono in particolare i centri antiviolenza storici, gestiti da associazioni legate al movimento delle donne, per le quali l'approccio femminista e di genere nella risposta alla violenza è fondativo: è proprio questa tipologia di associazioni che, nel corso del tempo, ha messo a punto la « metodologia

numero di pubblica utilità « 1522 », dal sito comecitrovi.women.it, da indicazioni di *stakeholder* o durante la rilevazione stessa. Nel complesso, quindi, hanno risposto alle due rilevazioni 335 centri antiviolenza.

² La rilevazione ISTAT, diretta alle case rifugio indicate dalle regioni al Dipartimento per le pari opportunità, ha interessato 210 strutture; la rilevazione CNR-IRPPS, diretta alle case rifugio e alle strutture di ospitalità che non rientrano nella rilevazione ISTAT ha interessato 54 strutture.

³ Audizione di rappresentanti dell'associazione Viola Dauna, dell'associazione *Befree*, della Casa delle donne per non subire violenza di Bologna, della Casa internazionale delle donne di Roma, della Cooperativa EVA, 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.

dell'accoglienza basata sulla relazione tra donne », assunta come requisito cardine del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, e dell'intesa Stato-regioni del 2014.

Per quanto riguarda l'universo dei gestori privati delle case rifugio, la percentuale di coloro che si occupano esclusivamente di violenza contro le donne scende al 46 per cento. Dunque, a livello nazionale, la maggioranza delle associazioni che gestiscono case rifugio si occupa anche, ma non prioritariamente, di violenza di genere (54 per cento): una percentuale che cresce leggermente nel Centro (58 per cento) e nel Sud (57 per cento).

Nel caso dei centri antiviolenza, inoltre, il dato sul livello di specializzazione risulta estremamente rilevante se associato al dato sull'anzianità di servizio maturata nel campo dell'antiviolenza dagli enti gestori. Tra i centri attivi nel momento della rilevazione, infatti, non tutti possono vantare una lunga e consolidata esperienza: i dati rivelano che tra i 335 centri antiviolenza analizzati, ben il 32,5 per cento è operativo solo dal 2014.

Questo incremento, che si è verificato soprattutto a partire dal 2014, può essere interpretato in due modi: come l'effetto di una notevole crescita di consapevolezza e impegno sul tema tra le associazioni del Terzo settore, o come l'effetto di un'azione strategica per accedere ai finanziamenti pubblici, che sono stati assegnati a questi scopi dal 2013.

Il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, recante « Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province », prevede, infatti, lo stanziamento di appositi fondi da destinare al finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio (articolo 5-bis). Tali risorse, sebbene transitino dal « Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità », sono destinate 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.

Il decreto-legge n. 93 del 2013 e il primo atto dell'intesa Stato-regioni del 2014, hanno certamente rappresentato uno spartiacque nell'organizzazione del sistema antiviolenza in Italia.

Si tratta infatti di due importanti interventi normativi, che assumono tra i loro principali intenti tanto il potenziamento dei servizi già esistenti, quanto la promozione di una più ampia diffusione – anche territoriale – dei servizi.

Da questi atti normativi discende anche quella prevalenza, sopra rilevata, di servizi gestiti da soggetti di natura privatistica, che risponde, in definitiva, all'intento dichiarato di promozione del più ampio coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nelle azioni di contrasto della violenza contro le donne.

Per rispondere agli obiettivi e ai principi stabiliti con la ratifica della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, meglio nota come « Convenzione di Istanbul », ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, era sicuramente necessario, in primo luogo, un incremento, anche numerico, dei servizi territoriali attivi in

relazione alla popolazione femminile di età superiore ai 14 anni, adeguato agli *standard* previsti dalla raccomandazione *Expert Meeting* sulla violenza contro le donne (Finlandia, 8-10 novembre 1999)⁴.

Sarebbe stata, inoltre, necessaria l'introduzione di criteri minimi per il finanziamento di tali servizi, che solo in parte vengono fissati dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, previsto dal citato decreto-legge n. 93 del 2013.

La necessità di soddisfare contemporaneamente entrambe queste esigenze e il mancato accoglimento delle istanze avanzate con forza dai centri antiviolenza 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 antiviolenza, di cui ci occuperemo nel dettaglio nella seconda parte della relazione.

Per comprendere più in profondità i limiti dell'attuale modello di *governance* delle politiche pubbliche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, occorre innanzitutto richiamare la genesi del sistema di interventi in materia di violenza contro le donne.

1.2 La nascita dei centri antiviolenza e delle case rifugio e lo 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 (*Group of experts on action against violence against women and domestic violence* - Grevio), recentemente acquisito dalla Commissione anche nella sua traduzione italiana, 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 »⁵.

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 citato decreto legge n. 93 del 2013.

In questo senso, se oggi i centri antiviolenza e le case rifugio « costituiscono lo snodo centrale della rete di presa in carico territoriale »

⁴ La raccomandazione auspicava la presenza di un centro ogni 10.000 persone e di una casa rifugio ogni 50.000 abitanti.

⁵ 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), p. 25.

e « gli elementi cruciali dei sistemi integrati di *governance* territoriale locale e delle relative reti »⁶, 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 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 intrafamiliare 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 di 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: la prima legge regionale risale infatti al 1989 e viene promulgata dalla provincia autonoma di Bolzano.

Nel corso degli anni Novanta i centri antiviolenza e le case rifugio 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. Tale rete, convocata per la prima volta al Centro documentazione delle donne di Bologna nel 1991, organizza il primo convegno nazionale nel 1996 a

⁶ Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, p. 27.

Marina di Ravenna, con il titolo « Uscire dalla violenza si può », al quale partecipano più di 500 donne ⁷.

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 » ⁸.

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, infine, per quanto riguarda i rapporti intercorsi tra questi due livelli, a tratti conflittuali, a tratti virtuosi.

Nel 1995 l'Italia aderisce alla dichiarazione dell'ONU, approvata dalla Quarta Conferenza mondiale sulle donne « Azione per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace », svoltasi a Pechino nello stesso anno, impegnandosi a dare esecuzione al connesso « Programma di azione ». Un anno dopo, viene finalmente adottata la legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante « 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 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 del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 116 del 21 maggio 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 (Capitolo 4, lettera D).

Proprio con riferimento all'area critica « violenza contro le donne », la direttiva accoglieva pienamente le istanze dei centri antiviolenza e delle

⁷ È 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.

⁸ Grevio, cit., p. 25.

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 4 aprile 2001, n. 154, recante « 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 antiviolenza e delle case rifugio.

La rete nazionale di centri antiviolenza e case rifugio contribuisce anche all'elaborazione della legge 9 gennaio 2006, n. 7, (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 antiviolenza 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 chiede infatti agli enti locali, nei territori che ospitano 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 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna - CEDAW, del 2011, sui diritti delle donne in Italia: 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 normativa specifica sullo *stalking* (decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, 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 D.i.Re, che viene adottato il primo Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking* nell'ottobre 2010.

1.3 I Piani nazionali antiviolenza

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 del 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 ad un progressivo ritorno a modalità di lavoro più condivise.⁹

Un esempio del parziale riconoscimento delle associazioni che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio 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, dell'intesa Stato-regioni del 2014), 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, della citata intesa).

⁹ D.i.Re., *Shadow Report 2018*, p. 10.

D'altra parte, la citata intesa non è però riuscita a riconoscere il ruolo svolto dai centri antiviolenza nella promozione di una trasformazione del sistema culturale e sociale nel quale si origina la violenza maschile. Dunque, sebbene l'intesa Stato-regioni del 2014 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 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 »¹⁰.

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, organizzazioni non governative interessate, associazioni che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio, sindacati, ISTAT e IRPPS-CNR). In questo senso il terzo Piano nazionale 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 antiviolenza 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 sulla violenza sessuale per il settore sanitario, non ancora concluso, sulle quali la Commissione intende presentare una relazione *ad hoc*.

Come si dirà, le complesse procedure di allocazione delle risorse destinate all'attuazione del Piano e la lacunosità dei meccanismi di rilevamento dei fabbisogni effettivi delle vittime, ha comportato una serie di criticità in fase applicativa, a partire dalla precarizzazione del funzionamento di molti centri antiviolenza e case rifugio, che sicuramente necessitano di flussi finanziari prevedibili, oltre che di finanziamenti adeguati per la programmazione dei propri interventi.

¹⁰ D.i.Re., *Shadow Report 2018*, p. 4.

Una certa disorganicità e discontinuità d'intervento si rileva anche sul terreno delle attività di comunicazione, informazione e formazione, indispensabili per promuovere quel profondo cambiamento sociale e culturale che costituisce il presupposto per aggredire le radici della violenza contro le donne.

Non si tratta di azioni « complementari » o « collaterali », né meramente opzionali: si tratta di una vera e propria attività di prevenzione, che va indirizzata non solo alle donne, ma alla popolazione giovanile, alla cittadinanza e alle istituzioni pubbliche nel loro complesso.

Proprio per tale ragione, anche in questo campo, sarebbe opportuno garantire maggiore regolarità, stabilità e diffusione, attraverso una programmazione di medio periodo.

Al momento, come già sottolineato dal rapporto del Grevio, i centri antiviolenza sono ancora i principali protagonisti ed erogatori di servizi del settore. Secondo i dati ISTAT e IRPPS-CNR relativi al 2017, infatti, l'85,4 per cento dei centri antiviolenza conduce attività di sensibilizzazione e formazione nelle scuole e il 72,2 per cento offre, a livello locale, formazione a operatori sanitari e sociali, Forze dell'ordine e operatori legali.

In definitiva, da un lato, va riconosciuto – come sostiene il rapporto Grevio – che l'ultimo Piano rappresenta il primo strumento politico esauritivo su scala nazionale ad adottare l'approccio richiesto dalla Convenzione di Istanbul.

Dall'altro, occorre lavorare ancora per superare quelle criticità che hanno esposto il nostro sistema a talune severe osservazioni da parte dello stesso Grevio, secondo il quale « la risposta da parte dell'Italia alla violenza nei confronti delle donne continua ad essere per lo più guidata dall'idea di dare precedenza all'inasprimento delle pene, senza prestare altrettanta attenzione alla dimensione preventiva e protettiva delle politiche »¹¹. Non v'è dubbio, infatti, « che l'adozione di leggi punitive severe, se non supportata da un adeguato investimento volto all'abolizione delle barriere che impediscono alle donne di godere pienamente e in egual misura dei diritti umani, porta all'inefficace applicazione pratica di tali leggi e, di conseguenza, impedisce a molte vittime di ottenere un accesso equo alla giustizia »¹².

1.4 Il rapporto tra servizi specializzati e servizi generali

Come già accennato, 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 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

¹¹ Grevio, cit., p. 18.

¹² Grevio, cit., p. 18.

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, oltretutto 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 *équipes* 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 del 2014.

La metodologia della relazione fra donne è inoltre intimamente connessa alla necessità di intervenire anche a livello culturale sulla emarginazione e intersezionalità del sistema di disuguaglianze di genere economiche, sociali e politiche, che genera e perpetua la violenza maschile e di genere.

Si tratta quindi di un approccio integrato alla violenza oltretutto 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 Commissione, 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 »¹³.

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 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.

2. IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEI CENTRI ANTIVIOLENZA E DELLE CASE RIFUGIO

2.1 I modelli regionali di impiego delle risorse destinate a centri antiviolenza e case rifugio

Una delle principali raccomandazioni contenute nel rapporto del Grevio e rivolte al Governo italiano riguarda la semplificazione e l'acce-

¹³ Grevio, cit., p. 48.

lerazione dell'erogazione dei finanziamenti ai centri antiviolenza e alle 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.

In questa sede presentiamo una prima sintesi analitica delle risposte pervenute da regioni e province autonome tra il 26 giugno e il 26 novembre 2019, al fine di ricostruire il percorso dei finanziamenti nazionali sul quale si era concentrata anche l'istruttoria della Corte dei conti nel 2016¹⁴: ci occuperemo quindi in dettaglio delle modalità di erogazione delle risorse finanziarie destinate al Piano straordinario (2015-2017) e al Piano strategico (2017-2020), in base al citato decreto-legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, il cui riparto viene predisposto tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e, a partire dal 2017, annualmente.

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'analisi delle risposte delle regioni al quesito, di cui alla lettera b,¹⁵ ci consente di individuare almeno tre modelli differenti di erogazione delle risorse finanziarie trasferite alle regioni (sulla base del piano di riparto previsto dall'intesa Stato-regioni del 2014):

1. regioni che, a loro volta, li trasferiscono ad altre amministrazioni pubbliche ed enti locali, al fine del successivo finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;
2. regioni che assegnano le risorse direttamente ai centri antiviolenza e alle case rifugio attraverso specifici atti di concessione;
3. regioni che assegnano le risorse sull'articolo 5 ad enti locali e ambiti territoriali, mentre provvedono direttamente alla selezione degli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio (articolo 5-bis).

1. Le regioni che, sia pur seguendo procedure differenziate, procedono al trasferimento dei fondi primariamente ad altre amministrazioni pubbliche ed enti locali sono:

– Lombardia: le risorse vengono assegnate agli enti locali (comuni o comunità montane) capifila delle 27 reti interistituzionali antiviolenza, con

¹⁴ 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 (decreto-legge n. 93 del 2013)*, deliberazione 5 settembre 2016, n. 9/2016/G.

¹⁵ Il quesito era così formulato: « b. i criteri che la Sua regione ha stabilito per l'accesso alle risorse da parte dei centri antiviolenza e delle case rifugio che operano in quel territorio, anche attraverso la produzione dei bandi emanati, i criteri di monitoraggio utilizzati per verificare l'utilizzo delle risorse ».

le quali sono stati stipulati specifici accordi di collaborazione per la realizzazione di piani di attività locali, che li trasferiscono a loro volta ai 50 centri antiviolenza e alle 74 case e strutture di ospitalità con loro attualmente convenzionate; tra i criteri di riparto regionali, pur essendo cambiati nel corso degli anni e a seconda dei programmi, oltre a una quota fissa da ripartire in modo uguale tra le reti, figurano principalmente la popolazione complessiva residente nel territorio di competenza di ciascuna rete e il numero di centri antiviolenza convenzionati mentre, per quanto riguarda il programma che ha utilizzato le risorse nazionali relative al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 166 del 19 luglio 2017, figura anche il numero di donne prese in carico dai centri antiviolenza « così come risultanti dal sistema informativo ORA ¹⁶ »;

– Liguria: per i centri antiviolenza e le case rifugio già operativi effettua un riparto – mediante delibera della Giunta regionale (DGR) – rivolto ai comuni capifila delle conferenze dei sindaci, mentre ha utilizzato avvisi pubblici rivolti al privato sociale solo per quanto riguarda l’istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio, a valere sulla quota riservata del 33 per cento prevista dall’articolo 5-*bis* del citato decreto-legge n. 93 del 2013 (recentemente abrogata);

– Emilia Romagna: ha erogato i fondi direttamente ai comuni che finanziano (o gestiscono) centri antiviolenza e case rifugio, direttamente o attraverso convenzioni; i fondi vengono ripartiti e assegnati con apposite delibere e il monitoraggio finale viene effettuato con controlli a campione; anche per quanto riguarda il finanziamento dei progetti rivolti all’autonomia abitativa, previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 25 gennaio 2017, è stato predisposto un bando regionale, anch’esso destinato ai comuni;

– Marche: dal 2016 assegna le risorse agli ambiti territoriali sociali capifila dei cinque territori provinciali in cui hanno sede i cinque centri antiviolenza e le otto strutture residenziali attualmente esistenti, attraverso deliberazione della Giunta regionale di programmazione triennale;

– Umbria: trasferisce i fondi attraverso bandi rivolti ai comuni sedi di centri antiviolenza e case rifugio (Perugia e Orvieto) e in seguito alla rendicontazione delle attività precedentemente svolte; solo nel caso di Terni, su richiesta del comune stesso, si è invece provveduto al trasferimento diretto all’associazione che gestisce il centro antiviolenza e la casa rifugio nel proprio territorio; dalla relazione si evince inoltre che, dal 1° gennaio 2019, il sistema regionale è stato articolato in reti interistituzionali,

¹⁶ Sulle controversie sorte tra centri antiviolenza « storici » e regione Lombardia in merito alla richiesta di inserire nella banca dati dell’Osservatorio regionale antiviolenza (ORA) anche il codice fiscale delle donne prese in carico da centri e case nonché alle sue conseguenze sia sul principio di riservatezza e anonimato sia sull’accesso ai finanziamenti da parte di centri e case che non hanno inteso aderire al sistema, si veda, oltre alle già citate audizioni delle associazioni, *ActionAid Italia, Trasparenza e accountability: monitoraggio dei fondi statali antiviolenza 2019*, p. 21.

lasciando presupporre che il sistema di finanziamento possa essere in una fase di transizione verso il modello lombardo;

– Lazio: assegna i fondi tramite avvisi pubblici rivolti ai comuni che devono essere in partenariato (obbligatorio) con organizzazioni del privato sociale in possesso dei requisiti previsti dall'intesa Stato-regioni del 2014;

– Molise: ha attivato servizi per il contrasto alla violenza di genere nel 2016 attraverso il loro affidamento agli ambiti territoriali sociali con capofila l'ambito territoriale sociale di Campobasso, orientando la programmazione regionale ad « una gestione pubblica dei servizi » (i servizi sono attualmente articolati in un centro antiviolenza, una casa rifugio e una rete di sportelli diffusi a livello regionale);

– Campania: attribuisce le risorse agli ambiti territoriali – attraverso specifici avvisi competitivi (il riparto tiene conto della numerosità della popolazione femminile) – « affinché possano attivare e/o garantire i servizi relativi al sostegno delle donne vittime di violenza ed il potenziamento dei punti ascolto per la protezione di primo livello », senza fornire indicazioni su procedure e modalità di finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio esistenti o di nuova istituzione¹⁷;

– Basilicata: eroga le risorse attraverso i comuni di Potenza e Latronico per centri antiviolenza e case rifugio e il comune di Montalbano Jonico per attività di « sportello informativo », « previa richiesta e relativa istruttoria ».

2. Le regioni che provvedono direttamente alla selezione e al finanziamento dei soggetti gestori di centri antiviolenza e alle case rifugio, sono:

– Piemonte: assegna le risorse attraverso bandi per il finanziamento di progetti a sostegno delle donne vittime di violenza rivolti esclusivamente alle strutture già iscritte all'albo regionale dei centri antiviolenza e delle case rifugio; alla presentazione dei progetti segue una fase di co-progettazione e un monitoraggio *in itinere*; all'albo possono iscriversi i comuni e i soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali, nonché le associazioni del privato sociale operanti nel settore e in possesso dei requisiti individuati dai regolamenti regionali;

– Puglia: regola l'accesso sia alle risorse assegnate in base all'articolo 5-bis del citato decreto-legge n. 93 del 2013 (dal 2015), sia a quelle integrative messe a disposizione su propri fondi regionali (dal 2019), tramite avvisi pubblici annuali non competitivi rivolti ai centri antiviolenza e alle case rifugio regolarmente autorizzate e iscritte negli appositi registri regionali in quanto rispondenti ai requisiti dell'intesa Stato-regioni del 2014; fino al 2019 l'assegnazione dei finanziamenti regionali prevedeva il trasferimento delle risorse agli ambiti territoriali sociali con i quali i centri antiviolenza e le case rifugio sono convenzionati, ma la regione ha osservato come questo tipo di attuazione fosse « causa di rallentamenti dell'*iter* procedurale » e che, in particolare, « le operazioni contabili (tempi degli impegni e delle liquidazioni, vincoli di finanza pubblica) dilatano i tempi

¹⁷ Le associazioni audite dalla Commissione hanno segnalato che, di fatto, il trasferimento spesso non avviene.

amministrativi », ripercuotendosi « negativamente », nel medio e lungo periodo, sulla qualità dei servizi erogati;

– Calabria: ha erogato le risorse direttamente ai centri antiviolenza e alle case rifugio « storicizzati nei rapporti con la Regione » e iscritti all'albo regionale previsto dalla legge regionale 26 novembre 2003, n. 23, sulla base dei quali è stato effettuato il riparto nazionale, previa presentazione e approvazione di un programma di interventi biennale.

La Regione siciliana non ha fornito informazioni sui soggetti beneficiari degli avvisi pubblici emanati per l'assegnazione delle risorse, ma da una verifica a campione sui decreti dirigenziali (DDG) elencati, risulta effettuare il riparto delle risorse, di cui al citato articolo 5-*bis*, rivolgendoli direttamente ai centri e alle case iscritte all'albo regionale o genericamente ad associazioni e cooperative del privato sociale.

3. Infine, le regioni che utilizzano o hanno utilizzato un sistema misto di assegnazione delle risorse nazionali sono:

– Veneto: assegna le risorse a valere sulle linee di intervento previste dal citato articolo 5 ai comuni e alle aziende unità locali socio-sanitarie - ULSS (singoli, associati tra loro o in convenzione con enti del privato sociale), secondo un meccanismo di acconto (70 per cento) e saldo (30 per cento), tramite bandi annuali, considerando l'esistenza di partenariati tra soggetti pubblici e del privato sociale come « uno dei criteri cardine per l'erogazione dei contributi »; le risorse a valere sul citato articolo 5-*bis*, finalizzate alla gestione e all'implementazione dei centri antiviolenza, delle case rifugio e delle case di secondo livello, iscritte negli elenchi approvati dalla Giunta regionale, vengono invece erogate direttamente a centri antiviolenza e case rifugio già individuati dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017;

– Toscana: si rivolge agli ambiti territoriali sociali per le linee di intervento a valere sull'articolo 5 e con avvisi rivolti direttamente ai centri e alle case operanti da almeno sei mesi nell'anno precedente a quello di riferimento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per la quota di risorse pari al 90 per cento del 67 per cento a valere sull'articolo 5-*bis*, che vengono ripartite per il 30 per cento in parti uguali e per la restante quota (70 per cento) in base al numero degli accessi per i centri antiviolenza e in base ai posti letto per le case rifugio; per le risorse dell'articolo 5-*bis* pari al 33 per cento, destinato all'apertura di nuove strutture specializzate, si era invece proceduto con ulteriore avviso rivolto alle società della salute, alle conferenze dei sindaci degli ambiti territoriali zonali e alle province; la regione dichiara di effettuare uno stretto monitoraggio periodico sui requisiti degli enti gestori per prevenire il « rischio di sovrapposizione di finanziamenti a strutture ed interventi che non si qualificano come specialisti ma che fanno parte di un sistema di sostegno sociale più ampio »; si sottolinea, in particolare, le perplessità a riguardo delle case di seconda accoglienza, che « non sono strutture specializzate per l'accoglienza di donne vittime di violenza e i loro figli ma accolgono più tipi di disagio » tanto che « si è preferito non finanziare l'implementazione

di questo tipo di strutture con le risorse di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2018 », mentre si sta lavorando alla definizione di una più precisa classificazione delle strutture con l'istituzione di un nomenclatore regionale della violenza di genere.

La relazione presentata dalla regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia, pur non rispondendo puntualmente al quesito posto dalla Commissione, sembra delineare anch'essa di un sistema misto, assegnando contributi nazionali e regionali per il sostegno all'operatività dei 7 centri esistenti (5 dei quali sono stati istituiti prima del 2000) e delle relative case rifugio (12, operative nel 2018) direttamente alle associazioni che li gestiscono e contributi per l'avvio e il consolidamento di sportelli informativi o progetti di sensibilizzazione agli enti territoriali che ne fanno richiesta.

La regione autonoma Valle d'Aosta è invece l'unica che, attraverso l'assessorato regionale sanità, salute e politiche sociali, gestisce direttamente gli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza di genere e di sostegno alle donne vittime di violenza; il finanziamento e il funzionamento dell'unico centro antiviolenza attivo sono regolamentati dalla legge regionale 25 febbraio 2013, n. 4, e la regione copre anche le spese ordinarie della sede; la gestione dell'unica casa rifugio viene invece affidata tramite gara d'appalto, ma la relazione non specifica a quale tipologia, se pubblica o privata, di beneficiari.

Sebbene le province autonome di Trento e di Bolzano non attingano alla ripartizione dei fondi nazionali relativi ai piani antiviolenza, riportiamo qui alcuni elementi contenuti nelle risposte fornite alla Commissione¹⁸.

Per quanto riguarda la provincia autonoma di Bolzano, i servizi « Casa delle donne » (che attualmente consistono in 4 centri antiviolenza e 5 strutture protette), istituiti con la legge provinciale 6 novembre 1989, n. 10, possono essere gestiti direttamente dai servizi sociali pubblici oppure la loro gestione può essere delegata ad enti privati senza scopo di lucro, attraverso bandi o gare indetti dai servizi sociali pubblici (comunità comprensoriali o azienda servizi sociali di Bolzano). Attualmente, i servizi casa delle donne sono gestiti da tre associazioni *no profit* e da due servizi sociali pubblici che ricevono un finanziamento integrale attraverso il Fondo sociale provinciale. La ripartizione politiche sociali della provincia di Bolzano verifica la sussistenza dei criteri di autorizzazione e accreditamento dei servizi ogni 5 anni, oltre a verificare annualmente la rendicontazione delle spese effettuate dagli enti gestori.

La provincia autonoma di Trento regola l'erogazione dei servizi per la tutela delle donne vittime di violenza di genere in base all'articolo 22 della legge provinciale sulle politiche sociali (27 luglio 2007, n. 14), stabilendo che gli enti locali (comuni e comuni associati in comunità) e la provincia debbano assicurare l'erogazione dei servizi socio-assistenziali mediante erogazione diretta, oppure tramite affidamento diretto ai soggetti accreditati che ne facciano richiesta, oppure affidandoli a soggetti accreditati indivi-

¹⁸ Si precisa, infatti, che le quote di risorse destinate alle province autonome di Trento e di Bolzano dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri viene acquisita al bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

duati tramite procedura comparativa, escludendo esplicitamente il metodo del massimo ribasso.

Non è invece pervenuta alcuna risposta alla Commissione da parte della regione Abruzzo e della regione Sardegna.

2.2 *La capacità di spesa delle risorse nazionali da parte delle regioni*

Per quanto riguarda le entità del riparto e le capacità di spesa e impegno delle risorse nazionali da parte delle regioni, i documenti più rilevanti che risultano ad oggi pubblicamente disponibili consistono:

1) nella relazione alle Camere sull'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 5-bis relative alle annualità 2013 e 2014 ¹⁹;

2) nelle schede di monitoraggio semestrale sulle risorse derivanti dall'articolo 5-bis, per le annualità 2015 e 2016, recentemente pubblicate sul sito istituzionale del Dipartimento per le pari opportunità;

3) nella relazione alle Camere sulle ripartizioni dei fondi derivanti dall'articolo 5-bis relative alle annualità 2017 e 2018 (basata sulle schede di monitoraggio redatte dalle regioni e ricevute dal Dipartimento per le pari opportunità tra aprile e maggio 2019), disponibile sul sito istituzionale del Senato ²⁰.

Ad integrazione di questi documenti, la Commissione propone in questa sede una sintesi delle risposte al quesito, di cui alla lettera a, ²¹ sottoposto alle regioni, relativamente all'entità delle risorse effettivamente utilizzate nel triennio 2016-2018.

Nello specifico, per quanto riguarda i fondi per l'attuazione dell'articolo 5-bis (azioni per i centri antiviolenza e le case-rifugio) ricevuti con i riparti nazionali (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 25 gennaio 2017, 1° dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 166 del 19 luglio 2019 e 9 novembre 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 16 del 19 gennaio 2019):

– il Piemonte riporta senza ulteriori specificazioni, di aver destinato ed utilizzato nel triennio 2016-2018 le risorse statali assegnate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 per un totale di 1.147.060 euro, con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 per un totale di 757.722 euro e con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018 per un totale di 1.231.791,13 euro (cui sono

¹⁹ Relazione alle Camere sullo stato di utilizzo da parte delle regioni delle risorse stanziare ai sensi dell'articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, consultabile nel sito <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/fondi-ripartiti-alle-regioni>.

²⁰ Relazioni sullo stato di utilizzo delle risorse stanziare per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza (anni dal 2017 al 2018) (articolo 5-bis, comma 7, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93), consultabile nel sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/346878.pdf>.

²¹ Il quesito era così formulato: « a. L'entità delle risorse destinate dalla Sua Regione alle attività connesse al contrasto della violenza di genere per il prossimo triennio 2019- 2021 e l'entità delle risorse effettivamente utilizzate nel triennio precedente 2016-2018 ».

stati aggiunti 214.285,71 euro di risorse regionali per la creazione di nuove case rifugio nel 2017 e 105.206 euro nel 2018);

– la Liguria dichiara di aver utilizzato un ammontare di risorse nazionali di 1.268.298 euro nel triennio 2016-2018 (di cui 929.964 euro nel 2017 e 338.334 euro nel 2018, ai quali nel triennio è stato aggiunto un totale di 499.915,80 euro di fondi regionali e di 900.000 euro di fondi europei) e, nel dettaglio, di aver utilizzato per sostenere centri antiviolenza e case rifugio ad indirizzo segreto già esistenti 321.035,40 euro derivanti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016, 185.894 euro dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 e 322.486,86 dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018 (ai quali, dal 2015 a oggi sono stati aggiunti 250.000 euro di fondi regionali); di aver promosso la creazione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio mettendo a disposizione la somma di 180.000 euro tramite deliberazione della Giunta regionale (DGR) nel 2017 dei quali, avendo ricevuto un'unica richiesta, sono stati assegnati 74.469,28 euro per la creazione di una nuova casa rifugio nel genovese; di aver messo a disposizione tramite DGR nel 2018 la somma di 232.901,72 euro (comprensiva dei fondi non assegnati nel 2017 e della quota relativa al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017), dei quali ne sono stati assegnati 60.892,45 per la creazione di una nuova casa rifugio nell'imperiese all'unica organizzazione che ne aveva fatto richiesta; di aver emesso un ulteriore avviso pubblico per l'istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio tramite DGR nel 2019, ancora aperto al momento della risposta alla Commissione;

– la Lombardia indica di avere già utilizzato nel triennio 2016-2018 un totale di 7.156.435,42 euro per l'attivazione, il sostegno e il consolidamento delle reti territoriali antiviolenza (di cui 2.548.359,08 euro di fondi regionali e 4.608.076,43 euro di risorse nazionali a valere sull'articolo 5-*bis*); più nel dettaglio, mentre non si riscontra uno specifico riferimento alle risorse del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016²², le risorse nazionali del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 (pari a 2.024.196 euro) sono state ripartite con DGR alla fine del 2018, destinando il 67 per cento (pari a 1.430.490 euro) a finanziare il proseguimento delle reti già consolidate e il 33 per cento a consolidare le attività delle nuove reti e dei nuovi centri antiviolenza (già sostenute con il programma « Nuove reti e nuovi centri 2016 ») e le risorse del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018 (pari a 3.131.788,97 euro) sono state ripartite con DGR nell'aprile 2019 destinandole alle reti, per un 30 per cento sulla base della popolazione residente, per un altro 30 per cento sulla base del numero di centri convenzionati e per il restante 40 per cento in modo uguale tra le 27 reti;

– il Veneto dichiara di aver effettivamente utilizzato sia tutte le risorse a valere sull'articolo 5-*bis* ricevute con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del novembre 2016 (per un totale di 1.286.715 euro), che sono state concesse ai comuni e alle ULSS per l'implementazione e la

²² Per quanto riguarda l'utilizzo di queste risorse è possibile consultare la scheda di monitoraggio su <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/fondi-ripartiti-alle-regioni>.

gestione di centri antiviolenza, case rifugio e case di secondo livello, sia le risorse ricevute con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 (per un totale di 972.428 euro), nonché di essere destinataria di un riparto totale di 1.584.261,43 euro in base al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018;

– l’Emilia-Romagna, nel 2017, ha interamente assegnato e concesso, agli enti locali sedi di centri antiviolenza e case rifugio, la somma complessiva di 1.982.758 di cui è stata destinataria con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del novembre del 2016 (di cui 1.559.228 euro assegnati e concessi per gli interventi regionali già operativi, 423.530 euro per l’istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio e 115.572 euro per il funzionamento di due centri e l’istituzione di un nuovo centro per uomini maltrattanti), nel 2018-2019 la somma complessiva di 1.055.762 euro che le è stata destinata dal riparto del dicembre 2017 (di cui 682.829 per il funzionamento di centri antiviolenza e case rifugio esistenti, 297.063 per nuovi centri antiviolenza e case rifugio e 75.869,80 euro per il trattamento degli autori di violenza), mentre i fondi che le sono stati ripartiti con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del novembre del 2018 (1.778.010,77 euro) verranno assegnati per un 33 per cento all’istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio, per il 90 per cento del restante 67 per cento al funzionamento di centri antiviolenza e case rifugio esistenti e per il 10 per cento all’implementazione dell’Osservatorio regionale, oltreché per il sostegno ai programmi per maltrattanti;

– le Marche, nel triennio 2016-2018, ha destinato alle attività connesse al contrasto alla violenza di genere un totale complessivo di 1.432.626,19 euro, di cui 320.000 euro di fondi regionali, 791.575 euro di fondi statali relativi al 2016 e 321.051,19 euro relativi al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017; più nel dettaglio, i fondi relativi al 2016 sono stati impegnati con DGR nel 2017 e assegnati agli ambiti territoriali sociali prevedendo un acconto del 60 per cento nello stesso anno e la liquidazione del saldo nel 2018 per i fondi a sostegno di centri antiviolenza e case rifugio provinciali, la liquidazione del 100 per cento nel 2017 dei fondi per la casa rifugio di emergenza regionale, la liquidazione dell’acconto del 30 per cento nel 2017 e del saldo del 70 per cento nel 2018 per i fondi destinati all’istituzione di due nuove case di semi-autonomia; per quanto riguarda le risorse ricevute con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017, è stato predisposto tramite DGR nel 2018 un meccanismo di acconto del 50 per cento nello stesso anno e di liquidazione del saldo nel 2019 per i fondi destinati a centri antiviolenza, case provinciali e case rifugio di emergenza regionale, mentre i fondi per nuove case rifugio (due case di semi-autonomia e una casa rifugio a indirizzo segreto) sono stati impegnati interamente per il 2019; sulla base di questo stesso meccanismo sono state programmate anche le risorse relative al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2018;

– la Toscana ha impegnato tutte le risorse stanziato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 (per un totale di 1.332.799 euro) e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 (per un totale di 894.305 euro) e il 90 per cento delle risorse regionali relative

alle annualità 2017, 2019, 2020 (per uno stanziamento totale di 1 milione di euro), mentre ha programmato l'utilizzo delle risorse del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018 (per un totale di 1.459.531,82 euro) entro il 2020; per quanto riguarda le risorse relative al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017, la regione Toscana segnala di averle ricevute con notevole ritardo e in due *tranche* (il 9 ottobre e il 13 novembre 2018);

– l'Umbria ha interamente utilizzato sia le risorse statali assegnate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016, di cui 150.732 euro per il funzionamento dei centri residenziali esistenti e delle case rifugio a indirizzo segreto da questi gestite e 98.106 euro per progetti finalizzati all'apertura di nuovi centri non residenziali e di uno sportello in una struttura ospedaliera (alle quali sono state aggiunte risorse regionali per 200.000 euro), sia le risorse nazionali assegnate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017, di cui 297.177 euro (67 per cento) per centri e case esistenti e 68.811 (33 per cento) per i servizi di accoglienza in emergenza e il consolidamento dei nuovi centri (alle quali sono state aggiunte risorse regionali per 200.000 euro), mentre non fa alcun cenno alle risorse stanziate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018;

– il Lazio indica di aver programmato nel dicembre 2017 tramite DGR l'importo complessivo di 1.210.713 euro, assegnato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 a valere sull'articolo 5-*bis* del citato decreto-legge n. 93 del 2013 (di cui 514.457 euro per nuovi centri anti violenza e case rifugio, 283.998 euro per il sostegno ai centri esistenti, 294.369 euro per il sostegno alle case rifugio esistenti e 117.889 per gli interventi regionali già operativi), di aver poi trasferito ai comuni le risorse (non quantificate) per l'istituzione di nove centri, di aver programmato con DGR nel luglio 2019 le risorse assegnate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 e di aver sostenuto con risorse regionali negli anni 2017 (579.775,30 euro), 2018 (683.016,70 euro) e 2019, tre centri già istituiti dalla città metropolitana di Roma capitale dei quali ha preso in carico la gestione affidandola a tre associazioni;

– la Campania riporta di aver programmato, nel 2019, tramite DGR le risorse nazionali ricevute con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018, ovvero 458.944,71 euro per l'istituzione di nuovi centri anti violenza, 585.231,34 euro per i centri già esistenti, 1.081.272,34 euro per le case esistenti, 200.000 euro per l'istituzione di una nuova casa rifugio e 130.051,40 euro per il potenziamento dei punti di ascolto già operativi, precisando di aver ripartito e impegnato a favore di tutti gli ambiti territoriali le risorse del Fondo istituito con la legge regionale 1° dicembre 2017, n. 34 (Interventi per favorire l'autonomia personale, sociale ed economica delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli ed azioni di recupero rivolte agli uomini autori della violenza) per complessivi 960.000 euro, e, in relazione alle risorse utilizzate nel triennio 2016-2018, di aver trasferito agli ambiti territoriali, con decreto dirigenziale del dicembre 2017, la somma di 606.273,25 euro a valere sul decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 per il potenziamento dei centri esistenti e gli interventi regionali già operativi;

– la Puglia, per quanto riguarda le aree prevenzione, protezione e sostegno, nel triennio 2016-2018, ha effettivamente utilizzato un totale di 6.097.483 euro, di cui: 2.700.000 euro attinti dal bilancio autonomo (legge regionale 4 luglio 2014, n. 29), che sono stati destinati ai programmi antiviolenza attuati dai centri antiviolenza, 1.216.441 euro a valere sui fondi di cui all'articolo 5-*bis*, ripartiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016, per il sostegno diretto ai centri antiviolenza e alle case rifugio, il potenziamento degli sportelli antiviolenza, l'apertura di case per la protezione di secondo livello e la comunicazione (campagne ed eventi) e 838.642 euro a valere sui fondi di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 per i medesimi interventi;

– la Calabria, per quanto concerne le risorse ripartite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016, sottolineando di averle accertate in entrata a giugno ma di averle incassate solo a fine settembre 2017, ha ricevuto 563.403,50 euro a valere sui fondi di cui all'articolo 5-*bis*, dei quali, a inizio 2018, ha liquidato a titolo di anticipo 209.841,30 euro sui complessivi 317.541 euro da assegnare a centri antiviolenza e case rifugio esistenti, mentre ha emanato a fine 2018 l'avviso pubblico per l'istituzione di nuovi centri e case finanziandolo sia con le risorse relative al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 (245.863 euro) sia con le risorse relative al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 (per un totale di 418.309,50 euro), di cui ha impegnato la spesa per complessivi 200.000 euro, non riuscendo ad aggiudicare i restanti 218.309,50 euro; per quanto riguarda le risorse ripartite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 relative a centri antiviolenza e case rifugio esistenti, ha impegnato e assegnato 168.836 euro con decreto del dirigente di settore (DDS) a gennaio 2019, da erogare previa presentazione di un programma di interventi (tra le aree previste, anche Prevenzione, recupero e accompagnamento del maltrattante); infine, per quanto riguarda la dotazione finanziaria assegnata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018 destinati a centri antiviolenza e case rifugio esistenti (397.036 euro) e di nuova istituzione (271.259 euro) per un totale di 668.000 euro, la regione ne ha programmato l'assegnazione con DGR del 6 giugno 2019;

– la Regione siciliana, dopo aver indicato le somme assegnate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2016 (1.571.439 euro a valere sulle risorse di cui all'articolo 5-*bis* e 1.194.700 euro su quelle dell'articolo 5), dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 (1.399.467,63 euro sulle risorse di cui all'articolo 5-*bis*) e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018 (1.664.659,01 euro sulle risorse di cui all'articolo 5-*bis*), elenca gli avvisi pubblicati tramite DDG nel 2017 e nel 2018, tra i quali, sebbene non vengano specificate le annualità alle quali si riferiscono le risorse nazionali cui si è attinto, si segnalano: l'avviso del 18 ottobre 2017 per la concessione di contributi per l'adeguamento dei centri e l'apertura di nuovi sportelli ad essi collegati (240.032 euro di risorse nazionali assegnate, di cui risultano impegnati con

ulteriore DDG 24.000 euro al dicembre 2017) e l'ulteriore avviso della stessa data per l'adeguamento delle strutture ad indirizzo segreto e di emergenza (309.719 euro di fondi nazionali e 30.000 euro di fondi regionali assegnati, di cui risultano impegnati 20.000 euro di fondi regionali impegnati al dicembre 2017), l'avviso del 12 luglio 2018 per l'apertura di sportelli d'ascolto (334.792,09 euro di risorse nazionali assegnate, somma interamente impegnata nel marzo 2018), l'avviso del 12 luglio 2018 per la realizzazione di nuove case di accoglienza e di emergenza (316.825 euro di risorse nazionali, somma interamente impegnata nell'aprile 2019), l'avviso del 11 aprile 2018 per il sostegno alla gestione dei centri (929.519 di fondi nazionali, di cui risultano impegnati con vari decreti nel 2018 424.961,03 euro).

Infine, sull'utilizzo dei fondi nazionali nel triennio 2016-2018, hanno fornito informazioni molto scarse tre regioni: la regione autonoma Valle d'Aosta (che, per il triennio 2016-2018, indica di « aver previsto nel bilancio regionale » 5.000 euro annuali per le attività del centro antiviolenza e 693.502,20 euro per il finanziamento della casa rifugio); la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (che riporta di aver ricevuto nel biennio 2018-2019 risorse relative all'articolo 5-bis pari a 828.567,88 euro); la Basilicata (che riporta un totale di 259.464,31 euro di risorse nazionali assegnate nel triennio 2016-2018).

Sebbene, come già sottolineato, le province autonome di Trento e di Bolzano non attingano alla ripartizione dei fondi nazionali relativi ai piani antiviolenza, riportiamo per completezza gli elementi forniti in risposta alla Commissione anche in merito a questo quesito.

Nel dettaglio, la provincia autonoma di Bolzano riporta di aver effettivamente destinato ai servizi « case delle donne » 1.850.000 euro nel 2016, 1.850.000 euro nel 2017 e 1.900.000 euro nel 2018, mentre la provincia autonoma di Trento riporta di aver destinato alle attività connesse al contrasto alla violenza di genere un totale di 666.969,17 euro nel 2016, 714.978,10 euro nel 2017 e 744.340,53 euro nel 2018.

Per ottenere una visione più generale, l'eterogeneità e, in alcuni casi, la lacunosità delle risposte pervenute alla Commissione da parte delle regioni in merito ai quesiti sottoposti, può essere analizzata e colmata attraverso il risultato delle audizioni e la documentazione fornita dalle associazioni, in qualità di enti gestori di centri antiviolenza, dal rapporto del Grevio e dall'indagine presentata da *ActionAid* Italia per il 2018²³.

Innanzitutto, come è stato sottolineato dal rapporto del Grevio, e come rilevabile anche dall'indagine di *ActionAid* Italia, « una delle conseguenze di questo sistema a più livelli di finanziamento è il ritardo con cui i fondi

²³ La Commissione ha ascoltato in audizione i rappresentanti dell'associazione *ActionAid* Italia il 12 dicembre 2019. In merito al triennio 2016-2018, lo studio di monitoraggio di *ActionAid* Italia, aggiornato ai dati del 1° ottobre 2019, calcola che le regioni avrebbero nel complesso liquidato una cifra pari al 63 per cento della somma totale ricevuta dal Dipartimento per le pari opportunità per il biennio 2015-2016. Per quanto riguarda l'annualità 2017, invece, « a distanza di quasi due anni dall'emanazione del decreto di ripartizione dei fondi e a un anno circa dal loro trasferimento da parte del Dipartimento per le pari opportunità, le regioni hanno liquidato solo il 34 per cento delle risorse ». Infine, la liquidazione dei fondi per il 2018, trasferiti alle regioni alla fine del 2019, risulterebbe pari allo 0,39 per cento. *ActionAid* Italia, cit., pp. 6-9.

raggiungono i destinatari finali, in particolare le ONG che gestiscono i centri antiviolenza e/o le case rifugio. (...) Tali ritardi hanno un impatto negativo sulla capacità di raggiungere gli obiettivi dei PAN e rappresentano un ostacolo alla continuità e alla qualità dei servizi e dei programmi di sostegno e protezione dalla violenza delle donne e dei loro bambini. Un'altra conseguenza di questo modo di distribuire i fondi nazionali è la mancanza di trasparenza e uniformità nella gestione delle risorse a livello regionale e locale »²⁴.

In assenza di un sistema strutturato di monitoraggio e di valutazione a livello nazionale, i centri aderenti alla rete D.i.Re hanno, infatti, più volte nel corso degli anni presentato relazioni di monitoraggio sul riparto dei finanziamenti statali disposti attraverso i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a partire dal proprio « osservatorio di prossimità » di raccolta dati. I rilievi che i centri D.i.Re hanno pubblicamente presentato in merito al riparto dei fondi assegnati alle regioni dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sono riassumibili in questi due principali aspetti:

- il riparto nazionale avviene prevalentemente senza un preliminare confronto tra gli uffici regionali e le associazioni che lavorano quotidianamente sul campo con le donne sulle priorità e le azioni da porre in essere: senza una programmazione condivisa degli obiettivi si va ad inficiare la possibilità stessa di un utilizzo delle risorse in base alle reali necessità territoriali;

- nella maggioranza dei territori, si verificano gravi ritardi non solo nella spesa ma anche nell'impegno stesso delle risorse, fenomeno che spesso si verifica in conseguenza del tardivo trasferimento dei fondi dall'amministrazione centrale alle regioni, come viene rilevato anche in molte delle risposte che le regioni hanno fornito alla Commissione.

Per quanto riguarda il decreto di riparto relativo all'annualità 2017, sebbene la programmazione dei fondi sia stata trasformata da biennale in annuale proprio a partire dal 2017, i fondi sono stati trasferiti alle regioni solo tra ottobre e dicembre 2018. Infine, per quanto riguarda i 20 milioni di euro stanziati dal Governo nel 2018 per l'apertura e il potenziamento di centri antiviolenza e case rifugio, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri risale al 9 novembre 2018, anche se l'intesa in Conferenza Stato-regioni era stata raggiunta il 10 maggio e il relativo trasferimento alle regioni è poi stato effettuato solo alla fine del 2019.

La grave intemperività dei decreti di riparto è stata del resto riconosciuta anche dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia, professoressa Elena Bonetti, che durante l'audizione del 10 dicembre scorso si era impegnata a garantire lo stanziamento delle risorse relative all'annualità 2020 da parte del Dipartimento per le pari opportunità entro il primo trimestre dell'anno corrente.

Concretamente, si è proceduto, in primo luogo, a modificare il decreto di riparto riferito all'annualità 2019 con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 aprile 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*

²⁴ Grevio, cit., p. 23.

n. 120 dell'11 maggio 2020, che ha accelerato la procedura amministrativa di trasferimento delle risorse alle regioni. Contestualmente, si è proceduto a elaborare nel corso dei mesi di marzo, aprile e maggio la nuova bozza di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto riferito all'annualità 2020.

È dunque inevitabile che, a cascata, come hanno sottolineato le associazioni audite dalla Commissione, l'insieme di questi gravi ritardi finisca per ricadere negativamente innanzitutto sull'organizzazione e la sostenibilità del lavoro dei centri antiviolenza e delle case rifugio, rendendo qualunque tipo di programmazione a medio e lungo termine pressoché impossibile: gli enti gestori si ritrovano infatti ad anticipare le spese per almeno uno o due anni, comprese le risorse necessarie alla retribuzione del personale impiegato, tanto che sono molte le associazioni costrette ad esporsi a livello creditizio.

2.3 I requisiti previsti dall'intesa Stato-regioni e i criteri delle procedure di affidamento

Alle criticità appena rilevate riguardo al riparto dei fondi nazionali, si aggiungono quelle relative alle ambiguità di fondo che caratterizzano l'intesa Stato-regioni del 2014 rispetto alla definizione dei requisiti minimi richiesti ai centri antiviolenza e alle case rifugio.

Va infatti rilevato che, fino all'abrogazione della quota riservata del 33 per cento, prevista dall'articolo 5-bis per la creazione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio, disposta dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, cosiddetta « codice rosso » e assunta dall'ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto firmato il 4 dicembre 2019, la maggior parte degli uffici regionali ha puntato a suddividere le risorse su *target* ampi di beneficiari del Terzo settore, non esclusivamente specializzati e spesso con poca esperienza nel contrasto alla violenza contro le donne, privilegiando servizi misti pubblico-privato in un'ottica di dipendenza dell'ente *no profit* dal *partner* pubblico. Inoltre, come sottolineato dalle associazioni audite dalla Commissione, alcune regioni, facendo leva sulle maglie larghe dei requisiti previsti, « hanno così accreditato addirittura enti che nemmeno ne sono provvisti, dimenticando in tal modo tutte le prescrizioni della Convenzione di Istanbul e dell'intesa Stato-regioni ».

Questa valutazione, del resto, trova un preciso riscontro anche nella ricostruzione dei passaggi che hanno condotto all'approvazione dell'intesa, contenuta sia nel documento che riporta la posizione della Conferenza delle regioni e delle province autonome sui criteri utilizzati per la ripartizione delle risorse destinate alle attività delle regioni in ordine al fenomeno della violenza di genere, con particolare riferimento ai dati relativi alle risorse riguardanti centri antiviolenza e case rifugio, inviato alla Commissione, sia nell'audizione del coordinatore della Commissione politiche sociali nell'ambito della Conferenza delle regioni e delle province autonome che si è tenuta presso la Commissione il 2 settembre 2019: « le regioni hanno da subito evidenziato i limiti di tale intesa, in troppe parti tanto generica da rendere difficoltosa l'effettuazione di verifiche sul possesso dei requisiti e

da non mettere sufficienti barriere all'entrata rispetto alla creazione di strutture e servizi dotati di scarsa esperienza ».

Nel merito di questa criticità, è intervenuto anche il rapporto del Grevio, disapprovando il fatto che « in alcune regioni, l'idoneità al finanziamento statale è stata accertata tramite auto-dichiarazione da parte dell'organizzazione interessata, senza effettivi controlli ». Di conseguenza, continua il Grevio, « a seconda delle regioni, i centri antiviolenza che non riescono ad accedere al finanziamento statale nell'ambito delle procedure di gara regionali, possono essere escluse dalle cifre ufficiali. Pertanto, le cifre ufficiali tendono, da una parte, a includere le entità che non operano nel rispetto degli *standard* dell'accordo Stato-regioni del 2014 ma che ricevono finanziamenti statali e, dall'altra, ad escludere entità rispettose di questi *standard*, ma che non beneficiano dei finanziamenti statali »²⁵.

La Commissione ha a sua volta trovato riscontri della disparità tra i dati finora segnalati al Dipartimento per le pari opportunità dalle regioni e la reale consistenza numerica e qualitativa dei servizi antiviolenza offerti nei territori, anche nelle audizioni della dottoressa Linda Laura Sabbadini, (tenutasi il 19 novembre 2019) in rappresentanza dell'ISTAT e della dottoressa Maura Misiti e del dottor Pietro Demurtas, in rappresentanza dell'IRPPS-CNR (tenutasi il 10 giugno 2020).

Risultano significativi, anche in questo senso, i dati delle rilevazioni ISTAT-CNR relativi all'adesione dell'universo complessivo dei servizi specializzati censiti ai requisiti richiesti dall'intesa Stato-regioni del 2014.

Se per quanto riguarda i centri antiviolenza indicati dalle regioni al Dipartimento per le pari opportunità, si registra un'ottima aderenza (superiore a 80 per cento) a tutti gli articoli dell'intesa Stato-regioni del 2014, tranne che per l'articolo 3, relativo alle operatrici (73,3 per cento), anche i centri non indicati dalle regioni mostrano *standard* di adesione elevati per la maggioranza degli articoli e, in particolare, per quanto riguarda l'articolo 1, relativo alla definizione (96 per cento), e l'articolo 4 dell'intesa Stato-regioni del 2014, relativo ai servizi minimi garantiti (79,4 per cento)²⁶.

Per quanto riguarda le procedure e i criteri di erogazione dei fondi assegnati agli enti territoriali – considerata l'instabilità nella programmazione e nel trasferimento dei finanziamenti stessi da parte dell'amministrazione centrale, nonché la varietà di modelli adottati dalle regioni per la riassegnazione dei fondi agli enti locali – si assiste ad un diffuso ricorso alla « procedura aperta », basata sul criterio « dell'offerta economicamente più vantaggiosa » (articoli 60 e 95 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), tipica degli appalti relativi ai lavori pubblici²⁷.

²⁵ Grevio, cit., p. 51.

²⁶ Questi centri, tuttavia, mostrano difficoltà nelle attività di raccolta e analisi dati (dichiarata solo dalla metà, il 46,9 per cento) e nel lavoro di rete (effettuato dal 56,1 per cento).

²⁷ Nel corso dell'ultimo decennio, larga parte delle amministrazioni pubbliche, negli affidamenti ai privati di servizi sociali « sotto soglia comunitaria », ha finito per ritenere 'obbligata' la strada dell'applicazione dell'articolo 95 del decreto legislativo n. 50 del 2016, secondo il quale « i contratti relativi ai servizi sociali (...) sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/

Si tratta, certamente, di una procedura tendenzialmente celere, che tuttavia trasforma la capacità di abbattimento dei costi e di anticipo della spesa in un criterio di selezione implicito: ai soggetti concorrenti viene richiesto di dimostrare di saper operare più come imprese fornitrici di beni o prestazioni standardizzate, che come enti senza fini di lucro in grado di gestire situazioni sociali ed umane estremamente critiche. La maggior parte delle associazioni che gestiscono centri anti violenza e case rifugio seguono, invece, criteri e parametri di gestione extra-mercantili²⁸.

Questa tendenza, che viene stigmatizzata dal rapporto del Grevio come « cattiva pratica », finisce « per favorire gli erogatori di servizi generici, i quali tendono a ridurre al minimo i costi complessivi, a spese delle associazioni di donne specializzate, che invece danno la priorità alle esigenze delle vittime, conformemente all'approccio incentrato sulla vittima previsto dalla Convenzione ».

In questo senso, va anche rilevato che dalle audizioni delle associazioni presso la Commissione, è emerso come il sistema di finanziamento più frequentemente utilizzato da comuni ed enti territoriali per le strutture di ospitalità, sia basato sulla corresponsione di rette. Un sistema che, non solo rende disomogeneo l'accesso ai servizi, ma rende difficoltosa e precaria la messa in sicurezza delle donne, sia perché non tutti i comuni risultano disponibili a garantire la copertura delle rette, sia in quanto la durata temporale dei servizi è subordinata alla decisione degli uffici comunali competenti. Una decisione che spesso avviene, ancora una volta, in base a una logica di bilancio e non in base all'effettivo raggiungimento di un'autonomia abitativa da parte delle donne impegnate nel percorso di uscita dalla violenza, che hanno avuto la necessità di allontanarsi dall'abitazione familiare.

In questo senso, le associazioni audite dalla Commissione hanno coralmemente sollecitato un superamento di questo sistema in favore di un finanziamento diretto alle strutture di ospitalità, con convenzioni pluriennali.

prezzo ». Tale linea interpretativa della disciplina dei contratti pubblici, peraltro, trovava avallo sia nelle « Linee guida per l'affidamento di servizi ad enti del terzo settore ed alle cooperative sociali » dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sia nel parere espresso dal Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, sul quesito sottoposto dall'ANAC in merito alla « normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, come modificato dal decreto legislativo n. 56 del 2017 e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 ».

Si tratta, tuttavia, di un orientamento, ormai, in via di ridefinizione, soprattutto a seguito dell'emanazione del codice del Terzo settore. Lo stesso Consiglio di Stato, alla fine del 2019, ha prospettato all'ANAC la necessità di una « rimeditazione » della soluzione adottata negli anni passati in materia di appalti di servizi sociali (parere del Consiglio di Stato, sezione atti normativi, del dicembre 2019, sulla proposta dell'ANAC di revisione delle proprie « Linee guida recanti indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali »).

²⁸ Vale anche (ed a maggior ragione) per i centri anti violenza e per le case rifugio il recentissimo richiamo della Corte costituzionale (seppur riferito ad altre tipologie di soggetti) alle logiche proprie dei soggetti *no profit* che operano nel campo delle politiche sociali: il rapporto pubblico-privato in questa area « non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico » (Corte costituzionale, sentenza n. 131/2020)

Un'ulteriore criticità segnalata dal Grevio riguarda la scarsità dei finanziamenti a disposizione, che risulta palese quando si procede al calcolo degli importi medi totali ricevuti dai centri antiviolenza e dalle case rifugio. Secondo il già citato rapporto della Corte dei conti del 2016, infatti, l'importo medio annuale dei finanziamenti pubblici a disposizione dei centri antiviolenza e delle case rifugio era di circa 6.000 euro. Poiché le associazioni di donne che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio operano principalmente su base volontaria gratuita o scarsamente retribuita, molte di loro incontrano difficoltà a coprire anche i costi di base delle proprie attività.

Secondo i dati ISTAT-CNR, infatti, il personale volontario rappresenta il 58,2 per cento di coloro che lavoravano nei centri antiviolenza nel 2017, mentre nelle case rifugio lavoravano 2.559 persone retribuite e 889 volontarie. Un dato che va aggiunto alla mole non quantificabile di lavoro gratuito svolto dalle operatrici e dalle figure professionali impegnate nei centri antiviolenza e nelle case rifugio.

In conclusione, dal quadro fin qui delineato, emerge con chiarezza la necessità di una programmazione centrale e di un quadro unitario di riferimento in grado di ridurre le disomogeneità territoriali, garantendo la continuità e il necessario coordinamento agli interventi e alle politiche indirizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne.

Non a caso, la distribuzione dei fondi nazionali è già stata oggetto di un'istruttoria condotta dalla Corte dei conti, ed è solo con l'attuale Piano nazionale per il triennio 2017-2020, che è stato previsto per la prima volta un meccanismo di monitoraggio e valutazione nazionale.

Il rapporto del Grevio rileva che i primi due piani nazionali sulla violenza di genere « non hanno generato i risultati previsti, né specifici indicatori da utilizzare per valutare i progressi nell'implementazione e non hanno specificato le autorità incaricate dell'attuazione »²⁹.

Va però riconosciuto che, proprio per rimediare a queste carenze, il Dipartimento per le pari opportunità ha incaricato il CNR sia di individuare i criteri per una valutazione a posteriori dei risultati ottenuti dal secondo Piano nazionale³⁰, sia di individuare gli indicatori che consentiranno di misurare l'efficacia e l'impatto del piano vigente³¹.

È opportuno far notare che il Piano operativo relativo all'attuale Piano strategico nazionale, è stato varato solo il 18 luglio del 2019 e che la sua titolarità è stata assegnata all'Autorità politica delegata per le pari opportunità e non alla Cabina di regia, alla quale partecipano anche i rappresentanti del sistema delle regioni e delle autonomie locali, che era stata istituita nel 2018 proprio con la funzione di indirizzo e strategia politica in materia, come previsto dal Piano stesso. Il Piano operativo è stato inoltre presentato solo alla fine del 2019 al Comitato tecnico di supporto, che è composto da rappresentanti qualificati dell'amministrazione centrale e degli

²⁹ Grevio, cit., p. 28.

³⁰ IRPPS-CNR, Primo rapporto di valutazione sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, *Deliverable* n.11 – dicembre 2019.

³¹ IRPPS-CNR, Rapporto di valutazione ex-ante del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, *Deliverable* n.5 – febbraio 2019.

enti territoriali, nonché da rappresentanti degli enti del Terzo settore maggiormente rappresentativi, tralasciando il contributo che gli enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio avrebbero potuto apportare alla sua definizione.

La capacità di dialogo e cooperazione tra tutte le parti coinvolte determina una maggiore efficacia dei servizi erogati e della qualità del supporto nei confronti delle donne che intraprendono percorsi di uscita da situazioni di violenza, alle quali questi servizi sono chiamati a rispondere.

3. RACCOMANDAZIONI E ORIENTAMENTI DI RIFORMA

Alla luce dei risultati di questa indagine, si ritiene dunque prioritario 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, in questa sede, si 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 sono prioritariamente individuati i seguenti strumenti:

- 1) revisione dell'intesa Stato-regioni del 2014;
- 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.

3.1 *Proposte di revisione del decreto-legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013 e dell'intesa Stato-regioni*

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 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)³².

Nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali³³, 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).

Come abbiamo potuto constatare, inoltre, alcune delle criticità rilevabili nell'attuale assetto del sistema istituzionale antiviolenza sono direttamente imputabili alla lacunosità dell'intesa Stato-regioni del 2014 e sono numerosi gli attori istituzionali e non governativi che insistono da tempo sulla necessità di una sua revisione.

Per il raggiungimento di questo obiettivo, la Commissione intende qui fare riferimento ai suggerimenti formulati da IRPPS-CNR nell'ambito delle attività del progetto ViVa³⁴ e alle richieste avanzate dalle associazioni audite.

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, della citata intesa Stato-regioni.

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, della medesima intesa, 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

³² Come ricorda la Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 7 marzo 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 ».

³³ 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.

³⁴ IRPPS-CNR, *Servizi specializzati e generali: uno studio sugli standard*, Deliverable n. 3, dicembre 2018.

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.

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.

Si 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 pubblici³⁵ (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-progettazione³⁶.

Risulta altrettanto importante chiarire quali siano i requisiti strutturali ed organizzativi a cui i centri devono tendere (articolo 2 della citata intesa Stato-regioni), dal momento che dall'attuale formulazione non si evince se, ad esempio, la reperibilità nelle ventiquattr'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 della citata intesa Stato-regioni), in quanto soggetti essenziali e cuore del funzionamento delle reti stesse, in particolare laddove non siano già soggetti promotori e coordinatori delle reti medesime.

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 definizione (articolo 8 della citata

³⁵ 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.

³⁶ Vale la pena richiamare, ancora una volta, la citata sentenza 16 giugno 2020, n.131 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.

intesa Stato-regioni), 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 anti-violenza 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 del 2014 (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 anti-violenza che operano sul territorio nazionale e implementare l'azione del numero di pubblica utilità « 1522 ».

3.2 Verso una riforma del sistema: definire principi guida e standard di qualità dei servizi

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 anti-violenza e case rifugio. Di conseguenza, si teme che le sovvenzioni pubbliche dedicate esclusivamente ai centri anti-violenza e alle case rifugio 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 umani³⁷.

L'adozione di *standard* e principi guida rappresenta del resto un orizzonte verso il quale sia gli Stati sia i servizi anti-violenza devono tendere, anche in relazione al fatto che gli uni e gli altri operano all'interno di una cornice normativa internazionale (*UN-WOMEN- United Nations entity dedicated to gender equality and the empowerment of women*, OSCE - Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e UNFPA - *United Nations Population Fund* e, in particolare, il Consiglio d'Europa), che già li individua.

Tra questi, risultano fondanti: l'adozione di un approccio fondato sul genere che riconosca la natura strutturale della violenza contro le donne, la concezione proprietaria del corpo femminile, causa e conseguenza della

³⁷ Grevio, cit., p. 26.

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 anti violenza 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 anti violenza 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 anti violenza (anche attraverso la previsione di visite periodiche sul campo e l'esercizio di poteri ispettivi).

Al fine di garantire continuità e stabilità al sistema dei servizi anti violenza, risulta ormai indilazionabile lo sviluppo e l'implementazione di una programmazione di ampio respiro, a partire dalla necessità di finanziamenti strutturali, secondo un criterio di sostenibilità per gli enti del privato sociale specializzati.

Si tratta, infatti, di superare la logica degli interventi straordinari ed emergenziali e di 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 questa direzione la Commissione ha inteso offrire al Parlamento un contributo alla riforma dei servizi preposti alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza contro le donne.

Doc. XXII-*bis*
n. 4

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE

RAPPORTO SULLA VIOLENZA DI GENERE
E DOMESTICA NELLA REALTÀ GIUDIZIARIA

Approvata il 17 giugno 2021

Relatrice: senatrice VALENTE

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
1. LE PROCURE DELLA REPUBBLICA	
1.1 Il contesto di riferimento	
1.2 Il quadro emerso dai dati	
1.2.1 Specializzazione dei magistrati e riconoscimento della complessità della materia	
1.2.2 I consulenti tecnici d'ufficio (CTU)	
1.3 Le differenze tra diversi gruppi di procure	
1.4 Osservazioni conclusive	
2. I TRIBUNALI ORDINARI	
2.1 Il contesto di riferimento	
2.2 Il quadro emerso dai dati	
2.2.1 Le consulenze tecniche	
2.2.2 I rapporti tra penale e civile	
2.2.3 Il ruolo del pubblico ministero nelle cause civili ..	
2.2.4 Gli ordini di protezione	
2.3 Le differenze tra diversi gruppi di tribunali	
2.4 Osservazioni conclusive	
3. I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA	
3.1 Il contesto di riferimento	
3.2 Il quadro emerso dai dati	
3.3 Osservazioni conclusive	
4. LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI	
4.1 La magistratura	
4.2 L'avvocatura	
4.3 Gli psicologi	
I RISULTATI DELL'INDAGINE: <i>BEST PRACTICES</i> , CRI- TICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA	

PREMESSA *

La delibera istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio (delibera del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 25 ottobre 2018) attribuisce all'organismo parlamentare il compito 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 ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 » (articolo 2, comma 1, lettera b)).

Nella Convenzione di Istanbul gli Stati firmatari hanno assunto, tra l'altro, l'impegno di condividere e di recepire nelle legislazioni nazionali alcuni principi ritenuti fondamentali tra i quali:

- a) la specializzazione di tutti gli operatori;
- b) adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese « le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri e le autorità incaricate dell'applicazione della legge »;
- c) la possibilità di monitorarne l'applicazione attraverso una effettiva rilevazione statistica e la conseguente valutazione dei dati rivelatori del fenomeno.

Tra gli obiettivi che la stessa Convenzione pone agli Stati per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica, vi è anche quello di adottare un approccio integrato da perseguire attraverso una collaborazione efficace tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge, obiettivo raggiungibile tramite il coordinamento nella raccolta dei dati sul fenomeno e la conseguente diffusione dei risultati acquisiti (articoli 7-11).

Nello specifico è richiesto l'impegno degli Stati firmatari non soltanto a raccogliere a intervalli regolari i dati statistici disaggregati, pertinenti alle questioni relative a qualsiasi forma di violenza di genere e domestica, ma anche a sostenere la ricerca al fine di studiarne le cause profonde e gli effetti, la frequenza e le percentuali delle condanne, come pure l'efficacia delle misure adottate, vigilando affinché le informazioni raccolte siano messe a disposizione del pubblico.

La Commissione ha quindi 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.

L'attenzione si è, in particolare, concentrata sugli aspetti maggiormente qualificanti dell'attività di alcuni uffici giudiziari più importanti, in

* La stesura del rapporto è stata curata dalle dottoresse Maria Monteleone, Linda Laura Sabbadini e Marina Musci, collaboratrici della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

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 e i consulenti tecnici (nello specifico: gli psicologi).

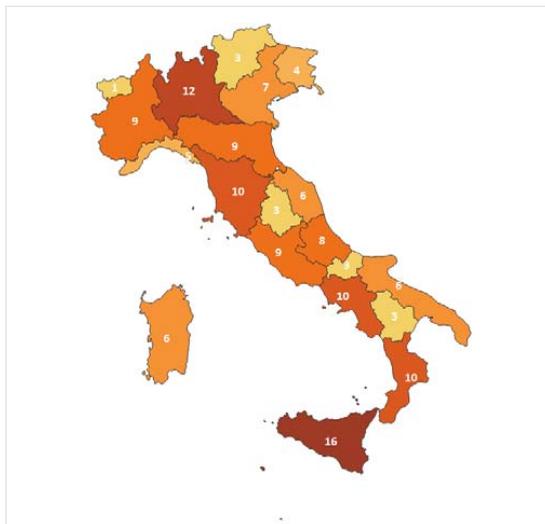
Sulla base di specifici questionari appositamente redatti, le indagini hanno riguardato le procure e i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi e hanno focalizzato l'attenzione sul triennio 2016-2018. I questionari inviati agli uffici giudiziari e 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.

1. LE PROCURE DELLA REPUBBLICA

1.1 *Il contesto di riferimento*

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.

Figura 1 - Numero di uffici di procura per regione (2018).



Si sono dapprima evidenziati come determinanti, in una corretta attività di contrasto alla violenza di genere e domestica, i temi della effettiva specializzazione dei pubblici ministeri e delle modalità di assegnazione dei relativi procedimenti.

Si è inoltre verificato se e quanto sia diffusa la coscienza della complessità della materia e la conoscenza della specificità dei reati tipici e anche se, e quanto, siffatta consapevolezza si sia tradotta in modelli organizzativi idonei a garantire competenza e tempestività nella trattazione dei procedimenti. Ciò in coerenza anche con i principi di efficienza ed effettività dell'intervento giudiziario.

Ci si è poi concentrati sull'accertamento del grado di coinvolgimento degli esperti (quasi esclusivamente psicologi) chiamati a prestare la loro attività anche nel procedimento penale e, quindi, ci si è soffermati sulla verifica del ruolo agli stessi riservato, su quanto siano diffusi e omogenei i comportamenti più virtuosi: modalità di scelta dell'esperto, adozione di quesiti *standard* oggetto dell'incarico, elaborazione dello stesso con altri interlocutori istituzionali.

La carenza o la inidoneità di tali elementi, infatti, contribuisce a rendere concreto il rischio di inadeguatezza della risposta giudiziaria, con conseguenti ulteriori effetti negativi per le vittime vulnerabili, con particolare riguardo alla inderogabile esigenza di garantirne l'effettiva protezione.

Dall'analisi sugli esiti dell'indagine emerge una situazione molto variegata tra i diversi uffici di procura. Come verrà mostrato nel dettaglio (paragrafo 1.3), è stato possibile individuare gruppi di procure che si trovano in stadi diversi di consapevolezza e azione. Un percorso di cambiamento è stato comunque avviato, sebbene ancora largamente incompleto.

Emerge, nel complesso, una insufficiente consapevolezza della complessità della materia. Solo un significativo cambiamento culturale consentirà un salto di qualità nell'azione degli uffici. È fondamentale fare in modo che i comportamenti virtuosi, pur presenti, non restino episodici e strettamente dipendenti dall'iniziativa personale e che le *best practices*, oggi troppo frammentate e isolate, possano svolgere, se adeguatamente supportate, un importante ruolo di traino per gli altri uffici giudiziari.

Si delinea, quindi, la necessità di una doppia strategia: da un lato un percorso di tipo culturale che porti alla condivisione della complessità e della rilevanza della materia; dall'altro, la messa a punto di azioni e interventi strutturali, anche di tipo ordinamentale e regolamentare, che siano coerenti e adeguati.

I segnali positivi che emergono nelle procure appartenenti ai gruppi più virtuosi assumono una grande rilevanza in quanto potrebbero svolgere un ruolo di impulso per le altre procure meno preparate, ma anche per i tribunali ordinari, nei quali, come si vedrà (capitolo 2), la situazione complessiva appare più critica.

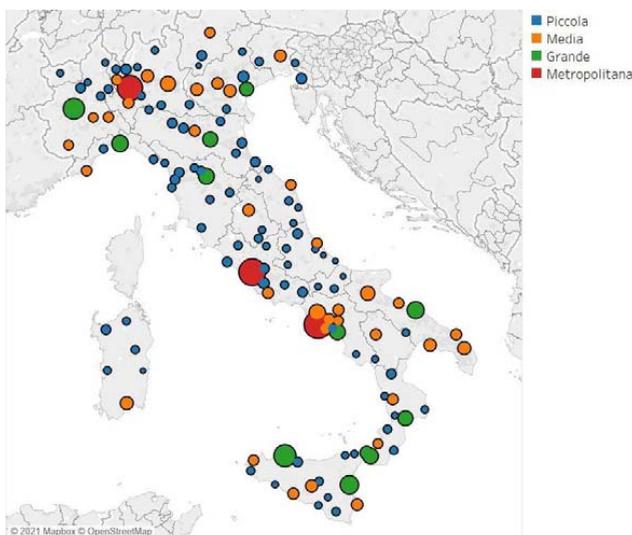
1.2 *Il quadro emerso dai dati*

La rilevazione si riferisce al triennio 2016-2018. Il tasso di risposta, molto alto, è stato pari al 98,6 per cento (138 procure su 140).

1.2.1 Specializzazione dei magistrati e riconoscimento della complessità della materia

Su un totale di 2.045 magistrati requirenti, il numero di quelli assegnati a trattare nel 2018 la materia specializzata della violenza di genere e domestica, è pari a 455, ovvero il 22 per cento del totale. Tuttavia, come si evince dai dati, non necessariamente i magistrati specializzati si occupano soltanto della materia della violenza di genere e domestica e, viceversa, non necessariamente detti procedimenti sono sempre assegnati a magistrati specializzati. Inoltre, la situazione risulta molto variabile tra i diversi uffici.

Figura 2 – Classificazione delle procure per dimensione ¹.



Nel 10,1 per cento delle procure (14 su 138), tutte di piccole dimensioni, non esistono magistrati specializzati nella materia della violenza contro le donne e questo implica che i procedimenti in materia sono assegnati a tutti i magistrati indistintamente.

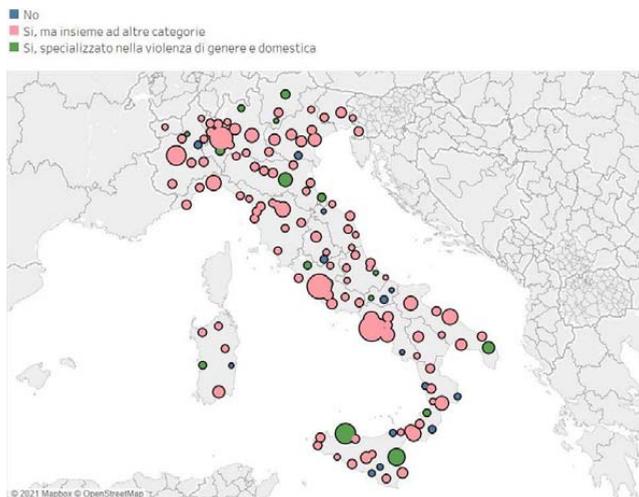
Nel 77,5 per cento (107 su 138) delle procure, invece, è stato costituito un gruppo di magistrati specializzati che tratta la materia della violenza di genere contro le donne, tuttavia insieme ad altre materie riguardanti i cosiddetti « soggetti deboli o vulnerabili ».

Solo una minoranza delle procure, pari al 12,3 per cento (ovvero 17 su 138, di cui 10 di piccole, 4 di medie e 3 di grandi dimensioni) segnala l'esistenza di un gruppo di magistrati specializzati esclusivamente nella violenza

¹ Si fa riferimento, nel testo, alla dimensione delle procure secondo quanto stabilito dal Consiglio superiore della magistratura (CSM), che le classifica in piccole, medie, grandi e metropolitane in base al numero di procuratori aggiunti presenti.

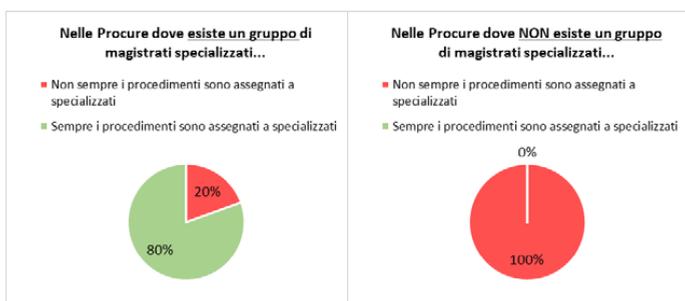
di genere e domestica, ma ciò non esclude che, soprattutto nelle piccole procure, detti magistrati trattino anche procedimenti di altre materie.

Figura 3 – Esistenza di un gruppo di magistrati specializzati in violenza di genere e domestica



Dove esiste un gruppo di magistrati che si occupa – con le altre o esclusivamente – della materia della violenza di genere e domestica, ovvero nel 90 per cento delle procure, ci si dovrebbe aspettare che i procedimenti in materia vengano assegnati necessariamente a magistrati specializzati, tuttavia non è sempre così. Infatti, come mostrato nella figura n. 4, nel 20 per cento delle procure nelle quali esiste un gruppo di magistrati specializzati, non sempre i procedimenti in materia di violenza di genere e domestica sono assegnati a loro.

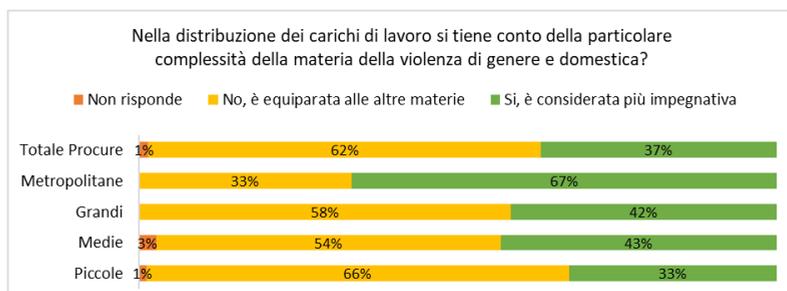
Figura 4 – Assegnazione dei procedimenti in materia di violenza di genere e domestica in base alla presenza di magistrati specializzati



Ciò significa che i responsabili della organizzazione degli uffici giudiziari non hanno ancora raggiunto una adeguata consapevolezza della particolare complessità che la trattazione della materia della violenza di genere e domestica richiede, tanto che il 62 per cento delle procure dichiara di equipararla alle altre materie nella distribuzione dei carichi di lavoro tra i magistrati (figura n. 5).

Questo dato appare rilevante, in quanto il mancato riconoscimento della complessità della materia potrebbe contribuire all'innescarsi di circoli viziosi: non adeguatezza ed efficienza della risposta giudiziaria, non tempestività dell'intervento, aggravio e sbilanciamento nel carico di lavoro a svantaggio dei magistrati specializzati, con il rischio concreto di una disaffezione nei confronti della materia e di un disincentivo a trattarla.

Figura 5 – Distribuzione del carico di lavoro tra magistrati e consapevolezza della complessità della materia



1.2.2 I consulenti tecnici d'ufficio (CTU)

Strettamente connesso è il tema del ruolo svolto, anche nella fase delle indagini preliminari, dai consulenti tecnici, figure professionali rappresentate, nella quasi totalità dei casi, dagli psicologi. Tali figure nel tempo hanno assunto in questa materia una rilevanza sempre maggiore che si esplica non soltanto nello svolgimento di accertamenti di tipo specialistico (accertamento tecnico o perizia), ma anche nella funzione di ausilio alla polizia giudiziaria, al pubblico ministero o al difensore, nella raccolta di informazioni da minorenni o persone offese in condizione di particolare vulnerabilità, con diretti riflessi sull'assunzione della prova dichiarativa (testimonianza) nel procedimento penale.

Significativi sono i *deficit* nel loro impiego nello svolgimento delle consulenze psicologiche sui minori e, *in primis*, il fatto che la nomina non avviene sempre sulla base dell'accertamento di una effettiva specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica.

Il 25 per cento delle procure sceglie i CTU sempre e soltanto tra quelli iscritti all'albo dei periti del tribunale, albo che non contiene una sezione o un elenco di esperti specializzati nella materia, né prevede che tale competenza sia verificata in sede di richiesta di iscrizione all'albo stesso.

Inoltre, è ancora troppo poco diffusa l'adozione di quesiti *standard* nel conferire incarichi ai consulenti nella materia della violenza di genere e degli abusi sui minorenni. Questa scelta pare auspicabile, in primo luogo perché è garanzia di omogeneità nell'azione giudiziaria (e ciò è particolarmente significativo negli uffici di medie e grandi dimensioni), in secondo luogo perché consente di assicurare, soprattutto in un settore così complesso, una corretta individuazione dell'oggetto dell'incarico e, quindi, di garantire al meglio il rispetto dei confini tra l'accertamento peritale e la funzione giurisdizionale riservata al magistrato.

Solo il 18 per cento degli uffici (25 procure su 138) ha adottato un quesito *standard* e soltanto l'11 per cento (15 su 138) – come pure richiesto – lo ha inviato alla Commissione.

Dove pure si ricorre a quesiti condivisi, solo in casi marginali (10 su 25) questi sono stati elaborati con il contributo di altri interlocutori del processo (ad esempio gli stessi specialisti o gli ordini professionali) come invece sarebbe auspicabile.

Complessivamente, quindi, soltanto il 7 per cento degli uffici ha adottato un quesito *standard* redatto dalla procura con l'utile e importante contributo degli specialisti e di altre figure professionali.

Da una valutazione dei quesiti trasmessi (in totale 15 uffici) emerge che in più di un quarto di essi (4 su 15) si profilano aspetti problematici circa il loro contenuto, potendosi prospettare il possibile rischio di uno sconfinamento dal ruolo assegnato dalla legge alla consulenza tecnica a scapito del corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

1.3 Le differenze tra diversi gruppi di procure

L'analisi multivariata dei dati ha evidenziato un panorama fortemente variegato, all'interno del quale emergono stadi diversi di consapevolezza e di azione che si esprimono in cinque raggruppamenti di procure.

Dei gruppi individuati, due – di piccole dimensioni – risultano fortemente contrapposti: il più virtuoso, che si colloca in uno stadio avanzato nel processo di adeguamento a *standard* di efficienza, e quello più critico, composto da procure in cui tale processo deve ancora essere avviato.

Nell'ambito intermedio, come si vedrà più avanti nel dettaglio, si colloca quasi l'80 per cento delle procure suddivise in tre gruppi di diverse dimensioni, ognuno dei quali si caratterizza per alcuni elementi positivi e altri più critici.

Il gruppo più virtuoso include il 12 per cento delle procure (16 su 138) accomunate sia da un'elevata attenzione alla materia della violenza di genere e domestica – che riesce anche a tradursi in azione tramite l'assegnazione della materia a magistrati specializzati – sia da un elevato grado di omogeneità dell'intervento giudiziario all'interno della stessa procura, assicurato anche attraverso l'adozione di quesiti *standard*.

All'interno del gruppo, l'87,5 per cento delle procure assegna sempre i procedimenti in materia di violenza di genere e domestica a magistrati specializzati e ben l'81 per cento ricorre a un quesito *standard* nella nomina dei CTU, sebbene in nessun caso tale quesito sia stato redatto con l'utile contributo di altre figure professionali (ad esempio psicologi).

Alcuni segnali positivi si riscontrano sul fronte della selezione dei CTU, poiché solo nel 19 per cento delle procure di questo gruppo la scelta dei CTU cade sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti del tribunale, nel 50 per cento ciò avviene solo a volte, ma soprattutto nel 31 per cento di queste procure i CTU non sono mai selezionati solo se iscritti all'albo, segnale di una particolare attenzione al requisito della specializzazione.

Si evidenzia che il processo che dovrebbe portare dalla consapevolezza della particolare complessità della materia alla garanzia di un effettivo bilanciamento dei carichi di lavoro tra i magistrati è ancora ad uno stadio iniziale per tutti i gruppi individuati, pur con differenti gradualità tra gli stessi.

Nel gruppo più virtuoso, si attesta al 44 per cento la quota di procure che dichiara di tenere conto della particolare complessità della materia nella distribuzione dei carichi di lavoro, mentre nel restante 56 per cento la materia della violenza di genere e domestica è equiparata a tutte le altre.

All'estremo opposto si colloca un gruppo ancora lontano dall'avvio del processo di cambiamento, non solo culturale, nei confronti della materia della violenza di genere e domestica. Il gruppo racchiude il 10 per cento delle procure (14 su 138) – tutte di piccole dimensioni – che evidenziano forti criticità su tutti i fronti, tra cui il più grave è rappresentato dalla sostanziale mancanza di attenzione nei confronti della materia specializzata.

In queste procure non esistono, infatti, magistrati specializzati in violenza di genere e domestica e i procedimenti della materia vengono equiparati agli altri al momento della loro assegnazione e nella distribuzione del carico di lavoro tra magistrati. A ciò si aggiunge, da un lato, la mancanza di uniformità interna segnalata anche dall'assenza di quesiti *standard* nell'affidamento delle consulenze tecniche e, dall'altro, un'attenzione più bassa della media nei confronti della specializzazione dei CTU.

Tra questi due estremi, si osservano tre ulteriori gruppi.

Un primo gruppo intermedio, il più numeroso, include il 42 per cento delle procure (58 su 138) qualificate per « attenzione alle professionalità ma con qualche ritardo nella uniformità dell'azione interna ». Il gruppo si caratterizza, infatti, per una forte attenzione alla specializzazione e alla professionalità di tutti gli attori in campo – dai magistrati agli psicologi – ma si rivela ancora in ritardo sul processo di uniformità dell'azione dell'ufficio.

I connotati positivi di questo gruppo, in ogni caso, sono molto significativi, poiché garantiscono un elevato grado di competenza nella trattazione dei casi di violenza di genere e domestica: il 98 per cento di queste procure assegna sempre i procedimenti in materia a magistrati specializzati e soltanto l'1,7 per cento seleziona i CTU sempre dall'albo dei periti del tribunale.

Un ulteriore passo in avanti, con l'adozione di un quesito *standard*, permetterebbe a questo gruppo di procure di evolversi rapidamente, raggiungendo anche uniformità nell'azione. Ciò sarebbe particolarmente auspicabile considerato l'elevato numero delle procure interessate.

Si rileva, poi, un secondo gruppo intermedio – poco numeroso (6 per cento, 9 su 138) – che si caratterizza per la « elevata omogeneità nell'azione ma il non adeguato bilanciamento nei carichi di lavoro ».

In questi uffici risulta acquisita la buona prassi del ricorso ad un quesito *standard* di qualità, ovvero redatto in collaborazione con figure professionali competenti in materia, segnale, questo, di un particolare avanzamento nel processo di uniformità interna.

Il gruppo appare inoltre caratterizzato da una buona consapevolezza dell'importanza della specializzazione dei magistrati, tanto che il 78 per cento degli appartenenti al gruppo riesce ad assegnare sempre i procedimenti in materia di violenza di genere e domestica a magistrati specializzati.

Tuttavia, gli elementi virtuosi messi in atto non riescono a tradursi in un bilanciamento del carico di lavoro dei magistrati che tenga conto della complessità della materia, aspetto che si prospetta centrale per fare un salto in avanti nel percorso di efficienza ed effettività nel contrasto ai fenomeni criminosi in esame.

Per quanto riguarda la selezione dei CTU, sebbene il 33 per cento di queste procure attinga sempre dall'albo dei periti, tale atteggiamento risulta minoritario nel gruppo.

Vi è, infine, un terzo gruppo intermedio di uffici che si connota per la « scarsa consapevolezza della specializzazione ». Il gruppo risulta abbastanza consistente in quando comprende il 30 per cento delle procure (41 su 138).

In esso prevalgono comportamenti che denotano un ritardo nel percorso positivo intrapreso dai componenti dei *cluster* più virtuosi. Nello specifico, si tratta di uffici che non hanno ancora acquisito una sufficiente consapevolezza dell'importanza della specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica, tanto che soltanto la metà di essi ne affida la trattazione a magistrati specializzati.

Inoltre, si riscontra una tendenza all'utilizzo dell'albo dei periti per la scelta dei CTU: ciò avviene nel 56 per cento delle procure del gruppo, a fronte di una media del 25 per cento. Nessuna delle procure del gruppo ricorre a un quesito *standard* nella nomina dei CTU, segnale, questo, di ritardo anche sul fronte dell'uniformità interna.

1.4 Osservazioni conclusive

L'analisi multivariata ha consentito di ricomporre un panorama di comportamenti frammentati da parte delle procure.

Un processo di adeguamento e di 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 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 e occasionale, strettamente connessa all'attenzione e alla 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 disposizioni² 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.

2. I TRIBUNALI ORDINARI

2.1 *Il contesto di riferimento*

Uno dei temi centrali nella Convenzione di Istanbul è quello della cooperazione interistituzionale, tanto che vi è (articolo 15) l'esplicito incoraggiamento ai legislatori dei Paesi firmatari a 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 e 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

² Articolo 19, comma 2-bis, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Ordinamento giudiziario) e regolamento del CSM del 13 marzo 2008.

civili in materia ³ 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 la coerenza dei provvedimenti adottati dai diversi giudici competenti, in funzione anche della effettiva protezione delle persone più vulnerabili, siano esse minorenni o maggiorenni.

Di questa esigenza si è fatto carico il legislatore che, con la legge 19 luglio 2049, n. 69, ha introdotto, nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, l’obbligo di trasmettere 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 e 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 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.

³ Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli.

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 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 e specialistica, come si procede alla loro nomina, quale l'incarico conferito, nonché quale rilevanza assumano sulla decisione del giudice le conclusioni del 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 esso è elaborato e 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 possiede 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 siano coinvolti 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 è 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.

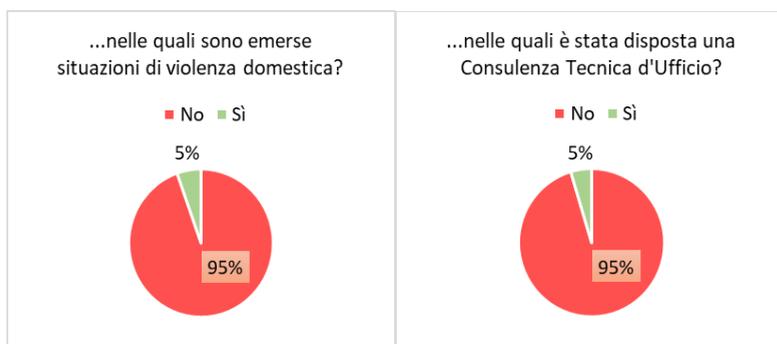
2.2 Il quadro emerso dai dati

La rilevazione si riferisce al triennio 2016-2018. Il tasso di risposta, molto alto, è stato pari al 93 per cento (130 tribunali su 140).

Nel 95 per cento dei tribunali non vengono quantificati i casi di violenza domestica emersi nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e in quelle sui provvedimenti riguardo ai figli, come pure non sono quantificate quelle in cui il giudice dispone una CTU nella materia.

Ciò attesta una sostanziale sottovalutazione della materia, per lo più invisibile nei tribunali. Il che può destare preoccupazione ove si consideri che, generalmente, l'intervento del CTU riguarda le cause civili nelle quali le relazioni familiari e genitoriali sono più complesse e difficili, soprattutto se coinvolgono minorenni.

Figura 6 – Sono state quantificate le cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (articolo 337-ter del codice civile)...



2.2.1 Le consulenze tecniche

Il 95 per cento (124 su 130) dei tribunali non è in condizione di indicare in quante cause⁴ il giudice abbia disposto una CTU.

Solo nel 29 per cento (38 su 130) dei tribunali i giudici civili fanno ricorso a un quesito *standard* nella nomina del CTU (Figura n. 7) e solo un terzo dei pochi che ne fanno uso lo ha elaborato con il contributo di figure professionali competenti in materia.

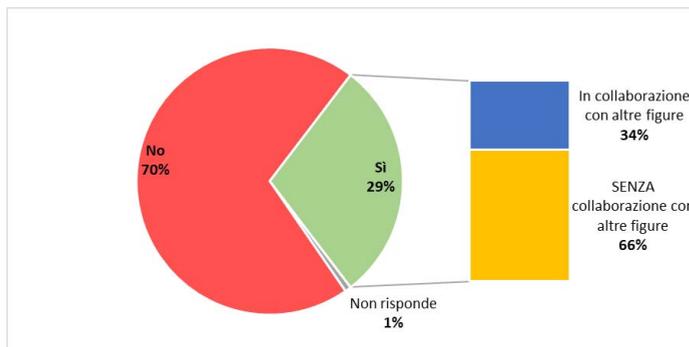
Appare quindi alquanto marginale (solo il 10 per cento) il numero dei tribunali che ricorrono a un quesito *standard* per gli incarichi al CTU, che sia stato elaborato in collaborazione con altri interlocutori.

⁴ Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli.

Figura 7 – Ricorso ad un quesito standard (valori percentuali)

Nella torta: I giudici civili fanno ricorso ad un quesito standard nella nomina del consulente tecnico d'ufficio nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli ?

Nella barra: Il quesito standard è stato elaborato dai giudici in collaborazione con altri interlocutori (ad esempio periti, ordini professionali ecc.) ?



L'esame dei 27 quesiti trasmessi dai tribunali ha consentito di rilevare alcune significative circostanze circa l'oggetto dell'incarico al CTU e, quindi, il contenuto delle indagini che il consulente è incaricato di svolgere e la sfera di operatività che gli viene attribuita. I quesiti riguardano, prevalentemente, tre temi: l'accertamento delle capacità genitoriali delle parti, la natura delle « indagini » che sono « commesse » al CTU e gli accertamenti di natura psicologica.

In 18 quesiti, l'incarico al CTU è espressamente finalizzato alla valutazione della capacità genitoriale delle parti: in alcuni casi l'incarico è formulato in termini più generici, in altri più dettagliati, quale, ad esempio, anche quello di « accertare le competenze genitoriali delle parti attraverso diagnosi psicologica », « la capacità di ciascuno, di svolgere il proprio ruolo genitoriale in modo da garantire una crescita sana ed equilibrata del figlio », ovvero « di realizzare, mantenere e consolidare la unità genitoriale nei riguardi dei minori ».

In 20 quesiti, il giudice ha delegato al CTU il compimento di varie attività di indagine, tra le quali anche l'esame degli atti e documenti, l'ascolto delle persone, l'acquisizione di ogni informazione utile, anche presso uffici pubblici, le visite domiciliari, gli accessi nelle strutture scolastiche e i colloqui con gli educatori e gli insegnanti, ma anche deleghe molto più ampie quali « ogni necessario accertamento... tutte le indagini del caso, estese anche ai rispettivi ambiti familiari ».

Ancora più considerevole il contenuto di alcuni quesiti che attengono ad aspetti di natura squisitamente tecnica, quali « procedere alla valutazione della personalità dei genitori in funzione dell'accertamento della loro

capacità di svolgere la funzione genitoriale », « valutare il profilo psicologico di ciascun genitore », valutare « le sue vicende familiari », effettuare « ogni accertamento necessario sotto l'aspetto fisico, psichico, morale e ambientale [al fine di accertare] se la parte presenti disturbo del comportamento o nei tratti della personalità o disturbi di identità ».

L'analisi qualitativa dei quesiti evidenzia molte criticità nelle indagini oggetto dell'incarico al consulente. Tali criticità destano gravi riserve se correlate ai dati acquisiti presso i tribunali sopra riportati riguardo alle modalità di scelta dei CTU, al profilo della loro professionalità, alla mancata verifica di una formazione in materia forense e di una specializzazione nella materia della violenza domestica.

Peraltro le criticità evidenziate e le problematiche che ne conseguono hanno trovato riscontro nell'esito degli accertamenti presso gli ordini degli psicologi (di cui si dirà in seguito) dove sono emerse carenze nella formazione degli psicologi nel campo della violenza di genere e domestica, riconducibili anche alla mancanza di una specializzazione mirata e continuativa.

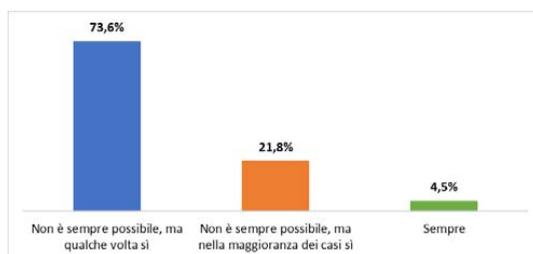
Nel panorama descritto non mancano alcuni uffici che si connotano in termini positivi – quanto meno sotto il profilo metodologico – in quanto contestualizzano l'incarico esplicitando dettagliatamente le ragioni della scelta istruttoria nella singola causa, delineando il perimetro nel quale il CTU deve operare e le finalità dello specifico incarico.

Ben 5 tribunali su 27 conferiscono espressamente al CTU anche l'incarico di svolgere attività di mediazione.

Per ciò che attiene alla individuazione di un CTU specializzato in materia di famiglia e violenza domestica e di genere, se da un lato appare incoraggiante il fatto che l'85 per cento dei tribunali (110 su 130) riesca a nominare i CTU tenendo sempre conto della loro professionalità generica, dall'altro preoccupa che il 95,5 per cento degli stessi (102 su 110) ha dichiarato di non riuscire con la stessa frequenza a nominare CTU che possiedano una specializzazione in materia.

Figura 8 – I consulenti tecnici di ufficio nominati nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli possiedono una specializzazione anche nella materia della violenza di genere e domestica ?

(Valori percentuali sui 110 tribunali che affermano di tener sempre conto della professionalità generica dei CTU)



Quanto rilevato indica chiaramente che nei tribunali civili si ritiene sufficiente che il consulente possieda una professionalità di tipo generico

e che non sia considerato rilevante né tanto meno essenziale che egli possieda anche una specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica.

La circostanza è molto significativa se si considera che il ricorso a questo strumento è sostanzialmente riservato alle ipotesi che evidenziano situazioni altamente conflittuali o violente, che meriterebbero una elevata e specifica competenza da parte di tutti gli attori del processo.

2.2.2 I rapporti tra penale e civile

Criticità si riscontrano anche riguardo al profilo dei rapporti tra procedimento penale e civile, tant'è che soltanto nel 31,5 per cento dei tribunali (41 su 130) vengono sempre acquisiti atti e provvedimenti del procedimento penale che riguarda le stesse parti della causa civile nei casi di violenza domestica (figura n. 9).

I dati evidenziano anche che l'acquisizione di tali atti non assicura che essi siano sempre oggetto di valutazione da parte del CTU. Infatti, solo nel 76 per cento dei tribunali che dichiarano di acquisirli sempre (figura n. 10), gli atti sono generalmente conosciuti e presi in considerazione dai CTU nell'espletamento dell'incarico, percentuale che scende al 61 per cento nei tribunali in cui gli atti sono acquisiti solo a volte (figura n. 11).

Figura 9 – Nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provvedimenti riguardo ai figli, nei casi di violenza domestica tra le stesse parti, sono acquisiti atti e/o provvedimenti del procedimento penale ? (valori percentuali)

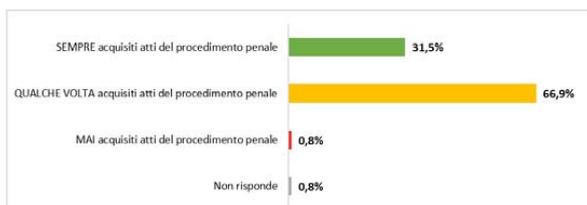


Figura 10

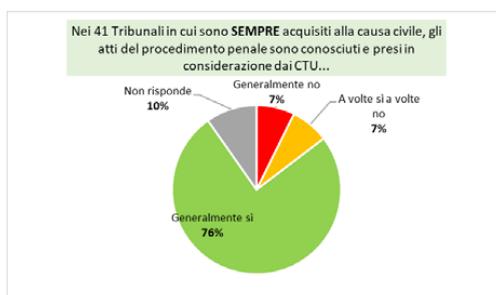
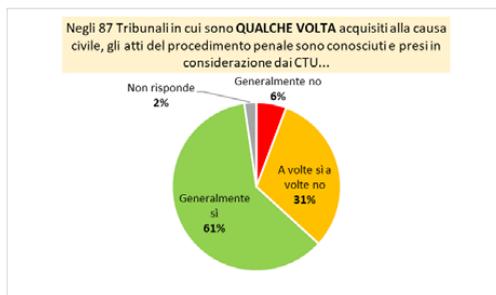


Figura 11

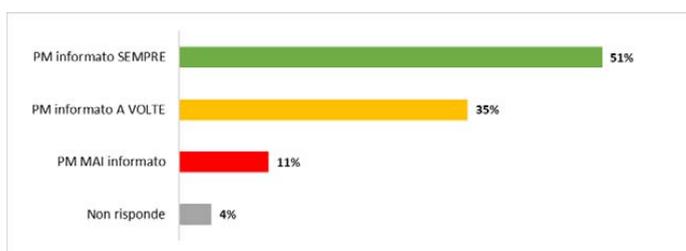


2.2.3 Il ruolo del pubblico ministero nelle cause civili

L'esito dell'indagine sul ruolo del pubblico ministero nelle cause civili evidenzia che il flusso delle informazioni tra civile e penale non avviene quanto sarebbe necessario: troppo poco il pubblico ministero viene informato dal giudice civile nei casi di violenza e troppo poco il pubblico ministero, benché informato, si attiva intervenendo nella causa civile. A ciò si aggiunga che, nei limitati casi in cui interviene, non sono state riferite – sebbene richieste – le modalità con le quali ciò avviene.

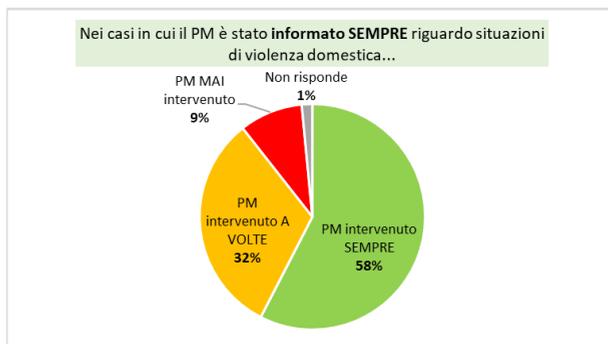
Particolarmente preoccupante appare quanto dichiara l'11 per cento dei tribunali (14 su 130) in riferimento al fatto che il pubblico ministero non sia mai stato informato nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica (figura n. 12).

Figura 12 – Nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica è stato informato il pubblico ministero ? (valori percentuali)



Tuttavia, anche nei casi in cui il pubblico ministero ha avuto conoscenza di una situazione di violenza domestica, quindi violenza agita nelle relazioni familiari e di convivenza, tale circostanza non determina necessariamente un suo intervento nella causa civile, anzi, nel 9 per cento dei tribunali, il pubblico ministero, benché informato, non è intervenuto in nessun caso, nel 32 per cento è intervenuto solo a volte, mentre nel 58 per cento è intervenuto tutte le volte che è stato informato (figura n. 13).

Figura 13



Complessivamente quindi, la partecipazione del pubblico ministero nelle cause civili nelle quali emergono situazioni di elevata conflittualità e di violenza domestica – evenienze che renderebbero auspicabile il suo intervento a tutela soprattutto dei minori – sembra essere occasionale e non adeguata.

A ciò si aggiunga il fatto che il 60 per cento dei tribunali non ha risposto alla richiesta della Commissione di esplicitare le modalità dell'eventuale intervento del pubblico ministero nella causa civile, sebbene la domanda fosse stata riferita soltanto ai casi in cui si era precedentemente dichiarato che tale intervento fosse avvenuto (« sempre » o « a volte »).

Preso atto, altresì, che la maggior parte dei tribunali non è in grado di riferire in cosa consista la partecipazione del pubblico ministero in dette cause civili, trovano conferma le difficoltà nelle relazioni tra processo civile e processo penale.

In tale contesto, con riguardo specifico al tema del coordinamento tra le istituzioni, si è posta attenzione ad alcune forme di collaborazione istituzionale e, in particolare, alla eventuale adozione di linee guida, accordi o protocolli che regolino i rapporti tra gli uffici interessati.

Dall'indagine emerge che soltanto il 25 per cento dei tribunali (32 su 130) ha dichiarato di applicare linee guida, protocolli o accordi di collaborazione nella materia della famiglia, della violenza di genere e domestica, e soltanto 20 tribunali li hanno allegati alle risposte ai questionari, come richiesto dalla Commissione.

Per converso è positivo il fatto che alcuni tribunali si siano resi interpreti della rilevanza di siffatte problematiche (anche a seguito di interventi del Consiglio superiore della magistratura con delibere e risoluzioni in materia) e hanno realizzato virtuose forme di collaborazione con altri organismi e attori del processo (ordini degli avvocati, ordini degli psicologi e centri antiviolenza) che hanno condotto alla redazione di utili linee guida, protocolli o accordi. In questo ambito si segnalano le *best*

practices dei tribunali di Benevento, Bologna, Enna, Macerata, Palermo e Roma.

2.2.4 Gli ordini di protezione

Nel panorama del contrasto alla violenza di genere e domestica nel processo civile, un istituto che ha sostanzialmente disatteso le aspettative è quello degli ordini di protezione che – durante il triennio 2016-2018 – ha avuto scarsa rilevanza.

In primo luogo, infatti, solo in 35 tribunali (pari al 27 per cento) esiste un registro sulle richieste degli ordini di protezione contro gli abusi familiari e, di questi, solo 21 sono stati in grado di quantificare gli ordini di protezione richiesti e adottati nei tre anni di riferimento.

Complessivamente, i 21 tribunali hanno dichiarato di aver richiesto 125 ordini di protezione nel 2016, 127 nel 2017 e 149 nel 2018.

Ancora meno le richieste accolte: 40 nel 2016, 53 nel 2017 e 68 nel 2018.

In ogni caso, il 93 per cento degli ordini adottati nel 2018 (96 per cento nel 2017 e 89 per cento nel 2016) sono stati emessi a carico di un uomo.

L'esperienza concreta dei tribunali riguardo agli ordini di protezione non è incoraggiante e sconta probabilmente le difficoltà di adattamento del processo civile alle tematiche della violenza domestica che storicamente erano riservate al procedimento penale e che, di fatto, richiederebbero una concreta collaborazione tra giudice ordinario civile, pubblico ministero e giudici minorili.

2.3 Le differenze tra diversi gruppi di tribunali

L'analisi multivariata⁵ ha dato come esito la suddivisione dei 130 tribunali ordinari in quattro gruppi omogenei internamente, ma differenziati tra loro rispetto ai comportamenti adottati nel trattamento della materia della violenza di genere e domestica.

A differenza di quanto è emerso per le procure, nessun gruppo (o *cluster*) di tribunali è caratterizzato da soli comportamenti virtuosi.

Emergono, infatti, tre elementi negativi che accomunano tutti i gruppi, il primo dei quali è la diffusa impossibilità di nominare CTU che possiedano una specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica, tanto che in nessun gruppo la quota di tribunali che riesce « sempre » o « nella maggioranza dei casi » a nominare CTU specializzati supera il 27 per cento.

Un secondo elemento che accomuna tutti i *cluster* è l'arretratezza nel processo per uniformare l'azione interna, evidenziata dal carente ricorso a un quesito *standard* nella nomina del CTU nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio e di provve-

⁵ Nello specifico, è stata effettuata un'analisi delle corrispondenze multiple (ACM) e, successivamente, una *cluster analysis* gerarchica ascendente sulle prime due dimensioni fattoriali, che spiegano complessivamente il 39 per cento della varianza dei dati.

dimenti riguardo ai figli. La percentuale di tribunali che adotta un quesito *standard* oscilla nei quattro gruppi tra il 18 per cento e il 37 per cento.

Terzo e ultimo elemento negativo comune è la scarsa applicazione di linee guida, protocolli o accordi di collaborazione nella materia della famiglia e della violenza di genere e domestica che regolino i rapporti tra i settori civile, penale e minorile⁶. In nessun *cluster* è prevalente la quota di tribunali che ha adottato almeno una misura tra quelle citate.

I quattro gruppi si distinguono tra loro riguardo alla prevalenza di comportamenti positivi o negativi: in due gruppi prevalgono quelli positivi e in due quelli negativi. Ogni gruppo, comunque, è contraddistinto da proprie specificità che di seguito si descrivono nel dettaglio.

Quanto ai due gruppi che presentano diversi elementi positivi, il primo è composto da pochi tribunali (11 su 130, pari all'8,5 per cento), che possono definirsi « attenti alla materia e coerenti nell'azione ».

Il gruppo si caratterizza per il particolare riguardo riservato alla materia, soprattutto per lo sforzo – rilevante poiché molto raro nel complesso – di monitorare il fenomeno attraverso la quantificazione delle cause⁷ nelle quali sono emerse situazioni di violenza domestica⁸ e nelle quali è stata disposta la consulenza tecnica di ufficio⁹.

Gli stessi uffici, inoltre, si caratterizzano per un elevato coinvolgimento del pubblico ministero da parte del giudice civile: nel 91 per cento dei tribunali del gruppo il pubblico ministero è stato sempre informato nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica. D'altro canto, è caratteristica del gruppo anche un'elevata partecipazione del pubblico ministero alla causa civile.

Un ulteriore elemento che si può considerare positivo, se posto a confronto con gli altri gruppi, va ravvisato nel fatto che solo il 45,5 per cento dei tribunali del gruppo dichiara di nominare i CTU soltanto se iscritti all'albo dei periti (dato medio: 75 per cento).

Appare critico, invece, il comportamento di questi uffici rispetto all'acquisizione degli atti dal procedimento penale a quello civile nei casi in cui siano emerse situazioni di violenza domestica: solo il 9 per cento ha dichiarato che ciò avviene sempre¹⁰.

Inoltre, il grado di uniformità dell'azione interna ai tribunali del gruppo è basso: solo il 18 per cento adotta un quesito *standard* nella nomina dei CTU e solo il 18 per cento regola i rapporti tra civile, penale e minorile

⁶ Nello specifico, ci si riferisce a rapporti tra 1) giudice civile e giudice minorile, 2) giudice civile e pubblico ministero ordinario, 3) giudice civile e giudice minorile e IV) giudice civile e pubblico ministero minorile.

⁷ Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (articolo 337-ter del codice civile).

⁸ Ciò avviene nel 64 per cento dei tribunali del gruppo, a fronte di una media del 5,4 per cento.

⁹ Ciò avviene nel 54,5 per cento dei tribunali del gruppo, a fronte di una media del 4,6 per cento.

¹⁰ Si ricorda che il periodo temporale di riferimento dell'indagine è il triennio 2016-2018, antecedente alla citata legge n. 69 del 2019 che ha introdotto l'obbligo di trasmettere determinati atti dal procedimento penale a quello civile nei casi in cui si proceda per determinate ipotesi di reato.

con l'applicazione di almeno una linea guida, o protocollo o accordo di collaborazione.

Per quanto attiene alla specializzazione dei CTU, solo il 27 per cento – dato modesto sebbene superiore alla media – afferma di riuscire sempre o nella maggioranza dei casi¹¹ a nominare CTU specializzati in materia di violenza di genere e domestica.

Il secondo gruppo in cui prevalgono le caratteristiche positive su quelle negative si caratterizza per il fatto che vi è un buon coordinamento tra settore penale e civile, e racchiudendo il 40 per cento dei tribunali ordinari (52 su 130), risulta il più numeroso.

Nel complesso, questi uffici appaiono i più avanzati nella gestione del rapporto tra le diverse attività giudiziarie, che non si ferma al piano formale, ma si traduce in uno scambio concreto che coinvolge tutti gli attori in campo.

Il gruppo si caratterizza, infatti, in modo positivo per il coinvolgimento e l'intervento del pubblico ministero nella causa civile¹², nonché per la frequente acquisizione degli atti del procedimento penale nella causa civile¹³, e soprattutto per il fatto che detti atti sono generalmente conosciuti e presi in considerazione dai CTU nell'espletamento dell'incarico.

Inoltre, per quanto riguarda il coordinamento tra i settori penale, civile e minorile, nel 42 per cento dei tribunali del *cluster* è applicata almeno una linea guida, o protocolli o accordo di collaborazione, quota incoraggiante sebbene comunque minoritaria nel *cluster* stesso.

Come in tutti gli altri gruppi, si evidenzia un modesto ricorso all'adozione di quesiti *standard* nella nomina dei CTU e una bassa professionalità specifica dei CTU in materia di violenza di genere e domestica.

Particolarmente critico l'aspetto della selezione dei CTU, che avviene sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti nell'86,5 per cento dei tribunali appartenenti al gruppo.

Sintomatico della « invisibilità » della violenza di genere e domestica, emersa complessivamente dall'indagine, è il fatto che nessuno dei tribunali del gruppo si è rivelato in condizione di indicare quanti casi di violenza domestica sono emersi nel triennio 2016-2018 nelle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli, come anche nessuno disponeva del dato relativo al numero delle cause nelle quali il giudice ha disposto la consulenza tecnica di ufficio nella materia.

I due gruppi restanti, che racchiudono nel complesso poco più del 50 per cento dei tribunali, si caratterizzano per la netta prevalenza di comportamenti critici, infatti nessuno dei tribunali appartenenti ai due gruppi si dichiara in grado di quantificare le cause in cui è emersa violenza di genere

¹¹ Ci si riferisce alle cause di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardo ai figli (articolo 337-ter del codice civile).

¹² Infatti, l'86,5 per cento (dato medio: 51 per cento) dei tribunali del *cluster* dichiara di aver sempre informato il pubblico ministero nei casi in cui sono emerse situazioni di violenza domestica e, il 69 per cento (dato medio: 41 per cento) ha dichiarato che il pubblico ministero, quando informato, è intervenuto sempre.

¹³ Ciò avviene nel 58 per cento dei tribunali del gruppo, a fronte di una media del 31,5 per cento.

e domestica, né quelle nelle quali il giudice ha disposto una consulenza tecnica d'ufficio con riferimento al triennio 2016-2018.

Tutto questo evidenzia una grave lacuna informativa, che impedisce oggettivamente di conoscere le dimensioni del fenomeno e, quindi, di potere effettuare le valutazioni conseguenti.

In entrambi i gruppi, inoltre, il doppio flusso di informazione e intervento che dovrebbe coinvolgere il giudice civile e il pubblico ministero non avviene quanto auspicato e solo sporadici tribunali, all'interno dei due gruppi, dichiarano di applicare almeno una linea guida, o protocollo o accordo di collaborazione, per regolare i rapporti tra i settori civile, penale e minorile.

Tra i due, il gruppo che si colloca in uno stadio meno arretrato è costituito dal 31,5 per cento dei tribunali (41 su 130) e si connota per un atteggiamento migliore rispetto alla media, seppur minoritario anche in questo *cluster*, rispetto all'adozione dei quesiti *standard* (37 per cento a fronte di una media del 29 per cento) e alla selezione dei CTU¹⁴.

Il *cluster* più critico, composto dal 20 per cento dei tribunali (26 su 130), è invece ancora lontano dall'avvio di percorsi che consentano di migliorare la risposta giudiziaria alla violenza domestica e di genere attraverso una corretta lettura della violenza stessa e l'utilizzo di modalità operative – anche in collaborazione con le altre istituzioni interessate – necessarie per contrastarla.

2.4 Osservazioni conclusive

La situazione, come sopra rappresentata, evidenzia 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 siano assicurate 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 e il ruolo del CTU sconfinino, anche solo in parte, nell'area delle competenze riservate al giudice.

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 effettivo contrasto e protezione delle vittime.

¹⁴ Selezione che avviene sempre tra quelli iscritti all'albo dei periti nel 61 per cento dei tribunali appartenenti al *cluster*, a fronte di una media del 75 per cento.

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 e i modelli organizzativi positivamente sperimentati diventino patrimonio comune sia attraverso interventi efficaci e operativi anche del Consiglio superiore della magistratura, sia attraverso azioni positive che assicurino una effettiva formazione e specializzazione dei magistrati.

3. I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA

3.1 *Il contesto di riferimento*

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, e 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, e 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 25 luglio 1975, n. 354.

L'analisi dei dati pervenuti ha evidenziato, nel complesso, una scarsa attenzione all'esigenza di protezione delle vittime di violenza domestica e di genere.

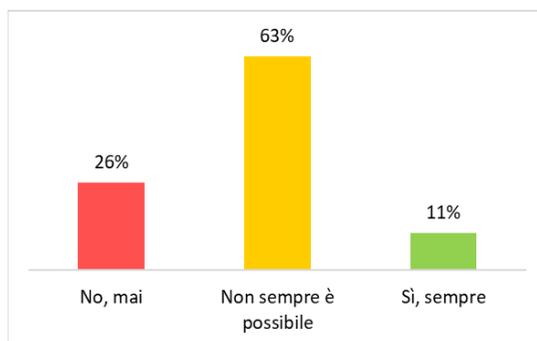
3.2 Il quadro emerso dai dati

I dati di seguito esposti fanno riferimento alla quasi totalità (27 su 29) dei tribunali di sorveglianza che hanno risposto all'indagine.

Soltanto in un numero limitatissimo di tribunali di sorveglianza si è rilevata la buona prassi rappresentata dal coinvolgimento anche delle vittime nell'istruttoria finalizzata alla concessione dei benefici penitenziari: ciò conferma la mancanza di una seria e concreta valutazione della loro esposizione al pericolo connessa alle decisioni che riguardano la concessione delle misure alternative alla detenzione.

Il 26 per cento (7 su 27) dei tribunali di sorveglianza non acquisisce mai notizie e informazioni dalle persone offese, il 63 per cento (17 su 27) afferma che non è sempre possibile acquisirle e solo l'11 per cento (3 su 27) dichiara di acquisire sempre tali informazioni (figura n. 14).

Figura 14 – Ai fini della concessione dei benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975 ai condannati per violenza di genere e/o domestica il tribunale e i magistrati di sorveglianza assumono anche notizie e informazioni dalle persone offese? (valori percentuali)



Alla richiesta di indicare quali atti e documenti sono presi in considerazione per valutare il rischio di recidiva specifica, soprattutto se la condanna attiene a delitti caratterizzati da abitudine delle condotte, il 22 per cento dei tribunali (6 su 27) non risponde alla domanda.

In ogni caso si segnalano alcune significative, e condivisibili, esperienze riguardo alle modalità attraverso le quali l'esigenza prospettata

assume rilievo nella realtà giudiziaria, in quanto risulta che alcuni tribunali di sorveglianza:

« verificano i rapporti con la vittima anche successivi alla condanna » (Torino);

« valutano anche il contesto familiare e sociale nel quale il condannato dovrebbe rientrare » (Roma);

« ascoltano anche il congiunto (il coniuge) ove la difesa del condannato asserisca il completo superamento della conflittualità familiare » (Trento);

« valutano le risultanze circa i rapporti con la vittima » (Brescia);

« valutano l'attuale rapporto con la vittima del reato e anche il luogo in cui abita la vittima stessa » (Genova);

« valutano i rapporti attuali con la persona offesa » (Lecce);

Inoltre, alcuni tribunali (Roma, Genova, Lecce, Sassari, Trento e Trieste) riferiscono che l'attenzione del giudice è rivolta in vario modo a valutare il profilo criminologico del condannato, mentre uno (Sassari) precisa di monitorare anche la sua condotta successiva al reato.

Per quanto attiene al rischio di recidiva specifica, la Commissione ha ritenuto di dover rilevare il grado di attenzione riguardo a una categoria particolare di soggetti, cioè dei minorenni vittime di violenza sessuale.

Si è, quindi, ritenuto utile acquisire i dati sull'applicazione e l'esecuzione delle misure di sicurezza personali previste dall'articolo 609-*nonies* del codice penale quali « l'imposizione di restrizioni dei movimenti e della libera circolazione », « il divieto di avvicinarsi a luoghi frequentati da minori », « il divieto di svolgere lavori che prevedano un contatto abituale con minori » e anche l'obbligo di informare le forze dell'ordine sui propri spostamenti, misure che, come è noto, devono essere eseguite dopo l'espiazione della pena detentiva.

Durante il triennio 2016-2018, soltanto nel 26 per cento dei tribunali (7 su 27) è stata eseguita almeno una delle misure previste dalla citata disposizione per i condannati per violenza sessuale.

Va comunque registrato un incremento nell'applicazione di dette misure di sicurezza che passano da 3 nel 2016 a 21 nel 2018.

3.3 Osservazioni conclusive

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 citata 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 e 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 e 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. 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 (l'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 interistituzionale.

Nell'analisi della effettiva operatività nel nostro Paese di questi principi è apparso importante e 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.

4.1 *La magistratura*

Riguardo alla magistratura l'offerta formativa appare, nel complesso, piuttosto carente.

Le magistrate sono risultate più interessate alla materia 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.

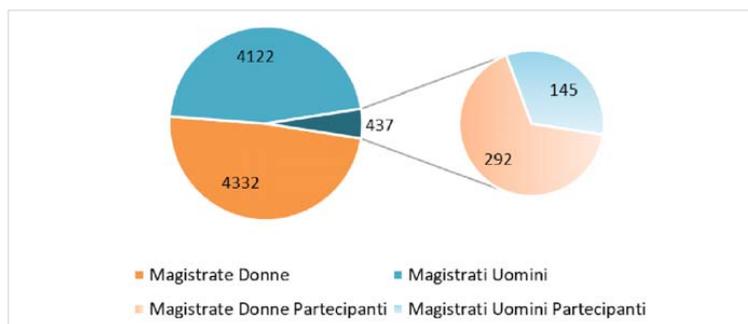
Quanto all'offerta formativa della Scuola superiore della magistratura è risultato che nel triennio 2016-2018 sono stati organizzati soltanto sei corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica, di cui due rivolti sia al settore civile che penale, e quattro esclusivamente al settore civile.

Le magistrate hanno frequentato i corsi formativi in numero di gran lunga superiore ai colleghi uomini: in media, nel triennio analizzato, il 67 per cento dei partecipanti sono donne, a fronte di una proporzione di donne in magistratura pari al 52 per cento (Tabella 1).

Tabella 1 – Numero medio di magistrati nel triennio 2016-2018, numero totale di partecipanti a corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica e tasso di partecipazione complessivo per sesso nel triennio 2016-2018.

	N° medio di magistrati 2016-2018		Totale partecipanti dal 2016 al 2018		Tasso di partecipazione complessivo 2016-2018
	N	%	N	%	
Totale	8.891	100%	437	100%	5%
Donne	4.624	52%	292	67%	6%
Uomini	4.267	48%	145	33%	3%

Figura 15 – Composizione della magistratura per sesso (media 2016-2018) e composizione dei partecipanti ai corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica per sesso (totale triennio 2016-2018)



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 (capitoli 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 e 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.

Tabella 2 – Numero medio di magistrati nel triennio 2016-2018, numero totale di partecipanti a corsi di aggiornamento in materia di violenza di genere e domestica e tasso di partecipazione complessivo per funzione nel triennio 2016-2018.

	N° medio di magistrati 2016-2018		Totale partecipanti dal 2016 al 2018		Tasso di partecipazione complessivo 2016-2018
	N	%	N	%	
Totale	8.891	100%	437	100%	5%
<i>Requidenti</i>	2.194	25%	172	39%	8%
<i>Giudicanti</i>	6.496	73%	256	59%	4%
<i>Fuori ruolo</i>	201	2%	9	2%	4%

Oltre ai sei corsi erogati a livello centrale, la Scuola superiore della magistratura segnala che, nel triennio 2016-2018, sono state anche realizzate venticinque iniziative formative a livello distrettuale – cioè locale – sul tema della violenza di genere, che hanno visto il coinvolgimento di circa il 13 per cento dei magistrati (1.198 presenze su una media di 8.891 magistrati nel triennio).

Tenuto conto del fatto che i dati acquisiti riguardano un periodo anteriore alla emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da COVID-19, non può non rilevarsi come nell'aggiornamento e nella specializzazione dei magistrati il ruolo più incisivo – ma ancora limitato – sia effettivamente svolto dalla formazione decentrata: 13 per cento di magistrati partecipanti a fronte del 5 per cento che hanno frequentato i corsi organizzati e svolti dalla scuola centrale.

Si tratta di una evidenza molto significativa e 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 a 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 dell'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.

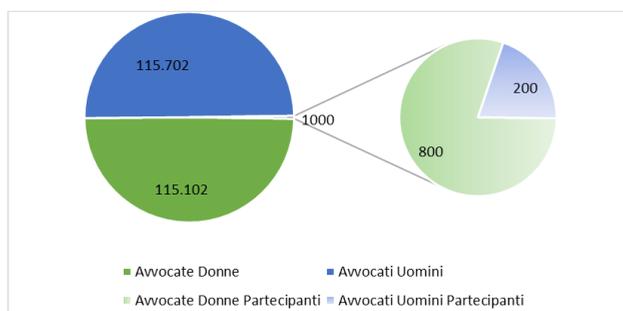
4.2 L'avvocatura

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 per cento donne, in maggioranza civiliste.

In tre anni, dunque, lo 0,4 per cento degli avvocati ha partecipato a eventi formativi in materia di violenza di genere e domestica, per l'80 per cento donne.

Figura 16 – Composizione dell'avvocatura per sesso (media 2016-2018) e composizione dei partecipanti a eventi formativi in materia di violenza di genere e domestica per sesso (totale triennio 2016-18)



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 e 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 aperti presso i consigli degli ordini professionali. Anche nel caso dell'avvocatura si rilevano iniziative individuali meritorie e utili, che necessiterebbero di sostegno per essere valorizzate, strutturate ed estese, imprimendo una svolta culturale già a iniziare dai percorsi di studio e universitari.

4.3 Gli psicologi

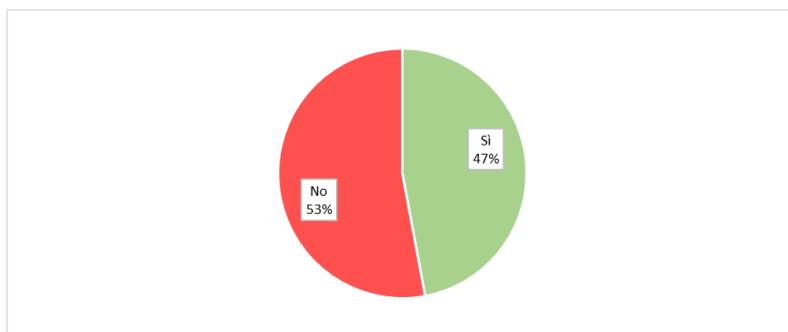
Evidenti criticità si registrano, quanto alla formazione, anche riguardo agli psicologi e ciò sia per quanto attiene alla formazione, sia riguardo alla costituzione di gruppi di lavoro mirati sull'attività di consulenza giuridico-forense nell'ambito della violenza di genere e domestica.

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 e 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 regionali¹⁵ – 8 su 17 – ha dichiarato di non avere mai organizzato eventi formativi nella materia specializzata.

Figura 17 – L'ordine degli psicologi della regione ha organizzato eventi formativi e di aggiornamento (convegni, seminari di studio, corsi di formazione ...) per la specializzazione degli psicologi nel campo della violenza di genere e domestica? (valori percentuali)



¹⁵ I dati di seguito riportati fanno riferimento agli ordini che hanno risposto all'indagine, 17 su 20, l'85 per cento del totale.

Nel complesso, il numero degli eventi formativi organizzati si rivela piuttosto basso, atteso che nel 2016, in tutto il Paese, sono stati otto, nel 2017 e 2018 sono stati ventiquattro per ciascun anno.

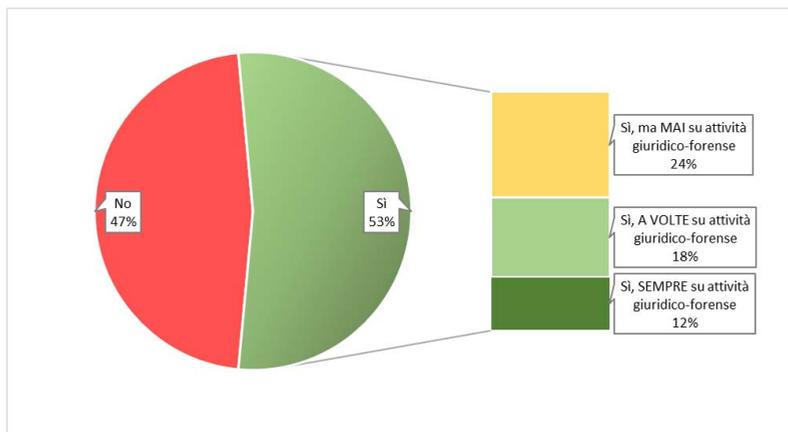
Peraltro, soltanto 3 ordini hanno organizzato almeno un evento in tutti e tre gli anni.

Merita di essere menzionata la circostanza che soltanto poco più la metà degli ordini – 9 su 17 – 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, e hanno anche organizzato gruppi di lavoro mirati sugli aspetti specifici e qualificanti dell'attività giuridico-forense.

Figura 18 – L'ordine degli psicologi della regione ha organizzato gruppi di lavoro mirati sulla materia della violenza di genere e domestica? Se sì, detti gruppi hanno riguardato attività di consulenza giuridico-forense? (valori percentuali)



Conclusivamente, anche per gli psicologi deve prendersi atto di una generalizzata carenza di sensibilità e attenzione per la formazione degli operatori di ciascun settore, e 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.

I RISULTATI DELL'INDAGINE: *BEST PRACTICES*, CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

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 », e 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- a 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 e 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, e 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.

Ne è emersa una realtà multiforme e 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 parsa anche scarsa la consapevolezza, in chi opera nel settore, della necessità di adeguare i propri *standard* operativi alle mutate condizioni, 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 da 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 e 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.

Il legislatore, pertanto, in costante raccordo con tutte le istituzioni e gli ordini professionali coinvolti, ha il dovere di rafforzare e mettere a sistema i modelli positivi emersi, come pure di implementare le misure normative vigenti al fine di garantire a tutti i soggetti coinvolti l'accesso agli strumenti processuali e la formazione necessaria per una corretta lettura e un efficace e tempestivo contrasto della violenza di genere e domestica.

Doc. XXII-*bis*

n. 5

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE

RELAZIONE SU “CONTRASTO ALLA VIOLENZA
DI GENERE: UNA PROSPETTIVA COMPARATA”

Approvata il 14 settembre 2021

Relatrice: senatrice VALENTE

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
I. FRANCIA	
1. La repressione della violenza	
1.1. La disciplina del codice penale	
1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie	
2. La prevenzione della violenza	
3. Interventi di protezione e supporto delle vittime	
II. GERMANIA	
1. La repressione della violenza	
1.1. Le norme del codice penale	
1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie	
2. La prevenzione della violenza: fra campagne di comunicazione, attività formative-educative e iniziative per il recupero degli uomini maltrattanti	
III. NORVEGIA	
1. La repressione della violenza	
1.1. La disciplina del codice penale	
1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie	
2. La prevenzione della violenza	
3. Interventi di protezione e supporto delle vittime: i centri di crisi e la linea telefonica di aiuto	
IV. SPAGNA	
1. La repressione della violenza	
1.1. La disciplina del codice penale	
1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie	
2. La prevenzione della violenza	
3. Interventi di protezione e supporto delle vittime	

V. INGHILTERRA	
1. La repressione della violenza	
2. La prevenzione della violenza: fra campagne di comunicazione, attività formative-educative e iniziative per il recupero degli uomini maltrattanti	
3. Interventi di protezione e supporto delle vittime: i centri di crisi MARAC e IDVA	
VI. ARGENTINA	
1. La repressione della violenza	
1.1. La disciplina del codice penale	
1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie	
2. La prevenzione della violenza: fra campagne di comunicazione, attività formative-educative e iniziative per il recupero degli uomini maltrattanti	
3. Interventi di protezione e supporto delle vittime	
VII. INDIA	
1. La repressione della violenza	
1.1. La disciplina del codice penale	
1.2. Ulteriori misure per il contrasto della violenza in ambito domestico e lavorativo	
2. Prevenzione e protezione: le iniziative a livello federale	
VIII. KENYA	
1. La repressione penale della violenza	
2. La prevenzione della violenza: il Piano nazionale per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere e il Programma per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere	
3. Interventi di protezione e supporto delle vittime: le linee telefoniche di aiuto	
CONCLUSIONI	

PREMESSA

La delibera istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere ha espressamente individuato fra le competenze della Commissione 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 ».

A ben vedere infatti a partire dalla riforma dei reati sessuali della fine degli anni Novanta, si sono susseguiti nell'ordinamento italiano una serie di interventi legislativi – si pensi alla legge n. 4 aprile 2001, n. 154, che ha, fra le altre misure, introdotto gli ordini di protezione in sede civile nell'ambito del sistema di tutela contro il fenomeno della violenza domestica; al decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, con il quale è stato introdotto il reato di atti persecutori; al decreto-legge 14 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che ha apportato una serie di modifiche finalizzate a rafforzare, in attuazione della Convenzione di Istanbul, le misure per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere, e alla più recente legge 19 luglio 2019, n. 69, la cosiddetta legge sul codice rosso – che hanno contribuito a delineare uno scenario normativo a tutela delle donne vittime di violenza ampio e articolato, ma certamente non del tutto organico.

L'obiettivo perseguito dalla Commissione è quindi quello di restituire sistematicità al quadro legislativo a tutela delle donne vittime di violenza. Nel realizzare questa finalità la Commissione 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. Si tratta di una indagine non solo finalizzata a cogliere le peculiarità delle politiche di punizione, protezione e prevenzione della violenza di ciascun sistema, ma anche volta ad individuare eventuali *best practices* da poter eventualmente anche traspore in future iniziative legislative nazionali.

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.

La presente Relazione⁽¹⁾ costituisce la sintesi di questo lavoro di approfondimento che si è sostanziato nella elaborazione per ciascun Paese di una apposita nota di analisi, procedendo lungo tre direttrici: in primo luogo l'analisi delle misure adottate per reprimere e punire le varie forme

⁽¹⁾ La stesura della Relazione è stata curata dal Servizio studi del Senato (hanno in particolare collaborato le dottoresse Carmen Andreuccioli, Rosella Di Cesare, Michela Mercuri e il dottor Simone Bonanni) e dal professor Emanuele Corn, collaboratore della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

di violenza perpetrate ai danni delle donne; in secondo luogo l'esame degli interventi posti in essere per prevenire questi fenomeni violenti e in terzo ed ultimo luogo la ricostruzione delle politiche di protezione e di supporto alle vittime.

Nel complesso, dalla ricostruzione svolta emerge come vi siano sempre più affinità fra i vari ordinamenti non solo europei, ma anche extraeuropei 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, a livello di diritto internazionale regionale, dalla Convenzione interamericana per la prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne, la cosiddetta Convenzione di Belém do Pará, del 1994, dal Protocollo alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli sui diritti delle donne in Africa dell'Unione africana, noto come Protocollo di Maputo del 2003 e dalla 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.

L'importanza di questi atti, che si propongono di stigmatizzare la violenza contro le donne in tutte le sue componenti, inclusa la più profonda e pervasiva ovvero quella socioculturale, è innegabile soprattutto se si considera che, sino a quarant'anni orsono, non esisteva alcuna forma di riconoscimento normativo del fenomeno.

Il contesto internazionale rappresenta uno spazio utile alla promozione di iniziative di contrasto alla violenza contro le donne, espressione in realtà del potere di un sesso (quello maschile) sull'altro (quello femminile, appunto), un potere materiale che, in alcuni contesti nella sua strutturalità, viene mistificato invocando le ragioni della tradizione e dell'identità culturale.

La violenza contro le donne rimane, come ha peraltro evidenziato espressamente la 57^a Commissione sullo stato delle donne - *Commission on the Status of Women* (CSW) delle Nazioni Unite nel 2013, una pratica generalizzata di controllo che richiede e impone, per la sua riduzione, una serie di riforme legislative e cambiamenti culturali, frutto di processi complessi e di lungo termine, che necessitano di capacità di negoziazione e contrattazione tra i diversi soggetti coinvolti e tra interessi e culture diverse.

In questo contesto un ruolo determinante è stato svolto dai meccanismi di monitoraggio. Un monitoraggio effettuato, per quanto riguarda il contesto internazionale, nel quadro dell'attività della Commissione delle Nazioni Unite sullo *status* della donna, la CSW, che si è molto impegnata su temi come la libertà di movimento e di religione – spesso negati alle donne

– l’uguaglianza di retribuzione, l’accesso ai servizi di salute ed educativi, il disagio psichico, assolutamente da non sottovalutare tenuto conto del significativo aumento dei suicidi delle donne a livello mondiale.

Più incisivo è stato, senza dubbio, con particolare riguardo alla realtà europea, il ruolo svolto dal Gruppo di esperte del Consiglio d’Europa per la lotta contro la violenza nei confronti delle donne (Grevio) per il periodico monitoraggio sull’attuazione della Convenzione di Istanbul. Un monitoraggio che oltre a porre in luce, grazie anche ad una precisa e approfondita conoscenza delle realtà locali e della condizione delle donne nelle varie comunità, le criticità dei singoli sistemi ha anche svolto un importante ruolo di stimolo per i legislatori e gli apparati amministrativi nazionali. Al Grevio si deve altresì il merito di ricoprire, per le realtà associative di supporto alle vittime, il ruolo di soggetto terzo nell’interlocuzione e nel dialogo con le autorità statali.

Sul piano sistematico si può constatare come, tra i Paesi analizzati, si siano dotati di testi unici, che in modo organico trattano il tema della violenza contro le donne in tutti i suoi aspetti, solo Argentina e Spagna. Quest’ultima dal 2004 si è dotata della *Ley orgánica*⁽²⁾ 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, poi, alla repressione penale della violenza, si può constatare come, in tutti i Paesi presi in considerazione, la legislazione sia stata oggetto, proprio nell’ultimo ventennio, di numerosi e reiterati interventi di modifica. Essi hanno interessato in primo luogo i reati sessuali attraverso una « ricollocazione » di questi reati, originariamente inseriti nei capi dedicati ai reati contro la morale, nelle parti dei codici dedicate ai reati contro la persona (è appena il caso di rilevare che solo nell’ordinamento del

⁽²⁾ Con il termine *ley orgánica* si indica una speciale fonte normativa, prevista dalla Costituzione spagnola, che non ha un’omologa perfetta nell’ordinamento italiano. Essa si caratterizza per la maggioranza qualificata necessaria per la sua approvazione e per le materie che, in base alla Costituzione, devono essere necessariamente disciplinate per suo tramite, tra le quali spiccano quelle relative all’implementazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche. Non necessariamente, dunque, le *leyes orgánicas* in quanto tali hanno l’ambizione di disciplinare completamente un settore (alla stregua dei nostri testi unici), anche se questo è comunque il caso della LOIVG.

Kenya il legislatore abbia optato per una collocazione *extra codicem* delle varie fattispecie penali volte a sanzionare condotte violente contro le donne) e con riguardo alla tipizzazione delle condotte e alla rilevanza del 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* (similmente a quanto accade in Inghilterra). 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 attualmente in discussione in Spagna si muove nella medesima direzione. È bene notare tuttavia come ancora in un gran numero di Paesi (forse la maggioranza a livello mondiale) continua a sussistere la distinzione, un tempo appartenente anche al nostro codice penale, tra il reato di violenza carnale, connotato dalla penetrazione sessuale, e quello di aggressione sessuale, con il quale si sanzionano gli altri atti sessuali compiuti con violenza, costrizione, minaccia o sorpresa.

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 progressiva 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. Vi sono poi alcune fattispecie di reato la cui introduzione è evidentemente legata al contesto socio-culturale e ai fattori ambientali. È questo il caso del reato di trasmissione intenzionale dell'HIV o di altre malattie sessualmente trasmissibili, previsto dalla legislazione kenota, ovvero tutta la disciplina repressiva sulla pratica della *sati* o il reato di morte per dote previsti dal sistema penale indiano.

Considerazione a parte merita il tema della violenza domestica. In proposito lo scenario comparato mostra differenti approcci al problema: si passa dal sistema tedesco (ancora restio a considerare il tema nella sua drammaticità) 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 sanzionati 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.

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 se, da un lato, nell'ordinamento tedesco non assumono autonoma rilevanza ove commesse in ambito lavorativo, dall'altro, 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.

Concludendo questa sintetica disamina della legislazione repressiva dei fenomeni violenti ai danni delle donne, alcune considerazioni merita la questione relativa alla previsione di un autonomo reato di omicidio di donna commesso per la propria condizione di donna, noto come femmicidio. Fatto proprio dalla giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, esso è espressamente previsto nella legislazione penale di più di 20 Stati tra i quali, nel gruppo di quelli sui quali questa relazione si sofferma, l'Argentina. In particolare, il codice argentino configura il femmicidio come una tra le aggravanti del reato di omicidio. Questa tipologia di omicidio ricorre nel caso di uccisione di una donna quando il fatto è commesso da un uomo in un contesto in cui vi era violenza di genere.

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 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. Questo è probabilmente il rilievo principale mosso all'Italia dal Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Grevio) in occasione della sua recente valutazione periodica.

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 – per evidenti *deficit* formativi da parte dei professionisti coinvolti – nelle cause di separazione e divorzio sembra essere trascurata la sostanziale differenza tra lite e maltrattamenti. Si tratta,

infatti, di due situazioni assai diverse, perché nella lite c'è un rapporto tra pari mentre nel maltrattamento c'è un soggetto che agisce e l'altro – più spesso l'altra – che subisce, c'è un dominatore che esprime con la violenza il proprio potere e una vittima che reagisce con i mezzi che ha a disposizione. Professionisti/e non formati/e troppo spesso confondono tale reazione di difesa all'offesa con una reciprocità di offese e proiettano sulla vittima (anziché sull'autore) le proprie aspettative sulle strategie di comportamento.

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 nei corsi di formazione per giudici e magistrati, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali.

Alcune *best practices* sono poi rinvenibili anche nel sistema norvegese, nel quale nell'ambito di una riforma dei *curricula* dei cicli di istruzione primaria e secondaria è stato inserito uno specifico insegnamento trasversale inerente, tra gli altri, ad aspetti riconducibili alla salute psicofisica dei giovani anche con riferimento al genere. Questa attenzione si riscontra anche con specifico riguardo alla formazione professionale iniziale e continua degli operatori. I regolamenti sui *curricula* nazionali per le professioni nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale prevedono l'inserimento di specifiche competenze in materia di abuso e violenza. Questi insegnamenti sono obbligatori anche nei programmi di istruzione del College universitario per la polizia norvegese.

L'ordinamento argentino prevede una misura più simbolica: l'obbligo per tutte le scuole di ogni ordine e grado di celebrare, con iniziative formative ed educative, la giornata di studio « Educare all'uguaglianza: prevenzione ed eliminazione della violenza di genere ».

Un altro aspetto rilevante, sul quale peraltro il nostro Paese appare ancora non in linea con quanto imposto dalla Convenzione di Istanbul, è rappresentato dalla rilevazione statistica del fenomeno della violenza, rispetto al quale va comunque considerato lo sforzo avviato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) negli ultimi anni. In proposito è appena il caso di ricordare che il Senato ha approvato all'unanimità uno specifico disegno di legge, frutto del lavoro della Commissione di inchiesta e sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari, finalizzato proprio a prevedere un sistema di monitoraggio e di rilevazione dei dati sulla violenza contro le donne. Questa attività di rilevazione statistica è presente e svolta con regolarità in altri sistemi. In Francia, ad esempio, la Missione interministeriale per la protezione delle donne contro la violenza svolge, fra le altre, anche un ruolo di osservatorio nazionale sulla violenza, raccogliendo e analizzando dati relativi alla violenza di genere.

Nel quadro della prevenzione è opportuno poi ricordare anche gli interventi per il recupero degli uomini maltrattanti. In Norvegia, nell'ambito delle attività dei centri regionali per la prevenzione della violenza, dello *stress* post traumatico e dei suicidi sono stati sviluppati specifici programmi formativi sul tema della gestione della rabbia, della durata di 100 ore, rivolti agli operatori dei consultori familiari, dei centri locali dedicati alla salute mentale e ai centri per l'assistenza psichiatrica, nonché presso i servizi penitenziari. Inoltre, la fondazione ATV « Alternativa alla violenza » (ente *no profit*) conduce, sempre in Norvegia, specifici progetti destinati agli autori di violenza e ai loro familiari. Anche in Germania questi interventi sono strutturati e vedono il coinvolgimento di varie istituzioni. La partecipazione a questi programmi di rieducazione oltre ad essere volontaria è anche, in alcuni casi, ovvero nel caso in cui sia imposto in via processuale, obbligatorio.

Infine, con riguardo alla protezione e al supporto delle vittime l'analisi comparativa dei vari ordinamenti mostra la presenza, in tutti i sistemi, di centri antiviolenza, anche se con profonde differenze tra Paese e Paese per quanto riguarda il rapporto tra il numero di centri e la popolazione. L'esperienza inglese, grazie ai pacchetti di misure introdotti, ormai da alcuni anni, per iniziativa della ministra Scotland, continua a essere un riferimento, anche se, perché oltremania si giungesse a predisporre un autentico *Act* dedicato specificatamente alla violenza domestica, è stato necessario attendere i primi mesi del 2021.

L'uscita dalla violenza è un percorso lungo che si consacra con « un ritorno alla normalità » per la donna (e i suoi figli). Una normalità che presuppone in molti casi la necessità di garantire alla vittima gli strumenti necessari per reinserirsi nel mondo del lavoro – la libertà economica è una *conditio sine qua non* per una vita indipendente – e, in prima battuta, anche un nuovo alloggio dove vivere. Da questo punto di vista nella strategia nazionale portata avanti dalla Norvegia molto è stato fatto in termini di edilizia sociale: le autorità locali sono chiamate ad assicurare alle vittime di violenza una buona transizione dai Centri ad una abitazione dignitosa. In Germania e in Argentina nei casi di violenza domestica la

donna ha diritto – nelle ipotesi di separazione – all’assegnazione in via esclusiva della casa coniugale.

Tenuto conto che spesso il femminicidio rappresenta la drammatica conclusione di una *escalation* di violenza, l’epilogo di storie di maltrattamenti e di vessazioni, è importante intervenire e rafforzare le misure di protezione individuali. Tutti gli ordinamenti considerati si sono dotati 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*.

Con questa relazione, la Commissione intende essere di stimolo e supporto al Parlamento nella individuazione delle eventuali *best practices* presenti negli altri ordinamenti, da poter trasporre in future iniziative legislative nazionali, anche nella prospettiva dell’adozione di un testo unico che raccolga tutta la normativa a tutela delle donne contro i fenomeni di violenza.

I. FRANCIA

Sino ad alcuni anni fa l’ordinamento francese non poteva annoverarsi tra quelli di riferimento per le materie oggetto di questa relazione. La prospettiva ha iniziato a mutare, in particolare nel momento in cui l’approvazione della Convenzione di Istanbul ha cominciato a far sentire il proprio peso nel dibattito pubblico.

A partire da quel momento, il legislatore ha quindi introdotto diverse soluzioni normative innovative, ma non sempre operando in modo organico e coordinato con quanto precedentemente previsto. L’impatto delle novità sul sistema in termini di reale efficacia è tuttavia ancora difficile da valutare, vista la scarsa distanza temporale.

I. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

1.1. *La disciplina del codice penale*

Il codice penale francese contempla differenti e specifiche fattispecie delittuose per punire le varie forme di violenza.

Con particolare riguardo alla sfera sessuale il diritto penale francese mantiene la distinzione, un tempo appartenente anche al diritto penale italiano, tra congiunzione carnale o penetrazione sessuale (articoli 222-23 e seguenti) e aggressioni sessuali, intese come atti di libidine violenti o abusi sessuali commessi con violenza, costrizione, minaccia o sorpresa (articoli 222-22 e seguenti). Per quanto attiene alla violenza sessuale di gruppo – è opportuno precisare – il diritto penale francese non contempla una fattispecie *ad hoc*, ma considera la partecipazione di più persone riunite come circostanza aggravante del delitto di stupro e di altre aggressioni sessuali.

Lo stupro – definito come atto di penetrazione sessuale, di qualsiasi natura, commesso con violenza, coercizione, minaccia o sorpresa – è

punito fino a quindici anni di carcere⁽³⁾. Gli articoli 222-24 e seguenti prevedono una serie di circostanze aggravanti⁽⁴⁾. Nel caso in cui dalla violenza derivi la morte della vittima l'articolo 222-25 prevede fino a trent'anni di reclusione (è previsto l'ergastolo ai sensi dell'articolo 222-26 quando la morte è accompagnata o seguita da torture o atti di barbarie). Le aggressioni sessuali sono punite fino a cinque anni di carcere e una pena pecuniaria di 75.000 euro (articolo 222-27).

È importante rilevare come lo stesso codice (articolo 222-22) preveda con riguardo ai reati sessuali l'irrelevanza di una relazione o di un rapporto di coniugio fra l'autore e la vittima. Se non sussistono perciò dubbi circa la punibilità degli stupri e delle altre aggressioni sessuali commessi nell'ambito di una relazione di coppia, non vi sono al contempo elementi che prevedono di per sé un aggravamento in tali circostanze.

D'altro canto la corposa legge n. 2017-86 ha stabilito il riconoscimento della circostanza aggravante del « sesso » quando un reato è preceduto, accompagnato o seguito da parole, scritti, immagini, oggetti o atti di qualsiasi genere che ledono l'onore o la considerazione della vittima o di un gruppo di persone a cui appartiene la vittima a causa del suo sesso, orientamento sessuale o identità di genere vera o presunta.

Il codice penale, inoltre, contempla uno specifico reato di molestie sessuali (articolo 222-33 che funge da norma di chiusura del paragrafo dedicato alle « *autres agressions sexuelles* »). Commette tale reato chiunque (anche più persone) rivolge ripetutamente osservazioni o comportamenti a connotazione sessuale o sessisti che sono offensivi per la dignità a causa del loro carattere degradante o umiliante o creano comunque una situazione intimidatoria, ostile o offensiva. Tali condotte sono punite con una pena fino a due anni di reclusione e con una multa fino a 30.000 euro. Sono previste anche in questo caso una serie di circostanze aggravanti (minore età, abuso di autorità, particolare vulnerabilità della vittima, ecc...). In queste ipotesi è prevista la pena fino a tre anni di reclusione e la sanzione pecuniaria fino a 45.000 euro.

A differenza di quanto accade nell'ordinamento tedesco, come si vedrà, in Francia la molestia non necessita di un contatto fisico per essere punita, ma si connota per la ripetitività (anche se c'è l'eccezione dell'articolo 222-33-II) alla quale viene collegato l'ulteriore requisito della possibilità di determinare conseguenze sul benessere psicofisico della vittima.

La molestia ripetuta, pertanto, non è punita solo quando ha connotazioni sessuali o sessiste, ma anche in tutti gli altri casi, sempre che possa portare alle conseguenze cui si è appena accennato. Ad esse è dedicata una

⁽³⁾ Con riguardo alla commisurazione delle pene è opportuno rilevare come le sanzioni indicate dalle disposizioni che disciplinano le singole fattispecie di reato indichino il massimo di pena irrogabile. Nel sistema francese non sono indicati i minimi.

⁽⁴⁾ Ad esempio, se la vittima è un minore di 15 anni o se è una persona vulnerabile, se lo stupro ha causato invalidità permanente o mutilazioni, se è commesso da un ascendente o da qualsiasi altra persona che abbia *de jure* o *de facto* autorità sulla vittima, quando è commesso da più persone, quando è commesso dal coniuge o partner della vittima o dal partner legato alla vittima da un patto di solidarietà civile.

specifica sezione, la 3-*bis*, rubricata « molestie morali », nella quale funge da fattispecie base la molestia semplice dell'articolo 222-33-2-2.

Le ipotesi speciali, punite in modo più severo, sono due, entrambe caratterizzate dal contesto in cui avvengono.

La prima riguarda il contesto lavorativo e potrebbe essere avvicinata al fenomeno del *mobbing* che, come noto nell'esperienza delle Consigliere di parità, pur non manifestandosi sempre da uomo a donna è fortemente sbilanciato dal punto di vista del genere.

La seconda, descritta all'articolo 222-33-2-1, prevede il reato di molestia morale destinato a operare all'interno della coppia. Tale fattispecie consiste nel rivolgere osservazioni al coniuge o al *partner* convivente o compiere atti aventi per oggetto o per effetto una degradazione delle condizioni di vita con conseguente alterazione della salute fisica o psichica. Il reato è punito fino a tre anni di carcere.

Si tratta di una fattispecie certamente particolare, ma del tutto in linea con il quadro generale delle molestie tratteggiato dal legislatore francese che, per il contesto domestico, ha scelto di predisporre una fattispecie separata e aggravata.

All'interno dell'ordinamento transalpino essa può rivestire quella funzione di spartiacque, nell'apertura di un'indagine, svolta in Italia dall'articolo 572 del codice penale che, tuttavia, per consuetudine (più che per necessità linguistica) vede interpretare la condotta tipica del « maltrattamento » come una violenza che certo può essere multiforme (psicologica, economica, ecc.), ma che difficilmente manca di un connotato di aggressione fisica. La fattispecie francese è, invece, formulata in modo tale da poter certamente prescindere da una violenza « di contatto », collocando il baricentro nell'evento, ovvero il peggioramento delle condizioni di vita e di salute della vittima.

D'altra parte, se vi fosse interesse in Italia a raggiungere il medesimo obiettivo dando maggior peso alla dimensione psicologica della violenza, più che una modifica legislativa, sarebbe necessario un maggiore investimento nella formazione della magistratura circa le caratteristiche e le conseguenze a medio e lungo termine della violenza non fisica.

Tornando alla norma francese, sono previsti aggravamenti di pena quando tali atti abbiano provocato una incapacità lavorativa parziale o totale, o siano stati commessi alla presenza di un minore di età. In questi casi è prevista l'applicazione di una pena pecuniaria fino a 45.000 euro nei casi di incapacità lavorativa parziale e fino a 75.000 euro (e fino a cinque anni di reclusione) nei casi più gravi.

Tali sanzioni trovano applicazione anche nei casi in cui i fatti siano posti in essere da persona già legata da coniugio o da pregressa convivenza, venendo in questo caso a porsi in parallelo rispetto alla tutela assicurata in Italia, non già dal 572 del codice penale, ma dal secondo comma dell'articolo 612-*bis* del codice penale.

Pene ancora più severe (fino a dieci anni di reclusione e una pena pecuniaria di 150.000 euro) sono previste nel caso in cui le condotte spingano la vittima al suicidio, sia stato esso anche solo tentato. In questo caso, in Italia, la riconduzione del suicidio della vittima alla fattispecie

circostanziata del terzo comma dell'articolo 572, sia pur non impossibile, sarebbe comunque di ardua dimostrazione da parte di una pubblica accusa senza dubbio assai determinata. Percorso alternativo, ma comunque complesso, vede la riconduzione al reato di istigazione al suicidio (articolo 580 del codice penale) rispetto al quale vi sono isolate pronunce (ad esempio la decisione del tribunale di Napoli del 2020 resa nel caso di Arianna Flagiello). Si vedrà *infra* come la questione sia oggetto di attenzione anche da parte della legislazione indiana e delle corti superiori tedesche.

Di recente introduzione è la contravvenzione di disprezzo sessista.

Ai sensi dell'articolo 621-1 commette « *outrage sexiste* » chiunque, fuori dai casi indicati nei citati reati di molestie, rivolge a una persona qualsiasi epiteto o comportamento connotato in modo sessuale o sessista che sia offensivo per la sua dignità a causa del suo carattere degradante o umiliante o che la ponga in una situazione intimidatoria, ostile o offensiva. La sanzione è l'ammenda di contravvenzioni della 4^a classe (da 90 euro a 750 euro) e 5^a classe (fino a 1500 euro e 3000 euro) se il disprezzo è commesso con circostanze aggravanti (da una persona che abusa della sua autorità, su un minore di quindici anni, una persona vulnerabile o in una situazione precaria, da più persone, nel trasporto pubblico, a causa di un orientamento sessuale). L'autore può anche essere obbligato a finanziare la sua partecipazione a uno *stage* nella lotta contro il sessismo e la consapevolezza dell'uguaglianza tra donne e uomini.

Nel caso dell'articolo 621-1 non siamo di fronte a condotte ripetute e non v'è alcun riferimento alle conseguenze sulla salute psicofisica della vittima. Si tratta a tutti gli effetti di una fattispecie diretta a sanzionare epiteti e condotte rivolti spesso a moltissime donne per strada.

All'interno del codice penale francese è opportuno segnalare il reato di ripresa e diffusione delle immagini della violenza (articolo 222-33-3). La disposizione oltre a equiparare anche sul piano sanzionatorio la condotta di colui che riprende le scene di violenza a quella dell'autore della violenza stessa, punisce con una pena detentiva fino a cinque anni e una sanzione pecuniaria fino a 75.000 euro la diffusione delle suddette immagini. Come si vedrà più nel dettaglio rispetto alla Germania, la diversa disciplina generale del concorso di persone nel reato prevista dal codice penale italiano non rende necessaria l'introduzione di simili fattispecie nel nostro ordinamento per punire come correi chi esegue violenza sul corpo della vittima e chi ne rafforza il proposito riprendendo la scena.

L'ordinamento francese contempla, inoltre, uno specifico reato volto a sanzionare le condotte di *revenge porn*. L'articolo 226-2-1 del codice penale punisce infatti coloro che, contro la volontà della vittima, diffondono materiale privato a carattere sessuale fino a due anni di reclusione e con una pena pecuniaria fino a 60.000 euro. Ai sensi dell'articolo 226-3-1 è punito, altresì, fino a un anno di reclusione e con la multa fino a 15.000 euro il fatto di utilizzare qualsiasi mezzo per vedere le parti intime di una persona nascoste alla vista di terzi, in assenza del consenso della persona.

Nel 2013 è stato introdotto nel codice, all'articolo 222-14-4, il reato di costrizione al matrimonio. Tale reato punisce, con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 45.000 euro, il fatto di obbligare una persona a

contrarre un matrimonio o un'unione all'estero ovvero di usare manovre ingannevoli per indurlo a lasciare il territorio della Repubblica a tal fine.

Ancora, l'articolo 227-4-2 sanziona fino a dieci anni di reclusione e una pena pecuniaria fino a 15.000 euro la violazione delle misure di protezione applicate dal giudice civile anche di un altro paese europeo (in applicazione del regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013) nei casi di violenza domestica.

Per quanto riguarda, infine, le mutilazioni genitali femminili, il codice penale francese non contempla una fattispecie penale *ad hoc*. L'articolo 222-9 stabilisce infatti, in via generale, che le violenze che comportano mutilazioni o invalidità permanente sono punibili fino a dieci anni di reclusione e una multa fino a 150.000 euro. Invero, tale norma potrebbe astrattamente esser fatta valere anche per la circoncisione maschile.

Le mutilazioni sessuali vengono in specifico rilievo (anche in questo caso per entrambi i sessi) solo nel caso in cui la vittima sia un minore di età: l'articolo 227-24-1 punisce, fino a cinque anni di reclusione e con la multa di 75.000 euro, il fatto di fare offerte o promesse a un minore o di offrirgli doni, regali o vantaggi, o di usare pressioni o costrizioni di qualsiasi tipo contro di lui, in modo che si sottometta alla mutilazione sessuale, quando tale mutilazione non sia stata effettuata. Le stesse pene si applicano all'istigazione diretta ad altri a commettere mutilazioni sessuali sulla persona di un minore, quando tale mutilazione non sia stata eseguita. L'introduzione di tali norme è stata ritenuta necessaria perché, in base alle comuni regole sul tentativo, le condotte appena descritte non sarebbero punibili come forma tentata delle lesioni di cui al citato articolo 222-9, costituendo atti prodromici ad esso.

1.2. *Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie*

Nell'ordinamento francese si riscontrano molte altre disposizioni, oltre al codice penale, che intervengono nei fenomeni di violenze di genere e molestie.

Di particolare interesse è la tutela dell'uguaglianza tra uomo e donna nell'ambito lavorativo. Senza pretesa di esaustività, si segnala che il Codice del lavoro e lo statuto generale della funzione pubblica (articolo 6-*bis* della legge n. 83-634) sanzionano i comportamenti sessisti o eventuali discriminazioni ad essi connesse verificatesi nei luoghi di lavoro. In particolare il *Code du travail* all'articolo L1153-1 precisa che le molestie sessuali sono costituite da parole o atti ripetuti contro una persona, senza contatto fisico, al fine di ottenere per sé stessi o un terzo un atto di natura sessuale o di danneggiare la dignità o l'integrità fisica o mentale della vittima. Il datore di lavoro è tenuto, ai sensi dell'articolo L1153-5 del *Code du travail*, ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, porre fine e sanzionare i fenomeni di molestie sessuali sul luogo di lavoro. In tutti i luoghi di lavoro, i lavoratori devono essere informati sulla normativa anti molestie sessuali e in particolare sul contenuto dell'articolo 222-33 del codice penale, nonché delle possibili azioni civili e penali esercitabili.

La citata legge n. 2017-86 (modificata nel 2018, 2019 e 2020) prevede inoltre che nessun dipendente pubblico debba essere sottoposto ad atti sessisti, definiti come qualsiasi atto correlato al sesso di una persona, il cui oggetto o effetto è quello di minarne la dignità o di creare un ambiente intimidatorio, ostile o degradante, umiliante o offensivo (articolo 165).

La legge apre la possibilità alle associazioni nel campo dei diritti delle donne di poter esercitare i diritti riconosciuti alla parte civile in reati e delitti sessisti con il consenso di uno dei beneficiari di una vittima deceduta (articolo 206). Inoltre, le donne minacciate di matrimonio forzato sono incluse nei gruppi prioritari per l'accesso agli alloggi sociali (articolo 70).

Accanto alla cornice normativa, si segnala anche la creazione di un apposito registro di organismi preposti al monitoraggio dei fenomeni discriminatori, che fungono da stimolo per l'attività del legislatore. Con decreto n. 2013-8 del 3 gennaio 2013 – novellato dal decreto n. 2019-134 del 26 febbraio 2019 – è stato istituito l'*Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes* (HCE), chiamato a rapportarsi con il Primo ministro e con il Ministro incaricato dei diritti delle donne. Esso redige rapporti tematici, trasmessi anche al Parlamento, ed è organizzato in cinque commissioni, tra cui quella sulla violenza di genere: la commissione « violenze di genere » è presieduta dal segretario generale della Missione interministeriale per la protezione delle donne contro la violenza e la lotta alla tratta di esseri umani (sui cui si veda *infra*). L'attività dell'Alto Consiglio, per quanto qui di interesse, valuta i piani nazionali di contrasto alle violenze contro le donne, focalizzando l'attenzione sugli aspetti non del tutto conosciuti o ancora tollerati⁽⁵⁾. Di recente, l'Alto Consiglio ha enfatizzato il tema della violenza coniugale e della necessità di stabilire per legge una presunzione di coercizione quando un adulto commette un atto sessuale su un minore di 13 anni.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA

In tema di prevenzione, si segnala la creazione della Missione interministeriale per la protezione delle donne contro la violenza e la lotta alla tratta di esseri umani (MIPROF), decisa dal Comitato interministeriale per i diritti delle donne il 30 novembre 2012 e disciplinata dal decreto n. 2013-7 del 3 gennaio 2013, modificato prima nel 2016 e successivamente dal decreto n. 2020-1592 del 16 dicembre 2020. Tale Missione svolge tre funzioni principali:

- la creazione di un piano nazionale di formazione per professionisti sulla violenza contro le donne;
- un ruolo di osservatorio nazionale sulla violenza contro le donne attraverso la missione di « raccogliere, analizzare e diffondere informazioni e dati relativi alla violenza contro le donne »;
- il coordinamento nazionale della lotta alla tratta di esseri umani.

⁽⁵⁾ Sulla base del rapporto del 16 novembre 2017, intitolato « *En finir avec l'impunité des violences faites aux femmes en ligne: une urgence pour les victimes* » è iniziato il percorso legislativo sfociato nella legge n. 2018-703.

La *Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains* (MIPROF) è posta sotto l'autorità del Ministro responsabile dei diritti delle donne. La natura trasversale della violenza contro le donne e della tratta di esseri umani, che rientrano nella sfera di intervento di molti Ministeri, ha reso necessario attribuire una dimensione interministeriale a questa missione, composta da esperti delle varie amministrazioni che si occupano di violenza sulle donne e tratta di esseri umani. La MIPROF partecipa attivamente allo sviluppo e all'attuazione di politiche pubbliche per la protezione delle donne contro la violenza e la lotta alla tratta di esseri umani e ha censito anche gli osservatori territoriali sulla violenza alle donne.

A livello governativo, nel V Piano interministeriale di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze alle donne⁽⁶⁾ – elaborato periodicamente dal Ministero per l'uguaglianza tra donne e uomini, per la diversità e l'uguaglianza di possibilità – si fa leva sull'avvio di campagne informative volte a demolire gli stereotipi sessisti che costituiscono il terreno fertile per la violenza sulle donne. Tali azioni di sensibilizzazione sono tanto più necessarie in quanto spesso la mancanza di informazioni, specialmente tra le giovani donne (18-25 anni), è di ostacolo alla rilevazione e alla denuncia degli abusi.

Particolare attenzione è dedicata alla formazione professionale (iniziale e continua) degli operatori, i quali hanno un ruolo cruciale da svolgere in termini di identificazione e orientamento, sia nel campo della salute, della sicurezza, sociale, giudiziario, dell'istruzione. Anche in questo campo, numerose azioni sono state intraprese dalla MIPROF, con un approccio multidisciplinare, viste le molteplici figure professionali coinvolte. La formazione sulla violenza di genere e sessuale contro le donne consente ai professionisti di acquisire una conoscenza delle diverse forme di violenza, dei loro meccanismi e delle loro conseguenze per le donne vittime, nonché le opportune tecniche professionali per meglio identificare, supportare e guidare le vittime.

Per quanto concerne la scuola, l'educazione alla sessualità è un compito rientrante nelle competenze del Ministero dell'educazione nazionale, della giovinezza e dello sport e ha come obiettivo, fra l'altro, la prevenzione della violenza e della cyberviolenza sessuale e sessista. L'educazione sessuale non è una disciplina a sé stante ma si sviluppa attraverso tutti i tipi di educazione, in particolare scienze della vita e della terra, educazione morale e civica, storia-geografia, lingua francese. Almeno una sessione annuale di informazione e sensibilizzazione sui bambini vittime di abusi, in particolare sulla violenza domestica di natura sessuale, è inclusa nell'orario scolastico. Quanto all'esposizione dei minori a immagini pornografiche, le scuole installano meccanismi per selezionare o controllare le informazioni messe a disposizione degli studenti, sensibilizzando questi ultimi sugli usi di *internet* e sui rischi che ne possono derivare. Il Ministero mette a disposizione un portale dedicato.

⁽⁶⁾ Per quanto qui di interesse, il medesimo Dicastero elabora periodicamente anche il Piano nazionale di lotta contro le mutilazioni sessuali femminili.

Sempre in un'ottica di prevenzione, ancor prima che di repressione, vanno letti i seguenti provvedimenti di recente riforma.

Così, la disciplina codicistica è stata novellata, fra l'altro, dalla legge n. 2019-222 di riforma della giustizia che ha introdotto misure dirette ad aumentare l'efficacia degli ordini di protezione, ha esteso le possibilità di porre sotto sorveglianza elettronica mobile persone condannate per violenza domestica, ha sancito l'ipotesi di sfratto dell'autore della violenza domestica dalla casa coniugale come parte delle alternative all'azione penale e ha creato un tribunale penale dipartimentale di primo grado, per tre anni, su base sperimentale.

Si tratta di misure dirette a controllare il pericolo «dalla fonte», cercando davvero di intervenire prima che l'azione criminale si sviluppi nella sua interezza giungendo a risultati più gravi. Tali novità, così recenti da essere non valutabili nel loro impatto, si caratterizzano per una grande attenzione al controllo dell'autore della violenza e al suo ruolo, non solo per condannarlo e punirlo, ma in particolare per impedirgli di nuocere.

In questo solco è al momento in fase di sperimentazione un'iniziativa ad opera del Ministero della giustizia che consiste in una sorta di forma blanda di custodia cautelare in attesa del processo, fortemente caratterizzata però dal punto di vista trattamentale. Agli accusati è fatto divieto di entrare in contatto con la vittima e, anziché in carcere, hanno domicilio temporaneo in alloggi statali con un accompagnamento sociale stretto (una sorta di *probation officer* di matrice inglese, che interviene prima dell'eventuale condanna). Se i riscontri sono positivi, questo accompagnamento pre-condanna potrebbe continuare, in caso di condanna, anche dopo di essa. Al momento la sperimentazione è in corso ora a Colmar e a Nîmes. Vi sono due giuristi/e incaricati della valutazione giuridica di tale innovazione mentre a due sociologi/ghè è affidata quella sociologica.

Certamente, fuori da una logica di stretta retribuzione, tale sperimentazione non va inquadrata come ingiustificata concessione al reo, che dopo la condanna che lo riconosce colpevole può andare incontro a una forma meno afflittiva di pena.

Oltre ad avere potenziali vantaggi dal punto di vista trattamentale, non è da escludere che una modalità di espiazione della pena di questo tipo non possa essere maggiormente gradita alla vittima stessa. Il reo non detenuto può continuare a lavorare provvedendo più rapidamente a risarcire la vittima e continuando a mantenere eventuali figli comuni. La vittima potrebbe sentirsi comunque protetta grazie alla presenza del *probation officer* e delle misure di controllo. La condanna e le altre obbligazioni del reo garantirebbero alla vittima la riaffermazione della giustizia, alleggerendo per essa sensi di colpa (ingiustificati ma presenti) rispetto allo stigma carcerario cui la sua denuncia ha portato il padre dei propri figli. Anziché stimolato ad alimentare desideri di vendetta, il reo sarebbe più velocemente stimolato a costruirsi una nuova vita senza ulteriori contatti con la vittima.

Pur con le dovute attenzioni, la citata sperimentazione andrebbe ulteriormente studiata e approfondita.

A ciò si aggiunge la legge n. 2016-1547 (ribadita dalla legge n. 2020-936) che modificando l'articolo 373-2-10 del codice civile, ha espressa-

mente previsto il divieto di mediazione familiare nei casi di violenza all'interno della coppia o contro il bambino, sulla falsariga di quanto accade in Spagna. Si dà così un'interpretazione restrittiva di quanto disposto a proposito della mediazione dalla Convenzione di Istanbul.

3. INTERVENTI DI PROTEZIONE E SUPPORTO DELLE VITTIME

In materia di servizi per la protezione alle vittime di violenza, il codice civile dedica il titolo XIV alle misure di protezione delle vittime di violenza. L'articolo 515-9 del codice civile specifica che il giudice del tribunale di famiglia può emettere urgentemente un ordine di protezione quando la violenza all'interno della coppia, anche in assenza di convivenza, o da parte di un ex coniuge, di un ex *partner* vincolato da un patto di solidarietà civile o di un ex *partner*, anche quando non c'è mai stata convivenza, può mettere in pericolo la vittima o uno o più figli. In questi casi, il giudice può, fra l'altro (articolo 515-11):

- vietare al convenuto di ricevere o incontrare determinate persone appositamente designate dal giudice del tribunale di famiglia, nonché di entrare in contatto in qualsiasi modo con loro;

- vietare al convenuto di recarsi in determinati luoghi appositamente designati dal giudice del tribunale di famiglia in cui si trova abitualmente la vittima;

- proibire al convenuto di possedere o portare un'arma;

- offrire all'imputato assistenza sanitaria, sociale o psicologica o un percorso di responsabilità per la prevenzione e la lotta alla violenza all'interno della coppia e sessista. In caso di rifiuto dell'imputato, il giudice per gli affari di famiglia ne dà immediata comunicazione al pubblico ministero;

- decidere sulla residenza separata dei coniugi. Il godimento della residenza coniugale è concesso, salvo un ordine appositamente giustificato da circostanze specifiche, al coniuge che non sia l'autore della violenza, anche se costei ha beneficiato in un primo momento o ancora al momento della decisione di un alloggio urgente, come casa-rifugio. In questo caso l'assunzione di responsabilità per i relativi costi può essere a carico del coniuge violento;

- decidere sulla sistemazione comune dei *partner* legati da un patto civile di solidarietà o dei conviventi. Il godimento della sistemazione comune è concesso, salvo che non sia giustificato da specifiche circostanze, al *partner* vincolato da un patto civile di solidarietà o al convivente che non sia l'autore della violenza;

- decidere sui termini di esercizio della potestà genitoriale e sui termini del diritto di visita e alloggio, nonché, ove applicabile, sul contributo alle spese di matrimonio per le coppie sposate, sugli aiuti materiali per i *partner* di un patto civile di solidarietà e sul contributo al mantenimento e all'istruzione dei figli.

Sempre sullo stesso tema, il rapporto dell'Alto Consiglio del 9 novembre 2020, *Violences conjugales. Garantir la protection des femmes*

victimes et de leurs enfants tout au long de leur parcours, oltre a riepilogare tutti gli strumenti di ascolto, sostegno e protezione, sollecita la diffusione di una cultura della protezione giudiziaria delle donne vittime e dei loro figli, inaugurando un percorso duraturo di « uscita » dalla violenza.

Sul sito istituzionale del Ministero per l'uguaglianza tra donne e uomini, per la diversità e l'uguaglianza di possibilità sono indicati gli strumenti di supporto per abusi e violenze, con particolare riferimento anche alla crisi sanitaria in atto, che ha visto acuirsi i casi di violenza coniugale. Tra questi, oltre alle linee telefoniche dedicate⁽⁷⁾, vi è anche un portale che fornisce materiale informativo, informazioni utili per segnalare casi di violenza o per chiedere aiuto, per cercare un'associazione di protezione nazionale o sul territorio. Inoltre, nel V Piano interministeriale di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze alle donne si accenna al rafforzamento dei luoghi di ascolto e di accoglienza delle vittime, nonché dei presidi delle autorità competenti.

Sempre per supportare le vittime, si prevedono azioni di sostegno delle donne anche nel percorso giudiziario, a partire dalle modalità di denuncia, alla raccolta delle prove, fino alle diverse fasi del processo.

Sempre nel V Piano di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze alle donne si fa riferimento all'esigenza di aiutare le vittime ad uscire dalla violenza anche attraverso il loro reinserimento al lavoro, tenuto conto che la violenza subita costituisce un ulteriore ostacolo all'integrazione professionale, a cui si aggiungono difficoltà più tradizionali quali mancanza di qualifiche, la distanza dal mercato del lavoro, le difficoltà di accesso all'assistenza all'infanzia. Pertanto, si propongono azioni di sensibilizzazione dei servizi per l'impiego e dei contesti lavorativi, anche nell'ottica di scoraggiare comportamenti sessisti.

II. GERMANIA

Nel panorama internazionale l'esperienza tedesca non costituisce un riferimento in materia di tutela contro la violenza verso le donne nel contesto familiare, a differenza di quanto accade in moltissimi altri ambiti.

In Germania non esiste né una definizione legale di violenza domestica (*'häusliche Gewalt'*), né una legge *ad hoc*; per indicare tale tipologia di crimine, le statistiche della polizia criminale (*polizeiliche Kriminalstatistik, PKS*)⁽⁸⁾ utilizzano la nozione di « violenza di coppia » (*Partnerschaftsgewalt*).

I crimini compiuti in ambito domestico comportano responsabilità penale ai sensi del codice penale (*Strafgesetzbuch, StGB*); le fattispecie configurabili prescindono dal luogo e dalle circostanze in cui viene perpetrato il reato, pertanto la semplice commissione in ambiente domestico/familiare non comporta l'applicazione di alcuna aggravante.

⁽⁷⁾ Oltre ai numeri di emergenza per contattare la polizia, vi sono linee telefoniche gratuite e anonime per le vittime di violenza sessuale e sessista, linee per le vittime con disabilità e linee per i minori vittime di violenza.

⁽⁸⁾ Le statistiche dell'Ufficio federale della polizia criminale sulla violenza 'di coppia' sono disponibili sul sito del: BKA – *Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung*

Ancora oggi, rispetto a queste forme di violenza contro le donne, persiste in Germania una sensibilità che per l'osservatore italiano si potrebbe definire senza dubbio « scarsa ». Ciò non dipende dal dato oggettivo: guardando ai soli femminicidi essi sono in numero tale rispetto al totale delle altre morti violente che, in base ai dati dell' *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), la Germania si trova nella parte più alta della classifica nel rapporto donne uccise verso uomini uccisi.

Buona parte delle ragioni si collocano probabilmente nella sensibilità particolarmente spiccata verso la *privacy* familiare presente in quel Paese. A solo titolo di esempio si segnala una campagna attualmente assai reclamizzata dal Ministero competente in materia (Ministero « Famiglie, Anziani, Donne e Giovani »). Essa è finalizzata a stimolare la solidarietà tra vicini di casa, nella segnalazione alle forze dell'ordine di episodi di violenza domestica. In tale campagna si riporta un'immagine piuttosto trivializzata in cui un uomo assiste nottetempo a una scena di violenza contro una donna guardando nella vetrata della casa del vicino. La frase, che accompagna l'immagine invita a chiamare la polizia in quanto la violenza sulle donne non è mai una questione privata.

Tale passaggio nella considerazione della violenza domestica da questione privata a questione di interesse pubblico, in Italia o in buona parte di essa, può considerarsi fortunatamente consolidata.

L'opinione pubblica tedesca è ancora saldamente convinta che il problema della violenza contro le donne sia strettamente connesso all'immigrazione, in particolare a quella turca e a quella proveniente dall'Europa orientale. Ne consegue una speciale attenzione, a differenza di altri Paesi, al supporto delle donne migranti, con azioni proattive, che tengono conto in particolare delle difficoltà di comprensione della lingua tedesca.

La combinazione di questi fattori permette di comprendere per quale motivo il mondo politico tedesco si sia mostrato particolarmente solerte nell'intervento dopo i fatti del Capodanno di Colonia nel 2016. Si trattò di condotte, va precisato, tanto discusse sui *social network*, quanto poco chiare nella loro effettiva portata e comunque tristemente non dissimili da quelle avvenute negli anni precedenti, ma per nulla reclamizzate.

I fatti di Colonia hanno determinato un autentico *shock* per il contesto tedesco e sono state determinati perché il Paese ratificasse la Convenzione di Istanbul (comunque ben 4 anni dopo l'Italia) approvando pacchetti di riforme senza precedenti. D'altra parte, riflettendo le caratteristiche degli eventi di Colonia (avvenuti in contesto pubblico e riconducibili a popolazione immigrata), gli interventi legislativi hanno riguardato soprattutto aspetti della violenza contro le donne che avvengono in ambito pubblico o comunque riconducibili ad esso (poco conta dunque che statisticamente la violenza sessuale avvenga anche in Germania con maggiore frequenza fra le mura domestiche).

Si comprende pertanto come, guardando all'anno in corso, faccia particolare presa sull'opinione pubblica tedesca la campagna in atto verso la penalizzazione delle molestie verbali in strada, fenomeno presente a livelli diversi in tutto il mondo specie nei contesti urbani e ora noto con l'espressione inglese « *catcalling* ». Sempre nel 2021, nella medesima linea,

si inserisce il *Gesetz zur besseren Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität* che ha modificato la fattispecie di apologia (del paragrafo 140) estendendola anche ai reati futuri. Si confida con ciò di sanzionare e contenere la diffusione di *post* e messaggi su *internet* che, per criticare una donna, ricorrono a espressioni violente e sessualmente connotate, come per esempio: « Speriamo che qualcuno la stupri ».

In sintesi, alla minore attenzione verso la dimensione domestica della violenza contro le donne fa, per così dire, da contrappeso un robusto apparato di tutele per garantirne la piena libertà nello spazio pubblico.

1. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

1.1. *Le norme del codice penale*

A partire dal 1969 la disciplina tedesca dei reati sessuali è stata ripetutamente sottoposta a riforme ispirate a obiettivi diversi, come mai era accaduto prima a nessuna area del diritto penale in Germania.

Tuttavia, almeno in un primo momento, l'ordinamento ha tardato ad adattarsi alla novità dell'introduzione della Convenzione di Istanbul e, fino a settembre 2015, il Ministero di giustizia federale riteneva ancora sufficiente la protezione offerta dal codice penale tedesco, non vedendosi la necessità di intervenire.

Successivamente, il dibattito pubblico e le richieste di riforma si sono sempre più rafforzate, in particolare per colmare le lacune di protezione presenti, e il dibattito si è definitivamente acceso a seguito dei già citati eventi nella notte di Capodanno 2016 a Colonia.

Si è provveduto perciò ad approvare un'ampia riforma entrata in vigore nel novembre 2016 che, tra l'altro, ha rinnovato completamente la disciplina dei reati di violenza sessuale adeguandoli al disposto dell'articolo 36 della Convenzione di Istanbul (che tuttavia è entrata in vigore in Germania solo nel 2018) caratterizzato da una altissima considerazione dell'elemento del consenso nei reati sessuali.

L'ordinamento tedesco non è certo il primo ad aver introdotto simili riforme, ma è interessante considerare questi aspetti per due ragioni.

In primo luogo la novella tedesca è stata preceduta da un ampio dibattito pubblico e ha prodotto un vero e proprio cambio di equilibri, tra i maggiori Paesi europei, sul punto della disciplina dei reati di violenza sessuale (influenzando tra l'altro l'attuale dibattito penalistico spagnolo).

In secondo luogo, la penalistica tedesca è ancora oggi di gran lunga quella maggiormente in contatto, dal punto di vista della comparazione penalistica, con quella italiana. Lo studio dogmatico delle fattispecie penali nei due Paesi viaggia su binari paralleli con reciproci scambi e costanti influenze.

Per molto tempo i reati di violenza carnale e di violenza sessuale anche in Germania erano previsti in due articoli separati del codice penale. Quasi contemporaneamente alla riforma italiana avvenuta nel 1996, che ha creato il nuovo articolo 609-*bis* del codice penale unificando le figure della

violenza carnale e degli atti di libidine violenti, nel 1997 anche in Germania si è creata un'unica fattispecie.

In base al testo vigente nel ventennio 1997-2016, la fattispecie del § 177 StGB prevedeva la coercizione sessuale come ipotesi base cui si accompagnavano delle aggravanti in casi di contestuali ulteriori violenze. La coercizione doveva avvenire con violenza o minaccia tale da comportare un pericolo attuale per la vita o l'integrità fisica della persona, oppure sfruttando una situazione nella quale la vittima fosse indifesa e in balia del comportamento dell'autore.

In quanto a ciò, la norma previgente assomigliava notevolmente a quella italiana, anche se troppo facili sovrapposizioni non debbono trarre in inganno poiché, in tali fattispecie, la dinamica processuale ha un peso rilevantissimo.

In ogni caso, oggi, il requisito della « violenza o minaccia » non è più indicato nell'ipotesi base, ma costituisce una aggravante (comma 5), anche se ciò non ha comportato una modifica del quadro sanzionatorio: la pena base dell'attuale comma 5 è la medesima della previgente ipotesi base del § 177.

Tornando alla nuova fattispecie base, essa incrimina la condotta di colui che compie atti sessuali contro la « riconoscibile volontà » della persona (*gegen den erkennbaren Willen*) e va data grande rilevanza al fatto che la pena sia più bassa di quella che in precedenza era prevista per il primo comma del § 177.

In altre parole, modificando gli elementi della condotta punita e a fronte di un diverso quadro sanzionatorio, dal punto di vista strettamente dogmatico si potrebbe intendere la riforma come la scelta del Parlamento tedesco di incriminare una condotta in precedenza considerata lecita. Pretendere che chi compie atti sessuali con un'altra persona si curi del fatto che entrambi siano d'accordo e sanzionare chi non si conforma a tale regola, non solo non viola alcun diritto di un ipotetico imputato, ma corrisponde certamente al dovere statale di proteggere la vita e l'integrità fisica e sessuale dei/delle consociati/e.

Inquadrando la riforma in questo modo si possono azzerare i legittimi dubbi di coloro che, stante il venir meno del requisito della violenza o minaccia, potevano sostenere che l'intervento normativo finiva per ridurre le garanzie dell'imputato. La velata suggestione che stava alla base del ragionamento era quella per cui potrebbero essere processati uomini che avevano avuto rapporti consensuali, ma una volta consumato il rapporto avevano avuto diverbi con la persona che poi aveva finito per denunciarli.

In pratica, con una fattispecie costruita attorno al requisito del consenso, la critica triviale sottolinea che si lascerebbero degli uomini innocenti alla berlina di donne che successivamente avrebbero un lungo tempo a disposizione per denunciarli, per trarre da ciò non si sa bene quale beneficio.

È la dinamica processuale, tuttavia, a dare una luce corretta al senso e alla portata della riforma e a fugare ogni dubbio. Esigendo, come in passato, che la prevaricazione della altrui volontà avvenisse con specifiche attività costrittive si finiva implicitamente per costringere la pubblica accusa

a dar conto di una reazione attiva potenzialmente efficace da parte della vittima rispetto alla violenza subita. La legge certo non richiedeva tale requisito, ma stante l'atteggiamento della difesa (niente affatto criticabile in ottica processuale) che poteva limitarsi apoditticamente a sostenere che il rapporto era consensuale senza altro aggiungere, al pubblico ministero non restava altra via che appoggiarsi a una precisa e approfondita testimonianza della vittima. Le necessità accusatorie, stante quella formulazione della fattispecie, finivano per ribaltare il protagonismo processuale: anche se esplicite manifestazioni di dissenso e di reazione (urla, fuga, graffi, ecc.) non erano richieste, dandone prova il pubblico ministero riusciva più agevolmente a dimostrare la responsabilità del reo, pur al prezzo di una potenziale rivittimizzazione della vittima.

La nuova formulazione del reato guarda a questo problema e stimola indirettamente la difesa ad assumere un atteggiamento processuale diverso, poiché, senza che ciò imponga ribaltamenti nell'onere probatorio, induce certamente l'accusato a chiarire da quali elementi abbia dedotto l'altrui consenso, affidando la valutazione, comunque, non alla vittima ma al giudice terzo.

È questo, infatti, il senso dell'importante aggettivo « *erkennbaren* » (riconoscibile) riferito alla volontà.

Per la dottrina tedesca, basta che la vittima segnali in qualsiasi modo la volontà contraria perché vi sia reato. Il parametro della riconoscibilità è la riconoscibilità di un terzo oggettivo ma – si badi – nel contesto culturale tedesco perché per un terzo oggettivo un « no » sia tale, basta che il dissenso sia pronunciato anche una sola volta e non deve certo essere urlato.

Per la dottrina tedesca la nuova legge stabilisce dunque chiaramente il principio che ogni atto sessuale contrastante con la volontà della vittima, sia espressa che non espressa, ma comunque riconoscibile, costituisca una condotta penalmente rilevante.

Il secondo comma del § 177 StGB prevede la stessa pena per cinque modalità di abuso sessuale. Sono ipotesi nelle quali la vittima – per vari motivi – non sia in grado di formare o esprimere la volontà contraria.

Mentre le altre condizioni costituiscono modifiche del previgente e ora abrogato §179 StGB, il numero 3 è del tutto nuovo. In questo caso il reato sussiste quando il colpevole approfitta di una situazione di sorpresa. Si tratta di condotte di intrusione sessuale rapida contro le quali il soggetto passivo non ha il tempo di esprimere la propria contraria volontà, come per esempio se qualcuno tocca improvvisamente l'organo sessuale di un'altra persona. Si tratta delle ipotesi di palpeggiamento che rimandano esattamente ai fatti occorsi durante il Capodanno 2016 a Colonia.

Ne consegue effettivamente che, almeno in astratto, un palpeggiamento breve avvenuto in contesto pubblico (comma 3) sia punito più gravemente di un rapporto sessuale completo avvenuto senza consenso dentro le pareti domestiche (comma 1). Questo da una parte corrisponde alla citata differente considerazione dei fatti che avvengono in spazio pubblico rispetto al contesto privato di cui si diceva poc'anzi, ma si tenga presente che tali storture possono essere corrette con la regola di riequilibrio delle circo-

stanze effettive del caso previste dall'ultimo comma dello stesso § 177 StGB.

I commi 4 e 5 contengono figure criminose aggravate che erano già previste nella legislazione previgente. Il quarto comma riguarda atti sessuali con persona affetta da malattia o handicap che le impedisca di formare o esprimere il consenso e prevede una pena da 1 a 15 anni di detenzione. Il comma 5 contiene la vecchia fattispecie base, cioè la coercizione sessuale mediante violenza, minaccia o con l'approfittare della vulnerabilità della vittima. Anche le fattispecie dei commi 6, 7 e 8 (con pene rispettivamente tra 2, 3 o 5 fino a 15 anni) sono riprodotte invariate, ma applicabili anche alla nuova fattispecie base di « aggressione sessuale ». Questo vale anche per il §178 (nuova formulazione) StGB che punisce con la pena non inferiore a 10 anni l'agente che, con l'aggressione o la violenza sessuale o con la violenza carnale provochi, almeno per colpa grave, la morte della vittima.

L'ampio spazio di discrezionalità tra minimo e massimo edittale, che caratterizza la legislazione tedesca anche in altri ambiti, corrisponde a una fiducia del legislatore nella capacità della magistratura di stabilire la sanzione più adatta al caso concreto.

La nuova legge ha introdotto il reato di « molestie sessuali ». Il nuovo §184i StGB prevede che: « Chiunque tocchi fisicamente un'altra persona in modo sessualmente determinato e quindi la molesti sarà punito con la reclusione fino a due anni o con una multa, a meno che l'atto non sia punito maggiormente da altre disposizioni di questa sezione ».

Sono pertanto escluse le molestie verbali, riguardo alle quali, come già anticipato, si discute ora di una loro penalizzazione. In ogni caso, le condotte definite dal §184h StGB non superavano in precedenza la soglia della rilevanza penale.

La fattispecie è realizzata con un tocco di un'altra persona in modo sessualmente determinato (ove non vi sia contatto, come nell'esibizionismo, si ricorre alla fattispecie del §183). Vengono puniti ad esempio i palpeggiamenti su parti intime (vestite), ma non necessariamente su organi sessuali, con pena detentiva fino a due anni oppure pena pecuniaria. In casi gravi la pena è da tre mesi a cinque anni. Si ipotizza un caso grave, per esempio, quando il fatto viene compiuto collettivamente da più persone. Il reato è punibile a querela della persona offesa, a meno che non esista un interesse pubblico al perseguimento del fatto.

Anche questa nuova fattispecie è fortemente condizionata dall'esigenza di reprimere comportamenti come quelli avvenuti a Colonia e Amburgo. Risulta, tuttavia, altrettanto evidente il suo difficile coordinamento, per esempio, con il §177 comma 3, sopra citato, perché da una parte il nuovo §184i StGB viene indicato come fattispecie residuale (« salvo che il fatto non costituisca più grave reato »), ma dall'altra i suoi casi particolarmente gravi (*besonders schweren Fällen*) sono puniti nel massimo alla pari di una violenza sessuale.

Particolare interesse potrebbe suscitare la nuova norma « anti-branco », ovvero il §184j StGB, anch'esso frutto delle vicende di Capodanno. Esso punisce con carcere fino a due anni o con la multa chi, per il solo fatto di

formare parte di un gruppo di persone, determina o istiga la commissione da parte di uno dei suoi membri di un atto criminale previsto dai §§ 177 o 184, sempre che l'atto criminale sia effettivamente commesso.

Tuttavia, una norma siffatta non avrebbe necessità di essere introdotta nel nostro Paese perché il concorso di persone nel reato è disciplinato in un modo molto diverso in Italia rispetto alla maggior parte dei Paesi vicini. Senza bisogno di entrare in particolari dettagli, malgrado la dottrina non abbia manifestato perplessità o contrarietà, in giurisprudenza l'istigazione e la determinazione del cosiddetto « branco » sono sanzionate penalmente.

In generale, la riforma dei delitti sessuali ha suscitato in Germania reazioni ambivalenti.

Da un lato viene considerata come un passo nella direzione giusta, perché strumento di maggiore tutela delle donne contro la violenza sessuale, necessaria per colmare le riscontrate lacune legislative.

Dall'altro lato dev'essere criticata nei dettagli, perché realizzata troppo in fretta e perciò mal concepita. Almeno sino a questo momento, la nuova legislazione non mostra comunque di aver inciso sul problema della bassa percentuale di reati sessuali perseguita penalmente in ragione delle poche denunce. Anche a cinque anni di distanza dalla promulgazione, vista anche la durata dei procedimenti, è comunque presto per tirare delle conclusioni.

Con il § 238 StGB, introdotto nel codice penale nel 2007, viene punito chiunque perseguiti illecitamente un'altra persona in un modo da nuocere gravemente al suo stile di vita personale. Dieci anni dopo la sua introduzione è stato riformato con una trasformazione da reato di evento a reato di pericolo astratto.

Il § 238 StGB è inserito nella sezione dedicata ai reati contro la libertà personale. Lo scopo della norma è la protezione della vita privata (in particolare la libertà d'azione e di decisione) da gravi molestie della vita.

Nella sua precedente formulazione, era necessario che dallo *stalking* derivasse una malattia rilevabile o un evento come, ad esempio, il trasloco della vittima. Questo comportava non solo difficoltà probatorie ma anche la conseguenza che una vittima mentalmente più solida fosse meno protetta. Tra le ragioni della modifica risulta infatti che vi sia stato il basso numero di condanne a fronte delle denunce presentate.

Oggi la punibilità non dipende più dal comportamento della vittima, ma da quello dell'autore del reato. È sufficiente che vi sia un motivo oggettivo per un cambiamento del comportamento. Per la valutazione generale vengono prese in considerazione tutte le circostanze del caso concreto. In primo luogo, è da considerare il grado di pressione psicologica generata dall'autore del reato. Le circostanze di cui si deve tener conto sono la frequenza, la continuità e l'intensità degli atti di persecuzione dell'autore del reato, nonché il loro contesto temporale e gli eventuali cambiamenti che si sono già verificati nella vita della vittima e le conseguenze psicologiche e fisiche che ne derivano.

La riforma ha sollevato molte critiche, perché anche in questo caso molti sono coloro che leggono, in una logica binaria, ogni miglioramento della protezione della vittima come un peggioramento della posizione processuale dell'accusato. Al di là di ciò, da un punto di vista tecnico, anche

la nuova formulazione non sembra adatta a ridurre le difficoltà probatorie, perché non è chiaro quale potrebbe essere un danno allo stile di vita dal punto di vista di un terzo obiettivo in un caso specifico. Una vittima più sensibile della media che reagisce non meriterebbe quindi protezione.

Fin dalla prima introduzione, nel 2007 aveva suscitato molte critiche il numero 5 del primo comma, che punisce chi commette « un'altra azione simile » (*eine andere vergleichbare Handlung*). Non mancarono le proposte di abolizione, perché si dubitava della conformità con il principio di legalità-determinatezza. Come noto, tuttavia, il reato di *stalking* può essere commesso in varie modalità che non possono essere descritte tutte in dettaglio, e quindi una tale disposizione generale (*Auffangtatbestand*) tiene conto di queste modalità. La rigorosa interpretazione giurisprudenziale ha comunque scongiurato questo rischio.

Al di là della sua formulazione legale, che certo non potrebbe essere presa a riferimento dal nostro legislatore se intendesse riformare il nostro articolo 612-*bis* del codice penale, risulta però interessante l'applicazione giurisprudenziale relativa al suicidio come conseguenza della condotta delittuosa.

Come già visto in Francia e come si indicherà riguardo all'India, è dibattuta la questione circa la corretta valutazione delle responsabilità per le conseguenze della condotta dell'autore sulla vittima (suicidio, cadute nel corso della fuga, ecc.).

Per la realizzazione del reato di *stalking* che causa la morte di una persona di cui al § 238 comma 3 StGB è necessaria una specifica connessione di pericolo tra la fattispecie base di *stalking* e il successivo evento letale (BGH, 15 febbraio 2017 – 4 StR 375/16, BGH, NJW 2017, 2211). Secondo la giurisprudenza un nesso puramente causale tra la realizzazione del reato di base e la morte susseguente non sarebbe sufficiente per configurarlo.

Nella giurisprudenza richiamata, l'imputato aveva disturbato intensamente la vittima in tutti i settori della vita per un lungo periodo di tempo con notizie e altre azioni. In un secondo momento, la vittima si è tolta la vita. In questo caso, quindi, la morte della vittima è stata causata da un comportamento responsabilmente auto-danneggiante che potrebbe lasciare dubitare la menzionata specifica connessione di pericolo. Il giudice tedesco ha ritenuto qui sussistente una specifica connessione di pericolo: il comportamento della vittima era motivazionalmente attribuibile alla realizzazione dei fatti di base e tale motivazione era stata il fattore guida nelle azioni di comportamento autolesionistico. Scopo fondamentale del reato del § 238 StGB sarebbe quello di proteggere la vittima da comportamenti autolesionistici, perché gli effetti nell'ambito del § 238 StGB sono generalmente di natura psicologica.

1.2. *Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie*

Oltre alle previsioni del codice penale, occorre ricordare la legge del 2001 (modificata nel 2017) sulla protezione civile contro atti di violenza e *stalking* (*Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen – Gewaltschutzgesetz, GewSchG*), il cui obiettivo è il migliora-

mento del livello di protezione civile in caso di atti di violenza e molestie irragionevoli, specie nei casi di violenza domestica o di atti violenti compiuti nell'ambiente sociale della vittima.

In particolare, la legge reca norme supplementari finalizzate all'esecuzione delle richieste di protezione civile-legale in relazione ad atti di violenza e di molestie irragionevoli. La legge sulla protezione contro la violenza si compone di quattro paragrafi: il § 1 regola le misure giudiziarie di protezione contro gli atti di violenza e, in particolare, il potere dei tribunali civili di adottare le misure necessarie a evitare ulteriori lesioni (i cosiddetti « ordini di protezione ») in caso di lesioni intenzionali e illegali al corpo, alla salute o alla libertà di una persona; il § 2 riconosce il diritto della vittima di lasciare l'appartamento condiviso con l'autore del reato; il § 3 precisa il campo di applicazione delle disposizioni; il § 4 stabilisce le pene applicabili per la violazione degli ordini di protezione giudiziaria.

Anche in questo caso, rispetto agli *standard* italiani, siamo tuttavia di fronte a una tutela piuttosto blanda (si noti il § 2: necessario per far sì che né autore né locatario di un appartamento precedentemente in uso alla vittima possano esigere denaro per pagare un affitto non goduto a causa della fuga).

In tal caso, la competenza spetta al tribunale della famiglia, che è un dipartimento speciale del tribunale distrettuale locale.

Per quanto concerne le specifiche molestie sessuali compiute sul lavoro, esse non sono considerate in modo autonomo, salvo che, in sede interpretativa, non si considerino riconducibili ai casi « di maggiore gravità » per i quali il citato § 184 i/2 del StGB prevede un aggravamento di pena. Contestualmente alla riforma dell'articolo in questione, il legislatore ha anche modificato il titolo della norma in « Aggressione sessuale; Costrizione sessuale; Stupro » (*Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung*), ampliando così notevolmente la sua sfera di applicazione, fino ad includere ogni tipo di aggressione o abuso sessuale.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA: FRA CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE, ATTIVITÀ FORMATIVE-EDUCATIVE E INIZIATIVE PER IL RECUPERO DEGLI UOMINI MALTRATTANTI

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

Successivamente, nel 2007, è stato adottato il secondo piano d'azione per il miglioramento nell'efficienza della lotta contro la violenza sulle donne (*Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen*, ed. 2012).

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

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

1. prevenzione;
2. attuazione a livello normativo dei principi contenuti nel piano;
3. creazione di un sistema di assistenza e consulenza alle donne vittime di violenza;
4. effettuazione di collegamenti, anche via *internet*, con il sistema di assistenza e consulenza;
5. cooperazione tra istituzioni statali e organismi non pubblici che si occupano del tema;
6. rieducazione degli autori delle violenze;
7. qualificazione e sensibilizzazione;
8. ricerca;
9. collaborazione nazionale e internazionale;
10. misure di sostegno per le donne all'estero.

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

Il piano individua poi una serie di obiettivi specifici.

Viene anzitutto presa in considerazione una tutela rafforzata delle donne migranti. Sulla base del sondaggio (che corrisponde dunque a opinioni personali e non a dati oggettivi) adottato dal piano d'azione come punto di riferimento, le donne migranti – in particolare quelle provenienti dalla Turchia e dall'Europa dell'Est – sarebbero, infatti, più frequentemente soggette ad atti di violenza (comprese le violenze di natura sessuale e certe forme particolarmente gravi di violenza corporale) rispetto alle donne di nazionalità tedesca. Su questa base, per tali donne sono proposte azioni di aiuto proattive, che tengano soprattutto conto delle difficoltà di comprensione della lingua tedesca. Ciò fa sì che, paradossalmente, tale settore della popolazione potrebbe ricevere servizi migliori della popolazione nazionale, contrariamente a quanto avviene usualmente in altri Paesi.

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

Un altro obiettivo inserito nel piano è quello di prestare particolare attenzione ai bambini e, specificamente, alla « prevenzione prima possibile ».

Viene sottolineata l'importanza della prontezza delle istituzioni mediche nel rilevare il collegamento tra la violenza subita e le conseguenze fisiche e psichiche riportate. Non sempre, infatti, secondo il documento, il personale medico sarebbe in grado di riconoscere rapidamente il collegamento tra i sintomi riportati e la violenza subita. Il documento afferma, quindi, che le prestazioni mediche nel settore dovranno essere conformate in modo tale da consentire alle donne vittime di violenza di poter essere sostenute e assistite anche in quest'ottica, con specifica opera di formazione del personale sanitario.

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

Si raccomanda poi di aumentare le richieste di aiuto, puntando in particolare sulla possibilità di chiedere aiuto (non necessariamente collegato a una denuncia penale) in maniera anonima e veloce.

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

Per quanto concerne le politiche di rieducazione, prevenzione e reinserimento, occorre sottolineare che in Germania sono diverse le istituzioni che offrono i cosiddetti corsi di formazione sociale per autori di violenza domestica (*soziale Trainingskurse*), finalizzati a modificarne il comportamento violento e quindi a prevenire il compimento di ulteriori atti di violenza. Il Gruppo di lavoro federale sugli autori di violenza domestica (*Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V.*) è l'organizzazione di coordinamento di tali strutture e definisce i punti chiave e gli *standard* qualitativi necessari per la gestione del lavoro di rieducazione/riabilitazione con gli autori di violenza domestica.

Tali *standard* sono stati pubblicati dal Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù, nell'opuscolo « Lavorare con i responsabili di violenza domestica »⁽⁹⁾.

Oltre alla possibilità di iscriversi volontariamente a un corso quale (potenziale) autore di violenza domestica, la magistratura può stabilire l'obbligo di partecipare a un corso di formazione sociale in base alle seguenti modalità:

- l'ufficio del pubblico ministero può impartire istruzioni a partecipare al corso se sospende temporaneamente il procedimento nei confronti dell'imputato ai sensi del § 153a, comma 1, n. 6 del codice di procedura penale (*Strafprozeßordnung, StPO*);
- in base al § 59, comma 1, del codice penale, il tribunale può dichiarare colpevole l'autore del reato, ammonirlo e riservarsi il diritto di condannarlo a una pena già determinata per la durata del periodo di prova.

⁽⁹⁾ Tale opuscolo è disponibile al seguente link: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/arbeit-mit-taetern-in-faellen-haeuslicher-gewalt/80734>

In base al § 59a, comma 2, n. 5, del medesimo codice, il tribunale può combinare tale avvertimento con l'istruzione a partecipare a un corso di formazione sociale;

– se il trasgressore viene condannato a una pena detentiva, la cui esecuzione è sospesa per la libertà vigilata ai sensi del § 56 StGB, il tribunale può anche impartire istruzioni a partecipare a un corso di formazione sociale ai sensi del § 56c StGB.

Inoltre, se in caso di violenza domestica viene richiesto il divorzio, il § 1361b, comma 2, del codice civile (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*) prevede che per il periodo di separazione – fino al divorzio definitivo – la casa coniugale venga normalmente assegnata in uso esclusivo al coniuge vittima di violenza domestica. Il diritto a occupare l'appartamento coniugale può essere escluso solo se viene offerta prova che non sussiste il rischio di reiterazione del reato (cfr. § 1361b, comma 2, secondo periodo, BGB).

In definitiva, la minore attenzione nei confronti della violenza domestica in Germania, rispetto al contesto italiano, non osta a una maggiore organizzazione relativamente ai cosiddetti percorsi per maltrattanti. Anzi, gli *standard* vengono definiti a livello centrale e realizzati in modo decentrato a livello locale.

Non sussiste particolare sfiducia o diffidenza nei confronti né della loro potenziale efficacia, né dei costi per le finanze pubbliche.

Questi percorsi sono concepiti, evidentemente, come parte integrante della pena che in Germania anche per l'opinione pubblica, è bene ricordare, non è affatto sinonimo di carcere, essendo la pena privativa della libertà comminata in una minoranza di casi. In base a tale visione, questi percorsi non costituiscono un « beneficio gratuito » per chi ha commesso degli illeciti, ma risulta anzi indispensabile che essi siano realizzati ed estesi al maggior numero di soggetti possibili.

III. NORVEGIA

La violenza maschile contro le donne, inquadrata nella particolare ottica della violenza nei contesti di relazioni strette, è uno dei principali problemi sociali in Norvegia e le istituzioni ne sono tanto consapevoli da dedicare risorse intellettuali ed economiche per contrastarlo, probabilmente con pochi eguali nel mondo.

In base ai dati pubblicati da UNODC, negli ultimi anni, Italia e Norvegia hanno un tasso di omicidi del tutto paragonabile, oscillante tra 0,5 e 0,6 ogni 100.000 abitanti. Tuttavia, il peso relativo dei crimini commessi in contesti di previa relazione tra autore e vittima, tipologia in cui in ogni Stato si riscontra una prevalenza di vittime femminili, è più alto nel paese nordico rispetto alla nostra penisola. Ciò fa sì che, in rapporto alla popolazione, si riscontrino un maggior numero di femminicidi in Norvegia

rispetto all'Italia⁽¹⁰⁾. In linea di tendenza, la Norvegia si avvia a entrare nella brevissima lista di Paesi in cui il numero totale di morti violente femminili supera il numero di quelle maschili.

Il Paese scandinavo, che sotto altri aspetti ha saputo gestire e contenere la violenza più di ogni altro, stando ai numeri, non riesce ancora a esprimere politiche pubbliche efficaci per contrastarla quando essa si esercita contro le donne e più in generale nelle relazioni strette.

La situazione potrebbe cambiare nei prossimi anni, perché le azioni predisposte nell'ultimo decennio e in continuo aggiornamento, con uno sforzo umano e finanziario senza precedenti, potrebbero cominciare a sortire effetti visibili in termini statistici.

1. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

1.1. *La disciplina del codice penale*

Dal punto di vista della legislazione penale in senso stretto, la Norvegia non presenta significative peculiarità. Il già menzionato interventismo legislativo dell'ultimo decennio, ha coinvolto la legislazione penale solo marginalmente.

Il codice penale norvegese⁽¹¹⁾ dedica il capo 26 (composto dagli articoli da 291 a 320) ai « Reati sessuali ».

L'articolo 291 disciplina la fattispecie di violenza sessuale, sanzionando con la pena della reclusione fino a dieci anni il soggetto che: ottiene prestazioni sessuali mediante violenza o minacce; ha rapporti sessuali con persona in stato di incoscienza o che sia resa impossibilitata a resistere alla violenza per qualsiasi altro motivo; costringe, mediante violenza o minacce, una persona ad avere rapporti sessuali con terzi oppure a compiere atti assimilabili ad atti sessuali sulla propria persona.

L'articolo 292 prevede la pena minima di tre anni di reclusione e innalza quella massima a quindici anni quando gli atti di violenza previsti dall'articolo 291 siano compiuti con: penetrazione (vaginale o anale); *fellatio*; inserimento di oggetti nella vagina o nell'ano. La medesima pena è prevista quando è l'aggressore a causare nella vittima lo stato di impossibilità a resistere di cui all'articolo 291. Qualora il reato di violenza abbia natura gravemente colposa, la pena massima è fissata dall'articolo 294 a sei anni di reclusione; a dieci anni al ricorrere delle aggravanti di cui all'articolo 293.

⁽¹⁰⁾ Si tratta di un dato statistico certamente suscettibile di oscillazioni, anche importanti, in ragione della popolazione norvegese che ad oggi non supera i 5,5 milioni (inferiore p.e. a quella del Lazio). In ogni caso si può affermare con sicurezza che la violenza sofferta dalle donne norvegesi sia inferiore a quella patita nel nostro Paese.

⁽¹¹⁾ La presente scheda fa riferimento alla traduzione non ufficiale in inglese fornita dal Ministero della giustizia e della sicurezza della Norvegia alla pagina *internet*: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28>. Gli articoli qui sunteggiati non sono stati modificati successivamente agli ultimi aggiornamenti della traduzione, ad eccezione dell'art. 282 di cui è stata considerata la versione in lingua originale.

L'articolo 293, recante talune circostanze aggravanti, prevede la pena fino a ventuno anni di reclusione⁽¹²⁾ quando i reati di cui ai citati articoli 291 e 294 (nonché 299, concernente i rapporti sessuali con minori di 14 anni) sono commessi da più persone che agiscono insieme, sono commessi in maniera particolarmente offensiva o dolorosa, oppure quando la vittima muore o subisce un danno al fisico o alla salute. La norma specifica che deve essere sempre considerato tale la trasmissione di una malattia mediante l'atto sessuale.

L'articolo 295 punisce con la reclusione fino a sei anni coloro che ottengono prestazioni sessuali sfruttando: una posizione dominante; la malattia o disabilità mentale della vittima (sempreché la condotta non sia riconducibile alle fattispecie di cui all'articolo 291); la situazione di vulnerabilità di un minore di diciotto anni. L'articolo 296 prevede la medesima pena per coloro che, avendo posizioni di responsabilità negli istituti penitenziari o in altre strutture, ottengono prestazioni sessuali da detenuti o detenute o altre persone soggette a misure restrittive della libertà.

L'articolo 297 punisce l'atto sessuale non consensuale con la multa o con la reclusione fino ad un anno quando il soggetto abbia compiuto un atto sessuale con una persona che non abbia a ciò acconsentito.

Per quanto concerne i profili riconducibili alla violenza nelle relazioni intime, l'articolo 282 del codice punisce, con la reclusione fino a sei anni, gli abusi, seri o ripetuti, praticati con minacce, forza, privazione della libertà, violenza, trattamenti degradanti, nei confronti di soggetti in « stretta relazione » (*nære relasjoner*). Tali soggetti sono:

- a) attuali o precedenti coniugi o conviventi;
- b) un parente oppure un parente di un coniuge o convivente (attuale o precedente) in linea di discendenza diretta;
- c) un parente in linea ascendente diretta;
- d) un qualsiasi membro della famiglia che vive nella stessa dimora;
- e) una qualsiasi persona sottoposta alle cure dall'aggressore.

Quando qualcuno è ritenuto colpevole di un atto criminale ai sensi della lettera b), il tribunale deve valutare l'imposizione di un ordine restrittivo (come disciplinato dall'articolo 57 del codice).

Ai sensi dell'articolo 283 la pena massima è elevata a quindici anni di reclusione in presenza di ulteriori circostanze aggravanti. Tali circostanze sono commisurate alla durata degli abusi oppure al fatto che essi siano stati praticati in maniera dolorosa o siano risultati particolarmente dolorosi, oppure siano stati praticati nei confronti di un soggetto indifeso.

Si richiamano qui solamente, infine, gli articoli 251 e 252 (coercizione e relative aggravanti) nonché gli articoli 263 e 264 (minacce e relative aggravanti), applicabili a taluni profili di interesse per la presente trattazione.

Per quanto concerne il fenomeno dello *stalking*, il codice norvegese prevede due figure, distinte per gravità, agli articoli 266 e 266a. La prima

⁽¹²⁾ Si tenga presente che la pena per l'omicidio volontario, in base all'art. 275, è compresa in una forbice tra 8 e 21 anni.

disposizione punisce con la multa o la reclusione fino a due anni chi, con comportamenti intimidatori o fastidiosi o con molestie, perseguita una persona o ne viola la tranquillità. Il secondo, con pena privativa di libertà fino a quattro anni, punisce chi perseguita con azioni di intimidazione, pedinamento, osservazione, contatto o altre similari, comunque in grado di provocare paure o ansie.

Il matrimonio forzato è punito con la reclusione fino a sei anni dall'articolo 253. La pena si applica a chi costringe una persona a contrarre matrimonio con atti violenti, privazione della libertà della vittima o con altre azioni criminali o pressioni. È punibile con la stessa pena chi favorisce l'espatrio di una persona in un altro Paese allo scopo di assoggettare quest'ultima alla condizione sopra descritta.

L'articolo 284 punisce con la reclusione fino a sei anni chi effettua mutilazioni genitali femminili. Non rileva, peraltro, il consenso della vittima. La pena è elevata fino a quindici anni (articolo 285) in caso di aggravante, consistente in particolare nella presenza di danno permanente, malattia o incapacità al lavoro di una certa durata, nonché nella morte della vittima (dovendosi intendere come evento colposo, poiché se la morte è inflitta dolosamente si applicherà la fattispecie di omicidio).

Inoltre, l'articolo 284 medesimo prevede la pena fino ad un anno di reclusione per gli operatori di servizi per l'infanzia, servizi sociali, della scuola o comunque di strutture che si occupano dell'istruzione e cura dei minori che non abbiano agito per evitare la mutilazione, omettendo di riferire alle forze di polizia o ad altre autorità. La medesima disposizione si applica anche ai capi di comunità religiose. Non trovano applicazione, in questo caso, taluni doveri di riservatezza altrimenti applicabili. La mancata denuncia non comporta sanzione qualora non sia avvenuta la mutilazione o questa non sia stata almeno tentata.

Al riguardo si segnala che, ai sensi dell'articolo 196, la stessa pena della reclusione fino ad un anno si applica ai soggetti che omettano di riferire o di cercare di evitare il fatto in relazione ai reati di cui agli articoli 291 e 295 sopra richiamati.

Gli articoli da 299 a 304 del codice disciplinano i reati sessuali commessi con minori di 14 o con i minori di 16 anni (in Norvegia l'età per il consenso al rapporto è di 16 anni).

1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie

Oltre alle previsioni del codice penale, occorre ricordare la legge del 2017 sull'uguaglianza e contro la discriminazione⁽¹³⁾, una tipologia di atto con molte similitudini rispetto al codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (cosiddetto codice delle pari opportunità), presente nel nostro Paese. L'articolo 6 di tale legge

⁽¹³⁾ *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven*. La scheda si basa sulla traduzione non ufficiale in inglese a cura del Ministero della giustizia e della sicurezza della Norvegia alla pagina *internet*: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>. La traduzione è aggiornata alle ultime modifiche entrate in vigore il 1° gennaio 2020.

proibisce qualunque forma di discriminazione basata sui fattori ivi elencati, tra i quali è annoverato il « genere », oltre ad « orientamento sessuale », « identità di genere » ed « espressione di genere ». L'articolo 13 proibisce le molestie in generale, e le molestie sessuali in particolare, basate sui fattori (reali, assunti come tali, passati o futuri) elencati dall'articolo 6. Per « molestia » deve intendersi ogni azione, omissione, affermazione che ha l'intenzione o l'effetto di essere offensiva, spaventosa, ostile, degradante, umiliante o importuna. Per « molestia sessuale » deve intendersi qualsiasi forma di attenzione a sfondo sessuale che abbia medesime intenzioni o medesimi effetti. La proibizione si applica anche alla molestia « per connessione », ovvero quella realizzata su una persona vicina ad altra essendo quest'ultima la destinataria effettiva della discriminazione

L'articolo 13 citato prevede, infine, che gli impiegati e i dirigenti di organizzazioni di qualsiasi tipo e di istituzioni educative e scolastiche debbano contribuire a evitare e prevenire le molestie, ivi comprese le molestie sessuali, nell'ambito della propria sfera di responsabilità. A tale riguardo, gli articoli 24 e 26 della legge pongono in capo, rispettivamente, alle autorità pubbliche e agli impiegati, compiti per promuovere l'uguaglianza e prevenire la discriminazione, attraverso azioni « attive, mirate e sistematiche ». L'articolo 24, inoltre, prevede che le autorità pubbliche debbano stilare un rapporto sulle azioni intraprese contro la discriminazione e per favorire la parità di genere nel luogo di lavoro. L'articolo 26 specifica che le azioni nel luogo di lavoro volte a promuovere la parità di genere e la lotta contro le molestie debbano considerare aspetti concernenti il reclutamento, il salario e le condizioni dell'impiego, le promozioni, le opportunità professionali, le caratteristiche del luogo di lavoro, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA

Gli aspetti più caratteristici del sistema preventivo norvegese riguardano però altri ambiti, specialmente quello educativo e quello concernente studio e ricerca.

In tema di prevenzione, il Rapporto presentato dalla Norvegia al Grevio (di seguito « Rapporto »)⁽¹⁴⁾ segnala che il Centro per gli studi sulla violenza e lo stress post traumatico - *Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies* (NKVTS) svolge attività di studio nel settore della violenza domestica (o meglio, delle « relazioni strette »). Il Centro è stato costituito nel 2004 quale istituzione di ricerca nazionale che opera, con un approccio interdisciplinare, presso l'Università di Oslo. Oltre a realizzare progetti di ricerca per conto dei Ministeri interessati, anche in collaborazione con l'Unione europea, il NKVTS svolge attività di consulenza per il Governo nelle aree di propria competenza. Tra le aree di studio del Centro,

⁽¹⁴⁾ Le informazioni contenute nel presente paragrafo sono tratte dal capitolo 3 del Rapporto presentato dalla Norvegia al Gruppo GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) del Consiglio d'Europa (GREVIO/Inf(2020)15, pubblicato il 17 settembre 2020).

figura una specifica sezione dedicata alla violenza di genere e agli abusi ⁽¹⁵⁾. Inoltre, il NKTVS ha svolto, tra il 2019 e il 2020, campagne di comunicazione per la prevenzione, indirizzata in una prima fase al personale sanitario e delle istituzioni operanti nel settore dell'istruzione, quindi alla generalità della popolazione.

Per quanto riguarda le risorse *online*, il Rapporto segnala il sito *web plikt.no*, dedicato ai doveri connessi alla prevenzione del fenomeno della violenza di genere posti dall'articolo 196 del codice penale norvegese.

Inoltre, il sito *ung.no* offre informazioni su vari temi sensibili destinate ai giovani norvegesi, in particolare nella fascia di età tra i 13 e i 20 anni. Questo sito *internet* ha diffuso specifiche campagne destinate ai giovani su vari temi riconducibili alla violenza nelle relazioni strette contrassegnate dall'*hashtag* *#notokay.no*. In anni recenti sono state inoltre realizzate campagne informative sulle mutilazioni genitali, i matrimoni forzati e su diversi aspetti del controllo sociale negativo (come comportamento prodromico allo *stalking*). In tale specifico ambito assumono rilievo anche alcune iniziative informative promosse dalle forze di polizia norvegesi richiamate dal Rapporto.

Per quanto concerne la scuola, nell'ambito di una riforma dei *curricula* dei cicli di istruzione primaria e secondaria vigente dall'autunno 2020, è stata inserita, tra l'altro, la materia « Salute pubblica e conoscenza del corpo ». Si tratta di una materia di insegnamento trasversale inerente, tra l'altro, ad aspetti riconducibili alla salute psicofisica dei giovani, anche con riferimento alle tematiche della sessualità e del genere. Il Rapporto segnala, inoltre, il sito *internet* « Io lo so » (<https://www.jegvet.no/>), rivolto agli operatori delle scuole, contenente risorse, adattate alle diverse fasce di età, per una maggiore sensibilizzazione sui temi della violenza, degli abusi e del bullismo nelle scuole.

Il Rapporto dà conto, inoltre, delle attività condotte nell'ambito delle comunità religiose o di gruppi spirituali al fine di sensibilizzare coloro che ricoprono ruoli di responsabilità nelle medesime comunità, in quanto soggetti sui quali le vittime potrebbero fare affidamento per confidare le loro difficoltà.

Riguardo alla formazione professionale (iniziale e continua) degli operatori, si segnala come i regolamenti sui *curricula* nazionali per le professioni nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale (RETHOS) prevedano l'inserimento in tali *curricula* di specifiche competenze in materia di violenza e abuso. Insegnamenti in materia di violenza e abusi sono inoltre previsti nei programmi di istruzione del *college* universitario per la polizia norvegese.

La formazione si mostra dunque diretta a una platea di destinatari ampia e variegata.

Una mappatura delle esigenze formative in tali materie è stata condotta dall'Istituto per gli studi sull'innovazione, la ricerca e l'educazione (NIFU) ⁽¹⁶⁾,

⁽¹⁵⁾ Per quanto riguarda le attività del NKTVS in tali ambiti, v. la pagina web dedicata sul sito istituzionale.

⁽¹⁶⁾ Il NIFU è una Istituto di ricerca indipendente, organizzato come Fondazione no-profit.

nell'ambito di una strategia rivolta in particolare alla prevenzione della violenza sui minori ⁽¹⁷⁾. Tale mappatura mira a fornire un quadro complessivo sulle competenze richieste e su come tali competenze possano essere acquisite e sviluppate dagli operatori dei servizi di vario tipo coinvolti nella lotta alla violenza e agli abusi sui minori.

Un ulteriore settore di intervento in materia di prevenzione è costituito dalle iniziative per la rieducazione degli autori di violenza. Nell'ambito delle attività dei centri regionali per la prevenzione della violenza, dello stress post traumatico e dei suicidi sono stati sviluppati specifici programmi formativi sul tema della gestione della rabbia, della durata di 100 ore, rivolti agli operatori dei consultori familiari, dei centri locali dedicati alla salute mentale e ai centri per l'assistenza psichiatrica, nonché presso i servizi penitenziari.

Inoltre, la fondazione ATV « Alternativa alla violenza » ⁽¹⁸⁾ (ente *no profit*) conduce, in Norvegia, specifici progetti destinati agli autori di violenza e ai loro familiari. ATV e NKVTS collaborano in uno specifico programma di studio sui processi e sui risultati delle terapie destinate agli uomini violenti che chiedono aiuto. Lo studio – ancora in corso al momento della redazione della presente scheda – si occupa in particolare degli effetti dei programmi di aiuto (individuali e di gruppo) offerti dalla fondazione ATV. In tale ambito sono stati elaborati specifici modelli di intervento che utilizzano differenti approcci per la gestione della rabbia (in particolare il *Brøset model* e il modello ATV).

Le attività svolte da ATV sono gratuite o richiedono contribuzioni pressoché simboliche.

A livello nazionale è disponibile, inoltre, il programma BASIS rivolto, su base volontaria, ai detenuti che stanno scontando una pena per violenza o abuso sessuale e che possono essere considerati potenziali recidivi.

Alcuni programmi regionali (chiamati *Help is Available*, secondo la denominazione in inglese) rendono disponibili specifici trattamenti per soggetti maggiorenni potenzialmente violenti.

3. INTERVENTI DI PROTEZIONE E SUPPORTO DELLE VITTIME: I CENTRI DI CRISI E LA LINEA TELEFONICA DI AIUTO

Un primo aspetto della protezione delle vittime riguarda le misure di prevenzione penale.

Ai sensi dell'articolo 222a del codice norvegese, la polizia (o altra autorità che promuove l'azione penale) può emanare un ordine restrittivo su istanza della persona che necessita di protezione o nell'interesse pubblico.

L'ordine può essere emesso quando sia ragionevole credere che il destinatario possa commettere un crimine nei confronti di una persona o perseguirla o comunque recare disturbo alla sua quiete.

⁽¹⁷⁾ La mappatura rientra tra le strategie riconducibili al *Norwegian escalation plan against violence and abuse* (2017–2021), un piano di contrasto a tutti i tipi di violenza sui minori.

⁽¹⁸⁾ Cfr. la pagina internet in inglese su *Alternative to Violence – Alternativ Til Vold*.

L'ordine reca una proibizione di avvicinamento di una persona che può comportare il divieto di essere presente in uno luogo specifico oppure il divieto di seguire, fare visita o in qualsiasi modo contattare la persona protetta.

In caso di rischio imminente di commissione di un reato, al destinatario del provvedimento può essere vietato di soggiornare nella propria abitazione. Il provvedimento può contenere ulteriori restrizioni.

Il singolo provvedimento recante il divieto si applica per un periodo di tempo determinato, non superiore a un anno oppure a tre mesi se il divieto riguarda l'abitazione del destinatario. Il divieto può essere mantenuto solo fino a che le condizioni che hanno determinato la sua emanazione sono soddisfatte. Il divieto di soggiorno nell'abitazione deve essere confermato dal tribunale; negli altri casi tale conferma deve essere eventualmente richiesta dall'interessato, con un procedimento dunque che appare decisamente snello.

Al ricorrere delle medesime circostanze richiamate dal citato articolo 222a, l'articolo 57 del codice penale prevede che un ordine restrittivo possa essere emesso anche nei confronti di una persona già condannata. Comparata al nostro sistema, poiché vi è stata previamente la commissione di un reato, per questa figura potremmo utilizzare il termine di misura di sicurezza.

Nei casi vi sia il pericolo di commissione di reato, il condannato può essere soggetto al divieto di accedere alla propria abitazione. L'ordine di restrizione può essere limitato in base a condizioni specifiche.

Se ritenuto necessario per garantire l'osservanza del provvedimento restrittivo, il tribunale può decidere che al condannato venga imposto il monitoraggio elettronico per tutta o parte della durata del provvedimento restrittivo. Il monitoraggio può registrare solo l'informazione che la persona condannata si sta muovendo all'interno delle aree vietate oppure in prossimità della persona lesa, nonché l'informazione sulla perdita di segnale dall'attrezzatura. La persona condannata ha il dovere di collaborare e seguire le istruzioni della polizia necessarie all'attuazione del monitoraggio.

Particolarmente impattante, in termini di doveri civici di solidarietà e prevenzione degli illeciti, è l'articolo 196 del codice penale norvegese che va ben oltre gli obblighi di collaborazione penalmente sanzionati richiesti in Italia, vuoi dall'omissione di soccorso vuoi dal reato di omessa denuncia. La norma norvegese include il citato articolo 282 del codice penale tra quelli per cui, sotto la minaccia della reclusione fino a un anno, si fa obbligo a chiunque di denunciare o cercare altrimenti di evitare l'altrui atto illecito o le sue conseguenze in un momento in cui ciò fosse ancora possibile e sembra certo o molto probabile che l'atto sia stato o sarà commesso.

In materia di servizi per la protezione e supporto immediato alle vittime di violenza ⁽¹⁹⁾, la legge 19 giugno 2009 ⁽²⁰⁾ impone agli enti locali

⁽¹⁹⁾ Le informazioni contenute nel presente paragrafo sono tratte dal capitolo 4 del Rapporto presentato dalla Norvegia al GREVIO (cfr. *supra*), di seguito « Rapporto » e da pagine di siti istituzionali.

⁽²⁰⁾ *Crisis Centre Act*, in vigore dal 1° gennaio 2010. Si veda al riguardo la pagina internet sul sito del Governo dedicata al piano di azione 2014-2017 contro la violenza domestica.

di assicurare la presenza sul territorio di appositi « Centri di crisi ». I Centri offrono alloggio, assistenza 24 ore su 24 durante la permanenza, hanno carattere gratuito e possono essere contattati direttamente, senza appuntamento o specifiche prescrizioni. I centri forniscono supporto e aiuto per il reinserimento post-crisi, indirizzando le vittime agli altri servizi disponibili sul territorio e operando insieme alle autorità di polizia, ai servizi di consulenza familiare, alle amministrazioni competenti nei settori del lavoro e del *welfare*, ai servizi di assistenza e ai servizi all'infanzia.

Secondo i dati forniti dal Rapporto Grevio, sono presenti sul territorio nazionale 44 centri (dati al settembre 2020 che corrisponde a un centro ogni 120.000 abitanti). Nel 2019 i centri erano in grado di offrire 969 posti letto (media 20 posti per ogni centro) e impiegavano 546 operatori.

Il Rapporto sottolinea, tuttavia, come in alcuni casi la distanza dal centro può superare i 100 km. Un elenco dei centri è fornito dalla seguente pagina *internet: Hjelpetilbud* (in lingua norvegese).

Sono inoltre presenti centri di supporto specializzati nell'aiuto alle vittime di incesto e abusi sessuali in famiglia⁽²¹⁾. Questi centri svolgono la propria attività in aggiunta ai centri pubblici municipali, offrendo servizi gratuiti quali interviste personali e gruppi di auto aiuto mirati. Si tratta di 23 centri che impiegano 164 operatori.

Riguardo al reinserimento dopo la permanenza nei centri di crisi, assumono specifico rilievo le azioni contenute nella Strategia nazionale 2014-2020 in materia di edilizia sociale (*Housing for welfare*). In tale ambito le autorità locali sono chiamate ad assicurare alle vittime di violenza una buona transizione dai centri di crisi ad una propria abitazione dignitosa.

Il Rapporto richiama inoltre le forme di assistenza di carattere generale assicurate dai sistemi di *welfare* norvegesi rivolte anche alle vittime di violenza di genere e di abusi. In particolare si possono qui ricordare, in estrema sintesi, i servizi di consulenza familiare che sono stati potenziati con la previsione di specifici centri dedicati alla violenza domestica.

Dal 2019 è attiva, su tutto il territorio nazionale e 24 ore su 24, una linea telefonica di supporto per abusi e violenze, finanziata dal Ministero della giustizia e della sicurezza e gestita dal Segretariato per i centri di crisi e dal Centro di crisi di Oslo. Circa 1.000 persone hanno chiamato la linea nei primi otto mesi del 2020 e il 20 per cento di questi utenti non avevano contattato alcun servizio di supporto prima della chiamata.

Dal punto di vista comparato, l'istituzione di una linea telefonica non appare certo come un'intuizione originale. Essa va tuttavia nominata per segnalare come il numero di contatti, rapportato alla popolazione, sia sensibilmente più alto di quello registrato in Italia nello stesso periodo (segnato dall'emergenza Covid).

Inoltre, una linea telefonica è gestita dal Centro contro l'incesto e gli abusi sessuali di Vestfold. Essa è gratuita e disponibile 24 ore su 24.

Si segnala, inoltre, la linea telefonica di emergenza per i minori e gli adolescenti vittime di violenza, abuso o altre forme di abbandono (*Emer-*

⁽²¹⁾ Si veda, ad esempio, la pagina in inglese SMISO (*Support Centre for Victims of Incest and Sexual Assault*) del centro Nordland di Mosjøen.

gency helpline, secondo la dicitura in inglese), la quale opera in diretta collaborazione con i servizi municipali per l'infanzia.

Riguardo agli aspetti connessi alle forme di coercizione sociale, ai matrimoni forzati e alle mutilazioni genitali femminili, il Piano di azione 2017-2020 mira a fornire un quadro unitario per l'azione delle varie autorità (locali e centrali) per offrire supporto alle categorie vulnerabili nonché alle persone che scappano dalla famiglia e dalle forme di coercizione sociale di vario tipo. In tali ambiti opera un *team* di esperti che offrono assistenza, anche telefonica. A questa si deve aggiungere una linea telefonica della Croce rossa dedicata ai matrimoni forzati e alle mutilazioni genitali femminili.

Per quanto concerne gli strumenti offerti *online*, dal 2015 è disponibile, su iniziativa del Governo norvegese, un portale (<https://dinutvei.no/en/>) con lo scopo di favorire la massima diffusione di tutte le informazioni utili alle vittime, agli autori di violenza che riconoscono necessità di supporto nonché agli operatori.

Si tratta di un sito costruito sulla base delle potenziali necessità dei diversi tipi di utenti e che offre una quantità di stimoli davvero vasta.

Quasi tutti i servizi indicati sono offerti anche in Italia, ma dell'attività norvegese assume risalto il livello molto alto di coordinamento delle azioni, basate su *standard* da raggiungere, la facilità nel reperimento delle informazioni, la diffusione uniforme (nei limiti del possibile) su tutto il vasto territorio nazionale.

Il portale – disponibile in 13 lingue, inclusa la minoranza linguistica Sami – offre in particolare informazioni sulle forme di assistenza e sui contatti dei competenti servizi ed uffici. Esso contiene inoltre contenuti multimediali informativi di vario tipo.

Specifiche risorse del portale sono destinate agli autori di violenza. Il portale, finanziato dal Ministero della giustizia e della sicurezza, è gestito dal NKVTS.

Una rassegna delle diverse risorse disponibili (aiuto e assistenza personale, telefonica, *online* ecc.) per chi ha subito violenza domestica è fornita dal sito istituzionale del Governo norvegese alla seguente pagina *internet* (versione in inglese): *Seek help if you experience domestic violence*⁽²²⁾.

IV. SPAGNA

Nel 2014 *UN Women* e *World Future Council* premiarono la Spagna in occasione del decennale della *Ley Orgánica contra la Violencia de Género* considerando quest'ultima una delle più efficaci normative a livello mondiale per contrastare la violenza sessista, ritenuta da tali istituzioni una delle forme più generalizzate di violazione dei diritti umani.

Tale riconoscimento testimonia l'enorme lavoro, tanto istituzionale quanto della società civile, così come l'alto livello degli interventi professionali svolti in Spagna ormai da vent'anni a questa parte.

⁽²²⁾ Pagina visitata il 4 gennaio 2021. Ultimo aggiornamento: 8 aprile 2020.

Secondo l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea la Spagna è il Paese in cui maggiore è la consapevolezza sociale rispetto al fenomeno della violenza sulle donne e in cui è più alta la percentuale (prossima ormai al 90 per cento) di donne che hanno visto o ascoltato campagne di sensibilizzazione contro la violenza di genere, a fronte di una media europea attorno al 50 per cento.

Trascorsi dieci anni dall'introduzione di questa vera e propria pietra miliare del settore, ha preso avvio in Spagna un dibattito ampio per compiere un passo ulteriore. Anziché sostituire la legge organica con un testo nuovo, la scelta politica è andata nella direzione di utilizzare lo strumento del Patto di Stato, denominazione utilizzata per indicare gli accordi tra partiti politici di tendenze opposte per tracciare l'azione dello Stato a lungo termine su tematiche trasversali, a prescindere da chi si trovi al governo in un certo momento⁽²³⁾.

Il Patto di Stato contro la violenza di genere del 2017, che comprende misure in tutti gli ambiti (con più di 200 proposte avanzate in ciascun ramo del Parlamento) è il risultato di intensi negoziati nei gruppi di lavoro costituiti nelle commissioni parlamentari di entrambe le Camere.

Il testo finale, discusso con le comunità autonome e gli enti locali rappresentati nella Federazione spagnola dei comuni e delle province, contiene un totale di 292 misure strutturali e 10 canali di azione.

Pur essendo il femminicidio solo la punta dell'*iceberg* della violenza contro le donne, l'andamento di medio-lungo periodo del loro numero può utilizzarsi come indicatore abbastanza affidabile dell'impatto delle politiche pubbliche di contrasto alla violenza di genere. Ebbene, il tasso di femminicidi per milione di donne in Spagna è andato lentamente ma costantemente scemando nell'ultimo ventennio e, da posizioni non dissimili da quello italiano, è ormai collocato stabilmente in un punto del 50 per cento inferiore.

1. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

1.1. *La disciplina del codice penale*

Il codice penale (articolo 178) punisce come responsabile di aggressione sessuale chiunque attenti alla libertà sessuale di un'altra persona, ricorrendo alla violenza o all'intimidazione, con una pena detentiva da uno a cinque anni. L'articolo 179 precisa che quando l'aggressione sessuale consiste in un accesso carnale vaginale, anale o orale, o nell'introduzione di parti del corpo diverse dal pene o oggetti in una delle prime due vie, il responsabile sarà punito come responsabile di violenza sessuale con una pena detentiva da sei a dodici anni. Sono previste circostanze aggravanti (articolo 180) per entrambi i predetti reati.

⁽²³⁾ Nella storia recente della Spagna democratica si ricordano i Patti di Stato della Moncloa del 1977, il Patto di Toledo sul sistema pensionistico pubblico nel 1995 e il Patto per le libertà contro il terrorismo del 2000.

Una diversa categoria di reati è quella che raggruppa (articolo 181 e seguenti) le fattispecie di abusi sessuali, condotte lesive della libertà e dell'identità sessuale di un'altra persona e pertanto realizzate senza il suo consenso ma, a differenza di quelle indicate dagli articoli 178 e seguenti, caratterizzate da una assenza di violenza o intimidazione. La pena è la reclusione da uno a tre anni o la multa da diciotto a ventiquattro mesi (secondo il sistema di giorni/multa utilizzato nell'ordinamento spagnolo).

Si considerano abusi sessuali non consensuali quelli perpetrati su persone con disturbi mentali, nonché quelli che vengono commessi annullando la volontà della vittima attraverso l'uso di droghe o qualsiasi altra sostanza naturale o chimica adatta a tale scopo. La stessa pena si applica quando il consenso è ottenuto a causa di una situazione di manifesta superiorità che limita la libertà della vittima o con sorpresa. Anche in questo caso sono previste aggravanti.

Pertanto, le condotte di abuso sessuale non sono necessariamente meno gravi di quelle di aggressione, in particolare perché, ad esempio, nel comma 4 si fa comunque riferimento all'accesso carnale, prevedendo pene sensibilmente più pesanti.

Il recente caso noto come *la Manada*, (2016) riguardante una violenza di gruppo commessa ai danni di una minorenne ubriaca, ha tuttavia portato all'attenzione dell'opinione pubblica la scelta normativa di distinguere dal punto di vista sia nominale sia sanzionatorio le situazioni in cui il rapporto sessuale sia subito per violenza manifesta da quelle in cui esso è realizzato approfittando di una incapacità di difendersi.

Lo sdegno collettivo che ciò ha generato, unito alla necessità di dare attuazione alla Convenzione di Istanbul e al maggiore spazio che in base ad essa va riconosciuto, per parlare di violenza sessuale, all'effettività del consenso, nonché l'ottavo canale del Patto di Stato, ha stimolato il legislatore a proporre un disegno di legge di integrale riforma dei reati contro la libertà e l'identità sessuale.

I principi di tale disegno di legge sono i medesimi della riforma tedesca sopra accennata: «*solo sí es sí*». Il testo tuttavia, se ha trovato l'appoggio dei pubblici ministeri, è recentemente andato incontro all'espressione di un parere negativo (non vincolante) del *Consejo general del poder judicial*. Infatti, se da una parte il punto di partenza dal quale si muove la riforma spagnola è più complesso rispetto a quello che aveva generato la modifica in Germania, potendosi definire ormai decisamente anacronistico, dall'altra il punto di arrivo proposto si pone decisamente in avanti anche rispetto alla formulazione tedesca. Il nuovo testo, eliminando completamente le precedenti formulazioni, giungerebbe persino a definire cosa debba intendersi per consenso con estremo dettaglio, limitando fortemente il potere di valutazione caso per caso della magistratura.

Disposizioni specifiche riguardano poi le aggressioni o le violenze sessuali a danno dei minori.

Tornando alla legislazione vigente, il codice spagnolo dedica una fattispecie *ad hoc* alle molestie sessuali (articolo 184) quando esse siano realizzate nel contesto di una relazione autore/vittima di lavoro, docenza o prestazione abituale e continuata di servizi. Chiunque richieda favori di

natura sessuale, per sé o per terzi, nell'ambito di un rapporto di lavoro, insegnamento o prestazione di servizi continuativa o abituale, e con tale comportamento provoca alla vittima una situazione oggettiva e gravemente intimidatoria, ostile o umiliante, è punito con una pena detentiva da tre a cinque mesi o una multa da sei a dieci mesi. Qualora il colpevole di molestie sessuali abbia commesso l'atto approfittando di una situazione di superiorità lavorativa, didattica o gerarchica, ovvero con la minaccia espressa o tacita di cagionare alla vittima un male connesso alle legittime aspettative che la vittima può avere nell'ambito del rapporto indicato, la pena sarà della reclusione da cinque a sette mesi o della multa da dieci a quattordici mesi. Anche in questo caso sono previste circostanze aggravanti.

Tale importante articolo non risulta tuttavia particolarmente utilizzato nella prassi tribunizia, probabilmente perché non specificamente accompagnato (per quanto concerne i casi di molestie sul lavoro) da uno apparato di sostegni pubblici per le vittime, dedicato a facilitarne il reinserimento lavorativo, che sia in qualche modo paragonabile all'apparato dedicato alla violenza in ambito intrafamiliare.

Fuori dal codice penale, nell'ambito della legge organica n. 3 del 2007 dedicata alla « uguaglianza effettiva di donne e uomini », è presente una più dettagliata disciplina delle molestie sessuali. In tale legislazione, di taglio paragonabile al nostro codice delle pari opportunità, le molestie sessuali sono inquadrate come elemento di discriminazione.

Tornando al codice penale, vi sono poi crimini di esibizionismo e provocazione sessuale (articoli 185 e 186), nonché, in diversa sezione del codice, il reato di mutilazione genitale (articolo 149).

Come anticipato, il codice penale (tenendo esclusi gli aspetti inerenti le fattispecie di aggressione e abuso sessuale) è stato novellato dalla legge organica n.1 del 2004, – *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* – (e, successivamente, dalla legge organica n. 1/2015). Essa ha introdotto misure specifiche nel caso di reati connessi alla violenza di genere, prevedendo, tra l'altro: la possibilità di condizionare la sospensione della pena al rispetto di specifici doveri e divieti (divieto di avvicinarsi o stabilire contatti con la vittima, ecc.), la cui violazione determina la revoca della sospensione (articoli 83 e 84 del codice).

L'aspetto proprio del diritto penale che più ha attirato l'attenzione su questa normativa, anche a livello internazionale, riguarda la previsione di una sostanziale rottura del principio di uguaglianza formale tra maschi e femmine. In particolare negli articoli 148, 153, 171 e 172 del codice è presente ora una distinzione relativa alla pena da infliggersi all'autore maschio rispetto a vittima femmina quando la donna sia colei che ne è o era moglie o al quale è o era sentimentalmente legato anche senza convivenza. In tali situazioni, corrispondenti approssimativamente alle fattispecie italiane di lesioni, minacce e violenza privata, la pena è più alta tenendo conto dunque vuoi della violenza di genere nella coppia, vuoi della violenza domestica, sempre su un piano uomo/donna.

In anni più recenti, la legge organica n. 1 del 2015, con la quale è stata modificata una lista molto lunga di norme del codice penale, ha introdotto

anche il reato di matrimonio forzato e quello di *stalking*, che prima non erano espressamente contemplati, dando così attuazione su questi aspetti alla Convenzione di Istanbul.

1.2. *Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie*

Oltre alle disposizioni penali, la legge organica n. 1 del 2004 affronta il tema della violenza di genere in modo completo e multidisciplinare⁽²⁴⁾, a partire dal processo di socializzazione e educazione. Tra le diverse misure previste vi sono le citate novelle al codice penale e disposizioni sulla tutela giudiziaria che consentono procedure agili e uniscono, nella sfera civile e penale, misure di protezione delle donne e dei loro bambini e misure preventive da attuare con urgenza.

La legge del 2004 affida peraltro all'amministrazione penitenziaria la realizzazione di programmi specifici per i detenuti condannati per crimini legati alla violenza di genere, il cui percorso sarà monitorato e valutato anche ai fini del rilascio dei permessi e della concessione della libertà condizionale.

La legge n. 1/2004 ha previsto una specifica articolazione dei tribunali dedicata alla violenza sulle donne, ai quali è riservata la competenza per la sola istruzione, in ambito penale⁽²⁵⁾:

- dei processi per i reati del codice penale relativi a omicidio, aborto, lesioni, lesioni al feto, delitti contro la libertà, delitti contro l'integrità morale, contro la libertà e delitti di indennità o qualsiasi altro crimine commesso con violenza o intimidazione, a condizione che sia stato commesso contro chi è o era sua moglie, o una donna che è o è stata legata all'autore da un rapporto affettivo simile, anche senza convivenza, nonché commesso sui discendenti, propri o della moglie o della compagna, o sui minori o incapaci che convivono con lui o che sono soggetti al potere, alla tutela, alla curatela, all'affidamento o all'affidamento di fatto della moglie o della compagna, quando la condotta contestata sia un atto di violenza di genere;
- dei processi per qualsiasi reato contro i diritti e doveri familiari, quando la vittima è una delle persone indicate *supra*;
- sull'adozione dei corrispondenti provvedimenti di tutela per le vittime.

Per quanto concerne invece il giudizio, la competenza rimane vuoi agli *juzgados de lo penal* vuoi alle *audiencias provinciales* in base a quanto dispone in generale la disciplina del procedimento penale.

I tribunali per la violenza contro le donne hanno anche competenze in ambito civile, limitatamente ai casi di connessione con atti di violenza di

⁽²⁴⁾ I settori professionali coinvolti riguardano infatti i seguenti ambiti: educativo, sanitario, dei media e delle comunicazioni, lavorativo, dell'assistenza sociale, della sicurezza, penitenziario e giudiziario.

⁽²⁵⁾ Questo aspetto della legge è attualmente in fase di riforma e potrebbe subire notevoli trasformazioni.

genere. Ad essi sono infatti devolute le controversie in materia: di filiazione, maternità e paternità; di nullità del matrimonio, separazione e divorzio; di relazioni genitore-figlio; di adozione o modifica di misure di rilevanza familiare e di affidamento dei figli minori o degli alimenti pretesi da un genitore nei confronti dell'altro per conto dei figli minori.

La legge organica n. 1/2004 ha novellato anche le norme sul processo civile, con particolare riguardo alla perdita di competenza del giudice qualora riscontri nel processo che si siano verificati atti riconducibili alla violenza di genere.

Un ultimo elemento estremamente qualificante della legge organica n. 1/2004 riguarda la mediazione, che è espressamente vietata in tutti i casi che ricadono nella competenza dei tribunali per la violenza contro le donne.

L'assunto logico che sta alla base di tale scelta è quello per cui una corretta mediazione si può sviluppare solo tra due soggetti che si collocano in posizione paritaria, mentre l'utilizzo di questi istituti in contesti di squilibrio non fa che riproporre schemi scorretti, finendo per dare un avallo di legalità a un contesto di sopraffazione.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA

La legge organica n. 1/2004 ha introdotto il Piano nazionale di sensibilizzazione e prevenzione della violenza di genere, rivolto a uomini e donne, con un ampio programma di formazione complementare e riqualificazione dei professionisti che intervengono in queste situazioni. La legge demanda alle autorità competenti la promozione di specifiche campagne di informazione e sensibilizzazione al fine di prevenire la violenza di genere.

L'elemento chiave della prevenzione è però basato sul sistema educativo (articolo 4), quale veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne. Ciascun segmento educativo ha pertanto uno scopo specifico: l'educazione della prima infanzia contribuisce allo sviluppo dell'apprendimento dell'infanzia nella risoluzione pacifica dei conflitti; l'istruzione primaria aiuta a sviluppare negli studenti la loro capacità di acquisire 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; la formazione professionale contribuisce a sviluppare negli studenti la capacità di consolidare la propria maturità personale, sociale e morale, che consente loro di agire in modo responsabile e autonomo e di analizzare e valutare criticamente le disuguaglianze di genere e promuovere l'uguaglianza reale ed efficace tra uomini e donne; l'insegnamento per gli adulti include tra i suoi obiettivi lo sviluppo di attività per la risoluzione pacifica dei conflitti e la promozione del rispetto della dignità delle persone e dell'uguaglianza tra uomini e donne; le università includono e promuovono formazione, insegnamento e ricerca trasversali sull'uguaglianza di genere e la non discriminazione in tutti i settori accademici. Inoltre si prevede che nei piani di formazione

iniziale e permanente degli insegnanti sia inclusa una formazione specifica sull'uguaglianza.

Sono altresì previste azioni di formazione in materia di uguaglianza e non discriminazione in base al sesso e sulla violenza di genere nei corsi di formazione per giudici e magistrati, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali (articolo 47 della legge n. 1/2004). A tal proposito va altresì menzionata la legge organica n. 5/2018, di riforma della legge organica sul potere giudiziario, predisposta con l'intento di introdurre misure urgenti in applicazione del Patto di Stato, allo scopo di migliorare la formazione dei membri del potere giudiziario e della scuola giudiziaria.

In ambito sanitario, la legge organica n. 1/2004 ha disposto l'adozione di programmi di sensibilizzazione e formazione continua del personale sanitario al fine di migliorare e promuovere la diagnosi precoce, la cura e la riabilitazione delle donne nelle situazioni di violenza di genere.

Infine, la legge organica n. 1/2004 considera illegale la pubblicità che utilizza l'immagine delle donne in modo degradante o discriminatorio (articolo 10). Si sollecitano inoltre le pubbliche amministrazioni a eliminare comportamenti che favoriscono situazioni di disuguaglianza delle donne in tutti i *social media* (articolo 13).

A livello organizzativo, la legge organica n. 1/2004, all'articolo 29, ha demandato specifici compiti alla Delegazione del Governo contro la violenza di genere, che il regio decreto 455/2020, ha incardinato presso il Ministero dell'uguaglianza. La Delegazione governativa ha compiti di promozione delle azioni politiche e di coordinamento delle misure previste⁽²⁶⁾. Inoltre, l'articolo 30 della legge organica n. 1/2004 ha previsto la creazione dell'Osservatorio statale della violenza contro le donne quale organo collegiale interministeriale, incaricato di consigliare, valutare, collaborare istituzionalmente nonché preparare rapporti, studi e proposte di azione nel settore della violenza di genere. A ciò si aggiungono le Unità di coordinamento contro la violenza contro le donne e le Unità sulla violenza contro le donne, che dipendono dalla Delegazione governativa contro la violenza di genere e rappresentano la Rete nazionale di unità contro la violenza alle donne.

Già in premessa si è fatto menzione al Patto di Stato contro la violenza di genere: competente a dare attuazione alle misure del Patto – finanziate con specifiche risorse – è la summenzionata Delegazione governativa, con il coordinamento degli altri Ministeri interessati.

3. INTERVENTI DI PROTEZIONE E SUPPORTO DELLE VITTIME

La delegazione del Governo contro la violenza di genere ha redatto una Guida dei diritti delle donne vittime di violenza di genere, disponibile in molteplici lingue, che definisce e raccoglie tutti i diritti delle vittime di questo tipo di violenze, accertate da una condanna giudiziaria, un ordine di protezione o altre pronunce del giudice che impongono misure di tutela.

⁽²⁶⁾ La Delegazione governativa ha elaborato, nel luglio 2019, la Guida al sistema di azione e coordinamento in caso di violenza di genere in Spagna.

Per denunciare episodi di violenza di genere, anche in Spagna è attivo un numero verde per informazioni e consulenza legale, quale servizio pubblico lanciato dalla citata Delegazione governativa, attivo 24 ore su 24, oltre a un numero dedicato in caso di minorenni. Sul sito istituzionale del Ministero della salute, dei servizi sociali e dell'uguaglianza, è stata realizzata una pagina *web* di risorse di supporto e prevenzione per i casi di violenza di genere, che consente di localizzare forze di polizia, giudiziarie e risorse informative e consulenza sulla base della vicinanza territoriale delle vittime. Si tratta probabilmente della miglior risorsa informatica presente attualmente sul *web*, la cui lettura risulta più chiara anche di quella norvegese.

La legge organica n. 1/2004, all'articolo 19, garantisce il diritto all'assistenza sociale completa che include assistenza e cure di emergenza, servizi specialistici e supporto professionale multidisciplinare. L'articolo 20 riconosce il diritto di accesso immediato al patrocinio legale a spese dello Stato, indipendentemente dalle risorse disponibili per il contenzioso, alle vittime di violenza di genere nei procedimenti che le vedono coinvolte; in caso di decesso della vittima, tale diritto è esteso ai suoi successori, a condizione che non siano stati partecipanti agli atti di violenza. Le donne vittime di violenza di genere hanno altresì una preferenza per l'accesso all'alloggio pubblico (articolo 28).

La legge organica n. 1/2004 garantisce anche i diritti sul posto di lavoro nel caso in cui una lavoratrice subisce violenza di genere e prevede misure per favorire il reinserimento al lavoro, tenuto conto che la violenza subita costituisce un ulteriore ostacolo all'integrazione professionale. La recente riforma dello statuto dei lavoratori (regio decreto legislativo n. 2 del 2015) ha ulteriormente ampliato i diritti riconosciuti alle lavoratrici subordinate (articoli 37.8, 40.4, 45.1.n), 48.10, 49.1.m), 52.d), 53.4, 55.5) disciplinando una gamma davvero ampia di situazioni. Anche la *Ley* n. 20/2007, che disciplina lo statuto del lavoro autonomo, introduce delle garanzie per le lavoratrici parasubordinate vittime di violenza.

In parallelo, la legge organica n. 1/2004 ha novellato anche la legge sulla funzione pubblica⁽²⁷⁾, stabilendo tra l'altro che: nell'agevolare la mobilità tra i funzionari, si dovrà tener conto dei casi di mobilità geografica delle funzionarie vittime di violenza di genere; la dipendente pubblica vittima di violenza di genere ha diritto di preferenza per un ulteriore posto di lavoro equiparato al precedente qualora sia costretta, per le misure di protezione, a lasciare quello che occupava; le vittime di violenze di genere, se dipendenti pubblici, hanno diritto al congedo a particolari condizioni; le funzionarie vittime di violenza di genere hanno diritto a una riduzione dell'orario di lavoro con una riduzione proporzionale della retribuzione, o a una riorganizzazione dell'orario di lavoro, nei termini stabiliti per questi casi dalla pubblica amministrazione competente di volta in volta.

Una delle ulteriori misure di protezione delle vittime di violenza di genere previste dalla legge organica n. 1/2004 è la tutela della *privacy* delle vittime (dati personali, dei discendenti e di qualsiasi altra persona che è

⁽²⁷⁾ Il vigente statuto del pubblico impiego è il Real Decreto Legislativo n. 5 del 2015.

sotto la sua custodia – articolo 63). I giudici competenti possono convenire, d'ufficio o su richiesta della parte, che le udienze si svolgano a porte chiuse e che il procedimento sia riservato. Tra le altre misure di protezione è menzionato l'allontanamento dell'imputato per violenza di genere dal domicilio in cui ha vissuto o risiede il nucleo familiare, nonché il divieto di rientrarvi. Il giudice può vietare all'imputato di avvicinarsi alla persona protetta in qualsiasi luogo in cui si trova, nonché di avvicinarsi alla sua casa, al suo posto di lavoro o qualsiasi altro luogo che sia frequentato da lei. Può essere stabilita una distanza minima tra l'imputato e la vittima e può essere disposto il divieto di ogni tipo di comunicazione (articolo 64).

Il giudice può sospendere per l'imputato di violenza di genere l'esercizio della potestà genitoriale nei confronti dei minori da lui dipendenti, nonché le comunicazioni con questi ultimi, adottando le misure necessarie per garantire la sicurezza, l'integrità e il recupero di minori e donne, monitorandone periodicamente l'evoluzione (articoli 65 e 66).

La legge organica n. 1/2004, tra i suoi obiettivi generali, menziona l'esigenza di garantire i diritti economici alle donne vittime di violenza di genere, al fine di facilitare la loro integrazione sociale.

Il quadro di supporto alle vittime è integrato e arricchito anche dalla *Ley n. 4/2015*, che introduce lo statuto della vittima di reato e costituisce l'atto principale con cui la Spagna ha dato attuazione alla direttiva vittime di matrice comunitaria.

V. INGHILTERRA

Il Regno Unito è l'unico Paese dell'Europa occidentale a non aver ancora ratificato la Convenzione di Istanbul. Il processo di ratifica è stato avviato nel 2017, mediante il *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Ratification of Convention) Act 2017*, ma non si è ancora concluso, malgrado gli stimoli provenienti da diversi parlamentari e dalle associazioni per i diritti civili. Il provvedimento prevede un « *time-table for ratification* »⁽²⁸⁾. La scheda è riferita solo all'ordinamento giuridico di Inghilterra e Galles (di seguito Inghilterra) e non anche a tutte le componenti del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

1. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

In Inghilterra il tema della violenza di genere (fenomeno al quale si fa corrente riferimento con l'acronimo VAWG, *Violence Against Women and Girls*) ha progressivamente assunto specifica rilevanza nel quadro degli indirizzi della legislazione penale delineatisi nel corso degli ultimi decenni,

⁽²⁸⁾ Si veda www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2018-10-30/HCWS1048/ e www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Lords/2018-10-30/HLWS1018/ (ultima consultazione per entrambi 23 ottobre 2019). Nell'autunno 2020 l'home office ha pubblicato un *report* sul processo di avanzamento della ratifica di una sessantina di pagine.

orientati nel complesso a rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione dei fenomeni di violenza in ambito familiare e nelle relazioni tra i sessi.

Il *Sexual Offences Act* del 2003 rappresenta la fonte principale della disciplina generale dei reati sessuali e tuttora, pur avendo subito numerosissimi interventi, è il principale riferimento normativo in materia, costituendo una specie di breve codice sul tema (con sezioni dedicate anche agli abusi su minori, familiari e incapaci, oltre alla pedopornografia, alla tratta, alla prostituzione e all'incesto) con disposizioni tanto di diritto sostanziale come processuale.

Il *Sexual Offences Act* prevede, in apertura, ben quattro diversi articoli (*1.Rape; 2.Assault by penetration; 3.Sexual assault; 4.Causing a person to engage in sexual activity without consent*) per definire condotte che in Italia sarebbero tutte riferibili alla violenza sessuale, distinguendo a seconda del fatto che vi sia stata o meno penetrazione, delle parti del corpo interessate dal contatto, tanto nell'aggressore come nella vittima.

La figura base è comunque quella di *Rape*: « (1) *A person (A) commits an offence if— (a)he intentionally penetrates the vagina, anus or mouth of another person (B) with his penis, (b)B does not consent to the penetration, and (c)A does not reasonably believe that B consents. (2) Whether a belief is reasonable is to be determined having regard to all the circumstances, including any steps A has taken to ascertain whether B consents. [...]».*

Le lettere (b) e (c) così come il comma (2) si ripetono come una costante anche negli articoli successivi. Si tratta di formulazioni delle disposizioni che sono rimaste pressoché invariante sin dalla loro introduzione quasi vent'anni orsono e si caratterizzano per il fatto di collocare il baricentro della fattispecie nel consenso della vittima, senza dare peso a violenza e minaccia, vale a dire gli elementi caratterizzanti storicamente le norme vigenti sul continente. Le disposizioni relative al *Rape* furono dunque diretta e relevantissima fonte di ispirazione per la stesura dell'articolo 36 della Convenzione di Istanbul.

Particolare risalto in proposito va dato al comma (2), poiché con tale formulazione – tanto infrequente nelle norme dei Paesi del continente, quanto schiettamente trasparente nell'imporre una direttiva nell'attività di accertamento giudiziale – vengono scongiurati almeno in parte diversi rischi di rivittimizzazione nel corso del processo.

Non vi sono, infatti, riferimenti a ciò che la vittima ha fatto o non ha fatto per palesare il proprio dissenso, ma ad essere oggetto di indagine è la ragionevolezza della convinzione propria dell'aggressore circa la sussistenza del consenso della *partner*. Si tratta quindi di una formulazione che effettivamente stimola l'imputato a esporre il proprio punto di vista per costruire una difesa, da una parte senza rendere indispensabile un esame troppo minuzioso della vittima, dall'altro senza imporre alcuna inversione dell'onere della prova in capo all'imputato.

Non bisogna, infatti, credere che davvero per arrivare a condanna sia sufficiente il dissenso della vittima essendo i requisiti richiesti non due ma tre.

La vittima perciò, se lo ritiene o non è in grado di spingersi oltre, può effettivamente limitarsi a riferire che non desiderava avere un rapporto sessuale. Decisivo (cercando di esprimere in altre parole quanto già indicato poco sopra) sarà comunque il terzo requisito (c) in tutto e per tutto afferente alla condotta dell'autore. Ecco che il « *reasonably believe* » assume così i contorni di una valutazione giudiziale di una sorta di adeguatezza del comportamento dell'imputato ad uno *standard* di uomo maturo e consapevole rispetto al tempo e al luogo in cui la condotta e il successivo giudizio si svolgono.

Analizzando la recente riforma tedesca del reato di violenza sessuale, si era fatto riferimento all'importante aggettivo « *erkennbaren* » (riconoscibile) relativo alla volontà della vittima. Ebbene, anche se per rispondere alle necessità di un diverso stile di redazione normativa, la disposizione tedesca restava collegata essenzialmente alla volontà della vittima, sottolineata come anche in quel caso il parametro della riconoscibilità era quella di un terzo oggettivo.

Comunque la si voglia osservare è evidente che ci troviamo di fronte a situazioni in cui nella disposizione penale ha un peso rilevante anche la componente culturale. Sino a quarant'anni orsono era perfettamente ragionevole, in molti luoghi in Europa, per un uomo credere che la propria moglie fosse sempre disponibile ad avere un rapporto sessuale con lui dal momento in cui lei aveva firmato l'atto di matrimonio. I repertori di giurisprudenza confermavano tale lettura. Oggi nemmeno il più conservatore tra i giuristi proporrebbe una simile interpretazione, ma cosa si possa « ragionevolmente credere » o cosa possa essere « riconoscibile » è indubbiamente ancora in evoluzione e a diverse velocità nei diversi Paesi.

Tornando al diritto inglese e al *Sexual Offences Act*, nei casi più gravi, tanto il *Rape* come l'*Assault by penetration* possono essere puniti con l'ergastolo.

L'articolata tipologia di provvedimenti con finalità preventiva e inibitoria, già introdotta dalla precedente legislazione (quali le misure restrittive della libertà personale o di circolazione dei condannati per i reati sessuali, ovvero gli obblighi di notifica relativi ai soggetti considerati pericolosi), è fatta confluire nella figura unitaria del *Sexual Offences Prevention Order* (SOPO) provvedimento di difficile inquadramento riguardo alla sua natura (con aspetti che lo avvicinano alla misura cautelare, ma con altri che lo rendono simile a una misura di prevenzione e a una misura di sicurezza) emesso a carico di soggetti recidivi o pericolosi (dall'8 marzo 2015 sostituito dal *Sexual Harm Prevention Order* – SHPO –, laddove il SOPO si mantiene vigente in Scozia e nell'Irlanda del Nord).

Il più recente intervento normativo in materia di violenza domestica si individua nel *Domestic Abuse Act* del 2021⁽²⁹⁾, che (con i suoi 91 articoli)

⁽²⁹⁾ Si ricorda che l'adozione del *Domestic Abuse Act 2021* è giunta al termine di un percorso avviato nel marzo 2018, quando il Governo lanciò una consultazione pubblica per l'individuazione di opinioni sul relativo progetto di legge e sul seguente pacchetto di 'azioni pratiche':

- l'introduzione di una definizione specifica di 'abuso domestico';
- la definizione di un nuovo Avviso di protezione contro gli abusi domestici (*Domestic Abuse Protection Notice, DAPN*) da richiedere alla polizia e di un nuovo Ordine di protezione contro

ha ricevuto sanzione regia il 29 aprile 2021 e ha introdotto nell'ordinamento britannico la figura del *domestic abuse* (violenza domestica), anche se non siamo di fronte a una nuova fattispecie criminosa in senso stretto. La violenza domestica è definita ad amplissimo spettro nell'abuso fisico, sessuale, economico, psicologico, emotivo o di altro tipo nei confronti di una persona con la quale si intrattenga un « legame personale » (*personally connected*), abbracciando così situazioni che certamente sarebbero già reato e altre che non lo sono.

Tale definizione è funzionale a fornire un ampio terreno di applicazione alla terza sezione della legge, dedicata ai *Powers for dealing with domestic abuse* suddivisi tra *Domestic abuse protection notices* e *Domestic abuse protection orders*. In questo caso ci troviamo di fronte a una complessa gamma di misure di prevenzione cui l'ordinamento può ricorrere anche in assenza di una vera e propria *offence* o del rischio che essa si realizzi, essendo sufficiente un comportamento che viene, non a caso, genericamente indicato come *abuse*.

L'abusante e la vittima devono avere almeno 16 anni di età. Tuttavia è considerata vittima di violenza domestica anche il figlio dell'aggressore, della vittima o di entrambi – nonché qualsiasi bambino su cui uno o entrambi esercitino la responsabilità genitoriale – che abbia assistito all'abuso o ne abbia patito gli effetti.

Ai sensi della legge, l'abuso economico ricomprende tutti i comportamenti che influiscano negativamente e in modo significativo sulla possibilità della vittima di acquisire, utilizzare o disporre di denaro o altri beni o di ottenere beni o servizi. Integrano il reato di violenza domestica anche i comportamenti violenti, minacciosi, coercitivi o di controllo esercitati nei confronti della persona con la quale si intrattenga il suddetto tipo di legame.

Tra i legami personali rilevanti ai fini del provvedimento, figurano quelli tra coniugi, fidanzati o *civil partners*, le relazioni intime, la condivisione della responsabilità genitoriale su minori, i legami di parentela di qualsivoglia natura, o, se la vittima è affetta da disabilità, quello con il soggetto accidentante. Per quanto riguarda le ultime due categorie, il rapporto deve essere in corso di svolgimento al momento dell'abuso; per le altre, valgono anche le relazioni già concluse.

Non è necessario, per configurare un contesto di abuso, che si dia riscontro di una pluralità di episodi o di un comportamento ripetuto nel tempo, potendosi disporre *notices* e *orders* anche sulla base di riscontri di comportamenti isolati. Il comportamento illecito può ritenersi « diretto nei confronti della vittima » anche se è stato posto in essere nei confronti di una

gli abusi domestici (*Domestic Abuse Protection Order, DAPO*) da mettere a disposizione dei tribunali in una vasta gamma di circostanze;

- l'istituzione del *Domestic Abuse Commissioner*;
- l'introduzione nella legge del Domestic Violence Disclosure Scheme (*DVDS*), noto anche come « *Clare's Law* » che – in base al duplice diritto di chiedere e di conoscere (« *Right to Ask* » e « *Right to Know* ») consente alla polizia di divulgare a una vittima (o potenziale vittima) di abusi domestici, informazioni in merito ai precedenti abusi o reati violenti compiuti dal relativo partner o ex.

Per approfondimenti sul relativo progetto si vedano i seguenti *papers* della Biblioteca della Camera dei Comuni: Domestic Abuse Bill 2019-21 (CBP8787) and Domestic Abuse Bill 2019-21: Progress on the Bill (CBP 8959).

terza persona, ad esempio il figlio della vittima. In taluni casi, la legge può avere portata extraterritoriale, se l'abusante è un suddito britannico, o proviene da un protettorato britannico. Qualora siano state poste in atto violenze fisiche che abbiano provocato lesioni gravi o la morte, l'aggressore non può invocare a propria difesa l'eventuale consenso della vittima.

La parte sesta dell'*Act* contiene sette articoli riguardanti *offences* contenute nel *Serious Crime Act* del 2015⁽³⁰⁾. Le associazioni impegnate nella lotta contro la violenza domestica hanno dato speciale enfasi all'introduzione del reato di strangolamento, ma la necessità di una specifica fattispecie si doveva soprattutto a questioni inerenti la speciale struttura del diritto penale inglese.

L'articolo 68 è rubricato: *Controlling or coercive behaviour in an intimate or family relationship*. Tramite esso, in linea con la legislazione *antistalking*, si ampliano gli spazi applicativi del previgente reato di controllo coercitivo compiuto in ambiente domestico, introdotto nel 2015, previa consultazione pubblica, dalla citata legge inglese sul controllo coercitivo⁽³¹⁾, la prima adottata a livello internazionale ed europeo⁽³²⁾.

Tra le nuove norme del *Domestic Abuse Act* che meritano speciale considerazione ve ne sono due (articoli 65 e 66) riguardanti la procedura penale, che introducono forti limitazioni in alcuni tipi di giudizio alla *cross-examination* ovvero l'interrogatorio dei testi svolto direttamente dalla parte accusatoria e dalla difesa del reo. Sono previste delle presunzioni per permettere alle vittime di accedere senza eccessive formalità a benefici riconosciuti in generale a coloro che beneficiano dello *status* di vittime vulnerabili come deposizione da remoto o dietro schermo protettivo, possibilità di deporre a porte chiuse senza che il pubblico o la stampa siano presenti in aula o, ancora, la partecipazione del giudice e degli avvocati senza toga.

Occorre, tuttavia, rilevare come il *Domestic Abuse Act* del 2021 non sia ancora vigente nella sua interezza, posto che le relative disposizioni entreranno mano a mano in vigore secondo uno specifico cronoprogramma stabilito dal Governo.

In tema di violenza domestica, si ricorda che – a distanza di un anno dall'approvazione della citata legge del 2003, il Parlamento britannico aveva approvato il *Domestic Violence, Crime and Victims Act* del 2004, che, emendando in modo significativo il *Family Act* del 1996, recava misure di protezione legale, assistenza e sostegno alle vittime e ai testimoni di atti violenti, specialmente commessi tra le mura domestiche, e inaspriva le pene previste per renderle più incisive. Veniva poi assicurata alle coppie omo-

⁽³⁰⁾ Tramite l'introduzione, dopo la *Part 5* del *Serious Crime Act del 2015* (*protection of children and others*) della nuova *Part 75A* « Strangulation or suffocation ».

⁽³¹⁾ Si veda, in particolare, nella *PART 5* *Protection of children and others* del *Serious Crime Act del 2015* la sezione *Domestic abuse*, comprendente gli articoli 76. *Controlling or coercive behaviour in an intimate or family relationship* e 77. *Guidance about investigation of offences under section 76*.

⁽³²⁾ Per approfondimenti su tale legge del 2015, con la quale è stata data attuazione a una serie di proposte contenute nella *Strategia sulla criminalità grave e organizzata – Serious and Organised Crime Strategy*, si vedano: *Home Office, Controlling or Coercive Behaviour in an Intimate or Family Relationship: Statutory Guidance Framework, December 2015*; si veda anche *Crown Prosecution Service guidance (December 2015)*.

sessuali la medesima tutela riconosciuta alle coppie eterosessuali nei casi di violenza domestica, estendendo altresì l'applicazione dei *non-molestation order* alle coppie non conviventi.

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

Inoltre, all'interno del *Protection of Freedoms Act* del 2012, sono stati inseriti due articoli (sezioni 111-112) che, innovando la vigente normativa in materia di atti persecutori (costituita dal *Protection from Harassment Act* del 1997, *PHA*), hanno introdotto nell'ordinamento britannico il reato di *stalking*, considerato come un ulteriore stadio del reato di molestia, caratterizzato dall'elemento della continuità e dalla messa in atto di comportamenti persecutori nei confronti della vittima⁽³³⁾.

Il citato *PHA* prevede per i reati di molestie e di *stalking* non aggravati (sezioni 2 e 2A), la reclusione fino a sei mesi e/o una multa di livello 5; per l'induzione, nella vittima, del timore della violenza da molestie o da *stalking* (sezione 4), la pena della reclusione fino a dieci anni e/o un'ammenda; per il reato di *stalking* aggravato (dalla paura della violenza o grave allarme o angoscia) (sezione 4A), la pena fino a dieci anni di reclusione e/o una multa con l'accusa; ed infine per la violazione di un'ingiunzione civile (sezione 3, par. 6) o di un ordine restrittivo (sezione 5, par. 5) la stessa sanzione prevista per il reato della sezione 4.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA: FRA CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE, ATTIVITÀ FORMATIVE-EDUCATIVE E INIZIATIVE PER IL RECUPERO DEGLI UOMINI MALTRATTANTI

Le politiche governative in materia di contrasto dei fenomeni di violenza contro le donne, di competenza del Ministero dell'interno e dell'apposito Sottosegretariato (*Parliamentary Under Secretary of State – Minister for Preventing Abuse, Exploitation and Crime*), si sono sostanziate nella presentazione nel 2015 del rapporto, concernente lo stato di attuazione dei piani di azione adottati nei precedenti anni (*A Call to End Violence Against Women and Girls. Progress Report 2010-2015*); e nel 2016 del

⁽³³⁾ Per la disamina completa della Legge del 1997 si veda il *Briefing Paper* della Biblioteca della Camera dei Comuni *The Protection from Harassment Act 1997*; per la previsione specifica del reato di *stalking*, si veda invece il *Briefing Paper Stalking: Criminal Offences*.

piano strategico nazionale per il periodo 2016-2020 (*Ending Violence Against Women and Girls*).

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

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

Il secondo documento, concernente il piano strategico, riporta in premessa i dati relativi alla diminuzione dei casi di violenza denunciati, ponendoli in diretta correlazione con un significativo incremento, nel biennio 2014-2015, della persecuzione tramite istanze penali dei relativi reati. Successivamente, richiama gli elevati costi determinati dalla violenza di genere, sia sociali (per i fenomeni di disagio sociale e di devianza che possono a loro volta derivare dalle violenze subite), sia economici (questi ultimi stimati nell'ordine di circa 16 miliardi di sterline l'anno, riferiti complessivamente all'onere finanziario pubblico per l'assistenza alle vittime e alle loro diminuite entrate in conseguenza degli abusi subiti).

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

In relazione a queste finalità del piano strategico e a supporto dei compiti basilari da assolvere per la sua attuazione, il Governo ha disposto un finanziamento di 80 milioni di sterline per il quinquennio interessato. Questa dotazione, nelle previsioni del Governo, si aggiunge all'erogazione stimata nell'ordine di 15 milioni di sterline l'anno a sostegno delle organizzazioni di assistenza alle donne, con copertura finanziaria tratta dall'imposta sul valore aggiunto applicata ai prodotti sanitari (restano salvi i finanziamenti già previsti per gli altri programmi assistenziali, i cui

obiettivi intersecano la tutela delle donne nell'ambito familiare, ad esempio il *Troubled Families Programme* per il quale si prevedono stanziamenti nella misura di 720 milioni di sterline fino al 2020).

Peraltro, le finalità del piano strategico sono riferite alla violenza di genere senza escludere gli analoghi fenomeni alimentati dall'odio verso le minoranze e i soggetti vulnerabili, con riferimento all'origine etnica, all'immigrazione, all'orientamento sessuale, alle condizioni di disabilità, alle forme di sfruttamento delle persone.

Sotto il profilo della repressione penale, il piano strategico aveva preannunciato gli interventi ora introdotti rispetto alla condotta consistente nel « *coercive and controlling behaviour* », subito dalla vittima in ambito familiare. Il piano riconosce inoltre particolare rilievo ai dispositivi tecnologici idonei alla raccolta e al trattamento di dati, all'acquisizione di elementi probatori, al tracciamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale. A questo riguardo, il piano strategico prefigura il più ampio ricorso a strumenti che possano agevolare una più accurata e tempestiva individuazione dei soggetti violenti, come le micro-telecamere (*body-worn cameras*) o la sorveglianza mediante geolocalizzazione.

Entro la fine del 2021 è prevista la pubblicazione, da parte del Governo, della nuova *Violence against Women and Girls Strategy 2021-2024 (VAWG)*, contestualmente a una separata e specifica Strategia concernente gli abusi domestici⁽³⁴⁾.

Ancora, con la già citata terza parte del *Domestic Abuse Act 2021* è stato conferito alle forze di polizia il potere di emanare ammonimenti per violenza domestica (*Domestic Abuse Protection Notices, DAPN*), con i quali si intima all'abusante di interrompere gli abusi; se convivente con la vittima, l'avviso può essere sufficiente per obbligarlo a lasciare l'abitazione. L'emanazione dell'ammonimento può portare a una successiva ordinanza giudiziale di protezione contro la violenza domestica (*Domestic Abuse Protection Order, DAPO*), che può recare un elenco di divieti e condizioni finalizzati alla tutela della vittima, oltre a misure quali l'obbligo, per il maltrattante, di intraprendere un percorso di terapia psicologica. Sebbene misure analoghe già esistessero nell'ordinamento prima dell'approvazione del *Domestic Abuse Act 2021*, questi nuovi strumenti possono essere adottati per contrastare anche le situazioni di abuso domestico in cui non vi siano stati atti o minacce di violenza fisica (per esempio situazioni di violenza economica).

Sempre il *Domestic Abuse Act 2021* ha, poi, istituito un'autorità settoriale di vigilanza nella figura del *Domestic Abuse Commissioner (DAC)*, incaricato della redazione di informazioni sui servizi di assistenza per le vittime di violenza domestica, della formulazione di raccomandazioni per le autorità pubbliche, del sostegno agli studi scientifici sull'argomento, della predisposizione di corsi di formazione e campagne di informazione e della collaborazione con i soggetti attivi nel contrasto della violenza

⁽³⁴⁾ Il 21 gennaio 2021, la sottosegretaria agli Interni Victoria Atkins, rispondendo a un'interrogazione parlamentare sulla violenza di genere, ha affermato che « le due strategie saranno complementari e lavoreranno insieme per contrastare la violenza contro le donne ».

domestica. Il *Commissioner* dovrà anche redigere relazioni sull'abuso domestico per l'Esecutivo e presentarle in Parlamento. Gli enti locali hanno l'obbligo di dare sostegno alle vittime di abuso domestico, ad esempio istituendo case rifugio o riconoscendo alle vittime priorità nell'assegnazione di una casa popolare. Le autorità locali dovranno pubblicare un piano strategico per la predisposizione di tale sostegno e monitorarne l'attuazione; inoltre, dovranno istituire organi che formulino raccomandazioni e, al termine di ogni anno, presentare una relazione all'Esecutivo.

3. INTERVENTI DI PROTEZIONE E SUPPORTO DELLE VITTIME: I CENTRI DI CRISI MARAC E IDVA

In materia di servizi per la protezione e supporto immediato alle vittime, si segnala che in Inghilterra le vittime di violenza domestica possono accedere a forme di sostegno generale e specialistico.

Il sostegno di carattere generale viene fornito da diverse organizzazioni con sede sull'intero territorio nazionale. Il sostegno può includere l'intervento di autorità deputate alla gestione dei bisogni abitativi per l'alloggio temporaneo e l'aiuto al reperimento di una nuova abitazione. I servizi forniti dal *Department for Work and Pensions (DWP)* prevedono eventualmente l'assistenza per la definizione di un reddito indipendente, unitamente alle organizzazioni che offrono supporto finanziario, inclusa l'assistenza al debito. In tale contesto, le autorità locali e le istituzioni educative svolgono un ruolo importante per salvaguardare e prevenire gli abusi, e le scuole possono fornire sostegno ai bambini vittime di abusi domestici. Sempre nell'ambito dell'assistenza di tipo generale, i servizi sanitari rispondono agli impatti sulla salute fisica e mentale degli abusi domestici e trattano i problemi correlati, incluso l'abuso di sostanze. I servizi specializzati di supporto per gli abusi domestici sono sempre più spesso forniti anche in ambiente sanitario, come gli ospedali.

I servizi specializzati forniscono invece assistenza « su misura » alle vittime di violenza; sono generalmente gestiti da organizzazioni del Terzo settore e includono consulenti indipendenti per la violenza domestica e la violenza sessuale (*Independent Domestic Violence and Sexual Violence Advisers – IDVAs and ISVAs*), case rifugio e linee di assistenza/aiuto. I dati dell'Istituto nazionale di statistica (*Office for National Statistics*) mostrano che il numero di IDVA e ISVA è aumentato nell'ultimo decennio in Inghilterra. In questo periodo è aumentato anche il numero delle linee di assistenza per gli abusi domestici, mentre è diminuito il numero delle case rifugio. Ciò lascerebbe intendere che, intercettando le situazioni critiche in uno stadio precoce, vi sia poi un minor bisogno di risposte emergenziali.

La disponibilità di supporto specialistico, come IDVA, varia in tutto il paese. Nel 2019, l'ente benefico per gli abusi domestici *SafeLives* ha stimato che Londra era l'unica zona del Paese che disponesse dell'organico raccomandato di IDVA in rapporto alla popolazione (copertura del 108 per

cento). La percentuale di copertura più bassa (52 per cento) si registra nello *York-shire* e *Humber* ⁽³⁵⁾.

Occorre in generale rilevare come il sistema di contrasto e prevenzione della violenza domestica implementato nel Regno Unito, fortemente sostenuto da Patricia Scotland negli anni in cui operò come Ministro della giustizia (tanto da prenderne il nome, essendo noto come « metodo Scotland » ⁽³⁶⁾), sia un sistema fortemente integrato, basato su due principali istituzioni:

– la *Multi-Agency Risk Assessment Conference* (MARAC) ⁽³⁷⁾, tavolo che riunisce le principali agenzie pubbliche, organizzazioni e servizi operanti su un territorio che, a vario titolo, possono intervenire sui casi di violenza domestica;

– il già citato *Independent Domestic Violence Advisor* (IDVA), consulente indipendente incaricato di seguire la vittima e i figli in tutti i passaggi necessari a sottrarsi alla violenza domestica, garantendone protezione e sicurezza.

Più nel dettaglio, le MARAC sono componenti essenziali dei modelli di *Coordinated Community Response*, implementati a livello locale in molte città del Regno Unito. Ne esistono attualmente 260, distribuiti tra Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, che trattano oltre 57.000 casi di violenza domestica all'anno. Si tratta di tavoli che si riuniscono con cadenza regolare e dove operatori afferenti a diversi servizi pubblici e agenzie private si incontrano per condividere informazioni relative ai casi di violenza domestica, specie quando siano valutati a più alto rischio (di femmineicidio o di subire gravi lesioni). Tra i diversi attori sociali che prendono parte a questi incontri, si annoverano: la polizia locale, i servizi sanitari, i servizi per l'infanzia, gli uffici per gli alloggi, la magistratura, il volontariato di settore, le scuole, i progetti *no profit* per il contrasto della violenza domestica.

L'obiettivo principale di questi tavoli consiste nel delineare, per ogni caso esaminato, un piano coordinato di supporto e di protezione della vittima, basato sulla valutazione del rischio e delle sue specifiche condizioni sociali, familiari, lavorative, abitative. Il *focus* primario ricade sulla persona adulta che subisce direttamente la violenza, anche se l'intervento include il coordinamento fra servizi e istituzioni, in modo tale da occuparsi della salvaguardia dei minori e della presa in carico dei maltrattanti.

Presupposto teorico di tale impostazione è che nessun attore sociale è in grado individualmente di ottenere da solo un quadro completo della situazione della vittima, mentre ognuno può portare il proprio punto di vista

⁽³⁵⁾ Per approfondimenti sugli strumenti di supporto per le vittime di violenze domestiche, si rinvia al recentissimo (2 luglio 2021) *briefing* della Biblioteca della Camera dei Comuni: *Domestic abuse: Support for victims and survivors*. Per il ruolo dei servizi sanitari rispetto alla violenza domestica, si veda *The role of healthcare services in addressing domestic abuse* (maggio 2021); per una disamina sull'impatto della pandemia da Covid-19 sulla violenza domestica, si rinvia a: *Domestic abuse and Covid-19: A year into the pandemic* (maggio 2021).

⁽³⁶⁾ Per approfondimenti sul metodo, documentazione scientifica e lavoro bibliografico, una ricca raccolta di contributi di ricerca è disponibile sul sito di *Safe Lives*.

⁽³⁷⁾ Una sintesi divulgativa sul funzionamento delle MARACs e sulle ricadute positive del metodo sui conti pubblici è offerta da un opuscolo (in inglese) predisposto dall'organizzazione inglese *Safe Lives*: *Saving Lives Saving Money*.

su un aspetto cruciale per la sua salvaguardia. Da qui un approccio olistico e integrato alla prevenzione e al contrasto alla violenza domestica.

L'IDVA è una figura professionale centrale delle MARAC e del sistema olistico; si tratta di un consulente indipendente che ha il compito di garantire primariamente la sicurezza delle vittime ad alto rischio e dei loro figli. L'IDVA valuta di volta in volta il grado di rischio rispetto a casi specifici, considerando i punti di crisi, discutendo con la vittima la gamma delle possibili soluzioni, sviluppando piani di protezione coordinati, sulla base dell'intervento proposto dalle MARAC, tale da poter implementare le diverse azioni necessarie.

L'IDVA segue la vittima lungo tutto il percorso di fuoriuscita dalla violenza, assistendola in tutti gli aspetti che riguardano la sua sicurezza e il suo benessere, che vanno dagli aspetti legali a quelli sociali, abitativi, familiari, operando da interfaccia con tutti i servizi necessari. E' l'IDVA a rappresentare la vittima anche presso le MARAC.

La segnalazione dei casi avviene secondo il seguente schema: ogni agenzia che fa parte delle MARAC valuta separatamente e in breve tempo le denunce ricevute, assegnando una valutazione di rischio bassa, media o alta. Nel caso sia assegnata la categoria « ad alto rischio », tutti i diretti interessati al caso devono riunirsi e decidere velocemente gli interventi da attuare, in modo da evitare ulteriori maltrattamenti che potrebbero mettere ulteriormente a rischio la vita della donna.

Dalle ricerche effettuate, risulta che le segnalazioni provengono in misura preponderante dalla polizia. I rappresentanti delle diverse agenzie presenti nelle MARAC discutono ogni singolo caso e disegnano l'intervento in modo specifico. Ogni servizio/attore si occupa di implementare la parte concernente il proprio lavoro quotidiano. Se quindi la polizia si occupa di interventi come la sorveglianza dell'abitazione della vittima, l'allontanamento del maltrattante o l'installazione di allarmi, i servizi abitativi pubblici e le case rifugio sono chiamate all'azione quando è la vittima a dover cambiare domicilio (o a non averlo).

Anche le scuole e i servizi per l'infanzia sono all'uopo coinvolti per l'assunzione delle migliori decisioni nell'interesse dei minori (vittime di violenza assistita), così come i tribunali competenti saranno implicati per gli aspetti legati all'*iter* della querela contro il maltrattante, e così via per tutti quegli attori coinvolti nel processo.

È anche prevista nelle MARAC, a seconda dei casi, la presenza di organizzazioni per l'assistenza a gruppi migranti o minoranze, così come di servizi rivolti alle dipendenze da alcool e droghe.

Le analisi effettuate sul campo mostrano che, in seguito all'intervento dell'IDVA e delle MARAC, un'alta percentuale di vittime – che può raggiungere il 60 per cento – esce definitivamente dalla violenza.

Le autorità britanniche sono particolarmente attente nel dare rilevanza al fatto che il metodo ha anche una ricaduta benefica sui conti pubblici: secondo le stime, ogni caso di violenza domestica ad alto rischio costa 20.000 sterline ai contribuenti, considerando le chiamate alla polizia, il pronto soccorso, i costi della giustizia penale, lavorativa, ecc., ovvero un totale 2,4 miliardi di sterline, con una perdita anche superiore per il sistema produttivo,

da cui le vittime sono costrette ad assentarsi a causa delle violenze subite. L'intervento tempestivo sui casi giudicati ad alto rischio e la rapida messa in opera di piani di sostegno e protezione, riduce non solo i rischi di uccisione e ferimento grave per le vittime, ma anche i costi associati alla violenza domestica. Per ogni sterlina investita nelle MARAC, si stima che si risparmino 6 sterline di costi diretti sostenuti dalle diverse agenzie coinvolte.

Ampliando la prospettiva dal solo contesto inglese, vi sono in effetti stime secondo le quali un contrasto efficace alla violenza domestica potrebbe far aumentare del 2,1 per cento il PIL nell'Unione europea.

Per quanto concerne l'assistenza telefonica alle vittime di violenza, si ricordano: per l'Inghilterra, la linea telefonica nazionale gratuita, operativa 24 ore su 24 *Refuge's National Domestic Abuse Helpline*; per l'Irlanda del Nord la linea *Domestic and Sexual Abuse Helpline*; per la Scozia la *Domestic Abuse and Forced Marriage Helpline*; per il Galles, *Live Fear Free*. Si segnala, infine, per tutto il Regno Unito, la *Men's Advice Line*, linea telefonica di assistenza riservata specificamente per le vittime di sesso maschile.

Come già anticipato, le disposizioni del *Domestic Abuse Act 2021* entreranno in vigore secondo uno specifico cronoprogramma stabilito dal Governo. In tale contesto, il *Domestic Abuse Commissioner* in carica, Nicole Jacobs, ha ricevuto dal Governo l'incarico di contribuire al miglioramento della quantità e della qualità dei servizi di supporto per gli abusi domestici; nell'attuale fase il Commissario sta mappando la fornitura di servizi, processo che dovrebbe concludersi entro la fine del 2021.

In particolare, la sezione 4 del *Domestic Abuse Act 2021*, non ancora vigente ma nelle aspettative del Governo attivabile da settembre, impone alle autorità locali in Inghilterra i seguenti obblighi:

- valutare le esigenze di sostegno alloggiativo alle vittime di abusi domestici, o dei loro figli;
- definire e pubblicare una strategia per la fornitura di questo supporto;
- monitorare e valutare l'efficacia della predetta strategia.

In sostanza, il *Domestic Abuse Act* impone alle autorità locali di primo livello un obbligo di legge relativo alla fornitura di sostegno in case rifugio o alloggi sicuri alle vittime di abusi domestici e ai loro figli, stabilendo a tal fine che esse si dotino di una specifica strategia per la fornitura di tale supporto. Al fine di agevolare l'adozione di tale strategia, nel giugno 2021 il Ministero degli alloggi, delle comunità e degli enti locali (*Ministry of Housing, Communities and Local Government*) ha pubblicato una bozza di linee guida concernenti l'assistenza alle vittime in « alloggio sicuro ». La consultazione è attualmente aperta e prevede che le autorità di primo livello – *Tier One Authorities* – (*County Councils, Metropolitan and Unitary Authorities and the Greater London Authority*) chiariscano come intendono pianificare la fornitura di servizi per soddisfare le esigenze di tutte le vittime, in base alle loro specifiche caratteristiche e bisogni unici o complessi (inclusi sesso, razza, genere, lingua, religione, orientamento sessuale, età, stato di salute e disabilità).

VI. ARGENTINA

A qualsiasi trattazione contenutistica della disciplina delle misure di contrasto alla violenza contro le donne in Argentina va premesso che il livello di attenzione politica, sociale e culturale sul fenomeno nel Paese è estremamente alta.

Come in tutto il continente latinoamericano il tema dell'evoluzione del rapporto tra i generi è elemento cardine della trasformazione sociale in atto.

Più che in qualsiasi altra parte del mondo, per ogni persona che si occupa di politica è indispensabile assumere una posizione esplicita sulla violenza di genere e il femminismo in generale.

Ciò, certamente, non significa che le condizioni di vita delle donne si trovino al momento in una situazione migliore che altrove (in tutto il continente, per esempio, la disciplina dell'aborto si colloca su posizioni estremamente restrittive dal punto di vista europeo). Ciò non significa nemmeno che tutte le posizioni in campo si collochino in un quadro definibile, da una prospettiva italiana, come astrattamente « progressista ».

Nel dibattito pubblico latinoamericano di questi ultimi anni il genere è centrale: nessuno può esplicitamente affermare di essere contrario (salvo pagare un prezzo elevato in termini di consenso) pur essendoci una enorme diversità di vedute.

Caratteristica portante della legislazione argentina è la presenza di una « *Ley integral* » secondo il modello presentato già in Spagna, ma se possibile esprimendo un testo ancora più denso di contenuto teorico, quasi ne fosse l'evoluzione concettuale (anche alla luce dei continui e più recenti aggiornamenti).

L'attuazione limitata di tale disciplina, dovuta a un ventaglio di ragioni, ne costituisce ad oggi il limite maggiore.

Altrettanto peculiare, nel contesto di questa Relazione, è la presenza di una disciplina specifica per il reato di femminicidio, caratteristica comune a tutti i principali Paesi latinoamericani con la sola eccezione di Cuba.

I. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

1.1. *La disciplina del codice penale*

Il codice penale argentino dedica il titolo III del libro secondo⁽³⁸⁾, ovvero gli articoli da 118 a 133, ai « Reati contro l'integrità sessuale » (rubrica così sostituita dall'articolo 1 della legge n. 25.087 del 1999⁽³⁹⁾; la precedente rubrica recitava: « *Reati contro l'onestà* »).

⁽³⁸⁾ Il Libro Secondo del codice penale argentino disciplina i reati (*De los delitos*).

⁽³⁹⁾ Con la Legge n. 25.087 il legislatore argentino ha provveduto ad eliminare dal codice penale il concetto di « donna onesta », ha ampliato quello di violazione, riconoscendo diverse tipologie di aggressioni sessuali e stabilendo le condizioni aggravanti della pena.

Il citato titolo III consta di 5 capitoli, di cui il capitolo I, concernente l'« *Adulterio* » e formato dal solo articolo 118, è stato soppresso nel 1995 con la legge n. 24.453.

Ai fini della presente trattazione, l'attenzione sarà quindi rivolta ai capitoli da II a V, le cui rubriche sono state soppresse con la citata legge n. 25.087, che ha provveduto anche a sostituire l'articolo 119 del codice penale. Su tale articolo è poi intervenuta la legge n. 27.352 del 2017.

Il capitolo II si compone degli articoli da 119 a 124.

L'articolo 119 del codice penale, come infine novellato, al comma 1 punisce con la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque abusi sessualmente di una persona di età inferiore a 13 anni o quando vi sia violenza, minaccia, abuso coercitivo o intimidatorio di una relazione di dipendenza, autorità o potere, ovvero approfittando del fatto che la vittima, per qualsivoglia ragione, non abbia potuto liberamente acconsentire all'azione. Il comma 2 prevede l'applicazione della pena aggravata da quattro a dieci anni di reclusione quando l'abuso, per la durata o le circostanze dell'esecuzione, configuri una sottomissione sessuale gravemente oltraggiosa per la vittima. Il comma 3 innalza ulteriormente la pena da sei a quindici anni di reclusione quando, nelle circostanze di cui al comma 1, vi sia accesso carnale per via anale, vaginale o orale, ovvero siano stati compiuti altri atti analoghi, introducendo oggetti o parti del corpo secondo le predette modalità. Nei casi di cui ai commi 2 e 3, il comma 4 dispone, infine, l'ulteriore aggravante della pena della reclusione da otto a venti anni, quando l'abuso:

- a)* provochi gravi danni alla salute fisica o mentale della vittima;
- b)* sia stato commesso da un ascendente, discendente, affine in linea retta, fratello, tutore, curatore, ministro di qualsiasi culto riconosciuto o meno, incaricato dell'educazione o della tutela;
- c)* l'autore dell'atto sia a conoscenza di essere portatore di una malattia grave a trasmissione sessuale, e vi sia stato rischio di contagio;
- d)* sia stato commesso da due o più persone, o con armi;
- e)* sia stato compiuto da personale appartenente alle forze di polizia o di sicurezza, nello svolgimento delle proprie funzioni;
- f)* sia stato compiuto contro un minore di anni 18, approfittando della preesistente situazione di convivenza con lo stesso.

Nel caso di cui al comma 1, è applicabile la pena della reclusione da tre a dieci anni se concorrono le circostanze di cui alle predette lettere *a)*, *b)*, *d)*, *e)* o *f)*.

L'articolo 120 (come sostituito dall'articolo 3 della legge n. 25.087 del 1999) punisce con la pena della reclusione da tre a sei anni chiunque compia alcune delle azioni di cui ai commi 2 o 3 dell'articolo 119 con persona di età inferiore ai sedici anni, approfittando della sua immaturità sessuale, in ragione della maggiore età dell'autore, del suo rapporto di preminenza rispetto alla vittima, o altra circostanza equivalente, sempre che non sia configurabile reato più severamente sanzionato. Il medesimo articolo prevede, infine, l'aggravante della pena della reclusione da sei a dieci anni qualora ricorra una delle circostanze di cui alle citate lettere *a)*,

b), c), e) o f) di cui al comma 4 dell'articolo 119. Gli articoli 121, 122 e 123 sono stati soppressi dall'articolo 4 della menzionata legge n. 25.087 del 1999, mentre l'articolo 124 (come sostituito dall'articolo 1 della legge n. 25.893 del 2004) impone l'ergastolo quando, dalla realizzazione delle condotte di cui agli articoli 119 e 120, derivi la morte della persona offesa.

Il capitolo III reca gli articoli da 125 a 129.

L'articolo 125 (come sostituito dall'articolo 5 della legge n. 25.087 del 1999) punisce con la pena della reclusione da tre a dieci anni chiunque promuova o faciliti la corruzione di minori di diciotto anni, anche con il consenso della vittima (pena innalzata da sei a quindici anni quando la vittima sia minore di anni tredici). Qualunque sia l'età della vittima, si prevede la pena della reclusione da dieci a quindici anni quando vi sia inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o qualunque altro mezzo di intimidazione o coercizione, così come se l'autore del reato è ascendente, coniuge, fratello, tutore o persona convivente o incaricata dell'educazione o tutoraggio della vittima.

L'articolo 125-*bis* (come sostituito dall'articolo 21 della legge n. 26.842 del 2012) punisce con la reclusione da quattro a sei anni il reato di favoreggiamento della prostituzione (ovvero « chiunque promuova o faciliti la prostituzione, anche con il consenso della vittima »).

L'articolo 126 (come sostituito dall'articolo 22 della legge n. 26.842 del 2012) aumenta la pena della reclusione da cinque a dieci anni quando, nell'ipotesi di cui all'articolo precedente, il reato sia compiuto:

1) tramite inganno, frode, violenza, minaccia o qualsiasi altro mezzo di intimidazione o coercizione, abuso di autorità o situazione di vulnerabilità, o concessione o ricezione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di persona che avesse autorità sulla vittima;

2) l'autore del reato è ascendente, discendente, coniuge, affine in linea retta, collaterale o convivente, tutore, curatore, autorità o ministro di qualsiasi culto, riconosciuto o meno, o responsabile dell'educazione o della tutela della vittima;

3) l'autore del reato è un pubblico ufficiale o membro di una forza di sicurezza, di polizia o penitenziaria.

Infine si dispone l'inasprimento della pena da dieci a quindici anni in presenza di vittima minore di anni 18.

L'articolo 127 (come sostituito dall'articolo 23 della legge n. 26.842 del 2012) sanziona con la reclusione da quattro a sei anni il reato di sfruttamento economico della prostituzione, anche in presenza del consenso della vittima. Come per l'articolo 126 del codice penale, le circostanze di cui ai punti da 1 a 3 valgono quali aggravanti per le quali la pena applicabile varia da cinque a dieci anni di reclusione; analogamente, in presenza di vittima minore di anni diciotto, la pena della reclusione varia da dieci a quindici anni.

Gli articoli 127-*bis* e 127-*ter* risultano abrogati dall'articolo 17 della legge n. 26.364 del 2008.

L'articolo 128 (come sostituito dall'articolo 1 della legge n. 27.436 del 2018), al comma 1, punisce con la pena della reclusione da tre a sei anni

chiunque produca, finanzia, offra, commerci, pubblicizzi, faciliti, diffonda o distribuisca, con qualunque mezzo, qualsiasi rappresentazione di un minore di diciotto anni dedito ad attività sessuali esplicite o qualsiasi rappresentazione delle sue parti genitali per scopi prevalentemente sessuali, nonché chiunque organizzi spettacoli dal vivo di rappresentazioni sessuali esplicite alle quali partecipino tali minori. Il comma 2 punisce con la reclusione da quattro mesi a un anno la detenzione consapevole delle rappresentazioni di cui al comma 1. Il comma 3 punisce con la reclusione da sei mesi a due anni la detenzione delle medesime rappresentazioni allo scopo inequivocabile di distribuzione o commercializzazione. Il comma 4 punisce con la reclusione da un mese a tre anni chiunque faciliti l'accesso a spettacoli pornografici o fornisca materiale pornografico a minori di anni quattordici. Infine, il comma 5 dispone l'aumento di un terzo delle pene previste dai commi precedenti (nel valore minimo e massimo) in presenza di vittime infratredicenni.

L'articolo 129, come sostituito dall'articolo 10 della legge n. 25.087 del 1999, sanziona con una multa da mille a quindicimila pesos chi compia o faccia compiere ad altri atti osceni soggetti ad essere involontariamente visti da terzi. Si dispone che, se i soggetti colpiti sono minori di anni diciotto, si applichi la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni; lo stesso vale, indipendentemente dalla volontà dell'interessato, quando il soggetto sia minore di tredici anni.

Il capitolo IV comprende gli articoli 130 e 131.

L'articolo 130, come sostituito dall'articolo 11 della legge n. 25.087 del 1999, punisce con la reclusione da uno a quattro anni chiunque rapisca o trattenga una persona con la forza, intimidazione o frode, con l'intento di minarne l'integrità sessuale. Il comma 2 dispone l'applicazione di una pena da sei mesi a due anni nel caso di minore di anni sedici, in presenza di consenso, mentre il comma 3 prevede una pena da due a sei anni nel caso in cui la vittima della citata condotta criminosa sia minore di anni tredici.

Ne discende dunque che, malgrado una riforma tutto sommato recente, il legislatore argentino ha inteso mantenere la fattispecie di « ratto ». Se tali norme fossero state eliminate, avrebbero dovuto applicarsi le disposizioni relative al sequestro di persona. Da una parte ciò avrebbe avuto delle conseguenze peggiorative per l'autore, stante le pene indicate negli articoli 141 e seguenti (in particolare all'articolo 142-*bis*), ma sarebbe necessario esaminare le situazioni caso per caso poiché, evidentemente, il sequestro di persona non viene punito se la vittima acconsente al sequestro stesso (in sé e per sé viene a perdersi il senso stesso dell'istituto). D'altro canto, secondo l'articolo 130 del codice penale, è passibile di pena anche chi « fugge » con una minore di sedici anni perfettamente consenziente.

L'articolo 131 (introdotto dall'articolo 1 della legge n. 26.904 del 2013) punisce con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, mediante comunicazioni elettroniche, telecomunicazioni o qualsiasi altra tecnologia di trasmissione dati, contatti un minore al fine di compiere qualsivoglia reato contro l'integrità sessuale dello stesso.

Infine il capitolo IV reca gli articoli 132 e 133.

L'articolo 132 (come sostituito dall'articolo 1 della legge n. 26.738 del 2012) stabilisce che, per i reati di cui agli articoli 119, commi da 1 a 3, 120, comma 1, e 130, la vittima può sollecitare l'esercizio dell'azione penale pubblica con la consulenza o la rappresentanza di istituzioni ufficiali o private senza scopo di lucro di protezione o assistenza alle vittime.

L'articolo 133 (come sostituito dall'articolo 13 della legge n. 25.087 del 1999) estende l'applicabilità delle pene previste per gli autori dei reati compresi nel titolo III del codice penale ai soggetti che cooperino al perpetrarsi dei reati medesimi, ovvero ascendenti delle vittime, discendenti, coniugi, conviventi, affini in linea retta, fratelli, tutori, curatori e a chiunque abusi del rapporto di dipendenza, autorità, potere, fiducia o incarico.

Come rilevato, il legislatore argentino ha recentemente riformato il codice penale allo scopo di predisporre una disciplina *ad hoc* per il femminicidio, inteso, stando alla giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, come l'uccisione di una donna per la sua condizione di donna.

Sebbene gli articoli del codice penale argentino non siano dotati di rubrica, la modifica (con legge n. 26.791 del 2012) dell'articolo 80 del codice penale dedicato alle aggravanti dell'omicidio, è ritenuta tanto dagli specialisti come dall'opinione pubblica come atto introduttivo dell'istituto del femminicidio nell'ordinamento penale dello Stato.

Guardando anche a normative similari introdotte da altri Stati della regione, più che da una singola disposizione, il femminicidio si può ritenere introdotto tramite la modifica di tre differenti circostanze aggravanti dell'omicidio, ovvero:

- l'ampliamento della lista di soggetti ai danni dei quali può commettersi parricidio (omicidio aggravato dal vincolo – inciso 1). Diversamente dalla formulazione precedente, che comprendeva unicamente le coppie sposate, la versione vigente include tutti i legami di coppia, in essere o conclusi, al contempo mantenendo una terminologia neutra in termini di genere, affinché il genere dell'autore del reato e della vittima risulti irrilevante ai fini dei profili applicativi;

- l'ampliamento della lista dei fattori causali dell'omicidio per odio, non più limitato all'odio razziale, ma ampliato a quello per genere, orientamento sessuale o identità di genere – inciso 4;

- la circostanza dell'uccisione di una donna per mano di un uomo nel caso vi sia violenza di genere (come descritta dalla *Ley integral* cui di seguito si farà riferimento) – inciso 11 (unica disposizione del gruppo a non esser neutra dal punto di vista del genere rispetto al binomio autore/vittima).

La stessa legge del 2012 ha introdotto un inciso n. 12 all'articolo 80 con l'intento di punire più gravemente « l'omicidio trasversale o vincolato » ovvero quello realizzato con il proposito di causare sofferenza a una persona con la quale si intrattiene o si è intrattenuta una relazione nei termini dell'inciso 1. Pur essendo figura di antica memoria, soggetto privilegiato anche per la tragedia greca, l'omicidio trasversale ha avuto in

anni recenti drammatiche espressioni nel Paese, tutte connotate dal punto di vista del genere.

Di estrema rilevanza, infine, è la modifica dell'ultimo comma dell'articolo 80 del codice penale, che prevedeva la possibilità di abbassare la pena, riportandola entro i limiti edittali dell'omicidio – che va dagli 8 ai 25 anni di reclusione –, per i casi di parricidio in cui si diano circostanze particolarmente attenuanti. Tramite questa disposizione, numerose situazioni variamente definite di «emozione violenta», «gelosia», «turbamento» od «offuscamento» venivano valutate come meritevoli di attenuazione di pena, con un sostanziale abbattimento della cornice edittale. La riforma del 2012 non ha abrogato la norma, ma ha escluso che potesse essere applicata nei casi in cui l'autore dell'uccisione avesse commesso in precedenza violenza di genere nei confronti della vittima.

1.2. *Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e delle molestie*

Il punto di riferimento già citato in premessa è la legge n. 26.485 del 2009 (attuata con decreto n. 1011 del 2010 e modificata nel 2019 con legge n. 27.501 e legge n. 27.533) di «Protezione integrale per prevenire, sanzionare ed eradicare la violenza contro le donne negli ambiti in cui svolgano le proprie relazioni interpersonali» (*Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales*). I suoi obiettivi includono la promozione e la garanzia dello sviluppo di politiche pubbliche in materia, l'accesso alla giustizia e l'assistenza globale alle donne che subiscono violenza. La legge riconosce e descrive le seguenti tipologie e modalità di violenza contro le donne:

– fisica: impiegata contro il corpo della donna producendo dolore, danno o rischio di produrlo e qualsiasi altra forma di maltrattamento o aggressione che ne possa pregiudicare l'integrità fisica;

– psicologica: intesa quale forma di violenza che causa danno emotivo e pregiudizio all'autostima della donna, ne pregiudica o perturba il pieno sviluppo personale o cerca di degradarne o controllarne le azioni, i comportamenti, le opinioni e decisioni, tramite minaccia, accuse, molestie, restrizioni, umiliazioni, disonore, discredito, manipolazione, isolamento;

– sessuale: qualunque azione implicante la lesione del diritto della donna di decidere volontariamente in ordine alla propria vita sessuale o riproduttiva attraverso minacce, coercizione, uso della forza o intimidazione, includendo la lesione in costanza di matrimonio o di altre relazioni di vincolo o parentela, con o senza convivenza, nonché la prostituzione forzata, sfruttamento, schiavitù, bullismo, abuso sessuale e tratta;

– economica e patrimoniale: l'azione volta a produrre un menomazione nelle risorse economiche o patrimoniali della donna, attraverso: la perturbazione del possesso, disponibilità o proprietà dei suoi beni; la perdita, sottrazione, distruzione, ritenzione o distrazione indebita di oggetti, strumenti di lavoro, documenti personali, beni, valori e diritti patrimoniali; la limitazione delle risorse economiche destinate a soddisfare le proprie

necessità o la privazione dei mezzi indispensabili per vivere una vita dignitosa; la limitazione o controllo delle proprie entrate, nonché il percepimento di un salario inferiore a parità di impiego, nell'ambito di un medesimo luogo di lavoro;

– simbolica: quella che attraverso modelli stereotipati, messaggi, valori, immagini o segni trasmetta e riproduca dominazione, disuguaglianza e discriminazione nelle relazioni sociali, naturalizzando la subordinazione della donna nella società.

Occorre ricordare che le disposizioni della legge in esame sono di ordine pubblico e applicabili sull'intero territorio della Repubblica Argentina, ad eccezione di quelle di natura processuale, per le quali occorre adesione legislativa *ad hoc* da parte delle singole province argentine [al seguente *link* è disponibile il quadro completo di tali adesioni: *Legislación en Salud Argentina* (msal.gov.ar)]. Infatti, essendo l'Argentina per molti aspetti uno stato federale, la procedura penale è disciplinata in una pluralità di codici locali. Si precisa, altresì, che l'articolo 42 della legge in commento dispone l'applicabilità della legge n. 24.417 del 1994 di «Protezione contro la violenza familiare» (*Protección contra la Violencia Familiar*) ai casi di violenza domestica non previsti dalla legge medesima.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA: FRA CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE, ATTIVITÀ FORMATIVE-EDUCATIVE E INIZIATIVE PER IL RECUPERO DEGLI UOMINI MALTRATTANTI

In tema di prevenzione, si segnala che la citata Legge n. 26.485 del 2009 designa il Consiglio nazionale della donna (*Consejo Nacional de la Mujer*) quale organo preposto alla progettazione delle relative politiche pubbliche, specificandone i poteri, tra i quali si sottolinea quello di elaborare e attuare un «Piano d'azione nazionale per la prevenzione, l'assistenza e l'eliminazione della violenza contro le donne». La legge, inoltre, determina le linee guida di base per le politiche statali (articolo 10) e istituisce, nell'ambito del citato Consiglio, l'Osservatorio sulla violenza contro le donne (*Observatorio de la Violencia contra las Mujeres*), finalizzato alla raccolta e sistematizzazione delle informazioni concernenti la violenza sulle donne, stabilendone composizione, missione e funzioni.

Dal 2017 il menzionato Consiglio nazionale della donna funziona come Istituto nazionale delle donne (*Instituto Nacional de las Mujeres, INAM*, istituito con decreto n. 698/17), ente decentralizzato del Ministero della salute e dello sviluppo sociale della Nazione (*Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación*) incaricato di elaborare politiche, programmi e iniziative destinate a promuovere l'eguaglianza di genere. In base alla Relazione sulla gestione 2016-2019, l'INAM⁽⁴⁰⁾ ha provveduto, tra le altre attività, alla definizione e al coordinamento del *Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019* (comprendente 69 misure e 132 azioni), nonché al disegno e al coordinamento del *Plan Nacional de Igualdad de*

⁽⁴⁰⁾ Per approfondimenti sulla gestione dell'INAM, si veda la Relazione 2019.

Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020, prima iniziativa intrapresa dall'amministrazione pubblica nazionale per affrontare in modo sistematico la questione di genere. Ciò al fine di colmare una lacuna rilevata dallo studio condotto nel 2017 dalla *Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)* ⁽⁴¹⁾, dal quale emerge che l'Argentina e Cuba rappresentavano gli unici paesi della regione ancora privi di uno strumento di pianificazione strategica *ad hoc*. Con l'obiettivo generale di « generare le condizioni affinché tutte le persone abbiano le medesime possibilità di accedere e di esercitare i propri diritti e sviluppare liberamente il proprio progetto di vita », il PIOD definisce un processo che contempla diverse tappe; la prima consta di oltre 350 azioni specifiche e circa 225 azioni programmatiche, il cui sviluppo e la cui attuazione sono affidate ai diversi Ministeri nazionali e ad altri organi dell'Esecutivo nazionale.

Si ricorda, inoltre, che con la legge n. 27.176 del 2015 è stata istituita la Giornata nazionale della lotta contro la violenza di genere nei mezzi di comunicazione (*Día Nacional de la Lucha contra la Violencia de Género en los Medios de Comunicación*). Al fine di « promuovere la protezione e la salvaguardia dell'uguaglianza tra donne e uomini e il trattamento plurale, egualitario e non stereotipato, evitando ogni discriminazione di genere o orientamento sessuale nei mezzi di comunicazione » (art. 2), l'articolo 1 della legge individua l'11 marzo di ciascun anno quale predetta Giornata nazionale.

Per quanto concerne la scuola, con la legge n. 27.234 del 2015 sono state poste le basi affinché in tutti gli istituti scolastici del paese, pubblici e privati, di livello primario, secondario e superiore, si svolga la giornata di studio « Educare all'uguaglianza: prevenzione ed eliminazione della violenza di genere » (*Educación en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*). Si prevede che il Governo nazionale, tramite gli organismi competenti, organizzi e provveda allo svolgimento della citata giornata almeno una volta nel corso di ciascun anno scolastico, invitando le province e la città autonoma di Buenos Aires ad aderire alla legge.

Dal 2015 la Corte suprema de Justicia de la Nación cura la tenuta del *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA)* che presenta i dati statistici delle cause giudiziarie aventi ad oggetto morti violente per ragioni di genere, nonché le vittime di femminicidio correlato, ovvero le persone assassinate per essersi interposte tra vittima e carnefice al fine di evitare l'aggressione o di soccorrere la vittima. Il Registro utilizza la seguente definizione di "femminicidio": "la morte violenta di donne per ragioni di genere, sia che abbia luogo dentro la famiglia, unità domestica o in qualunque altra relazione interpersonale, nella comunità, da parte di qualsivoglia persona, sia che venga perpetrata o tollerata dallo Stato e dai suoi agenti, per azione o omissione". Secondo la Relazione 2019 del

⁽⁴¹⁾ CEPAL *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*. Serie Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Estudios Marzo 2017. Disponibile alla seguente URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41014>

Registro, nel 2019 in Argentina si sono verificati 268 femminicidi, di cui 252 diretti (di cui 5 « travesticidici/transfemminicidi ») e 16 correlati; il 90 per cento delle vittime conoscevano il loro aggressore (nel 66 per cento dei casi erano coppie o ex); nel 44 per cento dei casi erano conviventi. Dal 2008 è attivo in Argentina anche l'*Observatorio de Femicidios Marisel Zambrano* nell'ambito della ONG *Asociación Civil la Casa del Encuentro*, particolarmente impegnata nel sostegno delle vittime di violenza.

Infine, si ricorda come sia nato proprio in Argentina, nel marzo 2015, il Movimento contro il femminicidio e la violenza sulle donne *NiUnaMenos* (la cui denominazione ricalca i versi della poetessa messicana vittima di femminicidio S. Chávez '*Ni una mujer menos, ni una muerta más*'), estesosi rapidamente come mobilitazione globale. In Italia il movimento *Nonuna-dimeno*, impegnato in difesa delle donne vittime di violenze fisiche, psicologiche e simboliche, ha fatto propri gli stimoli provenienti dal collettivo argentino.

3. INTERVENTI DI PROTEZIONE E SUPPORTO DELLE VITTIME

In materia di servizi per la protezione alle vittime di violenza, si segnala che l'articolo 7 della citata legge n. 26.485 del 2009 prevede che lo Stato garantisca, tra l'altro, l'assistenza integrale e opportuna delle donne vittime di qualsivoglia tipo di violenza, assicurando loro accesso gratuito, rapido, trasparente ed efficace ai servizi a tal fine istituiti, oltre a promuovere la sanzione e la rieducazione degli autori di atti di violenza. Gli articoli da 16 a 40 della legge disciplinano il procedimento in caso di denuncia. In particolare, l'articolo 16 ribadisce la gratuità del patrocinio per le vittime di violenza, il diritto a ottenere risposta opportuna ed effettiva, nonché ad essere ascoltate personalmente dal giudice o dall'autorità amministrativa competente, oltre che il diritto alla protezione giudiziaria urgente e preventiva nei casi di imminente minaccia previsti dalla legge. L'articolo 20 ribadisce la gratuità e la sommarietà quali caratteristiche del procedimento, mentre l'articolo 21 garantisce la tutela dell'identità della persona denunciante. In base all'articolo 27, è facoltà del giudice competente l'adozione di una o più misure preventive urgenti di cui all'articolo 26⁽⁴²⁾, stabilendone con atto motivato la durata massima in funzione delle circostanze del caso. Ai sensi del citato articolo 26, il giudice può ordinare le predette misure in qualunque momento del procedimento, d'ufficio o su richiesta di parte. Le misure possono consistere nei seguenti ordini (specie rivolti al presunto aggressore): divieto di avvicinamento al luogo di residenza, lavoro, studio o ai luoghi di abituale frequentazione della vittima; cessazione degli atti di perturbazione e intimidazione direttamente o indirettamente rivolti alla vittima; restituzione immediata degli effetti personali qualora la vittima ne sia stata privata; divieto di acquisto e porto d'armi, eventuale ordine di sequestro delle armi già possedute; adozione di misure atte a fornire a chi patisce o esercita violenza, ove richiesto, assistenza medica o psicologica,

⁽⁴²⁾ Occorre rilevare che analoghe misure cautelari sono, altresì, previste anche dall'articolo 4 della citata Legge n. 24.417 del 1994 di *Protezione contro la Violenza Familiare (Protección contra la Violencia Familiar)*.

attraverso organismi pubblici e organizzazioni della società civile specializzati nella prevenzione e nella cura della violenza di genere; misure di sicurezza al domicilio della vittima; qualunque altra misure necessaria a garantire la sicurezza della vittima, a far cessare la violenza e la ripetizione di qualunque atto perturbativo o intimidatorio, di aggressione e maltrattamento. L'articolo in esame prevede, altresì, specifiche misure preventive urgenti ordinabili dal giudice nei casi di violenza domestica. Tra di esse, si segnalano: il divieto al presunto aggressore di alienare, disporre, distruggere, occultare o trasferire i beni della coppia coniugale o i beni comuni della coppia convivente; l'esclusione dell'aggressore dalla residenza comune, indipendentemente dalla titolarità della stessa; il reintegro al domicilio della donna che se ne fosse allontanata, previa esclusione dall'abitazione del presunto aggressore; l'ordine alla forza pubblica di accompagnamento della vittima alla casa familiare per il ritiro degli effetti personali; in presenza di figli, la fissazione provvisoria, se previsti, degli alimenti; in presenza di vittima minore, l'eventuale affidamento della stessa ad un membro del gruppo familiare, per consanguineità o affinità, o ad altri membri della famiglia allargata, con provvedimento motivato e tenendo conto del diritto del minore ad essere ascoltato; la sospensione provvisoria del regime delle visite; l'ordine al presunto aggressore di astenersi dall'interferire, in qualsiasi modo, nell'esercizio della cura e dell'educazione dei figli; disporre l'inventario dei beni coniugali e dei beni propri, rispettivamente di chi esercita e di chi subisce violenza (in caso di coppia convivente, l'ordine di disporre un inventario del patrimonio di ciascuno); la concessione dell'uso esclusivo dell'abitazione abituale alla donna vittima di violenza, per il periodo ritenuto necessario.

In tema di immediato sostegno alle vittime di violenza, si segnala che la legge n. 27.039 del 2014, istitutiva del « Fondo speciale per la diffusione della lotta contro la violenza di genere – Linea telefonica gratuita nazionale 144 », ha dato vita ad una linea telefonica di supporto per abusi e violenze. Si tratta di una linea telefonica gratuita a scopo nazionale dedicata alle richieste concernenti violenza di genere, disponibile 24 ore su 24, 365 giorni l'anno. La legge dispone, altresì, la più ampia pubblicizzazione di tale supporto alle vittime di violenza, stabilendo che tutte le informazioni trasmesse attraverso i servizi di comunicazione audiovisiva sugli episodi di violenza di genere, includano una menzione espressa alla linea telefonica. La legge riconosce all'Autorità federale per i servizi di comunicazione audiovisiva, la competenza in materia di verifica del rispetto della normativa, nonché il potere di applicare sanzioni per le violazioni della normativa medesima. Le sanzioni alimentano il Fondo citato, le cui risorse vengono trasferite annualmente al sopra menzionato Consiglio nazionale della donna (ora INAM) per la relativa amministrazione. Si precisa che – in talune realtà territoriali come ad esempio la Comunità autonoma di Buenos Aires – ancor prima dell'attivazione della linea 144 operava un'ulteriore Linea telefonica di assistenza 137 (anche raggiungibile via Whatsapp o via mail) che tutt'oggi affianca la linea 144.

Si osserva, inoltre, che – con Legge n. 27.210 del 2015 – il legislatore argentino ha istituito il Corpo degli avvocati per le vittime di

violenza di genere (*Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género*) nell'ambito del Segretariato alla giustizia del Ministero della giustizia e dei diritti umani (*Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*), con l'obiettivo di garantire accesso gratuito alla giustizia alle vittime di violenza di genere, conformemente a quanto disposto dalla citata legge n. 26.485 del 2009. Si prevede che il Corpo sia guidato da un direttore esecutivo e comprenda una Commissione interdisciplinare consultiva per l'approccio globale alla violenza di genere (*Comisión Interdisciplinaria Asesora para el abordaje integral de la violencia de género*). Il gratuito patrocinio viene assicurato nei casi di abuso sessuale contro minori e adolescenti e nei casi di violenza domestica, nelle sue diverse espressioni (fisica, psicologica, sessuale, economica, simbolica). L'accesso al gratuito patrocinio si realizza concretamente attraverso i Centri di accesso alla giustizia (*Centros de Acceso a Justicia*, CAJ) dislocati sull'intero territorio nazionale, i quali garantiscono l'intervento di legali specializzati entro il termine di 48 ore dalla richiesta di patrocinio, con garanzia di confidenzialità. Nei casi di violenza domestica o abuso sessuale in danno di minori, si prevede che la richiesta di patrocinio possa essere effettuata da un soggetto terzo ovvero da un referente affettivo, previo consenso della persona titolare del diritto al gratuito patrocinio. Allo stato attuale, il Corpo fornisce i propri servizi nei seguenti territori: Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja, Neuquén, Catamarca, Santiago del Estero, La Plata, Resistencia, Corrientes, Paraná, Posadas, Formosa.

Infine, la legge n. 27.372 del 2017 per i diritti e le garanzie delle persone vittime di reati (*Ley de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos*) ha istituito il Centro di assistenza alle vittime di reati (*Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos*, CENAVID) nell'ambito della Segreteria alla giustizia del medesimo Ministero, la cui competenza prioritaria consiste nell'assistenza alle vittime di reati di competenza federale dell'intero territorio nazionale e, in forma coadiuvante, alle vittime di reati di competenza della giustizia ordinaria, su richiesta delle giurisdizioni locali.

In conclusione, l'esperienza argentina si caratterizza per una profonda enfaticizzazione degli aspetti culturali, formativi ed educativi. Purtroppo, le risorse economiche investite per sostenere tali progetti non paiono all'altezza degli ambiziosi obiettivi, alimentando tra gli operatori e nei settori più sensibili dell'opinione pubblica un certo senso di frustrazione.

L'accentuazione degli aspetti formativi, trasversali a diverse categorie professionali, sembra poco a poco aver preso il sopravvento rispetto alle istanze in precedenza maggioritarie e intese a promuovere una maggiore severità nella legislazione penale. Compresa l'inefficacia di una strategia limitata all'annuncio di pene più dure, il baricentro sembra ora collocarsi in un'area di stimolo a un approccio integrato.

Un ultimo aspetto, che accomuna moltissimi Paesi – ma le dimensioni e le caratteristiche demografiche dell'Argentina rendono drammaticamente evidente – riguarda il rapporto tra centro e periferia del Paese: ciò che si discute e si vive nelle grandi città, non corrisponde in nulla alla prassi dei piccoli centri e delle enormi aree rurali.

VII. INDIA

L'ordinamento giuridico indiano attualmente è tra i più complessi al mondo. Sulla lunghissima e variegata tradizione secolare dei *Dharmaśāstra* (i trattati sui doveri religiosi e giuridici) si innesta il diritto dell'Impero britannico di *common law*, mentre da settanta anni a questa parte l'India moderna è un immenso Stato federale, con una gestione del sistema giudiziario comunque relativamente centralizzata, connotato da molti elementi di *civil law*, con Costituzione e codici scritti.

Realizzare una sintetica comparazione con il sistema giuridico indiano in materia di violenza contro le donne è perciò estremamente difficile, poiché il diritto che regola lo *status* giuridico delle persone e i loro rapporti famigliari è profondamente condizionato da tutti gli elementi sopra indicati.

I. LA REPRESSIONE DELLA VIOLENZA

1.1. *La disciplina del codice penale*

Gli articoli 375 e seguenti del codice penale indiano (IPC), riformati nel 2013, recano disposizioni sui reati sessuali.

L'articolo 375 IPC stabilisce che si ha violenza sessuale (*rape*) quando, in determinate circostanze (v. *infra*), l'uomo: penetra con il pene la vagina⁽⁴³⁾, la bocca, l'uretra o l'ano di una donna; inserisce un oggetto o una parte del proprio corpo nelle medesime parti del corpo della donna; manipola una parte del corpo di una donna provocando una penetrazione nei modi sopra descritti; applica la bocca sulle parti del corpo della donna sopra menzionate. La norma specifica che si configura tale reato anche quando l'uomo induce la donna a compiere tali atti su di sé o su altra persona. L'articolo 375 medesimo elenca quindi sette circostanze al ricorrere delle quali si verifica la violenza.

Si ha quindi violenza sessuale:

- quando l'uomo agisce contro la volontà della donna;
- quando l'uomo agisce senza il consenso della donna;
- quando il consenso è ottenuto inducendo la paura della morte o di un danno alla donna stessa o a persona alla quale la donna sia interessata;
- quando vi sia il consenso, ma l'uomo sa di non essere marito della donna e quest'ultima crede che egli sia altra persona alla quale ella è sposata o crede di essere sposata⁽⁴⁴⁾;
- quando il consenso è ottenuto in un momento in cui la donna non è in grado di valutare la situazione a seguito di somministrazione (da parte

⁽⁴³⁾ La norma specifica che ai fini della legge la vagina include le grandi labbra.

⁽⁴⁴⁾ La presenza di circostanze come questa dà conto della distanza culturale prima ancora che giuridica cui sopra si accennava. Una situazione come quella sopra descritta si può ragionevolmente immaginare solo se in primo luogo si considera la verginità pre-matrimoniale come un valore, e in secondo luogo se ci si figura il matrimonio come occasione di primo incontro effettivo tra i nubendi, che in precedenza non si erano incontrati, essendo l'organizzazione del matrimonio e la scelta dei contraenti deputata ai genitori degli stessi.

dell'uomo, direttamente, o per il tramite di altra persona) di sostanze stupefacenti o comunque in grado di alterare il giudizio della donna;

- quando la donna è minore di 18 anni, con o senza il consenso;
- quando la donna non è in grado di esprimere il proprio consenso.

Si specifica che per « consenso » si deve intendere un accordo volontario ed inequivocabile, basato sulla comunicazione da parte della donna della sua volontà di partecipare all'atto sessuale in questione mediante parole, gesti o qualsiasi forma di comunicazione verbale o non verbale. Resta fermo che se una donna non resiste fisicamente all'atto della penetrazione non si può presumere, sulla base di questa sola circostanza, che ella sia consenziente all'atto.

È esplicitamente esclusa la violenza sessuale in caso di rapporti sessuali tra coniugi essendo la moglie maggiore di quindici anni.

Nell'ottobre 2017 la Corte Suprema indiana è giunta per la prima volta a condannare per violenza sessuale un marito, essendo tuttavia la moglie minorenni (in un contesto in cui, come si vedrà, il matrimonio fra minorenni è pratica vietata ma comunemente praticata).

L'articolo 376 IPC stabilisce le pene caratterizzate, come larga parte della legislazione penale indiana, da un estremo rigore⁽⁴⁵⁾. La violenza sessuale è punita con la pena della reclusione, eventualmente associata al lavoro duro⁽⁴⁶⁾, da dieci anni⁽⁴⁷⁾ fino all'ergastolo e con una sanzione pecuniaria⁽⁴⁸⁾. Quanto alla pena dell'ergastolo, si segnala che l'articolo 55 IPC prevede, in via generale, che esso possa essere commutato nella pena della reclusione di durata minima pari a quattordici anni dal Governo (federale o dello Stato o del Territorio⁽⁴⁹⁾, a seconda della competenza).

Tale possibilità viene tuttavia esclusa per la violenza sessuale al ricorrere delle circostanze aggravanti, in quanto la norma specifica che l'ergastolo deve intendersi quale reclusione per il resto della vita. L'aggravante comporta inoltre che la reclusione sia comunque associata al lavoro duro. Ricorre l'aggravante quando l'autore della violenza sessuale sia nell'esercizio delle sue funzioni in qualità di ufficiale di polizia, di funzionario pubblico, di membro delle Forze armate, di agente o funzionario di prigione o altro istituto di custodia, di membro dello *staff* di istituti

⁽⁴⁵⁾ In base a dati del 2015 il tasso di detenzione in India è decisamente basso rispetto alla media europea, essendo il valore 33 su 100.000 abitanti. Di questi, tuttavia, più della metà stanno scontando l'ergastolo.

⁽⁴⁶⁾ Ai sensi dell'articolo 53 IPC, la reclusione può essere associata al lavoro duro (c.d. *Rigorous imprisonment*) oppure no (*Single imprisonment*).

⁽⁴⁷⁾ L'articolo 376 è stato modificato dalla legge n. 22 del 2018 (*Criminal Law (Amendment) Act, 2018*). Tale modifica ha innalzato la pena minima a dieci anni di reclusione (da sette), allineandola alla pena prevista per le circostanze aggravanti. Inoltre, la medesima legge ha inserito alcune norme concernenti la violenza sessuale nei confronti di persona minore di dodici o sedici anni.

⁽⁴⁸⁾ Gli articoli del codice penale dedicati ai reati sessuali, qui in considerazione, non fissano l'ammontare della sanzione pecuniaria. A tale riguardo, l'articolo 63 IPC stabilisce, in via generale, che quando una norma del codice non reca alcuna indicazione, si deve intendere che non sia previsto un limite, anche se la somma non deve risultare eccessiva.

⁽⁴⁹⁾ L'India è una Repubblica parlamentare federale, nell'ambito del Commonwealth, costituita da 28 Stati e 7 Territori, enumerati nel Primo Allegato alla Costituzione.

per donne o bambini ⁽⁵⁰⁾, di ospedali o luoghi di cura. Ulteriore circostanza aggravante è la violenza commessa da persona in posizione sovraordinata o in relazione di fiducia rispetto alla vittima, nonché la violenza commessa da parente stretto della vittima, da insegnante o tutore. Costituisce inoltre aggravante la violenza all'interno di una comunità o una setta o comunque quando l'autore di violenza è in una posizione di dominio. Si configura altresì come aggravante la violenza nei confronti di donna incinta o di donna con *handicap* fisico o mentale. Costituisce infine aggravante la violenza che causa un danno fisico permanente, nonché la violenza ripetuta nei confronti della stessa donna.

La pena minima per violenza nei confronti di donna minore di sedici anni è fissata a venti anni di reclusione. Anche in questo caso l'eventuale ergastolo non può essere commutato nella reclusione più breve. La multa deve essere versata alla vittima e commisurata alle spese mediche e di riabilitazione.

La pena minima di venti anni fino all'ergastolo non commutabile e la sanzione pecuniaria ovvero la pena di morte ⁽⁵¹⁾ sono previste dall'articolo 376A quando la vittima muore o rimane in stato vegetativo come conseguenza della condotta di stupro. In base all'articolo 376AB, le stesse pene sono previste per la violenza a danno di minore di dodici anni.

La non punibilità delle violenze perpetrate in costanza di matrimonio dispiega parziali effetti anche nelle situazioni in cui vi sia separazione (legale o di fatto) tra i coniugi, ma non ancora il divorzio. In tali casi, infatti, è sì prevista una pena, ma l'articolo 376B la limita entro una cornice decisamente inferiore: reclusione (con lavoro duro eventuale) da due a sette anni e con sanzione pecuniaria.

L'articolo 376C concerne la persona che detiene una posizione sovraordinata o in relazione di fiducia che, abusando di tale posizione, seduce o induce il rapporto sessuale con una donna sottoposta alla sua custodia o sotto la sua responsabilità o presente nei locali ove il soggetto eserciti la sua autorità, pur non configurandosi il reato di violenza sessuale. La norma si applica a qualsiasi persona che detiene una posizione di autorità o sia in relazione di fiducia con la donna, oppure sia un funzionario pubblico, un sovrintendente in una prigione o in un istituto di custodia ovvero in un istituto per donne o bambini (*v. supra*), o dipendente di un ospedale. Il reato è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la sanzione pecuniaria.

La norma non fa menzione del consenso al rapporto da parte della vittima, né di eventuali vantaggi offerti o concessi ad ella, specificando soltanto che deve trattarsi di una donna.

L'articolo 376D punisce con la reclusione da venti anni all'ergastolo (non commutabile) e con la sanzione pecuniaria (destinata alla vittima e commisurata alle spese mediche e di riabilitazione della medesima) la

⁽⁵⁰⁾ Cioè un'istituzione, denominata orfanotrofio o casa per donne o per bambini abbandonati o casa per vedove o comunque un'istituzione in altro modo denominata, istituita e mantenuta per l'accoglienza e la cura di donne o bambini.

⁽⁵¹⁾ Salvo rarissimi casi le pene di morte sono commutate in ergastoli. Le ultime esecuzioni in India risalgono al 2012.

violenza sessuale di gruppo, cioè la violenza compiuta da una o più persone che costituiscono un gruppo o che agiscono con un'intenzione comune. Gli articoli 376DA e 376DB puniscono con l'ergastolo (non commutabile) o con la pena di morte la violenza di gruppo a danno di minore di sedici e dodici anni rispettivamente.

L'articolo 376E punisce con l'ergastolo (non commutabile) o con la pena di morte i recidivi colpevoli dei reati sopra descritti.

Caratteristica peculiare dell'ordinamento indiano è la legislazione relativa alla dote, istituto abolito nel 1960, ma ampiamente diffuso. Per quanto qui di interesse, nella parte del codice penale relativa agli omicidi, è oggi previsto l'articolo 304B riguardante la « morte per dote » (*dowry death*) delle spose (formulazione risalente al 1986). Secondo tale disposizione, quando la morte di una donna è causata da ustioni o lesioni personali o comunque dovuta a circostanze eccezionali, entro sette anni dal suo matrimonio, quando sia dimostrato che, poco prima della sua morte, la donna è stata sottoposta a crudeltà o molestie da parte del marito, o di un parente del marito, in relazione ad una richiesta di dote⁽⁵²⁾, e si ritiene che tale atto abbia causato la morte la pena prevista è la reclusione da sette anni all'ergastolo, risultando quindi relativamente bassa nel minimo edittale, allo scopo di includere nello spazio di illiceità anche apporti causali altrimenti non determinanti. Una interpretazione differente renderebbe di fatto tale previsione legale una diminuzione rispetto alle norme sull'omicidio.

D'altra parte, secondo quanto riferiscono i rapporti curati dall'Ufficio dell'ONU sulle droghe e il crimine (UNODC) sugli omicidi commessi in contesti di previa relazione tra autore e vittima, in India (come in Asia in generale) le modalità realizzative degli omicidi sono spesso differenti rispetto a quelle che si è soliti immaginare in Italia e coinvolgono più frequentemente, come autori, una pluralità di soggetti⁽⁵³⁾.

Inoltre, si ricorda che la legge n. 3 del 1988 (*Commission of Sati (Prevention) Act*, 1987) reca misure, di carattere preventivo, per rendere effettivo il divieto dell'usanza del *Sati*, la pratica del rogo o della sepoltura della vedova alla morte del marito o altro parente, proibita dal 1829⁽⁵⁴⁾. L'articolo 3 punisce il tentativo di compiere il *Sati* con la reclusione fino ad un anno e la multa. Il favoreggiamento, diretto o indiretto, del *Sati* è punito con la pena di morte o con l'ergastolo e la multa. Chiunque esalti tale pratica è punito con la reclusione da uno a sette anni e con la multa (articolo 6). Gli articoli da 7 a 9 conferiscono specifici poteri alle autorità locali per prevenire la pratica del *Sati*, quando le medesime autorità rilevino

⁽⁵²⁾ Per la definizione della nozione di « dote », l'articolo in questione rinvia al *Dowry Prohibition Act*, 1961 (n. 28 del 1961). Tale legge proibisce la richiesta di dote punendola con la reclusione minima di cinque anni e una multa (di cui la legge fissa un ammontare minimo stabilendo che l'ammontare della sanzione debba essere pari al valore della dote, se superiore a tale somma minima). Qualsiasi accordo relativo alla dote deve inoltre considerarsi nullo.

⁽⁵³⁾ Pur se rapportate all'alto numero di abitanti dell'India, non può che destare impressione il fatto che le morti per dote conteggiate nel Paese siano state, nel 2009, ben 1267. Mentre negli ultimi trent'anni il numero di omicidi in India è in costante e sensibile decremento, lo stesso non può dirsi per gli omicidi per dote, che continuano invece ad aumentare, anche se ciò probabilmente dipende dalla maggiore attenzione pubblica (e maggiore accuratezza nelle indagini) rispetto a molte uccisioni in precedenza registrate come suicidi o morti naturali.

⁽⁵⁴⁾ A seguito dell'emanazione del *The Bengal Sati Regulation*, 1829.

che, nel territorio di competenza, essa venga praticata o possa essere praticata. Si tratta del potere di impedire alcune condotte o atti, di rimuovere alcuni luoghi di culto o altre strutture, di confiscare talune proprietà. Infine, la legge reca disposizioni per la creazione di tribunali speciali per la trattazione dei reati ivi previsti.

1.2. *Ulteriori misure per il contrasto della violenza in ambito domestico e lavorativo*

La materia della violenza domestica è trattata dell'articolo 498A IPC⁽⁵⁵⁾ (dedicato agli atti di crudeltà compiuti dal marito o da parenti del marito) ma soprattutto dalla legge n. 43 del 2005 (*The Protection of Women from Domestic Violence Act, 2005*, PWDVA nel seguito).

L'articolo 498A punisce con la reclusione fino a tre anni gli atti di crudeltà commessi dal marito o da parenti del marito. È a tali atti riconducibile una condotta dolosa che abbia causato lesioni gravi o pericolo per la vita, nonché danni all'incolumità fisica o alla salute (mentale o fisica) della donna, ovvero che abbia indotto la donna a suicidarsi. Rientrano nel campo di applicazione dell'articolo anche le molestie nei confronti della donna con lo scopo di costringere lei, o qualsiasi persona a lei correlata, a soddisfare qualsiasi richiesta illegale di una qualsiasi proprietà o la redazione di un documento vincolante – *valuable security*⁽⁵⁶⁾ – oppure sia dovuta alla mancata soddisfazione (da parte della donna o di persona a lei correlata) di tale richiesta.

La legge PWDVA, anche se non paragonabile alla *Ley integral* spagnola, è comunque una legge che osserva il fenomeno della violenza domestica in una prospettiva ampia. Essa dispone in merito ai diritti reclamabili dalla donna vittima di violenza, disciplinando, in particolare, l'emanazione di *order* diretti a proteggere o assistere la vittima, da parte del giudice, nei confronti dell'uomo denunciato. Sono inoltre disciplinati i poteri e i compiti degli ufficiali di polizia, dei magistrati, dei servizi di protezione e assistenza, al verificarsi della violenza domestica.

L'articolo 3 PWDVA reca la definizione di violenza domestica. Un qualsiasi atto, omesso o commesso, ovvero una condotta, si configura come violenza domestica quando danneggia o ferisce o mette in pericolo la salute, la sicurezza, la vita, gli arti o il benessere, sia mentale che fisico, della persona lesa, ovvero un atto che miri a tali fini. Tale definizione comprende abusi di carattere fisico, sessuale, verbale o emozionale, economico. Sono inoltre riconducibili a tale fattispecie i medesimi comportamenti compiuti nei riguardi della persona lesa, o di persona a lei collegata, che mirino ad ottenere in maniera illegale e con la coercizione una dote oppure un documento, il cosiddetto *valuable security* (v. *supra*).

⁽⁵⁵⁾ Inserito in un capitolo creato *ad hoc* nel codice e formato da questo solo articolo, dalla legge n. 46 del 1983, *Criminal Law (Amendment) Act, 1983*.

⁽⁵⁶⁾ Il *valuable security* è definito dall'articolo 30 IPC come un documento in base al quale un diritto legale viene creato, esteso, trasferito, limitato, estinto o rilasciato, o in base al quale qualsiasi persona riconosce di essere soggetto a responsabilità legale oppure non ha un certo diritto legale.

Si deve sottolineare che, sebbene l'articolo 3 faccia riferimento in maniera neutra alla « persona lesa » (*aggrieved person*), l'articolo 2, nel definire tale nozione, specifica che si dovrà intendere con tale locuzione qualsiasi « donna » che sia in « relazione domestica » con la persona denunciata. Inoltre, la persona denunciata (*respondent*) è individuata quale persona adulta di sesso maschile in relazione domestica con la persona lesa. Quanto alla relazione domestica, essa consiste in una relazione tra due persone che vivono o hanno, in qualsiasi momento, convissuto in una famiglia, quando sono legate per consanguineità, matrimonio o tramite una relazione di natura matrimoniale o adozione, ovvero sono familiari che convivono.

Ne consegue che, sebbene in generale quando a livello internazionale si parli di violenza domestica anche per contesti in cui la coppia autore/vittima non è necessariamente uomo/donna, in base al dato normativo, la disciplina indiana è invece fortemente caratterizzata dal genere.

L'articolo 3 PWDVA, quindi, dettaglia le nozioni di abuso fisico, sessuale, verbale o emozionale, ed economico.

Nella nozione di abuso fisico sono comprese le condotte che causano dolore o danno fisico, pericolo per la vita, gli arti o la salute, oppure che compromettano la salute della persona lesa. A tale nozione sono ricondotte le fattispecie di aggressione (articolo 351 IPC), uso della forza (articolo 349 IPC) o intimidazione (articolo 503 IPC).

L'abuso sessuale comprende qualsiasi condotta di natura sessuale che umilia, degrada o comunque viola la dignità della donna.

Riguardo all'abuso « emotivo o verbale », la norma specifica che si possono ricondurre a tale nozione l'insulto, l'umiliazione, il ridicolizzare, ivi compreso, si specifica, il riferimento alla mancanza di figli ed in particolare di figli maschi. Rientra in tale fattispecie anche la minaccia trasversale di causare dolore fisico a persona alla quale la persona lesa è interessata.

Viene inoltre specificato il contenuto della nozione di « abuso economico ». Si segnala qui solamente che, oltre alla privazione, in vario modo, di mezzi materiali cui la persona lesa avrebbe diritto, è riconducibile a tale abuso il divieto, o la restrizione, di accesso ai locali detenuti dalla persona lesa in virtù della sua relazione domestica con chi pretende di esercitare tale divieto o restrizione.

Infine, le norme in esame specificano che, per stabilire se una condotta configuri la violenza domestica ai sensi dell'articolo 3 PWDVA, si dovrà tenere conto di ogni fatto o circostanza del caso.

Gli articoli da 4 a 11 PWDVA recano disposizioni relative ai poteri e ai compiti posti in capo alle autorità pubbliche.

L'articolo 4, peraltro, prevede che chiunque abbia motivo di credere che un atto di violenza domestica sia in corso oppure sia stato o possa essere commesso, può fornire informazioni al riguardo alle autorità interessate. Tale persona non può essere chiamata a rispondere civilmente o penalmente per le informazioni fornite in buona fede. La scelta assunta dal legislatore indiano appare dunque diametralmente opposta a quella norvegese, ma ugualmente proattiva. Mentre quest'ultimo impone il dovere di

riferire sotto la minaccia della sanzione penale, in India si tenta di favorire la collaborazione, garantendo un salvacondotto al denunciante, qualora il soggetto accusato utilizzi strumenti giuridici per fare pressione e stimolare la ritrattazione delle testimonianze.

L'articolo 5 prevede che l'autorità (di polizia o giudiziaria) che abbia ricevuto una denuncia o un rapporto circa una violenza commessa, oppure vi abbia personalmente assistito, è tenuto ad informare la persona lesa circa: il diritto di ottenere un'ordinanza ai sensi del PWDVA; la disponibilità dei servizi di assistenza e degli « Ufficiali di protezione » (v. *infra*); il diritto al gratuito patrocinio; il diritto di sporgere denuncia per gli atti di crudeltà subiti ai sensi dell'articolo 498A IPC. Rimane fermo quanto previsto dalla legislazione in materia di doveri dell'ufficiale di polizia.

L'articolo 6 reca il dovere di offrire rifugio alle vittime di violenza domestica da parte delle strutture a ciò dedicate (case rifugio riconosciute dal Governo dello Stato o Territorio della federazione). L'articolo 7 reca il dovere di prestare assistenza medica alle vittime da parte delle strutture sanitarie.

L'articolo 8 dispone in ordine all'individuazione della figura degli « Ufficiali per la protezione » (*Protection Officers*) e l'articolo 9 ne disciplina i compiti. In sintesi, tali ufficiali, scelti preferibilmente tra donne con qualifiche ed esperienza nelle questioni inerenti alla violenza di genere, sono sotto la giurisdizione ed il controllo del tribunale e forniscono assistenza nella preparazione del rapporto previsto dal medesimo PWDVA (il cosiddetto *Domestic Incident Report*) depositato presso l'ufficio del magistrato. È loro dovere fornire le informazioni necessarie alla persona lesa sui servizi dedicati alle vittime, nonché garantire il rispetto delle ordinanze relative ai risarcimenti economici a favore delle vittime.

L'articolo 10 dispone in ordine ai fornitori dei servizi destinati alle vittime. Si tratta di società registrate, secondo la legislazione indiana, come fornitori di servizi ai fini del PWDVA, aventi lo scopo di fornire assistenza legale, medica, finanziaria o di altro tipo alle donne vittime di violenza. L'articolo 10 assicura una protezione a tali fornitori, prevedendo che nessuna causa, azione penale o altro procedimento legale possa essere promossa per azioni compiute in buona fede o nell'esercizio delle funzioni loro affidate dal PWDVA. Come nel caso dell'irresponsabilità del testimone, anche in questi casi il legislatore indiano vuole evitare che soggetti e realtà, che appoggiano le vittime, possano subire attacchi trasversali da parte dell'aggressore in ragione del compito che svolgono.

L'articolo 11 stabilisce che il Governo dello Stato o del Territorio della Federazione assicuri la massima pubblicità sui contenuti della legge, mediante i principali canali di informazione; assicuri la formazione e la sensibilizzazione di tutti gli operatori coinvolti (Forze dell'ordine, personale giudiziario, medico); assicuri il coordinamento delle autorità coinvolte nell'attuazione delle norme previste dalla legge.

Gli ufficiali e i membri dei fornitori di servizi sono considerati pubblici ufficiali (articolo 30 PWDVA)⁽⁵⁷⁾.

Gli articoli da 12 a 29 recano disposizioni concernenti le procedure per l'emanazione delle ordinanze in materia di violenza domestica da parte del tribunale.

Ai sensi dell'articolo 12, la persona lesa o l'ufficiale della protezione, o altra persona per conto della persona lesa, può presentare una domanda al magistrato ai sensi del PWDVA; il magistrato, prima di decidere sulla richiesta, deve considerare il rapporto ricevuto dall'ufficiale di protezione o dal fornitore di servizi. Gli articoli da 13 a 16 dettano norme di carattere procedurale concernenti l'emanazione delle ordinanze.

L'articolo 17 stabilisce il diritto della donna a godere di una parte dell'abitazione della famiglia, anche non godendo di alcun titolo, diritto o beneficio legato alla proprietà. L'articolo 19 PWDVA prevede la possibilità, da parte del giudice, di emanare un'ordinanza concernente il diritto di residenza nella casa di famiglia (*Residence Order*). Tali ordinanze possono impedire al convenuto di espropriare o in qualsiasi altro modo ledere il possesso della casa di famiglia, indipendentemente dal fatto che il convenuto abbia o meno un interesse legale nella medesima. Possono inoltre stabilire che il convenuto lasci la residenza, impedirne la vendita o altre forme di trasferimento della proprietà, prevedere il divieto di ingresso al medesimo o a persona allo stesso legata in una qualsiasi porzione della residenza della vittima. Ulteriori condizioni possono essere stabilite dal giudice nell'ordinanza.

Ricordando quanto segnalato sinteticamente rispetto alla Germania, giova sottolineare come la disciplina dell'assegnazione della casa familiare sia fortemente condizionata dalle caratteristiche del mercato immobiliare che possono essere molto diverse da Paese a Paese. Influiscono su questi aspetti la frequenza con cui si ricorre più spesso all'acquisto o alla locazione e la frequenza con cui la titolarità dell'immobile o del contratto di locazione è in capo a entrambi, oltre al fatto che il denaro destinato all'acquisto dell'immobile sia stato versato prima o dopo il matrimonio stesso.

L'articolo 18 riguarda gli ordini di protezione, diretti ad impedire all'imputato di agevolare o commettere un atto di violenza domestica, entrare nel luogo di lavoro, scuola o in altri luoghi frequentati dalla persona lesa, stabilire qualsiasi tipo di comunicazione con lei, alienare i beni a disposizione di entrambe le parti, commettere violenza trasversale nei confronti dei suoi parenti o compiere qualsiasi altro atto specificato dal giudice nell'ordine emesso. La violazione di un ordine di protezione, anche provvisorio (v. *infra*), da parte del convenuto si configura come reato punito con la reclusione fino a un anno o con la multa, o con entrambe. La stessa pena è prevista per l'Ufficiale di protezione che non riesce o rifiuta di adempiere ai suoi doveri, come prescritto dal giudice, senza motivazione sufficiente, in relazione all'emanazione di un ordine di protezione.

⁽⁵⁷⁾ L'articolo 21 IPC reca l'elenco delle situazioni che comportano la qualifica di « pubblico ufficiale » (*public servant*).

L'articolo 20 stabilisce che il giudice possa prevedere la corresponsione di un beneficio economico, a spese del convenuto, destinato alla vittima per far fronte alle spese sostenute e alle perdite subite dalla persona lesa e da un suo figlio, a seguito della violenza domestica. La norma reca un elenco non esaustivo di circostanze che possono dare luogo al ristoro (perdita di guadagno, spese mediche, danneggiamento delle proprietà). Si specifica che l'ammontare del beneficio deve essere adeguato, equo e ragionevole, nonché commisurato al tenore di vita a cui la persona lesa è abituata. Secondo la decisione del giudice, il beneficio può essere corrisposto in soluzione unica ovvero come cifra mensile corrisposta per il mantenimento.

In aggiunta, il giudice può, su istanza presentata dalla parte lesa, emanare un ordine che imponga al convenuto di pagare un risarcimento dei danni derivanti dalle lesioni, comprese la tortura mentale e il disagio emotivo, o dalla violenza domestica subita dalla vittima (articolo 22)⁽⁵⁸⁾.

Di estrema rilevanza è la norma stabilita dall'articolo 21 circa la custodia dei figli. In primo luogo si indica la prevalenza del PWDVA su qualsiasi altra norma al momento vigente e in secondo luogo si dà facoltà al giudice, in qualsiasi momento, di affidare temporaneamente il/i figlio/i alla persona offesa o ad altra persona che agisca per conto di essa. Contestualmente il giudice disporrà le modalità di visita da parte del padre che, se le circostanze del caso non lo consigliano, potranno essere escluse.

Evidentemente, già in precedenza i giudici potevano disporre dell'affidamento temporaneo dei figli nel modo indicato. Tuttavia, creando una norma *ad hoc* in questa legge, si offre alla magistratura uno stimolo importante nel ricorso a tali poteri. Disporre esplicitamente che, ove necessario, non vi siano visite ai figli da parte del padre, permette di superare più facilmente la norma culturale che stimola la magistratura a concedere comunque tale opzione, quale diritto del padre, a prescindere dal persistere dal fatto che ciò causi pregiudizio alla denunciante e ai figli stessi.

Ai sensi dell'articolo 23, il giudice può emettere ordini temporanei. Inoltre, se il giudice ritenga che l'istanza della persona lesa riveli, *prima facie*, la commissione di violenza domestica, può emettere un ordine, tra quelli previsti dagli articoli qui sopra menzionati del PWDVA, sulla base di una dichiarazione giurata (*affidavit*) della parte lesa (si tratta del cosiddetto *ex parte order*).

Le istanze presentate per l'emanazione delle ordinanze previste dagli articoli da 18 a 22 possono essere presentate nel corso di qualsiasi procedimento dinanzi al tribunale civile, penale o della famiglia (articolo 26).

⁽⁵⁸⁾ Al fine di rendere effettiva la corresponsione del risarcimento previsto dall'articolo 22 PWDVA, la *National Legal Services Authority* (NALSA) ha emanato, nel 2018, alcune direttive per la costituzione di uno specifico fondo (*Women Victims Compensation Fund*) e per facilitare la presentazione delle istanze. Cfr. *Compensation Scheme for Women Victims/Survivors of Sexual Assault/other Crimes* – 2018. Il NALSA è stato costituito ai sensi del *Legal Services Authorities Act, 1987*, per fornire servizi legali gratuiti alle fasce più deboli della popolazione e per favorire la risoluzione amichevole delle controversie.

L'articolo 29 disciplina l'appello contro l'ordinanza emessa, mediante ricorso da presentare entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento.

Anche per quanto concerne le molestie sul posto di lavoro è prevista una disciplina separata e organica, corredata dall'istituzione di organi speciali deputati a gestire e contrastare nel complesso questo specifico fenomeno. Si tratta della legge n. 14 del 2013 (*The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition And Redressal) Act, 2013*). Ai sensi dell'articolo 2 di tale legge, la molestia sessuale (*sexual harassment*) può consistere in: contatti fisici o *avances*; la richiesta di favori sessuali; commenti a sfondo sessuale; esibizione di materiale pornografico; qualsiasi condotta non richiesta, di natura fisica, verbale o non verbale, a sfondo sessuale. Tale legge si applica in maniera specifica alle lavoratrici donne. L'articolo 3 elenca alcune circostanze che configurano la molestia sul luogo di lavoro, cioè la molestia associata a promesse di avanzamento o minacce di peggioramento in carriera, nonché la molestia che comporta un peggioramento dell'ambiente di lavoro ovvero l'umiliazione della lavoratrice, con conseguenze sulla sua salute o sicurezza.

L'articolo 4 prevede che i datori di lavoro costituiscano apposite commissioni interne per le segnalazioni di molestie sul lavoro. La norma reca specifiche disposizioni sulla composizione e le funzioni delle medesime commissioni. L'articolo 5 demanda al Governo dello Stato o del Territorio della Federazione l'individuazione di ufficiali distrettuali per l'attuazione della legge in questione, chiamati a nominare le commissioni locali. Ai sensi dell'articolo 6 la lavoratrice può segnalare le molestie alla commissione interna, ove costituita, ovvero alla commissione locale distrettuale, entro tre mesi dalla commissione delle molestie ovvero entro tre mesi dall'ultima molestia in caso di serie di molestie. Dopo aver esperito un tentativo di conciliazione (ai sensi dell'articolo 10, il quale esclude che un accordo meramente finanziario possa essere posto a base della conciliazione), le commissioni (interne o locali) svolgono un'indagine sui fatti segnalati, con gli stessi poteri attribuiti al tribunale civile. L'inchiesta deve essere conclusa entro novanta giorni (articolo 11). In pendenza della decisione, la commissione può raccomandare al datore di lavoro di trasferire la lavoratrice denunciante, ovvero concederle un periodo di congedo fino a tre mesi o altri benefici ritenuti opportuni. Entro dieci giorni dalla conclusione dei lavori, la commissione presenta un rapporto al datore di lavoro e, se del caso, all'ufficiale distrettuale. Il rapporto è altresì notificato alle parti. Ove la commissione arrivi alla conclusione che la molestia si sia verificata, chiede al datore di lavoro o, se del caso, all'ufficiale distrettuale, di intraprendere l'azione disciplinare e di corrispondere, mediante riduzione del salario dell'autore della molestia, una somma alla vittima, tenendo conto dei danni emotivi o fisici, delle spese mediche, dei danni subiti in termini di progressione di carriera o comunque connessi alla posizione lavorativa. Si segnala che l'articolo 14 reca le sanzioni per le denunce di molestie false o per la produzione di false prove. Ulteriori disposizioni riguardano i doveri di riservatezza e la possibilità di appellarsi contro le decisioni prese. Ai sensi dell'articolo 27, nessun tribunale potrà avere cognizione di un reato punibile ai sensi della citata legge o di disposizioni

emanate in attuazione della stessa, salvo su denuncia della donna lesa o di qualsiasi persona autorizzata dalla commissione precedente.

L'articolo 19 reca i compiti del datore di lavoro, quali: provvedere ad un ambiente di lavoro sicuro; dare pubblicità ai contenuti della legge e alle funzioni della commissione interna; promuovere la sensibilizzazione del personale e la formazione dei membri della commissione interna attraverso incontri, *workshop*, eccetera; facilitare l'attività della commissione interna; dare assistenza alla lavoratrice che intende intraprendere l'azione penale per molestie; prevedere sanzioni disciplinari per le molestie; assicurare che la commissione interna prepari i rapporti richiesti dalla legge. A tale riguardo, l'articolo 21 richiede che le commissioni (interne o locali) stilino un rapporto da inviare all'ufficiale distrettuale, oltre che ai datori di lavoro interessati. L'ufficiale informa, con un rapporto di sintesi, il Governo dello Stato o del Territorio della Federazione. L'articolo 20 attribuisce all'ufficiale distrettuale il compito di assicurare che le commissioni locali presentino il proprio rapporto annuale, nonché compiti di sensibilizzazione alle tematiche connesse alle molestie sul lavoro nel territorio di competenza.

Gli articoli 23 e 24 attribuiscono al Governo compiti di monitoraggio dell'attuazione delle misure previste dalla legge n. 23, nonché compiti di formazione, informazione e sensibilizzazione sul tema.

Infine, si ricorda che con la legge n. 6 del 2007 (*The Prohibition of Child Marriage Act*, 2006) sono state dettate nuove disposizioni concernenti il matrimonio precoce, sostituendo una legge in materia risalente al 1929. Riprendendo quanto previsto dalla disciplina previgente, l'articolo 3 della citata legge n. 6 del 2007 ha fissato l'età legale per il matrimonio a diciotto anni per le donne e a ventuno per gli uomini. Il matrimonio tra soggetti che non possedevano il requisito dell'età legale al momento della sua celebrazione è annullabile su richiesta di una delle parti, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Se al momento della presentazione della richiesta di annullamento la parte firmataria è minore dell'età legale, la petizione può essere presentata dal suo tutore o da persona prossima, per il tramite dell'ufficiale previsto della medesima legge n. 6 (v. *infra*). Si osserva che la legge in parola ha efficacia retroattiva.

Ai sensi dell'articolo 12 il matrimonio è comunque nullo, anche prima del compimento dell'età legale, quando uno degli sposi è stato rapito, risulta essere vittima di tratta oppure è stato costretto a contrarre matrimonio con la forza, l'inganno, la coercizione o con false dichiarazioni. La legge punisce varie condotte, finalizzate all'organizzazione o alla partecipazione al matrimonio precoce, con la reclusione, associata a lavoro duro, fino a due anni, o con la sanzione pecuniaria, oppure con entrambe. L'articolo 16 disciplina la previsione, in ogni Stato o Territorio della Federazione, della figura di un pubblico ufficiale, cui sono attribuiti compiti di prevenzione e monitoraggio delle violazioni. Egli può prevenire la celebrazione dei matrimoni precoci intraprendendo le azioni che riterrà opportune e raccogliere prove per perseguire le violazioni.

Si deve constatare, tuttavia, che in base a dati ONU del 2016, in India il 47 per cento delle ragazze si sposa prima di aver compiuto la maggiore età. La legge in questione, dunque, risulta in buona misura inattuata o

comunque non in grado di contenere un fenomeno sociale che accentua la discriminazione di genere. Una volta celebrato il matrimonio precoce, solo in situazioni eccezionali la sposa o la famiglia di lei può essere seriamente intenzionata a chiederne l'annullamento entro il compimento del ventesimo anno.

2. PREVENZIONE E PROTEZIONE: LE INIZIATIVE A LIVELLO FEDERALE

Dal 2006 il Dipartimento competente per le donne e i bambini opera quale Dicastero a sé stante (*Ministry of Women and Child Development*, di seguito MWCD), con l'obiettivo di promuovere politiche finalizzate a colmare le lacune e le disparità tra Stati e Territori della Federazione indiana e a sviluppare approcci intersettoriali nelle materie di competenza. All'interno del MWCD sono rinvenibili alcuni organismi specializzati, dotati di peculiari forme di autonomia, tra i quali figura la Commissione nazionale per le donne (NCW). Istituita nel 1990⁽⁵⁹⁾, la Commissione si occupa delle tutele previste dalla Costituzione e da altre leggi, eventualmente avanzando le proposte di modifica ritenute opportune; presenta al Governo federale rapporti, con cadenza almeno annuale, contenenti specifiche raccomandazioni per il miglioramento della condizione femminile nei singoli Stati e nella Federazione; tratta i casi di violazione dei diritti delle donne insieme alle autorità competenti, esaminando denunce o segnalazioni, al fine di individuare le principali criticità⁽⁶⁰⁾; promuove studi e campagne di informazione; monitora la situazione delle carceri o di altri istituti femminili; informa il Governo federale su qualsiasi questione che la Commissione giudichi rilevante ed esamina qualsiasi questione ad essa devoluta dal medesimo Governo.

Al fine di migliorare la protezione delle donne vittime di violenza, il MWCD ha promosso, in anni recenti, il sistema dei Centri cosiddetti *One Stop* (OSC) che svolgono funzioni di protezione e orientamento ai servizi. Tali Centri *One Stop*, aperti 24 ore ogni giorno, secondo le Linee guida⁽⁶¹⁾ MWCD sono chiamati a facilitare l'accesso ai seguenti servizi:

– emergenza e primo soccorso, quali servizi sanitari⁽⁶²⁾ e di polizia, nonché i servizi gestiti dalla linea telefonica 108 (numero unico per le emergenze, attivo in alcuni Stati o Territori della Federazione) e ad altri numeri di emergenza;

⁽⁵⁹⁾ Dal *National Commission for Women Act*.

⁽⁶⁰⁾ Riguardo all'esame delle istanze presentate alla Commissione, trova applicazione un apposito regolamento del 2016, *National Commission for Women (Procedure) Regulations, 2016 for Dealing with Complaints* in NRI Cell. Per il funzionamento della NCW, cfr. *Procedure and Regulations, 2005*.

⁽⁶¹⁾ Disponibili, con gli aggiornamenti, sul sito del MWDC alla pagina <https://wcd.nic.in/schemes/one-stop-centre-scheme-1> (ultimo accesso: 9 febbraio 2021). Le Linee guida attuative più recenti sono datate dicembre 2017. I primi OSC sono stati approvati nel biennio 2015-2016 e nella prima fase di avvio era prevista almeno la costituzione di un Centro per ciascuno dei 36 stati o territori indiani. Secondo il documento *One Stop Centre Directory*, al 19 marzo 2020 sono stati attivati 683 OSC.

⁽⁶²⁾ Le Linee guida del 2017 fanno riferimento anche ai servizi del *National Health Mission*, un programma speciale per raggiungere taluni obiettivi minimi sanitari nelle aree urbane e rurali, attivo fino al marzo 2020.

- assistenza medica, secondo gli specifici protocolli stabiliti dal Ministero della salute e del *welfare* della famiglia, in particolare le *Guidelines and Protocols Medico – Legal Care for Survivors Victims of Sexual Violence*, assicurando, tra l’altro, l’intervento dell’ambulanza, ove necessario, e verificando che una copia del certificato medico-legale con gli esiti delle visite mediche venga rilasciato alla vittima di violenza sessuale;
- assistenza nella presentazione delle denunce alle Forze di polizia (*First Information Report – FIR/NCR*), assicurando, tra l’altro, che la denuncia venga possibilmente accolta da agenti di sesso femminile;
- supporto psicologico e sociale, nel rispetto della riservatezza;
- assistenza legale, fornita da professionisti che collaborano con il *District Legal Services Authority* (DLSA o SLSA), gli enti che, a livello locale o statale, promuovono l’accesso ai servizi legali;
- rifugio, immediato e di breve durata presso i Centri *One Stop* medesimi, oppure di lunga durata presso le case rifugio disponibili nel territorio di riferimento, assicurando, tra l’altro, che alle vittime di violenza venga fornito un *kit* sanitario;
- servizi di video conferenza, per facilitare la possibilità di presentare denunce e istanze alla polizia o presso il tribunale senza lasciare l’OSC, utilizzando i mezzi telematici audio-video. Si specifica che il servizio di videoconferenza può essere utilizzato previa consultazione con gli ufficiali di polizia, il giudice e le altre autorità coinvolte.

Per quanto concerne la funzione di rifugio temporaneo dell’OSC, le Linee guida prevedono che le donne vittime di violenza insieme ai loro figli (femmine di tutte le età e maschi fino a otto anni) possano soggiornare presso l’OSC per un periodo massimo di cinque giorni. L’ammissione al ricovero temporaneo è valutata discrezionalmente dal responsabile dell’amministrazione del centro. Le donne che accedono a un rifugio temporaneo presso l’OSC ricevono servizi di base (ad esempio cibo, medicine, vestiti, eccetera). Viene inoltre fornito un *kit* di base contenente sapone, shampoo, olio per capelli, assorbenti igienici, materiali da cucito, pettine, spazzolino da denti, dentifricio e, se del caso, pannolini. L’elenco degli articoli è indicativo e lo Stato o il Territorio può modificarlo. In qualsiasi momento, le OSC devono essere in grado di fornire la prima accoglienza a un numero massimo di cinque donne.

Le Linee guida sottolineano il carattere intersettoriale dell’attività dell’OSC, chiamato ad interagire non solo con le autorità pubbliche, con le modalità sopra ricordate, ma anche con le associazioni private e di volontariato attive nel settore della lotta alla violenza di genere.

L’attività degli OSC è inoltre integrata con quella delle linee telefoniche di aiuto, non solo, come detto, con i numeri di emergenza 108 (ove sussistente) e simili, ma anche con il numero 181, specificamente dedicato alle donne vittime di violenza. Le Linee guida sul numero 181, rivolte alle amministrazioni di tutti gli Stati o Territori⁽⁶³⁾, sottolineano l’obiettivo primario di unificare il numero da digitare ed uniformare i servizi offerti

⁽⁶³⁾ Disponibili, con i relativi aggiornamenti, alla pagina *Women Helpline Scheme* sul sito del MWCD.

dalle linee telefoniche dedicate all'assistenza alle vittime di violenza, presenti nei medesimi Stati o Territori. Il 181 è gratuito ed attivo 24 ore su 24, tutti i giorni, con lo scopo di indirizzare le vittime ai servizi più appropriati ai casi esaminati e fornire le informazioni utili, nelle situazioni di maggiore o minore urgenza.

Il MWCD sottolinea, inoltre, l'importanza della formazione e sensibilizzazione delle Forze di polizia. In tale ambito è stato lanciato, in collaborazione con il Ministero per gli affari interni e sulla base di un progetto pilota avviato nello Stato di Haryana nel 2016, il programma per l'arruolamento nel corpo *Mahila Police Volunteers* (MPVs), presso i vari Stati e Territori, formato da volontarie con una specifica preparazione sui temi della violenza di genere. Come rilevato nelle relative Linee guida, l'iniziativa si propone di facilitare il collegamento tra la polizia e la società civile sulle questioni di genere, assolvendo a compiti inerenti alla denuncia delle violenze (tra l'altro segnalando direttamente episodi verificatisi in pubblico), alla maggiore sensibilizzazione della popolazione, all'informazione sui servizi disponibili per le vittime. Le agenti MPV sono inoltre chiamate a facilitare la formazione dei gruppi MASRD⁽⁶⁴⁾. Si tratta di gruppi di dieci o dodici membri, formati da uomini e donne, preferibilmente operatori sociali, insegnanti, personale impegnato nel territorio a vario titolo, per affrontare il problema della violenza di genere all'interno della propria comunità. Questi gruppi sono chiamati ad intervenire anche sugli aspetti preventivi di sensibilizzazione ed educazione sulle norme e sui programmi esistenti, contribuendo alla creazione di un ambiente sicuro per donne e bambini nella propria comunità di riferimento.

Il MWCD gestisce e promuove ulteriori strumenti e programmi per l'assistenza alle donne in difficoltà. Ad esempio, il programma SWADHAR Greh, attivato nel 2015, offre alloggi temporanei (*short stay home*) alle donne in difficoltà per vari motivi (nullatenenti, ex detenute, sopravvissute a disastri naturali), ivi comprese le vittime di violenza domestica o « di tensioni o discordie familiari » che inducono la donna ad abbandonare la propria casa. Ulteriore programma denominato *Working Women Hostels* mira a procurare alloggi alle donne lavoratrici che lasciano la propria casa per lavorare. Il programma BBBP⁽⁶⁵⁾ affronta il problema dell'equilibrio di genere a livello demografico. A tal fine, il programma prevede azioni per prevenire la selezione prima delle nascite sulla base del sesso, nonché azioni per favorire l'istruzione, la protezione, la partecipazione alla vita sociale delle giovani donne.

Il sito istituzione del MWCD offre una panoramica delle iniziative e dei programmi intrapresi a livello federale alla pagina *Women Empowerment Schemes*. Per ogni programma (*Scheme*) sono riportati i documenti principali, le Linee guida emanate dal Governo federale, insieme ai decreti

⁽⁶⁴⁾ *Mahila aur Shishu Rakshak Dal* (*Women and Child Guard Team*). Le Linee guida sulle MPVs individuano nella costituzione di questi gruppi una *best practice* avviata dallo Stato del Madhya Pradesh (in particolare, cfr. l'Allegato 1).

⁽⁶⁵⁾ *Beti Bachao Beti Padhao* (*Save the daughter, educate the daughter*).

che recano le assegnazioni delle risorse a valere sul bilancio federale destinate ai Governi statali e territoriali per l'attuazione delle misure.

VIII. KENYA

L'analisi del diritto vigente nei Paesi dell'Africa sub-sahariana è esercizio estremamente complesso, perché va continuamente verificato il livello di effettiva penetrazione del diritto prodotto dalle istituzioni statali nella realtà quotidiana del territorio.

1. LA REPRESSIONE PENALE DELLA VIOLENZA

In Kenya, la legge n. 3 del 2006⁽⁶⁶⁾ (*Sexual Offences Act 2006*, di seguito « SOA » per brevità) reca le principali disposizioni in materia di reati sessuali⁽⁶⁷⁾.

L'articolo 3 SOA punisce il reato di violenza sessuale (*rape*) con la pena della reclusione da dieci anni all'ergastolo⁽⁶⁸⁾.

Le pene edittali previste per questo, come per gli altri delitti previsti dal SOA, sono estremamente elevate. Di fronte a una legislazione tanto severa, si dovrebbe riscontrare una popolazione detenuta altrettanto alta, cosa che tuttavia non si verifica. Il tasso di persone detenute in rapporto alla popolazione è sensibilmente inferiore a quello italiano.

Si ha violenza sessuale quando una persona compie un'azione che provoca la penetrazione con i genitali, in maniera intenzionale e illegale, quando l'altra persona non acconsente oppure il suo consenso è ottenuto con la forza ovvero con atti minacciosi o intimidatori. L'articolo 4 punisce la tentata violenza sessuale con la reclusione da un minimo di cinque anni all'ergastolo. L'articolo 5 punisce con la medesima pena il soggetto che compie la violenza mediante la penetrazione con una parte del proprio corpo o di altra persona, oppure mediante manipolazione di un oggetto. Tale azione può essere compiuta dal medesimo soggetto o da altra persona. La norma esclude esplicitamente dalla fattispecie l'atto compiuto per motivi igienici o medici con l'apposita strumentazione. L'articolo 6 prevede la pena della reclusione per un minimo di cinque anni per taluni « atti indecenti », indotti ovvero compiuti mediante costrizione. L'articolo 6 si applica quando la vittima non avrebbe commesso o permesso tali atti, oppure quando la vittima non è capace di discernere la natura dell'atto commesso o indotto. L'articolo 7 prevede in ogni caso la pena minima di dieci anni quando i reati sopra menzionati sono compiuti alla vista di un familiare, di un minore o di persona con disabilità mentale. Quanto alla

⁽⁶⁶⁾ I testi delle leggi del Kenya sono consultabili presso il sito <http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=81>.

⁽⁶⁷⁾ Il SOA ha abrogato alcuni articoli del Codice penale che disciplinavano analoghe materie, contenuti nel capo dedicato ai delitti contro la morale (cfr. *Second Schedule* del SOA).

⁽⁶⁸⁾ L'articolo 26 del Codice penale del Kenya stabilisce, in via generale, che la pena della reclusione deve essere prevista per legge (par. 1) e che possa essere irrogata nella misura prevista dalla legge o per un « termine più breve » (par. 2). La previsione di un minimo per la pena costituisce, quindi, uno dei tratti qualificanti del SOA all'interno del sistema penale keniota.

nozione di « atto indecente », l'articolo 2, recante le definizioni, prevede che questo consista in un atto illegale e intenzionale che comporti: il contatto con gli organi genitali ovvero con seno o petto o con i glutei; l'esposizione di materiale pornografico a persona non consenziente. L'articolo 11 punisce la commissione di tali atti a danno di minori con la reclusione minima di dieci anni mentre l'articolo 11-A punisce con la reclusione massima di cinque anni o con multa la commissione di tali atti a danno di persona adulta.

L'articolo 10 disciplina la violenza sessuale di gruppo, punita con la reclusione minima della durata di quindici anni e fino all'ergastolo. Tale pena si applica a chi compie violenza (anche a danno di minori, cui sono dedicati gli articoli 8 e 9 SOA) insieme ad una o più persone o che sia in compagnia di una o più persone con il medesimo intento di commettere tale reato.

L'articolo 20 punisce con la reclusione, fissando un minimo di dieci anni, il soggetto di sesso maschile che commette incesto. Il reato consiste nel compiere atti indecenti o causare la penetrazione con una figlia, nipote, madre, zia, nonna o sorella (ivi comprese le sorelle adottive o con un solo genitore in comune). Se la vittima di incesto è minore, la pena può essere aumentata fino all'ergastolo ed è irrilevante l'eventuale consenso. L'articolo 21 disciplina, in maniera analoga, l'incesto compiuto da soggetto di sesso femminile. L'articolo 22 definisce le nozioni applicabili alla fattispecie dell'incesto disciplinata dai precedenti articoli.

L'articolo 23 disciplina le fattispecie di molestie sessuali (*sexual harassment*) compiute da persone che detengono posizioni di autorità nei confronti delle vittime o siano con loro in un rapporto di fiducia. Tali molestie sono punite con la reclusione minima di tre anni e con la multa. La norma fa riferimento alle richieste di carattere sessuale che l'autore sa essere sgradite o che egli/ella possa ragionevolmente ritenere sgradite. La disposizione si applica quando il diniego della prestazione può: influenzare la posizione lavorativa o la carriera della vittima oppure abbia conseguenze, in caso di funzionario pubblico, sul servizio pubblico dovuto alla vittima, fino al diniego di tale servizio; influenzare negativamente la prestazione lavorativa nonché l'ambiente di lavoro della vittima. La pena minima è aumentata a dieci anni di reclusione, dall'articolo 24, quando reati di questo tipo siano commessi all'interno di strutture penitenziarie o correzionali, strutture sanitarie o scuole. L'articolo 25 prevede alcuni casi di non applicabilità dell'articolo 24, chiarendo in particolare che quest'ultimo non trovi applicazione quando la posizione di subordinazione della vittima non è rinvenibile ai tempi della commissione del fatto.

L'articolo 26 punisce, con la reclusione da quindici anni all'ergastolo, la trasmissione intenzionale dell'HIV⁽⁶⁹⁾ o di altre malattie sessualmente trasmissibili, anche quando l'autore e la vittima siano legalmente sposati.

⁽⁶⁹⁾ Sul reato di trasmissione intenzionale dell'HIV interviene anche la legge *HIV & AIDS Prevention and Control Act 2006*.

Si tratta di norme importanti per il contesto kenyota. Lo scorso anno si stima che siano morte per HIV 21.000 persone. Anche se la cifra è decisamente inferiore a quella raggiunta nel picco dell'epidemia (190.000 nel solo 2001), va tenuto presente che oggi 1,5 milioni di persone in Kenya vivono con l'HIV.

Gli articoli 27 e 28 recano le pene per la distribuzione di sostanze stupefacenti da parte di persone fisiche o giuridiche con l'intento di ottenere prestazioni di tipo sessuale.

L'articolo 29 punisce con la reclusione minima di dieci anni chi induce un soggetto a compiere atti sessuali o altri atti punibili ai sensi del SOA per motivi culturali o religiosi.

Gli articoli 42 e 43 del SOA disciplinano, rispettivamente, le nozioni di consenso e di azione intenzionale e illegale ai fini dell'applicazione della medesima legge. Ai sensi dell'articolo 42 la persona acconsente per scelta e quando ha la capacità e la libertà di tale scelta.

L'articolo 43 stabilisce che, ai fini del SOA, sia illegale e intenzionale l'azione condotta: in circostanze che implicino coercizione; con falsi pretesti o con mezzi fraudolenti; nei confronti di persona incapace di valutare la natura dell'azione criminosa. Per circostanze che implicino coercizione si deve intendere: l'uso della forza ovvero minaccia di danno contro la persona (denunciante o altra persona) oppure la sua proprietà; abuso di potere o di autorità, in misura tale che alla persona sia impedito di manifestare la propria resistenza all'atto o la propria riluttanza a partecipare all'atto.

Per falsi pretesti o con mezzi fraudolenti dovrà intendersi la circostanza in cui una persona sia indotta a ritenere di compiere una qualsiasi azione nei confronti di una terza persona che poi si riveli avere identità diversa da quella precedentemente conosciuta oppure che l'azione sia di diverso tipo di quel che si sia indotti a ritenere. Ulteriore fattispecie è individuata nell'omissione dell'informazione che l'azione sia stata condotta per trasmettere una malattia ed in particolare l'HIV.

Infine, la persona è da considerarsi incapace di valutare la natura dell'azione quando è: addormentata; incosciente; in uno stato di alterazione della coscienza; sotto l'influenza di droghe, alcol o altre sostanze che incidano negativamente sulle capacità della persona; mentalmente menomata; un minore.

Occorre sottolineare che le disposizioni di cui all'articolo 43 non si applicano ai soggetti legalmente uniti in matrimonio.

Gli articoli 44 e 45 recano disposizioni inerenti alla presunzione della (mancanza) del consenso nel corso dei procedimenti penali avviati ai sensi del SOA.

In particolare, l'articolo 44 elenca una serie di circostanze al ricorrere delle quali si deve ritenere che il denunciante non abbia consentito all'atto e che l'imputato non abbia creduto che la vittima fosse consenziente, a meno che non siano addotte prove sufficienti che smentiscano tali assunti. Si tratta delle seguenti circostanze:

- l'autore stava usando violenza ovvero causando la paura della violenza contro il denunciante medesimo o altra persona, durante il compimento dell'atto criminoso o in momento immediatamente precedente⁽⁷⁰⁾;
- il denunciante era detenuto illegalmente mentre l'accusato non si trovava nella stessa situazione;
- il denunciante era incosciente o addormentato;
- il denunciante non era in grado di comunicare la mancanza del proprio consenso per disabilità al momento della commissione del fatto;
- l'accusato aveva somministrato al denunciante sostanze stupefacenti o eccitanti.

L'articolo 45 elenca le circostanze al verificarsi delle quali la presunzione del mancato consenso è da considerarsi definitiva. Si tratta delle seguenti circostanze:

- l'imputato ha intenzionalmente ingannato il denunciante in merito alla natura o allo scopo dell'atto denunciato;
- l'imputato ha intenzionalmente indotto il denunciante ad acconsentire all'atto denunciato impersonando una persona da quest'ultima conosciuta personalmente.

Si segnala qui solamente che il SOA contiene anche le disposizioni inerenti agli abusi sui minori, allo sfruttamento della prostituzione, al turismo sessuale, nonché ulteriori disposizioni inerenti ai procedimenti giudiziari sui reati previsti dal SOA medesimo.

Gli articoli 46 e 47 SOA demandano al Ministro competente la definizione di una strategia quadro nazionale per l'attuazione della legge e l'emanazione dei regolamenti di attuazione.

Infine, si segnala che un regolamento del 2008 (annesso al SOA) disciplina la Banca dati del DNA, istituita⁽⁷¹⁾ con finalità di identificazione ai fini dei procedimenti penali (*criminal identification*). La banca dati conserva i dati raccolti sui luoghi ove è stata commessa violenza, sul corpo e all'interno del corpo della vittima, su oggetti portati o indossati dalla medesima, nonché materiali raccolti su persone, luoghi od oggetti comunque riconducibili alla commissione del reato.

La legge n. 32 del 2011 (*Prohibition Of Female Genital Mutilation Act 2011*) qualifica (articolo 19) come reato la pratica della mutilazione genitale femminile punendola (articolo 26) con la pena della reclusione minima di tre anni e con multa. L'articolo 19 punisce con l'ergastolo chi causa la morte mediante tale pratica (anche se il Kenya è Paese *de facto* abolizionista). Si prevede, inoltre, che sia punibile chiunque abbia partecipato alla medesima pratica (circoncisori tradizionali, genitori, medici, infermieri, soggetti che forniscono i locali).

⁽⁷⁰⁾ La norma specifica che in caso di atti sessuali ripetuti in serie, tale locuzione deve intendersi riferita al primo atto sessuale.

⁽⁷¹⁾ Dal *Sexual Offences Dangerous Offenders DNA Data Bank Regulations, the Counter Trafficking in Persons Act (2011)*.

La nozione di violenza domestica è stata introdotta nella legislazione kenota dalla legge n. 2 del 2015 (*The Protection Against Domestic Violence Act 2015*, di seguito «PADVA» per brevità) recante disposizioni in materia di «ordini di protezione» (*protection orders*) nei procedimenti riguardanti tale fattispecie. Tali ordini sono emanati dal giudice nei confronti di chi stia usando o abbia usato violenza domestica nei confronti del richiedente o di un suo figlio e quando l’emanazione di tale ordine sia necessaria alla protezione di tali soggetti.

Con il ricorso al sistema dei *protection orders*, si conferma anche in Kenya l’adozione di un modello proveniente dalla tradizione giuridica del Paese colonizzatore.

La Parte I della legge (articoli da 1 a 5) reca le disposizioni preliminari, in particolare le definizioni. L’articolo 3 PADVA reca un elenco di definizioni che individuano la nozione di «violenza domestica», che comprende le forme di violenza nei confronti di una persona, nonché la minaccia di violenza o pericolo imminente per la persona, da parte di altro soggetto che è o è stato con la vittima in «relazione domestica».

Il medesimo articolo specifica che, ai fini delle norme in oggetto, per «violenza» dovrà intendersi: matrimonio con minori; mutilazione genitale femminile; matrimonio forzato; eredità forzata della moglie; interferenza di familiari (in particolare, suoceri o cognati); violenza sessuale all’interno del matrimonio; verifica della verginità; purificazione delle vedove; danno alla proprietà; violenza sessuale a danno di minori; danno economico, emotivo o psicologico; ingresso forzato nell’abitazione della vittima; molestie; incesto; intimidazione; abuso fisico; abuso sessuale; *stalking*; abuso verbale; ogni altra condotta che abbia causato o potuto causare danno alla sicurezza, alla salute o al benessere della persona.

Per quanto concerne, in particolare, lo *stalking*⁽⁷²⁾, l’articolo 2 PADVA specifica che sono ad esso riconducibili le azioni del «perseguire o avvicinare» (*pursuing or accosting*) una persona. Peraltro, il medesimo articolo 2 identifica la «molestia»⁽⁷³⁾ in una serie di condotte, che produce nella vittima la paura di un danno imminente. Esse sono:

- osservare e indugiare al di fuori o nei pressi dell’edificio o del posto dove la vittima risiede, lavora, svolge attività di vario tipo, studia o comunque staziona;
- contattare ripetutamente o provare a contattare la vittima telefonicamente, telematicamente, a mezzo posta o in altro modo, indipendentemente dal fatto che si verifichi successivamente una conversazione tra i due soggetti;
- inviare, recapitare o far recapitare documenti od oggetti offensivi o ingiuriosi.

Il «danno economico» include una privazione non ragionevole di mezzi finanziari per le spese che la vittima richiede o alle quali ha diritto,

⁽⁷²⁾ Questa espressione è utilizzata nel testo in inglese della legge.

⁽⁷³⁾ Utilizzando la medesima espressione, *harassment*, presente nell’articolo 23 SOA in materia di molestie da parte di soggetti che detengono una posizione sovraordinata nei confronti della vittima, cfr. *supra*.

ivi comprese le necessità familiari, le spese mediche, le tasse scolastiche, il canone di affitto o le spese di mutuo. Si ha, inoltre, il danno economico quando si impedisce alla vittima di cercare un reddito per il soddisfacimento delle suddette necessità. Il danno emotivo, psicologico o verbale consiste in una serie di condotte umilianti e degradanti, comprendenti (in via non esclusiva) insulti ripetuti, condotte che ridicolizzano la vittima, minacce ripetute al fine di causare paura a livello emotivo.

L'articolo 4 elenca le situazioni che implicano la « relazione domestica » (matrimonio, presente o passato, convivenza, avere un figlio in comune, essere membro della famiglia, eccetera). L'articolo specifica che il rapporto di lavoro non configura la relazione domestica.

La Parte II (articoli da 6 a 23) PADVA disciplina il procedimento relativo all'emanazione degli ordini di protezione per le vittime di violenza domestica. Il giudice, ai fini dell'ordine di protezione, dovrà tenere conto della necessità di protezione dalla violenza del soggetto richiedente del benessere dei figli dei soggetti coinvolti e delle esigenze materiali connesse alla dimora delle persone coinvolte. Oltre a non mettere in atto violenza o danneggiare (psicologicamente, emotivamente, economicamente) la persona protetta, il destinatario non può avvicinare la persona protetta (*stalking*), guardare o avvicinare il luogo di residenza o di lavoro della persona protetta oppure contattare la medesima persona, salvo quando il contatto sia ragionevolmente richiesto da una situazione di emergenza, sia previsto da un accordo scritto relativo alla custodia o alla frequentazione di un minore o sia previsto da una qualsiasi clausola dell'ordine di protezione. La norma prevede che nel provvedimento siano esplicitate, in apposita sezione, le clausole che impediscono il contatto tra il destinatario del provvedimento e la persona protetta, stabilendo, inoltre, le condizioni per il ritiro o la sospensione di tali clausole. L'ordine di protezione può inoltre imporre all'aggressore di provvedere alle immediate esigenze materiali della vittima, nonché prevedere la custodia temporanea di minori.

La legge disciplina quindi l'emanazione di ordini di protezione temporanei in pendenza del procedimento sulla decisione definitiva. Inoltre, si prevede che la richiesta di un ordine di protezione è indipendente dall'instaurazione del procedimento penale a carico dell'autore della violenza, potendosi avanzare richiesta presso il tribunale civile⁽⁷⁴⁾.

Ulteriore aspetto qualificante del PADVA è costituito dalle disposizioni inerenti ai doveri degli ufficiali di polizia, i quali sono tenuti ad informare la vittima in merito ai contenuti del PADVA e alle modalità per sporgere denuncia, ad avviare le indagini sulle denunce ricevute direttamente o in forma anonima, ad informare la vittima circa i servizi disponibili (ivi

⁽⁷⁴⁾ Per questo e per altri aspetti del PADVA, cfr. Handbook on Protection Orders in Kenya (2020), disponibile sul sito del COVAW, organizzazione *no profit* presente in Kenya attiva nella lotta alla violenza di genere.

compresa la disponibilità di case rifugio), di informare la vittima circa il diritto di potersi relazionare solo con ufficiali del proprio sesso.

2. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA: IL PIANO NAZIONALE PER LA PREVENZIONE E LA RISPOSTA ALLA VIOLENZA DI GENERE E IL PROGRAMMA PER LA PREVENZIONE E LA RISPOSTA ALLA VIOLENZA DI GENERE

Nel novembre 2014 è stato lanciato il Piano nazionale per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere (*National Policy on Prevention and Response to Gender Based Violence*). Il Piano mira a rafforzare il coordinamento tra gli enti e le istituzioni coinvolti ai fini di una programmazione efficace, a migliorare l'applicazione delle leggi e delle politiche, ad aumentare l'accesso a servizi di supporto e a migliorare la sostenibilità degli interventi di prevenzione e risposta alla violenza di genere.

Il Piano elenca le forme di violenza che costituiscono l'oggetto delle politiche ivi descritte: la violenza sessuale; la violenza fisica; la violenza domestica; le pratiche culturali dannose (all'interno delle quali assume particolare rilievo la mutilazione genitale femminile); la violenza psicologica ed emotiva; la tratta di esseri umani.

Il Piano elenca inoltre i principali attori istituzionali coinvolti nelle politiche contro la violenza di genere. Tra questi, si segnala qui in particolare la *National Gender and Equality Commission* (NGEC), istituita dal *National Gender and Equality Commission Act, 2011*, in attuazione dell'articolo 59 della Costituzione del Kenya del 2010. La NGEC è infatti una delle commissioni che seguono alla creazione della Commissione sui diritti umani prevista dall'articolo 59 citato. Essa assume quindi il rango di « Commissione costituzionale » dotata, ai sensi dell'articolo 249 della Costituzione, di indipendenza da qualsiasi altro organo o autorità, in quanto soggetta solamente alla Costituzione e alla legge. In base all'articolo 249, è compito di tali Commissioni difendere la sovranità del popolo, far osservare i principi ed i valori della democrazia, promuovere i valori e i principi della Costituzione. Il medesimo articolo prevede che il Parlamento assicuri, con voto separato, le risorse per il funzionamento delle Commissioni (e degli altri organi costituzionalmente previsti).

Al NGEC sono affidati compiti di studio, controllo e monitoraggio in materia di parità di genere e di violenza di genere, secondo quanto ricordato dal citato Piano del 2014. Il Piano menziona, altresì, la *task force* per l'attuazione del SOA – istituita presso l'Ufficio del Procuratore Generale – nonché i compiti in materia posti in capo al Ministero della salute e al Dipartimento per il genere (allocato presso il Ministero della devoluzione e pianificazione al momento dell'emanazione del Piano). Al riguardo occorre sottolineare come nel 2015 sia stato istituito il Ministero per l'amministrazione pubblica e le politiche di genere⁽⁷⁵⁾, suddiviso in due « Dipartimenti di Stato », uno dei quali specificamente dedicato alle politiche di genere. In base all'*Executive Order* n. 1 del 2018 sulla riorganizzazione del Governo, spetta al Dipartimento (*State Department for Gender*), tra l'altro, la definizione delle politiche sulla violenza di genere.

⁽⁷⁵⁾ *Ministry of Public Service and Gender*.

Il medesimo Dipartimento, in collaborazione con le Nazioni Unite, ha lanciato, per il quadriennio 2017-2020, il Programma per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere (JP-GBV), basato sui cinque pilastri della prevenzione, protezione, punizione, programmazione e *partnerships*. Lo scopo del Programma, che ha un *budget* complessivo di circa 11,5 milioni di dollari ⁽⁷⁶⁾, è quello di promuovere un approccio coordinato e multisettoriale, con il coinvolgimento di più attori, al problema della violenza di genere. Secondo il rapporto intermedio di attività ⁽⁷⁷⁾, a giugno 2018 vengono segnalate, tra i principali risultati, le attività di formazione e quelle per la mappatura delle strutture, coinvolte a vario titolo e disseminate nelle 47 Contee del Kenya. In vista delle elezioni politiche dell'agosto 2017, prosegue il documento, ai circa 200.000 ufficiali di pubblica sicurezza che si preparavano allo svolgimento della tornata elettorale è stata offerta una specifica formazione in tema di violenza di genere. Agli stessi ufficiali è stato fornito un apposito manuale con indicazioni su come procedere al verificarsi delle violenze ⁽⁷⁸⁾. Ulteriori attività di formazione sono state offerte agli agenti di polizia, al personale della giustizia e agli operatori sanitari. Sempre riguardo alle iniziative di carattere formativo, si segnala che nell'ambito del Programma JP-GBV il Dipartimento ha pubblicato un manuale relativo alle buone pratiche per la realizzazione di case di protezione per le vittime di violenza di genere (o che abbiano subito minacce) in Kenya ⁽⁷⁹⁾. Oltre all'attività di formazione, è stato dato impulso al coordinamento dei vari gruppi di lavoro in vista delle elezioni e sono state promosse campagne di informazione sui principali media e piattaforme digitali.

Per il quinquennio 2020-2024 prosegue il Piano nazionale di azione (KNAP, avviato nel 2016) per l'attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 su « Donne, pace e sicurezza ». Il documento relativo al KNAP 2020-2024 osserva che la violenza di genere, ed in particolare la violenza domestica, ha trovato terreno fertile nelle condizioni di scarsa sicurezza del territorio e nell'emergere di nuove modalità criminali (ivi compreso il *cyber crime*). La diminuzione della sicurezza complessiva, continua il documento, mette in situazione di maggior pericolo le categorie più fragili, come le donne. Al riguardo, il documento sottolinea la presenza presso ogni quartier generale (*headquarters*) della Polizia nazionale di specifiche direzioni per la protezione della comunità, delle donne e dei bambini. Presso la Polizia, inoltre, è attivo un gruppo di lavoro, competente per tutte le Contee, sulla violenza di genere. In merito a tale tema sono state promosse, inoltre, specifiche iniziative

⁽⁷⁶⁾ Fonte: <https://gender.go.ke/gok-un-joint-program/> (*Ministry of Public Sector and Gender – State Department for Gender*). Ultimo accesso: 25 gennaio 2021.

⁽⁷⁷⁾ *Joint Programme on Prevention and Response to Gender Based Violence. Annual Report (January 2017 – June 2018)*.

⁽⁷⁸⁾ Sulla diffusione delle violenze contro le donne nel Paese durante il periodo elettorale, cfr. il Rapporto di *Human Rights Watch*: « *They Were Men in Uniform* ». *Sexual Violence against Women and Girls in Kenya's 2017 Elections*.

⁽⁷⁹⁾ *Strengthening Safe and Protective Spaces for Women, Girls and Children in Kenya* (2019).

formative presso le Forze di polizia keniate (cfr. KNAP 2020-2024, p. 7, par. « *Gender based violence* »).

In tema di formazione, il Dipartimento rende disponibile, sul proprio sito istituzionale, il documento *Gender-Based Violence Training Resource Pack* (2019) che si pone quale strumento *standard*, destinato agli operatori dei diversi settori coinvolti (giudiziario, sanitario e socio-assistenziale).

Uno specifico programma di azione è dedicato, inoltre, all'eradica-zione della pratica della mutilazione genitale femminile. Nel gennaio 2019 il Governo ha emanato il documento *National Policy for the Eradication of Female Genital Mutilation* quale aggiornamento delle politiche in materia approvate nel giugno 2010. Il documento sottolinea l'importanza di un approccio multisettoriale al problema che promuova, tra l'altro, il dialogo tra varie discipline, tra gli operatori dei diversi settori coinvolti e il coinvolgimento dei diversi livelli di governo (nazionale e delle Contee). Il Presidente del Kenya ha posto, nel giugno 2019, l'obiettivo di eliminare la pratica delle mutilazioni genitali entro il 2022⁽⁸⁰⁾.

3. INTERVENTI DI PROTEZIONE E SUPPORTO DELLE VITTIME: LE LINEE TELEFONICHE DI AIUTO

In materia di servizi per la protezione e supporto immediato alle vittime di violenza è attivo a livello nazionale, ogni giorno per 24 ore, il numero telefonico 1195. A partire dal 2017 (a seguito di un protocollo sottoscritto dal servizio sanitario ed il Ministero competente in materia) tale numero si pone quale risorsa dedicata che si è affiancata agli altri numeri di emergenza disponibili (ad esempio, il 116 dedicato ai minori). Il supporto alle vittime di violenza di genere è offerto anche dal numero telefonico 1193 gestito da Kimbilio, una fondazione (*trust*) che si occupa della violenza di genere in Kenya. Ulteriori sei linee locali sono state istituite in tre Contee (Kwale, Kilifi e Mombasa), secondo quanto riportato da una pagina del sito dell'OCHA⁽⁸¹⁾ (Ufficio per gli affari umanitari delle Nazioni Unite). Sempre secondo l'OCHA, la linea 1195 ha trattato 810 casi di violenza nel mese di settembre 2020. Inoltre, tramite il medesimo canale della linea telefonica, 3.428 persone hanno avuto accesso a materiali formativi digitali. Infine, da maggio a ottobre 2020, almeno 5,4 milioni di persone sono stati raggiunti da informazioni sul tema della violenza di genere, di vario tipo, attraverso una pluralità di canali (*webinar*, piattaforme *social*, radio e stampa).

CONCLUSIONI

L'elemento di maggiore spicco presente nei Paesi analizzati (Spagna e Argentina) concerne la redazione di un testo unico, per il contrasto alla

⁽⁸⁰⁾ Fonte: *State Department for Gender* http://www.psyg.go.ke/?page_id=1400. Ultimo accesso: 25 gennaio 2021.

⁽⁸¹⁾ KENYA. *Sector Status: Protection (Gender-based Violence)* <https://reports.unocha.org/en/country/kenya/card/2rC8ktJetx/>. Ultimo accesso: 25 gennaio 2021.

violenza di genere, che raccoglie in un unico testo: definizioni del fenomeno, diritti dei soggetti che ne soffrono direttamente e indirettamente le conseguenze, compiti e responsabilità delle istituzioni e dei soggetti coinvolti, strumenti di repressione in senso stretto, strumenti di prevenzione a vario livello (dall'educazione nella prima infanzia, alle case rifugio), strategie di supporto per le vittime e percorsi di rieducazione per gli autori.

L'introduzione di questo tipo di legislazione ha vantaggi ben maggiori di un semplice effetto simbolico. Essa ha significato, nei Paesi che se ne sono dotati, la presa d'atto collettiva dell'esistenza del fenomeno delle violenze sulle donne, cui fino ad allora erano state date delle risposte parziali, tese a limitare alcune delle conseguenze di maggior allarme sociale.

Un secondo elemento importante (presente in Norvegia, Francia, Spagna, ma anche in Kenya ed in India), che in Italia rappresenta un'autentica « cenerentola », riguarda la formazione professionale. Per quanto l'articolo 5 della legge 19 luglio 2019, n. 69, ne stimoli l'implementazione (comunque sotto l'egida dell'invarianza finanziaria) pressoché tutti gli ordinamenti analizzati sembrano aver adottato piani più robusti e coordinati per la formazione non solo delle Forze dell'ordine, ma di tutti i professionisti chiamati a intervenire in situazioni riconducibili a violenza di genere. In Italia vengono offerti seminari e puntuali iniziative di sensibilizzazione, ma in contesti caratterizzati da risorse assai inferiori a quelle del nostro Paese, per cui la formazione sulla violenza di genere assume maggior spessore e rappresenta un settore su cui investire. Per adeguarsi ai migliori *standard* internazionali e agli stimoli delle istituzioni sovranazionali, la formazione anche universitaria deve avere un approccio di genere.

Sempre sul tema della formazione, sul modello di quanto fatto in Norvegia, dovrebbe essere presa in seria considerazione l'istituzione di un centro di ricerca a livello nazionale sul tema della violenza, cui affidare il mandato di approfondire le conoscenze rispetto alle peculiarità e ai bisogni particolari del nostro Paese. La ricerca in Italia, in questo momento, necessita di un rafforzamento per non essere dipendente da quella estera. Ad esso dovrebbe essere affidato altresì un ruolo di riferimento nella divulgazione e nell'educazione.

Tanto negli ordinamenti più strettamente imparentati con quello inglese (quello indiano e quello keniano) come in quello spagnolo, assumono un ruolo molto importante gli ordini di protezione. Al di là dell'affinità lessicale con l'istituto introdotto fin dal 2001 dall'articolo 342-*bis* del nostro codice civile, con quest'espressione si intende non un singolo strumento, ma un ampio insieme di norme, tra di loro coordinate e dirette a prevenire la commissione di delitti o comunque evitare che ne siano perpetrati di nuovi e più gravi.

Oggi in Italia gli strumenti di intervento preventivi sono disciplinati in diversi testi normativi, il codice civile, quello di procedura penale, quello penale e quello delle misure di prevenzione. Ciò comporta problemi di

carattere applicativo tanto per gli operatori del diritto (magistrati e avvocati) quanto per le parti offese che possano incorrere nel rischio di un'applicazione normativa non uniforme, sul territorio nazionale, in violazione del principio di uguaglianza nella protezione dei diritti.

Concentrando la disciplina in un unico testo, altri ordinamenti hanno evitato il rischio di sovrapposizioni normative, di conflitti di competenza e di moltiplicazione dei giudizi; pertanto, volendo far tesoro dell'esperienza degli altri Paesi sarebbe necessario, anche in Italia, raccogliere tutta la disciplina in materia in un unico testo secondo il modello del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

L'esperienza comparata permette di comprendere come un efficace sostegno alle vittime costituisca una strategia di *welfare* a sé stante che, pur essendo collegata al perseguimento del responsabile di azioni delittuose, deve svilupparsi in modo indipendente.

Rispetto a Paesi come Spagna, Inghilterra e Norvegia, ma anche dell'India o della Germania, il nostro Paese direttamente o indirettamente non di rado condiziona l'erogazione di prestazioni pubbliche di sostegno alla denuncia di un delitto, finanche della sentenza di condanna⁽⁸²⁾; l'approccio fatto proprio dall'articolo 24 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, che colloca nell'ambito sociale il riconoscimento di persona che ha subito violenza, deve essere rafforzato e reso generale. Va evitato infatti che le amministrazioni locali, con il lodevole intento di offrire sostegno, non condizionino però i benefici a ulteriori requisiti, che sarebbero giocoforza diversi da comune a comune e da regione a regione, senza considerare che nei casi più gravi chi è vittima è costretta ad allontanarsi dalla propria residenza.

Si tratta di un approccio nuovo che pone al centro i bisogni e le richieste della vittima e non le vicende giudiziarie dell'autore.

Il cambio di prospettiva, in un disegno strutturale all'interno del futuro testo unico, deve portare alla definizione di *standard* di servizi di vario livello da distribuire sul territorio con precise assegnazioni di risorse, né più né meno di quanto accade oggi per la programmazione nel settore della salute (trattandosi comunque di salute fisica e psichica della donna vittima).

Nessun Paese tra quelli analizzati si segnala per proposte di intervento sugli autori particolarmente efficaci. La risposta pressoché generalizzata è il carcere, anche se, visti i numeri enormi della violenza contro le donne in tutti i Paesi considerati, la privazione della libertà per i rei, più che una sanzione invariabilmente applicata, è un'eventualità sempre e comunque remota. La gravità del reato commesso è solo uno dei fattori che possono determinare o meno il ricorso effettivo a questa sanzione, rispetto al quale giocano moltissimi altri fattori.

⁽⁸²⁾ Un esempio a livello nazionale è offerto dalla disciplina dei permessi di soggiorno per le donne vittime di tratta ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998. A livello locale si osservi la lunga lista di requisiti di esecuzione della legge provinciale (Trento) 3/2021 in materia di assegno di autodeterminazione per le donne che hanno subito violenza.

Lungi dall'essere un'esperienza propria solo dei Paesi centroamericani, dove per prima è stata denunciata, un elevato livello di impunità caratterizza infatti tutti gli ordinamenti studiati.

Tuttavia, va tenuto concettualmente separato ciò che è la condanna, il riconoscimento di responsabilità e la sanzione retributiva in senso stretto e ciò che corrisponde a un indispensabile percorso rieducativo. Non solo perché lo prescrive la Costituzione, ma perché – come emerge specie nel contesto norvegese – ci si è resi conto anche che un condannato tornato libero, intratterrà nuove relazioni interpersonali, forse anche sentimentali.

Pertanto, nel miglioramento delle strategie per il trattamento degli autori di violenza sulle donne è indispensabile promuovere la realizzazione di studi sul campo secondo il modello delle sperimentazioni già avviate in altri paesi (in Francia, Norvegia e Spagna) e garantire un quadro giuridico e un piano di stanziamenti adeguato al fine di permettere analoghe o nuove sperimentazioni anche nel nostro Paese.

Il Gruppo di esperti indipendenti del Consiglio d'Europa che monitora l'applicazione della Convenzione di Istanbul (GREVIO) ha indicato tra le carenze più gravi del nostro ordinamento il mancato coordinamento tra i giudizi penali e quelli pendenti per le separazioni e l'affidamento dei figli. La legge n. 69 del 2019, cosiddetta Codice Rosso, introducendo l'articolo 64-bis alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, ha finalmente previsto che al giudice civile siano obbligatoriamente trasmessi tutta una serie di atti propri di procedimenti penali collegati e rilevanti ai fini della decisione che dovrà assumere. Si tratta però di un primo timido passo. Se non è la stessa vittima a farlo presente, per esempio, il giudice chiamato a vagliare l'adeguatezza delle condizioni di una separazione può non sapere che il marito, dopo il deposito della domanda, ha nel frattempo ricevuto un ammonimento dal questore.

Nella prospettiva comparata, per tutti gli ordinamenti risulta oltremodo complesso un buon coordinamento tra giudizio civile e penale. I risultati però si mostrano migliori e più rapidi quando le misure rivolte alla prevenzione di episodi più gravi sono affidate a un'unica autorità per l'irrogazione e a un'altra per il dovuto vaglio giurisdizionale. Anche in questo caso le migliori soluzioni riguardo agli ordinamenti studiati si trovano in Norvegia e in Spagna. Non potendo o volendo arrivare ad istituire veri e propri tribunali specializzati, andrebbe presa in considerazione l'opportunità di istituire in ogni tribunale delle sezioni specializzate.

In Spagna ed in Francia si è interpretato in maniera restrittiva quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul riguardo alla mediazione familiare, stabilendo il divieto di ricorrere a questo strumento in contesti di violenza di genere. Malgrado ogni operatore formato, in tali contesti, dovrebbe comunque dissuadere le parti dal ricorso alla mediazione in assenza di un effettivo equilibrio di potere tra i soggetti coinvolti, l'esperienza pratica mostra come ciò in Italia non avvenga, contribuendo ad aggravare le problematiche e ad allontanare le soluzioni. Sarebbe perciò utile introdurre dall'ordinamento, eventualmente attraverso il ricordato testo unico, un

analogo esplicito divieto, rafforzato da strumenti di censura per gli operatori che comunque vi ricorrono.

L'assenza nel nostro ordinamento di una vera e propria fattispecie penale per sanzionare le molestie sul lavoro spingerebbe di per sé a concentrare l'attenzione su questa tipologia di strumento in ottica di riforma. Le esperienze estere non mancano. Tuttavia, proprio la comparazione mostra come anche in questo particolare ambito le maggiori attenzioni non vadano rivolte al diritto penale, da riservarsi soltanto alle ipotesi più gravi e irreversibili. Anche l'esperienza indiana, di derivazione inglese, mostra una forte spinta al ricorso a strumenti extra-penali ed extra-giudiziari, non certo per indulgenza, ma per la giusta consapevolezza che uno strumento meno invasivo, ma più snello e rapido, può essere più efficace per affrontare situazioni in cui, sovente, la vittima è restia a denunciare perché sicura di una rapida fine del rapporto di lavoro a fronte di un risarcimento incerto e comunque lontano nel tempo.

Se allora tutte o quasi le esperienze estere considerate possono contribuire a migliorare il nostro codice delle pari opportunità, va detto che esso si mostra astrattamente tutt'altro che inadeguato. Probabilmente migliorerebbe le cose già solo il fatto di retribuire nuovamente le Consigliere di parità (come non accade ormai da anni) in modo tale che per il corso del loro mandato costoro si possano occupare a tempo pieno dell'ufficio e smettano di esercitare le funzioni (e le responsabilità connesse) a titolo pressoché di volontariato. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrebbe assicurarsi che ogni regione o ogni provincia effettivamente se ne doti e che l'attività sia svolta adeguatamente.

La Convenzione di Istanbul, nell'articolo 36 dedicato alla violenza sessuale, pone uno speciale accento sul consenso quale elemento fondamentale in assenza del quale i comportamenti sessuali debbono esser valutati come illeciti, mentre non fa menzione alcuna della violenza e della minaccia, che si ritrovano invece come elementi qualificanti dei reati sessuali così come descritti in diversi ordinamenti considerati.

Si può riscontrare, a livello comparato, una spinta piuttosto forte, supportata anche da azioni di sensibilizzazione di diverse organizzazioni non governative (ONG), per una revisione dei reati sessuali per dare il massimo valore possibile all'elemento del consenso. È particolarmente significativa la riforma adottata pochi anni fa in Germania (raccolgendo spunti dell'esperienza inglese) ed è in corso in Spagna un accesissimo dibattito pubblico sul testo di un disegno di legge di prossima discussione parlamentare.

La riforma del reato di violenza sessuale adottata in Italia ormai da un quarto secolo, anche se con una formulazione adeguata all'epoca, non assorbe ancora completamente le prescrizioni della Convenzione di Istanbul. La parola « consenso » non è presente e il verbo che esprime la condotta illecita (« costringere ») è interpretato in un senso che ne assorbe per certi versi il significato solo dalla migliore giurisprudenza, peraltro con periodici tentennamenti. Tale linea di interpretazione va sostenuta mettendo finalmente a disposizione della magistratura e dell'avvocatura norme che rendano più lineare un'autentica concezione della fattispecie basata sulla

prevaricazione. Non si tratterà di un'operazione che si potrà basare sulla semplice importazione di norme dall'estero, anche perché nella dogmatica del reato ogni ragionamento sul consenso inevitabilmente porta con sé un complesso sistema di regole concernenti l'errore, mai perfettamente sovrapponibile da Paese a Paese; si dovrà trattare pertanto un lavoro meditato ed accurato, per scongiurare il rischio di accompagnare a un avanzamento formale un arretramento sostanziale. Una riforma è tuttavia necessaria e indifferibile nella prospettiva di offrire alle giovani generazioni un Paese finalmente all'altezza dei valori di uguaglianza e rispetto tra i generi.

Come indicato sopra, la formazione professionale (in primo luogo del personale pubblico e privato che opera nel settore giustizia) sarà determinante anche per quanto riguarda il perseguimento dei reati sessuali poiché nessuna riforma legislativa è realmente in grado di modificare una prassi se non è compresa e condivisa da coloro che sono chiamati ad attuarla.

Quanto ai matrimoni forzati, si segnala come rispetto ad essi, il legislatore si sia sinora limitato a introdurre, nel 2019, una fattispecie *ad hoc* nel codice penale per rendere più agevole perseguire gli autori, specie se essi successivamente si trasferiscono all'estero.

Ciò, tuttavia, ha significato un adeguamento solo formale a quanto richiesto sul punto dalla Convenzione di Istanbul: a differenza di quanto accade in molti Stati esteri, in occasione dell'introduzione del nuovo reato non sono state introdotte norme correlate adatte per disciplinare le conseguenze di diritto civile e di diritto dell'immigrazione scaturenti dalla celebrazione del matrimonio. Assieme a una adeguata disciplina di sostegni per le vittime (anche questa da inserirsi nel testo unico sopra richiamato), l'adeguamento della disciplina di raccordo nel codice civile costituisce lo strumento indispensabile per far emergere un fenomeno che la sola fattispecie penale non riesce minimamente a intercettare, come evidenziano i numeri indicati nel rapporto stilato a un anno dall'entrata in vigore del cosiddetto Codice Rosso, se confrontati con quelli di altri Paesi.

Sempre nell'ottica dell'introduzione di un testo unico dotato di un approccio integrale al tema e con il necessario coordinamento con gli organismi previsti dal titolo II del codice delle pari opportunità, si suggerisce di affidare a un organismo *ad hoc*, con struttura formalmente indipendente dall'Esecutivo, un ruolo di osservazione, garanzia e promozione dei diritti riconosciuti e delle politiche necessarie per l'implementazione del testo unico.

Sin dalla premessa si è sottolineato il ruolo che il diritto internazionale pattizio e di matrice giurisprudenziale ha esercitato nel lungo cammino di riconoscimento della violenza contro le donne. Il suo inquadramento come una violazione dei diritti umani è stata un'autentica conquista che ha aperto le porte a una nuova epoca di legislazioni nazionali realmente promotrici dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne. L'Italia ha beneficiato e continua a beneficiare di questa spinta proveniente dalle fonti e dalle istituzioni sovranazionali, ma non può dare per scontato che essa possa continuare a esercitare il suo positivo impulso senza essere alimentata anche da un costante sostegno e coinvolgimento attivo. La recente uscita della

Turchia dalla Convenzione di Istanbul, lungi dall'essere un problema di un singolo Paese, deve essere di stimolo per rafforzare il ruolo dell'Italia nella promozione, sul piano internazionale, del diritto delle donne a una vita libera dalla violenza.

Un primo tassello non può che essere il supporto italiano alla strategia politica della Commissione europea tendente a traslare, quanto prima e quanto meglio, le migliori istanze del diritto internazionale pattizio nell'alveo del diritto dell'Unione europea.

Doc. XXII-*bis*
n. 6

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE

RELAZIONE SULLE MUTILAZIONI GENITALI
FEMMINILI

Approvata il 27 ottobre 2021

Relatrice: senatrice LEONE

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
1. Le mutilazioni genitali femminili: profili definatori	
2. La complessità del fenomeno e la sua diffusione	
2.1 <i>Le dimensioni del fenomeno nel mondo: le stime</i>	
2.2 <i>Le stime sulle dimensioni del fenomeno in Italia</i>	
2.3 <i>Le mutilazioni genitali femminili nelle aule di giustizia</i>	
3. Una ricostruzione storica delle origini e della diffusione delle mutilazioni genitali femminili	
4. Una lettura in chiave antropologica del fenomeno	
5. Le misure di contrasto al fenomeno delle mutilazioni genitali femminili	
5.1 <i>Lo scenario internazionale</i>	
5.2 <i>La legislazione italiana: non solo repressione penale</i> .	
6. Le attività di prevenzione e le campagne di sensibilizza- zione	
6.1 <i>Il ruolo delle associazioni e delle organizzazioni inter- nazionali</i>	
6.2 <i>Le campagne di sensibilizzazione e le iniziative svolte dai sindacati</i>	
7. La prevenzione in ambito medico-sanitario	
8. Il ruolo della scuola	
CONCLUSIONI	

PREMESSA

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, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 25 ottobre 2018, a svolgere compiti di controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali, fra i quali la 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, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, cosiddetta Convenzione di Istanbul, e della legislazione nazionale in materia di contrasto alla violenza nei confronti delle donne. È proprio la Convenzione di Istanbul, all'articolo 38, a richiedere 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. Oltre ad essere difese da coloro che le eseguono sulla base di ragioni di carattere culturale e tradizionale, le mutilazioni genitali sono, talvolta, giustificate anche dalle stesse donne che le subiscono, vittime non solo di questa pratica lesiva, ma anche del sistema culturale e sociale che le avalla. 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.

Negli ultimi tre decenni la mobilità internazionale di carattere migratorio ha iniziato a caratterizzarsi per un progressivo processo di femminizzazione, con la conseguenza che le donne migranti rappresentano attualmente quasi la metà della popolazione in movimento verso Paesi differenti da quello di origine. Anche in Italia le donne rappresentano la metà della complessiva popolazione straniera presente. Tale circostanza ha comportato, fra le altre, anche un significativo incremento delle relazioni fra le utenti migranti e gli operatori e le operatrici dei servizi – sanitari ed educativi principalmente – finalizzate a soddisfare bisogni di salute, alcuni dei quali sconosciuti nel nostro Paese. Fra questi devono essere senz'altro annoverate le condizioni delle donne portatrici di mutilazioni genitali, giunte all'at-

tenzione dell'Italia, come accennato, proprio in conseguenza dell'ingresso di donne da Paesi dove la pratica è diffusa.

La Commissione di inchiesta ha ritenuto, quindi, necessario approfondire il tema delle mutilazioni genitali femminili, analizzando e valutando la congruità del sistema legislativo vigente, che si connota, come meglio si dirà in seguito, per una scarsa perseguibilità sul piano penale di queste condotte. Tale approfondimento è stato reso possibile attraverso uno specifico ciclo di audizioni e l'acquisizione del contributo di vari soggetti che, a diverso titolo, si occupano di tale problematica: dai rappresentanti delle istituzioni e del mondo dell'associazionismo e del volontariato ad esperti in medicina, antropologia e sociologia.

Con la presente Relazione la Commissione si propone, pertanto, non solo di offrire, attraverso l'analisi del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, sia sotto il profilo medico-clinico, sia sul piano storico, antropologico e socio-culturale, un quadro ricognitivo delle evidenze emerse, 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.

1. Le mutilazioni genitali femminili: profili definatori

L'espressione « mutilazioni genitali femminili » è stata coniata 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 nell'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, compiuti 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 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 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.

Nel corso degli anni, come accennato, si è fatta strada una riflessione critica riguardo alla opportunità di utilizzare il termine « mutilazione », ritenuto fortemente negativo e stigmatizzante. Alcune ricerche antropologiche hanno infatti sottolineato il potenziale etnocentrismo insito nei termini che si utilizzano per riferirsi a pratiche appartenenti a culture diverse, che per le popolazioni locali interessate non sono percepite come un atto dannoso, ma come la prosecuzione di una tradizione in grado di garantire loro un inserimento adeguato nella società. Si sono così progressivamente andate affermando due distinte e contrapposte posizioni – ambedue comunque accomunate dalla volontà di condannare queste pratiche – sulla scelta terminologica per qualificarle. Da un lato, gli approcci più femministi e più militanti, attivamente coinvolti nella promozione di interventi di contrasto alle mutilazioni genitali, hanno insistito e insistono sulla necessità di inscrivere nella terminologia utilizzata il giudizio negativo nei confronti della pratica, utilizzando anche il linguaggio al fine di sradicarla ed impedendo ogni tentativo di normalizzazione o naturalizzazione di questa grave forma di violenza. D'altro lato, gli approcci più critici sul piano interculturale hanno sottolineato i rischi e l'inopportunità di un atteggiamento stigmatizzante: sia per il rifiuto che esso può suscitare in chi lo riceve sentendosi giudicata, innescando una reazione di resistenza culturale che può anche aumentare la perpetuazione della pratica sulle bambine; sia per il rispetto dovuto ai modi di pensare diversi e per la necessità di una gradualità del processo di cambiamento. Per queste ragioni, dalla fine degli anni Novanta anche nelle medesime Organizzazioni internazionali che avevano coniato e sostenuto l'utilizzo del termine « mutilazione », come anticipato, a tale termine si è affiancata anche l'espressione sostitutiva di « *Female genital cutting* » o « taglio ». Un ulteriore orientamento, illustrato nel ciclo di audizioni svolte dalla Commissione dalla professoressa Michela Fusaschi, docente di antropologia culturale e politica presso l'Università degli studi di Roma tre (seduta del 15 giugno 2021), evidenzia la possibilità di sostituire il termine « mutilazioni » con « modificazioni dei genitali femminili », in quanto espressione più ampia, accettabile da tutti, che racchiude pratiche molto diverse e non solo mutilanti, come l'allungamento delle piccole labbra o del clitoride, ma anche gli interventi di chirurgia estetica diffusi nei mondi occidentali.

A prescindere dalla definizione, le mutilazioni genitali femminili restano un atto altamente dannoso e traumatico con conseguenze che vanno

ben oltre quelle fisiche, involgendo la sfera psicologica delle bambine e delle giovani donne che le subiscono.

Innegabile è la portata lesiva di queste mutilazioni: oltre al forte dolore provocato al momento del « taglio », esse lasciano nella donna che le subisce danni permanenti sia fisici che psicologici. Le donne vittime di una qualunque delle forme di mutilazione sono costrette ad affrontare pesanti conseguenze sul piano della salute sia nel breve che nel lungo periodo.

In primo luogo il dolore acuto provocato dalla lacerazione delle carni in assenza di anestesia e la perdita di sangue durante l'operazione determina un forte *shock* e talvolta emorragie (non sono infrequenti emorragie gravi dovute alla involontaria rescissione della arteria femorale) che possono anche portare alla morte della bambina o della ragazza. Inoltre, l'utilizzo di strumenti non sterilizzati può causare infezioni e favorire la diffusione di *virus*, quali l'HIV.

Nel lungo periodo gli effetti della pratica non sono meno gravi. Il danno collaterale più frequente – è stato ricordato dal professor Aldo Morrone, direttore scientifico dell'IFO-IRCCS San Gallicano di Roma (seduta del 4 maggio 2021) – sono le fistole vaginali che determinano una ulteriore ed umiliante menomazione per la donna, in quanto provocano una costante perdita di urina. Proprio per ovviare a questo effetto collaterale molte donne si sottopongono ad interventi riparativi presso strutture a ciò preposte, non a caso, denominati « fistola *hospital* ».

Non sono poi infrequenti infezioni alla regione genitale, alle vie urinarie, problemi mestruali, dolore durante i rapporti sessuali, calcoli e altre conseguenze che possono arrivare a provocare una vera e propria disabilità fisica permanente. Fra i danni invalidanti si devono segnalare le cicatrici ipertrofiche cheloidi che determinano una riduzione dell'apertura cervico-vaginale. Una riduzione che, non solo rende particolarmente difficili e dolorose le visite ginecologiche, ma può, in alcuni casi – soprattutto quando la partoriente vive in località lontane da strutture ospedaliere nelle quali è possibile eseguire parti cesarei – influire sulla salute della gestante, a causa del rischio della morte intrauterina del feto. A ciò si aggiunga che nelle donne che hanno subito una mutilazione genitale al momento del parto sono più comuni lacerazioni perinali, emorragie sia *pre* che *post partum*, nonché la preclampsia e i rischi connessi alla ritenzione del materiale abortivo.

Accanto a queste complicanze sul piano fisico non sono da trascurare le conseguenze psicologiche. Le donne sottoposte infatti a questa pratica hanno più possibilità di sviluppare disturbi e traumi psicologici, depressione, attacchi di panico e in generale una perdita di autostima.

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. È importante, quindi, ribadire la totale arbitrarietà di ogni assimilazione tra la circoncisione maschile – pratica medica utilizzata, a ben vedere, non solo per ragioni culturali e religiose e che se effettuata nel rispetto di protocolli medico-sanitari non risulta invalidante o pericolosa per colui che la subisce – e le mutilazioni genitali femminili che restano una grave forma di violenza contro le donne e una vera e propria violazione dei diritti umani. La medicalizzazione, peraltro, non elimina i rischi per la salute di lungo periodo, in quanto vengono rimossi e danneggiati tessuti sani e normali, interferendo con le funzioni naturali del corpo femminile, ma anche, soprattutto, determinando conseguenze psicologiche.

2. La complessità del fenomeno e la sua diffusione

2.1 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, come si evidenzia nel *vademecum* per accogliere presso i centri antiviolenza e le case rifugio donne provenienti da Paesi ad alto rischio di mutilazioni genitali femminili, elaborato dalla associazione Differenza donna, audita nella seduta del 16 febbraio 2021, 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. Come si dirà in seguito, a bene vedere, le donne e le ragazze che hanno subito questa pratica, o sono a rischio di subirla, 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. Anche se è difficile effettuare una stima delle cifre globali, è evidente l’enorme dimensione di questa violazione dei diritti umani. Ogni anno circa tre milioni di bambine sono sottoposte all’operazione nel continente africano (Africa subsahariana, Egitto e Sudan). Circa la metà di queste bambine si trova in due Paesi: Egitto ed Etiopia. La maggioranza delle bambine e delle donne che corrono il rischio di essere sottoposte a mutilazioni genitali vive in ventotto Paesi dell’Africa e del Medio Oriente. In Africa questi Stati formano un’ampia fascia che si estende dal Senegal alla Somalia. Queste pratiche, anche se mancano effettive e chiare evidenze, si riscontrano anche presso alcune popolazioni della costa yemenita del Mar Rosso, in Giordania, Oman, nei territori palestinesi occupati (Gaza) e in alcune comunità curde dell’Iraq.

2.2 Le stime sulle dimensioni del fenomeno in Italia

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.

L'esigenza di avere dati più puntuali sul fenomeno e in particolare sul numero di donne che le hanno subite e di bambine potenzialmente esposte al rischio di subirle è funzionale anche alla individuazione delle stesse politiche di prevenzione e di protezione della salute, fisica e psicologica, delle donne provenienti da Paesi a pratica escissoria. La presenza di dati affidabili consentirebbe infatti 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.

Consapevole di questa esigenza, il Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha incaricato un gruppo di lavoro tecnico, coordinato dalla professoressa Patrizia Farina della Università di Milano Bicocca, di effettuare un'indagine campionaria, i cui esiti sono stati acquisiti dalla Commissione (seduta del 16 febbraio 2021).

Si tratta di una ricerca di indubbio rilievo che si pone l'obiettivo di colmare il *gap* conoscitivo nella sfera della salute riproduttiva della collettività femminile presente in Italia nella specifica declinazione della stima della prevalenza delle mutilazioni genitali femminili, del numero di bambine a rischio e dei fattori che favoriscono l'abbandono di questa pratica. Quello delle mutilazioni genitali è, come rilevato, anche nel nostro Paese un fenomeno per lo più sommerso, poco conosciuto anche nelle aule di giustizia e sicuramente sottostimato.

Di difficile accertamento è peraltro anche l'esecuzione di queste pratiche sul territorio italiano. Secondo la dottoressa Maricetta Tirrito, presidente della associazione « Laboratorio una donna » (audizione del 15 aprile 2021) anche in assenza di dati ufficiali si deve ritenere esistente nel nostro Paese « una rete sommersa ed illegale che pratica le mutilazioni ».

Tornando alla indagine condotta dall'Università meneghina, i dati mostrano la presenza, al 1° gennaio 2018, di oltre ottantasettemila donne escisse, di cui oltre settemila minori di età (*Tabella 1*).

Tabella 1 - Stima delle residenti con MGF in Italia al 1° gennaio 2018*

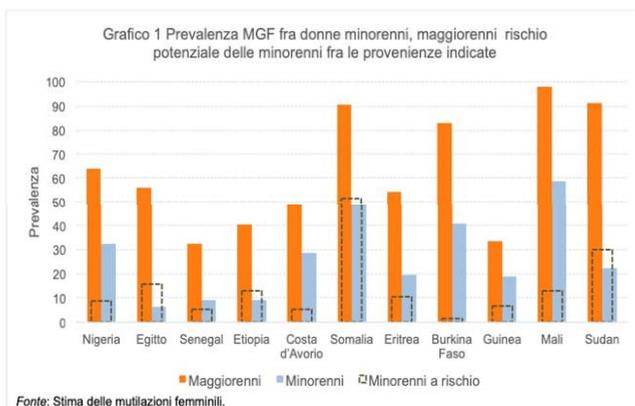
Provenienza	Totale	Di cui:	
		Maggioresni	Minorenni
Nigeria	28.037	24.392	3.645
Egitto	19.403	18.354	1.049
Senegal	8.007	7.170	837
Etiopia	6.806	6.670	136
Costa d'Avorio	6.137	5.529	608
Somalia	4.752	4.635	117
Eritrea	3.810	3.731	79
Burkina Faso	3.531	2.894	637
Guinea	1.129	998	131
Mali	805	648	157
Sudan	685	644	41
Altre provenienze	4.498	4.335	163
Totale	87.600	80.000	7.600

* *variante media*

Fonte: Indagine mutilazioni femminili, Università Milano Bicocca e Dipartimento pari opportunità 2019

Le stime mostrano, altresì, una elevata incidenza del fenomeno tra le donne del Mali, della Somalia, del Sudan e del Burkina Faso. Confrontando

i dati fra maggiorenni e minorenni si rileva come le mutilazioni siano una pratica che interessa prevalentemente le donne maggiori di età. Basso è anche il rischio potenziale per le minorenni di subire tale pratica. Le più esposte al rischio di subire una mutilazione genitale sono le giovani somale e sudanesi (*Grafico 1*).



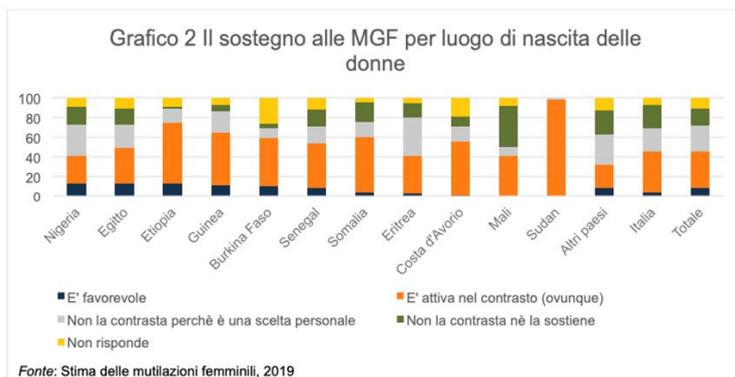
Le stime proposte e i rischi potenziali di subire la mutilazione appaiono strettamente connessi alla persistenza anche nella migrazione di norme sociali che giustificano queste pratiche. Solo il 9 per cento delle donne intervistate si è dichiarata favorevole alle mutilazioni. Nella quasi totalità (circa il 97 per cento) si tratta di donne che hanno subito una mutilazione genitale. Confortante è il dato relativo alle donne attivamente impegnate nel contrasto di queste pratiche in Italia o nel proprio Paese (37,5 per cento). Circa il 25 per cento delle donne, tuttavia, pur non credendo nella pratica ritiene di non doversi opporre ad essa, in ragione di un principio di libera scelta (*Tabella 2*).

Tabella 2 - Opinione e atteggiamento nei confronti delle mutilazioni (%)

Opinione	%
È favorevole perciò non contrasta la pratica	9,4
È attiva nel contrasto (ovunque)	37,5
Non crede nella pratica ma non la contrasta perché è una libera scelta personale	24,7
È indifferente, non la contrasta né la sostiene	17,6
Non risponde	10,9
Totale	100,0

Fonte: Stima delle mutilazioni femminili, 2019

Il massimo favore nei confronti della pratica, comunque non superiore al 13 per cento nella stima 2019, si registra fra le donne maggiormente interessate dal fenomeno: burkinabé, egiziane, nigeriane confermano come la dimensione identitaria della pratica rimanga per loro importante (*Grafico 2*). Fanno eccezione il gruppo somalo, per oltre il 55 per cento dei casi attivo nel contrasto alla pratica, e quello etiopio poiché a fronte di una proporzione di favorevoli relativamente elevata (12,3 per cento) mostrano anche alti livelli di attivismo contro la pratica (55 per cento).



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. Va peraltro sottolineato come fra queste (meno del 4 per cento) poco più di 3 quarti sia stata sottoposta in realtà a pratiche poco invasive come la manipolazione, la goccia di sangue ⁽¹⁾ o il taglio senza asportazione dei tessuti.

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. È plausibile – si precisa sempre nella indagine condotta dall'Università di Milano – « che le donne non mutilate siano cresciute in un ambiente familiare che non ha riconosciuto la mutilazione come pratica culturale e ciò si è esteso alle figlie e ha un effetto protettivo nei confronti della terza generazione femminile ». Un ruolo importante sul piano della prevenzione è svolto dal livello di alfabetizzazione: quanto più alto è il grado di istruzione raggiunto, tanto meno intenso è il favore nei confronti di queste pratiche (l'86 per cento delle laureate è contraria alle mutilazioni genitali femminili).

⁽¹⁾ Si tratta della cosiddetta « sunna rituale » una pratica tradizionale che si è diffusa nella Somalia del nord per sostituire l'infibulazione, proibita dal nuovo clero islamico. Un analogo rito simbolico, consistente in una puntura d'ago sottile sulla mucosa esterna che ricopre il clitoride dopo breve e temporanea anestesia locale con crema anestetica in modo da far sgorgare poche gocce di sangue, da effettuarsi in sostituzione delle mutilazioni genitali, è stato peraltro promosso nell'ambito delle attività svolte dal Centro di riferimento per la prevenzione e la cura delle complicanze delle mutilazioni genitali femminili dell'ospedale Careggi di Firenze.

Tabella 3 - Motivi che giustificano la pratica mutilatoria (% , scelta multipla)

	%
Tradizioni culturali	22,5
Accettazione sociale	13,2
Migliori prospettive matrimoniali	10,7
Preservare verginità/prevenire rapporti prematrimoniali	13,0
Trasmette disciplina e valori culturali a ragazze	10,8
Maggiore piacere sessuale maschile	8,3
Approvazione religiosa	8,5
Pulizia/igiene	9,6
Nessun motivo	25,5

Fonte: Stima delle mutilazioni femminili, 2019

Fra le donne intervistate i motivi maggiormente indicati a sostegno delle pratiche mutilatorie riguardano la dimensione sociale ovvero l'adeguamento alle proprie tradizioni e norme sociali. Altrettanto rilevanti sono i motivi attinenti all'« adeguato comportamento » delle donne che favorisce la « sposabilità » delle ragazze e in generale l'approvazione nella società di riferimento. Preservare la verginità, essere pronte per il matrimonio perché « adeguate » sono motivazioni che rientrano in una generale sfera del controllo delle donne. Le donne favorevoli alla pratica adducono principalmente motivi culturali (45 per cento).

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.

2.3 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 – la sezione dei giudici per le indagini preliminari e per l'udienza preliminare (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.

Tab. 1 - Numero di procedimenti penali iscritti e definiti presso i Tribunali ordinari - sezione gip/gup e dibattimento - contenenti il reato di cui all'art.583 bis c.p. Anni 2015^(a)-2019

Anni	Sezione Gip/Gup		Sezione Dibattimento	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
2015 ^(a)	1	1	1	1
2016	0	0	1	1
2017	4	1	0	0
2018	3	5	3	1
2019	4	4	4	2

(a) Non sono inclusi i dati del Tribunale di Roma e di Milano; la percentuale di copertura è pari al 92% dei procedimenti trattati per il gip/gup e pari al 90% per il dibattimento.

(b) Non è corretto sommare i procedimenti della sezione gip/gup con quelli del dibattimento (cfr. nota metodologica).

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Tab. 2 - Modalità di definizione nei Tribunali italiani - sezione gip/gup - dei procedimenti contenenti il reato di cui all'art.583 bis c.p. Anni 2015^(a)-2019

Modalità di definizione	2015 ^(a)	2016	2017	2018	2019
Decreti di archiviazione diversi da prescrizione	1	0	1	2	3
Decreti che dispongono il giudizio	0	0	0	2	1
Definizioni promiscue	0	0	0	1	0
Totale definiti	1	0	1	5	4

(a) Non sono inclusi i dati del Tribunale di Roma e di Milano; la percentuale di copertura è pari al 92% dei procedimenti trattati dagli uffici giudiziari.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Tab. 3 - Modalità di definizione nei Tribunali italiani - sezione dibattimento - dei procedimenti contenenti il reato di cui all'art.583 bis c.p. Anni 2015^(a)-2019

Modalità di definizione	2015 ^(a)	2016	2017	2018	2019
Condanna	0	0	0	0	2
Non doversi procedere per prescrizione	0	0	0	1	0
Non doversi procedere diverso da prescrizione	0	1	0	0	0
Altre sentenze	1	0	0	0	0
Totale definiti	1	1	0	1	2

(a) Non sono inclusi i dati del Tribunale di Roma e di Milano; la percentuale di copertura è pari al 90% dei procedimenti trattati dagli uffici giudiziari.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

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.

3. Una ricostruzione storica delle origini e della diffusione delle mutilazioni genitali femminili

Le mutilazioni dei genitali femminili hanno un'origine difficile da rintracciare. Non vi sono, infatti, testimonianze certe che indichino come e quando la pratica sia nata e in che modo si sia diffusa.

Se non è semplice ricostruire l'origine delle mutilazioni genitali femminili, data la varietà delle loro forme e la diffusione, non mancano, però, ipotesi, che cercano di accreditarne una determinata filiazione.

Secondo alcuni, l'escissione risale all'antico Egitto, come attesterebbe la denominazione di « circoncisione faraonica ». Lo storico greco Erodoto (V secolo a.C.) racconta che le mutilazioni genitali femminili erano praticate, molto prima della sua epoca, da Fenici, Ittiti, Egizi, Etiopi. Strabone (I secolo a.C.), Sorano d'Efeso (II secolo d.C.) ed Ezio di Amida (V-VI secolo d.C.) raccontano che anche ad Atene e a Roma veniva praticata la « infibulazione » chiudendo l'apertura vaginale con una spilla (*fibula*) alle mogli dei soldati che partivano per le campagne militari dell'Impero allo scopo di impedirne l'adulterio durante la loro assenza. Al medesimo trattamento venivano sottoposte le schiave per evitare che restassero incinte pregiudicando la loro efficienza sul lavoro. Una pratica diversa, ma non meno umiliante, è stata riservata, successivamente, nel periodo delle crociate, alle spose dei crociati in partenza per la Terrasanta, con la cintura di castità.

Come accennato, tali ricostruzioni storiche non consentono di comprendere la successiva diffusione delle mutilazioni in una così vasta area territoriale, concentrata in particolare nel continente africano. Un'unica cosa è certa: questa pratica, che vede come vittime le donne, esisteva da prima della diffusione delle grandi religioni monoteistiche e di essa non vi è, a ben vedere, espressa traccia all'interno dei testi sacri. Le mutilazioni genitali femminili si sono, quindi, andate ad inserire in contesti già evangelizzati.

Si tratta infatti di usanze indigene, profondamente radicate nelle società locali e quindi antecedenti, come già detto, alla penetrazione dell'Islam nell'Africa subsahariana e centro-orientale, iniziata a partire dal 1050. Sul finire del XV secolo, lo storiografo italiano Pietro Bembo, nella sua *Istoria Venetiana*, fornisce una prima « ufficiale » descrizione dell'escissione dei genitali femminili, usanza diffusa tra gli abitanti delle zone intorno al Mar Rosso al fine di garantire la purezza delle donne fino al matrimonio.

È pertanto necessario ribadire l'infondatezza della teoria per la quale sia stato l'Islam a introdurre in Africa le mutilazioni dei genitali femminili

e a legittimare questa pratica. L'assenza di una diretta connessione tra queste pratiche e la religione islamica è confermata dal fatto che, da un lato, in alcuni territori a cultura musulmana, quali l'Arabia Saudita o la Repubblica islamica dell'Iran, le mutilazioni genitali femminili non sono praticate e, dall'altro, nel Corno d'Africa e in Africa centrale – dove l'incidenza di questa pratica sulla popolazione femminile è superiore al 90 per cento – le mutilazioni sono praticate su donne di religione cristiana o di altre religioni minori. Queste pratiche quindi non trovano la loro motivazione in precetti religiosi, ma in antichissime consuetudini che ebbero origine proprio nel Corno d'Africa e si diffusero lungo il corso del Nilo a Nord e a Est.

Le mutilazioni genitali femminili rappresentano una pratica diffusa anche al di fuori del continente africano: si pensi all'introcisione, una forma estrema di mutilazione, che consiste in una dilatazione traumatica della vagina e che si effettua in genere in preparazione della prima notte di nozze, diffusa presso le popolazioni indigene del Sud America e ad alcune forme di escissione praticate in Europa e in Nord America nell'era moderna.

Un primo caso riportato in Europa dalla letteratura medica risale al 1825, quando la prestigiosa rivista medica *Lancet* segnalò che nel 1822 il chirurgo tedesco Graefe aveva curato con la clitoridectomia un caso di eccessiva masturbazione e ninfomania. Nel XIX secolo, la pratica delle escissioni clitoridee si diffuse anche in Germania, Francia e Inghilterra come cura per alcune deviazioni sessuali. Il ricorso a queste pratiche suscitò tuttavia aspre polemiche presso le società medico-scientifiche europee, portando nel 1867 in Inghilterra alla sospensione dalla Società ostetrica di Londra il dottor Isaac Baker Brown, sostenitore di questa terapia, con la conseguente progressiva scomparsa di questa pratica in Europa.

Da questa breve analisi emerge con chiarezza come le varie forme di mutilazioni genitali femminili siano, a prescindere dal contesto geografico, accomunate dall'essere uno strumento di dominio sulle donne, un mezzo per controllarne la libertà sessuale.

4. Una lettura in chiave antropologica del fenomeno

Al di là delle origini storiche della pratica il profondo radicamento delle mutilazioni genitali è dovuto a un complesso gruppo di fattori che, pur variando a seconda del luogo della pratica, presentano un tratto comune: il carattere di norma sociale.

La Commissione ha ritenuto necessario approfondire il tema anche attraverso una lettura in chiave antropologica di queste pratiche.

A ben vedere, infatti, anche quando si affronta un tema delicato come quello delle mutilazioni genitali, è importante tenere presente che un approccio basato sull'affermazione della propria cultura come imperativo culturale civile e democratico a discapito di tradizioni altre può portare a giudizi e comportamenti inappropriati, tali da pregiudicare l'efficacia di ogni politica di contrasto. È da preferire, invece, un approccio fondato sulla conoscenza del significato delle tradizioni e sul confronto con le differenze culturali e rituali. Un approccio che, attraverso gli strumenti della media-

zione culturale, può trasformarsi in uno strumento di prevenzione, assistenza e sostegno per le donne che hanno subito o rischiano di subire un abuso contro la propria libertà, autodeterminazione e dignità, così da evitare anche ogni possibile rischio di rivittimizzazione.

Le analisi antropologiche classiche considerano le modificazioni genitali femminili come riti di iniziazione, in particolare riti di passaggio e transizione dall'infanzia all'età adulta in molti Paesi non europei. Le prime etnografie propongono descrizioni accurate di come si svolgevano i riti, indicandone le modalità collettive, evidenziando l'età della donna che vi veniva sottoposta e sottolineando metodi, strumenti e caratteristiche delle o degli operatrici-operatori. Le modificazioni sono « tecniche del corpo », attraverso le quali le diverse società rimodellano la figura umana naturale per marcare l'appartenenza sociale delle persone. Il taglio irreversibile è in questa chiave un segno sul corpo in grado di trasformare l'individuo in un membro accettato in una determinata comunità religiosa o etnica. Rimuovere ciò che è socialmente considerato impuro, antiestetico e problematico, all'interno di cosmologie diverse, aiuta gli individui a percepire sé stessi come donne e uomini socialmente riconosciuti dalle prerogative uniche.

Progressivamente è stato rilevato, a livello scientifico-antropologico, che i significati culturali delle modificazioni genitali sono molteplici e sono destinati a cambiare nel tempo e nello spazio. Sono stati così spiegati i significati simbolici delle mutilazioni genitali: dalla conservazione della verginità delle ragazze all'aumento della fertilità, alla gestione del piacere, alla pulizia degli organi genitali o al rispetto per il matrimonio.

L'antropologia, seguendo una visione emica, cioè una visione che riporta il punto di vista locale, si è così focalizzata sul fatto che un corpo decostruito fisicamente ne costruisce uno simbolicamente rilevante per quella società. Ciò ha portato al riconoscimento che non è solo l'età adulta, ma anche il genere stesso ad essere socialmente istituito con la mutilazione genitale. In questo senso le mutilazioni genitali sono riti dalla forte valenza performativa, ragione per la quale usualmente queste pratiche vengono compiuti quando la bambina-ragazza è in grado di ricordare l'operazione.

La prospettiva antropologica contemporanea – i cui influssi si possono percepire anche sul piano definitorio (come ricordato in ambito internazionale il termine mutilazioni genitali femminili sta lasciando spazio ad espressioni, quali « taglio » o « escissione », meno negativamente connotati) – tende ad evidenziare la complessità del fenomeno, prendendo in considerazione altre e nuove forme di modificazione degli organi sessuali in assenza di qualsiasi ragione medica terapeutica, come gli interventi di chirurgia estetica genitali (espressi peraltro nei *media* e nel discorso pubblico con l'utilizzo di termini accattivanti quali « vagina di *design* », « *barbie*plastica » o « ringiovanimento vaginale ») ed evidenziando come siano diffuse definizioni razziste, colonialiste e sessiste. Secondo questa prospettiva, quindi, la produzione selettiva di conoscenza ha rafforzato negli anni la polarizzazione sociale e politica fra pratiche etichettate come consuetudinarie e barbariche ed altre invece ritenute moderne ed espressione di libertà. Una contrapposizione che si intreccia con questioni di razzismo, neocolonialismo ed etnocentrismo. L'utilizzo di espressioni quali

barbarie o pratiche tradizionali dannose acuisce, secondo questa prospettiva, le distanze, alimentando interventi repressivi che possono rischiare non soltanto di incentivare l'esecuzione in clandestinità degli interventi, ma anche, di fatto, di connotare negativamente le culture di appartenenza delle donne mutilate con una conseguente rivittimizzazione delle stesse.

Le mutilazioni genitali femminili presentano delle caratteristiche proprie rispetto a tutte le altre forme di violenza di genere. Prima fra tutte la diversa modalità di esecuzione. A differenza delle altre forme di violenza di genere o domestica, dove sono maggiormente gli uomini a esercitare in modo diretto la violenza su donne e bambine, le mutilazioni genitali femminili sono, di norma, effettuate da donne, spesso da esperte (praticanti tradizionali), su richiesta delle familiari (madri, nonne, zie, parenti anziane), dunque all'interno di una genealogia femminile in cui l'autorevolezza spetta alle più anziane. Coloro che commissionano l'intervento e assistono o facilitano la sua esecuzione sono le persone destinate, anche dopo la pratica, a crescere ed educare la bambina nel corso del resto della vita.

Nonostante decenni di campagne per scoraggiare la pratica, essa persiste e resiste per il forte valore simbolico che la contraddistingue, iscrivendosi in un processo di costruzione identitaria di cui fa parte il rispetto delle norme sociali che, per quanto dolorose, sono percepite non infrequentemente dalle donne che le subiscono come intrinsecamente buone. Il dolore che le accompagna è considerato una prova da superare per dimostrare la propria forza, necessaria per condurre la vita adulta. Il fatto che, nonostante il dolore e la sofferenza, le generazioni più anziane – comprese le madri – siano passate attraverso tale pratica costituisce, nella percezione collettiva, un elemento di garanzia della positività della pratica stessa. È questo il motivo per cui le mutilazioni genitali sono radicate anche nelle seconde generazioni emigrate, quasi come un'opposizione alla cultura prevaricante ospitante.

Le ragioni che giustificano la continuazione della pratica, anche in emigrazione, sono sociali, sessuali, ma anche estetiche. Più in generale le mutilazioni sessuali sono strettamente legate alla natura delle relazioni uomo-donna, influenzate a livello sovraindividuale dai ruoli di genere che caratterizzano una data società e dal valore che quest'ultima attribuisce ad essi e all'essere uomo o donna. Occorre però tenere presente che – come hanno evidenziato anche le rappresentanti della Associazione italiana donne per lo sviluppo (AIDOS) audite dalla Commissione nella seduta del 16 febbraio 2021 – le donne con mutilazione possono approvare la pratica in quanto le norme sociali sono profondamente radicate in ogni società e l'appartenenza è fondamentale per il riconoscimento sociale, ma anche individuale, del senso di sé. Per questo non è strano che siano le donne a praticarle o a riconoscerle come necessarie; inoltre si inseriscono in complesse relazioni tra i generi e rapporti di potere, anche questi presenti in tutte le realtà socio-culturali. A spiegare la persistenza di queste forme

di modificazione degli organi sessuali, dunque, è il fatto che sono una norma sociale.

5. Le misure di contrasto al fenomeno delle mutilazioni genitali femminili

5.1 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. Non a caso, nel corso degli anni Sessanta, l'OMS fu quindi la prima agenzia specializzata delle Nazioni Unite ad affrontare le mutilazioni genitali femminili. 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, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 14 marzo 1985, n. 132.

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) firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, 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. Come è stato ricordato anche dalla dottoressa Pace, presidente di UNICEF Italia, nel corso della sua audizione in Commissione (seduta del 4 maggio 2021), nel 2015 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. Un obiettivo ambizioso tenuto conto anche delle conseguenze negative della pandemia da Covid-19. L'interruzione dei programmi di prevenzione e di contrasto alle violenze di genere e dei servizi per le donne e le ragazze ha determinato e, in prospettiva, è destinato a determinare un ulteriore rallentamento nei progressi sul campo della riduzione del fenomeno.

5.2 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 n. 7 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 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato, la legge n. 7 del 2006 ha disposto specifiche sanzioni interdittive e pecuniarie a carico degli enti nella cui struttura è commesso il delitto di cui all'articolo 583-*bis* del codice penale.

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 n. 7 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. Le Linee guida sono uno strumento per le regioni affinché si possano attivare sul

territorio tutte le iniziative volte alla formazione del personale sanitario per la prevenzione della diffusione delle mutilazioni genitali, attraverso indicazioni di carattere socio-antropologico riguardo queste pratiche, sulle motivazioni psicologiche, economiche, sociali e culturali, nonché informazioni sugli strumenti giuridici disponibili per contrastarle. Inoltre le Linee guida sono rivolte anche a operatori socio-sanitari e operatori socio-culturali che operano con le comunità di immigrati, perché possano affrontare correttamente queste problematiche nell'esercizio della loro professione, per assistere e riabilitare le donne che ne sono state vittime e per prevenirne il ricorso. Il sistema vigente, tuttavia, non è esente da criticità: a ben vedere, 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.

La legge n. 7 del 2006 ha conferito al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il ruolo di promozione e coordinamento delle attività svolte dai Ministeri competenti dirette alla prevenzione, all'assistenza delle vittime e all'eliminazione delle pratiche di mutilazione genitale femminile. All'indomani dell'approvazione della legge, presso il Dipartimento delle pari opportunità, è stata quindi istituita la Commissione per la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, che ha approvato due piani di azione, nel 2007 e nel 2011, con lo stanziamento di fondi dedicati. Nel 2012 è stata siglata tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di prevenzione e contrasto delle mutilazioni genitali femminili, un'intesa per l'individuazione dei criteri di ripartizione delle risorse, delle finalità e delle modalità attuative, nonché per il monitoraggio del sistema di interventi da sviluppare sul territorio nazionale al fine di prevenire e contrastare il fenomeno. Negli anni successivi si è assistito ad una progressiva riduzione degli stanziamenti destinati al contrasto del fenomeno, cui si è accompagnata una scarsa trasparenza in merito agli interventi e ai progetti oggetto di finanziamento.

Concludendo questa breve disamina legislativa occorre osservare come, al di là della legge n. 7 del 2006, un'altra importante risorsa giuridica sia rappresentata dalle disposizioni del codice civile a tutela dei minori, in particolare degli articoli 330 e 333, che prevedono l'allontanamento del minore dalla famiglia e la sospensione della custodia parentale del genitore il cui comportamento minaccia 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 delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e

norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

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 – come è del resto è confermato dallo scarso numero di casi nei quali è stato contestato il reato di cui all’articolo 583-*bis* del codice penale – 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.

6.1 Il ruolo delle associazioni e delle organizzazioni internazionali

Un indubbio rilievo è riconosciuto, sul piano della prevenzione, alle organizzazioni e alle associazioni che operano nel campo della migrazione. Queste hanno promosso e continuano a portare avanti iniziative volte a favorire l’abbandono della pratica, forti di una esperienza spesso maturata nei Paesi di origine. Gli interventi di contrasto si caratterizzano, in generale, per l’approccio cosiddetto di *empowerment* e di scelta consapevole, attraverso azioni informative sulle conseguenze sanitarie, su riti di passaggio alternativi e sulla possibilità di cambiamento delle norme sociali. L’attenzione delle associazioni e delle organizzazioni coinvolge anche le seconde generazioni che rappresentano un’importante fonte di rinnovamento per le comunità emigrate.

Proprio per l’importante ruolo svolto dalle associazioni la Commissione ha ritenuto necessario ascoltare le rappresentanti di alcune associazioni, fra le quali Differenza donna, AIDOS, ActionAid Italia, Amref Health Africa-Italia, *Save the children*, Nosstras, Laboratorio una donna ed infine UNICEF Italia (sedute del 16 febbraio 2021, 25 marzo 2021, 15 aprile 2021, 4 maggio 2021).

In questo paragrafo si intende quindi dare conto delle questioni poste e di alcune delle iniziative che queste associazioni e organizzazioni hanno portato avanti proprio per il contrasto del fenomeno.

La dottoressa Chiara Spampinati, esperta di genere (*gender expert*) dei progetti europei ed internazionali della associazione Differenza donna, nella sua audizione in Commissione, ha sottolineato come per troppi anni il dibattito pubblico sulle mutilazioni genitali femminili abbia avuto una impostazione settoriale e il tema sia stato affrontato secondo un approccio « maschile », che non è stato in grado di inquadrare questa pratica fra i reati di genere. Le mutilazioni genitali si inseriscono così in sistemi patriarcali fortemente discriminatori, nei quali questa pratica costituisce un ulteriore strumento di controllo della libertà e del corpo delle donne. Con specifico

riguardo alle iniziative di contrasto l'associazione Differenza donna, nella lunga esperienza di assistenza in favore di donne vittime di violenza, violenza alla quale ricondurre anche la pratica delle mutilazioni genitali, ha elaborato un vero e proprio manuale rivolto alle operatrici di centri antiviolenza e case rifugio. Le operatrici e attiviste che operano nei centri antiviolenza e nelle case rifugio di Differenza donna, già dal 2018, ricevono una specifica formazione sull'accoglienza, l'ospitalità e anche l'accompagnamento alle donne migranti vittime di mutilazioni genitali femminili. Il manuale ricordato ha proprio l'obiettivo di « esportare » anche negli altri centri antiviolenza e nelle altre case rifugio questa specifica formazione. L'associazione, come è stato sottolineato, poi, anche dalla sua presidente, dottoressa Elisa Ercoli, sempre nel corso dell'audizione in Commissione, ha partecipato al progetto europeo « *The before project: best practices to empower women against female genital mutilation operating for rights and legal efficacy* » per promuovere un profondo cambiamento politico e culturale e per rafforzare il ruolo delle donne nella lotta contro le mutilazioni genitali femminili. Tutte le attività progettuali mirano a potenziare l'efficacia dei sistemi di emersione e di risposta al fenomeno da parte delle istituzioni e della società civile con una strategia condivisa a livello politico, legale e sociale attraverso: l'ottimizzazione di leggi, raccomandazioni, buone pratiche e attività di sostegno (*advocacy*) presso le istituzioni nazionali ed europee; la protezione e la cura alle bambine e alle madri che sono fuggite dai Paesi d'origine per salvarle dalla mutilazione; la formazione e lo sviluppo delle capacità (*capacity building*) di professionisti chiave, operatori e operatrici di strutture ospedaliere, centri antiviolenza, centri di accoglienza e primo soccorso, uffici immigrazione, commissioni territoriali; la sensibilizzazione dei portatore d'interessi (*stakeholders*) e della società civile ed infine il coinvolgimento delle comunità migranti e della diaspora per sensibilizzare sui traumi psico-fisici causati dalla pratica. Sempre le rappresentanti di Differenza donna hanno posto in evidenza come il sistema attuale, tuttavia, presenti alcune criticità – in parte, in precedenza, già ricordate – alle quali occorre con urgenza porre rimedio. Il problema coinvolge i meccanismi di finanziamento previsti dalla legge n. 7 del 2006, i quali hanno subito negli anni forti contrazioni. Si tratta di risorse essenziali « per garantire la prevenzione, la formazione continua ai presidi sanitari e una loro mappatura, affinché sia veramente assicurata la possibilità a tutte le donne che hanno subito mutilazioni genitali femminili di essere accompagnate ... nell'accesso alla salute ». Altrettanto necessario è un intervento sulla stessa legge n. 7 del 2006 finalizzato a correggerne il tratto marcatamente penalistico. È importante introdurre misure ed interventi più stringenti sul piano della prevenzione. In proposito sempre la dottoressa Ercoli ha sottolineato criticamente come non vi sia « alcun intervento da parte dell'Italia per mettere a conoscenza le donne e gli uomini provenienti dai Paesi a rischio dei diritti e dei doveri previsti all'interno del nostro Paese. Ciò inibisce ogni possibilità di dialogo e di confronto con donne che invece potrebbero sviluppare una consapevolezza e un *empowerment*, sino a voler sottrarre le proprie figlie a questa pratica ».

Un significativo ruolo nel contrasto a questa pratica è stato svolto sin dagli inizi degli anni Ottanta anche dalla associazione AIDOS che, con un approccio di genere e interculturale, con particolare attenzione alla comunicazione, ha affrontato il fenomeno sul campo sia nei Paesi a tradizione escissoria, sia in Europa sia in Italia, attraverso attività di formazione, informazione e sensibilizzazione. Come ha evidenziato la dottoressa Fiorletta, responsabile della comunicazione di AIDOS, nel corso dell'audizione in Commissione « una modalità di perpetuare violenza nei confronti delle donne che convivono con le mutilazioni genitali femminili, stigmatizzarle, quando non addirittura razzializzarle, è come se ne parla, molto spesso c'è scarsa conoscenza e modalità estremamente giudicanti, poco sensibili che rischiano di non aiutare chi lavora per il contrasto alla pratica »; ad esempio « definirle una barbarie, primitive, un'emergenza » – espressioni che mettono chi ci convive in una posizione di subalternità e che non vengono utilizzate comunemente per le altre forme di violenza di genere anche gravi – significa in qualche modo conservare uno sguardo « coloniale » al problema che può ostacolare l'efficacia di politiche e buone pratiche. È importante quindi un « lavoro di comunicazione sensibile » che renda più facile, seguendo un approccio interculturale, entrare in contatto con le donne che le hanno subite e che insegni a chi con esse si confronta a parlarne con cognizione di causa.

Un approccio basato su interventi multisettoriali, finalizzati a produrre un cambiamento nelle norme sociali basate su credenze tradizionali radicate, su dinamiche di potere e di gestione delle risorse squilibrate tra uomini e donne che sono alla origine di queste pratiche, è portato avanti anche da *Save the children*. La dottoressa Chiara Damen, *international advocacy e policy coordinator* di *Save the children*, ha dato conto alla Commissione degli interventi che la propria organizzazione ha realizzato in alcuni Paesi a tradizione escissoria e in particolare in Etiopia. In tale Paese, nonostante il forte impegno del Governo locale per il contrasto ai matrimoni precoci e alle mutilazioni genitali, esistono ancora aree, soprattutto quelle più rurali, nelle quali queste pratiche tradizionali dannose sono ancora fortemente radicate. Proprio in queste aree *Save the children* sta portando avanti progetti basati su un approccio integrato che comprende attività nelle scuole sia di educazione pre-primaria che primaria e interventi di protezione e promozione dei diritti delle bambine, anche attraverso il coinvolgimento attivo di tutti gli attori della comunità, inclusi gli uomini e i *leader* religiosi locali. Come hanno sottolineato i rappresentanti dell'organizzazione, proprio le collaborazioni (*partnership*) strategiche sviluppate con le organizzazioni religiose, quelle della società civile, le alte strutture a livello comunitario, nonché con le iniziative guidate dai giovani e con il Governo nazionale stesso sono state fondamentali per mobilitare la comunità verso un cambiamento. Dall'esperienza sul campo emerge come le ragazze più scolarizzate siano più consapevoli dei rischi per la salute derivanti da queste pratiche e quindi più contrarie a sottoporvisi. Rafforzare i programmi antimutilazioni genitali femminili nelle scuole è fondamentale per creare degli spazi sicuri di apprendimento e discussione sulle diverse forme di pratiche tradizionali dannose attraverso l'uso di materiali o linguaggio a

misura di bambino (*child friendly*). Altrettanto importante è lo sviluppo di piani specifici di azione nazionali adeguatamente finanziati e dotati di meccanismi di responsabilità (*accountability*).

Anche la cooperativa sociale *Be free* (il cui contributo scritto è stato acquisito agli atti della Commissione) con il progetto « Corpi consapevoli: MGF e integrazione nello Stato di diritto » ha mostrato un significativo impegno nel contrasto al fenomeno delle mutilazioni genitali, in una prospettiva interculturale tesa, attraverso incontri con le migranti, a costruire un dialogo tra donne africane e donne italiane, superando ogni « universalismo culturale ». Come è chiarito nelle finalità del progetto sulle donne che vivono l'esperienza delle mutilazioni genitali agisce un « duplice marchio »: quello imposto dalla loro cultura di appartenenza e quello delle donne occidentali che in nome dell'emancipazione femminile stigmatizzano le donne africane e asiatiche come « alterità » e subalternità da educare e civilizzare, ignorando troppo spesso che anche l'Occidente ha sviluppato forme massicce di assoggettamento che si manifestano nella violenza domestica, nella mercificazione del corpo femminile e nelle operazioni di chirurgia estetica genitale. Il progetto ha, da un lato, utilizzato le interviste come strumento di riappropriazione della parola delle migranti e come pratica di sospensione del giudizio per chi si posiziona come interlocutrice e dall'altro si è sostanziato in una analisi di carattere testuale, realizzata con la metodologia dell'analisi emozionale del testo (AET), di tre annate (2004-2007) di nove riviste scientifiche e di cinque quotidiani nazionali. L'analisi emozionale consente di evidenziare i repertori collusivi presenti in un testo, al fine di definire i modelli culturali che organizzano emozionalmente il testo stesso. Dall'analisi delle riviste e dei quotidiani è emerso proprio come, nella narrazione delle mutilazioni genitali, i concetti prevalenti siano quelli che sottolineano lo « scontro di civiltà »: la barbarie e l'arretratezza degli altri popoli e delle altre culture contrapposte alla cultura occidentale, ritenuta adeguata sul piano della tutela dei diritti delle donne.

Un attivo ruolo nel contrasto alle mutilazioni genitali è stato (ed è ancora oggi) svolto da ActionAid. È opportuno in proposito ricordare il progetto europeo « *Against FGM through empowerment and rejection (AFTER)* », avviato nel 2016. Si tratta di un progetto fondato su alcune assi ben precise: l'*empowerment* di donne e ragazze provenienti da Paesi a rischio e la loro mobilitazione contro la pratica, attraverso percorsi guidati da « *community trainers* », ossia donne provenienti da Paesi a tradizione escissoria identificate e formate anche attraverso lo scambio con esperte di ActionAid; la sensibilizzazione rivolta a uomini provenienti da Paesi in cui si praticano le mutilazioni genitali; il monitoraggio delle politiche nazionali e regionali e l'*advocacy* verso le istituzioni ed infine l'avvio di campagne di sensibilizzazione rivolte al grande pubblico. L'associazione è attualmente coinvolta nel progetto CHAIN (2020-2022). Questo progetto, come ha puntualmente ricordato la dottoressa Scaricabarozzi, responsabile unità *gender and economic justice* di ActionAid, ha come obiettivo principale l'elaborazione partecipata di una catena di intervento che delinea procedure *standard* a livello locale per l'attuazione di interventi volti a prevenire le pratiche lesive dei diritti delle donne, fra cui le mutilazioni genitali

femminili e i matrimoni precoci e forzati; a riconoscere potenziali casi e a prendere in carico e accompagnare vittime e potenziali vittime verso servizi rilevanti che prevedano interventi di supporto informati, consapevoli e sensibili alle differenze culturali. Tale obiettivo è stato perseguito – anche in questo caso – promuovendo il protagonismo di donne e ragazze in tutto il processo e il coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati rilevanti nel territorio, al fine di garantire una responsabilità collettiva per l'implementazione e la sostenibilità della catena di intervento.

È connotato da un profondo radicamento nel territorio africano il lavoro della organizzazione non governativa (ONG) Amref Health Africa-Italia. Una ONG, con sede a Nairobi, che da oltre vent'anni si occupa del contrasto alle mutilazioni genitali, attraverso non solo programmi, ma anche iniziative di *advocacy* a livello globale, di sensibilizzazione e di comunicazione. La dottoressa Magni, *head of institutional strategic partnership* di Amref Health Africa-Italia, nel dare conto delle attività svolte sul territorio italiano ha evidenziato la presenza di alcune criticità nel sistema legate ad un approccio al problema di carattere quasi prettamente sanitario, al quale sarebbe, invece, da preferire un approccio di tipo multisettoriale.

Un lavoro ultradecennale sul tema delle mutilazioni genitali è portato avanti anche dalla associazione interculturale di donne migranti e italiane, Nosotras. Questa organizzazione non lucrativa di utilità sociale (*onlus*) è peraltro antenna territoriale e nazionale dell'*Inter African Committee on traditional practices*, una rete di una trentina di organizzazioni nazionali e internazionali che si occupano di fare *lobby* e di gestire sui territori le pratiche di sostegno al contrasto delle mutilazioni genitali femminili. A livello italiano l'associazione è stata particolarmente attiva in alcune regioni attraverso progetti di formazione rivolti ad operatori sociali e socio-sanitari finanziati dalle leggi regionali. Anche la dottoressa Isabella Mancini, presidente dell'associazione Nosotras, ha posto in luce le criticità dell'attuale sistema, legate al mancato finanziamento della legge n. 7 del 2006 e alla assenza di centri regionali dedicati al fenomeno (non solo per l'assistenza alle vittime, ma anche per la formazione e l'informazione per tutti coloro che si trovano a doversi interfacciare con questo fenomeno). Come ha sottolineato sempre la dottoressa Mancini, il fenomeno migratorio può contribuire ad interrompere la prosecuzione della pratica solo « se si punta su una effettiva sensibilizzazione delle persone interessate al problema, in particolare vanno sensibilizzati e formati gli operatori sanitari, che sono i primi ad intercettare le donne mutilate, nello specifico le partorienti ».

Indiscutibile nella lotta alle mutilazioni genitali femminili è il ruolo svolto dall'UNICEF, *partner*, insieme al Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione, del programma « Accelerare il cambiamento », il più ampio a livello mondiale per l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili. Come ha sottolineato la dottoressa Pace, presidente di UNICEF Italia, trattandosi di un fenomeno appartenente al retaggio culturale di intere popolazioni, l'abbandono di tale pratica può avvenire solo attraverso interventi sul campo volti a promuovere un cambiamento sociale che passi attraverso la presa di coscienza della inutilità e dei danni di tali pratiche,

che non comportano i benefici che invece si propongono di garantire alle donne.

6.2 Le campagne di sensibilizzazione e le iniziative svolte dai sindacati

Il contrasto alle mutilazioni genitali femminili rappresenta un tema di interesse anche per le principali sigle sindacali. La Commissione ha, a tal proposito, audito le rappresentanti di UGL, CGIL, CISL e UIL (seduta dell'8 aprile 2021). Tutti i sindacati ascoltati, nell'ambito delle più ampie politiche di contrasto al fenomeno della violenza contro le donne – un fenomeno che, a ben vedere, non è estraneo al mondo del lavoro – portano avanti importanti campagne informative e di sensibilizzazione anche sul tema delle mutilazioni, finalizzate a richiamare l'attenzione dei lavoratori, delle lavoratrici e più in generale della società civile sull'importanza della formazione e dell'educazione quali strumenti di prevenzione del fenomeno. Tali campagne informative – hanno sottolineato le rappresentanti di CGIL, CISL e UIL nel corso dell'audizione e nel documento unificato consegnato alla Commissione – devono inserirsi in un approccio olistico al problema, che impone di sostenere azioni anche sul piano del Servizio sanitario nazionale in favore delle vittime per ovviare alle conseguenze fisiche e psicologiche che questa forma di violenza comporta. È stata inoltre rilevata – in particolare dalle rappresentanti dell'UGL – l'esigenza di assicurare una piena attuazione alla legge n. 7 del 2006, garantendo adeguate risorse e destinando tali fondi al finanziamento di campagne informative e di sensibilizzazione, in attività di formazione rivolte alle figure professionali coinvolte nella prevenzione e nell'assistenza alle donne e alle bambine già sottoposte a tali pratiche, nonché infine all'assistenza e al sostegno delle donne rifugiate che hanno subito queste pratiche.

Nel già ricordato documento unificato i sindacati hanno evidenziato l'importanza di prevedere, nell'ambito del nuovo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, un approccio sempre più integrato e adeguato nei confronti di tutte le donne, anche disabili e migranti, spesso vittime di una violenza multipla dovuta alla loro specifica condizione. Le donne ed i minori stranieri, infatti, sono potenzialmente più esposti a forme di violenza legate alle loro tradizioni culturali e familiari. Per il sindacato l'informazione e l'educazione sono importanti strumenti di prevenzione ed emersione del fenomeno. Occorre, in questo contesto, mettere a punto percorsi di sensibilizzazione per tutti gli ordini di educazione e istruzione, estendere le Linee guida sulla formazione a tutti gli operatori e le operatrici che lavorano con i minori, ma soprattutto garantire l'accesso delle donne migranti alle campagne informative e ai servizi per la loro presa in carico, attraverso l'utilizzo della loro lingua di appartenenza e con l'ausilio anche delle mediatrici culturali. Questi percorsi devono essere accompagnati da ulteriori interventi in grado di alleviare la condizione di « mutilate permanenti » delle vittime, quale ad esempio il favorire una qualche forma di riconoscimento a livello sociale del loro *status* di persone invalide.

Secondo le associazioni sindacali, infine, è importante intervenire sul quadro normativo vigente al fine di favorire ed incoraggiare le azioni di

denuncia da parte delle vittime. In proposito occorrono politiche coordinate e trasversali che garantiscano un'attenzione particolare alle donne migranti, incluse quelle senza documenti, rifugiate e richiedenti asilo, attraverso il divieto di espulsione ed il riconoscimento di un titolo autonomo di soggiorno per le vittime di violenza. Determinante è anche in questo caso la formazione non solo delle figure professionali che operano con le comunità di migranti provenienti dai Paesi con tradizioni escissorie, ma anche degli operatori della scuola (insegnanti, responsabili della formazione e dell'educazione alla salute)

7. 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 e mediatrici culturali, assistenti sociali, volontariato) che operano con le comunità di immigrati provenienti dai Paesi con tradizioni escissorie.

8. 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 – come evidenziato anche dalle rappresentanti dei sindacati – 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.

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. I docenti devono essere adeguatamente formati così da essere in grado di intercettare i possibili comportamenti « spia » che possano far preludere « un evento particolare per la vita » delle loro alunne, ovvero far cogliere quegli eventuali cambiamenti dei comportamenti conseguenti a una mutilazione già avvenuta altrove (una prolungata assenza dalla scuola o dai centri abitualmente frequentati con evidenti cambiamenti di comportamento riscontrati dopo il rientro, la richiesta di essere esonerata dalle lezioni di educazione fisica senza certificazione del proprio medico generico). 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.

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.

Diffuse in varie aree del mondo le mutilazioni genitali sono una pratica ancora oggi presente – per quanto in progressivo declino – anche in Europa e in Italia a seguito del fenomeno migratorio. È dal 2006 che il nostro ordinamento si è dotato di una disciplina specifica per il contrasto di queste pratiche attraverso l'introduzione, da un lato, di una fattispecie di reato *ad hoc* e, dall'altro, con la previsione di ulteriori misure, dalla

formazione specifica del personale all'avvio di campagne informative, finalizzate a prevenire le pratiche di mutilazione genitale.

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione ha però 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 strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

Occorre in questo processo evitare in ogni modo che le mutilazioni genitali femminili possano trasformarsi in uno dei tanti temi ad alto rischio di stigma sociale verso la popolazione migrante. Ciò infatti 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 – è importante sottolinearlo – 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 salute 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. È innegabile infatti che 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 le 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. Trattare le mutilazioni genitali femminili come problema a sé stante rischia di aumentare le probabilità di stigmatizzare le comunità praticanti e chiudere quindi ogni possibilità di dialogo, e allo stesso tempo di fare apparire più tollerabili altre forme di violenza, come quella domestica o le molestie sul luogo di lavoro. La strategia del Governo, 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 n. 7 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. Comprendere pienamente le dimensioni del fenomeno è essenziale per l'individuazione delle più efficaci linee di intervento. Un sistema di periodica rilevazione e analisi statistica del fenomeno potrebbe contribuire a farne emergere le eventuali evoluzioni facilitando anche la costruzione di modelli di rischio. L'Italia incorre nel solito problema della non continuità e capacità di strutturazione di analisi del fenomeno al fine di costruire informazioni e conoscenze adeguate a risposte efficaci. Già nel 2018 l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (*European Institute for Gender Equality*) rimproverava all'Italia di non fornire un quadro rappresentativo della diffusione delle mutilazioni genitali femminili nel nostro Paese. Occorre pertanto prevedere un sistema di rilevazione periodica, omogenea e scientificamente accurata anche di questa grave forma di violenza nei confronti delle donne. A tal fine si ribadisce, in conclusione, l'auspicio di una rapida approvazione dell'atto Camera n. 2805, già approvato all'unanimità dal Senato, che prevede per l'appunto un organico sistema di rilevazione statistica del fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme.

Doc. XXII-*bis*
n. 7

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE

RELAZIONE SU
« LA RISPOSTA GIUDIZIARIA AI FEMMINICIDI
IN ITALIA. ANALISI DELLE INDAGINI E DELLE
SENTENZE. IL BIENNIO 2017-2018 »

Approvata il 18 novembre 2021

Relatrice: senatrice VALENTE

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
I. VIOLENZA CONTRO LE DONNE BASATA SUL GENERE E FEMMINICIDI, FINALITÀ, OGGETTO E METODO DELL'INCHIESTA	
1.1 Il fenomeno della violenza nei confronti delle donne e le sue caratteristiche	
1.2 Il femminicidio: problemi definitivi	
1.3 Femminicidio: criticità applicative	
1.4 Finalità e metodo dell'inchiesta	
II. ANALISI STATISTICA DEI FEMMINICIDI AVVENUTI NEL BIENNIO 2017-2018	
III. LA RISPOSTA DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA E DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA AI FEMMINICIDI: LE INDAGINI	
3.1 Le attività di indagine tra principi sovranazionali e ordinamento interno	
3.2 Le indagini svolte sulle denunce presentate prima dei femminicidi	
3.2.1 Le indagini svolte dalla polizia giudiziaria	
3.2.2 Le indagini svolte dal pubblico ministero	
3.2.3. L'intervento del giudice per le indagini preliminari	
3.2.4 Alcune criticità ricorrenti	
3.3 Le indagini svolte sui femminicidi	
3.3.1 Le indagini: i tratti comuni e le criticità	
3.3.2 Le indagini: le buone prassi	
IV. LA RISPOSTA DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA AI FEMMINICIDI: LE SENTENZE E I DECRETI DI ARCHIVIAZIONE	
4.1. La risposta giurisdizionale tra principi sovranazionali e ordinamento interno	
4.2 Le sentenze di condanna	
4.2.1 Le circostanze aggravanti del reato	
4.2.2 Le circostanze attenuanti del reato: in particolare le attenuanti generiche	

4.3	Le consulenze tecniche e le perizie sulla capacità di intendere e di volere. Gli esiti processuali
4.3.1	L'incapacità di intendere e di volere nel codice penale e la correlazione tra malattia e reato
4.3.2	Le consulenze tecniche e le perizie sulla capacità di intendere e di volere nei casi esaminati
4.3.3	La diminuzione del vizio parziale di mente
4.3.4	Le sentenze di assoluzione per incapacità di intendere e di volere dell'imputato e la « medicalizzazione » dei femminicidi
4.4	Le pene e le misure di sicurezza applicate, il risarcimento del danno
4.4.1	Le pene principali
4.4.2	Le pene accessorie e le misure di sicurezza
4.4.3	Il risarcimento del danno
4.5	Le archiviazioni
4.5.1	Le richieste di archiviazione del pubblico ministero e i decreti di archiviazione del giudice per le indagini preliminari
4.5.2	Le archiviazioni con vittime anziane o disabili ..
4.5.3	Le criticità emerse
4.6	Il linguaggio delle sentenze (e delle archiviazioni) ...
4.6.1	Il linguaggio ricorrente nei provvedimenti giudiziari esaminati
4.6.2	Stereotipi e pregiudizi
V.	IL CONTESTO IN CUI SI CONSUMANO I FEMMINICIDI
5.1	Il mancato contributo della collettività
5.2	I contesti in cui si consumano i femminicidi
5.2.1	Il contesto intimo e familiare
5.2.2	Il contesto sociale
5.2.3	Il contesto socio-sanitario
5.2.4	Il contesto delle altre professioni
5.2.5	I centri antiviolenza
5.2.6	La magistratura: i femminicidi avvenuti nel corso di separazione coniugale
	CONCLUSIONI

PREMESSA*

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 « 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)).

Alla luce di tale previsione la Commissione, nella seduta del 4 agosto 2020, ha deliberato di svolgere un'inchiesta 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 irrevocabili.

Pur nella consapevolezza che il biennio considerato precede alcune innovazioni legislative di particolare rilievo in materia, come la legge 12 aprile 2019, n. 33, e la legge 19 luglio 2019, n. 69, 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.

Obiettivo dell'indagine – di natura qualitativa e quantitativa – è 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.

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 relativi a 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-Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna 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 cosiddetta Convenzione di Istanbul).

I risultati dell'indagine 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 (ad esempio: rito abbreviato, archiviazioni, e così via) 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.

** (Alla stesura della Relazione hanno partecipato, per i capitoli I, III, IV e V, i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del Regolamento interno: Paola Di Nicola Travaglini, magistrata e coordinatrice del Gruppo; Maria Monteleone e Fabio Roia, magistrati; Fabrizia Castagna, Antonella Faieta, Teresa Manente e Maria (Milli) Virgilio, avvocate. La stesura del capitolo II è stata curata dai collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del Regolamento interno: Linda Laura Sabbadini, Direttrice centrale dell'ISTAT; Marina Musci e Matteo Bohm, statistici).*

I. VIOLENZA CONTRO LE DONNE BASATA SUL GENERE E FEMMINICIDI, FINALITÀ, OGGETTO E METODO DELL'INCHIESTA

1.1 IL FENOMENO DELLA VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE E LE SUE CARATTERISTICHE.

La violenza contro le donne rappresenta un fenomeno profondamente radicato nel substrato culturale e sociale sia in Italia che nel resto del mondo.

La Convenzione di Istanbul, ratificata dall'Italia nel 2013⁽¹⁾, impone agli Stati non solo di dotarsi di una legislazione efficace, ma anche di verificarne in modo costante l'effettiva attuazione da parte di tutti gli attori, istituzionali e non, a partire da quelli appartenenti al sistema giudiziario.

Nel perimetro tracciato dalla Convenzione, le politiche pubbliche debbono pertanto essere orientate non solo alla conoscenza puntuale delle cause strutturali del fenomeno della violenza contro le donne, per rimuoverle in modo definitivo, agendo in particolare sulla prevenzione e sull'educazione, ma anche alla sua misurazione, qualitativa e quantitativa, nonché alla garanzia dell'effettivo accesso alla giustizia da parte delle donne per tutelare i loro diritti e alla loro efficace protezione con conseguente adeguata e rapida punizione degli autori.

La violenza contro le donne ha proporzioni epidemiche nella gran parte dei Paesi del mondo e attraversa tutti i contesti perché, come affermato nel Preambolo della Convenzione di Istanbul, « 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 ha natura strutturale « in quanto basata sul genere, e riconoscendo altresì che la violenza contro le donne è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini ».

La radice della violenza contro le donne risiede cioè in stereotipi culturali che fissano schemi comportamentali e convinzioni profonde, frutto di un radicato retaggio storico e di un'organizzazione discriminatoria che stabilisce l'identità sociale di un uomo e di una donna e legittima le diseguaglianze che costituiscono il substrato della violenza di genere e della sua forma più estrema costituita dal femminicidio.

Solo da pochi decenni ogni forma di violenza contro le donne è ritenuta anzitutto una violazione dei diritti umani, una questione di salute

⁽¹⁾ 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, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77

pubblica, un ostacolo allo sviluppo economico ed un freno ad una democrazia compiuta.

Milioni di donne, in Italia e nel mondo, sono vittime di violenza, indipendentemente dal loro livello educativo, professionale o socio-economico.

Il fenomeno è stato quantificato dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS): la violenza maschile colpisce di media il 35 per cento delle donne ⁽²⁾.

Secondo la Relazione finale della Commissione sul femminicidio costituita nella XVII Legislatura, la violenza di genere riguarda in Italia (indagini dell'ISTAT del 2006 e del 2014) quasi una donna su tre e anche in Europa ⁽³⁾ i dati sono pressoché identici.

Il femminicidio costituisce l'espressione più grave della violenza rappresentando, in tutto il mondo, la prima causa di morte per le giovani e le donne da 16 a 44 anni vittime di omicidio volontario ⁽⁴⁾.

È pertanto un errore concettuale considerare la violenza contro le donne come emergenza, poiché si tratta di una condizione strutturale, diffusa e radicata, che per essere contrastata richiede interventi continuativi da parte degli organismi istituzionali deputati a riconoscerla, prevenirla, contrastarla e punirla.

Si tratta infatti di un fenomeno ancora oggi in larga parte sommerso, come rilevato dall'indagine ISTAT sulla violenza contro le donne del 2014 ⁽⁵⁾ e confermato dal dato dell'inchiesta. Risulta che sono molte le ragioni che disincentivano le denunce: la convinzione di poter gestire la situazione da sole, la paura di subire una più grave violenza, il timore di non essere credute, il sentimento di vergogna o imbarazzo, il senso di sfiducia nelle Forze dell'ordine.

Ad oggi in Italia (come in quasi tutti i Paesi del mondo) mancano dati univoci e certi ⁽⁶⁾ sia sui reati contro le donne che sui femminicidi ⁽⁷⁾. Il numero di questi ultimi costituisce un indicatore importante per stabilire le dimensioni del fenomeno più ampio della violenza di genere, poiché la morte di una donna è un fatto oggettivo, che non dipende da indicatori soggettivi come il numero di denunce. Ciononostante anche il numero di femminicidi rischia di essere sottostimato: si pensi ad esempio a femminicidi riqualificati come preterintenzionali colposi o stradali, quelli avvenuti

⁽²⁾ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/violence-prevention/vaw_report_web_09032021_oleksandr.pdf?sfvrsn=a82ef89c_5&download=true

⁽³⁾ I risultati delle indagini sono disponibili all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-data-explorer-violence-against-women-survey>

⁽⁴⁾ Nel solo 2017 sono state 87.000 le donne uccise nel mondo perché donne e di queste più di 50.000 lo sono state da parte di un *partner* o *ex partner* o un componente della famiglia: 137 al giorno, dati UNODC (2018). *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*. Disponibile su: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

⁽⁵⁾ ISTAT (2014), Indagine sulla sicurezza delle donne.

⁽⁶⁾ Il Senato, il 25 novembre 2020, ha approvato all'unanimità il disegno di legge, d'iniziativa dei componenti della Commissione d'inchiesta, recante disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere, attualmente all'esame della Camera dei deputati (atto Camera n. 2805).

⁽⁷⁾ Fino al 2019 gli uffici giudiziari non erano obbligati a selezionare il genere di autore e vittima dei reati.

in contesti di criminalità organizzata o quelli mascherati da suicidi o morti naturali per cause accidentali.

A livello internazionale, da tempo, sono stati adottati strumenti omogenei per sradicare ogni forma di violenza contro le donne.

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW)⁽⁸⁾ e la Convenzione di Istanbul costituiscono per l'Italia i più importanti trattati internazionali, con efficacia vincolante.

L'impianto normativo di contrasto alla violenza di genere è stato arricchito a livello europeo dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulle vittime⁽⁹⁾ e più di recente da due importanti risoluzioni del Parlamento europeo, una del 16 settembre 2021, per l'inclusione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁽¹⁰⁾, e una del 6 ottobre 2021 per proteggere i minorenni e le vittime della violenza del *partner* nelle cause di affidamento⁽¹¹⁾.

Nonostante un solido impianto legislativo – anche interno – di contrasto alla violenza di genere, persistono comunque criticità nel nostro ordinamento (si veda da ultimo la sentenza Talpis contro Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 2017, nonché le indicazioni del Rapporto sull'attuazione in Italia della Convenzione di Istanbul da parte del Gruppo di esperti indipendenti del Consiglio d'Europa – GREVIO⁽¹²⁾).

1.2. IL FEMMINICIDIO: PROBLEMI DEFINITORI

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⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva ai sensi dalla legge 14 marzo 1985, n. 132.

⁽⁹⁾ Direttiva 2012/29/UE: che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato recepita ed attuata con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, da leggersi unitamente al documento di orientamento della Direzione generale Giustizia in materia di recepimento e di attuazione della direttiva 2012/29/UE, Commissione europea, DG Giustizia, dicembre 2013; alla Relazione sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (2016/2328(INI)), 14 maggio 2018 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_IT.html e da ultimo la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE.

⁽¹⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE (2021/2035(INL)).

⁽¹¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sull'impatto della violenza da parte del *partner* e dei diritti di affidamento su donne e bambini (2019/2166(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0406_IT.html.

⁽¹²⁾ Rapporto pubblicato il 13 gennaio 2020 consultabile su <https://rm.coe.int/grevio-rapporto-italia-press-release-it/pdfa/1680997252>.

⁽¹³⁾ Le più diffuse e accreditate definizioni di femicidio o femminicidio sono quelle di Diana H. Russell e Marcela Lagarde. Il termine femminicidio, entrato nel linguaggio comune, costituisce il risultato di una profonda elaborazione di natura politica, economica, culturale e sociale iniziata

Mancando disposizioni normative, interne o sovranazionali, che qualificano 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 ⁽¹⁴⁾, 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 ⁽¹⁵⁾.

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, per i quali si rinvia all'analisi statistica di cui al capitolo II, 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 della 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 dalle classificazioni internazionali ⁽¹⁶⁾, consente infatti di qualificare

negli anni '90 negli Stati Uniti ed in America Latina. Il femminicidio nomina, per la prima volta nella storia, un fenomeno complesso che non può essere affrontato come un incidente isolato e privato, semmai frutto di una personalità malata, ma richiede uno studio serio e coordinato della mentalità e delle regole sociali in cui si sviluppa.

⁽¹⁴⁾ 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 (cosiddetta Convenzione di Belém do Pará) approvata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani a Belém (Brasile) nel giugno 1994.

⁽¹⁵⁾ 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.

⁽¹⁶⁾ Si veda il Modello di protocollo latinoamericano sulle investigazioni delle morti violente e di donne per motivi di genere (femminicidio/femicidio) redatte dall'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel 2014, per ritenere l'uccisione di una donna un femminicidio. Si tratta, in particolare, dei seguenti elementi: specifiche relazioni e dinamiche tra vittima e autore del reato, in cui emergono subordinazione o dipendenza; precedenti violenze, soprattutto psicologiche e sessuali, praticate dall'uomo; ritrovamento del corpo della donna nudo o seminudo (definita scena del delitto *sessualizzata*); specifiche forme di vulnerabilità, fisica o psicologica, della vittima (es: condizione di gravidanza, giovane età o età avanzata, dipendenza economica dall'uomo, malattia, tossicodipendenza, ecc.); modalità particolarmente brutali dell'uccisione che tentano di cancellare l'identità, sia con amputazione di arti, sia con la distruzione del volto o della

come femmicidi 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 femmicidi 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 femmicidi indiretti, nei quali l'uomo ha ucciso le figlie della donna con l'unica finalità di « punire » quest'ultima lasciandola in vita.

1.3 FEMMICIDIO: CRITICITÀ APPLICATIVE

Il femmicidio, 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, eccetera) e non menziona mai la parola donna⁽¹⁷⁾ o genere. Sebbene il reato di femmicidio 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⁽¹⁸⁾.

Il nostro Paese, in particolare negli ultimi anni, si è dotato di un apparato normativo avanzato per il contrasto alla violenza di genere.

morfologia del corpo (mutilazioni, lesioni o atti degradanti inflitti alla vittima prima o dopo la morte, depezzamento, carbonizzazione, acidificazione, eccetera); rinvenimento di messaggi misogini sia sul corpo (ad esempio: sputandogli sopra) che su supporti materiali (lettere, video, eccetera); commissione del fatto di fronte ai figli o ai parenti della vittima per rendere pubblico l'atto estremo di dominio; rivendicazione dell'uccisione, come doverosa ed inevitabile, da parte dell'uomo per la violazione di una regola di ruolo della vittima, in forza di stereotipi radicati nel contesto.

⁽¹⁷⁾ Eccetto che « donna in stato di gravidanza » come ipotesi aggravata dei reati di atti persecutori e di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti.

⁽¹⁸⁾ Gli articoli 575 e 577 del codice penale, pur utilizzando un linguaggio neutro, prevedono la massima sanzione dell'ordinamento quando l'uccisione riguarda: l'ascendente o il discendente, il coniuge, anche legalmente separato, o l'altra parte dell'unione civile; il convivente, una persona legata da relazione affettiva. La pena, invece, è della reclusione da 24 a 30 anni quando l'uccisione riguarda: il coniuge divorziato, l'altra parte dell'unione civile quando è cessata, la persona legata al colpevole da stabile convivenza o relazione affettiva quando cessate.

Cionostante, 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.

1.4 FINALITÀ E METODO DELL'INCHIESTA

A partire dal quadro sopra descritto, l'inchiesta nell'esame dei procedimenti penali considerati ha analizzato nel dettaglio, rispetto ai soli femminicidi come sopra definiti, sulla base degli atti processuali acquisiti, la relazione tra autori del reato e vittime e le relative informazioni personali; le indagini della polizia giudiziaria e degli uffici di procura anche con riferimento alla ricerca delle violenze precedenti e del movente di genere; il sistema di protezione della vittima (giudiziario, sociale, delle reti del territorio) anche a seguito di eventuali precedenti denunce e contestuali procedimenti civili di separazione; i giudizi penali e le sentenze per comprendere la risposta giudiziaria ai femminicidi.

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.

II. ANALISI STATISTICA DEI FEMMINICIDI AVVENUTI NEL BIENNIO 2017-2018

Nel biennio 2017-18, secondo i dati disponibili più aggiornati ⁽¹⁹⁾, in Italia, le donne vittime di omicidio volontario sono state 273 (di cui 132 ⁽²⁰⁾ nel 2017 e 141 ⁽²¹⁾ 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 2017-2018 (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).

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.

⁽¹⁹⁾ 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).

⁽²⁰⁾ Dato aggiornato al 5 agosto 2021.

⁽²¹⁾ Dato aggiornato al 20 settembre 2021.

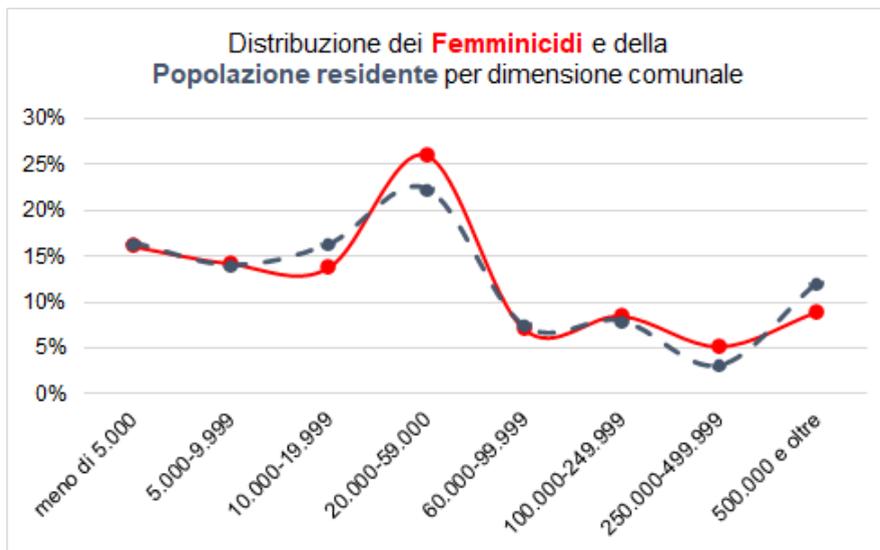


Figura 1. Percentuale di femminicidi (linea continua) e di residenti (linea tratteggiata) per fascia di dimensione comunale.

Anche a livello di ripartizione geografica, considerando i quozienti medi annui di vittime di femminicidio ogni 100.000 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 mediane ⁽²²⁾, 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.

⁽²²⁾ L'età intermedia tra quella massima e quella minima.

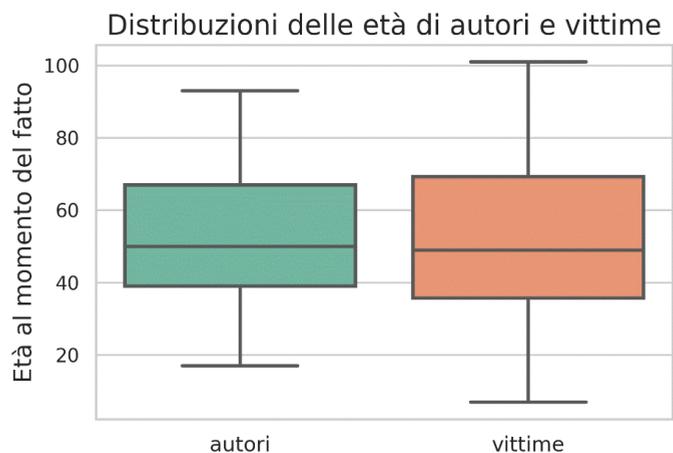


Figura 2. Boxplots (o diagrammi a scatola) delle distribuzioni delle età dei 192 autori (sinistra) e delle 197 vittime (destra) di femminicidio.

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.	%	x100mila
0-13	4	2,0%	0,11
14-17	3	1,5%	0,27
18-24	14	7,1%	0,71
25-34	25	12,7%	0,77
35-44	32	16,2%	0,77
45-54	40	20,3%	0,82
55-64	20	10,2%	0,48
65+	58	29,4%	0,75
non rilevato	1	0,5%	
TOT	197	100,0%	0,64

Tabella 2. *Distribuzione degli autori di femminicidio per fascia d'età (da sinistra a destra: valori assoluti, percentuali, e quozienti per 100.000 residenti).*

classe d'età autore	V.A.	%	x100mila
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 per cento delle vittime e il 78,1 per cento degli autori ha la cittadinanza italiana, mentre il 21 per cento delle vittime e il 18,8 per cento degli autori ha una cittadinanza straniera (tabelle 3 e 4). I femminicidi avvengono tendenzialmente all'interno delle stesse comunità di appartenenza.

L'83,9 per cento 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 per cento), 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 100.000 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 100.000 residenti).*

cittadinanza vittima	V.A.	%	x100.000
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 100.000 residenti).*

cittadinanza autore	V.A.	%	x100.000
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			
	Italiana	Straniera	non rilevata	TOT
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 100.000 uomini romeni e 3,1 per 100.000 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 100.000 femmine romene residenti in Italia al 1° gennaio 2018).

Guardando alla situazione occupazionale dei 192 autori, quasi la metà di questi (il 46,4 per cento) risultano non occupati (56 disoccupati, 32 pensionati e 1 studente); gli occupati sono invece il 37,5 per cento, e per il restante 15,1 per cento (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 per cento), seguita dagli impiegati (7 autori, il 9,7 per cento), dalle Forze dell'ordine (6 autori, l'8,3 per cento), e da altri tipi di occupazione nel campo dell'agricoltura e dei trasporti, nonché da artigiani e da personale di sicurezza, come guardie giurate e « buttafuori » (tutte con 4 autori, pari al 5,6 per cento del totale).

Dei disoccupati, quasi la metà (il 44,6 per cento) ha tra i 25 e i 44 anni (tabella 6), mentre il 48,6 per cento 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 mediana⁽²³⁾, pari a 42 anni per i primi e 48 per i secondi.

⁽²³⁾ 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										Tot	Tot (%)
	disoccupato	disoccupato (%)	occupato	occupato (%)	pensionato	pensionato (%)	studente	studente (%)	non rilevata	non rilevata (%)		
14-17	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	1	0,5%
18-24	5	8,9%	2	2,8%	0	0,0%	0	0,0%	4	12,9%	11	5,7%
25-34	11	19,6%	7	9,7%	0	0,0%	0	0,0%	2	6,5%	20	10,4%
35-44	14	25,0%	21	29,2%	1	3,1%	0	0,0%	3	9,7%	39	20,3%
45-54	11	19,6%	22	30,6%	0	0,0%	0	0,0%	5	16,1%	38	19,8%
55-64	6	10,7%	13	18,1%	3	9,4%	0	0,0%	3	9,7%	25	13,0%
65+	8	14,3%	7	9,7%	28	87,5%	0	0,0%	9	29,0%	52	27,1%
non rilevata	1	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	16,1%	6	3,1%
Tot	56	100,0%	72	100,0%	32	100,0%	1	100,0%	31	100,0%	192	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 per cento delle donne vittime di femminicidio risulta non occupata (29 disoccupate, 18 pensionate, 15 inattive, e 8 studentesse), mentre il 39,6 per cento risulta occupata (78 su 197) (tabella 7).

Tra quelle che avevano un'occupazione, le più frequenti sono le impiegate (16 vittime, il 20,5 per cento), le badanti (15 vittime, il 19,2 per cento), 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											Tot	Tot (%)	
	disoccupata	disoccupata (%)	inattiva	inattiva (%)	occupata	occupata (%)	pensionata	pensionata (%)	studentessa	studentessa (%)	non rilevata			non rilevata (%)
0-13	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	50,0%	0	0,0%	4	2,0%
14-17	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	37,5%	0	0,0%	3	1,5%
18-24	4	13,8%	0	0,0%	7	9,0%	0	0,0%	1	12,5%	2	4,1%	14	7,1%
25-34	5	17,2%	1	6,7%	10	12,8%	0	0,0%	0	0,0%	9	18,4%	25	12,7%
35-44	4	13,8%	1	6,7%	21	26,9%	0	0,0%	0	0,0%	6	12,2%	32	16,2%
45-54	5	17,2%	2	13,3%	23	29,5%	0	0,0%	0	0,0%	10	20,4%	40	20,3%
55-64	2	6,9%	1	6,7%	14	17,9%	0	0,0%	0	0,0%	3	6,1%	20	10,2%
65+	9	31,0%	10	66,7%	3	3,8%	18	100,0%	0	0,0%	18	36,7%	58	29,4%
non rilevata	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,0%	1	0,5%
Tot	29	100,0%	15	100,0%	78	100,0%	18	100,0%	8	100,0%	49	100,0%	197	100,0%

Il 57,4 per cento dei femminicidi è opera del *partner*, il 12,7 per cento 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 per cento) sono uccise dal proprio *partner* (inteso come il marito, il compagno, il fidanzato, l'amante), che nel 77,9 per cento dei casi (88 su 113) coabitava con la donna. Il 12,7 per cento (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 per cento dei casi la coppia era separata di fatto, nel 9,7 per cento la separazione era in corso e nel 23,9 per cento 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 per cento) o i padri (9 vittime, il 4,6 per cento) delle vittime, oppure un altro parente (12 vittime, il 6,1 per cento). In totale quasi il 20 per cento.

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, eccetera), 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.	%
<i>partner</i>	113	57,4%
<i>ex partner</i>	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.

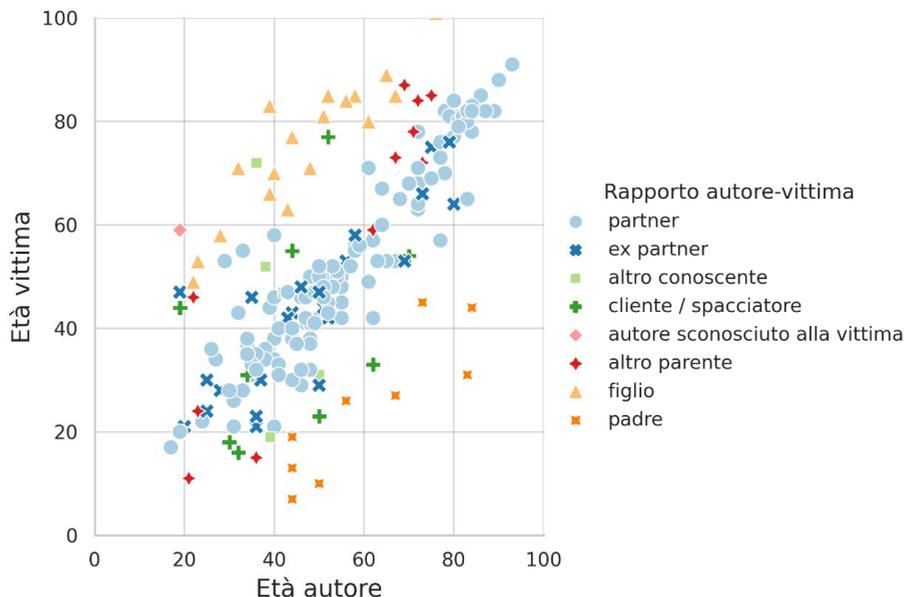


Figura 3. Scatterplot delle età di autori (asse orizzontale) e vittime (asse verticale) per ciascuna delle 192 vittime di femminicidio il cui autore è stato identificato, ripartiti secondo il rapporto tra autore e vittima (nella legenda).

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 per cento delle donne vittime in questi casi è straniera), e nei casi in cui l'autore non è stato identificato (figura 4).

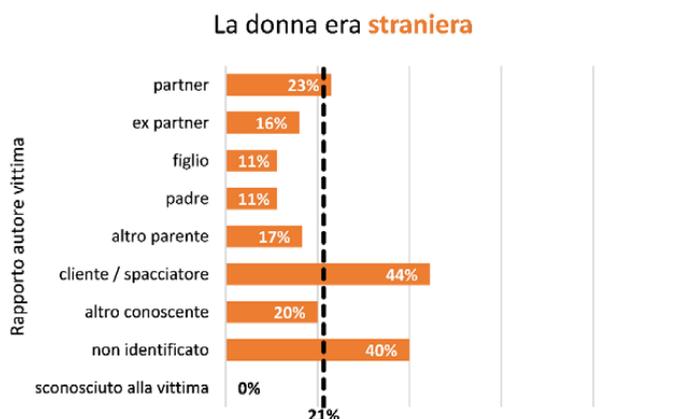


Figura 4. Incidenza della cittadinanza straniera della donna vittima di femminicidio nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

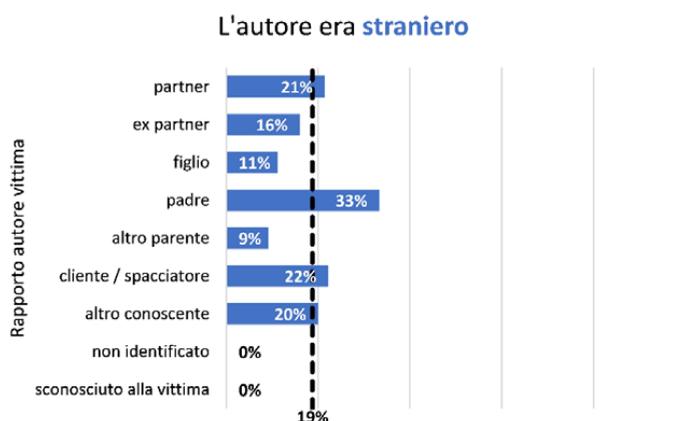


Figura 5. Incidenza della cittadinanza straniera dell'autore di femminicidio nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

Guardando alle donne che lavoravano, l'incidenza più alta si riscontra per le vittime di femminicidio compiuto dall'ex *partner*: **il 60 per cento delle donne uccise dall'ex lavorava, contro una media pari al 40 per cento** (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) (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 (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 per cento**).

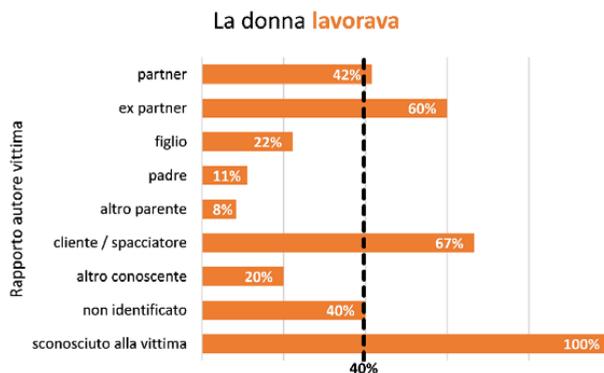


Figura 6. Incidenza delle donne che lavoravano nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

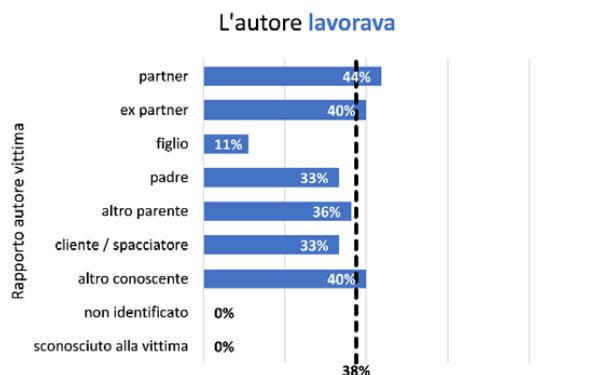


Figura 7. Incidenza degli autori che lavoravano nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

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 per cento) 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 per cento 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 per cento) ha più di 65 anni (tabella 10) – e la tendenza a coabitare con la vittima (47 su 67, il 70,1 per cento).

Incrociando queste due caratteristiche, si evidenzia che il **38,8 per cento degli autori che commettono suicidio aveva più di 65 anni e conviveva con la vittima.**

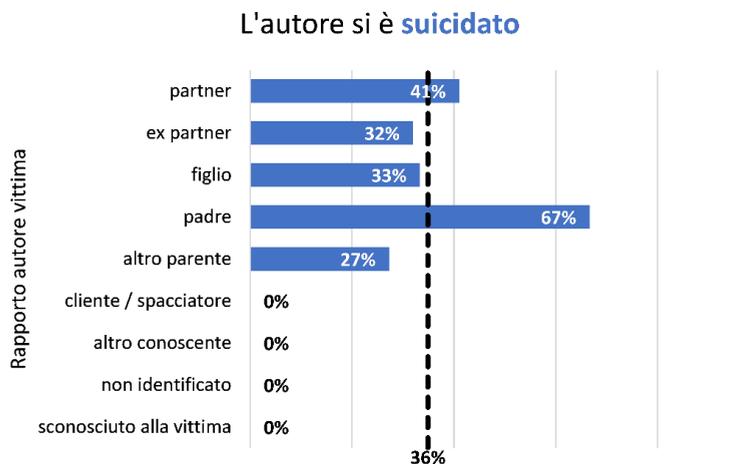


Figura 8. Incidenza degli autori che si sono suicidati nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

Coerentemente con quanto appena osservato, **il suicidio risulta decisamente più frequente della media tra gli autori padri** della vittima (figura 8), il 67 per cento di loro si è suicidato (quasi il doppio rispetto alla media del 36 per cento), e tra i *partner* (il 41 per cento 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				Tot	Tot (%)
	Sì	Sì (%)	No	No (%)		
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	1,5%	5	4,0%	6	3,1%
Tot	67	100,0%	125	100,0%	192	100,0%

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 per cento degli autori (31 su 192) ne aveva uno, e, di essi, l'**87,1 per cento** (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 per cento).

Dal punto di vista occupazionale, tra i possessori di porto d'armi figurano, tra gli altri, 11 pensionati (35,5 per cento), 4 appartenenti alle Forze dell'ordine (12,9 per cento), e 3 guardie giurate (9,7 per cento).

L'incidenza del possesso di un porto d'armi è maggiore (33 per cento, contro una media del 16 per cento) nel gruppo di femminicidi compiuti dai padri delle vittime (figura 9), così come si è visto essere per il suicidio (figura 8).

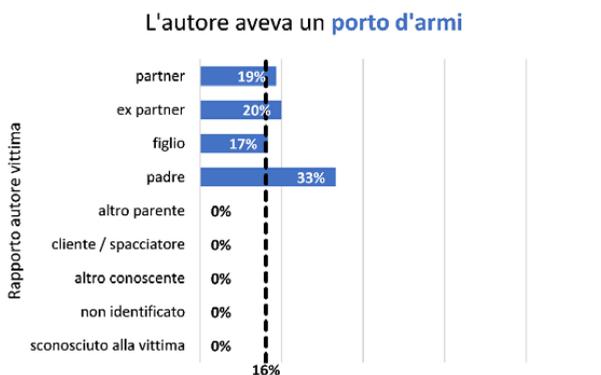


Figura 9. Incidenza degli autori che avevano un porto d'armi nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

Il 64 per cento degli autori ha confessato.

Escludendo gli autori non identificati e quelli che si sono suicidati dopo aver compiuto il femminicidio, il 30,2 per cento degli autori (42 su 139) è fuggito dopo aver commesso il crimine, di cui 3 casi hanno chiamato le Forze dell'ordine subito dopo il femminicidio, pur essendo fuggiti. Il 44,6 per cento (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 per cento 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 per cento 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 per cento); nell'11,2 per cento (10 su 89) davanti al pubblico ministero (PM), nel 15,7 per cento (14 su 89) all'esito delle indagini e solo 1 autore lo ha fatto durante il processo ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ In 4 casi tale informazione non è rilevabile dai fascicoli.

In un terzo dei casi l'autore aveva precedenti penali o giudiziari.

Risultano 62 i casi (il 32,3 per cento di 192 totali) in cui l'autore aveva precedenti penali o giudiziari. In particolare, in 17 casi (8,8 per cento) i precedenti erano penali (e non giudiziari), in 23 (12 per cento) giudiziari (e non penali) e in 22 (11,5 per cento) l'autore aveva sia precedenti penali che giudiziari.

Inoltre, **quasi un terzo** (20 su 62, il 32,3 per cento) **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 per cento) e di spacciatori o clienti (56 per cento), oltre che nei padri (50 per cento) (figura 10).

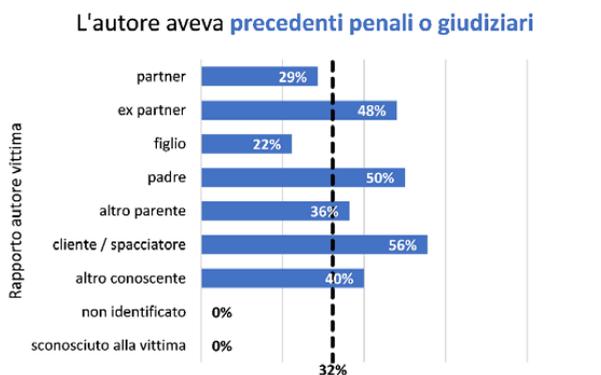


Figura 10. Incidenza degli autori che avevano precedenti penali o giudiziari nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.

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 per cento**) 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 per cento) 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 per cento 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 (%)
	Si	Si (%)	No	No (%)	non rilevata	non rilevata (%)		
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%	12	9,0%	0	0,0%	20	10,4%
35-44	15	28,8%	24	18,0%	0	0,0%	39	20,3%
45-54	15	28,8%	23	17,3%	0	0,0%	38	19,8%
55-64	6	11,5%	18	13,5%	1	14,3%	25	13,0%
65+	5	9,6%	47	35,3%	0	0,0%	52	27,1%
non rilevata	0	0,0%	1	0,8%	5	71,4%	6	3,1%
Tot	52	100,0%	133	100,0%	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 (%)
	Si	Si (%)	No	No (%)	non 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%	13	7,5%	0	0,0%	14	7,1%
25-34	2	11,8%	23	13,2%	0	0,0%	25	12,7%
35-44	3	17,6%	28	16,1%	1	16,7%	32	16,2%
45-54	6	35,3%	33	19,0%	1	16,7%	40	20,3%
55-64	0	0,0%	20	11,5%	0	0,0%	20	10,2%
65+	3	17,6%	51	29,3%	4	66,7%	58	29,4%
non rilevata	0	0,0%	1	0,6%	0	0,0%	1	0,5%
Tot	17	100,0%	174	100,0%	6	100,0%	197	100,0%

Il 28 per cento delle donne è stato ucciso con modalità efferate.

Complessivamente, il 37,6 per cento (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 per cento), seguono l'uso di **armi da fuoco** (25 per cento) 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 per cento 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 suo corpo (decine o centinaia di coltellate, il corpo fatto a pezzi, eccetera) 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 per cento, 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.

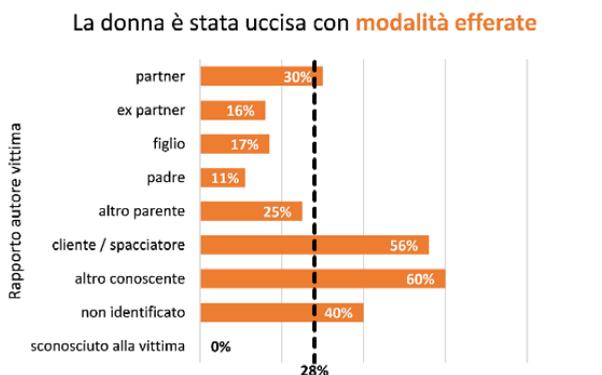


Figura 11. Incidenza delle donne uccise con modalità efferate nei diversi gruppi individuati sulla base del rapporto autore-vittima. L'incidenza media è indicata dalla linea tratteggiata.



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 sul 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 per cento** (67 su 169) **minorenni** (in tabella 13 la distribuzione per età). Del totale degli orfani, **un terzo** (55 su 169, il 32,5 per cento) è rimasto **orfano anche del padre**, essendosi egli suicidato dopo il femminicidio (in 19 su 55, il 34,5 per cento, 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 per cento dei figli rimasti orfani di madre (125 su 169) erano della coppia, mentre nel restante 26 per cento 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 al femminicidio e quelli che hanno assistito al femminicidio o hanno rinvenuto il corpo della madre senza vita. **Il 46,7 per cento** dei figli sopravvissuti (79 su 169) **aveva assistito alle precedenti violenze** del padre sulla madre e, di questi, la maggioranza era minorenne (43 su 79, il 54,4 per cento).

Inoltre, il **17,2 per cento** dei figli sopravvissuti (29 su 169) **era presente al femminicidio**, dei quali il 72,4 per cento era minorenne (21 su 29), e addirittura il **30 per cento** dei figli sopravvissuti (50 su 169) **ha trovato il corpo della madre** (19 erano minorenni).

Se si considerano solo i figli minorenni, **il 18 per cento 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 per cento (123 su 196⁽²⁵⁾) **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

⁽²⁵⁾ 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.

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 per cento (69 su 196) aveva parlato della violenza con una persona vicina, il 9 per cento (18 su 196) si era rivolta ad un legale per chiedere consiglio, e il **15 per cento (29 su 196) aveva denunciato/querelato** precedenti violenze o altri reati compiuti dall'autore ai suoi danni⁽²⁶⁾.

Le donne che si aprono con qualcuno segnalano, o denunciano, la violenza subito (73 su 196, il 37 per cento) tendono a farlo, in primo luogo, con persone a loro vicine. **Nella maggior parte dei casi (il 60 per cento, 44 su 73), tuttavia, questa esternazione non si traduce, poi, in una denuncia.** Le donne che arrivano a denunciare (15 per cento, 29 su 196) si erano, nella maggior parte dei casi (il 59 per cento, 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 per cento (12 su 29) delle donne che aveva denunciato si era anche rivolta ad un legale per chiedere consiglio, mentre il 13,8 per cento (4 su 29) si era rivolta ad un centro antiviolenza (CAV).



Figura 13. Incidenza delle donne che avevano esternato la violenza subito 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

⁽²⁶⁾ 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 per cento.

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 per cento**, 43 su 73), di **avere subito minacce di morte** (il **53,4 per cento**, 39 su 73), di **percepire il soffocante senso di possesso dell'uomo** (il **43,8 per cento**, 32 su 73), di avere verificato una *escalation* della violenza (il 30,1 per cento, 22 su 73), di sapere che l'uomo aveva un'arma (il 20,5 per cento, 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 per cento aveva figli** (53 su 71⁽²⁷⁾).

Queste ultime, nel riferire della violenza alle Autorità o alle persone vicine, avevano comunicato:

- in 26 casi (il **49 per cento**), di **temere per la vita dei figli, oltre che per la propria**;
- in 6 casi (l'**11,3 per cento**), 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 per cento), alla madre (48 per cento) o ad altre parenti femmine (45 per cento) (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.

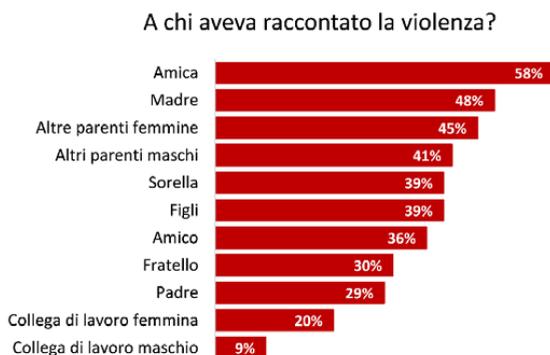


Figura 14. Percentuali di donne che avevano raccontato la violenza a persone vicine, per tipologia di persona vicina.

Nota: La somma delle percentuali è superiore a cento in quanto la donna poteva raccontare la violenza a più di una tipologia di persona.

⁽²⁷⁾ 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 per cento) si erano rivolte a un legale per chiedere consiglio. In particolare, la quasi totalità si era rivolta a un/a 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 o querela (il **17 per cento**) fossero **seguite da un/a 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 per cento delle donne (5 su 197) si era rivolta a un CAV ed era stata seguita, in media, per 3 mesi⁽²⁸⁾. 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 per cento delle vittime aveva denunciato precedenti violenze.

Solo il 15 per cento (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 per cento delle donne che avevano sporto denuncia ne aveva sporta più d'una e, addirittura, il 34,5 per cento tre 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.

I reati maggiormente denunciati⁽²⁹⁾, considerando tutto l'insieme delle denunce, sono: **maltrattamenti in famiglia**⁽³⁰⁾ (29 per cento), **minaccia**⁽³¹⁾, **anche grave, con arma**⁽³²⁾ (27 per cento), **lesioni personali**⁽³³⁾ (16 per cento), **atti persecutori**⁽³⁴⁾ (11 per cento) e **violenza sessuale**⁽³⁵⁾ (7 per cento).

⁽²⁸⁾ Una donna per 2 mesi, una per 3, una per 4, e per le restanti due donne non si possiede questa informazione.

⁽²⁹⁾ Coprono l'89 per cento dei reati denunciati dalle donne.

⁽³⁰⁾ Articolo 572 del codice penale.

⁽³¹⁾ Articolo 612 del codice penale.

⁽³²⁾ Articolo 612, comma 2, del codice penale.

⁽³³⁾ Articolo 582 del codice penale.

⁽³⁴⁾ Articolo 612-bis del codice penale.

⁽³⁵⁾ Articolo 609-bis del codice penale.



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 per cento 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 per cento 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 per cento), lesioni personali (23 per cento) e minaccia, anche grave, con arma (18 per cento). In 7 casi su 29 (24,1 per cento) la donna ha 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 irrevocabile ⁽³⁶⁾.

Nelle 17 seconde denunce, dopo i maltrattamenti in famiglia (33 per cento), i reati più denunciati sono le minacce, anche gravi, con arma (26 per cento) e, a seguire, le lesioni personali (15 per cento). Qui le remissioni di querela sono state 3 su 17 (18 per cento).

Infine, nelle 10 terze denunce, dopo i reati di minacce, anche gravi, con arma (33 per cento) e di maltrattamenti in famiglia (27 per cento), assumono un peso significativo i reati di violenza sessuale (13 per cento) e atti persecutori (13 per cento). Una donna su 10 rimette querela dopo la terza denuncia.

Per sporgere la prima denuncia, il 66 per cento delle donne si è rivolta ai Carabinieri, il 24 per cento alla Polizia di Stato e il 10 per cento sia ai Carabinieri sia alla Polizia di Stato.

In media, **tra la prima denuncia e il femminicidio passano circa 2,4 anni**: nel 75 per cento 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

⁽³⁶⁾ Nello specifico per i reati: maltrattamenti in famiglia, lesioni aggravate e violenza sessuale.

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 per cento dei casi, rito abbreviato nell'81,2 per cento dei processi.

Un primo aspetto da tenere in considerazione è che, dei 211 casi in analisi, in 79 casi (37 per cento) vi è stata archiviazione; di queste archiviazioni, il 73 per cento (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 del giudice per le indagini preliminari (GIP), rispettivamente, dalle quali non emergono differenze significative tra i due gruppi.

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 dalle successive analisi).

Nella maggior parte dei casi arrivati a sentenza (95 su 118, l'80,5 per cento) 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 per cento (15 su 19) o all'esame testimoniale per il 5 per cento (1 solo caso su 19). In 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						Tot	Tot (%)
	motivato	motivato (%)	su stampato	su stampato (%)	non rilevato	non rilevato (%)		
F	28	63,6%	14	31,8%	2	4,5%	44	100,0%
M	22	62,9%	13	37,1%	0	0,0%	35	100,0%
Tot	50	63,3%	27	34,2%	2	2,5%	79	100,0%

Tabella 15. *Provvedimenti di archiviazione (motivato o su stampato) per sesso del GIP e totali.*

Sesso del GIP	Provvedimento del GIP						Tot	Tot (%)
	motivato	motivato (%)	su stampato	su stampato (%)	non rilevato	non rilevato (%)		
F	8	19,0%	34	81,0%	0	0,0%	42	100,0%
M	4	12,5%	28	87,5%	0	0,0%	32	100,0%
non rilevato	0	0,0%	3	60,0%	2	40,0%	5	100,0%
Tot	12	15,2%	65	82,3%	2	2,5%	79	100,0%

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 per cento), 19 assoluzioni (16 per cento)** 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 per cento) sia più bassa della somma delle sentenze di pena inferiore ai 20 anni (40,8 per cento)**. La stessa situazione si osserva nelle 20 sentenze ancora non definitive (dove tali percentuali sono rispettivamente pari al 35 per cento e al 45 per cento). Ciò è dovuto ad un frequente utilizzo del rito abbreviato (79,6 per cento dei processi), possibilità ora eliminata per legge nei casi di omicidio aggravato, che abbatteva di un terzo la pena, nonché delle **attenuanti**, concesse nel **28,6 per cento** dei casi⁽³⁷⁾ (28 delle 98 sentenze finali di condanna o 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 reclusione	11	11,2%	5	25,0%
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⁽³⁸⁾, che si possono presentare anche più d'una alla volta, sono: la confessione

⁽³⁷⁾ 5 generiche prevalenti, 20 generiche equivalenti e 3 generiche subvalenti.

⁽³⁸⁾ Informazione che è disponibile per 25 delle 28 sentenze.

(18 casi), l'**incensuratezza** ⁽³⁹⁾ (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 per cento), 18 assoluzioni (15,2 per cento) 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 per cento di richieste sopra i 30 anni di carcere nel primo caso, a fronte di un 45,5 per cento 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).

Tabella 17. *Pene richieste dai PM (a sinistra) e applicate dai giudici (a destra) nelle condanne in primo grado.*

	Conclusioni PM		Conclusioni giudice (primo 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%

⁽³⁹⁾ 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 18. Conclusioni dei PM nelle 118 sentenze, distinte per sesso del PM.

Sesso PM	Conclusione PM						Tot	Tot (%)
	Condanna	Condanna (%)	Assoluzione	Assoluzione (%)	non rilevata	non rilevata (%)		
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						Tot	Tot (%)
	Condanna	Condanna (%)	Assoluzione	Assoluzione (%)	Patteggiamento	Patteggiamento (%)		
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 per cento delle sentenze di condanna (15 su 99) e la crudeltà nel 9 per cento (tabella 21).

Inoltre, **in 32 casi (32,3 per cento) sono state applicate delle attenuanti**⁽⁴⁰⁾ – le cui motivazioni più frequenti sono: la confessione (20 casi), l'incensuratezza⁽⁴¹⁾ (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 per cento)** 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).

⁽⁴⁰⁾ 7 generiche prevalenti, 22 generiche equivalenti e 3 generiche subvalenti.

⁽⁴¹⁾ 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.	%
articolo 575 del codice penale (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%
Articolo 61, numero 2, del codice penale (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, del codice penale (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 per cento dei casi (81 su 118) c'è stata **costituzione di parte civile**, da parte di:

- figli (52 casi su 81, 64 per cento);
- altri parenti (63 casi su 81, 78 per cento);
- associazioni di donne (11 casi su 81, 14 per cento);
- enti locali (8 casi su 81, 10 per cento).

In poco più di un caso su quattro (21 su 81, il 26 per cento), 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 per cento), mentre 13 imputati (11 per cento) sono stati sottoposti a misura di sicurezza provvisoria, 7 (6 per cento) ad altra misura cautelare, e 3 (2,5 per cento) liberi.

Inoltre, l'imputato risulta aver reso spontanee dichiarazioni nel 44 per cento dei casi (52 su 118), essersi sottoposto ad esame nel 23 per cento dei casi (27 su 118) ed aver espresso formalmente pentimento solo nell'8 per cento dei casi (9 su 118). Sono 17 gli imputati (14 per cento), poi, che sono stati ammessi al **patrocinio a spese dello Stato**.

L'infermità mentale come strategia difensiva dell'autore. Nel 59 per cento (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 per cento 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 per cento (21 su 70) di queste è poi approdata ad **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 sentenza ⁽⁴²⁾, una **consulenza tecnica psichiatrica di parte è stata depositata in quasi la metà dei casi** (57 su 118, il 48 per cento) su iniziativa:

- solo del PM in 15 casi su 57 (26 per cento);
- solo della difesa in 21 casi su 57 (37 per cento);
- di entrambi in 15 casi su 57 (26 per cento).

Nel **37 per cento 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 per cento);
- solo richiesta dal PM in 2 casi (5 per cento);
- solo richiesta dalla difesa in 8 casi (18 per cento);
- solo disposta dal giudice d'ufficio in 11 casi (25 per cento).

Vi sono poi due casi (5 per cento) 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 per cento) in cui è avvenuta nel corso delle indagini in incidente probatorio ed è stata poi anche disposta dal giudice d'ufficio. Per i restanti 6 casi, si sono avute altre combinazioni.

⁽⁴²⁾ Sono stati esclusi i due per morte del reo.

Appare interessante evidenziare che **le 44 perizie psichiatriche** disposte dal giudice:

– erano già state **precedute** da consulenze tecniche psichiatriche nel 70,5 per cento dei casi (31 su 44);

– **non erano state precedute** da alcuna consulenza tecnica psichiatrica nel 22,7 per cento 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 per cento 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 44 per cento). Invece, quelli in cui è stata depositata una **consulenza tecnica psichiatrica o richiesta una perizia psichiatrica** sono il **59 per cento** (70 su 118).

Quanto agli esiti, per questi 70 indagati/imputati, **solo una minoranza (30 per cento) è stata assolta o condannata con diminuite per vizio parziale di mente**. In particolare:

– il **21,4 per cento** (15 su 70) è stato **assolto per vizio totale di mente** (per 8 di questi 15, il 53 per cento, 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 per cento** (6 su 70) è stato **condannato con la diminuite 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 per cento (47 su 70) è stato condannato (in primo o secondo grado) senza la diminuite del vizio parziale (per 18 di questi 47 autori, il 38 per cento, era stata richiesta sia la consulenza che la perizia). L'incidenza sul totale dei condannati (in primo o secondo grado) senza la diminuite del vizio parziale di mente è pari al 51 per cento (47 su 92);

– l'**1,4 per cento** (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 per cento (1 su 6);

– per l'**1,4 per cento** (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 per cento (1 su 4).

Dei 70 indagati/imputati, **circa un quarto** (il 24,3 per cento, 17 su 70) **aveva disturbi psichiatrici documentati prima dell'omicidio**. Si consideri che gli autori con disturbi psichiatrici documentati si attestano al 16,1 per cento sul totale dei 118 processi definiti con sentenza.

Si evidenzia, infine, che dei 118 processi, nel 35 per cento dei casi (41 su 118) risulta siano state adottate **misure di sicurezza**, delle quali poco più della metà sono la libertà vigilata (22 su 41, il 54 per cento), 18 sono la residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) (il 44 per cento) e in un caso non è stata rilevata la tipologia di misura di sicurezza adottata.

Le assoluzioni per vizio totale di mente hanno un'incidenza pari al 7,6 per cento dei casi totali.

Considerando tutti i 211 casi analizzati da questa Commissione, 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 per cento sul totale dei casi (16 su 211).

Il 50 per cento degli autori assolti per vizio totale di mente (8 su 16) ha ucciso la propria madre, il 19 per cento la propria *partner*, il 13 per cento un altro parente (tabella 22). La distribuzione è molto diversa da quella dei non assolti⁽⁴³⁾: in questo caso si tratta del 57 per cento di autori *partner* e del 13 per cento di *ex*.

Gli autori assolti per vizio totale di mente **sono meno anziani** dei non assolti: il 19 per cento aveva più di 65 anni, a fronte di un 27 per cento 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 per cento** 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.

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 per cento), 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).

⁽⁴³⁾ 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.

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 soli autori assolti*.*

Femminicidio commesso da:	Solo non assolti		Non assolti + assolti*		Solo assolti*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
<i>partner</i>	113	57,0%	116	54,0%	3	19,0%
<i>ex partner</i>	25	13,0%	25	12,0%	0	0,0%
<i>figlio</i>	18	9,0%	26	12,0%	8	50,0%
<i>altro parente</i>	12	6,0%	14	7,0%	2	13,0%
<i>cliente / spacciatore</i>	9	5,0%	10	5,0%	1	6,0%
<i>padre</i>	9	5,0%	9	4,0%	0	0,0%
<i>altro conoscente</i>	5	3,0%	6	3,0%	1	6,0%
<i>autore non identificato</i>	5	3,0%	5	2,0%	0	0,0%
<i>autore sconosciuto alla vittima</i>	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 soli 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 soli 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 soli 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 soli 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 soli autori assolti*.

disturbi psichiatrici autore	Solo non assolti			Non assolti + assolti*			Solo assolti*		
	V.A.	%	di cui con disturbi documentati	V.A.	%	di cui con disturbi documentati	V.A.	%	di cui con disturbi documentati
No	160	83,3%	-	165	79,3%	-	5	31,3%	-
Si	26	13,5%	18 (69%)	37	17,8%	27 (73%)	11	68,8%	9 (82%)
non rilevato	6	3,1%	-	6	2,9%	-	0	0,0%	-
TOT	192	100%	-	208	100%	-	16	100%	-

* 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 soli 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%
Si	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 per cento conferma la pena.

Delle 118 sentenze in primo grado (avendo escluso le 2 per morte del reo), 86 sono state impugnate, cioè il 73 per cento. La condanna di primo grado è stata **confermata in più della metà delle sentenze** (52 su 86, il **63 per cento**), mentre 14 sentenze di condanna in primo grado (15 per cento) 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 diminuente 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
Media	18 anni e 2 mesi	13 anni e 7 mesi	- 4 anni e 3 mesi
Mediana	18 anni	18 anni	- 2 anni
Moda	30 anni	18 anni	- 2 anni

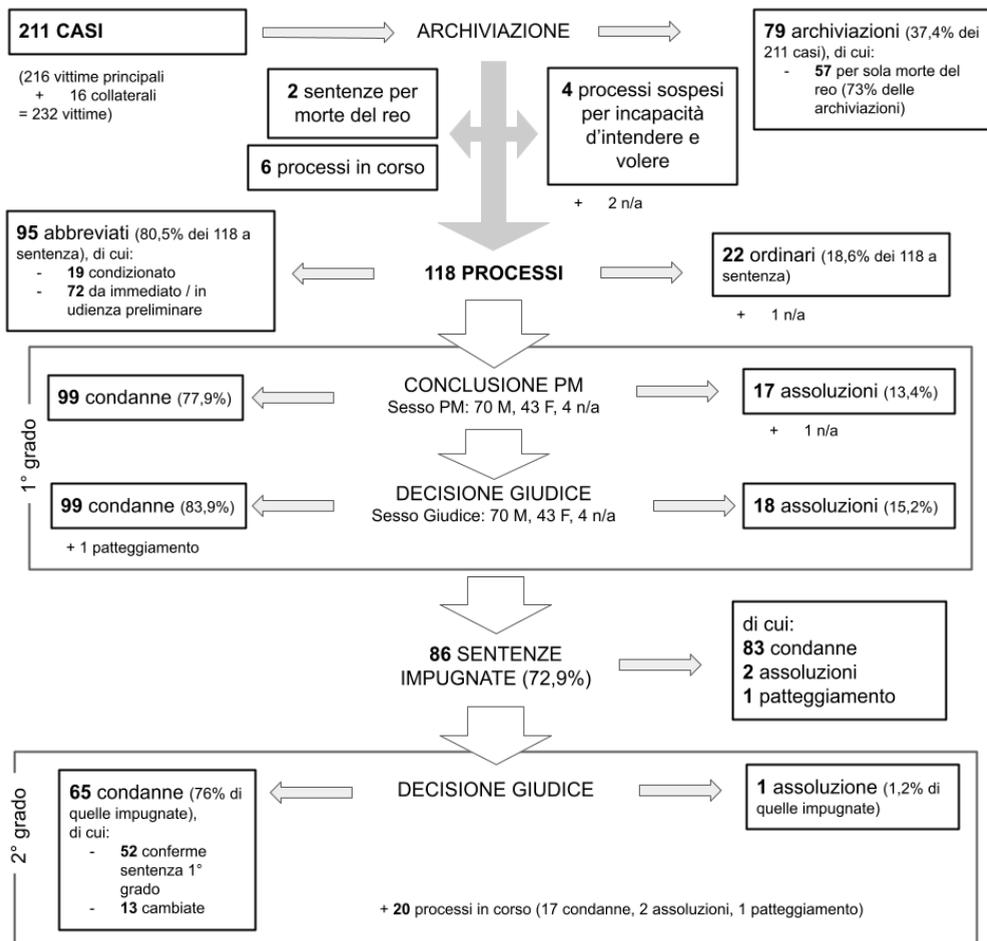


Figura 16. Flow chart dei 211 casi analizzati dalla Commissione femminicidio.

III. LA RISPOSTA DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA E DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA AI FEMMINICIDI: LE INDAGINI

Come già rilevato, nell'ambito dell'inchiesta sono state esaminate le indagini penali svolte, su tutto il territorio nazionale, nei 211 casi di femminicidio avvenuti negli anni 2017 e 2018, per complessive 216 vittime.

Le indagini sono state tutte tempestivamente svolte rispetto ai fatti e in 79 casi si sono concluse con l'archiviazione del procedimento⁽⁴⁴⁾; mentre nei restanti 132 casi è stata esercitata l'azione penale (in 120 casi si è giunti a sentenza)⁽⁴⁵⁾.

Nel presente capitolo, oltre a illustrare gli specifici obblighi di matrice sovranazionale imposti alla polizia giudiziaria e all'autorità giudiziaria nella conduzione delle attività investigative, si darà conto, da un lato, delle indagini svolte nei casi in cui le donne poi uccise avevano espressamente denunciato violenze o altri reati nei confronti dell'autore del femminicidio e, dall'altro, delle modalità con cui sono state condotte le indagini sui femminicidi.

3.1 LE ATTIVITÀ DI INDAGINE TRA PRINCIPI SOVRANAZIONALI E ORDINAMENTO INTERNO

La Convenzione di Istanbul dedica l'intero capitolo VI (articoli da 49 a 58) agli aspetti processuali penali connessi ai reati di violenza di genere individuando le misure (« legislative o di altro tipo ») che gli Stati devono adottare per garantire il pieno rispetto dell'accordo internazionale. Si tratta di interventi sulle indagini penali, dell'adozione di misure cautelari e di sicurezza, di acquisizione di prove e di assistenza alle vittime. Al centro di ogni intervento delle istituzioni giudiziarie la Convenzione richiede che sia posta la sicurezza della vittima, da assicurare attraverso una rigorosa valutazione dei rischi e una rete di operatori, adeguatamente formati, che si dedichi alla protezione, all'accoglienza e ad evitare ogni forma di ulteriore vittimizzazione⁽⁴⁶⁾.

Come ricordato in precedenza, proprio i ritardi nell'avvio delle indagini dopo la denuncia della violenza e l'assoluta sottovalutazione del rischio che ha comportato la mancata adozione di misure di protezione hanno portato alla condanna del nostro Paese da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nella sentenza *Talpis v. Italia*⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ In un caso il giudice si deve ancora pronunciare sulla richiesta di archiviazione per la sua complessità.

⁽⁴⁵⁾ In un caso la sentenza di primo grado è stata emessa durante la redazione della relazione, ma non è stata acquisita la motivazione.

⁽⁴⁶⁾ Si veda, in questi termini, la relazione esplicativa della Convenzione di Istanbul, paragrafo 260 (<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210>) nonché la Direttiva 2012/29/UE.

⁽⁴⁷⁾ La necessità di un puntuale rispetto da parte del nostro Paese degli obblighi imposti dalla Convenzione con riguardo ai profili processuali penali di tutela delle vittime è stata ribadita anche nell'ultimo Rapporto GREVIO.

La Commissione ha ritenuto quindi, con riguardo ai casi presi in esame, di verificare non solo se le vittime, prima di essere uccise, avessero denunciato la violenza che subivano e come dette denunce fossero state trattate dalle istituzioni giudiziarie, ma anche se le indagini sui femminicidi fossero state svolte considerando la morte come l'epilogo di una lunga *escalation* di violenze ⁽⁴⁸⁾ e non come episodio singolo.

3.2 LE INDAGINI SVOLTE SULLE DENUNCE PRESENTATE PRIMA DEI FEMMINICIDI

Premesso che, come emerge dall'analisi statistica di cui al capitolo II, il 63 per cento (123 su 196) ⁽⁴⁹⁾ delle donne non aveva riferito a nessuna persona o autorità le violenze pregresse, solo in 29 casi su 196 presi in considerazione (il 15 per cento) le donne uccise avevano presentato formale denuncia o querela per precedenti violenze o altri reati commessi dall'autore del femminicidio. Per gran parte di questi casi erano state presentate più denunce per reati anche molto gravi ⁽⁵⁰⁾, tali da consentire l'applicazione di misure cautelari custodiali (carcere e arresti domiciliari). È interessante rilevare come, in media, tra la prima denuncia e il femminicidio siano passati circa 2 anni e 4 mesi.

Nei casi presi in considerazione, è evidente come da parte delle autorità non vi sia stata una adeguata valutazione della violenza denunciata dalla donna. La drammaticità e l'inaccettabilità di questi esiti non deve far dimenticare, però, che in molti altri casi, che non assurgono agli onori della cronaca e non sono stati ovviamente esaminati in questa indagine, al contrario, l'intervento delle istituzioni è stato tempestivo, competente ed efficace, tanto da sventare l'esito letale ed interrompere le condotte violente. Anche a fronte di un solo caso di femminicidio non evitato per inadeguatezza di un qualsiasi segmento del sistema, la Commissione ha ritenuto comunque di doverne approfondire le ragioni per rimuoverle, proprio in una prospettiva di eliminazione delle cause disfunzionali sistematiche.

È stata una precisa scelta quella di richiedere, ai singoli uffici giudiziari, i fascicoli penali riguardanti anche le precedenti denunce delle vittime rispetto alla loro uccisione (ne sono pervenuti 15 in tempo utile per la redazione della presente relazione) ⁽⁵¹⁾ al fine di valutarne la modalità di trattazione: se avessero esposto le donne a rischi o a una fuoriuscita dal sistema giudiziario; se fossero stati applicati tempestivamente tutti gli strumenti normativi utili (incidente probatorio, misure cautelari, intercet-

⁽⁴⁸⁾ Rapporto GREVIO, capitolo uno: « finalità definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali » paragrafi 12 e seguenti.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. nota 25, capitolo II.

⁽⁵⁰⁾ Maltrattamenti contro familiari e conviventi, lesioni personali, minaccia con armi, atti persecutori aggravati e violenza sessuale.

⁽⁵¹⁾ Su 29 fascicoli richiesti ne sono pervenuti 15 il cui numero non è stato idoneo a procedere a una compiuta analisi statistica; ciononostante da essi sono stati desunti dati di natura qualitativa.

tazioni telefoniche, eccetera); se fossero state attuate le linee guida del Consiglio superiore della magistratura⁽⁵²⁾.

Nei paragrafi che seguono quindi non solo si darà conto delle specifiche criticità rilevate nei 15 procedimenti considerati, con riferimento alle attività della polizia giudiziaria, del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari, ma saranno anche esaminate alcune criticità comuni ravvisate con riguardo all'operato di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

3.2.1 LE INDAGINI SVOLTE DALLA POLIZIA GIUDIZIARIA

La polizia giudiziaria ha un ruolo centrale nella ricerca degli elementi di approfondimento investigativo per perseguire i reati di violenza di genere e rilevare i profili di rischio per la vittima.

Dall'analisi dei 15 procedimenti emergono alcune ricorrenti criticità nell'operato della polizia giudiziaria con riguardo alle indagini sulle denunce di reati di violenza presentate da donne poi uccise dallo stesso denunciato.

In primo luogo si rileva in questi casi una non infrequente sottovalutazione della violenza riferita o denunciata dalla donna. Se si considera l'elevata percentuale di donne che non denunciano le violenze (per molteplici ragioni, delle quali si dirà più ampiamente in seguito) è evidente che nei rari casi in cui, sole e non assistite da avvocati specializzati, le donne trovano il coraggio di recarsi presso la stazione dei Carabinieri o presso un commissariato di Polizia per chiedere consiglio su come comportarsi in ordine alle violenze che subiscono o per conoscere quali siano le conseguenze di un'eventuale denuncia, anche ai fini della protezione loro e dei loro figli minori, vuol dire che la situazione è di particolare gravità: temono per la loro vita e vanno prese sul serio.

Al contrario, in particolare nei centri più piccoli in cui dovrebbe essere proprio il fattore della conoscenza personale ad aiutare nella lettura della violenza e del rischio, emerge come, più di frequente, le donne che si sono recate presso il presidio delle Forze di polizia per chiedere aiuto, anche rappresentando la paura e la difficoltà di denunciare o la presenza di armi, sono state dissuase dal farlo spiegando la gravità per l'uomo delle conseguenze della loro denuncia o sono state rassicurate e rimandate a casa (prendendo semplicemente atto della mancata volontà di denuncia).

In alcuni dei casi considerati le Forze di polizia, evidentemente non distinguendo tra violenza domestica e lite familiare nonostante il tangibile terrore della donna e disattendendo le indicazioni circa l'inopportunità del ricorso al componimento a fronte di situazioni di violenza intrafamiliare⁽⁵³⁾,

⁽⁵²⁾ Il CSM è intervenuto in diverse occasioni sul piano dell'organizzazione e dell'ottimizzazione del lavoro dei magistrati per il contrasto alla violenza di genere. La prima delibera risale all'8 luglio 2009. Ne sono seguite altre in data 30 luglio 2010, 12 marzo 2014, 9 maggio 2018 (*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*) e da ultimo, in data 3 novembre 2021 con una delibera su *I risultati del monitoraggio sull'applicazione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*.

⁽⁵³⁾ Si veda da ultimo la circolare della Direzione anticrimine della Polizia di Stato del 26 febbraio 2021: «È, in ogni caso, improprio ricondurre tali vicende nell'alveo della composizione

si sono limitate a « calmare gli animi » (come si legge testualmente nelle annotazioni di servizio). In altri casi nonostante la violenza fosse stata correttamente accertata, non si è registrato alcun concreto seguito.

In alcuni dei casi esaminati si è addirittura rilevata una minimizzazione dei gravi maltrattamenti denunciati dalle donne, circostanza questa che ha favorito la successiva archiviazione del procedimento, attraverso la riqualificazione giuridica dei fatti e la loro parcellizzazione, operata dalla polizia giudiziaria nella comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero, per la quale, ad esempio, gli atti persecutori sono stati « ridimensionati » a mere molestie telefoniche ovvero i maltrattamenti in famiglia ricondotti a lesioni semplici (con evidenti ricadute sul piano della procedibilità).

In secondo luogo, in alcuni dei procedimenti considerati, si è rilevato come, nel caso di denunce reciproche, la polizia giudiziaria abbia riconosciuto carattere prioritario a quelle per reati lievi presentate dall'uomo per evidenti fini ritorsivi, anche quando la donna aveva denunciato prima di lui violenze gravi nei confronti propri e delle figlie. In un caso – nel quale la donna è stata successivamente uccisa con 10 coltellate dopo aver presentato ricorso per separazione giudiziale con affidamento congiunto delle bambine – la polizia giudiziaria aveva ritenuto di dare priorità alla denuncia dell'uomo per tradimenti della moglie (sebbene come noto l'adulterio non costituisce reato dal 1968), acquisendo persino i messaggi e gli audio che li comprovavano, nonché per lo « strattonamento » della figlia, tanto da segnalare la donna immediatamente ai servizi sociali e chiedendo una relazione all'unità operativa di neuropsichiatria dell'infanzia, rinunciando a dar seguito alle indagini, invece, sulla circostanziata denuncia della moglie per gravi reati di violenza con armi commessi dal marito.

In terzo luogo, sono stati rilevati alcuni casi in cui la polizia giudiziaria, pur investita di richieste di aiuto da donne vittime di violenza, che non volevano formalizzare la denuncia ma esprimevano la loro paura, non abbiano provveduto ad inoltrare la comunicazione di notizia di reato alle competenti procure della Repubblica, pur avendone l'obbligo di legge⁽⁵⁴⁾.

In taluni casi questo è avvenuto solo dopo la morte della vittima. In uno dei casi esaminati la polizia giudiziaria ha ommesso di inoltrare al pubblico ministero l'annotazione di servizio per un intervento svolto in un'abitazione, in piena notte, in cui era stato trovato un uomo in stato di ebbrezza, con il divano completamente tagliato ed un coltello di grosse dimensioni su un mobile, oltreché varie armi, in cui si dava atto che a

dei vari dissidi. Il ricorso al componimento appare controproducente a causa dei meccanismi psicologici sottesi ai contesti di violenza domestica, laddove la posizione delle parti non può essere paritaria, soprattutto per la naturale inclinazione a tutelare il benessere, anche erroneamente percepito da una delle parti, dei figli minori ».

⁽⁵⁴⁾ È noto che la polizia giudiziaria ha l'obbligo di informare il pubblico ministero in presenza di reati perseguibili d'ufficio (articolo 331 del codice di procedura penale). D'altra parte la stessa polizia giudiziaria ha l'onere di svolgere le attività urgenti in presenza di reati perseguibili a querela e, dunque, può ritenersi destinataria di un onere di comunicazione al pubblico ministero di notizie di reato anche per detti reati, quando di particolare rilievo, anche perché non sempre è agevole ravvisare la differenza tra reati perseguibili a querela e d'ufficio.

seguito di vari litigi la moglie avesse lasciato la casa insieme alla figlia minorenni.

Ancora, una delle costanti criticità rilevate nelle quindici indagini prese in considerazione è la mancata ricerca del « movente di genere », sebbene sia lo stesso tipo di reato a dovere sollecitare l'investigazione della ordinaria modalità sopraffattoria dell'uomo nei confronti della vittima da cui si pretendono soggezione e silenzio. In diversi casi l'uomo aveva espressamente dichiarato alla polizia giudiziaria di non tollerare e di non poter consentire che la moglie non rispettasse le regole di casa; che non volesse cucinare; che intendesse separarsi, eccetera. Tutto questo, anziché essere interpretato come ragione di rischio per la vittima, proprio perché costituisce l'impalcatura culturale e identitaria su cui si radica una continuativa e costante violenza, non solo non è stato in alcun modo valorizzato, ma è stato addirittura ritenuto normale, perché la discriminazione nei confronti delle donne e l'imposizione di ruoli familiari di soggezione e subordinazione, evidentemente, appartiene ad un diffuso modo di sentire per il quale non si percepisce il nesso con la violenza.

In un caso, un appartenente alle Forze dell'ordine, sollecitato ad assumere provvedimenti, si era limitato a convocare l'uomo violento prendendo con lui un caffè ed invitandolo ad avere pazienza. A distanza di pochi mesi l'uomo aveva ucciso le due figlie e sparato alla moglie; tutti coloro che erano a conoscenza dell'incontenibile paura delle vittime si erano limitati a sostenere di avere sempre ritenuto che la donna « volesse vendicarsi del marito » in quanto aveva chiesto la separazione, seppur con affidamento congiunto delle bambine. Nella relazione di servizio redatta dopo la strage, la polizia giudiziaria, per descrivere quanto accaduto nei mesi precedenti, aveva continuato ad usare termini come conflittualità coniugale, parti in dissidio « comunque non oltre la media riscontrabile in controversie di questo tipo ». In un altro caso, nel quale emergono con chiarezza le gravi conseguenze della mancata ricerca del « movente di genere », la polizia ha ritenuto accidentale la morte per soffocamento da incendio di una donna (descritta come alcolista e fumatrice) nonostante l'ultima persona vista dalla vittima fosse stato il proprio *partner* ludopatico, da poco uscito dal carcere per l'uccisione di un'altra donna e che, a dire degli stessi operanti, aveva reso dichiarazioni contraddittorie. La mancata lettura e ricerca del « movente di genere » delle morti precedenti aveva facilitato la Commissione del terzo femminicidio, oggetto dell'inchiesta, avvenuto dopo soli 4 mesi dal secondo in quanto l'uomo era libero.

Un'ulteriore criticità emersa dall'analisi dei fascicoli relativi ai 15 procedimenti per femminicidio è rappresentata dalla mancata protezione della persona offesa. In alcuni di questi casi le donne avevano denunciato – sino a otto volte – l'uomo violento pregiudicato, per gravi reati come minacce, lesioni, tentati strangolamenti, documentati anche con certificazioni mediche, sempre alla presenza dei figli minorenni. In pochissimi di essi risulta che le Forze dell'ordine, pur intervenute, avessero assunto misure pre-cautelari come l'arresto, il fermo o l'allontanamento urgente

dalla casa familiare⁽⁵⁵⁾, pur sussistendone i presupposti di legge, né si fossero preoccupate di mettere comunque in sicurezza la donna e i bambini. Si pensi al caso in cui, a seguito della chiamata di una donna picchiata dal compagno tossicodipendente, gli agenti di polizia giudiziaria l'avevano trovata tremante e con i segni della violenza. Come si legge nell'annotazione, davanti all'aggressore la vittima non diceva nulla, ma appena l'uomo si allontanava, a voce bassa, chiedeva « aiutatemi, vi prego, questo mi ammazza, sono da sola non voglio fare una brutta fine ». Invece erano stati lasciati andare via perché la donna aveva dichiarato di non volere sporgere querela e il padre dell'aggressore si era dichiarato disponibile a far trascorrere separatamente la notte alla coppia. Un anno e mezzo dopo la donna era stata uccisa dal compagno.

A ciò si aggiunga che nei 15 procedimenti pervenuti, riguardanti l'attività di indagine condotta con riferimento alle denunce precedenti ai femminicidi, solo in 4 casi si riporta che la donna era stata informata dei suoi diritti, con indicazione precisa e chiara anche dei numeri di telefono dei centri antiviolenza cui rivolgersi, mentre in 8 casi era stato consegnato solo uno stampato con citazione di norme di legge.

L'esame dei fascicoli ha inoltre permesso di individuare altre specifiche criticità con riguardo alla fase di indagine. In alcuni procedimenti, infatti, si è rilevato come la vittima sia stata ascoltata alla presenza dell'autore del reato, nei casi di intervento su richiesta, tanto da ottenere l'ovvio ridimensionamento dei fatti; in altri sono state riscontrate non solo la mancata osservanza di eventuali linee guida o protocolli riguardanti istruzioni operative per interventi in materia di violenza di genere⁽⁵⁶⁾, ma anche addirittura l'omessa sollecitazione al pubblico ministero, con alcune eccezioni, di misure cautelari nei confronti dell'indagato, per carente valutazione del rischio. Infine nei casi in questione sono state riscontrate altresì la mancata valutazione dei rischi per la vittima convivente nei casi di convocazione o elezione di domicilio degli uomini denunciati con le stesse modalità utilizzate per qualsiasi altro reato nonché l'assenza di indagini, pur in presenza di conoscenza diretta di situazioni di violenza domestica perseguibili d'ufficio, specialmente nei paesi più piccoli.

3.2.2. LE INDAGINI SVOLTE DAL PUBBLICO MINISTERO

Come è noto, il pubblico ministero, sotto il profilo ordinamentale e processuale, ha un ruolo di direzione, controllo e impulso della polizia giudiziaria; inoltre è il titolare diretto delle indagini, richiede misure cautelari e assume le determinazioni sull'esercizio o meno dell'azione penale.

⁽⁵⁵⁾ Quest'ultimo consentito persino nei casi di sole minacce gravi in ambito familiare.

⁽⁵⁶⁾ Per la polizia, dal mese di gennaio 2017, su impulso della Direzione centrale anticrimine, è stato adottato in tutta Italia il protocollo EVA (esame violenze agite); per l'Arma dei carabinieri dal 2012 è stato adottato un « *vademecum* operativo » rinnovato nel 2018 con il « *prontuario operativo per reati connessi con la violenza di genere* ».

Il *Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria* (DOC. XXII-bis, n. 4), approvato dalla Commissione⁽⁵⁷⁾ (di seguito denominato « Rapporto ») ha confermato quanto emerso anche nella presente indagine, ovvero sia che negli anni dal 2016 al 2018 nel 90 per cento delle procure sono stati costituiti gruppi specializzati di magistrati esperti nella violenza di genere e domestica, nel 10 per cento (tutti piccoli uffici) non sono stati costituiti⁽⁵⁸⁾.

È evidente che i limiti ravvisati nell'azione della polizia giudiziaria si riflettono direttamente sull'attività del pubblico ministero, a partire dai casi che non gli sono sottoposti ovvero che presentano gravi carenze investigative, come ad esempio il ridimensionamento dei fatti a lite familiare, gli omessi accertamenti nell'intervento sul posto, l'acquisizione di dichiarazioni dalla persona offesa o da persone informate sui fatti in modo inadeguato, tale da inficiare le dichiarazioni successive.

Anche nelle attività di indagine dirette dal pubblico ministero nei 29 casi esaminati in cui vi erano state denunce precedenti al femminicidio, sono state rilevate alcune criticità.

In *primis*, sebbene i procedimenti oggetto dell'inchiesta riguardino fatti precedenti alla già ricordata legge n. 69 del 2019 – che ha imposto una particolare accelerazione anche al pubblico ministero, fin dal momento dell'iscrizione della notizia di reato per reati di violenza di genere – si è rilevato che in due casi le iscrizioni e quindi l'esame del procedimento da parte del pubblico ministero assegnatario non è avvenuta tempestivamente: nel primo caso il fascicolo di maltrattamenti contro familiari e conviventi era stato assegnato dal procuratore dopo 18 giorni dalla trasmissione degli atti e il giorno successivo all'uccisione della donna, nel secondo caso l'iscrizione dell'indagato nel registro si era verificata dopo 4 mesi dalla comunicazione della notizia di reato della polizia giudiziaria.

Il profilo organizzativo ha, infatti, una particolare incidenza con riferimento ai reati di violenza di genere che richiedono significative risorse, assegnate dal dirigente dell'ufficio, tali da consentire un intervento tempestivo, adeguato e specializzato anche in considerazione dell'entità del carico di lavoro sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Si pensi non solo al numero di comunicazioni di notizie di reato che perviene, ma anche alla necessità di un intervento immediato per l'applicazione, spesso, di misure cautelari che comportano un maggior carico di lavoro per il magistrato/a e per il suo personale. Di particolare rilievo al riguardo è la trattazione unitaria dei procedimenti di violenza di genere sulla medesima persona, con

⁽⁵⁷⁾ Relazione approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e su ogni forma di violenza di genere nella seduta del 17 giugno 2021: *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* consultabile su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/361580.pdf>

⁽⁵⁸⁾ Nel Rapporto si evidenzia altresì che « l'analisi multivariata - che ha diviso le procure in 5 gruppi - ha poi evidenziato che: il 12 per cento (16 su 138) è il più virtuoso, il 42 per cento (58 su 138) si caratterizza per una forte attenzione alla specializzazione e professionalità, il 6 per cento (9 su 138) si caratterizza per una elevata omogeneità e consapevolezza della importanza della specializzazione, il 10 per cento (14 su 138) tutte di piccole dimensioni, con forti criticità e mancanza di specializzazione ».

riferimento all'autore e alla persona offesa (e al suo nucleo familiare), sicché è indispensabile che i procedimenti siano assegnati allo stesso pubblico ministero. Per ottenere tale risultato è sufficiente prevedere l'assegnazione al medesimo magistrato di tutti i procedimenti che riguardano gli stessi soggetti (cosiddetta regola del precedente⁽⁵⁹⁾). La parcellizzazione nella trattazione di tali atti non consente di valutare i fatti nella loro gravità, determinando una perdita di visione complessiva che può mettere in pericolo la vittima.

Altro aspetto critico è la scarsa celerità nella trattazione dei procedimenti, nonostante tali reati fossero, già all'epoca, a trattazione prioritaria in forza di norme primarie e secondarie⁽⁶⁰⁾. Questa è la ragione per la quale il legislatore nel 2019, con la legge sul cosiddetto Codice rosso, ha introdotto termini stringenti per l'esame dei delitti di violenza di genere opportunamente parificati a quelli di criminalità organizzata.

Con specifico riguardo poi ai 15 casi dei quali sono stati acquisiti anche gli atti relativi al precedente procedimento penale iscritto a seguito di denuncia presentata dalla stessa vittima, sono state rilevate alcune criticità sul piano dell'adeguatezza delle misure di protezione delle persone offese, da ricondursi in particolare alla mancata richiesta di applicazione di misure cautelari, anche a fronte di espresse sollecitazioni da parte della polizia giudiziaria in caso di evidente pericolo per la vittima. È emerso infatti che in 6 casi su 15 il pubblico ministero aveva richiesto misure cautelari a carico dell'uomo violento (di cui la custodia in carcere in 1 caso, negli altri 5 misure non detentive⁽⁶¹⁾). Peraltro solo nella metà dei casi questa richiesta è stata accolta dal giudice per le indagini preliminari.

Tale circostanza sembra confermare la sottostima di questi reati derivante principalmente dalla non del tutto adeguata formazione sul piano in particolare della valutazione del rischio. Emblematici sono a tal proposito alcuni dei casi considerati. In un primo caso una donna aveva presentato nell'arco di pochi mesi e con un crescendo di violenze, plurime denunce per reati gravi (di cui due tentativi di strangolamento), l'ultima 7 giorni prima della sua morte. In questo caso non solo la polizia giudiziaria, pur intervenuta, non aveva proceduto all'arresto in flagranza dell'autore dei delitti, ma il pubblico ministero non aveva neppure richiesto alcuna misura cautelare. La donna, in fase di separazione, era stata uccisa davanti al

⁽⁵⁹⁾ Si tratta dell'assegnazione dei procedimenti pervenuti nel tempo allo stesso magistrato assegnatario del primo procedimento, risultato che si ottiene attraverso una mera disposizione organizzativa contenuta nel Progetto organizzativo della procura della Repubblica. La cosiddetta regola del precedente nelle migliori prassi opera anche se il primo procedimento è stato già definito (con archiviazione, rinvio a giudizio, sentenza, eccetera) in quanto si tratta di reati in gran parte abituali e che richiedono sempre la conoscenza dei procedimenti precedenti.

⁽⁶⁰⁾ Trattazione prioritaria stabilita da: articolo 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale; articolo 3 della circolare del 17 novembre 2017 in materia di organizzazione degli uffici di procura; risoluzioni del CSM in materia, risalenti già al 2014 (di cui l'ultima del 9 maggio 2018 *supra* citata) che hanno sempre stabilito che i reati di violenza di genere e domestica « hanno un connotato concreto di offensività che, alla luce delle risoluzioni consiliari del 9 luglio 2014 e dell'11 maggio 2016, li rende riconducibili nell'alveo delle c.d. priorità ultralegali ».

⁽⁶¹⁾ Il divieto di avvicinamento alla persona offesa in un caso, il divieto di avvicinamento alla persona offesa e ai figli in due casi, l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria in un caso, l'obbligo di allontanamento dalla casa familiare in tre casi.

bambino di pochi anni da parte del marito che poteva vedere il figlio senza restrizioni. In altri tre casi il pubblico ministero non aveva chiesto per mesi misure restrittive nei confronti dell'uomo violento, nonostante la gravità e la reiterazione dei fatti denunciati e la insistente sollecitazione della polizia giudiziaria, provvedendovi con urgenza solo dopo la morte della donna. In un provvedimento si legge che non era stata richiesta la misura cautelare, nonostante la denuncia della giovanissima vittima di violenza sessuale reiterata da parte del padre convivente, in quanto la ragazza riferiva di non essere preoccupata. Infatti, nonostante il padre avesse chiesto di fare sesso due volte, la stessa si era rifiutata e la questione si era chiusa lì.

Nei 15 casi esaminati si riscontrano infine una ridotta e tardiva applicazione di alcuni ulteriori istituti processuali posti a presidio della tutela delle vittime dei reati di violenza di genere. Oltre allo scarso ricorso all'istituto dell'incidente probatorio per l'ascolto delle vittime⁽⁶²⁾ si rileva come frequentemente l'attività di ascolto delle persone offese – pur a fronte di casi complessi e delicati – sia stata delegata dal pubblico ministero al personale di polizia giudiziaria, non sempre adeguatamente specializzato. Si registra, poi, una scarsa applicazione del braccialetto elettronico (da ricondursi anche alla allora oggettiva difficoltà di reperimento di tali strumenti di controllo) nei casi di arresti domiciliari, sebbene il codice di procedura penale lo prevedesse come obbligatorio imponendo al giudice di motivarne, in fatto, perché ritenuto non necessario⁽⁶³⁾. Ancora, si rilevano la scarsa impugnazione davanti al tribunale del riesame dei provvedimenti di rigetto delle richieste di misure cautelari e il mancato monitoraggio o svolgimento di attività investigativa dopo le rimessioni di querela o le ritrattazioni o i forti ridimensionamenti che notoriamente sono spesso determinati da paura della vittima e da gravi pressioni e violenze dell'autore. Non risulta, ad esempio, il ricorso alle intercettazioni telefoniche⁽⁶⁴⁾, strumento, invece, utilizzato per tutti i reati, in quanto consente la valutazione complessiva del contesto e del rischio per l'incolumità personale della vittima.

L'esame di taluni casi presi in considerazione ha mostrato altresì una sottovalutazione delle dichiarazioni della persona offesa: in un procedimento, addirittura, la richiesta di archiviazione per atti persecutori commessi da persona già ammonita dal questore – reato procedibile d'ufficio – era stata motivata dalla mancanza di querela e dall'inattendibilità della persona offesa, sebbene questa avesse chiesto, terrorizzata, l'intervento degli operanti all'ennesima presenza del suo persecutore davanti alla scuola del figlio e non fosse stata formalmente sentita. In un altro procedimento per maltrattamenti nei confronti di una donna, la richiesta di archiviazione

⁽⁶²⁾ Si tratta di una fase anticipatoria della prova ritenuta ormai obbligatoria dalla giurisprudenza di legittimità nei casi di vittime anche maggiorenni e per reati di violenza di genere.

⁽⁶³⁾ Articolo 275-*bis* del Codice di procedura penale.

⁽⁶⁴⁾ Le intercettazioni telefoniche a seguito di denuncia della vittima per stupro risultano disposte in un solo caso in cui era emerso che l'indagato facesse pressioni per inquinare le dichiarazioni rese dalle figlie vittime di violenza sessuale. Alle intercettazioni telefoniche era seguita solo la richiesta di incidente probatorio, poi differito, e la persona offesa era stata uccisa il giorno prima del suo espletamento.

del pubblico ministero era stata presentata dopo sette anni dalla denuncia e dopo due anni dal suo femminicidio, fondandola peraltro sull'inattendibilità della vittima.

Infine si deve segnalare come in alcuni dei casi esaminati la violazione delle misure cautelari non detentive non abbia condotto al loro aggravamento quando motivata da rappacificamenti o dall'incontro dell'uomo con i figli minorenni, anzi, talvolta vi era stato persino il parere favorevole del pubblico ministero per la sostituzione delle misure cautelari violate.

3.2.3 L'INTERVENTO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Con riferimento all'intervento del giudice per le indagini preliminari, di rado richiesto dal pubblico ministero nei 15 casi esaminati, l'indagine ha accertato un dato ricorrente: il rigetto delle richieste di misure cautelari (anche non detentive) fondato o sulla riqualificazione delle violenze denunciate come tensioni nei rapporti interpersonali o sull'avvenuta remissione di querela delle vittime, anche a fronte di reati procedibili d'ufficio e comprovati da altri elementi. In un caso il pubblico ministero aveva richiesto, solo a seguito della sollecitazione della polizia giudiziaria, l'allontanamento dalla casa familiare di un uomo, dopo 4 anni in cui si erano succedute 4 denunce della moglie e 4 denunce della figlia, oltre che 8 comunicazioni di notizia di reato. In questo caso il giudice per le indagini preliminari aveva rigettato la richiesta qualificando quelle violenze una « contingente tensione nei rapporti interpersonali, specificamente occasionate dalla particolare circostanza dell'avvenuta constatazione che la moglie volesse separarsi e fosse irremovibile a tale proposito ». La donna è stata uccisa l'anno successivo.

In altri procedimenti – come accennato – risulta che il giudice per le indagini preliminari aveva rigettato le richieste cautelari o sostituito quelle più gravi, anche se violate, in ragione della riappacificazione o della presa di coscienza dell'indagato.

È opportuno rappresentare che, dal monitoraggio svolto dal Consiglio superiore della magistratura nel 2018 e da ultimo nel 2021 sui reati di violenza di genere, è risultato che nessuno degli uffici del giudice per le indagini preliminari, cioè degli uffici deputati anche all'emissione delle misure cautelari, prevede la specializzazione in questa materia, con la conseguenza anche della mancata adozione di omogenei criteri di valutazione prognostica del rischio per prevenire la recidiva e l'*escalation* della violenza di genere⁽⁶⁵⁾.

3.2.4 ALCUNE CRITICITÀ RICORRENTI

Più in generale, l'esame complessivo dei casi ha mostrato come vi siano ricorrenti criticità riguardanti tutti i soggetti istituzionali coinvolti nei procedimenti di violenza contro le donne cui è seguito un femminicidio.

⁽⁶⁵⁾ Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi, cit., nonché paragrafo 3.2 del Monitoraggio del 3 novembre 2021.

In gran parte dei casi presi in esame dalla Commissione emerge, in primo luogo, una difficoltà a riconoscere la violenza nelle relazioni intime. Si tratta, come già in più occasioni rilevato, anche di una diretta conseguenza della mancanza di strumenti, innanzitutto culturali, per leggere il complesso fenomeno della violenza di genere e per disinnescare gli stereotipi che ancora vedono i legami familiari fondati sulla naturale sottomissione delle donne a precisi obblighi e ruoli di genere. Quando le donne, che non soggiacciono a detto meccanismo culturale e gerarchico, spesso sostenuto e legittimato dal contesto, denunciano o si separano, non sono sempre da tutti percepite come persone offese da proteggere e di cui tutelare il diritto umano ad una vita libera e dignitosa, ma, al contrario, sono talvolta ritenute « astute calcolatrici », mosse da una volontà vendicativa nei confronti dei loro compagni anche attraverso i figli.

Tale erronea lettura – per la quale la violenza viene interpretata come mero conflitto all'interno di un rapporto paritario di coppia – ha chiare e drammatiche ripercussioni anche sul piano investigativo.

In altre parole, l'operatore giudiziario privo di una specifica formazione sulla violenza di genere non riconoscendo la connotazione di genere della violenza non valuta e, quindi, minimizza la disparità di potere in quel contesto familiare, in aderenza a stereotipi consolidati. Quando si affronta un caso di violenza domestica o di femminicidio la prima pista investigativa deve essere quella della ricerca di forme discriminatorie nei confronti della donna che ne è vittima da parte dell'autore del reato: disprezzo, umiliazione, controllo, soggezione. È necessario quindi assicurare che gli operatori abbiano una adeguata formazione che consenta loro di qualificare correttamente certe condotte maschili, non come pratiche ordinarie e legittime, o, al più, forme di una « mentalità all'antica », ma come violenza di genere ⁽⁶⁶⁾.

In secondo luogo una diffusa criticità ravvisata nei casi presi in esame è rappresentata dalla non adeguata conoscenza dei fattori di rischio da parte dei vari operatori coinvolti. Alla luce dei casi esaminati, dell'analisi statistica e dei metodi di rilevamento generalmente adottati, in Italia e nel mondo, dai centri antiviolenza e dalle Forze di polizia ⁽⁶⁷⁾ si possono enucleare i principali elementi di rischio del femminicidio, la cui conoscenza è essenziale, come fattore di orientamento, per tutti gli operatori che si occupano della violenza di genere, ad ogni livello, anche per valutare le più idonee misure di protezione. Ciononostante dall'esito di monitoraggi

⁽⁶⁶⁾ Il problema del ridimensionamento, da parte degli operatori giudiziari, della violenza maschile contro le donne a questione privata (conflitto di coppia o lite familiare) ha portato il Grevio, nel suo Rapporto sull'Italia, ad esortare «...vivamente le autorità italiane affinché garantiscano un'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamento in famiglia, che sia sensibile alla connotazione di genere della violenza domestica sulle donne e non sia ostacolata da una visione stereotipica delle donne e degli episodi di violenza », invitando ad una maggiore attenzione al profilo della formazione e della tempestività della risposta istituzionale (Parr. da 17 a 19 del Rapporto citato).

⁽⁶⁷⁾ Fra questi si possono ricordare il Metodo SARA (*Spousal Assault Risk Assessment*), SARA-PIUS, SURPLUS, ISA e DIVA.

interni svolti dal CSM nel 2018 e nel 2021 ⁽⁶⁸⁾, nonché dal Rapporto della Commissione proprio sugli anni oggetto di esame ⁽⁶⁹⁾, la magistratura, specie quella giudicante ed in particolare degli uffici delle indagini preliminari, non risulta essere specificamente formata per compiere la valutazione del rischio. In quasi tutti i fascicoli relativi ai femminicidi presi in esame si rileva la presenza di uno o più fattori di rischio riguardanti la vittima ⁽⁷⁰⁾, l'autore del reato ⁽⁷¹⁾ o anche il contesto ⁽⁷²⁾.

Tra i più rilevanti fattori di rischio si deve segnalare anche la mancata formazione o specializzazione degli operatori che entrano in contatto con le donne vittime di violenza e che ad oggi non hanno un obbligo di legge a provvedervi.

Con riferimento alla formazione della magistratura nel biennio oggetto di esame, nel Rapporto della Commissione risulta che « l'offerta formativa appare, nel complesso, piuttosto carente » visto che la Scuola superiore della magistratura in 3 anni (2016, 2017 e 2018) aveva organizzato a livello centrale solo 6 corsi in materia di violenza di genere e domestica. A livello locale le 26 formazioni decentrate avevano svolto, in 3 anni, complessivamente 25 corsi in materia, con un coinvolgimento del 13 per cento della

⁽⁶⁸⁾ 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 (delibera del 9 maggio 2018) e Monitoraggio del 3 novembre 2021.

⁽⁶⁹⁾ Relazione approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e su ogni altra forma di violenza nella seduta del 17 giugno 2021 *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*.

⁽⁷⁰⁾ Fra i principali fattori di rischio che riguardano la vittima si segnalano: l'essere una donna in una relazione discriminatoria e controllante; il mancato riconoscimento da parte della donna stessa della violenza come tale; la convinzione della vittima di poter gestire e frenare la violenza; la paura nei confronti dell'uomo, l'aver subito aggressioni o minacce di morte, anche con armi o oggetti, percepite come concrete; il trovarsi in stato di gravidanza o essere stata maltrattata durante la gravidanza; l'essere madre di figli piccoli o avere figli/figlie che non sono del *partner* maltrattante; l'aver rilevato una intensificazione delle violenze in termini di frequenza, intensità e durata (quella che viene definita l'*escalation* della violenza); la presenza di patologie o disabilità; l'essere straniera; l'assenza di un lavoro stabile e di una indipendenza economica; lo svolgere attività di prostituzione o altri lavori stigmatizzanti; l'essere lontana dalla propria famiglia; il fare uso di alcol o droghe; l'essere troppo giovane o in età avanzata; l'aver espresso la volontà di interrompere la relazione o averlo già fatto; l'aver avviato una nuova relazione affettiva, anche da separata; la convinzione di un possibile cambiamento nella condotta dell'uomo violento; la mancata richiesta di aiuto anche attraverso il ricorso ai centri antiviolenza.

⁽⁷¹⁾ Fra i principali fattori di rischio riguardanti l'autore del reato si ricordano: l'aver una mentalità discriminatoria, misogina, rigidamente fondata su ruoli di genere; l'aver precedenti penali, in particolare per reati contro la persona; l'aver in precedenza violato misure cautelari; l'aver vissuto in contesti familiari violenti essendo anche vittima di violenza o di abusi durante l'infanzia; l'essere in possesso o avere accesso ad armi da fuoco; l'aver comportamenti aggressivi o violenti nei confronti dei figli/e o delle Forze dell'ordine; il pretendere che la relazione non finisca; il pretendere di avere rapporti sessuali come fosse un diritto; l'aver dipendenze comportamentali o da sostanze alle quali peraltro attribuire la responsabilità delle proprie violenze; la rivendicazione di un diritto al controllo ossessivo della vita della *partner*; l'aver un atteggiamento normalmente svalutante verso la propria compagna; l'essere affetto da una malattia fisica, da malattie psichiatriche o avere altre forme di disagio mentale (anche con tendenze suicidarie); l'essere disoccupato o avere problemi lavorativi; la convinta minimizzazione della violenza esercitata nell'ambito della coppia.

⁽⁷²⁾ Fra i fattori di rischio riguardanti il contesto devono essere segnalati: la presenza di figli/e minorenni o di figli/e della sola donna; la situazione di separazione o divorzio; l'affidamento congiunto dei figli/e e diritto di visita del padre, soprattutto con misure cautelari in atto; l'isolamento sociale della coppia; la svalutazione della violenza da parte del contesto familiare e amicale cui è rivelata.

magistratura. Non risultano, invece, corsi di formazione aventi specificamente ad oggetto i pregiudizi e gli stereotipi giudiziari.

Circa la specializzazione della magistratura, il CSM ne ha richiamato la necessità per una « visione plurale delle tematiche organizzative, superando l'autoreferenzialità della magistratura e del singolo magistrato »⁽⁷³⁾ e « in una prospettiva non solo repressiva, ma di tutela preventiva delle vittime »; ciononostante dai documenti richiamati risulta che le procure hanno creato da anni gruppi specializzati, mentre gli uffici giudicanti su questo hanno ancora gravi carenze⁽⁷⁴⁾.

Ancora, dall'analisi dei 29 fascicoli in cui la donna aveva denunciato prima di essere uccisa, si rileva una non infrequente sottovalutazione da parte degli operatori della remissione di querela, della ritrattazione e dei ridimensionamenti delle vittime.

È un fenomeno diffuso che le donne vittime di violenza domestica, specie in fase di separazione con bambini e bambine in tenera età, decidano di chiudere il procedimento penale ritirando la querela, ritrattando e ridimensionando il contenuto delle denunce presentate anche a fronte di reati procedibili d'ufficio (come sono i maltrattamenti contro familiari e conviventi) unicamente al fine di interrompere il rapporto violento. Non a caso, infatti, come è stato già segnalato nel capitolo precedente, nell'86 per cento dei 29 femminicidi preceduti da querele le donne avevano dei figli e lo avevano indicato espressamente; nel 79 per cento avevano dichiarato di temere per la vita propria o per quella dei bambini/e. Di solito è proprio questa paura che induce le donne a chiedere aiuto alle istituzioni.

La condizione di madri delle persone offese di questi reati è ciò che ne riduce anche fortemente la possibilità di reazione rispetto alla violenza sotto diversi punti di vista: molte donne, nelle denunce presentate prima di essere uccise, avevano riferito di avere imparato a non urlare, nonostante le atroci violenze patite, specie sessuali, per evitare che i bambini che si trovavano nella stanza accanto soffrissero e si accorgessero di ciò che subivano dal padre; altre non volevano denunciare il marito o avevano rimesso la querela temendo che a causa della denuncia avrebbero potuto subire conseguenze pregiudizievoli sull'affidamento dei bambini in fase di separazione; altre erano state colpevolizzate dalle figlie, di solito adolescenti o appena maggiorenti, per avere denunciato o per volere denunciare il loro padre.

In alcuni dei casi esaminati – dimostrando una scarsa conoscenza sia delle dinamiche della violenza di genere, in cui la remissione di querela ed il ridimensionamento costituiscono una condotta normalmente assunta proprio da chi è ancora sotto il giogo della violenza, sia della giurispru-

⁽⁷³⁾ CSM, verbale 9 maggio 2018, seduta antimeridiana, 264 s.

⁽⁷⁴⁾ Dal monitoraggio del CSM del 2018 risulta che: solo nel 6 per cento dei Tribunali (9 sedi) sono stati adottati moduli organizzativi per la gestione dei casi di violenza domestica e/o di violenza contro le donne; solo nel 17 per cento del campione (23 sedi) sono state costituite sezioni o collegi per la trattazione dei reati di violenza di genere; i Tribunali privi di una sezione specializzata (116 sedi) nel 90 per cento dei casi (104 sedi) hanno una sola sezione penale ordinaria; nel 92 per cento degli Uffici GIP, come sopra scritto, non risultano adottati criteri di valutazione prognostica del rischio per prevenire la recidiva e l'*escalation* della violenza di genere.

denza della Corte di cassazione in materia di ritrattazione della persona offesa⁽⁷⁵⁾ sia della Convenzione di Istanbul⁽⁷⁶⁾ – sono state proprio le remissioni di querela e i ridimensionamenti a costituire una delle ragioni della chiusura delle indagini senza l’assunzione di provvedimenti cautelari nei confronti dell’indagato o protettivi nei confronti della denunciante e senza lo svolgimento di ulteriori approfondimenti volti a comprendere l’effettivo motivo sotteso a quelle dichiarazioni riduttive.

In un caso, in particolare, una donna vittima di gravissime violenze fisiche e psicologiche e di violenza sessuale (delitto per il quale non è consentita la remissione della querela) aveva spiegato alla polizia giudiziaria di non voler più procedere nei confronti del marito (senza ritrattare la precedente denuncia) perché non aveva soldi e l’uomo era l’unico a mantenere la famiglia, perché la figlia, che viveva con il padre, le aveva confidato di avere bisogno di lei. Il caso era stato subito archiviato e dopo tre mesi la donna era tornata a casa ed era stata strangolata dal marito. Anche a fronte di numerose querele per condotte gravemente persecutorie, alcune delle quali ritirate dalla donna, non risultano accertamenti sulla presenza di armi dell’uomo e le querele stesse vengono qualificate come attestanti semplicemente « un crescente clima di tensione ».

La remissione di querela o le ritrattazioni delle persone offese vittime di violenza di genere sono connesse alla dinamica della relazione (il ciclo della violenza) e, proprio per questo, è quanto mai necessario che le istituzioni siano nelle condizioni di valutarle correttamente quali modalità tipiche di una recrudescenza dei maltrattamenti, di una crescente pressione ricattatoria subita in famiglia (quasi sempre collegata all’affidamento dei figli) ed espressione di una grave forma di isolamento sociale e di insicurezza economica, proseguendo così nella loro attività di tutela e di presa in carico della vittima, assumendo anche i più opportuni provvedimenti nei confronti dell’uomo violento.

3.3 LE INDAGINI SVOLTE SUI FEMMINICIDI

Nel più volte ricordato Rapporto del GREVIO sull’Italia, le autorità italiane sono esortate ad investigare con un approccio di genere sulla violenza contro le donne che ponga l’accento sulla sicurezza ed i diritti umani delle donne e dei loro figli⁽⁷⁷⁾.

La Commissione ha ritenuto di approfondire le modalità con cui sono state svolte le indagini dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero per tutti i femminicidi commessi nel periodo in esame al fine di comprenderne lo sviluppo, le criticità e le buone prassi.

In linea generale si è accertato che le indagini dei femminicidi seguiti dal suicidio dell’autore (femminicidi/suicidi) sono molto snelle, anche perché la morte dell’autore avviene sul luogo del delitto e vicino alla

⁽⁷⁵⁾ Si veda da ultimo Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 11/05/2021) 31-08-2021, n. 32379.

⁽⁷⁶⁾ L’articolo 18 paragrafo 4 della Convenzione di Istanbul prevede che la messa in sicurezza « non deve essere subordinata alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare contro l’autore dei reati ».

⁽⁷⁷⁾ Vedi paragrafo 217 del rapporto di valutazione di base sull’Italia sopra citato.

vittima; mentre negli altri casi sono molto approfondite specie quando l'indagato fugge, depista gli accertamenti o rende il corpo della vittima irricognoscibile.

3.3.1 LE INDAGINI: I TRATTI COMUNI E LE CRITICITÀ

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 all'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, ritenendo 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, eccetera). 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, eccetera), anche con lunghe e complesse consulenze tecniche (balistiche, autoptiche, eccetera). 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 dell'acquisizione probatoria. In particolare in alcuni casi non sono stati formulati specifici quesiti per le autopsie volti a cercare il « movente di genere » ovvero sia 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 all'assunzione di dichiarazioni da persone informate sui fatti: 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 e 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 di visita dei figli da parte del padre; il rapporto dell'uomo con i figli, il loro mantenimento economico e 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 ».

3.3.2 LE INDAGINI: LE BUONE PRASSI

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 infierito 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, eccetera), 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 ovvero 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⁽⁷⁸⁾; 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 precedenti hanno

⁽⁷⁸⁾ Per le aggressioni sessuali, specialmente sulle donne straniere che non si recano per questo in ospedale, di rado comprovate da cartelle sanitarie che accertano solo lesioni agli organi genitali, ricerca di patologie riguardanti, ad esempio, il sistema urinario, aborti spontanei, malattie trasmesse sessualmente, parti prematuri, eccetera. Oppure, esame dei medicinali prescritti dal medico di famiglia alla vittima che, quando subisce violenza domestica, soffre di disturbi come depressione, attacchi di panico e insonnia legati a umiliazioni e denigrazioni.

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, eccetera; 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, eccetera) e accertando a chi spettasse la gestione e la cura dei figli, delle incombenze domestiche, delle relazioni con i rispettivi parenti, eccetera; 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, eccetera); 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, eccetera; 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.

IV. LA RISPOSTA DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA AI FEMMINICIDI: LE SENTENZE E I DECRETI DI ARCHIVIAZIONE

L'inchiesta ha analizzato i provvedimenti conclusivi di tutti i procedimenti giurisdizionali relativi ai femminicidi esaminati, costituiti sia dalle sentenze (di primo e secondo grado), sia dalle archiviazioni.

Come risulta dall'analisi statistica di cui al capitolo II, gli esiti definitivi dei 120 processi arrivati a sentenza sono: 98 sentenze di condanna, 19 assoluzioni, 2 sentenze di improcedibilità per morte del reo e 1 di patteggiamento ⁽⁷⁹⁾.

Di queste 120 sentenze, 100 sono da considerarsi definitive (incluse le 2 per improcedibilità per morte del reo), e comprendono 81 condanne e 17 assoluzioni, mentre 20 sono ancora pendenti e comprendono 17 condanne, 2 assoluzioni e 1 patteggiamento.

Le sentenze sono state emesse in gran parte con rito abbreviato – di cui la legge 12 aprile 2019, n. 33, ha successivamente escluso l'applicabilità per i reati puniti con l'ergastolo (vedi *infra*) – in tempi rapidi e prossimi al fatto, anche perché quasi sempre l'autore era detenuto e l'ordinamento prevede in questi casi l'obbligo di trattazione prioritaria.

Le archiviazioni sono state 79, di cui 58 perché l'uomo che ha commesso il reato si è suicidato (archiviazione per morte del reo) e nei restanti casi per altre ragioni ovvero perché è rimasto ignoto l'autore del reato.

4.1 LA RISPOSTA GIURISDIZIONALE TRA PRINCIPI SOVRANAZIONALI E ORDINAMENTO INTERNO

La Commissione ha esaminato tutte le sentenze acquisite tenendo conto degli obblighi internazionali in materia e in particolare di quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul al capitolo VI.

Al riguardo, il Rapporto 2020 del GREVIO, con riferimento al monitoraggio degli articoli 49-58 della Convenzione di Istanbul medesima, sottolinea la necessità che l'autorità giudiziaria valuti i fatti conoscendo « la natura e i cicli della violenza nelle relazioni intime »; eviti che si perpetuino stereotipi nelle decisioni « e la loro tendenza a ridurre la violenza nelle relazioni intime a conflitto »; non consideri « a priori entrambe le parti responsabili della violenza, ignorando il differenziale di potere creato dal ricorso alla violenza stessa »; non dia credito « a stereotipi e luoghi comuni che considerano una relazione intima come intrinsecamente fondata sulla sottomissione/sopraffazione, possessività »; non supponga « automaticamente che una moglie/compagna che ha intrapreso una separazione è una donna che cerca di vendicarsi, di ottenere risarcimenti e di punire il *partner* »; non riduca le pene in base a pregiudizi e stereotipi quando la

⁽⁷⁹⁾ Si tratta di sentenza di patteggiamento per omicidio preterintenzionale, alla pena di 4 anni e 10 mesi di reclusione, annullata dalla Corte di cassazione e ora in fase di celebrazione davanti al GUP, per nuovo giudizio, per omicidio volontario.

vittima trasgredisce a precise « norme culturali, religiose, sociali o tradizionali »⁽⁸⁰⁾.

Più di recente anche la sentenza della CEDU, J.L. contro Italia, del 27 maggio 2021, nel condannare il nostro Paese per l'utilizzo di stereotipi sessisti nella motivazione di una sentenza di assoluzione per violenza sessuale di gruppo ai danni di una ragazza, ha ritenuto « ..essenziale che l'Autorità giudiziaria eviti di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni, minimizzi la violenza di genere ed esponga le donne a una vittimizzazione secondaria utilizzando osservazioni colpevolizzanti e moralizzatrici volte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia »⁽⁸¹⁾.

Perché l'autorità giudiziaria non incorra in questi rischi interpretativi è necessaria, pertanto, una formazione specifica, costante e approfondita sulla materia, non solo sulle norme nazionali e sovranazionali, sulla giurisprudenza della Corte di cassazione e della CEDU, ma anche sulla struttura culturale della violenza di genere e sui meccanismi atavici e inconsapevoli che tendono a rimuoverla o a ridimensionarla ovvero a colpevolizzare le vittime.

4.2 LE SENTENZE DI CONDANNA

Per valutare compiutamente gli elementi relativi alle sentenze di condanna sono state esaminate sia le circostanze del reato più ricorrenti nei casi di femminicidio, con la funzione di descrivere e qualificare il fatto in modo da delineare in termini più precisi la condotta dell'imputato tanto da aggravare o ridurre la pena nonché le pene, principali e accessorie, e le misure di sicurezza applicate dai giudici e i risarcimenti dei danni riconosciuti ai parenti delle vittime, agli enti locali e alle associazioni.

4.2.1 LE CIRCOSTANZE AGGRAVANTI DEL REATO

Le circostanze aggravanti più ricorrenti applicate nelle sentenze relative ai femminicidi esaminati, oltre quella della relazione tra vittima ed autore, sono state:

- a) i motivi abietti o futili (la gelosia);
- b) la premeditazione;
- c) la crudeltà.

Queste aggravanti, come dimostrato dalla tabella 21 del capitolo II, nelle 99 sentenze di condanna di primo grado esaminate sono soccombenti (in sede di giudizio di bilanciamento) a seguito dell'applicazione delle

⁽⁸⁰⁾ Al riguardo, anche nelle Osservazioni conclusive relative al VII Rapporto periodico dell'Italia svolte dal Comitato per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne – CEDAW si « nota con preoccupazione: (a) I radicati stereotipi relativi a ruoli e responsabilità di donne e uomini nella famiglia e nella società, che perpetuano i ruoli tradizionali delle donne come madri e casalinghe, minacciando lo *status* sociale delle donne e le loro possibilità di istruzione e carriera ». Cfr. <https://docenti.unimc.it/ines.corti/teaching/2020/22552/files/osservazioni-conclusive-comitato-cedaw-2017>

⁽⁸¹⁾ Paragrafo 141, sentenza Cedu, 21 maggio 2021, J.L. contro Italia, supra cit., traduzione non ufficiale.

circostanze attenuanti generiche di cui all'articolo 62-*bis* del codice penale, in 7 casi con giudizio di prevalenza (7,1 per cento) e in 22 casi con giudizio di equivalenza (22,2 per cento). Il riconoscimento del vizio parziale di mente è invece avvenuto in 9 casi.

Più in particolare:

a) I motivi abietti o futili: la gelosia

Il pubblico ministero ha contestato questa aggravante in 40 casi (pari al 34,2 per cento delle 99 sentenze di condanna). Il giudice l'ha esclusa in 17 sentenze.

L'articolo 61, numero 1, del codice penale prevede l'aggravante dei motivi abietti o futili quale descrittiva del ritenuto movente del reato.

Se nel codice penale italiano (e non solo) fino a pochi decenni fa l'uccisione della moglie da parte del marito era punita con una sanzione attenuata quando avveniva per l'infedeltà della vittima (omicidio per causa d'onore⁽⁸²⁾), da decenni oramai la Corte di cassazione inquadra la gelosia nell'alveo delle circostanze aggravanti in quanto motivo futile che esprime la maggiore riprovevolezza dell'azione, una più accentuata pericolosità dell'autore del reato nonché la volontà di questi di infliggere la morte per « l'insubordinazione dimostrata e per l'offesa arrecata al suo malinteso senso d'orgoglio e di possesso »⁽⁸³⁾.

Inoltre, è lo stesso codice penale che all'articolo 90 stabilisce che gli stati emotivi e passionali (rabbia, gelosia, paura, sorpresa, eccetera) non escludono né diminuiscono l'imputabilità.

È noto che nelle sentenze di omicidio è essenziale individuare il movente sia per inquadrare il delitto, sia per individuare la responsabilità dell'autore, sia per quantificare la pena.

Nelle sentenze di femminicidio esaminate il movente è stato individuato frequentemente nella gelosia o in un *raptus* di rabbia improvviso, senza alcun riferimento alle violenze pregresse che, come ricordato, emergevano per precedenti denunce o segnalazioni o per confidenze ad amici e parenti.

Si tratta dell'inconsapevole retaggio che ha guidato il diritto dalle leggi di Augusto del 18 a. C. fino al 1981, con l'omicidio per causa d'onore in cui lo stato d'ira costituiva il fondamento del ridimensionamento sanzionatorio.

Il mancato collegamento tra violenze precedenti e femminicidio, quale *acme* di queste, agevola la ricostruzione del femminicidio come esplosione imprevedibile il cui movente è individuato nella ragione indicata dall'imputato, cioè un incontrollabile sentimento di gelosia per avere scoperto un'altra relazione, per non accettare la separazione, per vedere la donna

⁽⁸²⁾ L'articolo 587 del Codice penale, abrogato con la legge n. 442 del 1981, stabiliva che « Chiunque cagiona la morte del coniuge, della figlia o della sorella, nell'atto in cui ne scopre la illegittima relazione carnale e nello stato d'ira determinato dall'offesa recata all'onore suo o della famiglia, è punito con la reclusione da tre a sette anni ».

⁽⁸³⁾ Cass. Pen., Sez. V, 21 maggio 2019 (dep. 30 ottobre 2019), n.44139, in CED Cass., n. 276962 e Cass. Pen., Sez. V, 2 luglio 2019 (dep. 26 novembre 2019), n. 48049, in CED Cass., n. 278297.

distaccata e fredda, e così via, anziché nella volontà deliberata di uccidere una donna perché non le si riconoscono autonomia, libertà e dignità.

L'inchiesta ha rilevato che, in gran parte delle sentenze di primo e secondo grado, però, la gelosia non solo in alcuni casi non è stata qualificata nei termini indicati dalla giurisprudenza della Corte di cassazione come motivo futile che aggrava la condotta, ma, al contrario, ha inciso a favore dell'imputato in modo assai rilevante perché ritenuta un sentimento che legittima l'applicazione delle attenuanti generiche, della diminuzione del vizio parziale di mente e di un complessivo ridimensionamento sanzionatorio.

Ad esempio, in una sentenza riguardante un uomo che aveva ucciso la propria moglie dopo avere scoperto che questa intratteneva una relazione con un'altra persona, si legge che l'imputato aveva avuto l'impulso di uccidere a cui non ha resistito e che pertanto tale circostanza escluderebbe la possibilità di applicare il rigore sanzionatorio derivante dall'aggravante dei futili motivi, in quanto l'imputato era mosso dalla gelosia, come stato emotivo e passionale, e in quanto tale sintomatica dell'irrazionalità del motivo stesso per cui il comportamento dell'uomo, pur impetuoso ed efferato, si caratterizzava per l'essere solo di tipo reattivo rispetto al rifiuto – vissuto come provocatorio – opposto dalla moglie alle sue richieste di tornare insieme e di avere, quella mattina, un rapporto sessuale.

Come si evince da alcune delle argomentazioni sopra riportate e dal linguaggio utilizzato, l'uccisione, anche crudele, della propria compagna non è mai frutto di una preordinata deliberazione, ma è sempre o la reazione alla condotta della vittima che, dunque, ne diventa corresponsabile perché se si fosse comportata diversamente la sua morte non sarebbe avvenuta, oppure è dovuta a una natura incontenibile dell'autore per la sua virilità ferita che, così, inconsapevolmente depotenzia la condotta ad atto a lui non del tutto riconducibile. La conseguenza è che, in molte sentenze, proprio la ricostruzione del femminicidio non come atto di volontà, ma come esito non voluto di un sentimento e di un impulso ha una ricaduta sulle pene applicate o attraverso l'applicazione delle attenuanti generiche o riconoscendo il vizio parziale di mente.

Ritenere la gelosia un motivo per ridimensionare la pena costituisce un'inversione logico-giuridica che non trova spazio in nessun altro reato, perché quella che è qualificata come aggravante dalla Corte di cassazione (rientrando la gelosia tra i motivi futili che muovono la condotta delittuosa) viene contraddittoriamente recuperata per legittimare gli argomenti usati dagli imputati, che si descrivono come traditi e abbandonati dalla donna che hanno ucciso (quasi sempre dopo anni di violenze), con il rischio di universalizzare pregiudizi e generare un'aspettativa di tolleranza sociale rispetto alla violenza in palese violazione dell'articolo 12 della Convenzione di Istanbul.

Nelle sentenze in cui il femminicidio è ricostruito come l'apice delle precedenti violenze e atto punitivo estremo rispetto alla violazione di regole di sottomissione e ubbidienza imposte ad una donna, al contrario, questo effetto sulla pena non si produce e la lettura del femminicidio è in linea con la Convenzione di Istanbul e la giurisprudenza di legittimità. In queste

sentenze, coerentemente con la giurisprudenza citata e con i motivi a fondamento della criminalità di genere, si individua il movente dell'imputato non nell'impulso, ma nella deliberata violenza scaturita dal non essere ubbiditi da una donna; dal non essere riusciti a ridurre l'altra persona a una dimensione di asservimento totale; dalla non accettazione che una moglie possa esprimere libertà e diritti avendo altre relazioni o chiedendo di separarsi, se non al prezzo di morire. In queste sentenze si legge correttamente il femminicidio come espressione dell'intenzione di possedere la vita dell'altra, negandole ogni possibilità di libera determinazione perpetuando, così, una visione arcaica della coppia.

b) La premeditazione

Il pubblico ministero ha contestato questa aggravante, spesso dopo complesse e approfondite indagini, in 39 casi (pari al 33,3 per cento delle 99 sentenze di condanna). Il giudice l'ha esclusa in 15 sentenze.

La premeditazione è una delle circostanze aggravanti dell'omicidio, prevista dall'articolo 577, primo comma, numero 3, del codice penale e, se riconosciuta dal giudice, determina la pena dell'ergastolo.

Dalle sentenze è emerso che in numerosi casi vi è la prova della premeditazione, specialmente nei femminicidi di coppia, così disattendendosi un argomento, spesso proposto nel corso dei processi, secondo cui questi reati sono frutto di estemporanei attimi di perdita di lucidità, derivanti da passioni o ire incontrollabili, conseguenti alla notizia di comportamenti infedeli della vittima o derivanti dalla frustrazione dell'uomo per essere stato lasciato.

Talvolta questa aggravante, invece, viene esclusa dai giudici sempre in forza dell'argomento della gelosia o della rabbia del momento, mentre non viene svolto alcun approfondimento sul « movente di genere » e sull'ascrizione dell'uccisione in un contesto di sopraffazione dell'uomo nei confronti della donna cioè in una relazione disuguale. Si pensi al caso in cui un uomo ha accoltellato la moglie con un'arma acquistata due giorni prima del delitto dichiarando che servisse per una programmata grigliata e il giudice ha ritenuto che questo rendesse obiettivamente incerta l'ipotesi di accusa anche alla luce della perizia che aveva accertato una gelosia ossessiva.

Si è registrata altresì una generalizzata tendenza ad escludere l'aggravante sulla base delle sole dichiarazioni dell'imputato, che sostiene di avere avuto un *raptus* di rabbia o gelosia, anche a fronte di dati oggettivi in senso contrario come ad esempio l'acquisto di armi, le ricerche su *internet* su « come uccidere una persona a mani nude ». Ad esempio, non si attribuisce rilievo a lettere, scritte dall'imputato nella convinzione che si sarebbe suicidato, ove evidenzia la volontà omicidaria, ritenendosi che manchi un movente per l'uccisione della donna.

Peraltro, indipendentemente dalla contestazione dell'aggravante, l'inchiesta ha evidenziato che il femminicidio risulta, nella quasi totalità dei casi, un crimine puntualmente preordinato nelle fasi antecedenti alla sua esecuzione, in quanto sono emerse una serie di condotte ricorrenti dell'uomo come ad esempio: aver portato i figli dai nonni o da altri parenti; essersi procurato un'arma o avere svolto le pratiche per ottenere il porto

d'armi; avere cercato su *internet* i modi in cui commettere il delitto; avere acquistato tutto quanto utile a quella morte, specie quando particolarmente efferata e complessa; avere organizzato nel dettaglio l'ultimo appuntamento con la vittima; aver assunto precise informazioni su orari o spostamenti della vittima; aver aspettato il giorno in cui i figli dovevano essergli affidati; avere conosciuto la data dell'udienza (civile per la separazione, penale per il processo) o della denuncia; avere atteso la remissione di querela o la revoca della misura cautelare.

c) La crudeltà

Il pubblico ministero ha contestato questa aggravante, dopo accertamenti sul cadavere attraverso complesse consulenze tecniche, in 24 casi (20,5 per cento delle 99 sentenze di condanna). Il giudice l'ha esclusa in 9 sentenze.

L'aggravante « dell'aver agito con crudeltà verso le persone » è prevista dall'articolo 61, numero 4, del codice penale.

In molti femminicidi i pubblici ministeri contestano questa circostanza proprio per le modalità efferate della loro commissione che costituiscono uno degli indici principali propri del « movente di genere ». Dalle autopsie esaminate è emerso che una caratteristica ricorrente dei femminicidi, in particolare di quelli intimi e sessuali, è proprio l'uso straordinario della violenza e l'ira vendicativa utilizzata, al di là dell'obiettivo finale della morte della donna.

L'accanimento vero e proprio sul corpo femminile, con una carica smisurata di sadismo, nei casi esaminati è avvenuto in diversi modi: attraverso decine o centinaia di coltellate; smembramenti (in alcuni casi per fare a pezzi il corpo ci sono volute ore ed è servita una sega, in un altro la vittima è stata collocata sui binari dell'alta velocità dove il suo corpo è stato dilaniato da numerosi treni); decapitazioni; combinazione di varie forme di aggressione e morte (in molti casi al soffocamento è seguito l'accoltellamento); occultamento del corpo in luoghi introvabili o alla mercé di chiunque (ci sono stati persino casi in cui il corpo è stato abbandonato dentro sacchi di plastica in un bosco e mangiato da animali); traumi provocati con mani od oggetti tra i più disparati, spesso di uso comune, con il deturpamento del viso in modo da renderlo irriconoscibile; atti di violenza sessuale o di mutilazione degli organi genitali, anche con forme di vilipendio del cadavere; denudamento del corpo della donna nella sua parte inferiore.

La violenza, maggiore o minore, che l'uomo rabbiosamente utilizza nel comportamento criminale costituisce un dato molto significativo per stabilire il livello di disprezzo, odio e risentimento covati e cresciuti nel tempo nei confronti della vittima, anche in quanto appartenente al genere femminile. La brutalità della violenza, quasi sempre gratuita, in una corretta lettura di genere del crimine costituisce la prova sia della volontà di umiliare colei che si ritiene un'antagonista da distruggere, sia della radice antica e reiterata di quella violenza.

Forme di inaudita crudeltà sul corpo della vittima sono state riscontrate soprattutto su donne che svolgevano attività prostitutiva o quando il

movente principale è rappresentato dalla punizione della vittima rispetto all'esercizio di un minimale diritto di libertà: più grave è stato ritenuto l'affronto ai valori socio-culturali dell'uomo, più brutale è stata la morte della donna.

Dalla lettura delle sentenze in cui risulta l'esclusione dell'aggravante si leggono motivazioni secondo cui l'abnormità dei fendenti, l'efferatezza del deturpamento, l'accanimento sugli organi genitali costituisce solo una reazione esagerata di un crimine passionale. Oppure ancora in altre sentenze si è ritenuto che l'incalzante agire aggressivo dell'imputato, dimostrato dalla ripetizione uniforme dei colpi in sedi limitrofe del corpo quale sfogo di rabbia contingente che si placa non appena sopraggiunge la morte della donna, non si manifesta come una ferocia che trascende la volontà di uccidere e non configura giuridicamente l'accanimento spinto da crudeltà richiesto dall'aggravante; ovvero che la consecutiva modalità ossessiva dei colpi può essere interpretata come manifestazione dell'*animus necandi* espresso in maniera frenetica, per effetto di un *raptus* e di una deflagrazione emotiva incontrollabile, piuttosto che come la realizzazione di un deliberato intento di arrecare sofferenze aggiuntive alla vittima. In altri casi ancora si è ritenuto che il numero delle coltellate è derivato esclusivamente dalla resistenza opposta dalla vittima e che l'imputato abbia arrestato la sua condotta nel momento in cui ha realizzato l'obiettivo delittuoso perseguito, ossia quando ha visto la vittima cadere a terra inerme, per cui anche i morsi che risultavano inflitti durante l'azione delittuosa non apparivano un *quid pluris* preordinato a cagionare inutili e deteriori sofferenze corporali alla vittima, ma solo a piegarne la resistenza; ovvero che il numero dei colpi inferti, più che connotare una particolare efferatezza, eccedente ed « eccentrica » rispetto a quella di per sé insita in un'azione omicidiaria, costituiva espressione dell'immediatezza, della rapidità e del finalismo dell'azione, non essendovi la certezza alcuna che la vittima fosse solo agonizzante e non già deceduta.

4.2.2 LE CIRCOSTANZE ATTENUANTI DEL REATO: IN PARTICOLARE LE ATTENUANTI GENERICHE

Come emerge dai dati statistici di cui al capitolo II, risulta che nel 46,5 per cento dei casi sono state negate le attenuanti generiche al femminicidio, che nel 22,2 per cento sono state ritenute equivalenti, e nel 3 per cento ritenute subvalenti. Pertanto, soltanto nel 7,1 per cento dei casi sono state riconosciute prevalenti sulle aggravanti.

Nelle sentenze di condanna di primo grado esaminate i giudici, nel 70 per cento circa delle condanne per femminicidio, non hanno ridotto la pena a seguito del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche e tale dato appare molto significativo in quanto nella grande maggioranza dei reati le attenuanti generiche sono concesse e ritenute prevalenti. Tale dato è indicativo del fatto che – nonostante le criticità riscontrate anche nella non idonea lettura della violenza antecedente il femminicidio – i casi di femminicidio sono valutati sotto questo profilo con particolare rigore dai giudici. La circostanza trova conferma altresì nella ricerca statistica, per cui il 63 per cento delle condanne sono confermate in appello.

Le circostanze attenuanti generiche, previste dall'articolo 62-*bis* del codice penale, permettono al giudice di ridurre discrezionalmente fino ad un terzo la pena prevista dalla norma penale. Alla luce di tale disposizione, pertanto, se il pubblico ministero ha contestato le circostanze aggravanti – come nella quasi totalità dei femminicidi esaminati – il giudice opera un bilanciamento tra le une e le altre, con un rilevante effetto sulla pena finale applicata.

Attraverso l'applicazione delle circostanze attenuanti (generiche o vizio parziale di mente) può essere fortemente ridimensionata la pena prevista dal codice penale che, come già rilevato, è in astratto l'ergastolo se vengono contestate con il femminicidio le aggravanti che ricorrono quasi sempre, a partire da quella della relazione di parentela.

Tuttavia, sebbene l'articolo 90 del codice penale stabilisca che gli stati emotivi e passionali non incidono sull'imputabilità, in diverse sentenze (*cf.* 4.2.1) emerge che essi vengono valorizzati, con quasi esclusivo riferimento alla gelosia e alla rabbia, nel diverso ambito della commisurazione della pena, con riduzioni che arrivano sino a un terzo.

È bene sottolineare che si tratta di una scelta esclusivamente culturale e valoriale dell'interprete, connessa alla sua discrezionalità.

Talvolta le attenuanti generiche vengono applicate anche colpevolizzando la vittima, ad esempio quando il femminicidio è stato ritenuto una reazione al suo comportamento provocatorio rispetto ad un imputato che è stato nello stesso tempo « illuso e disilluso » provocandone profonda delusione e risentimento, il tutto acuito dai fumi dell'alcool, dalla stanchezza per il lungo viaggio e dal comportamento ambiguo della vittima. Ancora, le attenuanti generiche sono state riconosciute a un imputato che ha ucciso la madre, che lo aveva cresciuto da sola e con il suo lavoro, perché ritenuta oppressiva in quanto lo aveva asseritamente avvinto a sé in un rapporto simbiotico, senza consentirgli di sviluppare la sua personalità e di seguire le proprie pulsioni, e nonostante egli avesse per anni agito violenza su di lei.

Come si legge dall'analisi statistica risulta preoccupante il quadro restituito dalle motivazioni dell'applicazione di tali attenuanti, le cui più frequenti sono: la confessione (18 casi), l'incensuratezza (9 casi), la condotta processuale (7 casi), l'età dell'imputato (5 casi), il pentimento (2 casi).

Va precisato che in alcune sentenze gli argomenti posti a fondamento dell'applicazione delle attenuanti generiche vengono richiamati anche congiuntamente e che il bilanciamento implica, necessariamente, la formulazione di giudizi di valore del giudice, cioè valutazioni soggettive, ineliminabili, in quanto appartenenti alla natura stessa della discrezionalità giudiziaria, che condizionano il ragionamento giuridico e il risultato dell'opzione assiologica sottesa.

Secondo la giurisprudenza di legittimità la confessione merita apprezzamento solo quando facilita le indagini in ordine al delitto e quando

l'autore riconosce di avere commesso il reato in assenza di evidenze⁽⁸⁴⁾. Invece, vi sono sentenze in cui l'applicazione delle attenuanti generiche per l'avvenuta confessione avviene anche quando l'imputato si limita ad ammettere la condotta solo a fronte di prove inequivoche.

A seguito della riforma del 2008⁽⁸⁵⁾ l'incensuratezza dell'imputato non è un dato di per sé sufficiente per applicare le attenuanti generiche e può essere valorizzato, a tal fine, solo unitamente ad altri elementi. L'assenza di precedenti era invece sempre stato un elemento che prima della modifica dell'articolo 62-*bis* del codice penale andava a favore degli imputati di femminicidio perché quasi sempre incensurati.

Dall'inchiesta risulta che in pochissimi casi agli imputati sono state applicate le attenuanti generiche anche per il pentimento, inteso come profondo e perdurante stato di prostrazione in cui l'autore cade dopo la commissione del reato in ragione della rivisitazione critica della propria condotta. Negli autori di femminicidio colpisce invece il quasi irrilevante numero di pentimenti a fronte di un reato così grave che spesso lascia orfani i propri stessi figli. La ragione di detto comportamento può trarsi dalle dichiarazioni rese dagli stessi imputati nel corso delle indagini e dei processi da cui emerge quasi sempre l'odio e il disprezzo nei confronti delle vittime e una cultura radicata per cui ci sono precisi comportamenti che devono tenere le donne e che, quando non osservati, devono essere corretti con la violenza fino al limite estremo della morte. In un caso un padre, violento con la moglie, maltrattava anche la figlia con un pezzo di legno per farla studiare e lo faceva alla presenza del fratellino affinché imparasse a picchiare le donne. Al riguardo, si ricorda che fino agli anni Sessanta il nostro codice penale prevedeva lo *ius corrigendi* dell'uomo nei confronti della moglie e dei figli, cioè il diritto di esercitare violenza quando non ubbiditi. Per questo gli imputati non cercano un beneficio immediato o materiale, ma la ricomposizione, attraverso l'uccisione della donna, di ciò che ritengono che questa abbia distrutto con il suo atteggiamento disubbidiente. Gli autori di femminicidio, consegnandosi alle Forze dell'ordine e rivendicando il loro atto nel corso del processo, si sentono ricompensati: perché dimostrano, a sé stessi e al loro mondo (famiglie e collettività), di avere imposto, una volta per tutte, la loro posizione ed il loro potere sulla vita della vittima, specie quando questa aveva osato ribellarsi alle loro regole. Attraverso l'uccisione della ribelle questi uomini si sentono di uscire rinforzati rispetto ai disvalori culturali posti alla base della violenza di genere che costituisce il loro unico codice identitario e registro comunicativo, proprio perché hanno ripristinato l'ordine gerarchico.

⁽⁸⁴⁾ Secondo la giurisprudenza di legittimità essa non assume valore premiale quando « le dichiarazioni confessionarie si sostanzino nel prendere atto della ineluttabilità probatoria dell'accusa o forniscano un apporto probatoriamente inerte o neutro » (da ultimo Cass. Sez I, n. 2962 del 2020).

⁽⁸⁵⁾ La legge n. 125 del 2008 ha aggiunto un quarto comma all'articolo 62-*bis* del codice penale per ridimensionare il largo potere discrezionale dei giudici in fase di quantificazione della pena, ai sensi del quale « In ogni caso, l'assenza di precedenti condanne per altri reati a carico del condannato non può essere per ciò solo posto a fondamento della concessione delle circostanze di cui al primo comma ».

Dall'inchiesta risulta che solo in un caso sono state applicate le attenuanti generiche per avvenuto risarcimento del danno a favore dei figli della vittima che erano, peraltro, figli dello stesso imputato.

In diverse sentenze sono state applicate le attenuanti generiche sia utilizzando gli argomenti sopra esaminati, sia altri come: il basso quoziente intellettivo; la condizione depressiva; le condizioni fisiche molto precarie, come l'invalidità al 100 per cento; le condizioni personali e familiari; l'essere capace ed apprezzato sul lavoro e molto attaccato alla famiglia; l'emarginazione; i disturbi della personalità; l'età avanzata (in 3 casi gli imputati avevano l'età di 72, 77 e 87 anni); l'età rapportata alla pena prevista ai fini di mantenerne una funzione educativa; i problemi economici e di salute della moglie; lo stato emotivo dell'autore al momento del fatto.

4.3 LE CONSULENZE TECNICHE E LE PERIZIE SULLA CAPACITÀ DI INTENDERE E DI VOLERE. GLI ESITI PROCES-SUALI

4.3.1 L'INCAPACITÀ DI INTENDERE E DI VOLERE NEL CODICE PENALE E LA CORRELAZIONE TRA MALATTIA E REATO

Come è noto, solo chi è capace di intendere e di volere è imputabile, cioè in grado di comprendere il valore del proprio comportamento e le conseguenze di esso e, dunque, può soggiacere ad una pena, con funzione rieducativa (articolo 27 della Costituzione);

Ai sensi dell'articolo 88 del codice penale il vizio totale di mente deriva da un'infermità fisica o psichica e porta all'assoluzione dell'imputato per mancanza di imputabilità; ai sensi dell'articolo 89, invece, il vizio parziale è una diminuzione che si applica quando lo stato di mente sia tale « da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere » determinando una riduzione della pena fino a un terzo.

La giurisprudenza della Suprema Corte in materia di capacità di intendere e di volere afferma costantemente che per gli imputati maggiori questa è presunta *iuris tantum* e l'accertamento peritale va svolto solo in presenza di elementi specifici e concreti di segno contrario⁽⁸⁶⁾ e che i cosiddetti disturbi della personalità possono portare al riconoscimento del vizio totale o parziale di mente purché siano di particolare consistenza, intensità e gravità e collegati alla specifica condotta criminosa⁽⁸⁷⁾.

In sostanza, secondo il pacifico orientamento dei giudici di legittimità – alla luce anche dei progressi scientifici della psichiatria volta a non criminalizzare e stigmatizzare il soggetto con disturbo psichiatrico e a non rendere la malattia, di per sé, fattore di rischio – la presenza di una patologia mentale, anche severa, non basta, da sola, a diminuire o escludere

⁽⁸⁶⁾ Cassazione penale, sezione II, n. 50196 del 26 ottobre 2018 (dep. 7 novembre 2018), in CED Cass., n. 274684.

⁽⁸⁷⁾ Cassazione penale, sezione I, n. 35842 del 16 aprile 2019 (dep. 8 agosto 2019), in CED Cass., n. 276616.

la responsabilità del comportamento violento perché è indispensabile la dimostrazione che la malattia mentale sia in diretta relazione causale con il reato.

Il particolare rigore richiesto dal giudice di legittimità nell'accertare il rapporto tra malattia e reato deriva dalla necessità di evitare strumentalizzazioni da parte di chi intende solo approfittare dei « vantaggi » previsti dall'ordinamento per l'imputato che commette il reato in condizioni patologiche e proprio in ragione della sua particolare fragilità.

L'imputato di femminicidio che soffre di disturbi psichiatrici non ha un minore o maggiore rischio di commettere il delitto rispetto ad altri, ma si deve dimostrare che le caratteristiche cliniche e le dimensioni psicopatologiche coinvolte, in rigorosa relazione con la condotta omicidiaria rispetto a quella specifica vittima, siano state le sole a determinare l'autore. Se così non fosse si confonderebbe la malattia psichiatrica con il comportamento violento, tanto da stigmatizzare la prima e chi ne è affetto.

Ciò impone che nei delitti di violenza di genere, di cui il femminicidio costituisce l'*acme*, gli psichiatri, e poi i magistrati, innanzitutto conoscano il substrato culturale dell'autore di violenza rispetto al genere femminile; accertino eventuali ulteriori fattori di rischio quali le dipendenze patologiche da sostanza o comportamentali; verifichino la pregressa relazione eventualmente controllante, possessiva e maltrattante con la vittima e, solo all'esito, valutino l'incidenza della malattia psichiatrica pregressa riconosciuta dal Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (DSM-5) e la sua diretta corrispondenza motivazionale con il reato commesso.

Seppur in un limitato numero di casi tra quelli esaminati, si è riscontrata la tendenza ad inquadrare il femminicidio come l'atto inconsulto ed estemporaneo di una persona gravemente malata, senza alcuna ricerca del « movente di genere », cioè delle pregresse violenze o dei rapporti di dominio e controllo dell'uomo nei confronti della vittima.

4.3.2 LE CONSULENZE TECNICHE E LE PERIZIE SULLA CAPACITÀ DI INTENDERE E DI VOLERE NEI CASI ESAMINATI

In oltre la metà dei processi di femminicidio è stata posta in dubbio, prevalentemente su iniziativa del difensore dell'indagato/imputato, la capacità di intendere e di volere dell'autore del fatto. Così negli atti dei fascicoli esaminati compaiono elaborati tecnici, o in forma di consulenza o in forma di perizia.

Considerando i 118 processi non archiviati e giunti a sentenza, i dati statistici di cui al capitolo II rilevano che: in 57⁽⁸⁸⁾ processi su 118 (48 per cento) è stata espletata una consulenza tecnica psichiatrica di parte, o dal pubblico ministero (26 per cento) o dalla difesa (37 per cento) o da entrambi (26 per cento).

⁽⁸⁸⁾ La somma tra consulenze tecniche del pubblico ministero e le consulenze tecniche della difesa sono superiori al numero assoluto di 57 in quanto in taluni casi è stata svolta da entrambe le parti ma in un singolo processo.

Dunque, in quasi la metà dei casi è stata intrapresa dagli autori la strategia della incapacità, così dimostrando consistente la tendenza degli autori stessi a giustificarsi come affetti da una malattia mentale e a prospettarsi come non imputabili (dunque da assolvere) o parzialmente imputabili (e dunque da condannare con una pena diminuita).

In 44 processi su 118 (37 per cento) il giudice ha disposto la perizia psichiatrica o d'ufficio o su richiesta di una o entrambe le parti, così dimostrando che la strategia difensiva della infermità mentale non trova sempre accoglimento.

Per quanto riguarda gli esiti processuali, su 118 processi solo in 29 casi è stata ritenuta sussistente una patologia mentale dell'autore del reato (con incidenza totale o parziale sulla imputabilità).

Più precisamente: in 4 casi il processo è stato sospeso per ritenuta incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al giudizio; in 16 casi è stato riconosciuto il vizio totale di mente, con conseguente pronuncia di assoluzione⁽⁸⁹⁾; in 9 casi è stato riconosciuto il vizio parziale di mente, con conseguente diminuzione della pena.

Questi dati, unitamente a quelli sopra richiamati riguardanti la premeditazione, dimostrano che i crimini di violenza di genere, ed in particolare il femminicidio, non sono riconducibili a disfunzioni mentali ma sono commessi prevalentemente in piena coscienza e volontà da parte dei loro autori che sanno e vogliono quel che fanno. È uno stereotipo diffuso quello che porta a ritenere che laddove si consumi un crimine efferato questo debba essere ricondotto ad una manifestazione di follia dell'agente.

4.3.3. LA DIMINUENTE DEL VIZIO PARZIALE DI MENTE

Come già rilevato, il codice penale all'articolo 90 stabilisce che gli stati emotivi e passionali (quali rabbia, gelosia, paura) non escludono né diminuiscono l'imputabilità. Ciononostante, in alcune sentenze esaminate, in forza di consulenze o perizie psichiatriche, essi sono a tal punto valorizzati da attribuire, specialmente alla gelosia, una natura patologica tale da incidere sull'imputabilità, in contrasto con il dettato normativo.

Al riguardo diventa cruciale, sotto il profilo giuridico, la distinzione tra azione violenta derivante da un'infermità mentale e azione violenta frutto di uno stato emotivo e passionale, in quanto nel primo caso la conseguenza determina l'assoluzione (per vizio totale di mente) o una forte riduzione di pena (per vizio parziale di mente), mentre nel secondo caso non ha (non dovrebbe avere) alcuna incidenza perché non annessa ad uno stato patologico.

Il rapporto tra malattia mentale e violenza è un fenomeno complesso e il rischio di condotte violente nei pazienti psichiatriche è attribuibile non

⁽⁸⁹⁾ Le 16 sentenze di assoluzione per incapacità di intendere e di volere dell'autore del reato emesse nei processi di femminicidio si accompagnano a: 2 per insussistenza del fatto (in un caso perché la vittima si sarebbe sparata per volontà suicida e nell'altro perché sarebbe morta a seguito di una caduta), entrambe impugnate (in un caso dalla parte civile e nell'altra dal PM) ed attualmente pendenti in appello; 1 per non aver commesso il fatto, divenuta definitiva, perché i giudici hanno ritenuto che non fosse stata raggiunta la prova che l'imputato fosse l'autore del femminicidio; complessivamente dunque le assoluzioni sono 19.

solo alla malattia in sé, ma a variabili come l'uso di sostanze, le storie di abusi subiti, i precedenti contesti criminogeni, la cultura sopraffattoria e misogina, eccetera.

Il vizio di mente, inoltre, proprio perché costituisce una diminuzione o addirittura una ragione di esclusione dell'imputabilità, rischia di essere strumentalizzato dagli autori di femminicidio al fine di ottenere benefici che, secondo la disciplina dettata dal nostro codice penale, sono di particolare rilievo. Ciò richiede una professionalità particolarmente elevata sia nei periti e nei consulenti sia negli stessi magistrati, per evitare forme manipolatorie da parte degli indagati.

La pena media complessivamente irrogata con le sentenze che applicano la diminuzione del vizio parziale di mente è stata pari a 13 anni di reclusione (talvolta anche senza applicazione di misura di sicurezza al condannato perché ritenuto non pericoloso), a fronte di un reato, come quello dell'omicidio aggravato, per il quale in astratto è previsto l'ergastolo.

Solo in alcuni casi di riconoscimento del vizio parziale di mente vi era un'antecedente diagnosi psichiatrica dell'imputato (nonostante questi, immediatamente dopo il femminicidio, era sempre apparso « lucido e orientato »); in altri casi, invece, non risultavano precedenti disturbi certificati, e questi sono stati diagnosticati all'imputato solo dopo il suo arresto e da parte degli psichiatri nominati in sede giudiziaria.

Si rileva che in alcuni dei casi considerati, nelle valutazioni psichiatriche e poi giudiziarie, è stata assunta come verosimile e credibile la prospettazione dell'imputato che o aveva ritenuto di non dare alcuna spiegazione del gesto, qualificandolo come un *raptus* momentaneo o privo di ragione, oppure aveva colpevolizzato e denigrato la donna attribuendole comportamenti sbagliati a cui non aveva potuto far altro che reagire.

L'analisi dei fascicoli e delle sentenze, inoltre, ha riscontrato che, specialmente nei femminicidi commessi in contesto familiare (quelli di figli, nipoti e fratelli nei confronti di madri, zie e sorelle), gli autori avevano delle patologie psichiatriche oppure dei disturbi di personalità di cui avevano consapevolezza, conoscendone i sintomi. Tuttavia avevano sospeso l'assunzione di farmaci mettendosi nella condizione di pericolo rispetto alla commissione del delitto che, non a caso, ha avuto come vittima proprio la donna di famiglia che si prendeva cura dell'uomo malato e che ne controllava i comportamenti temendo gli esiti del mancato trattamento farmacologico.

Si rilevano inoltre specifici elementi ricorrenti in alcune consulenze e perizie esaminate: in molti casi non risulta che l'esame dell'imputato da parte dell'esperto abbia approfondito le specificità del femminicidio, il suo movente e la relazione dell'autore con la vittima; in alcuni casi si conclude per il vizio parziale di mente anche in assenza di accertate e certificate patologie pregresse; in diversi casi risulta che gli uomini autori di femminicidio, pur se dichiarano espressamente di avere voluto e preordinato la condotta di reato anche adducendo precise ragioni, sono vittime del pregiudizio benevolo di non avere capacità di discernimento e controllo, perché offuscati e mossi solo da sentimenti irrazionali come gelosia, rabbia, frustrazione.

Se all'assenza negli elaborati degli esperti di questi elementi di fatto si aggiunge che, quando viene uccisa una donna, già nella fase delle indagini di rado la morte viene posta in correlazione con violenze pregresse – violenze che di frequente, infatti, non sono né cercate, né valorizzate, e al più ridotte a liti familiari – è di tutta evidenza che il femminicidio diventa razionalmente inspiegabile e, dunque, non può che essere riconducibile ad una malattia della mente di chi lo ha commesso.

Dall'analisi di alcuni casi emerge che per il contesto giudiziario ampiamente inteso (avvocati, magistrati, psicologi, consulenti, polizia giudiziaria, testimoni) diventa più accettabile e semplice, anche sotto il profilo morale, « psichiatrizzare » il colpevole, qualificando la condotta come priva di logica, piuttosto che inquadrare il delitto in un assetto di relazioni violente normalizzate, invisibili e impunte. In questi casi occorrerebbe invece, come già sottolineato, ricercare comunque e sempre l'impianto strutturale della violenza di genere nelle relazioni intime, al fine dell'accertamento rigoroso dell'imputabilità.

4.3.4 LE SENTENZE DI ASSOLUZIONE PER INCAPACITÀ DI INTENDERE E DI VOLERE DELL'IMPUTATO E LA « MEDICALIZZAZIONE » DEI FEMMINICIDI

Le assoluzioni per vizio totale di mente hanno un'incidenza pari al 7,6 per cento dei casi. Il 50 per cento degli autori assolti per vizio totale di mente ha ucciso la propria madre.

I 16 casi che hanno portato a sentenza di assoluzione per incapacità di intendere e di volere degli autori del reato sono stati esaminati dalla Commissione con autonomo e specifico approfondimento proprio per la patologia mentale sofferta dagli imputati che, ad avviso degli psichiatri che li hanno esaminati e poi dei giudici che ne hanno condiviso le conclusioni, ne avrebbe compromesso le facoltà mentali tanto da rendere l'uccisione della vittima un fatto riconducibile alla sola malattia e non alla loro volontà. In 15 casi il pubblico ministero aveva richiesto l'assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente e non aveva impugnato la sentenza; in un caso il pubblico ministero aveva chiesto l'applicazione della diminuzione del vizio parziale di mente prevalente sulle circostanze aggravanti. Solo in 3 di questi 16 processi vi è stata costituzione di parte civile.

Nell'indagine si è ritenuto di ricercare anche le precedenti manifestazioni della infermità mentale dichiarata.

Così sulla base degli atti di indagine e delle consulenze e delle perizie allegate, i 16 casi di sentenze assolutorie per totale incapacità di intendere e di volere sono stati distinti in due gruppi: quelli in cui l'imputato era già in cura per disturbi psichiatrici precedenti; quelli in cui, invece, non era mai stato preso in carico da un centro di salute mentale o comunque non aveva manifestato alcuna patologia pregressa al delitto.

Al primo gruppo sono riferibili 6 casi (4 del 2017 e 2 del 2018) in cui risulta una antecedente diagnosi psichiatrica dell'imputato per psicosi dissociativa o per schizofrenia di tipo paranoide per le quali era in cura. In tutti, autore e vittima erano conviventi e la donna uccisa si prendeva cura dell'imputato. L'elemento che lega detti 6 casi è l'uccisione della figura

femminile convivente (madre o parente della madre, cioè sorella della madre o madre della madre) unica a prendersi cura dell'imputato affetto da patologia psichiatrica in assenza di un padre che in 5 casi risultava deceduto da tempo. In 2 dei 6 femminicidi l'imputato era convivente anche con un uomo di famiglia che non era stato né ucciso né minacciato: in un caso il secondo marito della madre, nell'altro caso il padre. Peraltro, si rileva come nessun perito o consulente spieghi, ad un esame degli atti, la ragione per cui essendovi nel contesto familiare anche una figura maschile sia stata prescelta per il gesto omicidiario solo quella femminile o perché lo stato depressivo non abbia portato al suicidio, ma all'uccisione della donna di famiglia.

Al secondo gruppo sono riferibili 10 casi (8 del 2017 e 2 del 2018) in cui l'imputato non aveva disturbi antecedenti certificati, ma questi erano stati diagnosticati solo dopo il suo arresto a seguito della custodia cautelare in carcere e della valutazione da parte di psichiatri nominati dall'autorità giudiziaria.

Di tre di questi processi penali gli uffici giudiziari, benché richiesti, non hanno inviato le attività di indagine, le consulenze e le perizie psichiatriche cosicché l'esame si è limitato alle sole sentenze che di questi atti hanno, in parte, dato conto. Degli altri sette processi penali, invece, risultano tutti gli atti di indagine e gli elaborati che hanno accertato l'incapacità di intendere e di volere degli imputati. In 4 casi, di cui 3 commessi nella medesima regione e un altro in una regione limitrofa, è la stessa persona fisica, professionista psichiatra, ad emettere il parere di incapacità di intendere e di volere dell'imputato⁽⁹⁰⁾.

Non risulta che i consulenti tecnici di parte e i periti avessero una competenza specifica in materia di violenza di genere.

Dalla lettura delle sentenze sono emersi alcuni elementi ricorrenti, per esempio la totale omissione di un approfondimento della figura della vittima nonché del tenore dei rapporti di questa con l'autore del reato; la mancata valorizzazione di eventuali precedenti violenze o gravi forme discriminatorie nei confronti delle donne manifestate dall'imputato anche quando risultanti dagli atti di indagine; il mancato collegamento tra delitto, vittima e malattia psichiatrica diagnosticata; l'assenza di quesiti peritali volti ad accertare anche l'eventuale « movente di genere » del delitto; l'adesione sistematica alle tesi e alle conclusioni dell'esperto nominato, di cui la sentenza spesso riporta testualmente gran parte del contenuto, talvolta con formule *standard*, non connesse a fatti concreti⁽⁹¹⁾.

⁽⁹⁰⁾ In 2 casi come consulente tecnico del pubblico ministero (in uno dei quali senza che sia stato nominato il perito del giudice essendosi fondata la sentenza sulle conclusioni del consulente tecnico del pubblico ministero) e in 2 casi come perito.

⁽⁹¹⁾ La perizia psichiatrica nei processi di femminicidio si è rivelata, in molti casi, uno strumento giuridico e culturale potentissimo perché, specialmente in assenza di acclamate, pregresse e gravi patologie dell'imputato ricollegabili causalmente al reato, rischia di deviare il vero baricentro del processo penale costituito dall'accertamento del fatto, in base a dati oggettivi, e dalla riconducibilità di questo all'autore poiché pone al centro la follia dell'imputato per un atto da lui non liberamente voluto e inserisce in modo apparentemente scientifico elementi estranei al diritto, come la gelosia, in contrasto con gli istituti del codice penale senza approfondire se dietro quella parola si celi, al contrario, un rapporto asimmetrico in cui la vittima ha sempre vissuto in una condizione di soggezione e disprezzo.

Appare pertanto essenziale delimitare chiaramente i ruoli processuali, ad esempio attraverso la predisposizione di quesiti specifici che circoscrivano la perizia o la consulenza in modo da consentire al giudice di valutare se i fatti riferiti dal tecnico, collegati a tutto il resto del materiale probatorio, possano collocare o meno l'imputato all'interno della categoria della responsabilità penale. Anche sotto questo profilo, pertanto, la questione della formazione sulla violenza di genere diventa essenziale sia con riferimento all'autorità giudiziaria che con riferimento ai consulenti e ai periti.

In conclusione si può affermare che l'inquadramento del femminicidio come esito di una malattia psichiatrica semplifica e ridimensiona fortemente l'ambito di accertamento dei fatti sotto due profili: da un lato incentrandoli sul profilo patologico dell'imputato; dall'altro attribuendo a saperi tecnici, esterni alla giurisdizione, una responsabilità tanto rilevante da incidere fortemente sulla decisione.

In questo modo il femminicidio rischia di non venire collocato nella sua dimensione strutturale di un contesto socio-culturale discriminatorio, in cui la donna è disprezzata e violata nella sua dignità, ma viene relegato a conseguenza imprevedibile di una malattia, in quanto tale deresponsabilizzante.

4.4 LE PENE E LE MISURE DI SICUREZZA APPLICATE, IL RISARCIMENTO DEL DANNO

4.4.1 LE PENE PRINCIPALI

Come risulta dall'analisi statistica del capitolo II, su 98 sentenze di condanna, per un reato che prevede la pena massima dell'ergastolo, in quasi metà delle sentenze la pena è stata quantificata sotto i 20 anni di reclusione.

Le pene sono state di media nel primo grado 18 anni e 2 mesi di reclusione con una consistente riduzione in secondo grado a 13 anni e 7 mesi di reclusione.

Nelle sentenze di condanna risulta che vi è stata la riqualificazione del reato, con importanti effetti in termini di pena applicata, in 5 casi da « omicidio doloso » in: omicidio preterintenzionale (2 casi), omicidio stradale (1 caso), maltrattamenti seguiti da morte (2 casi).

Per comprendere questo dato è necessario tenere presente il quadro normativo vigente all'epoca della consumazione dei femminicidi esaminati dalla Commissione (anni 2017 e 2018).

In primo luogo, gli imputati potevano accedere al rito abbreviato, che consentiva la riduzione della pena di un terzo e la trasformazione dell'ergastolo in trent'anni di reclusione, beneficio ora precluso per questo reato grazie alla legge n. 33 del 2019, entrata in vigore il 20 aprile 2019 e non applicabile ai femminicidi commessi prima di questa data. Inoltre, gli omicidi aggravati dalle relazioni personali (coniuge, coniuge legalmente separato, convivente) sono stati puniti con la reclusione da ventiquattro a trent'anni sino al 16 febbraio 2018, data dell'entrata in vigore della legge 11 gennaio 2018, n. 4, che, modificando l'articolo 577 del codice penale,

ha previsto, anche per questi casi, la pena dell'ergastolo: per i casi avvenuti nella vigenza della nuova formulazione dell'articolo 577 citato sono di conseguenza sensibilmente aumentate le condanne con ergastolo.

Al di là del quadro normativo vigente nel biennio preso in esame dalla Commissione, che di certo ha inciso sul regime sanzionatorio, l'attenuazione delle pene consegue anche ad alcuni aspetti particolarmente significativi, consistenti nella riqualificazione del fatto nell'esclusione di una o più circostanze aggravanti o nell'applicazione delle attenuanti generiche. Come già rilevato, anche il bilanciamento delle circostanze attenuanti generiche con le aggravanti, spesso utilizzato dalla magistratura giudicante anche nei femminicidi, aveva creato una frattura grave tra la talvolta blanda risposta punitiva dello Stato e il comune sentire, sempre più sensibile a reagire contro delitti efferati, tanto da avere portato all'approvazione della legge 19 luglio 2019, n. 69, che ha ridimensionato il potere discrezionale dei giudici escludendo che queste attenuanti possano essere ritenute prevalenti sulle aggravanti.

Va precisato, infine, che l'applicazione delle pene per i femminicidi, illustrata dai dati statistici di cui al capitolo II, risente del principio del divieto della cosiddetta *reformatio in peius* e delle relative disposizioni processuali a norma delle quali il pubblico ministero non può appellare la sentenza solo sull'entità della pena e la corte d'appello non può aumentare la pena rispetto a quella comminata dal giudice di primo grado.

4.4.2 LE PENE ACCESSORIE E LE MISURE DI SICUREZZA

In ordine alle pene accessorie, emerge che le sentenze, oltre all'applicazione di quelle obbligatorie per legge, applicano più di rado quelle facoltative.

Con specifico riferimento alla sanzione della perdita della responsabilità genitoriale, dall'inchiesta tale pena accessoria risulta applicata in 11 sentenze di condanna, nonostante in molti casi l'autore del reato fosse anche il padre dei figli minorenni della vittima.

Allo stesso modo risultano raramente applicate, perché poco richieste dal pubblico ministero, anche le misure di sicurezza, come la libertà vigilata, con prescrizioni che, invece, costituiscono uno strumento assai efficace per continuare ad esercitare da parte dello Stato un'attività di controllo nei confronti dell'imputato quando questi ha finito di espriare la pena.

Per gli imputati stranieri non risulta mai applicata la misura di sicurezza dell'espulsione o dell'allontanamento dal territorio dello Stato, prevista dall'articolo 235 del codice penale.

4.4.3 IL RISARCIMENTO DEL DANNO

Rinviando al capitolo II per il dettaglio dei dati in cui vi è stata costituzione di parte civile e risarcimenti del danno, risulta che i giudici penali generalmente non risarciscono il danno in via definitiva ai parenti della vittima di femminicidio costituiti in giudizio, ma rimettono la decisione al giudice civile con l'effetto di imporre ulteriori spese legali

oltreché aggravati al sistema giudiziario. Inoltre la provvisoria viene liquidata con notevoli differenze d'importo da giudice a giudice, talvolta anche rispetto a situazioni identiche, come liquidazione degli orfani o di fratelli e sorelle o dei genitori della vittima in una forbice compresa tra 5.000 euro e 600.000 euro⁽⁹²⁾.

Sulla costituzione di parte civile riguardante soggetti diversi da parenti della vittima si richiama il dato, secondo il quale in 11 casi si sono costituite associazioni di donne e in 8 casi si sono costituiti gli enti locali.

L'esperienza processuale delle vittime indirette dei femminicidi e dei loro familiari più prossimi, oltre che degli enti territoriali e delle associazioni di donne, è parte integrante degli obblighi riparativi dello Stato. Il processo penale, infatti, assume, al di là del suo fine istituzionale, anche un valore simbolico importante, a prescindere dal suo esito, proprio perché consente alle vittime indirette di femminicidio di riconoscere la loro condizione, di ottenere il risarcimento dei loro diritti violati e di vedere ripristinata la dignità della donna uccisa attraverso la corretta raccolta delle prove, specie quelle dichiarative. È pertanto significativo sotto questo profilo il modo in cui vengono trattati i danneggiati dal reato in udienza, il non consentire forme di delegittimazione o denigrazione della vittima o domande sulla sua intimità per screditarla. In questo quadro, la gestione del processo da parte del presidente della corte d'assise assume un valore molto rilevante così come l'entità del risarcimento, riconosciuto alle parti civili e connesso al danno loro arrecato da quella morte.

Dall'analisi è stato riscontrato altresì che sono stati pochissimi i casi in cui tribunali e corti d'assise hanno liquidato l'intero risarcimento ai danneggiati dal reato, imponendo di fatto ai parenti delle vittime di affrontare nuovi costi e nuovi processi civili per ottenere il ristoro previsto dalla legge. Questa differenza di trattamento non è giustificabile e rende opportuno un intervento legislativo per esigenze di equità e pari trattamento.

4.5 LE ARCHIVIAZIONI

4.5.1 LE RICHIESTE DI ARCHIVIAZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO E I DECRETI DI ARCHIVIAZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

L'inchiesta ha esaminato nel dettaglio le richieste di archiviazione del pubblico ministero e i decreti di archiviazione del giudice per le indagini preliminari per il suicidio dell'autore, successivo al femminicidio (si tratta di 58 casi su 79, per i quali si rinvia al capitolo II). Sono stati esaminati in particolare i citati provvedimenti in ragione della ricorrenza di alcuni

⁽⁹²⁾ È stata poco riscontrata l'applicazione della provvisoria per i figli minorenni o maggiorenni non economicamente autosufficienti delle vittime di femminicidio, prevista dall'articolo 539, comma 2-bis, del codice di procedura penale. L'applicazione di tale istituto, introdotto dall'articolo 4 della legge 11 gennaio 2018, n. 4, consente, in caso di condanna generica al risarcimento dei danni, di richiedere una provvisoria in misura non inferiore al 50 per cento del presumibile danno; l'istituto è stato tuttavia di rado richiesto dai difensori, pur essendo entrato in vigore il 16 febbraio 2018.

elementi: le richieste di archiviazione del pubblico ministero sono in gran parte assai sintetiche (nell'ordine di una o due righe) anche a fronte di indagini spesso approfondite e complesse, di cui non viene dato alcun conto; in altri casi sono state redatte su stampato. Nelle richieste non sono quasi mai indicati, anche quando si trattava di omicidi plurimi, i nomi delle vittime, l'ambito familiare, sociale e culturale in cui è maturata la decisione dell'uccisione della donna e del successivo suicidio, la personalità dei soggetti coinvolti o la brutalità e la preordinazione con cui il fatto viene commesso, le eventuali denunce precedenti della vittima o testimonianze che avevano dato atto delle violenze precedenti dell'uomo. L'estrema sintesi diventa regola quando il femminicidio/suicidio riguarda coppie di anziani o figlie disabili.

I decreti di archiviazione del giudice per le indagini preliminari sono in alcuni casi ancor meno motivati delle richieste del pubblico ministero, si riportano pressoché integralmente a queste e, a parte alcune eccezioni, sono stati redatti su stampato, e quindi attraverso una compilazione « a crocette », anche nei casi di omicidi plurimi, senza alcun riferimento ai nomi delle vittime e dell'autore del femminicidio/suicidio, alle modalità del fatto, al contesto familiare, sociale e di coppia nel quale questo è maturato e al movente, nonché senza riportare eventuali omissioni, risultanti dagli atti, da parte di soggetti istituzionali che avevano ricevuto precedenti denunce e senza valorizzare le eventuali violenze precedenti subite dalla vittima.

Pur se le motivazioni dei provvedimenti giudiziari sono assai sintetiche, dagli atti di indagine e, in particolare, dalle numerose lettere di addio degli autori, dirette a spiegare il loro gesto, o dalle dichiarazioni dei parenti conviventi o degli amici della coppia emergono numerosi elementi di rilievo relativi agli uomini che si suicidano dopo il femminicidio, come ad esempio un'idea di mascolinità legata all'esercizio del dominio sugli altri e in particolare sulla moglie e sui figli; la rigidità dei ruoli di genere e la loro inflessibilità nel contesto familiare; la legittimazione della violenza come unico meccanismo per risolvere i conflitti quotidiani; il potere-dovere di correggere e punire la vittima, fino alla morte se necessario, quando viola comportamenti consentiti solo a sé stesso e in generale agli uomini; la riconoscibilità sociale della propria identità di uomo solo a fronte del rispetto di questo ruolo.

4.5.2 LE ARCHIVIAZIONI CON VITTIME ANZIANE O DISABILI

I femminicidi/suicidi che vedono vittime donne anziane o con patologie negli atti giudiziari sono motivati con una certa comprensione e benevolenza; le coppie o le famiglie in cui maturano sono descritte come « molto unite »; l'uomo è indicato come colui che si prende cura dell'invalida (moglie, figlia o madre) e, alla fine, la uccide per le seguenti ragioni: per liberare la donna dalla malattia; perché lui stesso non tollera di vederla in quelle gravose condizioni; perché non ha più la forza di accudirla.

La tendenza alla giustificazione confligge con le norme nazionali e sovranazionali secondo le quali le persone anziane o malate o disabili sono

vittime vulnerabili: le donne che si trovano in detta condizione hanno maggiore probabilità di essere uccise rispetto agli uomini anziani o sani. L'inchiesta ha riscontrato invece che in questi femminicidi la polizia giudiziaria e l'autorità giudiziaria solo in casi eccezionali investigano su violenze precedenti o su segnali di prevaricazione dell'uomo sulla vittima, così da potere spiegare l'atto in termini diversi da quelli altruistici o pietosi.

Più l'età dell'autore è avanzata, più la tolleranza giudiziaria dell'atto è marcata. Le piste di indagine nei femminicidi di donne anziane (specie quando vi è il suicidio dell'autore) proprio per questo sono sempre rivolte alla ricerca di patologie psichiatriche o malattie incurabili o a problemi di carattere economico che possano avere motivato l'evento, tanto da renderlo persino accettabile moralmente. Tra alcuni casi esaminati, le poche e laconiche testimonianze dei parenti sembrano far supporre invece una condotta tutt'altro che caritatevole dell'uomo nel corso della pregressa vita matrimoniale.

4.5.3 LE CRITICITÀ EMERSE

Sulla base dei principi sovranazionali e costituzionali concernenti l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, si ritiene opportuno segnalare due criticità riguardanti gli atti giudiziari relativi alle archiviazioni.

La prima riguarda la sostanziale mancata motivazione della gran parte dei provvedimenti riguardanti i femminicidi/suicidi in quanto, per quello che è emerso dallo studio dei procedimenti penali, anche di fronte ad omicidi plurimi si utilizzano moduli prestampati e brevi frasi, che non menzionano nulla di quanto accertato, anche quando vi sono state indagini complesse.

L'eccessiva sintesi dei provvedimenti su femminicidi/suicidi che definiscono il procedimento penale evidenzia la sottovalutazione del fenomeno e della sua gravità, nonostante gli effetti devastanti che produce, non solo per chi ne è direttamente coinvolto, a partire dai figli sopravvissuti, spesso orfani che non sapranno mai ciò che è accaduto ai genitori e chi è responsabile di cosa, ma anche per l'intero contesto sociale.

Infatti, un provvedimento di archiviazione ben motivato, in cui si illustra il contesto del femminicida e della vittima, anche grazie all'attività investigativa compiuta, spesso molto ricca ed approfondita, potrebbe essere di grande utilità, se non determinante, per le autorità che devono valutare l'affidamento dei figli minorenni o per la predisposizione di più efficaci forme di coordinamento tra istituzioni rispetto all'accoglienza e alla tutela delle vittime.

La seconda criticità è costituita dal mancato ricorrente inquadramento del femminicidio, anche a fronte di indagini molto puntuali, come *acme* di una quotidiana precedente violenza, che viene semplicisticamente ed erroneamente ridimensionata ad atto impulsivo della gelosia dell'uomo violento, chiave di lettura che non descrive, ma distorce, la complessità del fenomeno criminale, fino a giustificare il femminicidio di donne malate o disabili, in particolare quando commesso da autori anziani.

Stabilire se il femminicidio costituisca il punto finale di una violenza continua già presente nel contesto di una specifica relazione, oltre a consentirne una lettura giuridica e criminale corretta, permetterebbe anche di affermare, dal punto di vista culturale, che esiste un modello – da radicare – della violenza maschile come meccanismo per risolvere i conflitti familiari e mantenere fermo un assetto di ruoli sociali stereotipati.

4.6 IL LINGUAGGIO DELLE SENTENZE (E DELLE ARCHIVIAZIONI)

Lo studio del linguaggio e delle sue strutture rappresenta argomento complesso e specialistico che non ha costituito specifico oggetto della presente indagine.

Ci si limiterà in questa sede ad alcune osservazioni di carattere generale senza pretesa di esaustività.

Il linguaggio con cui si manifesta un pensiero non è neutro perché riflette, e allo stesso tempo produce o disarticola, gli stereotipi culturali radicati in chi si esprime. La parola è lo strumento che organizza conoscenza ed esperienza partendo da un terreno di sistemi simbolici e valoriali inevitabilmente impregnati di pregiudizi culturali, primi tra tutti quelli nei confronti di donne e uomini.

È in questo terreno che avviene qualsiasi relazione comunicativa, compreso il processo penale (e non solo), che costituisce uno dei luoghi in cui il fatto-femminicidio viene recepito e riferito in base all'insieme di conoscenze ed esperienze che il singolo operatore giudiziario ha del mondo e delle relazioni tra i generi, per come rappresentate nel processo stesso.

Per questo i provvedimenti giudiziari manifestano non soltanto il percorso logico giuridico seguito dall'interprete per giungere alla decisione, ma attraverso il linguaggio esprimono anche il suo modo di pensare e le categorie valoriali di riferimento.

Il linguaggio giuridico, però, assume un'ulteriore valenza, cioè quello di racchiudere « la sedimentazione di tutti i significati individuali e collettivi attribuiti alle parole nel corso del tempo, nonché delle idee, dei giudizi di valore, dei comportamenti elaborati a livello formativo e sociale »⁽⁹³⁾, attribuendo valore ufficiale anche al punto di vista soggettivo dell'interprete, trasformato in parola pubblica. Per questo il linguaggio delle sentenze non è costituito solo da tecnicismi giuridici, ma esprime la cornice culturale di riferimento di chi decide, inclusi gli stereotipi che manifestano un preciso assetto, sociale e formativo, sia individuale che della comunità di provenienza.

⁽⁹³⁾ Paragrafo 11.4 della Relazione illustrativa del Presidente della Corte suprema di cassazione in ordine al programma di gestione per l'anno 2021 dei procedimenti civili e penali.

4.6.1 IL LINGUAGGIO RICORRENTE NEI PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI ESAMINATI

Dalla lettura di gran parte delle sentenze sono emerse alcune ricorrenti modalità espositive e argomentative per cui il femminicidio non è contestualizzato, anche perché ciò che precede il delitto spesso non costituisce oggetto di indagini o non viene valorizzato nel processo.

Sovente la pregressa condotta violenta dell'uomo nei confronti della donna viene definita come « relazione burrascosa, tumultuosa, turbolenta, difficile, instabile, non tranquilla, caratterizzata da conflittualità domestiche, tutt'altro che felice », anche a fronte di precedenti denunce per gravi maltrattamenti della vittima.

In alcune sentenze, analogamente, il femminicidio è qualificato come impulso mosso da sentimenti, rispetto al quale si ricorre spesso ad un linguaggio emozionale. Si riscontra inoltre l'utilizzo frequente di un linguaggio fortemente vittimizzante nei confronti delle madri anziane uccise dai figli, che vengono definite simbiotiche o oppressive.

Molte sentenze non assumono un'analisi di genere e tale mancata prospettiva rappresenta uno dei limiti riscontrati. Ad esempio, le vittime di femminicidio vengono spesso chiamate per nome, mentre gli imputati per cognome, così generando una discriminazione, anche linguistica e simbolica, non giuridicamente giustificabile; le vittime di femminicidio non sono descritte rispetto al loro contesto sociale o professionale, ma sono indicate come madri, mogli e figlie, cioè rispetto al loro ruolo familiare; le vittime di femminicidio quando svolgono attività di prostituzione vengono chiamate prostitute e non con nome e cognome, così vittimizzandole e stigmatizzandole.

Al contrario, la condizione di disagio sociale dell'autore è spesso valorizzata (alcoldipendenza, tossicodipendenza, ludopatia, perdita del lavoro, malattia, eccetera) e sembra quasi legittimata la re-azione a comportamenti della vittima che viene colpevolizzata per avere « provocato, tradito, accusato ». In questi casi il linguaggio è emozionale e finalizzato a descrivere con benevolenza l'imputato.

Nelle sentenze, infine, non si dà alcuno spazio alle raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana ⁽⁹⁴⁾.

4.6.2 STEREOTIPI E PREGIUDIZI

L'argomentazione utilizzata dal giudice nelle sentenze conferisce autorevolezza e persuasività al discorso giuridico, influenzando sulla fiducia

⁽⁹⁴⁾ Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana a cura di Alma Sabatini per la Presidenza del Consiglio dei ministri e Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, 1987, consultabile sul sito http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunità/linguaggio_non_sessista.pdf, nonché il Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle amministrazioni pubbliche, del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri del 1993 in cui al paragrafo 4 si legge: « Il fatto che in italiano il genere grammaticale maschile sia considerato il genere base non marcato, cioè [...] valido per entrambi i sessi, può comportare sul piano sociale un forte effetto di esclusione e di rafforzamento di stereotipi. [...] l'amministrazione pubblica, attraverso i suoi atti, appare un mondo di uomini in cui è uomo non solo chi autorizza, certifica, giudica, ma lo è anche chi denuncia, possiede immobili, di chiara, ecc. ».

nel sistema giudiziario, che interpretazioni basate sui pregiudizi o su discriminazioni nei confronti delle donne possono scalfire.

Con il termine « pregiudizi giudiziari » possono intendersi quelle prassi comportamentali e valutative assunte dagli operatori del diritto che attribuiscono a donne e uomini caratteristiche e ruoli sociali rigidi, in base esclusivamente alla loro appartenenza di genere. Essi costituiscono elemento presente in ogni ambito giudiziario del mondo, tanto che in particolare gli strumenti internazionali privi di efficacia vincolante diretta (cosiddetti di *soft law* ⁽⁹⁵⁾) li ritengono distorsivi, in quanto fondati su percezioni e non su elementi concreti, al punto da compromettere l'imparzialità e ostacolare il buon funzionamento della giustizia.

In questo senso può essere anche letta la già citata sentenza della CEDU, J.L. contro Italia, con la quale il nostro Paese è stato condannato per violazione degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) ⁽⁹⁶⁾ per un'assoluzione emessa in un caso di violenza sessuale di gruppo in cui « il linguaggio e gli argomenti utilizzati dalla Corte d'Appello veicolano i pregiudizi sul ruolo della donna che esistono nella società italiana e che sono suscettibili di costituire ostacolo ad una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere nonostante un quadro legislativo soddisfacente » ⁽⁹⁷⁾. Si tratta della prima sentenza emessa da una Corte sovranazionale europea sui pregiudizi giudiziari sessisti che costituiscono una delle cause del mancato efficace contrasto alla violenza maschile contro le donne.

I pregiudizi, pertanto, rischiano di capovolgere e distorcere i fatti spostando o attenuando, inconsapevolmente, la responsabilità: l'autore esprime sentimenti e passioni; la vittima non esercita diritti, ma provoca reazioni inconsulte.

Talune delle sentenze esaminate nel corso dell'inchiesta sembrano riprodurre, inconsapevolmente, alcuni pregiudizi già individuati dal GREVIO proprio nel Rapporto sull'Italia. Ad esempio, le denunce delle donne vittime di violenza, specie se in fase di separazione, in alcuni casi non sono valutate come qualsiasi altra denuncia, ma subiscono una più approfondita valutazione di credibilità, nel presupposto che le donne mentono o esagerano.

In una direzione giurisprudenziale opposta si collocano invece alcune sentenze secondo le quali il femminicidio è un atto punitivo inquadrato correttamente nel « ciclo della violenza ».

⁽⁹⁵⁾ Convenzione di Istanbul, Raccomandazione del Comitato Cedaw n. 33 che riserva un intero capitolo agli stereotipi e ai pregiudizi di genere nel sistema giudiziario; Raccomandazione del Comitato dei ministri degli Stati membri sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo che vi dedica un intero paragrafo; Piano d'azione del Consiglio d'Europa per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario.

⁽⁹⁶⁾ <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-210299%22%5D%7D>.

⁽⁹⁷⁾ Paragrafo 140, traduzione non ufficiale, disponibile sul sito del Ministero della giustizia.

In conclusione, si deve sottolineare che la tecnica argomentativa ed il linguaggio utilizzati nelle sentenze esprimono, necessariamente, i giudizi di valore che hanno condizionato il ragionamento giuridico e il risultato dell'opzione assiologica che vi è sottesa. Per questo le pronunce dei giudici possono o perpetuare stereotipi e modelli sociali fondati sulla normalizzazione della violenza e sull'assenza di libertà delle donne oppure possono favorire processi di destrutturazione dei pregiudizi culturali esaminando rigorosamente i fatti senza piegarli a convincimenti soggettivi e inserendo la violenza di genere nella precisa cornice giuridica delineata dal codice penale, letto ed interpretato alla luce della Convenzione di Istanbul.

V. IL CONTESTO IN CUI SI CONSUMANO I FEMMINICIDI

La Convenzione di Istanbul dedica l'intero capitolo terzo (articoli da 12 a 17)⁽⁹⁸⁾ alla prevenzione della violenza di genere, da un lato, partendo dal presupposto che questa si fondi su nuovi modelli comportamentali tra uomini e donne, basati sul rispetto, non influenzati da tradizioni e pregiudizi discriminatori e, dall'altro, promuovendo l'emersione della violenza per radicarla. Ciò vuol dire che ogni persona può contribuire attivamente alla prevenzione, offrendo un proprio autonomo apporto contro la violenza.

Il nostro sistema giuridico già prevede che qualunque cittadino/a possa denunciare alle Forze dell'ordine e alla magistratura eventuali condotte integranti reati procedibili d'ufficio (come la violenza domestica o la violenza sessuale nei confronti di minorenni)⁽⁹⁹⁾ e l'articolo 27 della Convenzione di Istanbul incoraggia «...qualsiasi persona che sia stata testimone di un qualsiasi atto di violenza... o che abbia ragionevoli motivi per ritenere che tale atto potrebbe essere commesso o che si possano temere nuovi atti di violenza, a segnalarlo alle organizzazioni, alle autorità competenti ».

La Relazione esplicativa della Convenzione⁽¹⁰⁰⁾ indica come la *ratio* di questa norma sia quella di « sottolineare il ruolo importante che amici, familiari, colleghi, insegnanti o altri membri della comunità possono svolgere nel rompere il muro del silenzio che spesso circonda questi atti di violenza ».

L'inchiesta ha accertato che i soggetti e i contesti – anche quelli più vicini alla vittima – che hanno avuto con essa contatti non sempre hanno offerto il contributo richiesto dalla Convenzione di Istanbul.

5.1. IL MANCATO CONTRIBUTO DELLA COLLETTIVITÀ

Dall'analisi statistica è emerso un elemento assai significativo ovverosia che la più alta percentuale delle donne uccise (si veda il capitolo II) non aveva riferito a nessuno le violenze subite dall'uomo. Questo costituisce la conferma

⁽⁹⁸⁾ In particolare l'articolo 14, riguardante proprio l'educazione, obbliga gli Stati a promuovere i principi di uguaglianza tra uomo e donna, la non stereotipizzazione dei ruoli, il rispetto reciproco, la risoluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali.

⁽⁹⁹⁾ Articolo 333 del codice di procedura penale.

⁽¹⁰⁰⁾ Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, paragrafo 145.

della totale solitudine e dell'isolamento in cui si trovano le donne maltrattate e la loro convinzione che nulla e nessuno le possa sostenere nell'uscita dalla violenza. Invece il 35 per cento delle vittime di femminicidio aveva confidato a qualcuno le condotte violente e sopraffattorie di colui che poi le avrebbe uccise. Questo dato dimostra, dunque, che in un terzo dei casi parenti, amici, vicini di casa, colleghi di lavoro, medici, operatori dei servizi sociali, psicologi, sacerdoti o professionisti conoscevano la situazione di violenza e lo stato di pericolo della vittima: ciononostante non risultano esservi state autonome denunce. Anzi, i testimoni ascoltati nelle indagini e nei processi dopo la morte spesso hanno persino raccontato il femminicidio come un atto incomprensibile ed imprevedibile, che nessuno si sarebbe mai aspettato, sebbene vi fossero segnali evidenti e significativi che, intercettati per tempo e correttamente letti, avrebbero consentito forse di evitarlo con la denuncia all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria, adeguatamente formate.

L'inchiesta ha rilevato, inoltre, che alcuni femminicidi sono avvenuti anche in comunità molto piccole dove tutti conoscevano la personalità dei soggetti coinvolti, dei loro ambiti familiari e delle eventuali violenze, pur non denunciate o taciute, che vi si consumavano. La lettura congiunta di questi dati consente di ritenere che non siano ancora diffusi gli strumenti culturali per riconoscere la violenza a causa della sua generalizzata tolleranza e della sua sottovalutazione da parte dell'intera collettività⁽¹⁰¹⁾. Questo implica la messa in opera di una vasta campagna di sensibilizzazione ed informazione per creare una riflessione competente, profonda e continuativa sul tema della violenza contro le donne, a partire dai quotidiani modelli comportamentali, per suscitare una vera e propria reazione civile.

5.2 I CONTESTI IN CUI SI CONSUMANO I FEMMINICIDI

I modelli comportamentali dei soggetti operanti nei contesti venuti in contatto con la vittima prima del femminicidio e in cui questo si è consumato sono emersi dall'inchiesta attraverso le dichiarazioni dei testimoni e degli imputati, le precedenti denunce delle vittime, le relazioni dei servizi sociali e le certificazioni mediche.

Gli ambiti in cui la donna uccisa aveva in qualche modo rappresentato la violenza che subiva e la paura per la vita propria e dei figli sono il contesto intimo e familiare, il contesto sociale (vicini di casa, amici e amiche, colleghi e colleghe di lavoro, sacerdoti, eccetera), il contesto socio-sanitario e delle professioni (servizi sociali, servizi ospedalieri, medici di famiglia, psicologi), i centri antiviolenza, le Forze di polizia e la magistratura.

⁽¹⁰¹⁾ ISTAT, Gli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza sessuale, in www.istat.it i cui dati si riferiscono proprio all'anno 2018: « per l'uomo, più che per la donna, è molto importante avere successo nel lavoro » (32,5 per cento), « gli uomini sono meno adatti a occuparsi delle faccende domestiche » (31,5 per cento), « è l'uomo a dover provvedere alle necessità economiche della famiglia » (27,9 per cento). Con specifico riferimento alla violenza: il 7,4 per cento delle persone ritiene accettabile sempre o in alcune circostanze che « un ragazzo schiaffeggi la sua fidanzata perché ha flirtato con un altro uomo », il 6,2 per cento che in una coppia ci scappi uno schiaffo ogni tanto. Il 17,7 per cento ritiene accettabile sempre o in alcune circostanze che un uomo controlli abitualmente il cellulare o l'attività sui *social network* della propria moglie o compagna. Per il 10,3 per cento della popolazione spesso le accuse di violenza sessuale sono false (più uomini, 12,7 per cento, che donne, 7,9 per cento).

5.2.1 IL CONTESTO INTIMO E FAMILIARE

Dagli atti di indagine e dalle sentenze esaminate nell'inchiesta è risultato che nei femminicidi commessi in ambito di coppia o familiare, che costituiscono la maggioranza, i parenti erano, in tutto o in parte, a conoscenza della situazione di violenza di cui la donna o la ragazza era vittima perché ne vedevano i segni, la ospitavano (da sola o con i figli) quando fuggiva di casa, assistevano a quelle violenze, specialmente verbali o psicologiche; ne avevano intuito l'esistenza da telefonate ascoltate o da altri elementi; avevano assistito al cambiamento radicale di quella donna da quando aveva iniziato la relazione violenta; ne avevano ricevute alcune confidenze esplicite o frammentarie.

Dalla lettura degli atti è risultato che alcune donne raccontavano ai familiari (specie madri e altre donne della famiglia) di temere quell'uomo, riferivano gli episodi di violenza a cui erano sottoposte (ad esempio, che l'uomo aveva rotto loro il cellulare per evitare che comunicassero o non gliene consentiva un utilizzo autonomo, le aveva picchiate, le aveva fatte rinunciare a svolgere attività di studio o di lavoro, aveva vietato di frequentare le amiche o di partecipare alle cene con i colleghi).

Dal punto di vista soggettivo, dall'inchiesta emerge che il timore della vittima di denunciare è risultato derivare dalla paura di reazioni ancor più violente dell'uomo, anche con accanimento su altri parenti; dalla speranza che la situazione non fosse così grave da meritare un intervento delle istituzioni; dal non pregiudicare la vita futura del marito o del compagno e la sua professione, specie quando si trattava di un appartenente alle Forze dell'ordine o un uomo con un lavoro socialmente prestigioso o un giovane all'inizio della propria carriera; dal timore di non essere creduta; dalla preoccupazione, spesso fondata, di perdere l'affidamento dei figli; dalla convinzione di non poter essere adeguatamente e sufficientemente protetta; dalla mancanza di autonomia economica.

La relazione di intimità, attuale o passata, per il diritto penale italiano costituisce un'aggravante; ciononostante, spesso il contesto familiare e sociale nel quale le vittime vivevano ha mitigato e sottovalutato la gravità della violenza ridimensionandola a conflitti di coppia.

Il ridimensionamento della violenza è fondato su un modello educativo e sociale introiettato da millenni per il quale l'uomo deve essere dominante, aggressivo, corrispondere a precise aspettative sociali e ad un preciso incontrastato modello virile mentre la donna deve assumere una condotta sottomessa e servile nei suoi confronti, senza possibilità di sovvertire in alcun modo quella relazione di potere se non al prezzo dell'isolamento familiare e sociale.

Questa struttura, così fortemente radicata nei contesti in cui avvengono i femminicidi, è la ragione della difficoltà che incontrano le donne vittime di violenza a riconoscerla e a sottrarvisi perché sono costrette a condividere tradizionalmente quelle regole discriminatorie su cui si fonda il rapporto tra uomini e donne ritenute normali e le uniche possibili.

Nel femminicidio familiare la costante è quella del dominio dell'uomo, che vive le relazioni da padrone imponendo ubbidienza e soggezione alle donne della famiglia. La decisione di chiudere la relazione violenta da parte

della donna determina la brusca perdita di potere da parte dell'uomo, su cui si fondava la relazione di coppia. Ad esempio, la separazione coniugale, che rompe un equilibrio condiviso, è ancora oggi un atto ritenuto in alcuni contesti moralmente riprovevole, anche se la donna e i suoi figli sono vittime di un uomo violento. In questi casi il contesto familiare, spesso interviene per riappacificare i coniugi, ridimensionando la violenza come problema da risolvere in famiglia. Ancora, la madre di una vittima racconta che il genero quando maltrattava la figlia diceva sempre « Io so omm.. » e il cognato di una donna picchiata da anni e poi uccisa aveva dichiarato che le sorelle ed i suoceri si erano intromessi per farli riappacificare perché « la separazione sarebbe stata uno scandalo ».

Con particolare riferimento alle giovani donne il comportamento violento più diffuso, riferito ad amiche e parenti, è risultato essere il controllo pressante del fidanzato che le isolava, le allontanava da altri impegni e di studio, imponeva la sua esclusiva presenza, motivi per i quali veniva ben presto lasciato. In questi casi, il femminicidio risulta avvenire spesso quando le ragazze accettano l'ultimo « incontro chiarificatore ».

In questi casi, a volte i familiari hanno ridimensionato la violenza, in altri hanno sollecitato la denuncia alle Forze dell'ordine o alla magistratura, ricevendo tuttavia quasi sempre un rifiuto da parte della ragazza.

La caratteristica ricorrente dei femminicidi commessi in ambito familiare da parte dei figli nei confronti delle madri è che le vittime non si confidano, non denunciano oppure ritrattano e sminuiscono i fatti, più di quanto avviene in qualsiasi altro ambito processuale, proprio per il legame affettivo e di consanguineità che ne riduce la capacità reattiva. Le donne, in questi casi, non hanno reagito alla grave e reiterata violenza che precede la morte, specialmente quando l'autore è il figlio: sono picchiate, derubate di tutti i loro guadagni da parte di uomini con gravi dipendenze, trattate come schiave, umiliate, isolate dal contesto sociale.

Le donne che subiscono violenza in ambito familiare, inoltre, vivono il profondo senso di colpa derivante o dal non ritenersi buone madri o dalla volontà di denunciare un figlio. Nei rari casi in cui attivano il sistema giudiziario, in alcune sentenze le madri sono definite persino oppressive o simbiotiche.

Dall'indagine risulta invece che le vittime sono figlie, madri, nonne (materne), sorelle e zie (materne) che in nome dell'amore filiale, della consanguineità e del discredito sociale che nasce dalla denuncia di un uomo di famiglia, subiscono fino all'inverosimile e fuggono solo quando sono in vero e proprio pericolo di vita.

In conclusione la loro morte fisica è solo l'esito di una umiliazione della propria dignità umana e di un obbligo di sudditanza durati per anni.

5.2.2 IL CONTESTO SOCIALE

In gran parte dei casi il contesto sociale, esaminato peraltro dopo l'uccisione della donna, è apparso tollerante nei confronti dell'uomo violento e non tutelante nei confronti della vittima che subiva violenza.

Al contrario è proprio il contesto sociale che potrebbe e dovrebbe svolgere un ruolo centrale nella prevenzione della violenza di genere

riconoscendo gli atti di violenza, stigmatizzando il comportamento dell'uomo, intervenendo quando vi si assiste e sostenendo le donne che ne sono vittime.

Dall'inchiesta è emerso infatti che spesso i testimoni ascoltati dalla polizia giudiziaria dopo il femminicidio riferiscono di non aver mai colto gli indizi della violenza, ridimensionando i litigi a semplici discussioni familiari.

Nel contesto acquisito dall'indagine le amiche della vittima, quando vengono sentite, sono le uniche ad inquadrare, in modo chiaro, le modalità sopraffattorie antecedenti a quella morte, senza ridimensionarle. Mentre datori di lavoro e colleghi dell'autore del reato tendono a descriverne solo il profilo professionale, al contrario quelli della vittima, che spesso ne hanno ricevuto le confidenze quotidiane anche in ragione dell'essere esterni al contesto di coppia o familiare, hanno colto i segni della violenza.

Non sempre le persone (ad esempio gli insegnanti dei figli della vittima o il parroco) con cui la vittima si era confidata hanno compreso la gravità della situazione e sostenuto o convinto questa a denunciare, né risulta che avessero assunto una decisa presa di posizione critica rispetto all'uomo violento che pur conoscevano.

5.2.3 IL CONTESTO SOCIO-SANITARIO

In relazione all'attività dei servizi sociali, dall'inchiesta è risultato che le donne che subiscono violenza di rado si rivolgono ai servizi sociali perché temono che possano subire una sospensione della loro responsabilità genitoriale e conseguenze in relazione all'affidamento dei bambini.

Ed infatti in alcuni casi per le donne prese in carico dai servizi sociali (anche su richiesta di altre autorità) non è stato considerato il contesto di violenza in cui vivevano con i loro figli, ritenendo comunque prioritario il mantenimento del rapporto genitoriale con l'autore delle violenze.

Infatti, da alcune relazioni dei servizi sociali acquisite nell'inchiesta, è risultato anche che, nonostante tali soggetti fossero a conoscenza della violenza esercitata dall'uomo, non abbiano escluso l'affidamento al padre dei minorenni (contrariamente a quanto previsto dall'articolo 31 della Convenzione di Istanbul); abbiano adottato lo strumento della mediazione tra la vittima e l'autore dei reati (contrariamente a quanto previsto dall'articolo 48 della Convenzione di Istanbul); non abbiano provveduto alla segnalazione alle autorità competenti (polizia giudiziaria e autorità giudiziaria) anche a fronte di gravi violenze (contrariamente a quanto previsto dall'articolo 331 del codice di procedura penale).

Dalla lettura di alcuni atti giudiziari è emerso che, in diverse occasioni, l'autorità giudiziaria penale non aveva adottato provvedimenti restrittivi nei confronti del maltrattante proprio in virtù delle relazioni redatte da alcuni assistenti sociali i quali, pur avendo sentito le vittime, ne avevano fortemente ridimensionato il racconto, talvolta mettendolo in dubbio e valorizzando o giustificando persino la condotta dell'uomo violento.

Il comportamento e le relazioni di assistenti sociali non formati sulla violenza di genere e sulla Convenzione di Istanbul porta a classificare forme anche molto gravi delle violenze loro segnalate come conflitto tra coniugi

o situazione confusa e complessa, con l'effetto sia di ignorare la violenza di genere, creando un clima di totale impunità per l'autore del reato, sia di non preoccuparsi della prioritaria messa in sicurezza immediata della donna che subisce violenza e dei suoi figli. Si pensi al caso di due giovanissime che avevano riferito le violenze fisiche e sessuali subite da anni dal genitore alcolizzato alle assistenti sociali che avevano concluso invece che il problema principale era la mancanza della madre che non si trovava in Italia e che « la situazione appare confusa e complessa » tanto che dal *test* somministrato alle ragazze si rilevava la positiva valutazione nel rapporto con l'autorità e con il paterno. Una delle due figlie è stata poi uccisa dal padre convivente il giorno prima dell'incidente probatorio affinché non testimoniassero.

Con riferimento ai servizi sanitari, dai fascicoli dell'inchiesta è emerso che le donne che avevano subito violenza prima del femminicidio solo in pochi casi si sono recate al pronto soccorso o presso gli ospedali⁽¹⁰²⁾.

Nei pochi casi in cui questo è avvenuto, talvolta persino rappresentando che l'autore di quelle fratture o bruciature o violenze sessuali fosse una persona della famiglia, non risulta dagli atti che le donne abbiano trovato percorsi specifici, protocolli che le prendessero in carico anche con la finalità di metterle in protezione o di sostenerle nonché medici specializzati: sono state trattate tutte in modo routinario e rimandate a casa e questo nonostante nel 2017 siano state adottate 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⁽¹⁰³⁾ per assumere una tempestiva e adeguata presa in carico delle stesse.

Dai casi presi in esame dall'inchiesta è risultato tra l'altro che gli interventi dei sanitari si sono limitati al motivo specifico della richiesta di trattamento senza alcuna valutazione della situazione globale della vittima e che anche a seguito di più accessi presso il medesimo pronto soccorso od ospedale non risulta essere avvenuta alcuna segnalazione della violenza alle autorità (polizia giudiziaria o procure). Si pensi al caso della donna che si era recata al pronto soccorso due volte, per frattura delle ossa nasali e perforazione del timpano, riferendo che era stato il marito, ma era stata curata e rimandata a casa.

Nel percorso sanitario delle vittime di violenza un ruolo centrale e decisivo dovrebbe essere assunto dai medici di famiglia, in particolare nei piccoli centri, ai fini di individuare i segnali di rischio per la vita delle donne.

⁽¹⁰²⁾ Dall'analisi condotta dal Ministero della salute e dall'ISTAT sugli accessi in pronto soccorso, nel triennio 2017-2019 (un periodo che coincide parzialmente con quello oggetto dell'inchiesta) sono state 19.166 le donne che hanno avuto almeno un accesso in pronto soccorso con l'indicazione di diagnosi di violenza. Le stesse donne nell'arco dei 3 anni sono tornate in media 5 o 6 volte in pronto soccorso, uno dei luoghi in cui più frequentemente è possibile intercettare la vittima di violenza che richiede un primo intervento sanitario.

⁽¹⁰³⁾ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 novembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 30 gennaio 2018, recante 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.

Dall'indagine è emerso infatti che molte donne avevano confidato solo a loro gli atteggiamenti vessatori subiti al fine di chiedere la prescrizione di farmaci per l'insonnia o per gli attacchi di panico o una qualsiasi forma di supporto; i disagi comportamentali o fisici dei bambini della coppia; le preoccupazioni per la condizione di salute mentale del marito.

Specie rispetto a coppie anziane, è risultato che i medici di famiglia conoscono anche la storia clinica del futuro femminicida, poiché raccolgono le sue confidenze circa i suoi stati di disagio.

Se si considerano gli esiti dell'indagine statistica di cui al capitolo II, con specifico riferimento all'età media delle vittime e degli autori dei femminicidi anche con riguardo particolare ai casi di infermità o seminfermità dell'autore, si sottolinea l'importanza del ruolo del medico di famiglia anche nella prevenzione dei femminicidi, soprattutto in ambito familiare.

Un ulteriore dato dell'inchiesta riguarda un non sempre specifico e tempestivo monitoraggio, da parte dei preposti dipartimenti di salute mentale, degli autori di femminicidio affetti da patologie psichiatriche, soprattutto in relazione all'interruzione da parte loro dei trattamenti.

In conclusione le criticità riferite all'ambito socio-sanitario, preposto anche alla prevenzione e all'emersione delle più gravi forme di violenza, compreso il femminicidio, riguardano la specifica formazione sulla violenza di genere e la riconoscibilità dei fattori di rischio, il coordinamento con altre istituzioni e la segnalazione dei casi all'autorità giudiziaria.

Com'è noto, l'articolo 15 della Convenzione di Istanbul richiede che i diversi professionisti siano formati sulle molteplici cause, manifestazioni e conseguenze di tutte le forme di violenza di genere. Con particolare riferimento agli assistenti sociali, ai medici di famiglia e a quelli di pronto soccorso, dagli atti dei procedimenti penali esaminati è risultato che non sempre sono formati ed in grado di distinguere la violenza domestica dalla lite familiare, arrivando ad assimilarle e a confonderle e non applicando specifici *standard* e procedure. Inoltre, i medici generalisti o quelli ospedalieri non sempre conoscono l'esistenza dei centri antiviolenza o i diritti delle vittime di violenza di genere e non sono quindi in grado di consigliare percorsi alternativi rispetto alla denuncia quando la loro paziente non intende adire l'autorità giudiziaria.

Questo vale a maggior ragione quando assistenti sociali, psicologi e medici vengono coinvolti nelle procedure decisionali dei giudici, in particolare di quelli civili che devono accertare la capacità genitoriale ai fini dell'affidamento dei minorenni e del diritto di visita quando vi sono procedimenti di separazione in corso che, secondo i parametri stabiliti dall'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, impongono la valutazione degli episodi di violenza. La formazione dei diversi professionisti del contesto socio-sanitario costituisce pertanto uno strumento cruciale di prevenzione anche del femminicidio.

L'articolo 7 della Convenzione di Istanbul impone l'assunzione di politiche globali da parte « di 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 » attraverso un'efficace collaborazione. Da alcuni casi esaminati, invece, è emerso un cattivo coordinamento tra le diverse istituzioni che, anziché svolgere un'attività concentrica di protezione e punizione, delegano e inviano le vittime da un servizio all'altro. Ciò talvolta implica che se una donna esce dal circuito giudiziario per qualsiasi ragione (attraverso la rimessione di querela o per la cessazione della misura cautelare o per l'emissione della sentenza nel giudizio penale o civile), nessuno si preoccupa più di sapere se essa continua a subire violenza e se è sottoposta a rischio di reiterazione del reato. Dai casi esaminati risulta in sostanza la mancanza di una presa in carico della vittima da parte di un sistema coordinato tra i differenti servizi nell'ambito dello stesso territorio e di una forma strutturata di comunicazione tra di essi.

Le istituzioni sociali e sanitarie sono tenute a segnalare le violenze di cui vengono a conoscenza in modo che le autorità competenti, in particolare la magistratura, possano intervenire. Il dato preoccupante rilevato in diversi casi è che le procure della Repubblica, invece, non vengono a conoscenza dei reati di violenza di genere procedibili ufficio (primo tra tutti il reato di violenza domestica, anche quando commesso in presenza o ai danni di minorenni) di cui o i servizi sociali o le strutture sanitarie o, talvolta, la stessa polizia giudiziaria avevano avuto notizia, con qualunque modalità, così violando l'obbligo di legge gravante sui pubblici ufficiali o gli incaricati di pubblico servizio. Si è registrato anche il caso in cui la vittima avesse segnalato o denunciato la violenza a diverse autorità contemporaneamente, ma o nessuna si era coordinata con le altre oppure ognuna aveva tacitamente delegato alle altre, preferibilmente all'autorità giudiziaria, i provvedimenti da assumere.

5.2.4 IL CONTESTO DELLE ALTRE PROFESSIONI

L'inchiesta ha evidenziato che, in presenza di violenze ai danni delle donne poi sfociati in femminicidi, spesso la vittima si era rivolta ad altri professionisti e in particolare ad avvocati.

Secondo l'analisi statistica solo il 9 per cento delle donne vittime di femminicidio si era rivolta a un/a avvocato/a, anche solo per chiedere consiglio, e la quasi totalità (17 su 18) era stata una civilista visto che soltanto nel 17 per cento dei 29 casi in cui era stata presentata denuncia la donna aveva nominato un/a penalista che, in 4 casi su 5, era una donna.

Il dato conferma che l'avvocato/a civilista è il primo referente di una donna che subisce violenza nei contesti di coppia perché questa ha come obiettivo principale l'interruzione definitiva della relazione violenta e non quello della punizione del suo autore, in quanto padre dei propri figli quando essi sono presenti nel nucleo familiare. In uno dei casi esaminati una donna era stata uccisa, con i bimbi piccoli nella stanza accanto che avevano sentito le sue grida, la sera in cui il marito aveva saputo che l'avvocato della moglie gli avrebbe inviato una lettera per avviare il percorso di separazione.

Questo avviene perché è la rottura del rapporto matrimoniale a costituire un atto vissuto spesso dall'uomo violento come un affronto, sia sociale ma anche individuale, poiché costituisce manifestazione dell'auto-

nomia di una donna, ancor più nei casi in cui ricorre all'ausilio delle istituzioni.

Dall'indagine sono emersi inoltre i seguenti dati ricorrenti con riguardo ai casi di violenza grave in pendenza di separazione: la trattazione del ricorso e, più ancora, della sua comunicazione all'uomo violento avviene, come qualsiasi altro atto civile, senza tenere conto del grave rischio in cui viene posta la donna, spesso convivente con il marito, nel momento in cui esso è presentato; i tentativi di forme conciliative e di mediazione pongono attenzione esclusivamente ad un astratto benessere dei bambini, identificato con il principio della bigenitorialità, garantendo anche quella del padre violento, senza la preoccupazione non solo della tutela del minore ma anche dei pericoli per la donna vittima di maltrattamenti che possono addirittura aggravarsi proprio per provvedimenti dei giudici e dei consulenti tecnici; gli accordi consensuali sono privilegiati, e talvolta persino sollecitati, anche prospettando il ritiro delle denunce sporte in sede penale come strumento per smussare i contrasti riguardanti gli assetti economici e, prima ancora, l'affidamento dei figli.

Poiché l'avvocato/a civilista può essere il primo vero contatto della donna vittima di violenza, gli è richiesta una specifica formazione in materia di violenza di genere e sui fattori di rischio al fine di acquisire gli strumenti interpretativi e culturali per distinguere, in modo efficace e competente, tra ordinaria conflittualità familiare, che presuppone un rapporto paritario, e violenza domestica, che presuppone un rapporto prevaricatorio e di potere, per attivare tutti i presidi di tutela delle vittime e dei loro figli.

5.2.5 I CENTRI ANTIVIOLENZA ⁽¹⁰⁴⁾

In soli 5 dei casi esaminati nell'inchiesta è emerso che le donne si fossero rivolte prima del femminicidio a centri antiviolenza, o tali qualificatisi, che le avevano seguite per un tempo limitato.

In un caso la responsabile di un centro antiviolenza, psicologa, aveva dato atto di aver svolto quattro incontri con la vittima e di averle consigliato « di denunciare subito perché sapevo che suo marito...deteneva un'arma, ma lei non voleva perché temeva di perdere definitivamente i figli » che l'accusavano « di rovinare l'unione familiare ». Secondo i dati statistici nella maggior parte dei casi (3 su 5) il contatto era stato o con un'operatrice o con una psicologa ma mai con un'avvocata e questo spiega anche le

⁽¹⁰⁴⁾ Si veda la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere approvata il 14 luglio 2020 dal titolo « Relazione sulla *governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei Centri antiviolenza e delle case rifugio ». I centri antiviolenza, oltre ad offrire un servizio in presenza con una reperibilità elevata, nel 68,5 per cento dei casi sono raggiungibili H 24, molti hanno messo a disposizione delle utenti un numero verde e oltre la metà ha una linea telefonica dedicata con sportelli antiviolenza sul territorio. Presso i centri antiviolenza sono forniti servizi di ascolto e accoglienza, di orientamento e accompagnamento ad altri servizi della rete territoriale, di supporto legale, di supporto e consulenza psicologica, di sostegno all'autonomia e di orientamento lavorativo. Tra i servizi forniti dai centri figurano anche attività di prevenzione, di formazione verso altri operatori (servizi sociali, forze dell'ordine, avvocati, servizi sanitari, ecc.) e di sensibilizzazione nelle scuole, oltre alla raccolta dati.

difficoltà riscontrate rispetto all'accidentato e difficile percorso giudiziario delle donne che avevano denunciato.

Dall'inchiesta è emerso, dunque, che tra coloro che sono state uccise pochissime sono le donne che si erano rivolte ai centri antiviolenza anche perché non sempre le istituzioni che per prime incontrano le donne segnalano i centri antiviolenza come servizi specializzati per le vittime sia in termini di prevenzione del rischio che di sostegno al percorso di fuoriuscita dalla violenza. Tra i casi esaminati non risulta che le vittime di femminicidio avessero chiamato il numero verde nazionale d'emergenza 1522⁽¹⁰⁵⁾.

5.2.6 LA MAGISTRATURA: I FEMMINICIDI AVVENUTI NEL CORSO DI SEPARAZIONE CONIUGALE

L'operato della magistratura penale nei casi di femminicidio è stato esaminato nel precedente capitolo IV. Con riguardo alla magistratura civile, la Commissione, in una separata e specifica inchiesta in via di elaborazione, sta esaminando l'incidenza della violenza domestica sui provvedimenti di affidamento e diritto di visita dei figli.

In questa sede ci si limiterà pertanto a riportare i dati riguardanti le separazioni in corso dinnanzi ai giudici civili nei femminicidi esaminati, alla luce del fatto che anche la scelta di interrompere la relazione violenta costituisce un fattore rilevante di rischio per la donna e i suoi figli rispetto ad un uomo violento.

Dall'analisi statistica di cui al capitolo II risulta che in 4 coppie su 10 in cui il femminicidio è stato commesso dal *partner*, vi erano segnali di rottura dell'unione: nel 4,4 per cento dei casi vi era separazione di fatto, nel 9,7 per cento la separazione era in corso e nel 23,9 per cento la donna aveva espresso la volontà di separarsi.

In dieci casi la Commissione ha acquisito anche il procedimento civile in corso al momento del femminicidio in cui c'erano figli minorenni ed è emerso che: in tre casi le donne separate sono state uccise quando prendevano o portavano i figli dal padre per consentirgli l'esercizio del diritto di visita; in tre casi la morte della vittima⁽¹⁰⁶⁾ era avvenuta prima della celebrazione della prima udienza presidenziale; in un caso la donna era stata uccisa 20 giorni dopo l'emissione della sentenza di separazione; negli altri casi in prossimità delle altre udienze civili.

Circa i provvedimenti di affidamento: in un caso le figlie erano state affidate in via esclusiva al padre con assegnazione a lui della casa coniugale in forza di accordo consensuale, nonostante risultasse la denuncia della donna per violenza subita dal marito; in un caso il giudice civile, nonostante

⁽¹⁰⁵⁾ Il 1522 è il numero messo a disposizione dal Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per sostenere e aiutare le vittime di violenza di genere e *stalking*, in linea con quanto definito all'interno della Convenzione di Istanbul. Esso è gratuito, garantisce l'anonimato e copre diverse forme di violenza per 24 ore al giorno. Questa *helpline* fornisce informazioni di primo soccorso in caso di emergenza o indicazioni utili sui servizi e i centri anti violenza attivi a livello territoriale cui le vittime di violenza, o altri utenti, possono rivolgersi.

⁽¹⁰⁶⁾ Il dato ricomprende anche l'unico caso in cui l'uomo si era suicidato e aveva ucciso le figlie lasciando in vita la moglie.

la misura cautelare in atto per reati di violenza di genere dell'uomo nei confronti della donna, aveva affidato la figlia congiuntamente, stabilendo visite protette del padre presso i servizi sociali; in tre casi risulta che sebbene fosse stata denunciata la situazione di violenza perpetrata dal marito sulla moglie, i figli erano stati affidati ad entrambi i genitori senza un'adeguata valutazione del pericolo della donna nella loro gestione congiunta; in un caso il giudice aveva affidato in via esclusiva alla madre i figli, proprio per la denuncia di maltrattamenti in famiglia, autorizzando però il padre ad esercitare il diritto di visita in protezione sebbene le violenze avessero riguardato anche loro, tanto da essere stati precedentemente protetti in casa famiglia.

Circa l'esercizio del diritto di visita del padre violento è risultato che in un caso il giudice civile, nonostante gli arresti domiciliari per atti persecutori dell'uomo nei confronti della moglie, aveva autorizzato il diritto di visita presso il luogo in cui scontava la misura cautelare. In quattro casi, poi sfociati nel femminicidio, è risultato che il procedimento fosse pendente dinnanzi allo stesso giudice civile persona fisica che, in un caso, aveva rigettato la richiesta della difesa della donna di protezione contro gli abusi familiari (prevista dall'articolo 342-*bis* del codice civile)⁽¹⁰⁷⁾, qualificando la violenza denunciata come conflitto familiare e assegnando la casa coniugale, di proprietà della signora, all'uomo violento che poi l'avrebbe uccisa.

Ciò che emerge dai casi esaminati è che in nessun atto emesso dai giudici civili si menziona la violenza riferita dalla donna nel corso della separazione, mentre si è applicato meccanicamente l'affidamento congiunto anche in presenza di figli terrorizzati dal padre e nonostante misure cautelari in corso fonte di rischio sia per i bambini e le bambine che per le loro madri. Si può quindi affermare che in questi casi la violenza è stata sostanzialmente normalizzata, e persino favorita, proprio dalle istituzioni giudiziarie così causando l'ulteriore vittimizzazione delle donne che la subivano.

L'articolo 31 della Convenzione di Istanbul stabilisce invece che « al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza » e « che l'esercizio del diritto di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini ».

L'evidente sottovalutazione della violenza di genere da parte di alcuni giudici civili e minorili dimostra quindi una mancata formazione non solo sul fenomeno della criminalità di genere, complessivamente inteso, ma anche sugli effetti pregiudizievoli su figli e figlie. Si tratta infatti di effetti che producono alterazioni comportamentali, emozionali e fisiche capaci di determinare un serio deterioramento del loro stato di salute che la Convenzione di Istanbul obbliga gli Stati ad evitare.

⁽¹⁰⁷⁾ Articolo 342-*bis* del codice civile « Quando la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente, il giudice, su istanza di parte, può adottare con decreto uno o più dei provvedimenti di cui all'articolo 342-*ter* ».

Infine, sempre sul problema della sottovalutazione dei gravi rischi cui sono sottoposte le donne vittime di violenza e i loro figli nel corso di separazioni da mariti maltrattanti, appare utile ricordare anche i dati contenuti nel Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria, approvato dalla Commissione (Doc. XII-*bis* n. 4), volto, tra le altre cose, a verificare quanto la violenza nelle relazioni familiari emerga nelle cause civili. I dati non sono confortanti: solo nel 9 per cento dei tribunali si acquisiscono gli atti del procedimento penale quando sono segnalate violenze; solo l'8,5 per cento dei Tribunali civili risultano « attenti alla materia e coerenti nell'azione »; gli ordini di protezione emessi dai giudici civili a tutela della donna e dei figli sono in un numero irrisorio; il 95,5 per cento dei consulenti tecnici di ufficio nominati nei procedimenti di separazione e divorzio non hanno una specializzazione in materia di violenza domestica⁽¹⁰⁸⁾.

CONCLUSIONI

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;

⁽¹⁰⁸⁾ *Rapporto sulla violenza di genere domestica nella realtà giudiziaria* del 17 giugno 2021 consultabile su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/361580.pdf>

- 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 molte 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 nuovamente che, dai dati statistici, risulta che solo 29 delle donne vittime di femminicidio nel biennio considerato (pari al 15 per cento) avevano denunciato alle Forze dell'ordine le violenze subite da colui che poi le avrebbe uccise, mentre il 63 per cento 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 per cento 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⁽¹⁰⁹⁾, 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⁽¹¹⁰⁾ 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⁽¹¹¹⁾;

– 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⁽¹¹²⁾, 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;

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. Doc. XXII-bis, n. 5

⁽¹¹⁰⁾ Come previsto ad esempio dall'articolo 75, comma 3, del decreto legislativo n. 59 del 2011 (codice antimafia) e dall'articolo 3 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

⁽¹¹¹⁾ Sentenza n. 1 del 2021 della Corte costituzionale.

⁽¹¹²⁾ Come peraltro già previsto dalla Corte di cassazione (Cassazione, sezione III, sentenza n. 34091 del 16 maggio 2019 (dep. 26 luglio 2019)) e per i minorenni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2021.

- 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 minorenne 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 e 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 3, 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.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE

RELAZIONE SUI PERCORSI TRATTAMENTALI
PER UOMINI AUTORI DI VIOLENZA NELLE
RELAZIONI AFFETTIVE E DI GENERE:
PREVENIRE E TRATTARE LA VIOLENZA
MASCHILE SULLE DONNE PER METTERE
IN SICUREZZA LE VITTIME

Approvata il 16 febbraio 2022

Relatrici: senatrice CONZATTI e senatrice MAIORINO

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
1. Il quadro normativo europeo e internazionale	
1.1 <i>Il trattamento degli uomini autori di violenza nel panorama giuridico europeo: la centralità della Convenzione di Istanbul</i>	
1.2 <i>Alcune esperienze internazionali</i>	
1.3 <i>La normativa nazionale</i>	
2. L'efficacia dei programmi per uomini autori di violenza: alcuni dati	
3. La prevenzione della violenza	
3.1 <i>Modelli e azioni per la prevenzione primaria</i>	
3.2 <i>Modelli e azioni per la prevenzione secondaria</i>	
3.3 <i>Modelli e azioni per la prevenzione terziaria</i>	
4. Linee guida per i programmi di trattamento degli uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere ...	
4.1 <i>Collaborazione con le reti territoriali di contrasto alla violenza di genere</i>	
4.2 <i>Principi fondamentali per il lavoro con gli uomini autori di violenza</i>	
4.2.1 <i>Approcci e atteggiamenti nel lavoro diretto con uomini autori di violenza</i>	
4.2.2 <i>Obiettivi guida dell'intervento</i>	
4.2.3 <i>Gestione delle informazioni concernenti il rischio e contatto con la donna vittima</i>	
4.3 <i>Valutazione dei rischi</i>	
4.4 <i>Gli aspetti da vietare nei programmi per autori di violenza</i>	
5. Modalità di accesso ai programmi per uomini autori di violenza e conseguenti diverse caratteristiche organizzative e di realizzazione del programma	
5.1 <i>Soggetto inviante</i>	
5.2 <i>Il contesto di realizzazione del percorso</i>	
6. Accenni di linee guida per l'implementazione di una rete nazionale di Centri per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere	
CONCLUSIONI	

Premessa ⁽¹⁾

La violenza maschile contro le donne rappresenta un fenomeno sociale diffuso e strutturale con radici culturali profonde, che ancora oggi permeano le relazioni tra uomini e donne in tutto il mondo come anche nel nostro Paese. È un fenomeno che ha una dimensione pubblica, non esclusivamente privata come spesso viene invece vissuta dalle vittime e dagli autori della violenza, determinato e alimentato dallo squilibrio nei rapporti di potere tra donne e uomini e che, per questo, interroga e richiede una risposta decisa e tempestiva dalla politica.

La Convenzione di Istanbul (la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77), per raggiungere l'obiettivo di eliminare ogni forma di violenza di genere, individua quattro principali strategie di intervento, le cosiddette quattro P: « Prevenire, Proteggere, Perseguire e Politiche ». Le strategie, da porre in essere in modo integrato in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime, come prevede la disposizione di cui all'articolo 16, paragrafo 3, della Convenzione di Istanbul, sono dirette alla prevenzione della violenza, alla protezione delle vittime e alla sanzione delle condotte lesive. In questo contesto, gli interventi rivolti agli uomini autori di violenza si collocano a cavallo dei primi tre assi (la Prevenzione, la Protezione e la Punizione), e per questo motivo la Commissione ha deciso di dedicare al tema una specifica indagine.

Per quanto attiene innanzitutto all'obiettivo della Punizione, è opportuno sottolineare la storica reticenza con cui, ancora oggi, le condotte violente degli uomini contro le donne sono punite in tutto il mondo. Ad esempio, se è vero che lo *ius corrigendi* esercitato in ambito familiare dal marito nei confronti della moglie è fortunatamente uscito da decenni dai repertori di giurisprudenza italiani, esso esercita tuttavia ancora un'influenza culturale connessa alla sua secolare presenza nell'ordinamento giuridico.

Inoltre, come messo in luce dalla relazione di cui al *Doc. XXII-bis*, n. 7, approvata dalla Commissione il 18 novembre 2021, sussistono ancora casi in cui è forte la presenza di stereotipi e pregiudizi di genere nell'attività degli operatori coinvolti nei casi di femminicidio.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che il lavoro sul comportamento degli uomini autori di violenza non attiene in alcun modo al profilo della condanna delle condotte illecite, rispetto alle quali gli autori restano sempre responsabili e condannabili.

Inoltre, nella presente relazione, la decisione di usare il termine « uomini autori di violenza » invece di « uomini violenti o maltrattanti »

⁽¹⁾ Alla stesura della Relazione hanno partecipato i collaboratori della Commissione, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno, dottor Andrea Bernetti, dottor Arturo Sica e professor Emanuele Corn.

corrisponde ad una ben precisa scelta politica: attiene infatti alla convinzione che vi sia la possibilità di lavorare sui comportamenti, provocandone un cambiamento. È di tutta evidenza, infatti, che se non si interviene per cambiare il comportamento degli uomini che ne sono autori – oltre che in generale la cultura che non stigmatizza il comportamento violento – il contrasto alla violenza contro le donne non può dirsi mai completo.

Certamente non tutti gli uomini autori di violenza cambiano, ma ogni progresso che si evidenzia in quegli uomini rappresenta comunque un passo avanti nel contrasto alla violenza sulle donne. Il cambiamento di ogni singolo soggetto è un nuovo tassello nel cambiamento culturale del Paese.

Gli obiettivi principali del lavoro trattamentale sugli uomini autori di violenza sono riassumibili come segue: a) interrompere l'*escalation* di violenza già dai primi « comportamenti spia » di violenza; b) sanzionare in modo conforme al principio costituzionale di tendenziale rieducazione del condannato; c) ridurre l'alto tasso di recidiva⁽²⁾ tra gli autori di comportamenti violenti.

Il trattamento degli uomini autori di violenza, in un'ottica di prevenzione rispetto a nuove violenze e di modifica dei comportamenti violenti, è esplicitamente previsto dall'articolo 16 della Convenzione di Istanbul⁽³⁾, il quale individua nell'attuazione di percorsi di rieducazione uno degli interventi fondamentali nella strategia di contrasto alla violenza domestica e di genere, nel presupposto che il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime.

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 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 innanzitutto di far comprendere agli uomini autori cosa sia la violenza e il dolore indelebile provocato alle vittime nonché di sviluppare in essi le competenze necessarie per ricono-

⁽²⁾ In termini tecnico penalistici la recidiva secondo la vigente legislazione italiana è la commissione di un nuovo reato non colposo in una certa finestra temporale successiva alla condanna per un precedente delitto e attualmente è disciplinata alla stregua di una aggravante del secondo illecito. All'interno di questa relazione però il termine è utilizzato in un significato più ampio e a-tecnico, prestando attenzione alla reiterazione di comportamenti violenti in una finestra temporale successiva alla presa in carico del soggetto da parte dell'ente, si tratti o meno di un imputato, di un condannato o di una persona ancora nemmeno sottoposta ad alcun procedimento penale.

⁽³⁾ Articolo 16 – Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento

1 Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica, per incoraggiarli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire nuove violenze e modificare i modelli comportamentali violenti.

2 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi di trattamento per prevenire la recidiva, in particolare per i reati di natura sessuale.

3 Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi 1 e 2, le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime.

scere e gestire quei vissuti che generano rabbia e violenza, così da evitare recidive e *escalation* di violenza.

Coloro che agiscono violenza contro le donne tendono ad atti aggressivi sempre più gravi e, in assenza di un intervento, recidivano nell'85 per cento dei casi; di conseguenza, coloro che riescono a ritrovare autonomamente senza aiuti un equilibrio dopo un primo episodio di violenza sono una minoranza esigua. Le conseguenze della violenza sulla 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 può essere appreso dai figli e replicato, anche a distanza di molti anni. Secondo l'ISTAT⁽⁴⁾ 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 delle vittime dirette e indirette a vantaggio di tutto il contesto sociale.

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 maschile 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 che 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 famigliari che volontariamente vi si rivolgono, ai questori ed ai magistrati che procedono agli invii nei Centri e anche alle strutture penitenziarie.

I Centri per il trattamento degli uomini autori di violenza sono chiamati a un difficile salto di qualità per rispondere pienamente agli obiettivi che si attribuiscono loro. Ad oggi, come già sottolineato, spesso sono realtà non sufficientemente strutturate, poco supportate e diffuse in modo disomogeneo sul territorio nazionale. Nei prossimi anni essi dovranno trasformarsi in realtà più strutturate e dovranno offrire un servizio ad un numero maggiore di persone, mostrandosi capaci di interagire e collaborare con le altre realtà, istituzionali e non, che si occupano di contrastare la violenza contro le donne. Il supporto dello Stato nella gestione di questo processo sarà fondamentale perché esso abbia successo, nell'interesse della collettività. Sarà altresì fondamentale assicurare la costante collaborazione e lo scambio di informazioni nella rete con i Centri antiviolenza, anche

⁽⁴⁾ <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/fattori-di-rischio>

nell'eventuale attivazione di questi percorsi, secondo le indicazioni del Consiglio d'Europa del 2007 relative ai requisiti *standard* minimi per i percorsi per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere ⁽⁵⁾. Soltanto attraverso la condivisione delle informazioni e la valutazione del rischio può essere garantita la sicurezza delle vittime dirette e indirette.

La presente relazione è il risultato di una complessa attività conoscitiva svolta dalla Commissione, che si è sostanziata, da un lato, in sopralluoghi in alcuni centri attivi sul territorio nazionale e, dall'altro, in un lungo ciclo di audizioni di esperti nazionali e internazionali con competenze diversificate ⁽⁶⁾.

La relazione intende analizzare, anche alla luce del quadro normativo vigente, la problematica connessa al recupero degli uomini autori di violenza con particolare riguardo alla possibile introduzione di percorsi di rieducazione e riabilitazione specifici. Essa si propone inoltre di offrire alcune indicazioni per un intervento strutturato di contrasto alla violenza contro le donne, diretto alla realizzazione di una rete nazionale di Centri che abbia chiara la finalità della propria azione: lavorare sugli autori per accrescere la sicurezza, il supporto e la tutela dei diritti delle vittime.

1. Il quadro normativo europeo e internazionale

1.1 Il trattamento degli uomini autori di violenza nel panorama giuridico europeo: la centralità della Convenzione di Istanbul

Come chiarito in premessa, nell'ambito della strategia dedicata alla « Prevenzione », la Convenzione di Istanbul reca due articoli (il 12 e il 16) ⁽⁷⁾ che, da un lato, costituiscono la base giuridica della presente

⁽⁵⁾ [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf)

⁽⁶⁾ Nello specifico, sono stati auditi il dott. Paolo Giulini, criminologo clinico del trattamento di *sex-offenders* del carcere di Bollate (uomini che hanno agito violenza sulle donne); la dott.ssa Franca Gamberoni, mediatrice familiare; la dott.ssa Georgia Zara, psicologa e criminologa; la dott.ssa Maria Carla Sivori, pedagogista esperta in problematiche dell'età evolutiva e dell'adolescenza; il dott. Heinrich Geldschlager dei centri spagnoli per maltrattanti; il dott. Marius Rakil della rete dei centri norvegesi ATV; la dott.ssa Alessandra Pauncz, presidente della rete Relive; il dott. Andrea Bernetti responsabile del Centro di Ascolto uomini Maltrattanti (CAM) onlus di Roma; il dott. Davide Parma, psicoterapeuta della Aps White Dove di Genova; la dott.ssa Adele Di Stefano, psicologa già coordinatrice del progetto europeo Consensus riab; il dott. Mario De Maglie, psicologo e vicepresidente del CAM di Firenze; la dott.ssa Anna Maria Scazzosi direttrice USSM di Genova; la dott.ssa Monica Dotti, coordinatrice del progetto sperimentale per il trattamento degli autori della violenza della ASUL di Modena; il dott. Ivan Pezzotta, psicologo del percorso « Cambiamenti » del Centro Famiglia Materna di Rovereto; il direttore generale della direzione dei detenuti e del trattamento del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, dott. Gianfranco De Gesu. Sono inoltre state acquisite le memorie sul tema delle Associazioni Sindacali CGIL, CISL e UIL nonché di alcune Associazioni (D.i.R.E., Differenza Donna, Cooperativa EVA).

⁽⁷⁾ Articolo 12 – Obblighi generali

1 Le Parti adottano 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. 2 Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per impedire ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione commessa da qualsiasi persona fisica o giuridica. 3 Tutte le misure adottate ai sensi del presente capitolo devono prendere in considerazione e soddisfare i bisogni specifici delle persone in circostanze di particolare vulnerabilità, e concentrarsi sui diritti umani di tutte le vittime. 4 Le

relazione e, dall'altro, stante la ratifica in Italia della Convenzione, con la citata legge 27 giugno 2013, n. 77, costituiscono per l'ordinamento italiano a tutti gli effetti degli obblighi di matrice internazionale.

L'attenta lettura degli articoli 12, paragrafi 1, 2, 4 e 5, e dell'articolo 16 chiarisce, al di là di qualsiasi equivoco, tanto la necessità di istituire dei programmi di trattamento per uomini autori di violenza, quanto gli scopi che tali attività devono perseguire, e alcune delle caratteristiche che devono considerarsi obbligatorie.

Il combinato disposto dei due articoli evidenzia come il principio che deve governare nel complesso tali azioni sia la prevenzione, a partire da quella rivolta ai cambiamenti culturali, sino a quella più specifica e vicina agli episodi violenti, per far sì che gli autori desistano dal commetterne e dal recidivare.

Inoltre, sempre stando al dettato normativo, nel caso in cui la vittima fruisca di un servizio specializzato di sostegno, il programma dedicato all'autore non potrà operare senza coordinarsi con esso, secondo linee guida di cui si darà conto nei prossimi capitoli. Nel caso invece in cui la vittima abbia scelto di non ricorrere ad alcun servizio di sostegno, il programma dedicato all'autore dovrà comunque rispettarne i diritti e garantirne al massimo la sicurezza.

1.2 Alcune esperienze internazionali

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 (Regno Unito, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda), per poi essere adottati pochi anni dopo anche in alcuni Paesi del Nord Europa, come la Norvegia. In origine i programmi sono sovente stati il frutto dell'auto-organizzazione della società civile e solo in un secondo momento hanno incontrato supporto istituzionale. Malgrado una storia ormai pluri-decennale, solo di recente essi stanno diventando un sistema strutturato e coordinato.

Tuttavia, anche nei Paesi in cui per il contrasto alla violenza si opera in attuazione della Convenzione di Istanbul, l'intervento sugli autori di violenza è ancora poco diffuso. Ciò non significa che le legislazioni dei vari Stati europei ignorino totalmente tale aspetto: al contrario, quelli in cui non esistono specifiche leggi riguardanti gli uomini autori di violenza rappresentano una minoranza. Anche dove non è accuratamente disciplinata, la partecipazione a specifici programmi di recupero è caldeggiata e direttamente o indirettamente promossa, pur senza divenire quasi mai obbligatoria.

Parti adottano le misure necessarie per incoraggiare tutti i membri della società, e in particolar modo gli uomini e i ragazzi, a contribuire attivamente alla prevenzione di ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione. 5 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 presente Convenzione. 6 Le Parti adottano le misure necessarie per promuovere programmi e attività destinati ad aumentare il livello di autonomia e di emancipazione delle donne.

Per il testo dell'articolo 16, *cf.*: nota n. 3.

L'elencazione dei principali programmi dedicati agli autori non può che aprirsi con il « modello Duluth », proposto negli Stati Uniti a partire dal 1981, ma per poter segnalare attività coordinate su scala più ampia bisogna far riferimento all'attività del programma ATV (*Alternative To Violence*) avviato in Norvegia a partire dal 1987.

Fra i programmi di maggiore rilievo, anche in ragione dell'influenza sulle esperienze italiane, si devono ricordare, oltre ai già menzionati ATV norvegese e D.A.I.P. (*Domestic Abuse Intervention Project* – Modello Duluth), le seguenti iniziative:

- *EMERGE*: nato a Boston (USA) alla fine degli anni '70, promosso da un collettivo di uomini sensibilizzati al problema grazie all'interazione con un gruppo di donne che si occupano delle vittime della violenza domestica;

- *EVOLVE*: nato nel 1986 a Winnipeg, Stato di Manitoba (Canada), realizzato dal Centro clinico per la salute della comunità;

- *IreS* (*Fundacion Instituto de Reinsercion Social*), nato grazie alla spinta dell'approvazione della Ley Orgánica n. 1/2004, del Governo della Catalogna, che ha attivato nello stesso anno un programma specifico sulla violenza domestica. Inoltre il comune di Barcellona ha definito dal 2007 un Piano municipale per la lotta alla violenza contro le donne;

- *MOVE* (*Men Overcoming Violence*), nato in Irlanda, che collabora ed è finanziato dall'Ufficio per la prevenzione della violenza domestica, sessuale e della violenza basata sul genere costituito dal Governo nel 2007;

- *Programma antiviolenza per gli autori* di violenza domestica di Vienna, attivo dal 1999, che è stato progettato ed attuato dall'Agenzia per la consulenza agli uomini (MÄB) e dal Centro di intervento sulla violenza domestica di Vienna (IST);

- *NTV* / *Not To Violence*, ideato in Australia, dove già nel 2011 erano 60 i programmi di intervento per gli autori di violenza domestica e 24 quelli per gli autori di abusi sessuali;

- *RESPECT*, nato in Gran Bretagna, dove è lo stesso Governo a finanziare l'organizzazione la quale consiste in una rete di associazioni, affinché esse sviluppino gli *standard* nazionali per programmi sugli autori di violenza al di fuori del sistema della giustizia. Tali *standard* devono essere poi recepiti ed attuati da tutti gli enti che intendono accreditarsi per realizzare gli interventi sugli autori di violenza, per diventare parte della rete;

- *VIRES*, nata in Svizzera, che rappresenta una delle 25 istituzioni che pianificano o propongono consulenze specifiche e programmi di contrasto alla violenza rivolti esclusivamente a coloro che la esercitano all'interno della coppia.

Si tratta di un elenco sommario e non esaustivo delle molteplici realtà presenti. Infatti solo la rete europea WWP-EN, fondata nel 2014, comprende 56 membri (alcuni dei quali sono a loro volta reti) provenienti da oltre 29 Paesi differenti e di essa fa parte anche l'associazione italiana *Relive*. La costituzione di reti via via più grandi, specie in assenza di disciplina e regolamentazione (accreditamento e linee guida) nazionali, è

stata il presupposto indispensabile per l'elaborazione di linee guida e *standard* minimi per le realtà che vogliono aderire, permettendo così di garantire dei livelli di qualità omogenei negli interventi e il costante aggiornamento delle professionalità che vi operano.

Va comunque ribadito che, con la sola esclusione della Norvegia, anche nelle esperienze degli altri Paesi non siamo di fronte a realtà che propongono servizi uniformi su tutto il territorio nazionale, ma a realtà che svolgono attività in contesti più circoscritti, sovente regionali (vedi il *Land* di Vienna o la *Comunidad Autónoma* catalana).

Nel corso delle audizioni, la Presidente dell'Associazione centro di ascolto uomini maltrattanti (CAM) di Firenze, nonché Presidente dell'Associazione *Relive*⁽⁸⁾, riferendosi alle realtà presenti in Europa, ha descritto quattro diversi approcci di intervento: « *quello avviato direttamente dal sistema giudiziario attraverso la messa alla prova, con programmi sviluppati da operatori istituzionali all'interno delle carceri; in secondo luogo il modello che si basa su risposte centrate maggiormente sulla famiglia perché prendono in carico donne, uomini e bambini, cioè l'intero nucleo familiare, e che è diffuso prevalentemente nell'area del Centro e del Nord Europa; in terzo luogo programmi che invece si rivolgono direttamente agli uomini attraverso una presa in carico di tipo più culturale e sociale; e infine una risposta maggiormente centrata sulla patologizzazione del problema che va, quindi, a individuare più centralmente gli aspetti clinico-medici* ».

Nel complesso si possono rilevare alcuni elementi comuni in tutti gli interventi, spesso diversi tra loro perché nati per esigenze, scopi e in contesti culturali molto diversi.

Si segnala, infatti, in tutti i casi una prima fase di valutazione del rischio e delle effettive possibilità di esito positivo del percorso psico-socio-educativo che l'autore di violenza dovrebbe intraprendere.

Una volta avvenute la selezione e l'ammissione al percorso, il partecipante è invitato a sottoscrivere un accordo, come assunzione di responsabilità, che stabilisce le regole di comportamento che egli dovrà rispettare per avere diritto a completare l'intero programma.

Con riguardo al *modus operandi* viene utilizzato prevalentemente il lavoro di gruppo, che può talvolta essere accompagnato da un ulteriore supporto di sedute individuali. La preferenza per il trattamento in gruppo è correlata all'impostazione psico-socio-educativa preferita soprattutto nei programmi dell'area anglosassone, secondo la quale la violenza è un comportamento appreso culturalmente e socialmente che occorre disimparare. Il lavoro di gruppo è funzionale all'interruzione dell'isolamento in cui sovente si colloca l'autore di violenza domestica e di genere e a decostruire l'abitudine al silenzio, verbalizzando i pensieri.

È da sottolineare che nessuno di questi programmi prevede il ricorso a terapie di coppia o a mediazione familiare; tali approcci, infatti, sono

⁽⁸⁾ Seduta della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere n. 46 del 19 maggio 2020.

espressamente esclusi dalla Convenzione di Istanbul in quanto considerati strumenti non idonei nei casi di violenza domestica e di genere.

Anche a livello di obiettivi perseguiti dai diversi percorsi si ravvisano elementi comuni concernenti, in particolare, le finalità dell'azione psico-socio-educativa sull'autore, il quale deve giungere a un determinato livello di consapevolezza. In particolare i percorsi sono diretti a far sì che l'autore possa:

- riconoscere tutte le forme di violenza agite (non solo quella fisica e sessuale, ma anche quella psicologica, emotiva, economica, eccetera);
- assumere la responsabilità dei comportamenti violenti senza nessuno spazio per la negazione, minimizzazione o giustificazione;
- divenire consapevole della sofferenza prodotta nella donna e nei bambini o nelle bambine;
- prendere coscienza degli stereotipi culturali legati al maschile e al femminile;
- elaborare strategie individuali per arrestare il processo psico-emotivo interiore che porta all'esplosione della violenza (uso di tecniche di *time out*).

Con riguardo ai singoli modelli e approcci, appare opportuno dare conto delle caratteristiche di uno dei primi programmi focalizzati sull'uomo autore di violenza al fine di prevenire la violenza di genere. Si tratta del modello Duluth sopra ricordato, che deriva il suo nome dalla omonima città del Minnesota e si caratterizza come sistema di gestione comunitaria della problematica sociale. Ciò implica il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, non tutti funzionari pubblici o professionisti, ma tutti coinvolti nel percorso di uscita dalla violenza. Nello specifico, la comunità che opera in questa direzione in primo luogo si impegna a non attribuire alcuna colpa alla vittima di violenza, ma definisce responsabile delle sue azioni l'autore del comportamento violento. Inoltre, mette in atto procedure politiche ben definite e condivise che permettono di mantenere le vittime al sicuro nei momenti di criticità. Durante la costruzione e progettazione dell'intervento erano considerati prioritari i riscontri riferiti dalle donne. La comunità (si tenga presente che Duluth è una città con una popolazione di meno di 100.000 abitanti nel *Midwest* degli Stati Uniti) è chiamata a lavorare attivamente per cambiare le condizioni sociali che alimentano comportamenti violenti e ad offrire strumenti di cambiamento per gli uomini che agiscono violenza, attraverso gruppi educativi ordinati dal tribunale. Tale approccio tende a modificare e migliorare costantemente la risposta comunitaria alle condizioni di violenza di genere. La peculiarità del « modello Duluth » è, in altre parole, quella di non essere focalizzato sui singoli individui, ma di prendere in considerazione un intervento orientato ad un'azione globale sulla comunità di riferimento.

Di particolare interesse è, poi, il modello norvegese, nel quale sono prevalenti i programmi rivolti agli uomini autori di violenza basati su inviti a frequentare i percorsi da parte dei servizi sociali. Nello specifico, nel Paese scandinavo i centri regionali per la prevenzione della violenza, dello *stress* post-traumatico e dei suicidi hanno proceduto all'attivazione e allo

sviluppo di specifici programmi formativi sul tema della gestione della rabbia, della durata di 100 ore, rivolti agli operatori dei consultori familiari, dei centri locali dedicati alla salute mentale e dei centri per l'assistenza psichiatrica, nonché presso i servizi penitenziari. Si tratta perciò di una realtà in cui ha un ruolo centrale la formazione e specializzazione del personale che entra in contatto con vittime e autori (attuali o potenziali).

A livello nazionale, il sistema carcerario norvegese offre inoltre ai detenuti che stanno scontando una pena per violenza o abuso sessuale, ritenuti potenzialmente recidivi, uno specifico programma denominato BASIS – al quale il detenuto può scegliere o meno di aderire – che propone percorsi individuali che iniziano durante l'esperienza carceraria e proseguono una volta che il soggetto esce dal carcere. Ad esso si affiancano programmi regionali (chiamati *Help is Available*) che offrono percorsi trattamentali per soggetti maggiorenni potenzialmente violenti.

Dal 2015 il Governo norvegese ha attivato un sito *internet* (<https://dinutvei.no/en/>) con lo scopo di favorire la massima diffusione di tutte le informazioni utili non solo alle vittime ed agli operatori, ma anche agli autori di violenza che riconoscono necessità di supporto. A partire dai potenziali bisogni, nel sito citato vengono sommariamente descritte le diverse azioni proposte e indicati i contatti ai quali rivolgersi per ottenere tali servizi.

Nell'ambito dell'offerta citata, gioca un ruolo particolare la fondazione ATV « *Alternative to violence* » – ente *no profit*, strutturalmente privato ma che gode di finanziamento pubblico. La fondazione ATV e il Centro per gli studi sulla violenza e lo *stress* post traumatico (NKVTS) collaborano peraltro ad uno specifico programma di studio sui processi e sui risultati delle terapie destinate agli uomini che agiscono violenza che spontaneamente chiedono aiuto. In tale ambito sono stati elaborati specifici modelli di intervento che utilizzano differenti approcci per la gestione della rabbia (in particolare il « *Brøset model* » e il modello ATV).

Un diverso modello si è invece affermato nel Regno Unito, laddove il trattamento dell'autore di violenza assume una valenza fortemente riabilitativa diretta ad impedire recidive. In Inghilterra, in particolare, è in corso di sperimentazione il progetto *Drive*, nato nel 2016, che mira a ridurre il numero di bambini e adulti vittime di violenza domestica attraverso un intervento focalizzato sull'interruzione e la modifica del comportamento violento degli uomini autori. Gli interventi sono strutturati con una durata di 10 mesi e suddivisi su due piani: uno diretto, svolto da un « *case manager* », ed uno indiretto nel quale si condividono informazioni sulla gestione del rischio e si valutano, all'interno dei diversi servizi locali, interventi alternativi per la salvaguardia delle persone vicine al perpetratore. Questo programma intende affrontare il problema non solo considerando i singoli individui, ma analizzando anche il contesto di appartenenza di ogni autore preso in carico. In particolare, vengono valutati la situazione individuale dei soggetti, la condizione familiare e il contesto culturale di riferimento. Come ha sottolineato chiaramente la Presidente dell'Associa-

zione *Relive*⁽⁹⁾ con riguardo a questo progetto, « *La necessità è quella di differenziare le tipologie e anche la complessità degli uomini autori di violenza; nelle situazioni ad alto rischio, in presenza quindi di personalità complicate e multiproblematiche, i tipi di intervento che vengono messi in atto sono molto più articolati e molto più intensivi* ».

Infine, diversificati sono i programmi rivolti agli uomini autori di violenza anche in Spagna. Il dottor Geldschlager, psicologo e psicoterapeuta, membro dell'associazione *Conexus*, nel corso della sua audizione in Commissione ha riferito circa l'attività del proprio ente attivo in Catalogna, dove hanno uno spazio importante i programmi rivolti a « uomini che esercitano violenza maschile »⁽¹⁰⁾. In particolare, riferendosi in senso più ampio al contesto spagnolo, ha segnalato come la *Ley Orgánica* n. 1/2004 abbia consentito di sviluppare tre differenti tipologie di programmi dedicati a uomini autori di violenza. In primo luogo, vi sono programmi gestiti nelle carceri per i detenuti condannati per violenza di genere; in secondo luogo, ve ne sono altri realizzati come misure penali alternative al carcere; infine, vi sono programmi volontari offerti a coloro che non sono sottoposti a prescrizioni da parte della magistratura.

I programmi in carcere sono stati avviati già all'inizio degli anni 2000 e la legislazione del 2004 ha imposto alle autorità carcerarie di offrire dei percorsi dedicati per i detenuti che scontano pene per reati di violenza di genere. Attualmente tali programmi sono disponibili a sistema in 50 carceri, sul totale delle strutture penitenziarie presenti in Spagna, in modo tale che il detenuto che desideri fruirla abbia sempre tale possibilità in una struttura non troppo distante. La partecipazione pertanto è volontaria, ma essa viene comunque valutata dal giudice quando deve pronunciarsi sulla scarcerazione o fruizione di altri benefici.

Con riferimento alle misure alternative, sono previsti programmi gestiti dai servizi sociali nei vari istituti carcerari tramite contratti oppure convenzioni con ONG o università. In particolare, l'articolo 83 del codice penale prevede espressamente che in caso di reati con pena inferiore ai due anni la sospensione della pena possa essere subordinata dal giudice anche, tra le altre cose, alla partecipazione a programmi educativi di carattere sociale (articolo 83, comma 1, punto 6: « *Participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación vial, sexual, de defensa del medio ambiente, de protección de los animales, de igualdad de trato y no discriminación, resolución pacífica de conflictos, parentalidad positiva y otros similares* »).

L'Autorità giudiziaria può imporre inoltre anche ulteriori misure, quali il divieto di avvicinamento o di comunicazione con la vittima e suoi familiari o altre persone, il divieto di avvicinamento a determinati luoghi, il divieto di lasciare l'abitazione se non debitamente autorizzato, l'obbligo di seguire attività socialmente utili o lavori di pubblica utilità ovvero

⁽⁹⁾ Seduta della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere n. 46 del 19 maggio 2020.

⁽¹⁰⁾ Seduta della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere n. 53 del 7 luglio 2020.

l'obbligo di firma presso gli enti preposti. Come detto, infine, sono presenti e promossi anche percorsi a partecipazione volontaria, ai quali uomini che agiscono violenza possono partecipare senza che vi sia ancora stato un coinvolgimento del sistema giudiziario.

1.3 La normativa nazionale

La normativa nazionale di riferimento, fermi restando gli obblighi internazionali citati, è il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che in particolare, all'articolo 5, ha previsto l'adozione di un Piano straordinario di azione contro la violenza di genere, che tra le proprie finalità indica espressamente quella di « *promuovere lo 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* ».

Per schematizzare il ventaglio di norme presenti nel nostro ordinamento, si ritiene funzionale proporre una suddivisione che guarda al loro destinatario, all'autore di violenza.

Il primo gruppo di destinatari è formato dai soggetti condannati, detenuti per reati riconducibili all'alveo della violenza contro le donne.

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, ha riformulato completamente l'articolo 13 della legge sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), vale a dire la norma di apertura del capo dedicato alle modalità del trattamento, dando nuovo impulso e aggiornando il principio della individualizzazione del trattamento.

Ci troviamo quindi in un settore che sta vivendo una fase di forte evoluzione, confermata dall'intervento ancora più recente di cui alla legge 19 luglio 2019, n. 69 (cosiddetto « Codice Rosso »), che ha modificato l'articolo 13-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, ora rubricato: « *Trattamento psicologico per i condannati per reati sessuali, per maltrattamenti contro familiari o conviventi e per atti persecutori* », allineando in tal modo la normativa nazionale ai più alti *standard* internazionali, così come confermato dall'audizione del direttore generale della Direzione dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia ⁽¹¹⁾.

In base all'attuale formulazione dell'articolo 13-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, non più solo i condannati per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*-1, 600-*quinqües*, 609-*quater*, 609-*quinqües* e 609-*undecies* del codice penale, ma anche quelli per i delitti *ex* articoli 572, 583-*quinqües*, 609-*bis*, 609-*octies* e 612-*bis* dello stesso codice penale,

⁽¹¹⁾ Seduta della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere n. 68 del 21 dicembre 2020.

possono sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno⁽¹²⁾.

In capo all'Amministrazione penitenziaria sussiste quindi una vera e propria obbligazione di mezzi affinché appresti un programma trattamentale quanto più possibile articolato e individualizzato.

Tuttavia, e non solo in Italia, esiste purtroppo un iato tra la disciplina dell'ordinamento penitenziario e ciò che effettivamente le carceri sono in grado di realizzare.

Come spesso accade, si opera in un contesto di generale scarsità di risorse economiche, ma questo aspetto non può da solo essere individuato come la fonte della mancata attuazione della normativa, laddove comunque, a parità di condizioni, alcune direzioni penitenziarie sono state in grado di dar vita a progetti di eccellenza anche avvalendosi di enti ed associazioni, così come previsto dal comma 1-bis dell'articolo 13-bis della legge sull'ordinamento penitenziario.

La spinta normativa ha da subito prodotto i primi effetti concreti: infatti, nel primo semestre del 2019 – quindi dopo le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 123 del 2018 di riforma dell'ordinamento penitenziario, ma prima dell'entrata in vigore della legge n.69 del 2019 – i percorsi risultavano avviati in 27 istituti penitenziari, mentre presso altre 52 sedi detentive risultavano avviati progetti specifici rivolti ai detenuti autori di violenza sulle donne. Si tratta di un primo passo, considerando che gli istituti penitenziari in Italia sono più di 180.

In termini astratti, se i percorsi negli istituti penitenziari fossero distribuiti uniformemente sul territorio, il loro numero potrebbe considerarsi adeguato; i professionisti e le professioniste in grado di realizzare questi percorsi in Italia non sono tuttavia in numero sufficiente per riuscire ad operare in tutte le strutture carcerarie. Sarebbe quindi importante che i detenuti, potenziali destinatari di queste attività, fossero destinati agli istituti in cui tali percorsi sono attivi.

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 - recita il rapporto del Ministero della giustizia dal titolo 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 sintesi, quando il reo di una delle condotte in esame entra in contatto con il sistema penitenziario – se determinato a intraprendere il trattamento e se ottiene il trasferimento in una struttura dove il percorso è

⁽¹²⁾ 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.

stato attivato – può usufruire del percorso trattamentale progettato sia dalla struttura penitenziaria stessa che da un ente convenzionato.

Non è ancora abbastanza (specie se comparato con gli strumenti di cui si sono dotati altri Paesi come ricordato nel paragrafo precedente) e certamente si tratta di strumenti ampiamente migliorabili, ma è anche necessario tener presente che, rispetto a detenuti condannati per altri reati, quelli condannati per reati di violenza hanno maggiori opportunità psico-rieducative.

Il secondo gruppo di destinatari comprende coloro che non sono attualmente in carcere, ma in virtù delle loro azioni potrebbero entrarvi o ne sono appena usciti.

Ad oggi il soggetto tornato in libertà trova scarsa continuità trattamentale rispetto a quella ricevuta in carcere, pur trattandosi di una delle fasi più a rischio per la vittima per via delle possibili recidive. Mancano misure specifiche, che andrebbero previste approfondendo lo studio dell'esperienza norvegese e del modello BASIS, che si caratterizza proprio per tale continuità.

Quanto ai soggetti che non sono attualmente in carcere, in sede di audizione, è stata evidenziata dal dottor Giulini, criminologo clinico del trattamento presso il carcere di Bollate⁽¹³⁾, la buona prassi della sezione autonoma delle misure di prevenzione del Tribunale di Milano, relativa all'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Il Tribunale ha ritenuto, in virtù della modifica introdotta dalla legge n. 161 del 2017 all'articolo 4, comma 1, lettera *i-ter*) del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, di accompagnare alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza una ingiunzione trattamentale, che comporta l'invio del sorvegliato a specifici programmi territoriali rivolti agli autori di violenza.

Sempre per tale gruppo di soggetti non ancora condannati e in tema di misure cautelari (ossia quando vi sono già gravi indizi di colpevolezza rispetto alla commissione di un reato), si segnala la nuova formulazione proposta dall'articolo 282-*quater* del codice di procedura penale, come modificato dal Codice Rosso. In base alla nuova norma, « *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 di 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 coloro che sono condannati ad una pena relativamente bassa che potrebbe

⁽¹³⁾ Seduta della Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere n. 50 dell'11 giugno 2020.

permettere loro di beneficiare della sospensione condizionale della pena (*ex* articoli 163 e seguenti del codice penale). In base al nuovo quinto comma dell'articolo 165 del codice penale (come modificato dall'articolo 6 del Codice Rosso) è previsto che: «*Nei casi di condanna (...) per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 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 primo comma dell'articolo 165 del codice penale, ma affidata alla sensibilità del singolo giudice, di subordinare la concessione della sospensione condizionale «*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 certamente stimolerà un maggior ricorso e una maggiore diffusione su tutto il territorio nazionale di percorsi per uomini autori di violenza.

Purtroppo, 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. È perciò indispensabile giungere rapidamente a una disciplina e ad una regolamentazione per l'accreditamento e la definizione degli *standard* di qualità dei servizi, analogamente a quanto emerge nel dibattito relativo ai Centri antiviolenza.

Altro intervento normativo necessario riguarda la previsione del comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 69 del 2019, in base alla quale «*Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 (ovvero il nuovo quinto comma dell'articolo 165 del codice penale) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli oneri derivanti dalla partecipazione ai corsi di recupero di cui all'articolo 165 del codice penale, come modificato dal citato comma 1, sono a carico del condannato*».

Un più consistente investimento pubblico a favore dei centri strutturati per l'attuazione di programmi per uomini autori di violenza appare utile per proseguire nel solco tracciato dall'articolo 26-*bis* del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, con il quale sono state destinate specifiche risorse, aggiuntive rispetto a quelle già destinate ai Centri antiviolenza, esclusivamente all'i-

stituzione e al potenziamento dei Centri di rieducazione per uomini autori di violenza.

Muovendo da tali considerazioni, la legge di bilancio per l'anno 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha previsto al comma 667 dell'articolo 1, al fine di dare attuazione all'articolo 17 del Codice Rosso (legge n. 69 del 2019), di stanziare 2 milioni di euro, per il solo anno 2022, per il finanziamento degli interventi relativi ai percorsi di trattamento psicologico per il reinserimento nella società dei condannati per reati sessuali, per maltrattamenti contro familiari o conviventi e per atti persecutori di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 13-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario. Tali risorse verranno ripartite in base a criteri stabiliti con decreto del Ministro della giustizia tra gli enti o le associazioni e gli istituti penitenziari.

Con riferimento ai costi dei percorsi di trattamento (diversamente da quelli per l'organizzazione dei Centri), nulla vieta, alla stregua di ciò che avviene per le spese di detenzione, che lo Stato possa poi vantare un credito e, ove possibile, recuperi in tutto o in parte le spese sostenute, sempre concedendo prelazione ai crediti della vittima.

Si ritiene pertanto che il trattamento per soggetti che hanno già manifestato condotte violente debba sempre risultare accessibile in virtù dell'interesse pubblico che è ad esso intrinsecamente connesso. Si sottolinea inoltre che il lavoro dei Centri per la rieducazione degli uomini autori di violenza, svolto in rete con i Centri antiviolenza, con le Forze dell'ordine, con i servizi pubblici, gli enti istituzionali e la magistratura, costituisce un servizio di interesse pubblico e come tale deve essere finanziato con risorse pubbliche.

È opportuno in questa sede notare che invece, proprio sulla base della disciplina introdotta dal Codice Rosso, alcuni dei già numericamente scarsi percorsi trattamentali co-finanziati da enti pubblici sono stati sospesi.

Un terzo gruppo di soggetti potenzialmente interessati è rappresentato dagli uomini che sono autori di violenza ma non sono stati denunciati o rispetto ai quali non sono state ancora adottate misure restrittive.

Appare necessario garantire l'opportunità di offrire percorsi anche a queste persone, che costituiscono la parte più ampia degli autori di violenza, dal momento che in questo caso si opererebbe in autentica prevenzione del reato, piuttosto che nella sua punizione o correzione postuma.

A supporto di tali interventi trattamentali è intervenuto il legislatore con il citato articolo 26-*bis* del decreto-legge n. 104 del 2020 prevedendo che: « *In considerazione dell'estensione del fenomeno della violenza di genere anche in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, al fine di assicurare la tutela dalla violenza di genere e la prevenzione della stessa e specificamente per contrastare tale fenomeno favorendo il recupero degli uomini autori di violenza, il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2020. Le predette risorse sono destinate, nel limite di spesa autorizzato, esclusivamente all'istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti* ». Lo stanziamento di 1 milione di euro annui a

decorrere dal 2020 per i Centri per gli uomini autori di violenza è un primo passo verso l'approccio integrato alla violenza sulle donne. Per distribuire tali risorse è tuttavia indispensabile l'attivazione dell'accreditamento nazionale dei Centri.

Sempre per tale categoria di soggetti risulta rilevante quanto previsto nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 e nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, oltre a quanto previsto, da ultimo, nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 illustrato al Consiglio dei ministri nel novembre scorso. Tali piani hanno la finalità di promuovere lo sviluppo su tutto il territorio nazionale di azioni basate su metodologie consolidate volte a riabilitare e sostenere gli autori di comportamenti violenti all'interno di rapporti stretti, al fine di promuoverne la rieducazione e limitare la recidiva.

Si delineano altresì procedure per l'indispensabile coordinamento tra la rete di centri di supporto per le donne che subiscono violenza ed i centri per gli uomini che ne sono autori, ad esempio attraverso la creazione di specifiche piattaforme ovvero l'adozione di tavoli *ad hoc*.

In particolare, nel piano 2017-2020 risulta di fondamentale importanza la predisposizione di un protocollo nazionale di intervento, nonché la formazione degli operatori direttamente coinvolti nella sua applicazione partendo dal presupposto che la strategia del piano debba necessariamente impennarsi sul principio del pieno coinvolgimento di tutti i soggetti rilevanti. Si tratta in entrambi i casi di sfide ancora aperte per il prossimo piano.

Alla luce di tali considerazioni sono state introdotte nella legge di bilancio per l'anno 2022⁽¹⁴⁾ disposizioni che incrementano di 7 milioni di euro per l'anno 2022, il « Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità », destinando 6 milioni di euro di tali risorse – oltre al milione di euro già stanziato in modo strutturale con il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 – all'istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti e al loro funzionamento e un milione di euro ad attività di monitoraggio e raccolta dati⁽¹⁵⁾.

Come emerge da questa breve ricognizione legislativa, al fine di attuare un'azione globale e completa, che consideri il fenomeno della violenza di genere nella sua complessità, è necessario che il lavoro con gli uomini autori di violenza venga considerato uno degli interventi da prevedere nella rete territoriale in aggiunta agli interventi effettuati autonomamente con le donne vittime di violenza; in questo senso le nuove risorse stanziare per l'anno 2022 impegnano il Governo e la Conferenza permanente per i

⁽¹⁴⁾ Legge 30 dicembre 2021, n. 234, articolo 1, commi 661–667, e comma 669.

⁽¹⁵⁾ Le disposizioni richiamate prevedono inoltre le modalità di funzionamento e di ripartizione delle risorse stanziare, nonché la specifica indicazione che i centri per il recupero degli uomini autori di violenza operino con la rete dei servizi socioassistenziali territoriali « tenendo al contempo conto delle necessità fondamentali per la protezione delle persone che subiscono violenza, anche qualora svolgano funzioni di servizi specialistici ». Si segnala che tali indicazioni sono contenute anche nei disegni di legge sul tema del recupero degli uomini autori di violenza depositati in Senato (AS n. 1770 e n. 1868).

rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ad un'azione significativa nell'anno in corso.

2. L'efficacia dei programmi per uomini autori di violenza: alcuni dati

Come richiamato in precedenza, il fondamento giuridico per riconoscere l'istituzione, l'accreditamento nazionale e il finanziamento dei percorsi di rieducazione per gli autori di violenza è contenuto, per i soggetti condannati, nel disposto dell'articolo 27, terzo comma, della Costituzione e, per gli altri soggetti, nella Convenzione di Istanbul (si veda il paragrafo 1.1).

Si ritiene comunque utile presentare le informazioni disponibili circa i risultati dei percorsi ad oggi presenti in Italia.

I dati disponibili a livello nazionale sono numericamente limitati per via dell'inesistenza di una normativa che imponga di raccogliarli con metodo scientifico, sistematico ed aggregato. Si segnala al riguardo che il Senato, il 25 novembre 2020, ha approvato in prima lettura il disegno di legge n. 1762, d'iniziativa dei membri della Commissione, recante: « Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere », che però è ancora in attesa di approvazione da parte della Camera dei deputati (AC n. 2805).

I dati disponibili sono quindi quelli raccolti, nonostante la scarsità di risorse umane e finanziarie, dagli stessi Centri sulla base degli accessi che gestiscono.

In particolare, si segnalano la raccolta dati con il *Test impact* sull'efficacia dei percorsi trattamentali, realizzata dalla rete dei Centri per uomini autori di violenza *Relive*, in collegamento con il WWP (*Work With Perpetrators*) rete europea, e anche l'indagine sull'efficacia dei percorsi in fase di realizzazione da parte dell'Università di Genova, Dipartimento di psicologia.

Le informazioni più consolidate sono invece contenute nella ricerca realizzata nel 2018 dall'IRPPS-CNR (Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del CNR), riguardante la diffusione dei Centri per uomini autori di violenza in Italia. Dal documento emerge un numero di accessi in costante aumento: dato molto positivo se si considera che nel 2017 solo 726 uomini in tutta Italia hanno preso parte ad un percorso, tenendo presente che nella sola provincia autonoma di Trento (che si cita in virtù della più lunga serie storica di dati) ogni anno vengono depositate più di 600 denunce per condotte riconducibili a violenza domestica e di genere.

Nel 2017 erano presenti solamente 59 programmi in tutto il territorio nazionale, pur nel positivo contesto di numeri comunque sempre in crescita. Anche nel rispetto della diversità di approcci possibili, si registra una carenza di coordinamento nazionale, tanto che l'Associazione *Relive*, che attualmente vanta 34 Centri associati, ha autonomamente proposto delle linee guida per un adeguato *standard* dei programmi, al fine di garantire qualità e coerenza dei percorsi in tutti i Centri della rete. Si auspica pertanto l'adozione di linee guida nazionali stabilite dal Dipartimento per le pari

opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, applicabili a tutti i Centri.

A livello regionale si segnalano due esperienze di ricerca: una promossa dalla regione Toscana e una, concernente il Protocollo Zeus, gestita dalla Divisione anticrimine della questura di Milano in collaborazione con il CIPM (Centro italiano per la promozione della mediazione).

Nel *report* del 2020 la regione Toscana dà conto della crescita progressiva e rilevante del numero di uomini che accedono a uno dei Centri di ascolto uomini maltrattanti (CAM) sul territorio. Nel 2019 si è giunti a 211 accessi su base regionale, numero assai prossimo alla somma dei contatti dei tre anni precedenti.

Nel citato *report* toscano sono analizzate anche le modalità di accesso: se nel triennio 2016/2018 gli accessi avvenivano per lo più su base volontaria, dal 2019 si è registrato un cambio di tendenza con un aumento degli accessi su iniziativa istituzionale, fino ad arrivare a circa il 60 per cento degli invii, con un particolare aumento di accessi di uomini provenienti dal sistema carcerario (dal 5 per cento nel triennio 2016/2018 al 30 per cento nel 2019). A parere degli esperti e delle esperte auditi, tali variazioni sarebbero dovute sia a dinamiche territoriali, in particolare ad accordi tra alcuni Centri e carceri del territorio, sia ad un aumento più generalizzato della sensibilità delle istituzioni pubbliche verso questo tipo di servizio, anche grazie alle normative recentemente approvate come il Codice Rosso.

Nella ricerca proposta dalla regione Toscana non vengono forniti dati sui risultati degli interventi, mentre questo aspetto è presente nel *report* fornito dalla Divisione anticrimine della questura di Milano a proposito del Protocollo Zeus.

Tale Protocollo è un'esperienza attiva dal 2018, all'inizio sperimentata dalla questura di Milano e successivamente applicata presso numerose altre questure in Italia, in virtù della quale i destinatari dell'ammonimento del questore per atti persecutori, per violenza domestica e per *cyber* bullismo sono avviati a frequentare un percorso trattamentale volto alla presa di coscienza del disvalore sociale e penale delle condotte realizzate, nell'ottica della prevenzione delle recidive.

Trattandosi di un'attività non coperta da specifica disciplina legislativa, non vi può essere alcun obbligo da parte degli ammoniti di parteciparvi, dovendo il questore limitarsi a formulare un invito nel momento dell'ammonimento ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 11 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n.38 del 2009).

Dall'avvio del progetto al 19 marzo 2021 la questura di Milano ha ammonito 429 persone. Di queste, 381 (l'89 per cento) sono state invitate a presentarsi presso il Centro accreditato per un primo colloquio trattamentale. Dei soggetti invitati, 300 si sono presentati all'appuntamento fissato, ovvero il 69,93 per cento del totale degli ammoniti: dato il carattere volontario della partecipazione, si tratta di una percentuale decisamente soddisfacente.

Il numero dei soggetti recidivi – ovvero di coloro che, dopo aver effettuato almeno un colloquio presso il Centro specializzato, ha compiuto

ulteriori condotte vessatorie – è pari a 29 persone, di cui 22 ammoniti per atti persecutori e 7 per violenza domestica; si tratta del 9,66 per cento dei soggetti presentatisi.

Tra i soggetti invitati ma non presentatisi al colloquio (81 persone) la percentuale dei recidivi è del 19,75 per cento (16 soggetti): pressoché il doppio rispetto ai soggetti che hanno invece intrapreso il percorso trattamentale previsto.

La diminuzione del 50 per cento della recidiva appare come dato in linea con altre ricerche estere. Si deve inoltre considerare che, nel calcolo relativo a coloro che hanno partecipato al percorso, sono conteggiati allo stesso modo quelli che lo hanno completato e quelli che hanno abbandonato anche dopo un solo incontro, potendosi ritenere, sulla base della letteratura internazionale, che tra i primi la percentuale di recidivi sia ancora inferiore.

Si riportano di seguito alcuni risultati di ricerca che mettono in luce gli elementi cruciali da considerare per la valutazione di un programma, che potrebbero agevolare una maggiore condivisione delle modalità di verifica dei risultati e dell'efficacia dei programmi.

– *Recidiva*: è l'indicatore trasversale a cui si riferiscono praticamente tutti i processi di verifica. L'analisi della recidiva (cioè la misurazione dei tassi percentuali con cui la recidiva si ripresenta a seguito di un trattamento o in assenza dello stesso) viene utilizzata per svolgere inferenze sull'efficacia che un dato programma di intervento ha avuto.

È bene tenere presente che la rilevazione della recidiva, seppur essenziale, non è sufficiente, in quanto non fornisce indicazioni specifiche sulla riduzione delle situazioni di violenza in una coppia, sulla trasformazione della relazione fra i suoi membri, sull'aumento della tolleranza alle frustrazioni o sulla maggiore capacità di gestire la rabbia.

Inoltre, in un contesto come il nostro in cui la partecipazione ai programmi, quando esistono, è volontaria, vanno tenuti presenti altri aspetti per non avanzare inferenze non supportate da dati. In un contesto a partecipazione volontaria non è possibile sapere se e quali soggetti, tra i partecipanti ai corsi, sarebbero comunque stati in grado di non cadere in recidiva, potendosi supporre che coloro che autonomamente si rendono conto del disvalore sociale e/o giuridico di ciò che hanno fatto comunque siano più propensi a seguire i corsi (laddove siano attivi). Ebbene, lungi dal falsare i dati, tale aspetto offre comunque importanti informazioni dacché permette, in un contesto come il nostro caratterizzato da risorse non illimitate, di concentrare gli sforzi di controllo delle Forze dell'ordine soprattutto sulla popolazione che non segue i percorsi o li abbandona in fase iniziale.

In uno fra i più recenti e completi lavori di ricerca, la meta-analisi di Gannon, Olver, Mallion e James (2019), si svolge una *review* di 70 studi (concernenti nel complesso oltre 55.600 soggetti) da cui si evince che l'effetto relativo medio prodotto dalla partecipazione a un programma porta alla diminuzione relativa della recidiva del 36 per cento. Si tratta di un valore inferiore a quello presentato nel documento milanese (che riguardava però molte meno persone), ma comunque decisamente interessante e incoraggiante. Accedere a un trattamento o non accedervi, dunque, ha

indiscutibilmente un impatto positivo sulla diminuzione della violenza maschile contro le donne.

– *Abbandono del programma*: un altro elemento rilevante per la misurazione dell’impatto dei trattamenti riguarda la capacità dei partecipanti di portarli a termine. La letteratura sottolinea generalmente come la loro percentuale oscilla tra il 20 per cento e il 40 per cento e in linea generale viene indicato un tasso di *drop-out* del 25 per cento, ossia un uomo su 4 lascia il percorso ⁽¹⁶⁾.

Gli esperti e le esperte auditi ritengono questo dato confortante, considerando che è relativo a ricerche condotte negli Stati Uniti d’America riguardanti accessi quasi totalmente obbligati, comprendente perciò anche soggetti con scarsa o nulla motivazione iniziale.

Per quanto riguarda i dati italiani (caratterizzati dalle carenze già segnalate e raccolti soprattutto grazie alla rete *Relive*), i numeri sembrano simili se non più favorevoli.

Specie in contesti in cui i Centri sono ancora poco diffusi sul territorio e non uniformemente distribuiti e in assenza di obblighi a partecipare – come nel caso italiano – non si può sempre considerare l’abbandono come sicuro sintomo di scarsa volontà o determinazione da parte dell’uomo: spostamenti eccessivamente lunghi, impegni lavorativi, eccetera, possono determinare la decisione di non proseguire.

– *Uso di sostanze e alcool*: numerosi studi hanno evidenziato che l’abuso di sostanze e alcool è costantemente correlato al mancato completamento di un percorso di trattamento ⁽¹⁷⁾. Allo stesso modo, la letteratura incentrata sulla recidiva suggerisce che l’abuso di sostanze, la psicopatologia, i livelli di istruzione inferiori, la disoccupazione e la storia criminale pregressa siano costantemente associati al rischio di recidiva ⁽¹⁸⁾.

– *Durata del trattamento*: in relazione alla durata del trattamento, la letteratura sembra convergere sull’ipotesi che gli interventi brevi non siano in grado di ridurre significativamente la recidiva e che, anzi, possano addirittura avere effetti negativi, mentre gli interventi lunghi sono più efficaci senza produrre effetti negativi ⁽¹⁹⁾.

– *Professionalità di chi conduce l’intervento*: per quanto riguarda gli interventi rivolti agli uomini autori di violenza in ambito domestico ed ai *sexual offenders*, i trattamenti effettuati con figure professionali adeguatamente formate e specializzate hanno mostrato *performance* molto più alte rispetto a quelle di operatori non specificatamente formati sul tema delle violenze di genere. In particolare, il trasferimento di *skills* professionali di psicologici e/o di altro genere non integrati con un percorso specifico ha evidenziato l’aumento dei fattori di rischio per la donna e i figli e le figlie. Infine, le migliori *performances* si registrano laddove il personale o il *team* che realizza il percorso può beneficiare di una supervisione clinica che aiuti e faciliti lo *staff*.

⁽¹⁶⁾ [Karakurta et al., 2019].

⁽¹⁷⁾ [Daly e Pelowski 2000; Tollefson et al. 2008].

⁽¹⁸⁾ [Tollefson e Gross, 2006].

⁽¹⁹⁾ [Arce, Arias, Novo, Farina, 2020].

– *Impatto dei trattamenti sulla riduzione di altri reati*: una recente *review* della letteratura concernente i programmi di trattamento degli autori di violenza domestica suggerisce che tali programmi non riducano soltanto la violenza domestica, ma permettano di operare più in generale anche come inibitore della perpetrazione di reati diversi ⁽²⁰⁾.

– *Interventi individuali o di gruppo*: sempre per ciò che concerne la violenza domestica si segnalano migliori risultati quando a trattamenti di gruppo si associano anche trattamenti individuali (rispetto ai soli trattamenti di gruppo).

3. La prevenzione della violenza

La prevenzione della violenza nelle relazioni domestiche e di genere, che costituisce la finalità principale dei percorsi trattamentali sugli uomini autori, è volta a promuovere e conservare modalità relazionali positive e non violente ed evitare l'insorgenza di fenomeni di maltrattamento.

Il lavoro con gli uomini autori, come già precisato, è da considerarsi a cavallo tra un intervento di prevenzione e di protezione, e pur tuttavia è pienamente intervento di prevenzione della violenza, anche quando questa si fosse già manifestata, in quanto, in questo caso, si considererebbe come intervento atto a prevenire la recidiva.

La prevenzione assume perciò caratteristiche diverse a seconda dell'arco temporale che si intende abbracciare con l'azione (prevenzione nel breve e nel lungo periodo) e della platea di soggetti che si intende coinvolgere (un singolo individuo, un gruppo di persone, una popolazione ampia). Ne consegue che, a seconda del combinarsi di questi due elementi, diverse saranno le professionalità coinvolte nel raggiungimento della prevenzione: educativa, formativa, psicologica, sociologica, ma anche di supporto legale o alle Forze dell'ordine.

Per descrivere i diversi modelli di prevenzione della violenza è utile rifarsi ad una consolidata distinzione in tre livelli, ossia la prevenzione primaria, secondaria e terziaria:

– la prevenzione primaria riguarda interventi atti al mantenimento di uno stato di benessere e di assenza di situazioni di violenza o a una sua promozione;

– la prevenzione secondaria consiste in interventi rivolti a situazioni in cui la violenza è in uno stato di potenzialità, oppure alle prime fasi del processo di *escalation*;

– la prevenzione terziaria, infine, riguarda interventi volti a contrastare la violenza in atto e ad evitare in particolar modo ulteriori gradi di *escalation* di comportamenti lesivi oppure casi di recidiva della condotta di maltrattamento.

Un piano di contrasto della violenza completo ed efficace deve prevedere interventi preventivi per ognuno di questi tre gradi e specifici per ciascuno dei soggetti coinvolti nel fenomeno del maltrattamento: la vittima

⁽²⁰⁾ [Gannon, et al., 2019].

diretta, i minori vittime dirette e/o indirette, l'autore della violenza, la comunità nel suo complesso.

Essendo gli uomini autori di violenza oggetto di analisi nella presente relazione, si tratterà qui direttamente della prevenzione dei loro comportamenti adottando il punto di vista del soggetto agente. Ci si concentrerà in particolare sui modi in cui vengono vissuti e agiti tre ambiti relazionali fondamentali:

- le relazioni affettive, ossia relazioni di coppia e familiari;
- la sessualità, sia sul piano delle esperienze che delle fantasie sessuali;
- l'identità, ossia il modo in cui si vivono e interpretano i diversi livelli identitari (l'identità di genere, l'essere figlio, padre, cittadino, lavoratore, eccetera)

Si analizzano di seguito i modelli e le azioni possibili per ciascuno dei tre livelli di prevenzione.

3.1 Modelli e azioni per la prevenzione primaria

Come appena indicato, la prevenzione primaria si rivolge a contesti e situazioni in cui la violenza non è ancora manifesta ed ha come obiettivo l'intervento sui fattori che possono causarne l'insorgenza. Ne consegue che è innanzitutto necessario individuare quali sono questi fattori e quali sono i contesti in cui, generalmente, essi favoriscono lo sviluppo di condotte di maltrattamento in senso lato.

In estrema sintesi si possono individuare alcuni fattori che si riscontrano nell'analisi di casi di maltrattamento come elementi che ne hanno facilitato l'emersione.

- Elementi culturali di matrice patriarcale e maschilista, tra i quali: legittimazione del potere dell'uomo sulla donna, imposizione della concentrazione delle funzioni di cura e affettive in capo alla donna, una minore presenza della donna nei contesti sociali, politici e del lavoro, con una conseguente minore libertà economica della donna, specie se madre, visione statica e rigida delle identità di genere maschili e femminili e delle relative funzioni sociali previste. Questa tradizione culturale produce effetti, tanto sulle donne quanto sugli uomini, a prescindere dal fatto che il singolo vi si riconosca: anche l'uomo che più si sente estraneo alla cultura patriarcale si confronta intimamente con essa, con i suoi stereotipi e i pregiudizi.

- Il possesso come modo di stare nelle relazioni affettive. Le relazioni affettive possono essere vissute in un contesto di condivisione e di desiderio, ma l'intensità dei vissuti emozionali, la paura di perdere la relazione e una fondamentale fragilità identitaria per la quale si ha bisogno dell'altro per sentirsi sicuri, fanno sì che queste relazioni siano vissute entro fortissime emozioni richiamanti il « possesso » e quindi il « controllo » dell'altro. « Possedere » l'altro è una fantasia che ha una grande capacità di presa emotiva, diventa facilmente un obiettivo totalizzante e nell'uomo ben si aggancia con gli stereotipi della cultura patriarcale. Ma nessuno si possiede fino in fondo, in quanto l'altro è per definizione altro da sé e in

quanto tale non è riducibile a ciò che si desidera. Questa impotenza comporta quasi inevitabilmente la trasformazione della fantasia di possesso con la fantasia di distruzione di ciò che si vorrebbe possedere. In sostanza il possesso è sempre impotente, disperato, distruttivo e violento.

Questo approfondimento psicologico è utile a chiarire come, nel tentativo strutturalmente vano di perseguire il possesso dell'altro, emergano delle ulteriori modalità relazionali, con importanti risvolti nell'ambito dei rapporti sociali e giuridici. La prima di esse è il controllo, uno dei vissuti che maggiormente si riscontrano nelle relazioni in cui si manifesta maltrattamento, ma vi sono altresì la pretesa, l'obbligo, la provocazione, la diffidenza, la lamentazione, la preoccupazione. Tutti vissuti emotivi che si trasformano in pretesti e comportamenti che inevitabilmente si manifestano nelle relazioni in cui, anziché la condivisione dei desideri, si vive il tentativo disperato del possesso dell'altra, limitandone la sfera delle libertà e attentando alla sua integrità fisica e psichica, se non si riesce a sviluppare un pensiero su ciò che si sta vivendo.

– L'incompetenza a pensare le emozioni. La cultura in cui siamo immersi assegna uno scarso valore alle emozioni, alcune delle quali sino a poco tempo fa, se associate a un uomo, assumevano una connotazione fortemente negativa. I bambini maschi erano educati alla rimozione della paura, della tristezza, dell'empatia. Tale educazione finiva per ridurre le capacità relazionali, rendendo difficile la creazione di rapporti interpersonali autentici, solidi e appaganti. Solo più recentemente sono state prese in considerazione come una risorsa fondamentale per conoscersi e per comprendere le situazioni in cui si è inseriti. Le emozioni ci parlano del modo in cui stiamo vivendo il contesto in cui le stiamo sperimentando, sono lo strumento fondamentale per comprendere la relazione tra l'individuo e il contesto, chi siamo, in quale rete relazionale siamo inseriti e quale obiettivo ci stiamo ponendo in quel contesto, al di là di ciò che ci raccontiamo razionalmente. Pensare le emozioni infatti non significa razionalizzarle, ma, al contrario, arricchire il nostro pensiero del contributo emozionale per conoscere, creare, affrontare i problemi, porsi degli obiettivi. Pensare le emozioni significa riuscire a sentirle, a leggerle, a non agirle immediatamente per valorizzarle come risorsa di conoscenza; si può dire generalmente che la violenza è sempre frutto di emozioni non pensate e che più si è in grado di pensare le emozioni e meno si è violenti. Come tutte le competenze, anche questa può essere sviluppata in qualsiasi fase di vita, ancor meglio se dalla prima infanzia, e in qualsiasi contesto relazionale, in particolare preme sottolineare la scuola e la famiglia.

Gli interventi di prevenzione primaria possono essere rivolti a tutti, uomini e donne, adulti e bambini, realizzati in diversi contesti relazionali e orientati allo sviluppo di esperienze e competenze che permettano ai soggetti beneficiari di riflettere sull'impatto della cultura patriarcale, sulle modalità relazionali tra il possesso e la condivisione, sulla capacità di sentire e pensare le emozioni.

I contesti e le situazioni di maggiore rilevanza per le azioni di prevenzione sono i seguenti.

La scuola

La scuola per ogni alunna e alunno è un'opportunità fondamentale di incontro con linguaggi ed esperienze che altrimenti non potrebbe incontrare.

In proposito l'articolo 14 della Convenzione di Istanbul (al paragrafo 1) afferma espressamente che « 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 ».

A tale disposizione, chiara negli intenti, è sufficiente aggiungere soltanto che, nel rispetto della libertà di insegnamento costituzionalmente sancita, le attività proposte ad alunne e alunni dovrebbero essere inserite in percorsi strutturati e, se non proposte da docenti con specifica formazione, sottoposte ad una supervisione di docenti qualificati.

Al riguardo, la Commissione sta concludendo una specifica indagine sulla formazione nelle scuole di ogni ordine e grado in materia di violenza contro le donne, al fine di superare gli stereotipi che permeano ancora la società e che rappresentano la base culturale della violenza di genere.

La coppia e la famiglia

L'intervento diretto con le coppie e le famiglie è da ritenersi prioritario, perché è il principale contesto in cui si apprendono le modalità relazionali che segnano la persona per tutta la vita ed è il luogo in cui primariamente la violenza nelle relazioni affettive può esprimersi. Per questo, risulterebbe altamente efficace un'azione preventiva che si inserisca in tutte le situazioni di passaggio della vita di coppia e di famiglia, come ad esempio: l'avvio di una convivenza, il matrimonio, la nascita dei figli, le crisi di coppia e le separazioni, l'uscita dei figli da casa, il pensionamento o la fine della vita lavorativa. In tutte queste fasi è opportuno fornire uno spazio di confronto e riflessione condotto da un o una professionista, da realizzare soprattutto in gruppo, coinvolgendo più persone che stanno vivendo esperienze simili.

Il lavoro

I contesti di lavoro sono solo apparentemente meno coinvolti in queste tematiche, poiché le dinamiche delle relazioni strette tra individui si sviluppano ugualmente, la necessità di un'entrata economica è un fattore capace da solo di elevare la tolleranza degli individui verso torti e discriminazioni sistematiche e infine poiché in Italia le posizioni lavorative caratterizzate da maggior potere sono ancora concentrate in capo a un solo sesso. Il sostegno a tutte le azioni possibili per una vera parità di genere, la riduzione delle differenze di reddito e di opportunità di carriera, il pieno riconoscimento e sostegno alle funzioni di cura dell'uomo nei confronti dei

propri figli o dei genitori anziani, lo sviluppo di strumenti e occasioni di riflessione riguardo alle esigenze di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, sono tutte azioni che di fatto prevengono l'esplosione della violenza di genere.

I contesti sopra indicati sono quelli maggiormente impattanti; ciò non esclude, tuttavia, che possano realizzarsi azioni di prevenzione analogamente importanti ed efficaci anche in altri contesti. Di particolare interesse sono ad esempio tutti i contesti di aggregazione giovanile, sia sportivi che ludici.

3.2 Modelli e azioni per la prevenzione secondaria

La prevenzione secondaria riguarda situazioni in cui è probabile che un soggetto ricorra alla violenza oppure in cui essa viene utilizzata in una forma poco riconoscibile, è sottovalutata o persino accettata. Si tratta perciò di una fase iniziale dell'*escalation* violenta, uno stadio in cui l'intervento sarebbe determinante per evitare ulteriori e più gravi effetti dannosi, per le persone e la collettività.

Mentre la prevenzione primaria è rivolta a tutti, in quanto tratta aspetti presenti sia in chi attua il comportamento di maltrattamento sia in chi non lo attua, la prevenzione secondaria si rivolge alle persone che vivono una qualche forma di violenza, agita o immaginata, ancora non facilmente riconoscibile dal contesto sociale di riferimento. Si rivolge, quindi, ad una popolazione specifica che tuttavia è (ancora) riluttante a riconoscersi come maltrattante e, di conseguenza, non ha sviluppato una propria domanda di cambiamento.

La prevenzione secondaria ha due obiettivi fondamentali:

- rendere visibile la popolazione degli uomini che potrebbe agire violenza o già la agisce, sia pur in forma contenuta, e permettere all'uomo parte di questa popolazione di riconoscersi come tale;
- sviluppare una domanda di cambiamento in questi uomini, intesa soprattutto come capacità di riconoscere la problematicità delle proprie relazioni e dei propri comportamenti, avendo come obiettivo la possibilità di intrattenere relazioni affettive non violente e più soddisfacenti.

La prevenzione non si limita alla stigmatizzazione del comportamento violento, ma riconosce che il maltrattamento nasce dentro un vissuto di sofferenza, come problema relazionale e personale che può essere affrontato. E riconosce che in una relazione in cui, per affermare il proprio essere e le proprie posizioni, non si debba ricorrere alla violenza, il benessere generale aumenta.

Coerentemente con quanto fino ad ora esposto si possono individuare le seguenti azioni di prevenzione secondaria:

Campagne mass mediatiche

Esse potrebbero essere realizzate sia attraverso i *media* classici che i nuovi *social media*, con i seguenti obiettivi specifici: il riconoscimento dei vissuti e delle condizioni di sofferenza relazionale prodromici a una

condizione di maltrattamento; la consapevolezza che i problemi e le sofferenze che originano dalle relazioni affettive possono essere affrontati e superati e non accettati passivamente o sottovalutati; il messaggio che la violenza non è un problema privato ma sociale e che proprio per questo sono la collettività e le istituzioni a doverne occupare, non solo sul piano repressivo e di protezione, ma anche sul piano preventivo e di supporto al cambiamento.

Formazione e sensibilizzazione della rete inviante

Questo è un nodo essenziale. I soggetti invianti, parte della rete territoriale antiviolenza, sono molteplici e non potrebbe essere diversamente se si vuole ottenere una reale azione preventiva. In particolare, consideriamo il personale scolastico, quello medico di medicina generale, gli avvocati e le avvocate, gli psicologi e le psicologhe e gli assistenti e le assistenti sociali. Ognuna di queste figure professionali deve essere supportata nel riconoscere gli indizi di emersione di un possibile contesto di violenza o di evoluzione violenta della relazione, ma anche saper operare per sostenere un invio ad un percorso trattamentale specifico.

Supporto psicologico individuale e di gruppo per uomini che vogliono cambiare il loro modo di stare nelle relazioni affettive

Si tratta di percorsi specifici rivolti a uomini inviati dalla « rete antiviolenza » o con accesso spontaneo, i quali non hanno commesso reati e nemmeno necessariamente comportamenti violenti, ma che riconoscono di vivere relazioni non sane che possono evolvere verso il maltrattamento.

Queste azioni di prevenzione secondaria possono avere un altissimo impatto preventivo, poiché permettono di far emergere e trattare l'ampissima base del fenomeno della violenza, prima che questa degeneri in sofferenze, danni fisici e psicologici e reati, intervenendo in una fase in cui tutto ancora può essere recuperato.

3.3 Modelli e azioni per la prevenzione terziaria

La prevenzione terziaria ha come obiettivo limitare l'*escalation* violenta e la recidiva.

Questa articolazione della prevenzione, che è il cuore dell'intervento trattamentale rivolto all'uomo autore di violenza e del lavoro di rete istituzionale, è sviluppata nel capitolo seguente.

4. Linee guida per i programmi di trattamento degli uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere

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, oltre al superamento dei costi collettivi della violenza, due categorie di beneficiari diretti: i bene-

ficiari 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, il quale, assumendosi la responsabilità delle azioni violente e del proprio cambiamento, può, attraverso il programma, sviluppare un modo nuovo di agire i propri comportamenti nelle relazioni.

I programmi per autori di violenza devono esplicitare in modo chiaro, tanto per le operatrici e gli operatori quanto per gli uomini con cui si lavora, questa peculiare caratteristica dell'intervento e la sua finalità.

4.1 Collaborazione con le reti territoriali di contrasto alla violenza di genere

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 e inseriti nei protocolli di contrasto alla violenza di genere esistenti nei diversi territori e che collaborino alla creazione e allo 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 dovrebbe riguardare sia lo sviluppo di strategie di contrasto alla violenza, sia la gestione di singoli casi su cui si sta intervenendo.

4.2 Principi fondamentali per il lavoro con gli uomini autori di violenza

Per affrontare correttamente la complessità della natura del comportamento violento da parte degli uomini, gli interventi pongono l'attenzione sulle dimensioni più significative dei diversi fattori implicati in questo fenomeno, organizzati in un modello che può essere così descritto:

– *fattori socio-culturali*: il contesto sociale di genere, i rapporti di potere ineguali tra uomini e donne nelle nostre società, la socializzazione di genere e gli stereotipi maschili e femminili, la frequenza dell'uso della violenza come modalità di risoluzione dei conflitti nel contesto culturale di riferimento, le definizioni di violenza all'interno delle diverse culture, le sanzioni previste dalla legge e dalla società per l'uso di violenza domestica, eccetera;

– *fattori relazionali*: i rapporti di potere basati su aspettative e stereotipi all'interno della coppia, le modalità di risoluzione dei conflitti e di comunicazione, eccetera;

– *fattori psicologici* che possono essere suddivisi nelle categorie seguenti:

fattori cognitivi: le convinzioni e le prese di posizione rispetto alle relazioni e ai ruoli di genere, all'idea di identità maschile e virilità, alle aspettative di una relazione fusionale, caratterizzata da un ruolo di supporto e accoglienza della donna nei confronti dell'uomo e dei suoi bisogni, per altro senza reciprocità tra le parti;

fattori emotivi: la gestione ovvero l'identificazione, la visione e l'espressione, in una prospettiva di genere, dei sentimenti di rabbia, frustrazione, fallimento, vergogna, gelosia, paura, e le basi relazionali dell'esperienza su cui si fondano questi sentimenti (stili di attaccamento, senso di identità, aspettative);

fattori comportamentali: comportamenti violenti e autoritari legati al senso di « aver diritto perché appartenenti ad un genere » che sostituiscono la capacità di instaurare relazioni basate su rispetto e uguaglianza, la capacità di comunicazione e di risoluzione dei conflitti, la gestione dello *stress* e della rabbia, il riconoscimento delle emozioni e la loro gestione;

fattori criminologici, ossia la ricostruzione della dinamica del comportamento violento, alla luce del reato commesso. Quest'ultimo approccio è necessario per una ponderata valutazione del rischio di recidiva del comportamento violento.

Ogni Centro per la rieducazione degli uomini autori deve essere in grado di realizzare e integrare questi 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.

4.2.1 Approcci e atteggiamenti nel lavoro diretto con uomini autori di violenza

I programmi per gli uomini autori di violenza si basano sulla convinzione che le persone che hanno la motivazione al cambiamento dovrebbero essere messe nella condizione di poter intraprendere un percorso e che una funzione fondamentale di una comunità è stimolare nelle persone questa motivazione. L'assunzione di responsabilità rispetto ai comportamenti attuati è un prerequisito per poter cambiare, poiché fino a quando

verranno attribuite ad altri o a elementi esterni le cause del proprio comportamento e dei propri vissuti, non sarà possibile essere autori del proprio cambiamento. Il comportamento violento non deve essere visto come una forma di patologia, piuttosto come la declinazione di un complesso intreccio di aspetti sociali, culturali, relazionali, emotivi e identitari. In particolare, è l'incapacità di leggere questi aspetti e di sostenerne il peso su di sé che genera la violenza, la quale è in ultima analisi esito dell'incapacità di pensare le emozioni generate dal rapporto tra l'individuo e il contesto.

4.2.2 Obiettivi guida dell'intervento

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.

4.2.3 Gestione delle informazioni concernenti il rischio e contatto con la donna vittima

I Centri per uomini autori di violenza devono prestare 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 professionisti 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, segnala 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 nel disciplinare questi aspetti. In ogni caso, nessun riscontro sugli esiti delle attività di gestione delle informazioni e di 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 quelli 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.

4.3 Valutazione dei rischi

La valutazione del rischio di recidiva è un obiettivo necessario e al contempo complesso da realizzare. La funzione di valutazione del rischio

è 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, eccetera) s'interfacciano con diverse figure come gli operatori stessi che svolgono l'azione trattamentale, ma anche con il maggior numero possibile di soggetti che possono essere fonti di informazione, in particolare la donna, le Forze dell'ordine e ogni altro tipo di ente o 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 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.

4.4 Gli aspetti da vietare nei programmi per autori di violenza

Il lavoro con gli uomini autori di violenza nel contesto culturale italiano, per quanto consolidatosi in oltre dieci anni di attività di alcune reti, costituisce ancora una novità. Per questo motivo è necessario esplicitare i principali aspetti che è fondamentale vietare nei programmi per uomini autori, chiarendo in tal senso quali sono gli aspetti più dannosi e pericolosi in questo ambito:

- interventi che si focalizzano esclusivamente sull'uomo e non pongono alcuna attenzione alla sicurezza della donna vittima e dei minori coinvolti;

- autoreferenzialità: in alcuni casi, come abuso di alcolici, uso di sostanze e disturbi mentali, eccetera, è indispensabile che il trattamento avvenga in sinergia con una presa in carico dei servizi deputati alla cura del disturbo di base;

- consulenze, terapie di coppia e mediazione familiare: nelle situazioni di violenza questo tipo di interventi sono vietati in quanto aumentano il rischio cui è esposta la vittima;

- interventi che evitano di attribuire la responsabilità della violenza all'autore e attribuiscono, in modo implicito o esplicito, alla vittima/*partner* e/o al rapporto la causa della violenza, che sostengono il comportamento violento, giustificando le azioni violente dell'uomo, oppure che in qualche modo mettono la vittima/*partner* in una posizione di maggior pericolo.

5. Modalità di accesso ai programmi per uomini autori di violenza e conseguenti diverse caratteristiche organizzative e di realizzazione del programma

Le modalità di accesso degli uomini ai programmi trattamentali possono essere diverse in base alle motivazioni che spingono la persona ad

avvicinarsi a un Centro e al contesto in cui questi percorsi vengono realizzati.

Analizzare le modalità di accesso è molto importante perché ognuna di esse caratterizza profondamente il percorso, comportando punti di forza e criticità che il Centro dovrà affrontare per attuare in maniera efficace il trattamento.

In relazione al fatto che ciascun individuo sviluppi una propria specifica domanda, che dovrà essere comunque attentamente analizzata e che andrà a caratterizzare il percorso, si possono enucleare due criteri fondamentali di analisi delle modalità di accesso al programma, con conseguenze significative sul tipo di domanda e quindi sull'organizzazione del servizio. Due criteri che si prestano ad essere espressi nei seguenti termini:

- Chi ha inviato l'uomo al programma per autori ?
- In quale contesto avviene il percorso ?

5.1 Soggetto inviante

Pur essendo il trattamento sugli uomini autori di violenza finalizzato ad una presa di consapevolezza dei propri agiti e ad evitare che tali agiti si ripetano nel futuro, la motivazione individuale che spesso spinge il soggetto ad intraprendere il percorso è di primaria importanza, poiché questo fattore influisce profondamente sul tipo di trattamento. In base al contesto normativo, istituzionale e culturale, possono essere individuati i seguenti soggetti invianti, ferma restando la tassatività di invitare le parti separatamente e mai insieme.

a) Sé stesso. L'uomo può accedere al percorso in virtù di una propria domanda spontanea. Questo avviene spesso per tre ordini di motivi: la paura di perdere la relazione; la paura di perdere i figli; la paura di commettere un reato o comunque azioni gravi. Sono generalmente uomini che vivono in maniera controversa il proprio comportamento maltrattante, non hanno un pensiero totalmente giustificatorio e deresponsabilizzante, vorrebbero avere una relazione affettiva sana e positiva, ma non riescono a farcela e chiedono un supporto per raggiungere questo obiettivo. In questo caso lo spostamento della responsabilità è su una parte di sé considerata come malata oppure come incapace di stare in relazione o reggere certe emozioni. Si tratta quindi di domande caratterizzate da alta motivazione interna e presenza di buone competenze emotive e cognitive, benché si registri un forte senso di impotenza nel trattare la parte di sé problematica. È di tutta evidenza l'importanza di incentivare questo tipo di domande, anche perché si situano, nella maggior parte dei casi, in una fase in cui le violenze ancora non sono esplose. L'intervento deve avere come obiettivo primario sostenere questa domanda di cambiamento e supportare l'uomo nell'affrontare il senso di impotenza e nel percorso di conoscenza e integrazione della parte di sé vissuta come problematica.

b) Donna. In altri casi è la donna stessa che spinge l'uomo ad avvicinarsi ad un Centro per uomini autori di violenza, riconoscendo quel che sta vivendo come maltrattamento e come una situazione per la quale

all'uomo occorre un supporto esterno ed esperto. Si tratta ancora di un accesso spontaneo, caratterizzato tuttavia da elementi da tenere attentamente in considerazione. In primo luogo, il *focus* si sposta molto sulla donna, come se la motivazione fosse indiretta, cioè primariamente della donna. L'uomo, quindi, presenta un livello di assunzione di responsabilità e di motivazione che deve essere stimolato, riportando a sé le questioni poste dalla donna. Altro tema è la focalizzazione sul rapporto. Semplificando, la donna preannuncia all'uomo la sua volontà di separazione se non « cambia », e per questo lo invita a intraprendere un percorso. L'uomo si avvicina quindi con la motivazione fondamentale di preservare il rapporto di coppia. Questo tipo di motivazione è una risorsa per l'aggancio al percorso trattamentale, ma un ostacolo per il raggiungimento dell'obiettivo del cambiamento personale. In questo caso l'intervento deve avere come obiettivo primario spostare progressivamente l'asse sulla persona e non sul mantenimento del rapporto di coppia. In queste situazioni sarebbe opportuno che anche la donna facesse un percorso, attraverso uno dei servizi della rete territoriale, e che i diversi soggetti della rete coinvolti nel caso collaborassero.

c) *Familiari dell'uomo*. In altri casi ancora i soggetti invianti sono i familiari dell'uomo: genitori, fratelli o sorelle. Anche in questo caso si tratta di un accesso comunque spontaneo. Può succedere che il rapporto di coppia in cui si è manifestato il comportamento di maltrattamento, entrando in crisi, mostri segni verso l'esterno all'insorgere dei quali i familiari dell'uomo intervengono spinti dal desiderio di aiutare in qualche modo il proprio congiunto ed evitare che la situazione degeneri. In questi casi, frequentemente è presente anche un conflitto esplicito o latente tra questi familiari e la *partner*, sicché motivazione fondamentale dell'invito all'accesso è la ricerca di un appoggio esterno per dimostrare la buona disposizione dell'uomo e la responsabilità della donna nella crisi della coppia.

Il percorso trattamentale, da un lato, è visto come strumento per non incorrere in errori gravi, per saper sostenere la tensione senza cadere nella violenza; dall'altro, come strumento per prevedere i comportamenti della *partner* e avere risorse per volgere a proprio favore la situazione. Si tratta di motivazioni per certi aspetti utili, specie la prima, per altri aspetti perverse, come la seconda, in ogni caso poco trasformative, anche se comunque percepite come interne e in grado di creare un aggancio con il percorso.

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione è la relazione di dipendenza con la famiglia di origine, che depone per una probabile incerta percezione di sé come uomo indipendente e capace di affermarsi, denotando una scarsa autostima (spesso controbilanciata da pensieri di grandiosità su aspetti specifici).

In questi casi l'intervento deve avere come obiettivo primario dare voce alla sofferenza per i vissuti fallimentari sia nella difficoltà di uscita dalla famiglia di origine, sia nel rapporto di coppia attuale, sia nell'affermazione di sé come uomo più in generale. Questa sofferenza è spesso coperta da narrazioni relative al conflitto con la *partner*, da una mitizza-

zione della famiglia di origine (per la quale si nutrono affetti profondamente ambivalenti), da racconti di sé a volte grandiosi a volte totalmente vittimistici.

Queste situazioni richiedono un'attenta valutazione del Centro rispetto al grado di pericolosità, poiché la rabbia e la frustrazione sono dei vissuti molto forti e il sentimento di fragilità è sovente elevato nella persona. Per questo è indispensabile attivare la rete di tutti i soggetti coinvolti realizzando un'attenta valutazione del rischio.

d) Servizi sociali. L'invio tramite i servizi sociali, mediato dalla figura professionale dell'assistente sociale, è ancora oggi prevalentemente riconducibile a misure disposte dall'Autorità giudiziaria, generalmente per l'affidamento dei minori. In questi casi i servizi sociali hanno il compito di monitorare la coppia genitoriale e definire la soluzione migliore per le cure e la crescita dei minori. Nello svolgimento di questa funzione, l'assistente sociale incaricato o incaricata attiva dei percorsi di sostegno per i genitori e, nei casi in cui si sono verificate o si teme possano realizzarsi delle condotte violente, per il padre vengono attivati (ove esistono) percorsi presso Centri per uomini autori di violenza.

In questi casi l'accesso non è spontaneo e anzi potrebbe essere molto forte la percezione di un percorso non trattamentale ma valutativo. Inoltre, si sovrappongono due tematiche, spesso presenti insieme ma da tenere distinte: la paternità e il maltrattamento nella relazione di coppia. In alcuni casi il tema della paternità viene utilizzato in maniera strumentale per tenere viva la relazione con la *partner*. Quindi è di fondamentale importanza considerare che l'uomo potrebbe avere un approccio da un lato difensivo o compiacente, dovuto al suo percepirsi in « valutazione », dall'altro manipolatorio, utilizzando appunto la questione genitoriale come strumento per tenere viva la relazione e quindi il conflitto con la *partner*. Infine, un altro approccio possibile e frequente è quello del rifiuto del trattamento, in quanto non scelto e non voluto, ma percepito come subito. In sostanza non si interpreta l'invio al Centro come una risorsa, un'occasione di cambiamento fornita dall'ente pubblico e dalla rete territoriale, ma come un obbligo da rifiutare o da subire passivamente.

Il Centro che accoglie questo tipo di soggetti in percorso trattamentale deve analizzare preliminarmente questi vissuti e organizzare in tal senso la propria offerta, poiché questi determineranno in maniera profonda la possibile efficacia dell'intervento.

Inoltre, in questi casi, è assolutamente necessaria una collaborazione con il soggetto inviante e la rete territoriale nonché un'attenta valutazione del rischio.

e) Invio da parte delle Forze dell'ordine (Ammonimento). In caso di ammonimento le forze dell'ordine possono invitare l'uomo, segnalato come potenziale autore di violenza o *stalker*, ad effettuare un percorso presso un Centro specializzato. Tale invito ad oggi non è obbligatorio ma, essendo l'uomo « attenzionato » e data l'autorità dal quale proviene, esso risulta particolarmente autorevole. L'esperienza riguardo questo tipo di invio è recente e la sua pratica non diffusa in maniera omogenea sul territorio

nazionale, benché da alcuni anni si stia rafforzando attraverso il progetto denominato Protocollo Zeus.

Anche in questo tipo di casi, si dovrà analizzare il livello di volontarietà dell'accesso e il possibile vissuto di valutazione e controllo implicito in questo percorso. Entrambi gli aspetti hanno un impatto problematico sul piano trattamentale e quindi devono essere elaborati durante il percorso e nell'organizzazione del servizio da parte del soggetto organizzatore. Anche in queste situazioni è fondamentale la collaborazione con la rete territoriale di contrasto alla violenza e con il soggetto inviante.

Inoltre, è imprescindibile svolgere una valutazione del rischio con gli strumenti di analisi criminologica.

f) *Giudice (Codice Rosso)*. Ancora più recente è l'accesso al trattamento attraverso la normativa del « Codice Rosso », in base alla quale il giudice può decidere di inviare l'autore ad un percorso trattamentale specifico. Volendo in questa sede analizzare solo gli aspetti trattamentali e psicologici dell'invio, si evidenzia come lo stesso presenti degli elementi critici che devono essere esaminati. In particolare, affinché il trattamento possa essere efficace, va tenuto in considerazione che: il percorso può essere vissuto sostanzialmente come un *obbligo da adempiere*, e quindi affrontato dall'uomo senza il necessario coinvolgimento; l'*obiettivo* che l'uomo si propone potrebbe essere in primo luogo *strumentale*, ossia scongiurare la detenzione o alleviare la pena; *l'uomo si rappresenta molto spesso come vittima* di un errore giudiziario o di accuse false da parte della donna, per cui radicalmente rifiuta di mettersi in discussione in quanto autore di violenza. L'invio da Codice Rosso, nonostante questi elementi critici, costituisce una grande opportunità. Non si può ignorare, infatti, come l'alternativa, ossia la detenzione, sia ancor più problematica, in quanto tale esperienza tende a rinforzare ulteriormente i sentimenti di rabbia, la percezione di sé come vittima e il desiderio di vendicarsi nei confronti della donna, recidivando comportamenti violenti ed esponendola a rischi di *escalation* di violenza. Come già ampiamente illustrato, gli autori di questo tipo di reati hanno un'alta probabilità di recidivare, per cui la sola detenzione senza trattamento non produrrebbe alcun effetto preventivo. In sostanza, il percorso trattamentale da Codice Rosso è un'occasione da perseguire, per l'uomo, per le vittime coinvolte e per la comunità stessa, ma a patto che l'intervento garantisca le seguenti caratteristiche:

- il percorso trattamentale deve affrontare in maniera preliminare e allo stesso tempo continuativa i tre vissuti sopra indicati (l'adempimento ad un obbligo, la strumentalità degli obiettivi, la percezione di sé come vittima);
- il percorso deve prevedere necessariamente una valutazione del rischio che indichi l'opportunità o meno della presa in carico dell'uomo;
- nella gestione del percorso occorre che sia attiva la rete territoriale e in particolare una piena collaborazione con i soggetti che hanno in carico la donna e i minori coinvolti e con le Forze dell'ordine;
- i Centri per uomini autori di violenza che accolgono questa tipologia di casi devono prevedere che, se non si realizzano le condizioni sopra indicate e se non c'è un intimo passaggio dell'uomo verso una presa di responsabilità, il percorso sia sospeso inviando comunicazione all'Autorità giudiziaria;

– gli eventuali benefici sull'esecuzione penale per l'uomo non devono essere automatici, ma attivarsi in base a specifica valutazione del giudice ed essere suscettibili di sospensione qualora l'uomo non frequenti costantemente il percorso o il Centro ne segnali un uso strumentale.

5.2 Il contesto di realizzazione del percorso

Il contesto di realizzazione del percorso presso i Centri può avere luogo in centri del privato sociale convenzionato oppure direttamente presso centri dell'ente pubblico. Si propone di seguito una rappresentazione dei diversi contesti oggi esistenti in Italia:

a) Centri per uomini autori di violenza a libero accesso (pubblici e privato sociale)

Tali Centri sono per lo più afferenti a realtà del privato sociale o articolazioni delle aziende sanitarie locali (ASL). In entrambi i casi, pur in presenza di diverse procedure, l'accesso può essere definito come libero, ossia è l'uomo che, spontaneamente o su invito di altri soggetti, decide di avviare un percorso e contatta la struttura.

Questo passaggio può essere anche vissuto come un obbligo da adempiere, ma è pur sempre in capo alla persona la responsabilità di contattare la struttura ed effettuare un percorso. Questa caratteristica rafforza l'idea di una libera scelta e di una libera relazione.

I Centri devono sempre essere considerati come un soggetto istituzionale in una rete territoriale. La caratteristica del libero accesso è di fondamentale importanza, perché sollecita il vissuto di una relazione vera, personale, l'idea che quella struttura, per l'uomo che ne fa richiesta, sia uno strumento a lui dedicato e che si rivolge a lui offrendo un servizio come a un cliente, diventandone risorsa per il cambiamento.

Nella gestione di un Centro a libero accesso occorre tenere in attenta considerazione le seguenti modalità (da tenere in equilibrio) attraverso cui trattare l'uomo che accede ai percorsi: l'uomo come potenziale autore di reati da prevenire e controllare al fine di garantire la salute e sicurezza della *partner* e dei minori coinvolti e l'uomo come cliente cui proporre uno o più servizi per il cambiamento.

Infine questi Centri, per essere all'altezza di accogliere le domande di cambiamento poste dagli uomini e dalla comunità, devono poter assicurare un servizio stabile nel tempo in grado di sostenersi con finanziamenti, anche pubblici, certi, un servizio di qualità garantito da un accreditamento e linee guida nazionali ed un'organizzazione adeguata in termini di risorse umane specializzate secondo *standard* nazionali.

b) Centri presso uno sportello o un servizio finanziato o erogato da un ente locale

Gli enti locali in alcuni casi realizzano, finanziano o accolgono progetti specificatamente rivolti a uomini autori di violenza o più in generale a uomini che evidenziano forti criticità nelle relazioni di coppia, in particolare in concomitanza di separazioni, denunce e valutazioni sulla genitorialità. In questi casi, l'accesso è libero, oppure è mediato dall'isti-

tuzione, ma deve essere sempre garantito che lo spazio sia diverso e separato da quello dove eventualmente decidono di accedere le donne vittime di violenza, garantendo un'assoluta separazione e distanza fisica dei locali. Il punto di forza di questi progetti è la rete in cui questi soggetti sono già presenti; l'aspetto su cui invece è da porre particolare attenzione è lo sviluppo dell'alleanza tra utente e operatore, necessario affinché il trattamento abbia degli effetti. L'aspetto maggiormente critico di questi progetti concerne il fatto che la loro esistenza è legata a finanziamenti non strutturali, condizionati perciò da una durata limitata e che possono offrire un numero predefinito di incontri per ciascun caso. Tali limitazioni non si addicono alle necessità di questo tipo di intervento; la precarietà di questi progetti ne costituisce il vero limite, in considerazione del fatto che è sempre preferibile sostenere soggetti che stabilmente offrono un servizio in rete di contrasto alla violenza, garantendo il rispetto di linee guida nazionali e un livello *standard* di specializzazione.

c) Presso una struttura penitenziaria

Alcune strutture penitenziarie, in collaborazione con soggetti pubblici o del privato sociale, organizzano progetti trattamentali e psico-rieducativi rivolti alla propria popolazione carceraria condannata per reati connessi alla violenza domestica e di genere. Questi progetti usualmente alternano una fase di accoglienza e selezione, realizzata con colloqui individuali, e successivamente il percorso vero e proprio, svolto in gruppo. Inoltre, in alcuni rari casi, si offre anche un servizio di continuità con uno sportello rivolto agli ex detenuti che hanno frequentato il percorso. L'esperienza detentiva dovrebbe essere sempre affiancata da progetti trattamentali e psico-rieducativi specifici, specialmente per questo tipo di reati che hanno una base evidentemente comportamentale ed emotiva, poiché la sola detenzione, sollecitando vissuti di rabbia e di vittimismo non trattati, potrebbe acuire il rischio di recidiva e di *escalation* invece che ridurli. La realizzazione di questi progetti richiede continuità, stabilità e una vera e profonda collaborazione con l'istituzione penitenziaria, fino ad arrivare all'obiettivo ottimale che questi progetti siano rivolti non solo ai detenuti, ma anche all'istituzione detentiva e alla relazione detenuto-carcere. Gli aspetti critici sopra indicati – la frequente instabilità di questi progetti in assenza di finanziamenti nazionali e una collaborazione con l'amministrazione carceraria non sempre fluida – rendono opportuno un lavoro di sistematizzazione di tali progetti e l'adozione di linee guida nazionali.

6. Accenni di linee guida per l'implementazione di una rete nazionale di Centri per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere

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 condizione minimi e indispensabili.

– *Obiettivo*. 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.

– *Collaborazione con i servizi di supporto alle donne e ai minori e con i sistemi d'intervento territoriali.* 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.

– *Contatto con la donna e supporto.* 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 di 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.

– *Divieto di interventi di coppia.* 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.

– *Valutazione dei rischi.* 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 per 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.

– *Qualificazione del personale.* 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.

– *Accertamenti di qualità, documentazione e valutazione.* È necessario attivare un processo finalizzato alla documentazione e valutazione del lavoro svolto e all'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 profilo risulta carente in 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 è stato realizzato con la legge di bilancio per l'anno 2022.

– *Rete nazionale dei Centri per uomini autori di violenza*. 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⁽²¹⁾.

– *Sostenibilità economica dei Centri per uomini autori di violenza*. 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.

Lo stanziamento previsto dall'articolo 26-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, 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 stanziate risorse da destinare ai Centri strutturati per l'attuazione di programmi per uomini autori di violenza.

Conclusioni

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 e 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.

⁽²¹⁾ Attualmente in Italia esiste una sola rete nazionale, *Relive*, inserita nel sopra ricordato *network* europeo WWP.

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, 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 variegate esperienze, che solo in pochi casi (la 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 a carattere locale e la distribuzione sul territorio nazionale non è omogenea, presentando una maggiore concentrazione al centro-nord. Esiste una rete nazionale, *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 un'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, eccetera – dovranno invece essere sempre principalmente sostenuti con risorse pubbliche, anche attraverso il rifinanziamento delle risorse di cui all'articolo 126-*bis* del decreto-legge n. 104 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 2020 e dei 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 invece si manifestino 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 in 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 presente 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 ribadisce al riguardo che sono all'attenzione delle competenti Commissioni parlamentari del Senato i disegni di legge nn. 1770 e 1868) e sia inclusa 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.

Doc. XXII-*bis*
n. 10

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FEMMINICIDIO, NONCHÈ 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 il 20 aprile 2022

Relatrice: senatrice VALENTE

[Torna all'indice](#)

INDICE

PREMESSA	
I. LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA: DEFINIZIONE E AMBITO DELL'INDAGINE	
1.1. Il ciclo della violenza e il fenomeno della vittimizzazione secondaria	
1.2. Il fenomeno della vittimizzazione secondaria: definizione, principi costituzionali e riferimenti normativi nazionali e internazionali	
1.2.1. <i>Le indicazioni del GREVIO</i>	
1.3. Il mancato riconoscimento della violenza domestica nei procedimenti civili e minorili	
1.3.1. <i>Forme ricorrenti di vittimizzazione nei procedi- menti che disciplinano l'affidamento dei minori e la responsabilità genitoriale</i>	
1.3.2. <i>Allontanamento dei figli minori nei casi di violenza domestica: il superiore interesse del minore nella normativa costituzionale, nazionale e internazio- nale</i>	
1.3.3. <i>L'ascolto e la valutazione del minore nei proce- dimenti civili e minorili: un compito del giudice non delegabile nei casi di violenza domestica</i> ...	
II. INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PRO- CEDIMENTI CIVILI DI SEPARAZIONE GIUDIZIALE CON AFFIDAMENTO DI FIGLI MINORI	
2.1. Oggetto e metodo dell'indagine statistica	
2.1.1. <i>Premessa metodologica</i>	
2.1.2. <i>Oggetto dell'indagine</i>	
2.2. La violenza nei contesti familiari e affettivi	
2.3. Le criticità della fase istruttoria	
2.3.1. <i>L'ascolto dei minori</i>	
2.3.2. <i>L'interrogatorio libero delle parti</i>	
2.3.3. <i>La delega al servizio sociale</i>	
2.3.4. <i>Le consulenze tecniche d'ufficio</i>	
2.4. Le criticità della definizione consensuale dei procedimenti .	
III. INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCE- DIMENTI MINORILI SULLA RESPONSABILITÀ GENITORIALE	
3.1. Oggetto e metodo dell'indagine statistica	
3.1.1. <i>Premessa metodologica</i>	
3.1.2. <i>Oggetto dell'indagine</i>	

- 3.2. Il riconoscimento della violenza nei procedimenti *de responsabilitate*
 - 3.2.1. *In particolare: le allegazioni di violenza*
 - 3.3. Le criticità della fase istruttoria
 - 3.3.1. *Il ruolo dei servizi socio-assistenziali*
 - 3.3.2. *Le consulenze tecniche d'ufficio*
 - 3.3.3. *L'ascolto dei minori*
 - 3.3.4. *L'udienza di comparizione delle parti*
 - 3.4. Il primo provvedimento provvisorio
 - 3.4.1. *Contenuti del primo provvedimento provvisorio* ...
 - 3.4.2. *La valutazione della capacità genitoriale*
 - 3.4.3. *La nomina del tutore*
 - 3.4.4. *Le ulteriori prescrizioni dei provvedimenti provvisori*
 - 3.5. I provvedimenti provvisori successivi
 - 3.6. La decisione conclusiva
- IV. ANALISI QUALITATIVA DI ALCUNI CASI EMBLEMATICI DI VITTIMIZZAZIONE
- 4.1. Violenza sulle madri e accuse di alienazione parentale: una introduzione al problema
 - 4.2. I casi emblematici acquisiti dalla Commissione
 - 4.3. I profili comuni delle vicende giudiziarie penali
 - 4.4. I profili comuni delle vicende giudiziarie civili e minorili ..
 - 4.5. Le consulenze tecniche d'ufficio e relazioni del servizio sociale: aspetti generali
 - 4.5.1. *Il ruolo dei servizi sociali*
 - 4.5.2. *Le consulenze tecniche d'ufficio, con particolare riferimento alla valutazione delle madri e all'ascolto del minore*
 - 4.5.3. *I giudizi sulle madri e sui padri e sulle loro competenze genitoriali nelle consulenze tecniche d'ufficio*
 - 4.5.4. *La valutazione e l'ascolto del minore* - 4.6. Il mancato riconoscimento della violenza nei provvedimenti giudiziari
 - 4.6.1. *Le denunce di abusi sessuali sui minori*
 - 4.6.2. *I prelievi forzosi*
 - 4.6.3. *Le visite protette*
 - 4.6.4. *Le mancate indagini sui traumi e sui trattamenti psicologici dei bambini dopo il cambio di collocamento* - 4.7. I costi economici della battaglia giudiziaria delle madri ..

4.8. Le criticità evidenziate dall'esame dei casi emblematici . . .	
V. CONCLUSIONI: CRITICITÀ E RACCOMANDAZIONI	
5.1. Le criticità emerse dall'inchiesta	
5.2. Buone prassi, prospettive di riforma e raccomandazioni . . .	
5.2.1. <i>Formazione specialistica in materia di violenza domestica e assistita</i>	
5.2.2. <i>Applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul sulla custodia dei figli: disciplina dell'affidamento, diritti di visita e sicurezza</i>	
5.2.3. <i>Allegazioni di violenza: attività istruttoria e ascolto diretto del minore</i>	
5.2.4. <i>Accertamenti tecnici: esclusione di teorie non riconosciute ed accettate dalla comunità scientifica</i> . . .	
5.2.5. <i>Provvedimenti di allontanamento coattivo dei minori</i>	
5.2.6. <i>Sostegno alle donne vittime di violenza</i>	

PREMESSA ⁽¹⁾

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 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 vittime di reati di genere e l'effetto principale è quello di scoraggiare la presentazione della denuncia da parte della vittima stessa. ⁽²⁾

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 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.

⁽¹⁾ Alla stesura della relazione hanno partecipato i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del regolamento interno: Elvira Reale, psicologa e coordinatrice del gruppo di lavoro; Monica Velletti e Francesca Ceroni, magistrato, Sabrina Fiaschetti e Concetta Gentili, avvocate, che hanno elaborato e compilato i questionari di rilevazione statistica del campione e curato le ricerche giuridiche. Hanno altresì collaborato all'elaborazione della relazione: Paola Di Nicola Travaglini, Fabiola Furnari, Maria Monteleone e Annamaria Picozzi, magistrato, nonché Teresa Scafuto, giudice onorario. L'elaborazione dei dati dell'indagine statistica dei capitoli II e III è stata curata dai collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23, del regolamento interno: Linda Laura Sabbadini, direttrice centrale dell'ISTAT; Marina Musci e Matteo Bohm, statistici.

⁽²⁾ Così le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno definito la vittimizzazione secondaria (sentenza n. 35110 del 17 novembre 2021).

Uno stesso ordinamento non può tollerare che da una parte l'autore di violenze venga indagato e condannato per le condotte commesse e dall'altra venga considerato un genitore adeguato al pari di quello che le violenze abbia subito, senza che gli agiti violenti, nei procedimenti civili e minorili vengano accertati e abbiano dirette conseguenze sulla gestione della genitorialità. E' necessario garantire l'adozione di provvedimenti coordinati, nella consapevolezza che la vera efficacia deterrente per reprimere condotte di violenza domestica si realizza verificando la sussistenza di tali condotte, anche e soprattutto, nell'ambito dei procedimenti civili e minorili che hanno per oggetto domande relative ai figli minori, con immediati riflessi, in caso di accertamento della sussistenza delle stesse, anche nelle forme di violenza assistita, sulla disciplina della responsabilità genitoriale e dell'affidamento con adozione di misure limitative a carico del genitore violento. La diffusione nei procedimenti civili o minorili che abbiano ad oggetto domande di affidamento dei figli minori o di disciplina della responsabilità genitoriale, di specifica attenzione alle condotte di violenza domestica, con immediati effetti sulla modalità di affidamento, si ritiene potrà avere, nel breve periodo, un'efficacia deterrente maggiore rispetto alla irrogazione di condanne penali, che nella maggior parte dei casi sopraggiungono a notevole distanza dai fatti, e prevedono la sospensione condizionale della pena.

Sulla base di questi presupposti la Commissione, nella seduta del 4 agosto 2020, ha specificato le modalità di svolgimento dell'inchiesta – di natura qualitativa e quantitativa – 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 1.411 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 1.411 procedimenti tutti gli atti processuali: atti di parte, verbali di causa, relazioni dei servizi socio-assistenziali, 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.

L'indagine ha inoltre ripreso i dati derivanti dal *Doc. XXII-bis*, n. 4⁽³⁾, nel quale sono stati analizzati gli esiti dell'indagine condotta con appositi

⁽³⁾ Relazione su « Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria », approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021.

questionari 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, diretta altresì a comprendere l'organizzazione degli uffici, i livelli di formazione specifica sui temi della violenza contro le donne degli operatori della giustizia e dei consulenti, le forme di comunicazione tra autorità giudiziarie inquirenti e decidenti.

Sono inoltre stati sottoposti all'esame della Commissione un considerevole numero di casi emblematici riguardanti le storie giudiziarie di donne che hanno segnalato le loro vicende processuali affermando di aver subito forme di vittimizzazione secondaria a causa del mancato riconoscimento della violenza domestica.

La Commissione ha altresì svolto un'ampia serie di audizioni di esperti della materia⁽⁴⁾.

Nella Relazione verranno esposti e analizzati: la disciplina normativa nazionale e internazionale riguardante la vittimizzazione secondaria e i suoi indicatori (capitolo I); quindi saranno esposte le risultanze dell'indagine campionaria compiuta presso i tribunali civili ordinari (capitolo II) e presso i tribunali per i minorenni (capitolo III); saranno infine esaminati nel dettaglio le criticità emerse dall'esame dei casi specifici (capitolo IV). Alla luce della complessa attività di indagine svolta, supportata dal dato statistico, saranno

⁽⁴⁾ Audizione della dottoressa Elisabetta Rosi, Consigliere della terza sezione penale della Corte di cassazione (seduta del 2 aprile 2019 n. 4); audizione del presidente del tribunale di Roma, dottor Francesco Monastero (seduta del 9 aprile 2019 n. 5); audizione della presidente della sezione GIP del tribunale di Napoli, dottoressa Giovanna Ceppaluni (seduta del 7 maggio 2019 n. 6); audizione del presidente del tribunale di Palermo, dottor Salvatore Di Vitale, e del presidente del tribunale di Torino, dottor Massimo Terzi (seduta del 14 maggio 2019 n. 7); audizione del primo dirigente della Divisione anticrimine della Polizia di Stato presso la Questura di Trento, dottoressa Annamaria Maggio, del tenente colonnello presso l'ufficio legislazione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, dottor Filippo Vanni e del presidente del tribunale di Milano, dottor Roberto Bichi (seduta dell'11 giugno 2019 n. 9); audizione del presidente della sezione autonoma misure di prevenzione del tribunale di Milano, dottor Fabio Roia (seduta del 25 giugno 2019 n. 12); audizione della presidente della prima sezione civile del tribunale di Bologna, dottoressa Matilde Betti (seduta del 12 settembre 2019 n. 20); audizione di rappresentanti dell'associazione Sud Est donne, del Comitato madri riunite, dell'associazione Arci donna Napoli e dell'associazione Federico nel cuore (seduta del 25 febbraio 2020 n. 41); 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 (seduta del 12 maggio 2020 n. 45); audizione della responsabile della redazione Dire-Donna, dottoressa Silvia Mari, e della vice presidente dell'associazione Federico nel cuore Onlus, dottoressa Maria Serenella Pignotti (seduta del 23 giugno 2020 n. 51); audizione di una componente dell'Esecutivo del Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, dottoressa Angela Maria Quaquero (seduta del 28 luglio 2020 n. 56); audizione della vicepresidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali, dottoressa Annunziata Bartolomei (seduta del 30 luglio 2020 n. 57); audizione di una pedagoga esperta in problematiche dell'adolescenza e dell'età evolutiva con un focus specifico sui minori vittime di violenza assistita, dottoressa Maria Carla Sivori e della direttrice dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni di Genova, dottoressa Anna Maria Scazzosi (seduta del 4 agosto 2020 n. 58); audizione della prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale, professoressa Marilisa D'Amico (seduta del 26 gennaio 2021 n. 72); 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 », professoressa Anna Maria Giannini (seduta del 10 febbraio 2021 n. 73); audizione di rappresentanti 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 (seduta del 1° luglio 2021 n. 90); audizione della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, professoressa Elena Bonetti (seduta del 20 luglio 2021 n. 91); audizione della Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Carla Garlatti (seduta del 16 marzo 2022 n. 105).

quindi formulate specifiche raccomandazioni della Commissione in relazione alle più evidenti criticità emerse dall'insieme dell'indagine (capitolo V).

I. LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA: DEFINIZIONE E AMBITO DELL'INDAGINE

1.1. Il ciclo della violenza e il fenomeno della vittimizzazione secondaria

L'allarmante diffusione di condotte di violenza domestica e nei confronti delle donne nella gran parte dei Paesi del mondo ha portato all'adozione di numerosi interventi normativi nazionali e sovranazionali per il loro contrasto. La radice culturale del fenomeno, per lungo tempo tollerato e sottovalutato, in quanto ritenuto espressione di costumi sociali consolidati, solo negli ultimi decenni ha visto una più incisiva presa di coscienza internazionale con l'elevazione del contrasto alla violenza domestica e nei confronti delle donne nell'alveo della tutela dei diritti umani e con la conseguente introduzione di norme puntuali e più efficaci.

La 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, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 27 giugno 2013, n. 77, nota come Convenzione di Istanbul, ha dettato specifiche disposizioni per il contrasto ad ogni forma di violenza domestica, imponendo agli Stati che abbiano ratificato e dato esecuzione alla Convenzione, di dotarsi di una legislazione efficace e di verificarne in modo costante l'effettiva attuazione da parte di tutti gli operatori, in particolare da quelli appartenenti al sistema giudiziario.

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 domestica⁽⁵⁾. La severa repressione penale di tutte le forme di violenza domestica e 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 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 e agli operatori di dedicare analoga attenzione a un diverso ambito nel quale le

⁽⁵⁾ 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).

condotte di violenza domestica, declinate in tutte le loro forme di violenza fisica, psicologica, economica, hanno presumibilmente la maggiore incidenza, quello delle relazioni familiari.

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, qualora si trovi 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 psicofisico del minore, può provocare sindromi post-traumatiche e incidere in ogni caso sulla crescita della persona di minore età ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ I 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 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 a incidere direttamente sull'esercizio della responsabilità genitoriale.

Sul punto, in questi termini, si veda la sentenza della Cassazione penale n. 45403 del 2016 « proprio in considerazione della ratio ispiratrice della disposizione e della sua funzione, che il

Tra i doveri principali di ogni genitore vi è quello di educare la prole, e poiché l'educazione si esplica con l'esempio, i comportamenti violenti posti in essere da parte di uno dei genitori in danno dell'altro hanno indelebili e negativi effetti sulla crescita del figlio. Con il conseguente e ulteriore rischio che il minore introietti modelli genitoriali distorti che producono danni immediati per le dirette conseguenze della violenza sull'equilibrio psico-fisico, e danni differiti nel momento in cui il figlio, crescendo, assumerà a sua volta ruoli genitoriali, poiché l'esposizione a modelli distorti può produrre la replicazione degli stessi.

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 minorili⁽⁷⁾ che abbiano per oggetto la disciplina dell'affidamento dei figli minori (di cui all'articolo 337-*bis* e seguenti del codice civile⁽⁸⁾) ovvero che abbiano ad oggetto domande di limitazione o di decadenza dalla responsabilità genitoriale (di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile⁽⁹⁾).

Le risultanze dell'indagine contenute nel Documento relativo alla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria⁽¹⁰⁾ hanno già fatto emergere come il fenomeno della violenza non sia adeguatamente considerato nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, e come manchi nella

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, del codice penale prevede che il minore di 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 a 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.

⁽⁷⁾ Ai sensi dell'articolo 38 disposizioni per l'attuazione del codice civile la competenza per i procedimenti cosiddetti *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 articoli 330 e seguenti del codice civile è allo stato ripartita tra tribunale per i minorenni e tribunale ordinario.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ L'articolo 330 del codice civile 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 del codice civile 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'articolo 336 del codice civile.

⁽¹⁰⁾ 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

maggior parte dei tribunali di merito italiani una specifica attenzione al problema.

Peraltro, un attento esame della giurisprudenza di legittimità e di merito in materia, evidenzia come la Convenzione di Istanbul sia richiamata in provvedimenti giudiziari, a fronte dell'adozione della legge di ratifica nel 2013, solo a partire dagli anni 2017-2018: a partire da quegli anni, infatti, risultano editi provvedimenti, emessi da corti di merito⁽¹¹⁾, che contengono un espresso richiamo alla Convenzione e ai suoi principi, e solo a partire dagli anni 2020-2021 sono state adottate dalla Suprema Corte di Cassazione decisioni di legittimità⁽¹²⁾ che, nei procedimenti civili e minorili, richiamano espressamente questa fonte sovranazionale.

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 violente⁽¹³⁾.

1.2. Il fenomeno della vittimizzazione secondaria: definizione, principi costituzionali e riferimenti normativi nazionali e internazionali

La vittimizzazione secondaria, con particolare riferimento a quella che rischia di realizzarsi nei procedimenti giurisdizionali di separazione, affidamento, 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 reiterazioni della violenza.

⁽¹¹⁾ Tra i provvedimenti di merito editi: tribunale di Roma, decreto dell'11 ottobre 2018, in Foro.it, 2019, I, c. 346; tribunale di Roma, sentenza n. 17902 del 15 dicembre 2020, in banca dati *DeJure*; tribunale di Terni, sentenza n. 709 del 3 settembre 2021, in banca dati *DeJure*.

⁽¹²⁾ *Cfr.* per tutte: Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 35110 del 17 novembre 2021.

⁽¹³⁾ 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.

Una puntuale definizione di vittimizzazione secondaria si rinviene nella raccomandazione del Consiglio d'Europa (Rec(2006)8) 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 »⁽¹⁴⁾. 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 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*). 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 del codice di procedura civile e l'articolo 4 della legge 1 dicembre 197, n. 898, 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

⁽¹⁴⁾ 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 ».

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.

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 violente, e la conseguente mancata valutazione di tali comportamenti nell'adozione di provvedimenti di affidamento dei figli, ha come conseguenza l'emanazione di provvedimenti stereotipati che dispongono l'affidamento condiviso del minore a 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 a 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 ad 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 rischio⁽¹⁵⁾, oltre a prevedere, all'articolo 15, che sia assicurata una forma-

⁽¹⁵⁾ 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

zione specifica alle figure professionali che si occupano di vittime e di autori di atti di violenza.

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 allega 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 socio-assistenziali 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.

Tutte queste forme di vittimizzazione e i meccanismi attraverso i quali sono perpetrate saranno esaminate in profondità nel capitolo IV, relativo all'esame dei casi emblematici.

1.2.1. Le indicazioni del GREVIO

La necessità di approfondire il tema della vittimizzazione secondaria delle donne e dei minori vittima di violenza domestica nell'ambito dei procedimenti civili e minorili è emersa anche in conseguenza delle risultanze del rapporto GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) per l'Italia (*GREVIO's – Baseline – Evaluation Report, Italy*, tradotto in italiano dal Dipartimento per le pari opportunità)⁽¹⁶⁾, redatto nel 2019 all'esito dell'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:

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 ».

⁽¹⁶⁾ I documenti prodotti dal GREVIO sono consultabili all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/italy>.

– 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 diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini.

Il GREVIO ha analizzato in dettaglio gli ostacoli all’attuazione di questi articoli nei paragrafi 161 e 180-188 del rapporto.

Con riferimento all’articolo 26, ha formulato le seguenti osservazioni critiche (paragrafo 161): « Il GREVIO osserva che sulla base delle informazioni disponibili, è difficile stabilire in che misura i bambini testimoni di violenze abbiano accesso ad adeguati servizi di protezione e sostegno in Italia. In ogni caso, il gruppo ha riscontrato che uno dei principali ostacoli che impedisce tale accesso è la mancata comprensione da parte delle figure professionali che operano nei servizi sociali della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini. Il nocciolo del problema è la tendenza degli enti preposti, in particolare i servizi sociali, a minimizzare la violenza, sottovalutando il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere della madre e del bambino, e ad incolpare le vittime per il rapporto tormentato tra il padre violento e il bambino. In tali circostanze, molti bambini testimoni di violenze non ricevono il giusto sostegno ».

Per quanto riguarda l’articolo 31 della Convenzione, l’analisi del GREVIO parte dalla valutazione della legge 8 febbraio 2006, n. 54, che ha introdotto l’affidamento condiviso come scelta prioritaria da adottare al momento di disciplinare le modalità di affidamento dei figli ai genitori, e dagli articoli (330, 333, 337-*quater* del codice civile) che prevedono le condizioni per derogare al regime dell’affidamento condiviso disponendo l’affidamento esclusivo. Al riguardo, il GREVIO (paragrafo 180) ha rilevato che: « Le leggi in vigore non prevedono un obbligo esplicito per gli enti istituzionali di garantire che, nel definire i diritti di affidamento e di visita, si tenga conto degli episodi di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione, come richiesto invece dall’Articolo 31, paragrafo 1 ».

Secondo tale Osservatorio, la mancanza di specifici ed espressi rinvii alla Convenzione di Istanbul nei casi di violenza ha come effetto la presenza di leggi che teoricamente possono garantire la protezione delle donne ma che in sostanza non riescono ad essere incisive: « [...] il meccanismo in vigore, piuttosto che permettere la protezione delle vittime e dei loro bambini, “si ritorce contro” le madri che tentano di proteggere i loro bambini denunciando la violenza e le espone ad una vittimizzazione secondaria »⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Report GREVIO *cit.*, paragrafo 181.

L'attenzione è poi focalizzata sul ricorso alle consulenze tecniche d'ufficio, in quanto è stato specificamente rilevato che: « I magistrati di diritto civile tendono ad affidarsi alle conclusioni dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU) e/o dei servizi sociali, che spesso assimilano gli episodi di violenza a situazioni di conflitto e dissociano le considerazioni relative al rapporto tra la vittima e l'autore di violenza da quelle riguardanti il rapporto tra il genitore violento e il bambino. Inoltre, le denunce delle vittime di abuso da parte del *partner* sono spesso rigettate sulla base di motivazioni dubbie come "la sindrome da alienazione parentale" e si incolpano le madri per la riluttanza dei figli ad incontrare il padre violento. I test di personalità, che non sono predisposti per le situazioni di violenza, fanno sì che molte vittime vengano ritenute incapaci di fare da genitore »⁽¹⁸⁾.

Il GREVIO sottolinea peraltro l'elevato rischio relativo all'utilizzo della nozione di alienazione parentale o di nozioni analoghe. Come sarà spiegato più ampiamente nel capitolo IV, l'evocazione di queste « sindromi », scientificamente inesistenti, e non riconosciute dalla comunità internazionale, impedirebbe di approfondire la reale origine del rifiuto del minore a incontrare uno dei genitori, rifiuto che potrebbe avere la sua radice nella esposizione alla violenza domestica⁽¹⁹⁾. Si sottolinea in particolare « come sia necessario che i tribunali civili e minorili indaghino su tutte le denunce di violenza e abuso, assieme ai tribunali penali qualora vi siano procedimenti penali in corso contro il padre del bambino della vittima, o cercando attivamente informazioni da altre fonti, come le forze dell'ordine, le autorità locali, i servizi sanitari, educativi e di supporto specializzato per le donne »⁽²⁰⁾ e che « la sicurezza del genitore non violento e del bambino debbano essere un elemento centrale nel decidere nel miglior interesse del minore per quanto riguarda gli accordi sull'affidamento e le visite »⁽²¹⁾.

Infine, il GREVIO sollecita le autorità italiane « affinché adottino le misure necessarie, comprese eventuali modifiche legislative, per garantire che i tribunali competenti abbiano il dovere di esaminare tutte le problematiche legate alla violenza contro le donne al momento di stabilire l'affidamento ed i diritti di visita, nonché di valutare se tale violenza legittimi una richiesta di limitazione dei diritti di affidamento e di visita » (paragrafo 188).

⁽¹⁸⁾ Cfr. Nota precedente, paragrafo 182.

⁽¹⁹⁾ Allo stesso modo nel rapporto (paragrafi 183-184) si segnala il rischio che le donne corrono nei tribunali civili e minorili di essere poste, nel corso delle consulenze e degli accertamenti peritali, a confronto con i *partner* autori della violenza e nell'essere insistentemente invitate, in nome della cosiddetta « *friendly parent provision* » a disporsi in modo amichevole verso l'autore di violenza.

⁽²⁰⁾ Nel paragrafo 185, il GREVIO esprime profonda preoccupazione sulle distorsioni dei procedimenti civili e minorili laddove non sia riconosciuta la violenza e i diritti delle vittime: « il GREVIO nota con estrema preoccupazione la diffusa prassi dei tribunali civili di considerare una donna che solleva la problematica della violenza domestica come un motivo per non partecipare agli incontri e opporsi all'affidamento o alle visite, come un genitore "non collaborativo" e quindi una "madre inadatta" che merita di essere sanzionata ».

⁽²¹⁾ Cfr. Rapporto GREVIO, *cit.*, paragrafo 186, in cui si specifica infine come ciò non sia in contrasto con « il diritto del bambino a mantenere un legame con entrambi i genitori, previsto dall'articolo 9, comma 3, della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, (in quanto) l'esposizione alla violenza domestica – come vittima o testimone – richiede delle eccezioni alla regola ».

Ulteriore rischio di vittimizzazione secondaria è rilevato nel reiterato invito – percepito come imperativo dalle donne che hanno subito violenza – formulato da giudici, consulenti, operatori dei servizi socio-assistenziali, alla mediazione ed alla conciliazione, al fine di raggiungere accordi che prevedano l'esercizio condiviso della genitorialità, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 48 della Convenzione di Istanbul, che invece vieta il ricorso obbligatorio a procedimenti di soluzione alternativa delle controversie, incluse la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione stessa⁽²²⁾.

1.3. Il mancato riconoscimento della violenza domestica nei procedimenti civili e minorili

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 Istanbul⁽²³⁾, nessuna disposizione normativa che regola la disciplina della titolarità⁽²⁴⁾ o dell'esercizio della responsabilità genitoriale⁽²⁵⁾ 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 vio-

⁽²²⁾ Si leggano al riguardo le considerazioni contenute nel paragrafo 209 del Rapporto, in relazione all'applicazione dell'articolo 48: « il GREVIO ha riscontrato che nell'ambito dei processi per l'affidamento dei figli, le vittime sono di fatto spesso sottoposte a procedure di mediazione, in violazione di quanto prescritto dall'articolo 48 della Convenzione. Questo elemento è supportato da una ricerca recente nel settore, che ha mostrato come operatori e operatrici non siano riusciti a individuare e classificare la violenza domestica e l'abbiano etichettata come conflitto. La "coppia di genitori" è stata dissociata dalla "coppia di coniugi" e perciò la mediazione è diventata una prassi, che ignora la violenza e secondo cui essa non è una problematica riguardante la sfera genitoriale [...] Di conseguenza, le vittime di violenza domestica sono risultate molto svantaggiate nel corso della mediazione, e questa procedura ha portato a sentenze che hanno esposto loro ed i propri figli al rischio di ulteriori abusi. Inoltre, gli operatori e le operatrici non erano a conoscenza o non hanno applicato la Convenzione di Istanbul ».

⁽²³⁾ 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.

⁽²⁴⁾ Articoli 330 e 333 del codice civile

⁽²⁵⁾ Articoli 337-bis e seguenti del codice civile

lazioni o abusi in grado di realizzare un pregiudizio per il minore (articoli 330 e 333 del codice civile) ovvero prevedono che il giudice possa derogare alla regola dell'affidamento condiviso, disponendo l'affidamento esclusivo dei figli a uno dei genitori, nel caso in cui « l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore » (articolo 337-*quater* del codice civile). 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 socio assistenziale). 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, attribuiti dalla normativa vigente (articoli 336 e 337-*ter* del codice civile) 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 del codice civile 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 e 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 indici rivelatori della violenza domestica per segnalare al giudice quanto rilevato. Al contrario, nella prassi accade che questi invitino le parti alla mediazione e 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 madre⁽²⁶⁾ e soprattutto del minore.

Dall'esame dei rapporti internazionali richiamati nonché, come si vedrà nei capitoli seguenti, dai rilevamenti compiuti dalla Commissione, emerge come i procedimenti civili o minorili, che presentano indici rivelatori della violenza domestica, sono trattati con modalità stereotipate come se non vi fosse differenza tra queste controversie e quelle che attengono a un ordinario conflitto genitoriale.

1.3.1. Forme ricorrenti di vittimizzazione nei procedimenti che disciplinano l'affidamento dei minori e la responsabilità genitoriale

L'attenzione alla presenza di elementi che possano indicare la violenza domestica e il loro tempestivo riconoscimento, imporrebbe a tutti gli operatori, in primo luogo ai magistrati, ma anche ai difensori, ai responsabili del servizio socio-assistenziale e socio-sanitario, ai consulenti, di non applicare regole procedurali standardizzate. In presenza di allegazioni di violenza il giudice dovrebbe procedere, già nelle prime fasi del procedimento, a una verifica, preliminare e sommaria, della loro fondatezza e accertare, anche solo a livello di *fumus*, la presenza di elementi rivelatori della violenza, avendo cura di evitare ogni forma di vittimizzazione secondaria e istruendo il procedimento con le necessarie cautele.

La mancata verifica della presenza di indicatori di violenza nelle fasi iniziali del procedimento ha infatti come conseguenza il rischio di realizzare forme di vittimizzazione secondaria. Le forme di vittimizzazione possono sostanziarsi per esempio nella comparizione delle parti dinanzi al giudice procedente, senza l'adozione di alcuna cautela, che protegga la vittima della violenza dal diretto confronto con l'autore della medesima; nella mancanza di accertamenti in relazione ai fatti di violenza allegati, disponendo accertamenti peritali o dei servizi sociali per verificare la situazione del minore e la capacità genitoriale delle parti senza che si tenga conto della presenza di condotte violente; nell'ascolto del minore delegato ad operatori non specializzati e non resi edotti dal giudice circa la possibile presenza di comportamenti di violenza domestica; nell'invio della coppia in percorsi di mediazione o conciliazione, che sono invece vietati, ai sensi dell'articolo 48 Convenzione di Istanbul, in presenza di condotte di violenza domestica.

L'assenza di accertamenti preliminari in merito all'esistenza di condotte di violenza, rinviati alla fase istruttoria, ovvero non compiuti in presenza di accertamenti peritali o indagini dei servizi sociali sulle capacità

⁽²⁶⁾ Sono statisticamente non significative le ipotesi di violenza agita dalla madre nei confronti del padre.

genitoriali delle parti (valutazioni spesso ritenute sufficienti per giungere alla decisione), produce forme di vittimizzazione secondaria ancora più evidenti nell'adozione dei provvedimenti che regolano l'affidamento del minore, il diritto di visita del genitore non coabitante, e finanche nell'adozione dei provvedimenti cosiddetti *de responsabilitate* (comunemente noti come *de potestate*), di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale.

Le forme di vittimizzazione secondaria più ricorrenti nei provvedimenti che disciplinano la genitorialità riguardano l'adozione di provvedimenti stereotipati, soprattutto nelle prime fasi del procedimento⁽²⁷⁾, nei quali viene disposto l'affidamento condiviso del minore a entrambi i genitori, con individuazione del genitore coabitante e disciplina delle frequentazioni con l'altro genitore. L'allegazione di violenza domestica dovrebbe invece comportare – previo accertamento preliminare della sussistenza dei relativi indicatori di violenza – l'adozione di forme di affidamento esclusivo al genitore vittima di violenza (quando idoneo per l'esercizio della genitorialità) e precise cautele negli eventuali incontri del minore con l'altro genitore.

Nei procedimenti cosiddetti *de responsabilitate*, invece, la vittimizzazione può sostanziarsi in provvedimenti di sospensione dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori ravvisando identica incapacità genitoriale tanto in capo al genitore che ha agito la violenza domestica, quanto in capo al genitore vittima, ritenuto incapace di proteggere il minore dalla violenza assistita. Va sottolineato con forza che i procedimenti che disciplinano la titolarità e l'esercizio della responsabilità genitoriale non tollerano generalizzazioni, poiché ogni vicenda processuale deve essere adeguatamente vagliata e approfondita.

Applicare disposizioni generali senza considerare le peculiari caratteristiche della violenza domestica produce gravi distorsioni che si riverberano in danno delle donne vittime di violenza e dei minori. Sul piano delle norme procedurali, la regola della contemporanea presenza dei genitori dinanzi al giudice, ancorché dettata per dare attuazione al principio del contraddittorio, in presenza di condotte di violenza domestica si traduce in una forma di vittimizzazione secondaria tale da poter anche impedire la stessa emersione della violenza. Se il giudice precedente non è in grado di riconoscere gli indici di violenza, adottando precauzioni atte a impedire che la vittima sia esposta alla pressione, anche solo psicologica, dell'autore della violenza, la donna che ha subito violenza potrebbe essere infatti indotta, in un contesto non protetto, a non rivelare ovvero a minimizzare le condotte dell'uomo violento, temendone le conseguenze.

Anche l'applicazione in maniera stereotipata della regola dell'affidamento condiviso in ipotesi in cui siano presenti condotte violente espone la madre vittima di violenza alla reiterazione di tali condotte. L'affidamento condiviso, che costituisce la regola per la disciplina dell'esercizio della

⁽²⁷⁾ Quando vengono adottati i provvedimenti presidenziali nei giudizi di separazione o divorzio, ovvero i decreti provvisori nei procedimenti camerati di affidamento dei figli nati fuori del matrimonio.

responsabilità genitoriale, imporrebbe in ogni caso al giudice di compiere un accertamento preliminare in ordine alla capacità genitoriale di ciascun genitore e al benessere del minore. Un genitore violento non può essere considerato adeguato, e pertanto porlo sullo stesso piano del genitore vittima di violenza, oltre a integrare un'ipotesi di vittimizzazione secondaria, viola il dettato normativo di cui all'articolo 337-*quater* del codice civile, che dispone sia adottato l'affidamento esclusivo a un genitore qualora l'affidamento all'altro sia « contrario all'interesse del minore », oltre a essere in contrasto con le norme sovranazionali in materia di tutela del minore. Al riguardo è da sottolineare che la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176) e la Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996 (ratificata in Italia con legge 20 marzo 2003 n. 77), stabiliscono il diritto dei minori a mantenere, in caso di separazione o di cessazione della relazione tra i genitori non coniugati, relazioni con ambedue i genitori, ma solo se ciò non costituisce un pregiudizio per il minore stesso relativamente ai suoi interessi primari (cura, salute, sicurezza, educazione, ecc.).

1.3.2. Allontanamento dei figli minori nei casi di violenza domestica: il superiore interesse del minore nella normativa costituzionale, nazionale e internazionale

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.

In alcuni casi, che seppure residuali meritano estrema attenzione, come sarà più ampiamente esaminato nel capitolo IV, 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 (a salute, sicurezza e libertà di autodeterminazione); l'eliminazione di 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 e 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 a 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) 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 Commissione ⁽²⁸⁾ « 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 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 bigenitorialità 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'uomo ⁽²⁹⁾ 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 determinate 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 EDU ⁽³⁰⁾ ha stabilito che qualora le relazioni tra genitore-figlio, in presenza di genitore che non abbia suffi-

⁽²⁸⁾ 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.

⁽²⁹⁾ « 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 ».

⁽³⁰⁾ Va precisato che l'affermazione che la Corte EDU condanna lo Stato quando non riesce a garantire contatti tra genitori e figli non è corretta, la condanna avviene solo quando non sono spiegati i motivi del rifiuto del minore, 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

ciente capacità genitoriale, siano tali da generare 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 minore⁽³¹⁾.

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.

1.3.3. L'ascolto e la valutazione del minore nei procedimenti civili e minorili: un compito del giudice non delegabile nei casi di violenza domestica

Occorre, accanto ai temi fin qui trattati, porre l'accento su un'altra forma di vittimizzazione secondaria nei giudizi civili e minorili in presenza di violenza domestica: l'ascolto del minore nei casi di suo rifiuto a intrattenere rapporti con un genitore violento.

Infatti, nella valutazione dell'interesse del minore assume un ruolo determinate l'opinione del figlio, che è il precipitato del suo diritto a essere ascoltato.

Il diritto del minore all'ascolto in tutte le situazioni che lo riguardano, previsto dal codice civile (articoli 315-bis e 336-bis) nonché da tutte le convenzioni internazionali sui diritti del minore, rischia di essere disatteso nei tribunali civili e minorili quando i giudici affrontano vicende che riguardano la violenza domestica.

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 (Elsholz v. Germany [GC], § 50; T.P. and K.M. v. the United Kingdom [GC], § 71; Ignaccolo-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 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) ».*

⁽³¹⁾ Causa Rytschenko c. Russia, sentenza Corte EDU 20 gennaio 2011, ricorso n. 22266/04.

In alcuni casi l'ascolto del minore viene eluso, a causa di una presunta situazione psicologica di condizionamento che renderebbe lo stesso incapace di esprimere le sue opinioni, le sue esperienze, le sue richieste. Ed è proprio la diagnosi psicologica di « alienazione », adottata frequentemente nelle consulenze tecniche d'ufficio, a contenere implicitamente un giudizio di condizionamento del minore che renderebbe le sue parole inattendibili e l'ascolto delle sue opinioni superfluo. Così il minore o non viene ascoltato dal giudice o, quando ascoltato attraverso i consulenti, vede le sue parole interpretate in chiave di apodittica adesione alle opinioni della madre, ritenendo sussistenti forme di condizionamento e plagio della madre in danno del figlio.

Il riferimento alla alienazione parentale continua a essere presente, seppure con diverse denominazioni, in numerose valutazioni compiute da consulenti ed esperti e malgrado la giurisprudenza di legittimità abbia espressamente negato la valenza scientifica di tale teoria⁽³²⁾, e il Ministero della salute abbia negato la rilevanza scientifica alla cosiddetta sindrome da alienazione parentale⁽³³⁾, di cui si darà conto in maniera specifica nel capitolo IV.

In uno degli atti depositati alla Commissione in occasione di una audizione si è osservato: « Non sempre è facile valutare quale sia l'interesse del minore, ma per ogni decisione giurisdizionale, a maggior ragione se indirizzata ad un minore, sono necessari elementi oggettivi, riscontrabili su un piano fattuale e, se riguardanti la sua salute fisica o psicologica, su un piano medico/scientifico. L'irrelevanza di sindromi psicologiche non provate (tra cui l'alienazione parentale) e non dimostrabili non costituisce solo un punto di vista, che il giudice può adottare o respingere, ma un corollario dell'applicazione della legge e di principi costituzionali definiti dalla Corte costituzionale fondamentali, tra cui il principio di determinatezza » (ordinanza n. 24 del 2017)⁽³⁴⁾.

⁽³²⁾ Per tutte *cf.*: Corte di cassazione, ordinanza n. 13217 del 17 maggio 2021 e sentenza n. 7041 del 20 marzo 2013 che ha affermato con riferimento alla cosiddetta sindrome da alienazione parentale: « Nei giudizi in cui sia stata esperita c.t.u. medico-psichiatrica (nella specie, allo scopo di verificare le condizioni psico-fisiche del minore e conclusasi con un accertamento diagnostico di sindrome da alienazione parentale), il giudice di merito, nell'aderire alle conclusioni dell'accertamento peritale, non può, ove all'elaborato siano state mosse specifiche e precise censure, limitarsi al mero richiamo alle conclusioni del consulente, ma è tenuto – sulla base delle proprie cognizioni scientifiche, ovvero avvalendosi di idonei esperti e ricorrendo anche alla comparazione statistica per casi clinici – a verificare il fondamento, sul piano scientifico, di una consulenza che presenti devianze dalla scienza medica ufficiale e che risulti, sullo stesso piano della validità scientifica, oggetto di plurime critiche e perplessità da parte del mondo accademico internazionale, dovendosi escludere la possibilità, in ambito giudiziario, di adottare soluzioni prive del necessario conforto scientifico e potenzialmente produttive di danni ancor più gravi di quelli che intendono scongiurare ».

⁽³³⁾ *Cfr.* Risposta ad interrogazione parlamentare del 29 maggio 2020 n. 4-02405.

⁽³⁴⁾ *Cfr.* nota n. 28. La professoressa D'Amico ha specificato che: « Fondamentale punto di riferimento, a questo proposito, è costituito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1981 in tema di plagio. La Corte costituzionale, nell'accogliere, dopo accurata disamina dello stato di avanzamento della scienza, incapace di delineare i contorni della "totale soggezione" e delle condotte con cui poteva essere originata, afferma che sarebbe "assurdo ritenere che possano considerarsi determinate in coerenza al principio della tassatività della legge, norme che, sebbene concettualmente intelleggibili, esprimano situazioni e comportamenti irreali o fantastici o comunque non avverabili e tanto meno concepire disposizioni legislative che inibiscano o ordinino o puniscano fatti che per qualunque nozione ed esperienza devono considerarsi inesistenti o non razionalmente accertabili". Questa sentenza, anche per la vicinanza tematica con la materia in esame, che vuole la madre come soggiogatrice del minore, sino a indurlo a rifiutare il padre, non può essere dunque accantonata ».

Rilevante è il rischio che il ricorso alle teorie del condizionamento o del plagio nei procedimenti aventi a oggetto la disciplina della genitorialità siano frutto di pregiudizi: che la madre sia in grado di condizionare la volontà del figlio; che le dichiarazioni del minore non siano autentiche; che sia necessario garantire la presenza del padre per assicurare l'equilibrato sviluppo del minore, a prescindere dalla disamina di suoi eventuali comportamenti violenti e maltrattanti, diretti o assistiti contro la madre.

Si impone in ogni caso la necessità di procedere ad accertamenti di fatto: il giudice non può prescindere dalla verifica della presenza di condotte violente, anche attraverso l'ascolto del minore, che certamente non costituisce mezzo di prova ma può essere valorizzato e fornire importanti elementi per disporre successivi accertamenti. Un netto rifiuto espresso dal figlio alla frequentazione di uno dei genitori non può essere sottovalutato e rende necessari accertamenti accurati da compiere sui fatti e non sulle valutazioni espresse da consulenti ed esperti.

II. INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI CIVILI DI SEPARAZIONE GIUDIZIALE CON AFFIDAMENTO DI FIGLI MINORI

2.1. Oggetto e metodo dell'indagine statistica

2.1.1. Premessa metodologica

L'indagine effettuata ha avuto ad oggetto procedimenti di separazione giudiziale con figli minori iscritti a ruolo in Italia nell'anno 2017, e in particolare nei mesi di marzo, aprile e maggio dello stesso anno.

In Italia, nel 2017, i procedimenti di separazione giudiziale con figli minori affidati sono stati 7.621, di cui 2.089 registrati nel trimestre di interesse.

Il campione di fascicoli provenienti dai tribunali ordinari e oggetto della presente analisi è il risultato di un campionamento probabilistico a due stadi con unità di primo stadio stratificato. Le unità di primo stadio sono i tribunali ordinari, stratificati per ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud), quelle di secondo stadio sono i fascicoli relativi alle separazioni giudiziali con domande di affidamento di figli minori iscritti al ruolo nei mesi di marzo, aprile, o maggio dell'anno 2017.

La numerosità campionaria di primo stadio è pari a 16 tribunali ordinari⁽³⁵⁾ (l'11,4 per cento dei 140 presenti in Italia nel 2017), di cui 6 selezionati poiché autorappresentativi della ripartizione geografica di appartenenza (Milano, Torino, Roma, Lucca, Napoli, Palermo).

La dimensione complessiva del campione dei procedimenti analizzati è pari a 569 fascicoli, rappresentativi dei 2.089 iscritti al ruolo nel trimestre

⁽³⁵⁾ Si tratta dei tribunali ordinari di Arezzo, Bergamo, Biella, Enna, Grosseto, Isernia, Lucca, Milano, Napoli, Palermo, Pavia, Pescara, Roma, Siracusa, Torino e Varese, che la Commissione desidera ringraziare per la straordinaria collaborazione prestata all'attività d'inchiesta, nonostante le restrizioni e le difficoltà conseguenti all'emergenza pandemica.

marzo-maggio 2017⁽³⁶⁾; la proporzione campionaria risulta quindi pari al 27 per cento.

La finalità è di valutare sia l'incidenza sul numero complessivo dei procedimenti iscritti di quelli nei quali siano presenti episodi di violenza o di disfunzionalità genitoriali – che portano al rifiuto del figlio minore di frequentare uno dei due genitori – sia l'accertamento di queste condotte nell'ambito dei giudizi e gli effetti sul regime di affidamento, sul collocamento e sulle modalità di frequentazione genitori-figli⁽³⁷⁾.

2.1.2. Oggetto dell'indagine

La Commissione, nell'intento di esaminare il fenomeno della vittimizzazione secondaria nei casi di separazione con affidamento dei minori, ha ritenuto indispensabile verificare con rigorosità statistica l'effettiva incidenza del fenomeno su scala nazionale.

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.

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

⁽³⁶⁾ 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 per cento) e numeri assoluti, specie quando questi ultimi sono particolarmente piccoli.

⁽³⁷⁾ Alcune indicazioni per la lettura dei dati: poiché nel corso dei procedimenti, e già prima dell'udienza presidenziale, questi possono giungere ad una consensualizzazione tra le parti, o essere dichiarati improcedibili (per mancata presentazione delle parti), in ogni fase del processo avviene un « deflusso » di casi, che si traduce in una diminuzione dei fascicoli che costituiscono, man mano, il perimetro di analisi. Per esempio, se ci sono 100 procedimenti per i quali è stata emessa un'ordinanza presidenziale, ma, successivamente, per 90 è stata eseguita l'istruttoria, questa diminuzione è attribuibile alle avvenute consensualizzazioni precedenti alla fase istruttoria, oppure alle dichiarazioni di improcedibilità. In sintesi, il totale di fascicoli su cui vengono calcolate le frequenze va considerato al netto delle avvenute consensualizzazioni e improcedibilità, oltre al perimetro definito dal particolare quesito.

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 del 2013, è entrata a pieno titolo nel tessuto normativo italiano. Occorre valutare quanto l'entrata in vigore di questa Convenzione abbia modificato i portati culturali tradizionali che affondano le proprie radici negli stereotipi di genere e che relegano trasversalmente le donne a un ruolo di subalternità e di dipendenza, anche economica, rispetto all'altro coniuge e quanto abbia avuto effetti concreti nell'ambito dei procedimenti di separazione aventi ad oggetto domande di affidamento dei figli minori.

Separarsi, chiudere una relazione importante della propria vita, tanto più quando quella relazione ha generato dei figli, ancora minorenni, è un passo di grande coraggio e dà inizio a un percorso tanto doloroso quanto di emancipazione, che tuttavia nasconde ostacoli importanti, anche in ragione di alcuni stereotipi di genere purtroppo ancora presenti nella cultura di giudici, avvocati, consulenti tecnici e assistenti sociali. Quando sono presenti stereotipi molto radicati, la violenza contro le donne non viene riconosciuta. La storia della violenza di genere, all'interno dei tribunali, è anche questo: è la storia di un non vedere, un non sentire, un non riconoscere. E' anche la storia di una ricerca lessicale, molto faticosa, per non nominare la violenza, per trovare « parole altre » che spesso determinano una perdita di significato delle singole vicende: ecco che, dunque, la violenza diviene conflitto, la sindrome di alienazione parentale diventa violazione del diritto all'accesso, le madri, inizialmente qualificate come « alienanti », oggi sono definite « simbiotiche », la bigenitorialità cessa di essere un diritto del minore – e come tale concorrente con tutti gli altri diritti che lo riguardano come salute, cura, sicurezza – per assurgere a diritto assoluto della sfera adulta.

Lo scopo dell'approfondimento statistico è quello di indagare se, in quale modo e per quali ragioni una donna che denuncia e che chiede di essere protetta può rischiare di essere vittimizzata per la seconda volta dal sistema che dovrebbe proteggerla dalla violenza subita e che invece sminuisce la portata delle condotte violente e stigmatizza le vittime stesse proprio quando queste, con atti di coraggio, decidono di denunciare e di chiedere protezione.

2.2. La violenza nei contesti familiari ed affettivi

La violenza nei contesti familiari ed affettivi non è certo un fenomeno isolato o sporadico. Si pensi che ben il 34,7 per cento dei procedimenti contiene allegazioni di violenza, mentre il 5,8 per cento 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 violenza⁽³⁸⁾ e/o di disfunzionalità genitoriale⁽³⁹⁾.

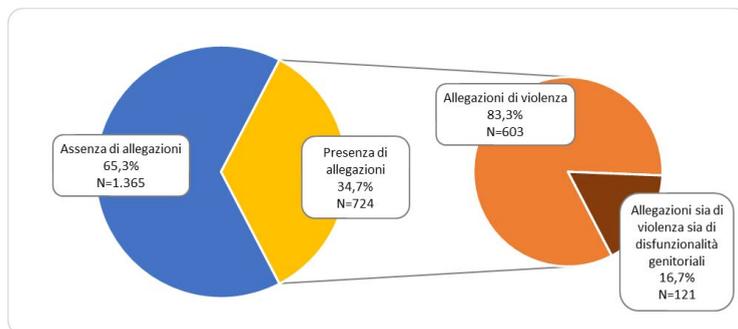


Figura 1 – Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore? (N=2.089)

È bene sottolineare come, in ben 707 casi – ovvero il 97,6 per cento – 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 per cento dei casi, ovvero in 406 fascicoli (di cui le allegazioni delle sole donne sono pari all'86,9 per cento), 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 per cento 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 (cfr: figura 2).

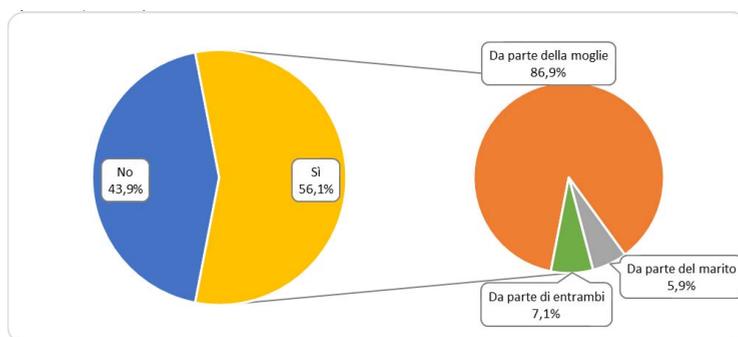


Figura 2 – Sono depositati documenti relativi alla violenza (referti, denunce, ecc.)? Da quale parte sono depositati? (N=724)

⁽³⁸⁾ 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.

⁽³⁹⁾ 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 pregiudizievole per la prole, che abbiano come effetto il rifiuto del figlio di frequentare l'altro genitore.

Quanto detto assume un particolare rilievo laddove si consideri che, in relazione alla totalità dei casi con allegazione di violenza, nel 18,7 per cento (pari a 136 casi) venivano riportate anche allegazioni di violenza esercitata in danno dei figli minori (cfr. figura 3) e che, nel 15,4 per cento 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 per cento di questi (81 casi su 111) il rifiuto era relativo alla figura paterna e nel 23,8 per cento (26 casi su 111), invece, alla figura materna.

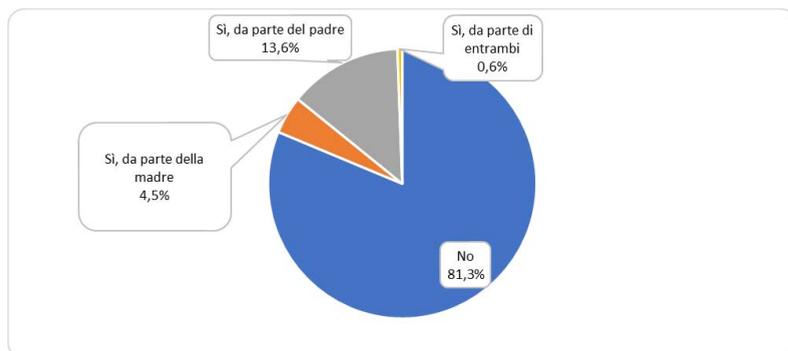


Figura 3 – È allegata violenza in danno del minore? – Esercitata da quale parte? (N=724)

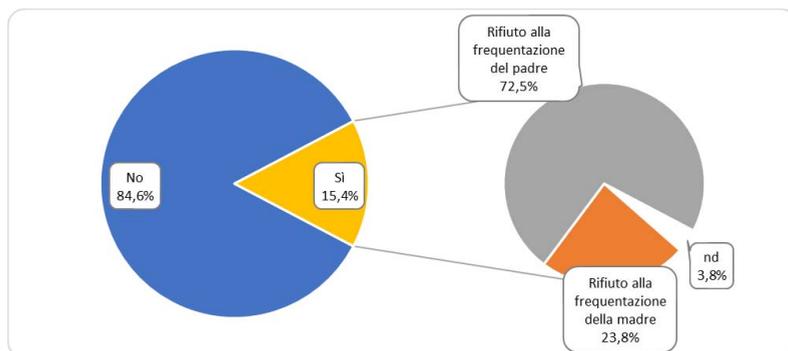


Figura 4 – È segnalato negli atti introduttivi il rifiuto del minore di frequentare uno dei genitori? In caso di risposta affermativa il rifiuto è relativo alla frequentazione di: (N=724)

Per quanto riguarda le verbalizzazioni delle dichiarazioni delle parti rese nell'interrogatorio libero che si svolge nel corso delle udienze presidenziali⁽⁴⁰⁾, si evidenzia che nel 74,1 per cento dei casi sono riportate le dichiarazioni delle parti. Quello che colpisce è che nel 57,3 per cento 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 per cento dei casi i presidenti (o giudici da loro delegati) hanno approfondito le allegazioni di violenza presenti.

⁽⁴⁰⁾ Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità i casi in analisi sono 683.

Quanto detto contrasta con l'attuale impianto normativo che, con la legge 8 febbraio 2006, n. 54, ha introdotto, nel quarto comma dell'articolo 708 del codice di procedura civile la possibilità del reclamo innanzi alla corte d'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.

Appare infatti essenziale che nel verbale dell'udienza presidenziale resti traccia non solo della comparizione personale dei coniugi e delle loro dichiarazioni, ma anche dei dati informativi raccolti dal presidente (o dal giudice da lui delegato), dal momento che ciò può essere legittimamente utilizzato a integrazione degli elementi contenuti negli scritti difensivi, per costituire l'impianto motivazionale dell'ordinanza presidenziale.

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 per cento dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio i relativi atti, e che, analogamente, nel 96 per cento dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio atti dei procedimenti minorili pendenti o definiti, pur avendone espressa contezza nel 41,7 per cento dei casi – per quanto riguarda gli atti penali – e nel 12,2 per cento 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 per cento dei casi), nel 90,2 per cento 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 per cento), nel 72,3 per cento 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 per cento dei casi i presidenti (o i giudici da loro delegati) hanno ritenuto di approfondire tale questione mentre, di converso, nell'84,4 per cento dei casi tale aspetto è stato completamente trascurato (*cf.* figura 5).

Nel 30,4 per cento 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 (*cf.* figura 6).

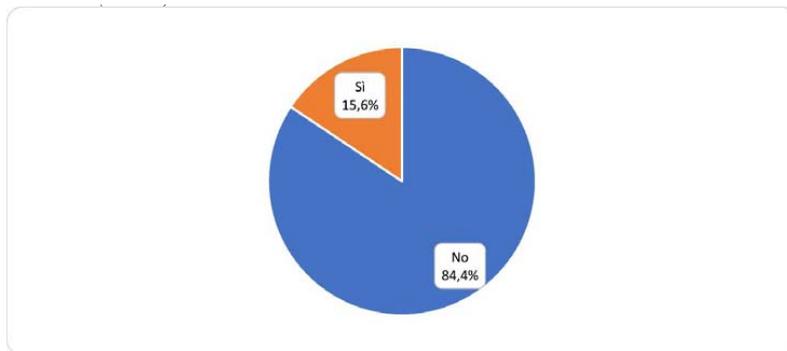


Figura 5 – Nell’udienza presidenziale sono state approfondite le allegazioni di violenza presenti negli atti introduttivi ? (N=679)

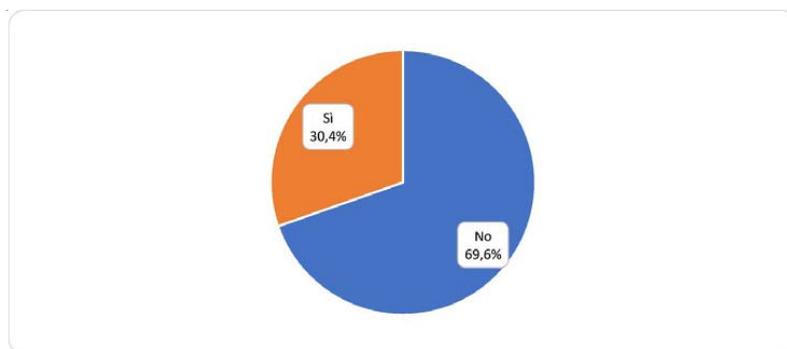


Figura 6 – All’esito dell’udienza presidenziale è stato raggiunto accordo tra i genitori recepito dal giudice nel provvedimento conclusivo ? (N=679)

Orbene, in attesa che venga data attuazione alla riforma del codice di procedura civile (legge 26 novembre 2021, n. 206) che all’articolo 1, comma 23, lettera *m*), prevede particolari cautele per l’udienza presidenziale nonché la non esperibilità del tentativo di conciliazione nei casi di violenza intrafamiliare⁽⁴¹⁾ resta comunque da chiedersi – fermo restando l’obbligo attuale per i presidenti di tribunale (o i giudici da loro delegati), di esperire il tentativo di conciliazione – quanto sia protettivo per le vittime venir poste nella stessa stanza col proprio presunto aggressore, e quanto la mancanza dell’approfondimento della situazione di violenza e il recepimento *tout court* dell’accordo assunto, determini una violazione di norme imperative, in particolare, quando questo preveda l’affido condiviso della prole, in violazione dell’articolo 31 della Convenzione di Istanbul, in

⁽⁴¹⁾ L’articolo 1, comma 23, lettera *m*), della legge 26 novembre 2021, n. 206 prevede il seguente principio e criterio direttivo di delega: « *m*) prevedere che, qualora il tentativo di conciliazione non riesca, il presidente, anche d’ufficio, sentiti le parti ed i rispettivi difensori, assuma con ordinanza i provvedimenti temporanei e urgenti che reputa opportuni nell’interesse della prole e dei coniugi, nonché il tentativo di conciliazione non sia esperito nei casi in cui sia allegata qualsiasi forma di violenza prevista dalla 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, di cui alla legge 27 giugno 2013, n. 77; in tali casi la comparizione personale delle parti deve avvenire in orari differiti ».

tema di diritti di visita e custodia al cui rispetto l'Italia si è espressamente impegnata con la ratifica della predetta Convenzione.

A ciò si aggiunge che nel 2,2 per cento dei casi i presidenti (o i giudici da loro delegati) – non applicando quanto previsto dall'articolo 48 della predetta Convenzione – hanno invitato le parti ad un percorso di mediazione familiare benché in presenza di allegazioni di violenza.

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 per cento 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 323 ⁽⁴²⁾ si nomina la violenza (21,1 per cento), mentre, in 60 casi, benché in presenza di specifiche allegazioni, si parla di conflitto (18,6 per cento), in 8 casi (2,5 per cento) si utilizzano alternativamente e contemporaneamente i due termini e, nei restanti casi (57,9 per cento), si evita di nominare il fenomeno (*cf.* figura 7).

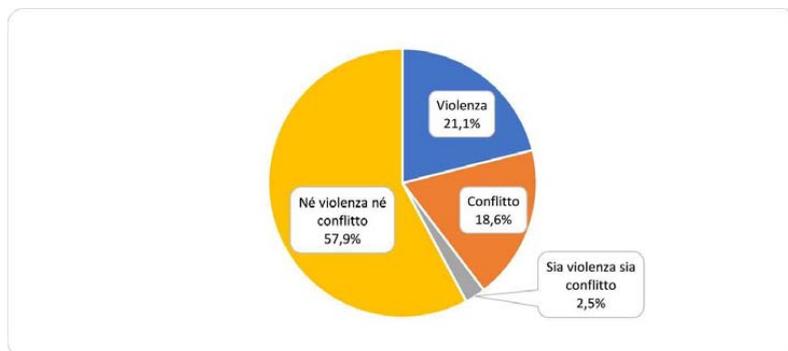


Figura 7 – In presenza di documenti o atti di procedimenti penali da cui emergano presumibili violenze domestiche nell'ordinanza presidenziale si fa riferimento a: (N=323)

Questa confusione terminologica negli elaborati peritali e nelle relazioni dei servizi sociali – che si riscontra anche nelle sentenze conclusive ⁽⁴³⁾ 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

⁽⁴²⁾ Il numero di fascicoli in analisi passa da 406 a 323 per via delle consensualizzazioni e/o dei procedimenti estinti.

⁽⁴³⁾ 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).

vittime, in maniera errata e confondente, pari responsabilità dei comportamenti violenti ponendo vittime e 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.

2.3. Le criticità della fase istruttoria

Anche la fase istruttoria presenta numerose criticità. *In primis* possiamo notare che solo nel 50 per cento dei casi⁽⁴⁴⁾ è stata effettuata istruttoria. Di questi, solo nel 38,3 per cento sono stati disposti ordini di esibizione di documenti (acquisizione di atti di pubbliche amministrazioni, relazioni della scuola ecc.), solo nel 46,4 per cento sono state assunte prove testimoniali; inoltre, solo nel 6,8 per cento sono stati ammessi interrogatori formali sugli episodi di violenza, e solo nel 41,9 per cento dei casi sono stati acquisiti atti dei procedimenti penali.

A questo proposito occorre poi sottolineare come solo nel 60,6 per cento dei casi in cui vi è notizia di procedimenti penali è disposta istruttoria (160 casi su 265). In questi, nel 39,4 per cento dei casi (63 su 160) non vengono acquisiti nel giudizio civile gli atti del procedimento penale⁽⁴⁵⁾. Appare necessario evidenziare che, anche quando le acquisizioni degli atti penali vengono effettuate, ovvero nel 61 per cento dei casi (97 su 160), queste sono disposte dall'ufficio solo nel 6,7 per cento (6 casi su 97), mentre nella quasi totalità dei casi (il 93,3 per cento) sono effettuate per iniziativa di parte.

In misura corrispondente, nel 12,2 per cento dei casi si ha conoscenza di un parallelo procedimento minorile⁽⁴⁶⁾. Di questi solo nel 64,1 per cento (48 casi su 83) viene disposta istruttoria e in quota pari all'85,4 per cento, 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 per cento d'iniziativa d'ufficio e nel 64,2 per cento d'iniziativa di parte.

Si rileva come la percentuale maggiore di acquisizioni d'ufficio di atti minorili rispetto a quelli penali è probabilmente legata al fatto che i servizi sociali – spesso incaricati dai tribunali di relazionare sulla situazione familiare – avendo contezza della contemporanea pendenza dei due procedimenti, ne informano i tribunali ordinari e provvedono anche a depo-

⁽⁴⁴⁾ Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità i casi in analisi sono 584. Nel procedimento è stata effettuata istruttoria in 292 casi su 584.

⁽⁴⁵⁾ *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 ».

⁽⁴⁶⁾ 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.

sitare, in allegato alle proprie relazioni, eventuali provvedimenti resi dal tribunale per i minorenni.

2.3.1. *L'ascolto dei minori*

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 che sono 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.

Grazie all'ascolto, non solo si raccoglie la volontà del minore, ma si consente al giudice di verificare se i provvedimenti assunti o da assumere corrispondano realmente all'interesse di quel minore, e in tal senso l'ascolto, pur non essendo testimonianza, avrà importante valenza ai fini della decisione costituendo « un vero e proprio diritto soggettivo dello stesso sulla scia delle prescrizioni contenute nell'articolo 12 della convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo e nell'articolo 6 della convenzione di Strasburgo del 1996 e [...] implica che il piano della tutela si è spostato da quello semplicemente processuale a quello dei diritti inviolabili del minore e perciò il suo ascolto riveste oggi ad ogni effetto carattere di preminenza di inderogabilità »⁽⁴⁷⁾

Nell'indagine emerge che solo nel 30,8 per cento dei casi⁽⁴⁸⁾ sono stati ascoltati i minori, e di questi solamente il 7,8 per cento (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 per cento dei casi i minori sono stati ascoltati in presenza del giudice con l'intervento di un ausiliario mentre nell'85,4 per cento dei casi l'ascolto è stato delegato dal tribunale o ai servizi sociali (21 per cento) o ai consulenti tecnici d'ufficio.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Cassazione civile, sezione I, 7 maggio 2019, n. 12018, « L'audizione dei minori, già prevista nell'articolo 12 della Convenzione di New York, è divenuta un adempimento necessario nelle procedure giudiziarie che li riguardano e, in particolare, in quelle relative al loro affidamento ai genitori, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996, ratificata con la legge n. 77 del 2003, nonché dell'articolo 315-*bis* del codice civile (introdotto dalla legge n. 219 del 2012) e degli artt. 336-*bis* e 337-*octies* del codice civile (inseriti dal decreto legislativo n. 154 del 2013, che ha altresì abrogato l'articolo 155-*sexies* del codice civile). Ne consegue che l'ascolto del minore di almeno 12 anni, e anche di età minore ove capace di discernimento, costituisce una modalità, tra le più rilevanti, di riconoscimento del suo diritto fondamentale a essere informato e ad esprimere le proprie opinioni nei procedimenti che lo riguardano, nonché elemento di primaria importanza nella valutazione del suo interesse) ».

⁽⁴⁸⁾ Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità i casi in analisi sono 578. I procedimenti in cui è stato eseguito l'ascolto del minore sono 178 su 578 (30,8 per cento).

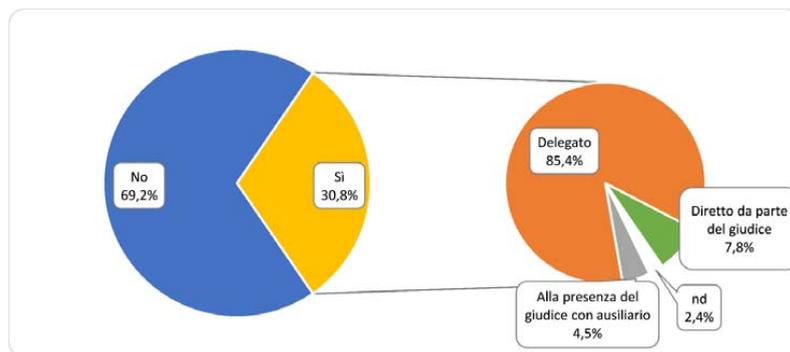


Figura 8 – È stato eseguito ascolto del minore ? Con quale modalità di ascolto ? (N=578)

Nel 69,2 per cento dei casi non si è proceduto all'ascolto del minore.⁽⁴⁹⁾

Questo significa che nel 69,2 per cento 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.⁽⁵⁰⁾

Per quanto riguarda gli « ascolti delegati » (152 casi), 61 ascolti (40 per cento) sono stati delegati al consulente tecnico nominato, 69 (45 per cento) al servizio sociale e, in 11 casi (7 per cento) i minori sono stati ascoltati sia dai servizi che dal consulente tecnico d'ufficio. Per i restanti casi il dato non è stato rilevato.

⁽⁴⁹⁾ Si veda la recentissima ordinanza della Suprema Corte (sentenza della I sezione civile, n. 9691 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 infradotidicenne 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 infradotidicenne 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 infradotidicenne incapace di discernimento, ovvero l'esame manifestatamente superfluo o in contrasto con l'interesse del minore, ma anche qualora opti, in luogo dell'ascolto diretto, per quell'effettuato nel corso di 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 (Corte di cassazione sentenza n. 1474 del 2021) ».

⁽⁵⁰⁾ Corte di cassazione, ordinanza n. 9691 del 2022 *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 (Corte di cassazione sentenza n. 16410/20; n. 12019719). »

Nel 97 per cento dei casi non è il minore a richiedere di essere ascoltato, ma anche nei pochi casi in cui questo è avvenuto (3 per cento), il tribunale non ha accolto la sua richiesta il 28,7 per cento delle volte.

2.3.2. *L'interrogatorio libero delle parti*

Nella fase istruttoria, nel 90,2 per cento dei casi non si riscontrano interrogatori liberi delle parti, le quali, pertanto, nel corso dell'istruttoria non vengono più ascoltate dal Giudice. Nei casi residuali (9,8 per cento), l'ascolto non riguarda le allegazioni di violenza la maggioranza delle volte (77,3 per cento).

2.3.3. *La delega al servizio sociale*

Il tribunale, nel 39,9 per cento dei casi⁽⁵¹⁾ (pari a 229), delega gli accertamenti al servizio sociale. Tali forme di indagine rivestono particolare criticità: solo nel 22,4 per cento (51 su 229) di queste è, infatti, presente una richiesta relativa alla violenza domestica e, benché nel 65,8 per cento (151 casi dei 229) siano presenti nelle relazioni riferimenti alla violenza, in 43 di questi 151 (pari al 28,2 per cento), è stato comunque effettuato almeno un incontro che prevedeva un confronto diretto tra le parti. Inoltre, nel 64,4 per cento dei casi (97 su 151) la violenza non è stata valutata nell'elaborazione degli interventi proposti.

Nella quasi totalità dei casi (95,4 per cento) 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, benché in tutti i 229 casi emergesse la violenza, in ben 219 queste cautele sono mancate del tutto.⁽⁵²⁾

Solamente in un numero residuale di casi (4,6 per cento, pari a 10 casi) sono state adottate cautele a tutela della vittima di violenza: in 3 casi si è deciso di interrompere gli incontri e in 4 casi sono stati distanziati gli orari di arrivo delle parti (al fine di non farle incontrare) senza prevedere ulteriori cautele, così di fatto violando l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul che obbliga gli stati firmatari a non compromettere l'incolumità delle vittime nel garantire l'esercizio dei diritti di visita e custodia, ma anche al più generale principio di « prioritaria assicurazione della sicurezza della vittima » espressa, nell'ambito dei principi generali della Convenzione, all'articolo 18. Infine, critica appare la dicitura con la quale si auspica che gli incontri padre-figlio avven-

⁽⁵¹⁾ 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 per cento).

⁽⁵²⁾ Cfr. 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 ».

gano presso il comune di residenza, seguiti e guidati dal consultorio in quanto più pertinenti rispetto al mandato della stessa ordinanza ma anche con finalità di mediazione in considerazione della conflittualità rilevata. A tal proposito è bene sottolineare che sono proprio queste prassi ad esser state prese in considerazione anche dal rapporto GREVIO, che ha sottolineato come la sicurezza del genitore non violento e del bambino, debba essere un elemento centrale, nel decidere, nel miglior interesse del minore, per quanto riguarda le misure che disciplinano l'affidamento e le visite.

Interessante quanto scrive un servizio che, a fronte di numerosissime denunce e di un ordine di allontanamento, propone di liberalizzare le visite paterne sulla scorta della considerazione per cui, in un contesto di conflittualità inespresa, la sofferenza e il rammarico del padre di non poter vedere i figli vengono ascritti alla responsabilità della donna che ha denunciato ripetutamente il coniuge.

2.3.4. *Le consulenze tecniche d'ufficio*

La situazione appare ancor più critica se si esaminano le consulenze tecniche d'ufficio che sono state disposte nel 17,8 per cento dei casi ⁽⁵³⁾ (102 su 572).

In questi 102 casi (di cui nel 51,7 per cento sono stati proposti al consulente quesiti standardizzati, nel 44,2 per cento quesiti non standardizzati e nel 4,1 per cento 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 per cento (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. ⁽⁵⁴⁾

Nella quasi totalità dei casi (96 per cento) inoltre, pur in presenza di allegazioni di violenza, non sono dettate specifiche indicazioni per evitare incontri congiunti tra i coniugi ⁽⁵⁵⁾.

Per quanto riguarda le relazioni di consulenza tecnica, nel 22,2 per cento dei casi (23 su 102) sono presenti riferimenti metodologici che partono dal principio della bigenitorialità come fulcro della valutazione della competenza genitoriale delle parti.

Emblematica in tal senso è la relazione di consulenza secondo cui l'assenza della figura paterna avrebbe determinato un'educazione monosessuale che avrebbe inciso nell'esperienza dei figli, precisando che la

⁽⁵³⁾ Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità i casi in analisi sono 572. Le CTU sono state disposte in 102 casi su 572 (17,8 per cento).

⁽⁵⁴⁾ Al riguardo, il rapporto GREVIO citato, al paragrafo 188, lettera *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 ».

⁽⁵⁵⁾ Nel restante 4 per cento dei casi il dato non è stato rilevato.

competenza genitoriale della madre andrà valutata anche alla luce della sua capacità di non allontanare il figlio dall'altra figura genitoriale, garantendo il più possibile la frequentazione dell'ex coniuge col figlio minore. Nella consulenza mancava ogni valutazione della capacità genitoriale del padre, anche alla luce degli indici di violenza domestica presenti negli atti e della presumibile resistenza materna alla frequentazione padre-figlio fondata sul timore della possibile reiterazione di condotte violente.

Ma che incidenza hanno gli episodi di violenza nelle relazioni peritali? Pochissima. Nel 78,3 per cento dei casi (pari ad 80 su 102) non vi è nessuna considerazione della violenza per definire una metodologia; per contro, nel 43,9 per cento dei casi (pari a 45) vengono effettuati tentativi di conciliazione/ mediazione tra genitori e genitori e figli. A tal proposito è bene sottolineare che lo stesso GREVIO ha osservato che un sistema basato sul raggiungimento di accordi da parte dei genitori, nel miglior interesse del bambino, si rivela inadeguato per le coppie la cui relazione è stata viziata dalla violenza ⁽⁵⁶⁾.

Ancora più preoccupante è la circostanza – anche se riscontrata nel 14,6 per cento dei casi (15 su 102) – in cui il consulente tecnico introduce, a scopo valutativo, nuove modalità di visita non presenti nei provvedimenti giudiziali, sostituendosi di fatto al tribunale, unico soggetto istituzionale che ha il potere di modificare gli assetti di una separazione. A quanto detto si aggiunga che nel 14,9 per cento dei casi, ci si trova persino in presenza di consulenze tecniche cosiddette trasformative, volte dunque alla ricerca di una consensualizzazione dei procedimenti, in aperto dispregio, come già detto, dell'articolo 48 della Convenzione di Istanbul.

Inoltre, solo nel 19 per cento dei casi (19 su 102), le dichiarazioni del minore raccolte dal consulente tecnico sono state presentate al giudice separate dalla valutazione psicologica ovvero con audio o video registrazione. Questo dato non è di scarso rilievo. In questi casi, infatti, la voce del minore non arriva al giudicante in maniera diretta, bensì filtrata dalla personale interpretazione del consulente, e dai suoi portati ideologici e culturali. Di fatto viene nuovamente negato al minore un diritto fondamentale riconosciutogli dalla legge italiana – ma prima ancora dalle convenzioni internazionali – in tema di diritto dei fanciulli, entrate a pieno titolo nel nostro tessuto normativo e, viene preclusa al giudice la possibilità di ascoltare la viva voce del minore (anche in forma videoregistrata) dando la giusta attenzione alla comunicazione verbale ma anche e soprattutto a quella non verbale. In particolare ciò che il minore non dice a parole, ma trasmette con il linguaggio del corpo che diviene fondamentale per la sua valutazione ed il suo orientamento; ciò rende l'ascolto del minore inadeguato e un ascolto inadeguato rischia di essere superfluo, se non addirittura dannoso ⁽⁵⁷⁾.

Orbene, se è pur vero che l'articolo 336-*bis* del codice civile, dispone che il minorenni sia ascoltato dal presidente del tribunale o dal giudice

⁽⁵⁶⁾ Rapporto GREVIO *cit.*, paragrafi 184 e 186.

⁽⁵⁷⁾ Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. « *Il diritto all'ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale* » Indagine relativa alle modalità messe in atto sul territorio nazionale dai tribunali per i minorenni, tribunali ordinari e relative procure della Repubblica in collaborazione con L'Istituto degli innocenti – Roma, Aprile 2020

delegato con la precisazione che questi possano avvalersi di esperti o altri ausiliari, è altrettanto vero che, in passato, ci si è posti il dubbio se il giudice potesse, o meno, delegare l'intera attività ad altri soggetti. La Suprema Corte ha affermato, nel 2013, la discrezionalità del giudice di determinare le modalità dell'audizione ed ha ribadito nel 2014 che « l'audizione può essere svolta, secondo le modalità stabilite dal giudice, anche da soggetti diversi da esso »⁽⁵⁸⁾ ma, come pure ha ben specificato una recente ordinanza della stessa Corte⁽⁵⁹⁾ « solo l'ascolto diretto è in grado di garantire una partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda ».

Molteplici sono, inoltre, le valutazioni negative in merito alle richieste di affidamento esclusivo effettuate dalle donne che hanno subito maltrattamenti e violenze, richieste lette come vere e proprie forme di « tattica » per l'eliminazione del *partner* e non come doveri del genitore di proteggere i figli da ogni forma di violenza.

Nel 28,8 per cento dei casi (29 su 102) nella relazione dei consulenti tecnici d'ufficio si rilevano valutazioni diagnostiche generiche del genitore. In particolare, il 90 per cento di queste (26 su 29) sono riferite alla donna, che è definita alienante, simbiotica, manipolatrice, malevola, violenta ovvero « incapace di elaborare quote di rabbia e rivendicazione », « inducente conflitto di lealtà », « fragile ».⁽⁶⁰⁾

Solo il 7,8 per cento (8 su 102) dei casi riporta diagnosi patologiche inserite nel DSM-5 (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*), di cui metà sono riferite al padre e metà alla madre. Si conferma che la violenza maschile nei confronti delle donne non è legata ad una diagnosi psichiatrica dell'uomo violento.

Anche per quanto riguarda il dato emergente dall'esame delle proposte effettuate dai consulenti nominati, emerge un elemento di forte preoccupazione: in 11 casi su 102 (11 per cento), il consulente tecnico propone di limitare la responsabilità genitoriale materna delle donne vittime di violenza⁽⁶¹⁾ e in 8 casi su 102 (il 7,8 per cento) il consulente propone di limitare la genitorialità del padre.

Nel 14,4 per cento dei casi (15 su 102), inoltre, la relazione consulenziale propone un « progetto esecutivo di cambio di affidamento » con spostamento dei minori presso l'altro genitore o presso una struttura protetta, anche in via transitoria⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁸⁾ Corte di cassazione, sezione I, sentenza n. 7479 del 31 marzo 2014.

⁽⁵⁹⁾ Corte di cassazione, ordinanza n. 23804 del 2 settembre 2021.

⁽⁶⁰⁾ Il giudizio di « fragilità » riveste particolare rilievo perché fa emergere quanto spesso le donne che subiscono maltrattamento e violenza siano poste dinanzi alla scelta drammatica (scelta che appare più evidente nel successivo esame di quanto emerso dall'indagine sui tribunali per i minorenni) tra il denunciare per proteggere i propri figli – col rischio di vederseli allontanare perché giudicate « alienanti » – o sopportare e comunque rischiare, quantomeno, di essere giudicate « fragili ed inconsistenti » e dunque bisognose di paralleli percorsi di cura se non addirittura « affettivamente dipendenti e lente nell'attivare nuovi percorsi relazionali col partner » Il tutto con esiti più che dannosi in relazione alla valutazione della genitorialità materna.

⁽⁶¹⁾ Di questi 11 casi, in 3 si propone un affidamento monogenitoriale paterno, in 4 un affidamento ai servizi sociali con alternanza dei genitori presso la casa familiare dove sono collocati i minori ed in 4 si propone un affidamento ai servizi sociali con collocamento presso la madre.

⁽⁶²⁾ Tra questi, in 4 casi è stato proposto un cambio di domiciliamento dal padre alla madre con conservazione dell'affidamento condiviso; in 4 casi è stato proposto lo spostamento della domiciliamento dei minori presso il padre; in 3 casi è stato proposto il solo cambio di affidamento da

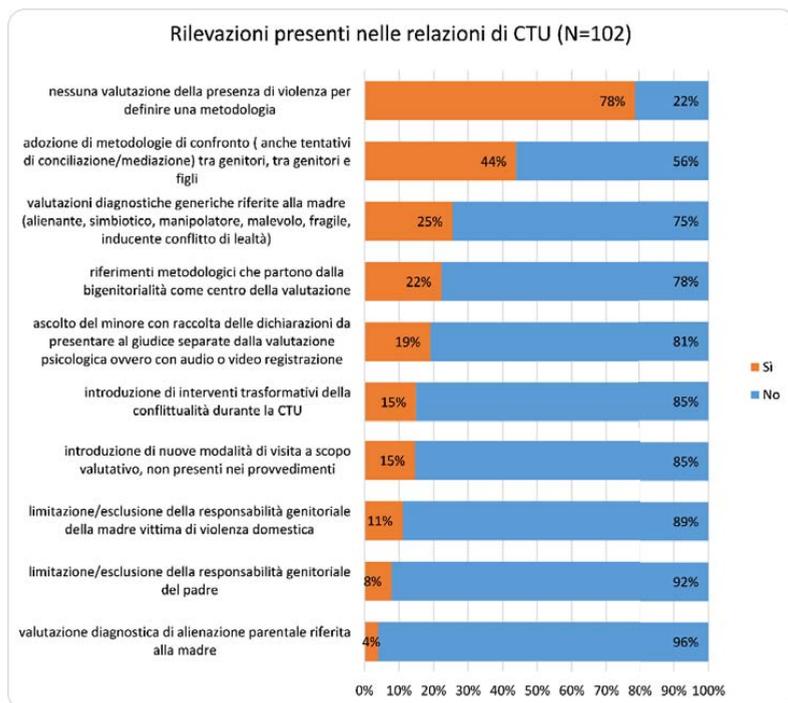


Figura 9 – Rilevazioni presenti nelle relazioni di CTU

Tale cecità rispetto alla violenza e ai suoi drammatici portati, è probabilmente conseguenza della mancata specializzazione dei consulenti tecnici – per i quali non esistono elenchi specifici di professionisti specializzati sull’argomento – per questo motivo ci si trova innanzi a stigmatizzazioni apodittiche che lasciano quantomeno perplessi. In una consulenza, ad esempio, si afferma che non solo le percosse costituiscono maltrattamento ma anche le manipolazioni e le ritorsioni trasversali, e si accusa la madre vittima di violenza di provocare il coniuge per fargli perdere il controllo.

2.4. Le criticità della definizione consensuale dei procedimenti

La maggioranza dei provvedimenti decisivi successivi alle consulenze aderiscono all’elaborato peritale. Nel 61,5 per cento dei casi (63 su 102), infatti, il tribunale accoglie le risultanze della consulenza tecnica trasfondendole nel proprio provvedimento mentre solo nell’11 per cento 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

« esclusivo » a « condiviso » ed in 3 casi è stata proposta una terapia familiare tesa alla « ristrutturazione della funzione cogenitoriale » proponendo il collocamento presso la madre « solo se quest’ultima accetta la terapia familiare proposta ed il monitoraggio dei servizi ». Di fatto, in questa occasione, la donna viene costretta ad incontrare il proprio aggressore, e a subire un percorso terapeutico comune, per la paura di perdere nuovamente i propri figli. Questo non può non definirsi una grave forma di vittimizzazione secondaria.

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 per cento 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 per cento 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.

Questo è il risultato delle pressioni operate, a diverso titolo, sulle donne che, anche in casi di grave violenza, sono spinte a « consensualizzare » per la paura di perdere i figli, di vederli affidati all'altro genitore o a terzi o, nei casi più gravi, di subire il loro allontanamento in dispregio della sicurezza, della tranquillità e del benessere dei minori stessi.

La maggior parte delle consensualizzazioni (86 per cento) infatti, tranne casi eccezionali, è legata ad affidi condivisi, a visite libere e al demandare agli accordi tra genitori la regolamentazione di svariati assetti familiari, il che, se è del tutto funzionale nelle separazioni senza violenza, in quelle in cui sussistono allegazioni di violenza, può costituire un grave rischio per le per le donne e per i bambini, mettendone in serio pericolo l'incolumità e la sicurezza.

Il totale delle sentenze definitive prevede, nel 63,8 per cento dei casi (338 su 529), l'affidamento condiviso dei figli minori⁽⁶³⁾; tra questi, nell'83,4 per cento (282 casi) i minori sono collocati presso la madre, nel 7,8 per cento (26 casi) i minori sono collocati presso il padre e nel 4,4 per cento (15 casi) è previsto un affidamento paritetico. Solo nel 1,2 per cento dei casi (pari a 6) l'affido dei minori è esclusivo paterno e, rispetto a questi casi, nel 50 per cento sono previsti incontri liberi con la madre e, nel restante 50 per cento gli incontri sono protetti.

Nei 68 casi (12,8 per cento) di affido monogenitoriale materno, invece, sono previsti incontri protetti col padre nel 56,4 per cento (38 casi su 68), nel 38,9 per cento sono previsti incontri liberi e nel 4,8 per cento gli incontri sono del tutto esclusi.

Solo nel 12,4 per cento, malgrado la situazione di violenza, si riscontrano affidi super-esclusivi alla madre, e nel 52,8 per cento di questi gli incontri con il padre sono protetti, nel 22,6 per cento sono liberi e nel 18,5 per cento sono totalmente esclusi.

Non si sono invece rinvenuti affidi super-esclusivi al padre.

Per quanto riguarda l'affido ai servizi sociali, questi incidono per il 2,4 per cento dei casi, non risultano affidi ai servizi con collocamento dei minori presso il padre, mentre solo nel 0,8 per cento dei casi, benché i

⁽⁶³⁾ In relazione al diritto alla bigenitorialità si segnala che, tra i fascicoli esaminati, in un caso, benché il tribunale fosse stato posto a conoscenza di un parallelo procedimento minorile e benché fosse stato edotto del fatto che il tribunale per i minorenni avesse disposto incontri protetti padre/minore, liberalizza detti incontri motivando che l'incontro libero fosse necessario per assicurare al minore i diritti di cui all'articolo 337 del codice civile.

minori siano stati affidati al servizio sociale è stato mantenuto il collocamento materno con incontri protetti per il padre.

In tutti i casi di affido ai servizi sociali con collocamento dei minori in struttura, che incidono nella misura dell'1,6 per cento (8 casi su 529), sono state disposte visite protette per entrambi i genitori, che, in 4 di questi casi, sono stati anche sospesi dalla responsabilità genitoriale.

In 31 casi (il 5,9 per cento), infine, non è previsto affidò ⁽⁶⁴⁾.

La decisione conclusiva ha previsto, inoltre, malgrado la presenza di violenza, nel 3,4 per cento dei casi (18 su 529), rilievi di inadeguatezza, incapacità o rischio genitoriale della madre di cui: 8 con limitazione della responsabilità genitoriale, 4 senza limitazione e 6 con un invio ai servizi sociali per il monitoraggio ed il sostegno.

Di converso, nei 77 casi (14,5 per cento) in cui la decisione conclusiva ha rilevato i medesimi profili di inadeguatezza, incapacità, o rischio genitoriale per i padri, questi sono stati limitati nella propria responsabilità parentale solo in 11 casi, mentre in 49 casi il paventato rischio genitoriale non ha prodotto effetti limitativi e tra questi in 3 casi sono stati delegati i servizi sociali per il monitoraggio e il sostegno ⁽⁶⁵⁾.

Tra i fascicoli esaminati, non risultano allo stato casi di prelievo forzoso. In tutti i fascicoli esaminati mancano altresì la nomina del curatore speciale e notizie circa l'eventuale prosecuzione del giudizio in altri gradi.

III. INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI MINORILI SULLA RESPONSABILITÀ GENITORIALE

3.1. Oggetto e metodo dell'indagine statistica

3.1.1. Premessa metodologica

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 statistici ⁽⁶⁶⁾, 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 per cento), 1.452 dei quali sopravvenuti nel mese di marzo.

La dimensione complessiva del campione dei procedimenti da analizzare è pari a 620 fascicoli, rappresentativi dei 1.452 iscritti al ruolo nel mese

⁽⁶⁴⁾ In questi casi siamo in presenza di figli divenuti maggiorenni nel corso del giudizio, di dichiarazioni di estinzione del procedimento, di dichiarazioni della cessata materia del contendere, di decesso del genitore, o infine di affidi cosiddetti endofamiliari.

⁽⁶⁵⁾ In 17 casi il dato non è rilevato.

⁽⁶⁶⁾ 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

di marzo 2017 ⁽⁶⁷⁾; la proporzione campionaria risulta quindi pari al 42,7 per cento.

La finalità, analogamente all'indagine statistica sui tribunali ordinari di cui al capitolo II, è quella di valutare sia l'incidenza sul numero complessivo di procedimenti iscritti di quelli nei quali siano presenti episodi di violenza o di disfunzionalità genitoriali che portano al rifiuto del figlio minore di frequentare uno dei due genitori, sia l'accertamento di queste condotte nell'ambito dei procedimenti *de responsabilitate* in materia di limitazione della responsabilità genitoriale.

3.1.2. Oggetto dell'indagine

La Commissione, nell'intento di esaminare il fenomeno della vittimizzazione secondaria nei procedimenti minorili aventi ad oggetto domande relative alla limitazione o alla decadenza dalla responsabilità genitoriale, ha ritenuto indispensabile verificare la qualità statistica del dato emerso sul piano sociologico e segnalato da madri che, dopo aver subito violenza domestica, hanno subito limitazioni della propria responsabilità genitoriale.

Si è pertanto deciso di esaminare 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 in discriminazione 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.

I tribunali per i minorenni – istituiti con regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404 – dal 2012 condividono la competenza sui procedimenti

⁽⁶⁷⁾ 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 per cento) e numeri assoluti, specie quando questi ultimi sono particolarmente piccoli.

aventi ad oggetto domande di limitazione o decadenza dalla responsabilità genitoriale con i tribunali ordinari⁽⁶⁸⁾. Diversamente dai tribunali ordinari, i tribunali per i minorenni giudicano con collegi composti da magistrati ordinari e giudici onorari – questi ultimi scelti tra esperti in discipline psico-sociali – e si caratterizzano sia per il rito applicato (cosiddetto rito camerale disciplinato dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile) sia per la diversa funzione svolta dal pubblico ministero minorile.

Il tribunale per i minorenni e quello ordinario, hanno caratteristiche e peculiarità tali da determinare risultanze statistiche diverse. Sia il tribunale ordinario che il tribunale per i minorenni hanno come obiettivo, nello svolgimento della rispettiva attività giurisdizionale, il preminente interesse del minore, ma diversi sono gli ambiti attribuiti alla rispettiva competenza.

Il tribunale ordinario è competente per i procedimenti, instaurati su ricorso di parte, che hanno per oggetto domande di affidamento dei figli minori (nell'ambito di giudizi di separazione, divorzio, affidamento dei figli nati fuori del matrimonio e loro modifiche) oltre ad avere competenza per le domande relative alle limitazioni o alla decadenza dalla responsabilità genitoriale (*ex* articoli 330 e 333 del codice civile) ma solo quando proposte nell'ambito dei procedimenti sopra indicati; il ruolo del pubblico ministero è di interveniente necessario ed assurge al ruolo di parte solo, nei limitati

⁽⁶⁸⁾ Cfr. articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile: « Sono di competenza del tribunale per i minorenni i procedimenti previsti dagli articoli 84, 90, 250, ultimo comma, 251, 317-bis, ultimo comma, 330, 332, 333, 334, 335 e 371, ultimo comma, del codice civile. Sono di competenza del tribunale ordinario i procedimenti previsti dagli articoli 330, 332, 333, 334 e 335 del codice civile, anche se instaurati su ricorso del pubblico ministero, quando è già pendente o è instaurato successivamente, tra le stesse parti, giudizio di separazione, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, ovvero giudizio ai sensi degli articoli 250, quarto comma, 268, 277, secondo comma, e 316 del codice civile, dell'articolo 710 del codice di procedura civile e dell'articolo 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898. In questi casi il tribunale per i minorenni, d'ufficio o su richiesta di parte, senza indugio e comunque entro il termine di quindici giorni dalla richiesta, adotta tutti gli opportuni provvedimenti temporanei e urgenti nell'interesse del minore e trasmette gli atti al tribunale ordinario, innanzi al quale il procedimento, previa riunione, continua. I provvedimenti adottati dal tribunale per i minorenni conservano la loro efficacia fino a quando sono confermati, modificati o revocati con provvedimento emesso dal tribunale ordinario. Il pubblico ministero della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, nei casi di trasmissione degli atti dal tribunale per i minorenni al tribunale ordinario, provvede alla trasmissione dei propri atti al pubblico ministero della procura della Repubblica presso il tribunale ordinario.

Il tribunale per i minorenni è competente per il ricorso previsto dall'articolo 709-ter del codice di procedura civile quando è già pendente o è instaurato successivamente, tra le stesse parti, un procedimento previsto dagli articoli 330, 332, 333, 334 e 335 del codice civile. Nei casi in cui è già pendente o viene instaurato autonomo procedimento previsto dall'articolo 709-ter del codice di procedura civile davanti al tribunale ordinario, quest'ultimo, d'ufficio o a richiesta di parte, senza indugio e comunque non oltre quindici giorni dalla richiesta, adotta tutti gli opportuni provvedimenti temporanei e urgenti nell'interesse del minore e trasmette gli atti al tribunale per i minorenni, innanzi al quale il procedimento, previa riunione, continua. I provvedimenti adottati dal tribunale ordinario conservano la loro efficacia fino a quando sono confermati, modificati o revocati con provvedimento emesso dal tribunale per i minorenni.

Sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria. Nei procedimenti in materia di affidamento e di mantenimento dei minori si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Fermo restando quanto previsto per le azioni di stato, il tribunale competente provvede in ogni caso in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, e i provvedimenti emessi sono immediatamente esecutivi, salvo che il giudice disponga diversamente. Quando il provvedimento è emesso dal tribunale per i minorenni, il reclamo si propone davanti alla sezione di corte di appello per i minorenni. »

casi, in cui sono proposte contestualmente domande ex articoli 330 e 333 del codice civile.

Il tribunale per i minorenni è competente per i procedimenti aventi ad oggetto domande relative alla limitazioni o alla decadenza dalla responsabilità genitoriale, ed è chiamato a valutare se i genitori siano o meno in grado di adempiere adeguatamente ai propri doveri parentali o se, al contrario, le loro condotte possano essere fonte di rischio e/o di pregiudizio per il minore, potendo adottare, in caso di accertamento di tali condotte, provvedimenti cosiddetti *de responsabilitate*, (ex articoli 330 e 333 del codice civile); il ruolo del pubblico ministero minorile è di parte in questi giudizi, che nel maggior numero dei casi sono instaurati proprio su ricorso dello stesso pubblico ministero specializzato e non delle parti private (pure legittimate a proporli ex articolo 336 del codice civile).

Diversa è la composizione dei collegi giudicanti nei due tribunali, composti interamente da magistrati nel tribunale ordinario, composti da due magistrati e da due giudici onorari nel tribunale per i minorenni. I giudici onorari sono scelti tra esperti in discipline psico-sociali dotati di approfondita esperienza e di precisi requisiti normativamente previsti.

Il procedimento dinanzi al tribunale per i minorenni si svolge sempre secondo il rito camerale⁽⁶⁹⁾ che, volto ad assicurare la celerità del procedimento, è di fatto privo di dettagliate norme processuali. Inoltre, il tribunale per i minorenni si avvale in modo rilevante dell'opera ausiliaria dei servizi socio-assistenziali, ai quali sono delegate attività valutative o di intervento a sostegno del minore e del nucleo familiare, in una continua relazione che rende i servizi gli interlocutori privilegiati del tribunale specializzato.

3.2. Il riconoscimento della violenza nei procedimenti *de responsabilitate*

Data la richiamata 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 iscritti al ruolo nel solo mese di marzo 2017, infatti, nel 34,1 per cento (495 casi) sono presenti allegazioni di violenza domestica⁽⁷⁰⁾ o di disfunzionalità genitoriale di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore⁽⁷¹⁾ (cfr. figura 1). In particolare, nell'86,3 per cento di questi casi (427 su 495), si riscontra la

⁽⁶⁹⁾ Ai sensi degli articoli 336 del codice civile e 737 e seguenti del codice procedura civile.

⁽⁷⁰⁾ 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.

⁽⁷¹⁾ 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.

presenza di sole allegazioni di violenza, nel 10,7 per cento (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 per cento dei casi (15 su 495) ⁽⁷²⁾.

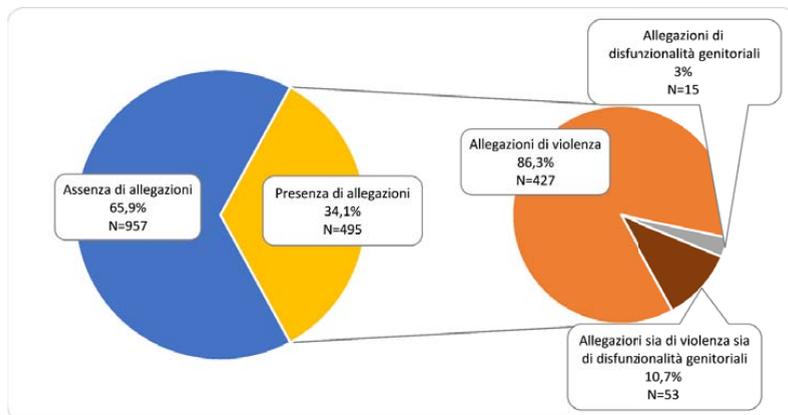


Figura 1 – Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore? (N=1452)

Infatti, l'introduzione dell'articolo 609-*decies* del codice penale nel nostro sistema normativo, ad opera del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 ⁽⁷³⁾, che prevede che le procure ordinarie provvedano a comunicare obbligatoriamente ai tribunali per i minorenni le notizie di reato relative a maltrattamenti in famiglia (articolo 572 del codice penale), allo *stalking* (articolo 612-*bis* e seguenti del codice penale) e alla violenza sessuale (articoli 609-*bis* e seguenti del codice penale) « anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 155 e seguenti, nonché 330 e 333 del

⁽⁷²⁾ Da ciò discende che, del totale di 1452 casi, nel 29,4 per cento (427) ci sono solo allegazioni di violenza, nel 1 per cento (15) solo di disfunzionalità, nel 3,7 per cento (53) di entrambe.

⁽⁷³⁾ Articolo 609-*decies* del codice penale: « Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quinqüies*, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quinqüies*, 609-*octies* e 609-*undecies* commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609-*quater* o per i delitti previsti dagli articoli 572 e 612-*bis*, se commessi in danno di un minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, il procuratore della Repubblica ne dà notizia al tribunale per i minorenni

Qualora riguardi taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-*ter* e 612-*bis*, commessi in danno di un minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, la comunicazione di cui al primo comma si considera effettuata anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 155 e seguenti, nonché 330 e 333 del codice civile

Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenne è assicurata, in ogni stato e grado di procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza e del supporto alle vittime dei reati di cui al primo comma e iscritti in apposito elenco dei soggetti legittimati a tale scopo, con il consenso del minorenne, e ammessi dall'autorità giudiziaria che procede.

In ogni caso al minorenne è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali.

Dei servizi indicati nel terzo comma si avvale altresì l'autorità giudiziaria in ogni stato e grado del procedimento. »

codice civile »⁽⁷⁴⁾ ha comportato un incremento dei procedimenti presso i tribunali minorili, aventi ad oggetto situazioni di violenza.

Questa circostanza è resa particolarmente evidente dal dato relativo alle allegazioni di violenza presenti nei ricorsi introduttivi, dove si evidenzia come la maggior parte dei ricorsi che presentano tali allegazioni è stata depositata dai pubblici ministeri minorili e non dai genitori dei minori coinvolti⁽⁷⁵⁾.

Il particolare ruolo del pubblico ministero minorile, diversamente dal ruolo del pubblico ministero nel tribunale ordinario nel quale il procedimento resta ancorato al principio del « dispositivo », cioè ad un principio che lega l'iniziativa processuale alla volontà delle parti, rappresenta una delle peculiarità del processo minorile.

Il pubblico ministero minorile, infatti, ai sensi dell'articolo 69 del codice di procedura civile agisce a tutela di interessi che trascendono quelli delle parti ed è la figura istituzionale alla quale i servizi socio-assistenziali, le scuole, i centri antiviolenza e, più in generale, tutti coloro che sono a conoscenza di una situazione di rischio per un minore, si rivolgono affinché sia attuato un intervento a tutela dello stesso.⁽⁷⁶⁾

Orbene, nei procedimenti oggetto dell'indagine, nel 16,9 per cento dei casi (84 su 495), sono presenti misure cautelari (cfr. figura 2), di cui il 26,2 per cento (22 su 84) civili e il 73,8 per cento (62 su 84) penali. Nel 6,5 per cento, i provvedimenti *de quo*, hanno riguardato entrambi i genitori (3

⁽⁷⁴⁾ È bene sottolineare come la formulazione della norma sia ambigua. Al momento dell'emanazione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, infatti già era in vigore (e da anni) la riforma del procedimento minorile (legge 28 marzo 2001, n. 149) che ha eliminato l'iniziativa officiosa del tribunale per i minorenni conferendo al pubblico ministero minorile il potere di agire a tutela dei minori del cui eventuale pregiudizio lo stesso fosse venuto a conoscenza. Per far fronte a questa ambiguità, sono nati molti protocolli di « comunicazione tra procure » che hanno ovviato il problema di comunicazioni non giunte al corretto destinatario.

⁽⁷⁵⁾ Anticipando un dato che si esporrà anche più avanti nel capitolo, dall'analisi emerge che nei fascicoli con allegazioni di violenza rilevate negli atti introduttivi – pari all'86,9 per cento dei fascicoli con presenza di allegazioni di violenza (417 su 480) – tali allegazioni siano rilevate prevalentemente nel ricorso introduttivo proposto dal pubblico ministero minorile (86,9 per cento dei casi), in parte (13,4 per cento) nel ricorso introduttivo proposto dalla madre e quasi mai (0,8 per cento) nel ricorso introduttivo proposto dal padre.

⁽⁷⁶⁾ Il pubblico ministero minorile, pertanto, ricevuta la segnalazione ed i relativi eventuali allegati (referti di pronto soccorso, relazioni dei centri antiviolenza, ecc.), valutata la situazione e, preve eventuali sommarie indagini ove ritenute necessarie, se ritenuto, presenta ricorso al tribunale per i minorenni. Con detto ricorso, al quale il pubblico ministero minorile allega tutto quanto trasmessogli con la segnalazione, chiede al tribunale per i minorenni, l'apertura di un procedimento a tutela del minore ed avanza esso stesso al tribunale – che potrà accoglierle o meno – specifiche richieste di emissione di provvedimenti atti a tutelare lo stesso (ad es. sospensione dalla responsabilità genitoriale, incontri protetti, collocamento in struttura ecc.). Tale premessa si rende necessaria in quanto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 609-*decies* del codice penale, nei casi in cui un minore sia esposto a situazioni di violenza, la procura della Repubblica presso il tribunale penale, deve darne notizia al pubblico ministero minorile, che pertanto, viene investito e reso edotto della necessità di un suo intervento valutativo ed eventualmente propulsivo, d'ufficio. Da ciò discende che, quando una donna denuncia la situazione di violenza in cui, direttamente e/o indirettamente sia coinvolto il minore, detta comunicazione della notizia di reato (c.d. CNR) e i relativi allegati (denuncia-querela, certificato di pronto soccorso ecc.) vengono trasmesse d'ufficio al pubblico ministero minorile che, qualora ritenga sussistente un potenziale pericolo per il minore, potrà proporre ricorso, ex articolo 336 del codice civile, al tribunale per i minorenni con i relativi allegati. Tale precisazione si rende doverosa, in quanto chiarisce il motivo per il quale, dall'indagine espletata, emerge che il tribunale per i minorenni – più frequentemente di quanto avviene nel tribunale ordinario – abbia avuto conoscenza della pendenza di procedimenti penali nonché abbia acquisito i relativi atti e/o provvedimenti.

provvedimenti cautelari civili e 3 provvedimenti cautelari penali), e nel 91,3 per cento (76 su 84) tali provvedimenti erano a carico del solo padre⁽⁷⁷⁾.

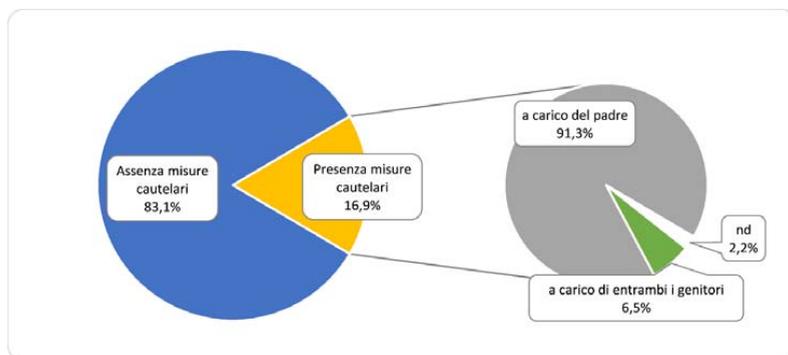


Figura 2 – Sono presenti nel fascicolo misure cautelari ? A carico di chi ? (N=495)

Le sentenze penali di condanna sono risultate presenti in un numero esiguo di procedimenti (cfr: figura 3). Queste, infatti, sono risultate presenti nel 6,7 per cento dei procedimenti con allegazioni di violenza (33 su 495), di queste il 15,3 per cento (5 su 33) sono a carico della madre e, l'84,7 per cento (28 su 33), sono a carico del padre.

Poche sono risultate essere le remissioni di querela nel corso del giudizio (cfr: figura 4), rilevate solo nel 9,4 per cento dei procedimenti (46 su 495) di cui in maggioranza (60,2 per cento pari a 28 su 46) ad opera delle madri, residualmente (8,4 per cento pari a 4 casi su 46) ad opera dei padri e nel 15,9 per cento (7 casi su 46) ad opera di entrambi.⁽⁷⁸⁾

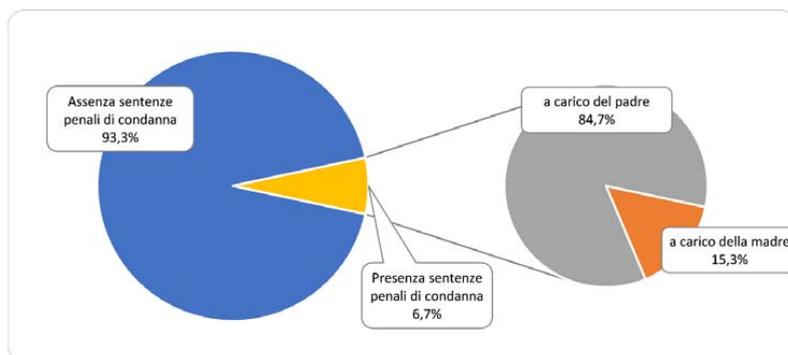


Figura 3 – Sono presenti nel fascicolo sentenze penali di condanna ? A carico di chi ? (N=495)

⁽⁷⁷⁾ Nel 75 per cento (57 casi) si tratta di provvedimenti cautelari penali, nel 25 per cento (19 casi) di provvedimenti civili.

⁽⁷⁸⁾ Nei restanti casi (15,5 per cento) il dato non è stato rilevato.

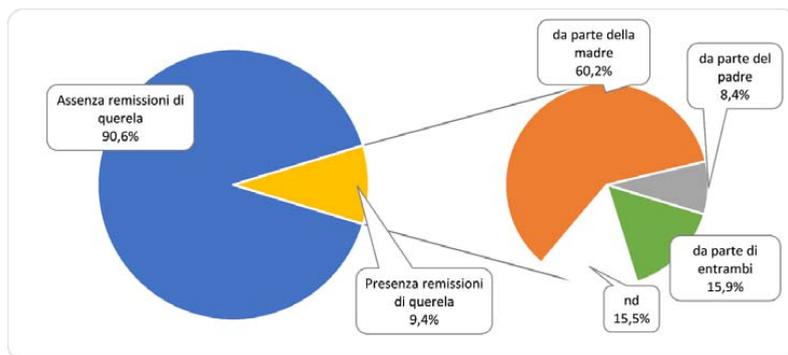


Figura 4 – Risultano remissioni di querela nel corso del giudizio ? Da parte di chi ?

3.2.1 In particolare: le allegazioni di violenza

Nel 86,9 per cento dei casi in cui sono state rilevate allegazioni di violenza (417 su 480)⁽⁷⁹⁾, tali allegazioni risultano già dagli atti introduttivi (cfr: figura 5) e, in particolare nel 86,9 per cento (363 su 417) nel ricorso introduttivo del pubblico ministero minorile, nel 13,4 per cento (56 su 417), nel ricorso introduttivo della madre⁽⁸⁰⁾, nello 0,8 per cento (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 per cento (51 su 417) nella memoria difensiva della madre⁽⁸¹⁾, nel 1,4 per cento (6 su 417) nella memoria difensiva del padre, e nel 1 per cento (4 su 417) nella memoria difensiva di entrambi i genitori.

Nel 65,2 per cento 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.) (cfr: figura 6). Detta documentazione, nel 80,5 per cento dei casi (pari a 252 su 313), è prodotta dal pubblico ministero minorile, nel 20 per cento (62 su 313) è prodotta dalle madri e, solo 2,7 per cento dei casi (8 su 313) è prodotta dai padri⁽⁸²⁾.

⁽⁷⁹⁾ 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.

⁽⁸⁰⁾ Nel 2,6 per cento dei casi (11 su 417) sia nel ricorso introduttivo del pubblico ministero minorile sia della madre.

⁽⁸¹⁾ Da notare che il 76 per cento 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.

⁽⁸²⁾ 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 per cento da pubblico ministero minorile e madre, il 2,2 per cento da pubblico ministero minorile e padre, l'1,3 per cento da madre e padre.

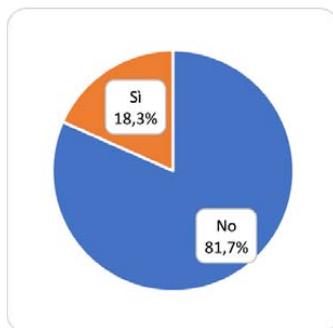


Figura 5 – Sono rilevate allegazioni di violenza negli atti introduttivi ? (N=480)

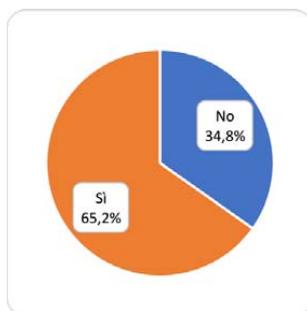


Figura 6 – Sono depositati documenti relativi alla violenza (referti, denunce, ecc.) ? (N=480)

Nell'11 per cento dei casi con allegazioni di violenza (53 su 480), inoltre, è allegata violenza reciproca tra le parti, e nel 28,8 per cento dei casi con allegazioni di violenza e/o disfunzionalità genitoriale (142 su 495) è altresì allegata violenza in danno del minore (cfr. figura 7). In relazione ai casi di violenza sui minori, si è rilevato che nel 85,1 per cento dei casi (121 su 142), la violenza sarebbe esercitata dai padri, nel 8,6 per cento (12 su 142) dalle madri, e nel 6,3 per cento (9 su 142) da entrambi i genitori.

A quanto detto si aggiunga che, nel 9,4 per cento dei casi con allegazioni di violenza e/o disfunzionalità genitoriale (47 su 495), negli atti introduttivi è segnalato il rifiuto del minore di frequentare uno dei genitori (cfr. figura 8), e che, nel 70,3 per cento di questi (33 su 47) tale rifiuto è relativo al padre e nel 25,4 per cento (12 su 47) alla madre. ⁽⁸³⁾

⁽⁸³⁾ Dall'indagine emerge anche che nel 4,3 per cento dei casi (2 su 47) il rifiuto è relativo alla frequentazione di entrambe le figure genitoriali.

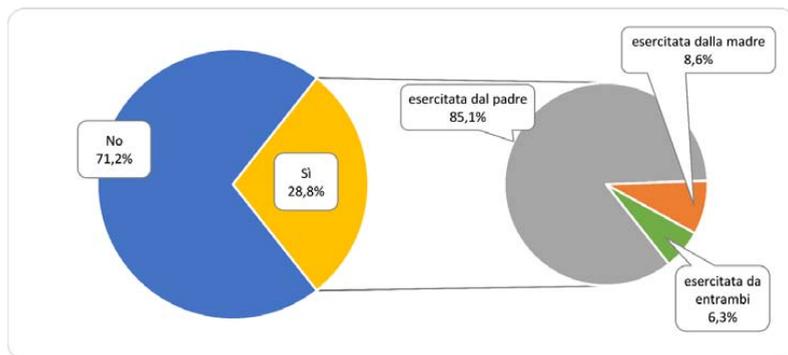


Figura 7 – È allegata violenza in danno del minore? Esercitata da quale parte? (N=480)

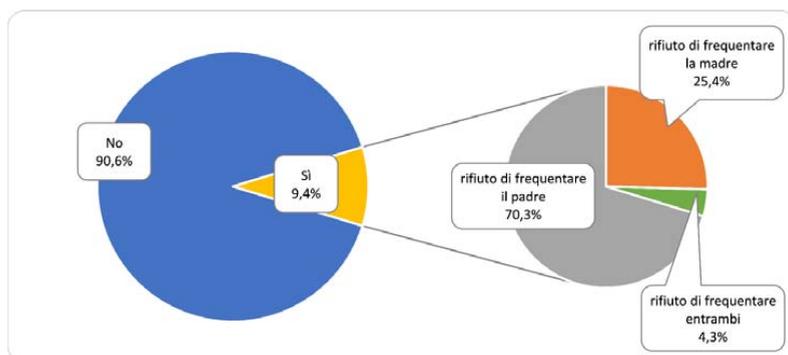


Figura 8 – È segnalato negli atti introduttivi il rifiuto del minore di frequentare uno dei genitori? Il rifiuto è relativo alla frequentazione di chi? (N=495)

3.3. Le criticità della fase istruttoria

L'accertamento del fatto, nel rito camerale, è compiuto con l'esercizio del potere attribuito al giudice di assumere informazioni *ex* articolo 738 del codice di procedura civile⁽⁸⁴⁾. Il potere del giudice di assumere informazioni è diverso dal suo potere di sentire le parti, o, almeno, non si esaurisce in questo. Una cosa, infatti, è l'audizione degli interessati di cui il giudice può disporre quando la legge gliene conferisce la possibilità, altra, invece, è l'assunzione di informazioni, da collocare nell'attività propriamente istruttoria.

L'analisi dei fascicoli oggetto di indagine (495 casi con allegazioni di violenze e/o disfunzionalità genitoriale) evidenzia che, nel 89,7 per cento dei casi (444 su 495), sono state assunte informazioni nel corso del procedimento, e che nel restante 10,3 per cento questa specifica attività non è stata svolta dai tribunali.

Le informazioni assunte, nel 58,5 per cento dei casi (260 su 444), hanno riguardato l'acquisizione di atti di pubbliche amministrazioni (rela-

⁽⁸⁴⁾ Articolo 738 del codice di procedura civile: « Il presidente nomina tra i componenti del collegio un relatore, che riferisce in camera di consiglio. Se deve essere sentito il pubblico ministero, gli atti sono a lui previamente comunicati ed egli stende le sue conclusioni in calce al provvedimento del presidente. Il giudice può assumere informazioni ».

zioni della scuola ecc.) e, laddove dette informazioni sono state assunte, quasi sempre (90,6 per cento, pari a 402 casi su 444) le stesse erano « sommarie », il che vuol dire che quasi mai sono state assunte alla presenza dei difensori delle parti, ai quali è normalmente assicurato il cosiddetto contraddittorio differito, la possibilità cioè di articolare difese solo all'esito delle informazioni.

Solo nel 38,5 per cento dei casi (190 su 495), poi, sono stati acquisiti atti dei procedimenti penali. Tra questi, nell'87,5 per cento (167 su 190) le acquisizioni sono state effettuate dal Pubblico ministero minorile, nel 15,7 per cento (30 su 190) su iniziativa della madre, nel 5,7 per cento (11 su 190) su iniziativa del padre e, nel 3,5 per cento (7 su 190) su iniziativa dell'ufficio (ovvero del giudice) ⁽⁸⁵⁾.

È stato rilevato nell'esame dei procedimenti analizzati che, seppure il giudice minorile è a conoscenza della contemporanea pendenza di un procedimento ordinario (per esempio di separazione, divorzio, affidamento dei figli nati fuori del matrimonio), nel 76,4 per cento (378 su 495) non vengono acquisiti gli atti del procedimento ordinario e, laddove, vengono acquisiti (23,6 per cento dei casi) le acquisizioni nel 41 per cento (48 su 117) sono su iniziativa del pubblico ministero minorile, nel 42,3 per cento (49 su 117) sono su iniziativa della madre, nel 15,9 per cento (19 su 117) sono su iniziativa del padre e, solo nel 18,1 per cento (21 su 117) sono su iniziativa d'ufficio ⁽⁸⁶⁾.

I dati palesano, quindi, come il nostro sistema manchi di un modello « integrato » di giustizia e come, ad oggi, le giurisdizioni non si adoperino per favorire lo scambio di informazioni ed il necessario coordinamento che deve esserci tra i diversi uffici giudiziari coinvolti, né tra questi e gli altri soggetti implicati (servizi sanitari, scolastici, enti del terzo settore, ecc.) ⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁵⁾ In alcuni casi gli atti dei procedimenti penali sono acquisiti da più di una parte, tra i più frequenti: sia dal pubblico ministero minorile che d'iniziativa della madre nel 6,8 per cento (13 su 190), sia dal pubblico ministero minorile che d'iniziativa del padre nel 4,7 per cento (9 su 190), sia d'iniziativa della madre che del padre nel 3,1 per cento (6 su 190).

⁽⁸⁶⁾ In alcuni casi gli atti del procedimento ordinario sono acquisiti da più di una parte, tra i più frequenti: sia d'iniziativa della madre che del padre nel 10,3 per cento (12 su 117), sia dal pubblico ministero minorile che d'iniziativa della madre nell'8,6 per cento (10 su 117).

⁽⁸⁷⁾ 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 », approvata CSM con delibera del 9 maggio 2018 ha evidenziato la « necessità di attivare opportune collaborazioni con i servizi sanitari, sociali e con il terzo settore al fine sia di acquisire informazioni più complete, utili all'apprezzamento dei fatti in sede penale e all'attivazione di forme di sostegno morale e materiale in favore della persona offesa. Le iniziative da ultimo richiamate vanno nella direzione di adottare un approccio integrato alla protezione della vittima della violenza di genere, al cui interno il sistema giudiziario sia consapevole di rappresentare un attore fondamentale, ma non isolato nel contrasto al fenomeno. Tale approccio, richiesto dalla stessa Convenzione di Istanbul (es. articoli 1, 18, 20-26, 56) e dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, e sollecitato dal piano nazionale antiviolenza adottato ex articolo 5, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 113 (v. edd. 2015-2017 e 2017-2020), può sostanziarsi nella promozione e nella effettiva implementazione, da parte delle procure e dei tribunali, di forme di raccordo e collaborazione sia interne al sistema giudiziario (favorendo in particolare l'interazione tra il settore penale, quello civile e quello minorile), sia esterne, in particolare, con istituzioni pubbliche (forze dell'ordine, enti locali, strutture sanitarie, servizi sociali, centri antiviolenza) e con soggetti del terzo settore attivi nella protezione della vittima e nel recupero dei maltrattanti (centri antiviolenza privati, case rifugio, associazioni professionali) ».

3.3.1. Il ruolo dei servizi socio-assistenziali

Particolare rilievo assumono, nei procedimenti minorili civili, i servizi socio-assistenziali 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 per cento 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 per cento di questi casi (299 su 439), la delega non fa alcun riferimento alla stessa.

Nel 95,3 per cento 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 per cento dei casi (21 casi su 439)⁽⁸⁸⁾.

Per quanto riguarda le risultanze delle indagini, seppur nel 70,5 per cento dei casi (309 su 439) nelle relazioni dei servizi si fa riferimento alla violenza, nel 21,1 per cento 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 per cento dei casi la violenza viene 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 per cento 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 contemolino il contrasto come componente

⁽⁸⁸⁾ 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 per cento è affidato ad essi.

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.

Questa risultanza evidenzia come anche dagli operatori dei servizi sociali sia data prevalenza al principio della bigenitorialità applicato nell'ottica di diritto del genitore, anche se violento, e non di diritto del figlio, ponendo la violenza sullo sfondo della valutazione. La violenza, pertanto, seppur fonte di pregiudizio per il minore, viene considerata « accidentale », « superabile » e mai considerata come un ostacolo concreto e reale al progetto bigenitoriale, di per sé minato dall'indole violenta del genitore maltrattante. La rilevata tendenza degli operatori a negare la violenza⁽⁸⁹⁾ in nome della bigenitorialità, espone quindi le vittime – donne e minori – ad ulteriori sofferenze e pregiudizi nonché al concreto rischio di subire la reiterazione delle condotte violente. Detta tendenza costituisce, innegabilmente, una forma di vittimizzazione secondaria⁽⁹⁰⁾.

3.3.2. *Le consulenze tecniche d'ufficio*

Come già ricordato, atteso che i tribunali per i minorenni si avvalgono prevalentemente dell'intervento dei servizi socio-assistenziali, a differenza di quanto accade nei tribunali ordinari, la consulenza tecnica d'ufficio è residuale: infatti, questa è stata rilevata solo nel 2,3 per cento dei casi (11 su 495). Nel 82,5 per cento dei casi (9 casi su 11) i quesiti proposti non

⁽⁸⁹⁾ Il GREVIO osserva che « sulla base delle informazioni disponibili, è difficile stabilire in che misura i bambini testimoni di violenze abbiano accesso ad adeguati servizi di protezione e sostegno in Italia. In ogni caso, il gruppo ha riscontrato che uno dei principali ostacoli che impedisce tale accesso è la mancata comprensione da parte delle figure professionali che operano nei servizi sociali della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini. Il nocciolo del problema è la tendenza degli enti preposti, in particolare i servizi sociali, a minimizzare la violenza, sottovalutando il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere della madre e del bambino, e ad incolpare le vittime per il rapporto tormentato tra il padre violento e il bambino. In tali circostanze, molti bambini testimoni di violenze non ricevono il giusto sostegno. Come illustrato nel prosieguo del presente rapporto, nella sezione dedicata all'analisi delle misure adottate per attuare l'articolo 31 della Convenzione, questa tendenza espone le madri ed i bambini ad un rischio di ritraumatizzazione e di vittimizzazione secondaria, come nei casi in cui i bambini vengono separati dalle madri e collocati presso famiglie affidatarie o in case famiglia. Inoltre, le ONG di donne e le ricercatrici hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che molti assistenti sociali non ricevono adeguata formazione. Senza le competenze professionali necessarie, essi si sentono impreparati e "sopraffatti" dalla responsabilità di gestire situazioni di violenza e di consigliare la scelta migliore », così nel « Rapporto di valutazione di base Italia », 2019.

⁽⁹⁰⁾ « Il Servizio Sociale territoriale può essere considerato l'elemento catalizzatore per promuovere il cambiamento sociale e culturale perché: – una famiglia dove la donna è oggetto di violenza propone ai figli un modello relazionale che facilmente verrà reiterato. Promuovere il cambiamento di questo tipo di cultura rientra tra i compiti e gli obiettivi del Servizio Sociale – l'assistente sociale del territorio più di altri/e operatori/trici ha la possibilità di contribuire a fare emergere il problema della violenza sulle donne – gli interventi di assistenza economica, o le segnalazioni di dispersione scolastica o le richieste di indagine dei Tribunali ed ogni altra attività del servizio, sono occasioni per entrare nelle famiglie, conoscerne lo stile di vita e stabilire con le donne una relazione di fiducia che può facilitare la comunicazione e fare emergere il problema della violenza esperita », così le « Linee Guida per l'intervento e la costruzione di rete tra i Servizi Sociali dei Comuni e i Centri Antiviolenza », a cura dell'associazione D.i.R.E. (Donne in rete contro la violenza) e dell'A.N.C.I. (Associazione nazionale comuni italiani), par. 7.4 p. 66.

sono *standard*, nel 17,5 per cento (2 su 11) i quesiti sono *standard* o assunti dall'ufficio.

Coerentemente da quanto emerge dall'intera indagine, seppur in presenza di allegazioni di violenza, in nessuno dei casi esaminati è evidenziato, nei quesiti proposti, il riferimento alla violenza domestica, né tantomeno vengono dettate indicazioni per evitare incontri congiunti tra genitori. Nei pochi quesiti proposti dal tribunale per i minorenni, non si riscontrano però – diversamente dai quesiti proposti dai tribunali ordinari – specifici riferimenti alla PAS o al cosiddetto criterio dell'accesso.

Al momento della rilevazione, atteso probabilmente l'insorgere dell'emergenza pandemica che ha determinato un rallentamento delle attività, su 11 consulenze disposte dai tribunali per i minorenni, 7 non erano ancora terminate, il che non ha consentito di analizzare gli elaborati peritali. Le 4 consulenze terminate e quindi analizzate, hanno consentito di appurare come non vi sia alcuna valutazione della presenza di violenza per definire una metodologia, mentre si riscontrano invece proposte di confronto e tentativi di mediazione/conciliazione, nonché, a scopo valutativo, nuove modalità di visita non presenti nei provvedimenti giudiziari e moniti finalizzati ad astensione dal proporre denunce o al ritiro delle stesse.

3.3.3. *L'ascolto dei minori*

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 riguardi.

Nel 66,6 per cento dei casi (329 su 495) l'ascolto non è stato disposto (*cf.* figura 9) e quando disposto (165 su 495) nel 73,8 per cento 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 per cento dei casi e, residualmente, nel 1,7 per cento in copresenza col giudice onorario. Nel 13,4 per cento 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 per cento (4 casi su 495) vi è agli atti del procedimento la richiesta del minore di essere ascoltato: ciononostante, solo in 2 casi (50 per cento) il tribunale ha ritenuto di accogliere la richiesta.

Dette evidenze numeriche mettono in luce come in numerosi procedimenti l'ascolto del minore non venga compiuto, impedendo in tal modo di dare voce alle opinioni della persona di minore età, con adozione di provvedimenti senza che tale fondamentale adempimento sia stato compiuto.

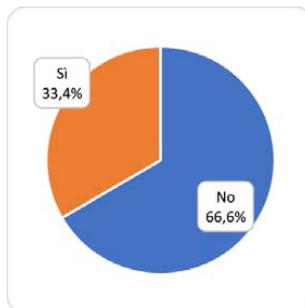


Figura 9 – È stato disposto l'ascolto del minore ? (N=495)

Quanto sin qui detto è ulteriormente aggravato dal fatto che, nel 95,5 per cento 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.⁽⁹¹⁾

3.3.4. L'udienza di comparizione delle parti

Per quanto attiene poi all'udienza di comparizione delle parti, solo nel 13,4 per cento (66 su 495), questa è stata celebrata innanzi al giudice togato, mentre nel 72,7 per cento dei casi (360 su 495) è stata delegata al giudice onorario.

Nel 59,8 per cento dei casi (296 su 495), all'udienza di comparizione delle parti si riscontrano dichiarazioni relative a fatti di violenza e, solo nel 14,3 per cento 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 per cento dei casi (301 su 495) nell'udienza di comparizione delle parti vi sia conoscenza di atti o notizia dei procedimenti penali, nel 64,7 per cento di questi (270 su 417) non viene effettuato alcun approfondimento sulle condotte di violenza.

⁽⁹¹⁾ Pacifico è ormai l'orientamento della Cassazione sui giudizi *de responsabilitate*: si tratta di giudizi che attengono a diritti di rango costituzionale che necessitano della partecipazione del minore rispetto al quale deve essere garantito il contraddittorio, previa eventuale nomina di un curatore speciale a pena di nullità. Si legga per tutte Corti di cassazione, nella ordinanza n. 40490 dello scorso 16 dicembre 2021: « Nei giudizi che riguardano i minori e che abbiano ad oggetto provvedimenti limitativi o eliminativi della responsabilità genitoriale, ai sensi degli artt. 330 c.c. e segg., è necessario che il giudice di merito, in forza del combinato disposto dell'art. 78 c.p.c., un curatore speciale, il quale, a sua volta, procederà a munire il medesimo di un difensore, ai sensi dell'art. 336 c.c., comma 4; la violazione di tale opposizione determina la nullità del procedimento di secondo grado, ex art. 354 c.p.c., comma 1, con rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 383 c.p.c., comma 3, perché provveda all'integrazione del contraddittorio ».

3.4. Il primo provvedimento provvisorio

Una peculiarità dei procedimenti dinanzi ai tribunali per i minorenni *ex* articoli 330 e 333 del codice civile è rappresentata dal fatto che, in caso di urgente necessità, il tribunale possa pronunciare *inaudita altera parte*, con decreto, provvedimenti temporanei nell'interesse del minore, sia prima dell'inizio sia nel corso del procedimento camerale.

Nel 64,2 per cento dei casi (317 su 495) il tribunale per i minorenni ha emesso un provvedimento provvisorio (cfr. figura 10) che, nel 53 per cento dei casi (168 su 317), è stato emesso *inaudita altera parte*. Tra questi, nel 85,6 per cento dei casi (144 su 168), i provvedimenti *inaudita altera parte* vengono emessi in quanto si è in presenza di allegazioni di violenza.

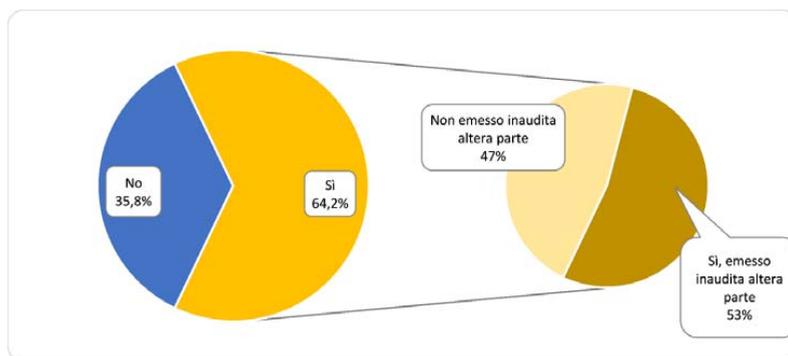


Figura 10 – È stato emesso un provvedimento provvisorio ? Il provvedimento è stato emesso *inaudita altera parte* ? (N=495)

L'esame dei fascicoli ha poi riguardato il contenuto dei provvedimenti, partendo dal primo provvedimento provvisorio, sino a giungere alla decisione conclusiva.

3.4.1. Contenuti del primo provvedimento provvisorio

Nel primo provvedimento provvisorio il tribunale, nel 79,6 per cento dei casi (253 su 317), interviene limitando la responsabilità genitoriale nel 59,7 per cento (151 su 253) a carico di entrambi i genitori, nel 37,5 per cento dei soli padri (95 su 253) e nel 2,8 per cento (7 su 253) delle sole madri.

Dall'esame dei provvedimenti analizzati è emerso che, seppure l'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie attribuisca al tribunale per i minorenni la competenza alla emissione dei soli provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale (articoli 330 e 333 del codice civile) in numerosi dei provvedimenti analizzati viene disciplinato l'affidamento dei minori. Nei primi provvedimenti provvisori emessi dal tribunale per i minorenni è stato disposto: nello 0,7 per cento dei casi (2 su 317), un affidamento condiviso del minore con collocamento presso il padre; nel 1,5 per cento (5 su 317) un affidamento esclusivo al padre (con incontri liberi per la madre nella metà dei casi), e nel 5,5 per cento dei casi (17 su 317), un affidamento esclusivo alla madre

(con incontri con il padre, liberi nel 13,7 per cento , protetti nel 54,7 per cento ed esclusi nel 15,8 per cento)⁽⁹²⁾.

Non sono stati previsti affidi cosiddetti super esclusivi, nel 2,5 per cento dei casi (8 su 317) l'affidamento del minore è endo-familiare, ovvero a soggetti che hanno legami di parentela con le famiglie dei genitori (ad esempio, nonni o zii).

Numerosi sono gli affidi ai servizi sociali – riscontrati nel 55,2 per cento dei casi (175 casi su 317) – misura che appare particolarmente punitiva per i genitori e fortemente rivittimizzante per le madri che hanno subito maltrattamenti. In questi casi, infatti, il genitore viene esautorato: saranno, invero, i servizi sociali a « gestire » la vita del bambino, prendendo per il minore tutte le decisioni ritenute più opportune, relegando i genitori al ruolo di « spettatori inermi » della vita del figlio del quale, se collocato poi in struttura, non saranno nemmeno informati. Di fatto, l'esercizio della responsabilità genitoriale viene demandato a soggetti terzi che non conoscono il minore e che non condividono, né hanno mai condiviso con lo stesso, la sua quotidianità.

In particolare, nel 24 per cento dei casi (42 su 175), l'affidamento ai servizi sociali, è accompagnato da prescrizioni per i genitori (percorsi individuali, sostegno alla genitorialità etc.), nel 4 per cento (7 su 175) conferma il collocamento del minore presso i due genitori, nel 31,4 per cento (55 su 175) prevede il collocamento presso la sola madre⁽⁹³⁾ e mai, nei casi esaminati presso il solo padre.

Nel 21,7 per cento dei casi (38 su 175), invece, è stato disposto l'affidamento ai servizi sociali con collocamento del minore presso terzi o strutture e, nel 28,6 per cento (50 casi su 175) di questi, è stato consentito alla madre di seguire il figlio in struttura con incontri esclusi per il padre nel 27,2 per cento (14 su 50) e protetti nel 50 per cento (25 su 50)⁽⁹⁴⁾. Nel 17, 1 per cento dei casi (54 su 317) non è stato previsto affido.

3.4.2. La valutazione della capacità genitoriale

Rispetto alla valutazione della capacità genitoriale dei soggetti coinvolti nel processo minorile, nel 35,7 per cento 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 per cento (33 su 113), a tale rilevazione viene associata anche una sospensione o una limitazione della responsabilità materna.

Nel 50 per cento dei casi (159 su 317) invece, il provvedimento provvisorio rileva una inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale del padre che, nel 33,8 per cento dei casi (54 su 159), viene seguita da una sospensione o una limitazione della responsabilità parentale.

⁽⁹²⁾ Nei restanti casi (3) il dato non è stato rilevato.

⁽⁹³⁾ In questo caso in 24 casi su 55 (pari al 43,3 per cento) gli incontri col padre sono liberi, in 25 casi (45,9 per cento) sono protetti e solo in 2 casi (3,6 per cento) gli incontri sono esclusi. In 4 casi il dato non è stato rilevato.

⁽⁹⁴⁾ Nei restanti casi (11) il dato relativo alla tipologia di incontro non è stato rilevato.

Nel 5,7 per cento (18 su 317) dei fascicoli con allegazioni di violenza, il provvedimento provvisorio dispone incontri protetti per la madre, nel 32,8 per cento (104 su 317) incontri protetti per il padre.

Nel 6,4 per cento dei casi (20 su 317) gli incontri sono esclusi per entrambi i genitori.

3.4.3. La nomina del tutore

Nel 9 per cento dei casi (28 su 317) il primo provvedimento ha disposto la nomina di un tutore che, per legge, interviene quando entrambi i genitori vengono limitati nell'esercizio della propria responsabilità genitoriale. Nel 93,9 per cento di questi casi (pari a 26 su 28) viene disposto il collocamento del minore presso terzi. Questi soggetti, da quanto si è potuto rilevare⁽⁹⁵⁾, sono principalmente i nonni ovvero, residualmente, strutture per minori. Solo nel 9,8 per cento (3 su 28) di questi sono stati disposti incontri liberi, mentre nel 67,9 per cento (19 su 28) sono stati disposti incontri protetti tra il minore e i genitori⁽⁹⁶⁾. Questi ultimi sono stati statuiti principalmente a carico del padre (10 su 19) e, in via residuale, a carico di entrambi, mentre non sono stati rilevati incontri protetti a carico della madre.

3.4.4. Le ulteriori prescrizioni dei provvedimenti provvisori

Il primo provvedimento provvisorio stabilisce ulteriori prescrizioni di interesse dell'inchiesta quando nei fascicoli sono presenti allegazioni di violenza. In particolare, nel 78,8 per cento dei casi in (250 su 317) è stato disposto il monitoraggio del servizio sociale; nel 5,2 per cento dei casi (17 su 317) le parti sono state invitate a intraprendere percorsi di mediazioni o, nel 2,1 per cento dei casi (7 su 317), le parti sono state invitate a dismettere conflitti ed azioni penali.

Nel 55,1 per cento dei casi (175 su 317) il tribunale dà ulteriori indicazioni, tra le quali rilevano gli incarichi conferiti ai servizi sociali di effettuare indagini psico-sociali e di valutazione delle capacità genitoriali; di regolamentare gli incontri protetti; di effettuare interventi di sostegno psicologico ed educativo nei confronti dei minori e dei genitori. Sovente, si rilevano altresì incarichi ai Servizi per le tossicodipendenze (SERT) e ai servizi per le dipendenze patologiche (SERD), nonché ai centri di salute mentale. Tra le prescrizioni disposte a carico dei genitori, si rilevano inoltre percorsi di sostegno psicoterapeutico a carico della madre per elaborare i vissuti del passato.⁽⁹⁷⁾

⁽⁹⁵⁾ Tale informazione è stata rilevata in 17 casi su 28.

⁽⁹⁶⁾ Nei restanti 6 casi il dato non è stato rilevato.

⁽⁹⁷⁾ Si riscontrano altresì generiche prescrizioni al padre di astenersi da atteggiamenti aggressivi o violenti contro l'ex compagna pena l'adozione di provvedimenti ulteriormente limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale; divieti a carico della madre di allontanare i minori dalla struttura; divieto di espatrio; invio a percorsi di recupero per soggetti maltrattanti; percorsi d'integrazione culturale e sociale; percorsi di valutazione psicologica dei minori e della relazione del minore con ciascun genitore; attivazione di servizi di sostegno domiciliare con funzione di osservazione e controllo; valutazioni della personalità del genitore; prescrizione ad

Dall'ampio nomenclatore elencato in nota, emergono due elementi preponderanti. Da un lato, l'egemonia dei servizi sociali, delegati di fatto a compiere numerose attività – dall'organizzazione degli incontri protetti, alla valutazione delle competenze genitoriali, alla valutazione del minore – relegando a ruolo ancillare quello di supporto, di sostegno e, quando necessario, di monitoraggio; dall'altro, la mancata attuazione della Convenzione di Istanbul, con particolare riferimento al titolo V (e specificatamente agli articoli 31 e 48), con la conseguente preoccupante tendenza a confondere il conflitto con la violenza e a porre quindi sullo stesso piano aggressori e aggredite, in nome di un «reciproco rispetto», che potrebbe apparire lapalissiano se non ci si trovasse di fronte a casi di violenza.

D'altronde, seppur in presenza di documenti o atti dei procedimenti penali da cui emergono presumibili violenze domestiche, solo nel 36 per cento dei casi (114 su 317) si nomina la violenza, nel 9,3 per cento (30 su 317) la violenza si confonde col conflitto, mentre nel 13,5 per cento (43 su 317) si fa riferimento in modo ambivalente a entrambi i termini. Nel 41 per cento dei casi, non si fa riferimento né a violenza né a conflitto.

Solo nell'1 per cento dei casi (3 su 317), nel primo provvedimento provvisorio, il tribunale per i minorenni ha rilevato e dichiarato la propria incompetenza funzionale, in virtù della contemporanea pendenza di un procedimento innanzi al tribunale ordinario.

3.5. I provvedimenti provvisori successivi

Nel 22 per cento 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 per cento dei casi (97 su 109) nell'ultimo provvedimento provvisorio si riscontrano provvedimenti limitativi: l'11,3 per cento a carico della madre, nel 32 per cento a carico del padre e nel 56,7 per cento a carico di entrambi.

Richiamando quanto sopra detto sulla possibilità per i tribunali minorili di disciplinare l'affidamento dei minori (possibilità non espressamente prevista dall'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile), esaminando l'ultimo provvedimento provvisorio è emerso come solo nel 2,5 per cento dei casi (3 su 109) è stato disposto l'affidamento condiviso del minore con collocamento presso la madre, e nel 4,3 per cento (5 su 109) l'affido esclusivo alla madre. Non si riscontrano, invece, casi di affido esclusivo al padre e/o di collocamento del minore presso lo stesso. Non si riscontrano affidi super esclusivi ai genitori né a parenti e, solo nel

entrambi i genitori ad astenersi da condotte violente; prescrizione ad entrambi i genitori di astenersi da episodi di conflittualità in presenza dei minori e di essere reciprocamente rispettosi.

1,8 per cento (2 su 109), si riscontrano affidamenti a terzi diversi dai servizi sociali (cosiddetti etero-familiari ⁽⁹⁸⁾).

Nel 68,4 per cento (75 su 109) si riscontrano, invece, affidamenti ai servizi sociali (*cfr.* figura 11) a cui si affiancano: nel 17,3 per cento (13 su 75) prescrizioni per i genitori; nel 9,3 per cento (7 su 75) collocamento presso i due genitori; nel 33,3 per cento (25 su 75) collocamento presso la sola madre – di cui nel 48 per cento (12 su 25) con incontri liberi con il padre, nel 16 per cento (4 su 25) con incontri protetti e nel 36 per cento (9 su 25) con incontri esclusi.

Si rilevano altresì, nel 10,7 per cento dei casi (8 su 75), affidi ai servizi con collocamento madre/minore in struttura, nella cui totalità dei casi, gli incontri col padre sono protetti.

Nel 44 per cento (33 su 75) l'affido ai servizi prevede il collocamento del solo minore presso terzi o strutture.

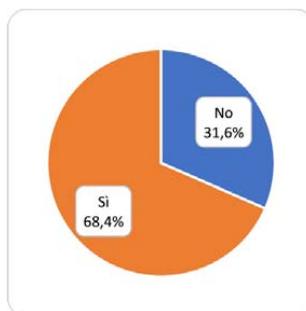


Figura 11 – L'ultimo provvedimento provvisorio dispone affido ai servizi sociali ? (N=109)

Confrontando il primo e l'ultimo provvedimento provvisorio si rileva che: nel 56,3 per cento dei casi (61 su 109) l'ultimo provvedimento provvisorio conferma l'affido ai servizi disposto dal primo provvedimento; nel 12,1 per cento dei casi (13 su 109) l'ultimo provvedimento provvisorio dispone un affido ai servizi non statuito col primo provvedimento; nel 5,9 per cento dei casi (7 su 109) l'ultimo provvedimento provvisorio non ha confermato l'affido ai servizi.

L'ultimo provvedimento provvisorio, inoltre, nel 49,3 per cento dei casi (54 su 109) rileva inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale della madre – diretto verso il minore o, indiretto, nel rapporto con l'altro genitore – a cui nel 38 per cento (20 su 54) segue una sospensione o limitazione della sua responsabilità genitoriale ⁽⁹⁹⁾; nel 59,8 per cento dei casi (65 su 109) detti profili di inadeguatezza sono rilevati a carico del padre con conseguente sospensione o limitazione della sua responsabilità genitoriale nel 46,4 per cento (30 su 65) ⁽¹⁰⁰⁾.

Confrontando il primo e l'ultimo provvedimento provvisorio si rileva che nell'ultimo provvedimento provvisorio vi è stato un incremento (dall'11,2

⁽⁹⁸⁾ Per affidamento eterofamiliare si intende un affidamento a un terzo che non ha legami di parentela con le famiglie dei genitori.

⁽⁹⁹⁾ Non disposta nel 18,6 per cento (10 su 54)

⁽¹⁰⁰⁾ Non prevista invece nel 6,7 per cento (4 su 65)

per cento al 18,4 per cento) delle valutazioni d'inadeguatezza paterna (dall'1,8 per cento all'8 per cento) di inadeguatezza materna e un decremento (dal 58,6 per cento al 41,4 per cento) d'inadeguatezza di entrambi i genitori

Nel 2,1 per cento (2 su 109) si riscontra inoltre un cambio di affidamento o di collocamento senza consenso della madre o del minore, inoltre nel 12,7 per cento dei casi (14 su 109) sono disposti incontri protetti a carico della madre, nel 30,8 per cento (34 su 109) a carico del padre e, nel 10,5 per cento (11 su 109), gli incontri genitori/figli sono esclusi.

Nel 23 per cento (25 su 109) dei casi è stata disposta la nomina di un tutore, nel 28,8 per cento (7 su 25) con collocamento presso la madre, nel 71,2 per cento (18 su 25) con collocamento presso terzi o strutture.

In questi casi gli incontri con i genitori sono liberi nel 57,6 per cento dei casi (14 su 25), protetti per entrambi i genitori nel 28,8 per cento (7 su 25) ed esclusi per il solo padre nel 6,8 per cento (2 su 25).

Nel 71,1 per cento dei casi (77 su 109) il tribunale per i minorenni dispone il monitoraggio del servizio sociale, nel 3,3 per cento (4 su 109) invita le parti a fare un percorso di mediazione e nel 2,1 per cento (2 su 109) invita le parti a dismettere conflitti e azioni penali.

Nel 39,1 per cento dei casi (43 su 109) il tribunale dà « altre indicazioni » tra cui, assumono particolare rilievo, il frequente incarico ai servizi sociali di effettuare interventi di valutazione delle competenze genitoriali, di sostegno psico-educativo, di calendarizzazione degli incontri con i genitori, nonché raccomandazioni e prescrizioni alle parti, quali, ad esempio quelle di evitare situazioni di conflitto, di astenersi dagli episodi di conflittualità e di essere reciprocamente rispettosi ovvero, ammonimenti alla madre di non ostacolare il rapporto col padre.

In presenza di documenti o atti dei procedimenti penali da cui emergono presumibili violenze domestiche nel 26,3 per cento (29 su 109), si fa riferimento alla violenza, nel 18,2 per cento (20 su 109) al conflitto, e nel 3,9 per cento (4 su 109) a entrambe. Nel restante 51,6 per cento dei casi non si fa riferimento né a violenza né a conflitto.

3.6. La decisione conclusiva

Nel 80,4 per cento dei casi (398 su 495) è stata adottata una decisione conclusiva di cui nell'11,6 per cento (46 su 398) recependo i contenuti di un accordo raggiunto tra le parti (*cf.* figura 12). Inoltre, nel 12,2 per cento dei casi (48 su 398) il tribunale per i minorenni ha dichiarato la propria incompetenza funzionale *ex* articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile 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 per cento dei casi (154 su 398) la decisione conclusiva è stata emessa entro 1 anno dal primo provvedimento provvisorio; nel 14,8 per cento (59 su 398) entro 2 anni; nel 8,8 per cento (35 su 398) entro 3 anni e nel 2,4 per cento 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 per cento dei casi (97 su 495) era ancora pendente.

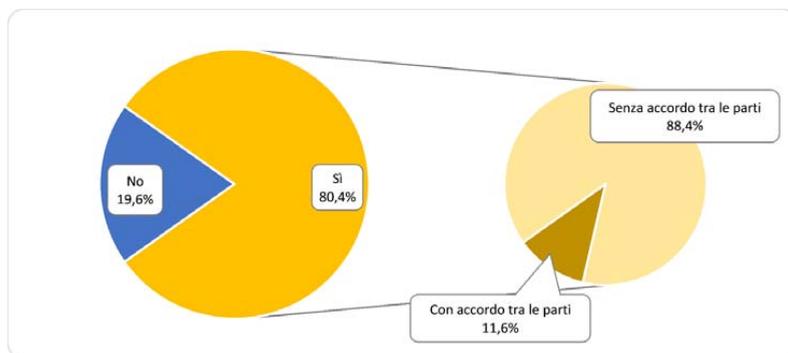


Figura 12 – È stata adottata decisione conclusiva all’esito del giudizio (il procedimento è definitivo) ? La decisione conclusiva è stata assunta a seguito di accordo delle parti ? (N=398)

Nello 0,5 per cento dei casi (2 su 398) la decisione conclusiva, richiamando il mancato rispetto della bigenitorialità, prevede limitazioni a carico di entrambi i genitori, mentre nel 45,6 per cento (181 su 398) non dispone nessuna misura limitativa.

Il provvedimento definitivo, nell’1,9 per cento dei casi (7 su 398) dispone l’affidamento condiviso del minore con collocamento presso la madre, e nel 3,2 per cento (13 su 398) l’affido esclusivo alla madre con esclusione delle visite paterne nel 67,8 per cento dei casi (9 su 13)⁽¹⁰¹⁾; nello 0,5 per cento (2 su 398) l’affido alla madre è super esclusivo. Nel 1,5 per cento dei casi (6 su 398) l’affido è endo-familiare⁽¹⁰²⁾.

Nel 19 per cento (75 su 398), si conferma l’affidamento ai servizi sociali a cui si affiancano (*cfr.* figura 13): prescrizioni per i genitori nel 12 per cento (9 su 75); collocamento presso i due genitori nel 8 per cento (6 su 75); collocamento presso la sola madre nel 54 per cento (40 su 75) – di cui nel 27,5 per cento (11 su 40) con incontri liberi con il padre, nel 37 per cento (15 su 40) con incontri protetti e nel 5 per cento (2 su 40) esclusi⁽¹⁰³⁾; collocamento presso il padre nel 2,7 per cento (2 su 75) con incontri protetti per la madre; nel’11 per cento (8 su 75) collocamento in struttura madre/minore di cui nel 22,7 per cento (2 su 8) con incontri protetti con il padre nel 27,3 per cento (2 su 8) con esclusione degli incontri.⁽¹⁰⁴⁾

Nell’11 per cento (8 su 75) l’affido ai servizi prevede il collocamento del solo minore presso terzi o strutture, incontri con la madre liberi nel 25 per cento (2 su 8), protetti nel 75 per cento (6 su 8), incontri con il padre liberi 30 per cento (3 su 10), protetti nel 40 per cento (4 su 10)⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Nei restanti casi (4) il dato non è stato rilevato.

⁽¹⁰²⁾ Ovvero a soggetti che hanno legami di parentela con le famiglie dei genitori (ad esempio, nonni o zii).

⁽¹⁰³⁾ Nei restanti casi (5) il dato non è stato rilevato

⁽¹⁰⁴⁾ Nei restanti casi (4) il dato non è stato rilevato

⁽¹⁰⁵⁾ Nei restanti casi (3) il dato non è stato rilevato

Nell'87 per cento dei casi (50 su 57) la decisione conclusiva ha confermato l'affidamento del minore ai servizi sociali precedentemente disposto.

Ciò dimostra sia l'infertuosità 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, e 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 »⁽¹⁰⁶⁾.

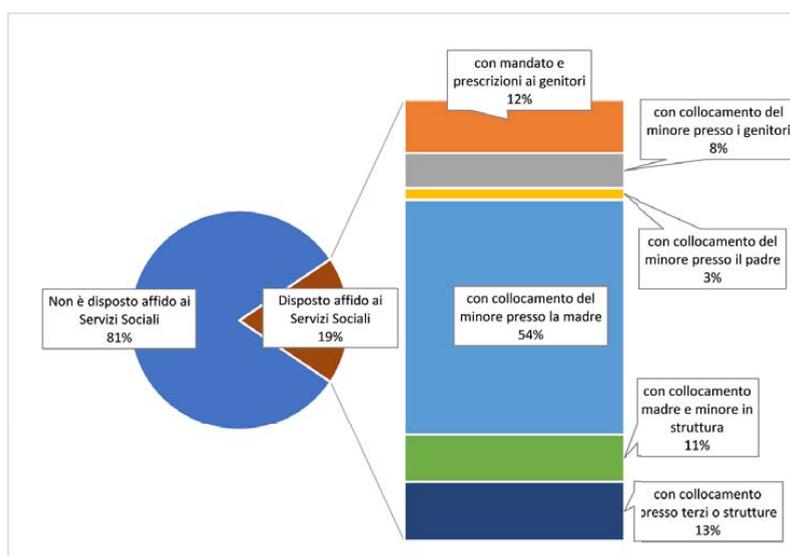


Figura 13 – La decisione conclusiva ha disposto affido ai Servizi Sociali ? (N=398)

Il tribunale ha emesso provvedimenti di decadenza: nel 1,9 per cento (7 su 398) carico della madre, nel 10,4 per cento (41 su 398) a carico del padre, 1,4 per cento (6 su 398) a carico di entrambi, e di limitazione nel 4,5 per cento (18 su 398) a carico della madre, nel 7,9 per cento (32 su 398) a carico del padre, e nel 15,9 per cento (63 su 398) a carico di entrambi (cfr. figura 14).

⁽¹⁰⁶⁾ « 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.

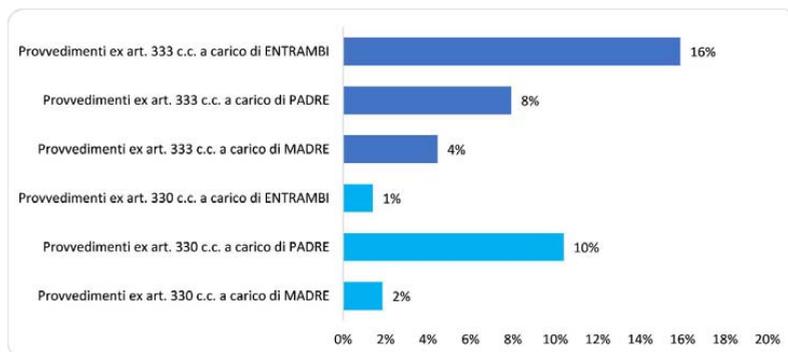


Figura 14 – La decisione conclusiva ha disposto: (N=398)

Il provvedimento conclusivo, inoltre, nel 15,1 per cento dei casi (60 su 398) rileva inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale della madre – diretto verso il minore o, indiretto, nel rapporto con l'altro genitore – a cui nel 38 per cento (23 su 60) segue una sospensione o limitazione della responsabilità: nel 19,3 per cento dei casi (77 su 398) detti profili di inadeguatezza sono rilevati a carico del padre con conseguente sospensione o limitazione della responsabilità nel 61 per cento (47 su 77).

Nel 2 per cento dei casi (8 su 398) sono disposti incontri protetti a carico della madre, nel 9 per cento (37 su 398) a carico del padre, nell'1 per cento (4 su 398) a carico di entrambi i genitori e, nel 3,3 per cento (13 su 398), gli incontri genitori/figli sono esclusi.

Nel 2 per cento dei casi (8 su 398), inoltre, si riscontrano casi di nomina del tutore con collocamento del minore nel 37 per cento (3 su 8) presso terzi e, nel 37 per cento (3 su 8) presso strutture. In questo ultimo caso gli incontri con la madre sono esclusi nel 37 per cento (3 su 8), mentre sono liberi con il padre nel 63 per cento (5 su 8)⁽¹⁰⁷⁾.

Il tribunale per i minorenni, inoltre, nel 37,4 per cento dei casi (149 su 398) ha disposto il monitoraggio del servizio sociale, nel 4 per cento (16 su 398) ha invitato le parti a fare un percorso di mediazione e nell'1 per cento dei casi (5 su 398) ha invitato le stesse a dismettere conflitti e azioni penali.

Nel 55,5 per cento dei casi (221 su 398) il tribunale dà « altre indicazioni ». Non si riscontrano indicazioni di particolare rilevanza o che si discostino dalle rilevazioni effettuate precedentemente; si tratta, principalmente di indicazioni rivolte ai servizi sociali in relazione ad attività di monitoraggio, sostegno, implementazione della responsabilità genitoriale, organizzazione delle visite protette, invii a SERT/ SERD e a centri di igiene mentale.

Malgrado i fascicoli esaminati contengano allegazioni di violenza, anche nei provvedimenti definitivi, permangono inviti a dimettere la conflittualità e azioni penali, permane altresì l'invito a un « reciproco rispetto ».

⁽¹⁰⁷⁾ Non sono previsti incontri liberi o protetti per le madri né incontri protetti o esclusi per il padre.

Si rileva che nel 1,6 per cento dei casi (8 su 495) il provvedimento conclusivo è stato reclamato e che, tra i provvedimenti reclamati, nel 75 per cento (6 su 8) il procedimento di reclamo si è concluso con una conferma del provvedimento di primo grado, mentre nel 25 per cento (2 casi) è ancora pendente.

Per nessun provvedimento sono stati rilevati ricorsi alla Suprema corte di cassazione.

Nel corso del giudizio, nel 3 per cento dei casi (15 su 495) sono state proposte denunce da una delle parti (o da entrambe); in tutti e 15 i casi vi è stata denuncia da parte della madre contro il padre (per maltrattamenti), e nel 27 per cento (4 su 15) le denunce sono state sporte dal padre contro la madre (la metà di queste per sottrazione di minore).

Non sono rilevate denunce contro gli operatori dei servizi, contro i consulenti tecnici, né contro i giudici.

IV. ANALISI QUALITATIVA DI ALCUNI CASI EMBLEMATICI DI VITTIMIZZAZIONE

4.1. Violenza sulle madri e accuse di alienazione parentale: una introduzione al problema

Come è stato accennato nei capitoli precedenti, 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 citata sindrome di alienazione parentale, 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.

Appare pertanto essenziale dare brevemente conto della storia e dello sviluppo della teoria della *Parental Alienation Syndrome* (cd. PAS) nel sistema italiano, e in particolare nelle cause civili o minorili aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale.

La PAS è stata teorizzata nel 1985 da Richard Gardner, che ha successivamente proposto specifici criteri diagnostici (indicatori) per l'identificazione di tale disfunzionalità relazionale nei minori. Tale teoria ha avuto ampia diffusione in diverse parti del mondo, e anche in Italia, in quanto consentiva di comprendere e inquadrare il rifiuto da parte del minore di incontrare e relazionarsi con uno dei due genitori in una cornice diagnostica che non si limitasse a rilevare l'incapacità genitoriale. Peraltro, al di là della possibilità di semplificare la comprensione della conflittualità familiare, la PAS non è mai stata riconosciuta come sindrome dai manuali diagnostici internazionali in materia (DSM – 5) e, in particolare negli

ultimi anni, è stata negata a tale teoria qualsiasi validità scientifica⁽¹⁰⁸⁾. Tuttavia gli indicatori teorizzati da Gardner hanno avuto un'ampia applicazione in sede legale, ad opera prevalentemente dei consulenti tecnici di ufficio, in particolare nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale particolarmente conflittuali e complessi.

L'evoluzione del sistema normativo italiano ha rilevato – e i temi oggetto della relazione e in particolare del seguente capitolo ne sono una testimonianza – una tensione, difficile da bilanciare tra due – almeno apparentemente – opposti interessi: quello di assicurare una relazione affettiva stabile e priva di conflittualità tra il minore ed entrambi i genitori, in applicazione della legge sull'affidamento condiviso, e quello di riconoscere i diritti dei minori e di proteggerli da qualsiasi forma di pericolo o violenza di carattere familiare e domestico in applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul⁽¹⁰⁹⁾. I due interessi sono conciliabili – come prescritto peraltro da tutte le normative sovranazionali e interne in materia – soltanto qualora non vi sia violenza domestica, altrimenti esigenza primaria diviene quella di protezione del minore attraverso scelte adottate nel suo « miglior interesse » (si tratta del cd. *best interest of the child*, su cui *infra* capitolo I, paragrafo 1.3.2).

Quando nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale le allegazioni di violenza domestica delle madri non sono prese in considerazione, oppure sono minimizzate, le stesse si trovano spesso ad essere considerate a loro volta un ostacolo al rispetto del principio della bigenitorialità, ogni qual volta il minore rifiuti di frequentare il genitore violento. Anche alcune ricerche internazionali in materia⁽¹¹⁰⁾ hanno dimostrato che le allegazioni di violenza delle madri in procedimenti civili di affidamento incrementano il rischio che possano perdere la custodia dei figli, specialmente quando i padri le accusano di alienazione parentale.

Il mancato riconoscimento della violenza domestica denunciata dalle madri genera infatti un corto circuito nel sistema di protezione, in un susseguirsi di procedimenti giurisdizionali in cui non di rado quelle stesse madri vengono allontanate dai figli e la loro responsabilità genitoriale viene limitata.

Si tratta in questi casi – seppure costituiscano un numero limitato – di percorsi giudiziari lunghi, difficili, estenuanti, in una *escalation* di provvedimenti che determinano dei veri e propri « cortocircuiti giudiziari » con l'effetto che le madri persone offese e i loro figli diventano vittime due volte: dapprima della violenza e poi del suo mancato riconoscimento, così integrando una vera e propria forma di vittimizzazione secondaria. Per queste ragioni, fin dalla sua istituzione, la Commissione parlamentare di

⁽¹⁰⁸⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sull'impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini [2019/2166(INI)] Impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr: capitolo I.

⁽¹¹⁰⁾ Meier, J (2020), *U.S. child custody outcomes in cases involving parental alienation and abuse allegations: what do the data show*, *Journal of Social Welfare and Family Law* 42(3):1-14.

inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, nell'ambito delle sue indagini, ha ritenuto necessario l'esame anche di queste ipotesi nella convinzione che esse possano rappresentare una vera e propria aporia del sistema, nella misura in cui l'incapacità di accertare o fare emergere la violenza domestica che coinvolge anche i minori si traduce in una evidente violazione dei diritti fondamentali delle vittime di violenza.

4.2. I casi emblematici acquisiti dalla Commissione

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. Tale analisi non deriva da un campione statistico, ma si basa su diverse attività della Commissione, di audizione o di relazione con diversi centri antiviolenza.

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 presente relazione.

Nell'ambito di questi 36 procedimenti, 25 donne sono state sottoposte, come epilogo delle loro vicende, a un provvedimento con cui è stata limitata la loro responsabilità genitoriale e 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.

È bene ribadire che 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 violenza ⁽¹¹¹⁾.

L'analisi dei casi acquisiti dalla Commissione, che saranno definiti « emblematici » di forme di vittimizzazione secondaria, è di natura qualitativa, finalizzata cioè a rilevare eventuali disfunzioni del sistema giudiziario, a fare emergere le principali problematiche e rilevare se, e in quale misura, il fenomeno della vittimizzazione secondaria, sul quale la Conven-

⁽¹¹¹⁾ 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, *cfr.* 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* ».

zione di Istanbul richiama l'attenzione degli Stati firmatari, sia preso in considerazione nel nostro Paese.

Questa parte della relazione si coniuga con la parte quantitativa esposta nei capitoli II e III che rappresenta invece le proporzioni del fenomeno su scala nazionale.

Nella ricerca qualitativa sui 36 casi si è proceduto secondo due fasi. Nella prima fase sono state raccolte informazioni dirette e documentali (gli atti processuali) di ciascun caso, idonee alla costruzione di un profilo di ogni singola storia giudiziaria. Nella seconda fase si sono confrontate tra di loro le varie vicende giudiziarie rilevanti ai fini dell'individuazione di processi di vittimizzazione. Gli elementi presi in considerazione per valutare l'esistenza o meno di una vittimizzazione secondaria delle donne sono stati i seguenti: omessa rilevazione e valutazione della violenza domestica ivi compresa quella assistita; mancanza di un ascolto efficace dei minori e omessa valutazione e considerazione del concreto e reale superiore interesse del minore anche in relazione a errata o distorta applicazione del cosiddetto « diritto alla bigenitorialità »; decisioni giudiziali che recepiscono acriticamente consulenze tecniche fondate su teorie che richiamano la PAS in assenza di accertamenti di fatto e conseguenti effetti sui minori e sulle donne, particolarmente nei casi di allegazione di violenza domestica; assenza di corretto coordinamento tra procedimento penale e giudizio civile o minorile; allontanamento forzoso di minori anche con ricorso alla forza pubblica.

Attraverso questa lettura degli atti processuali è stato possibile cogliere la storia corale di queste madri le cui vicende compongono un unico mosaico, denso di dati e pratiche psico-giuridiche, riconoscendo gli indicatori del processo di vittimizzazione secondaria.

In tutte le vicende esaminate emergono episodi di violenza denunciati e allegati da parte delle madri, non solo nel momento dell'interruzione della relazione ma anche in momenti successivi alla separazione o alla cessazione della convivenza. In alcuni casi nella fase iniziale viene disposto l'affidamento condiviso dei figli sulla base di un accordo tra i genitori, e le successive denunce delle madri non sono valutate perché ritenute tardive e strumentali non considerando la discrasia tra i « tempi delle donne » e i « tempi della giustizia ». Molte donne fanno più fatica a denunciare che a interrompere la relazione e la convivenza e preferiscono chiedere agli avvocati di depositare in tempi rapidi un ricorso consensuale anziché intraprendere un percorso penale. Le denunce fanno paura, non sempre vengono viste come mezzi di tutela, le donne provano un senso di colpa nel denunciare, sono terrorizzate dal processo penale, ma anche dalle conseguenze che questo può avere sui propri compagni violenti, vivono drammaticamente l'ambivalenza che nasce dalla contemporanea presenza della necessità di proteggersi e dalla necessità di salvare (anche dentro di sé) quanto di « buono » c'è stato nella relazione evitando le conseguenze più gravi anche per i soggetti violenti che sono i padri dei loro figli.

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.

I casi esaminati rendono evidente la difficoltà del percorso giudiziale che donne che hanno denunciato varie forme di violenza domestica si trovano ad affrontare per l'affidamento dei figli; difficoltà che diventa, quando la violenza non viene correttamente riconosciuta e considerata, un ulteriore elemento di vittimizzazione.

La caratteristica comune a molti dei casi acquisiti dalla Commissione è la presenza, negli atti processuali, di consulenze tecniche d'ufficio che non riconoscono le ragioni delle madri a favore di quelle dei padri nell'affidamento dei figli.

Il dato socio-anagrafico delle madri dei casi esaminati registra donne in maggioranza di nazionalità italiana (solo tre madri sono di altra nazionalità), con una formazione scolastica medio alta: in gran parte si tratta di donne laureate o diplomate, che presentano *curricula* lavorativi adeguati. La maggior parte delle madri presenta un profilo socialmente integrato e privo di pregresse patologie psichiche e disfunzionalità psicosociali. Le madri risiedono in tutte le zone d'Italia, a dimostrazione che il fenomeno riguarda l'intero territorio nazionale.

Al momento della redazione della relazione, lo stato dei 36 casi è il seguente:

– in 25 casi in cui sono più evidenti gli indicatori della vittimizzazione secondaria si è già giunti ad un provvedimento di inidoneità genitoriale, in cui si assiste al capovolgimento della posizione delle madri, da affidatarie e collocatarie a madri con responsabilità genitoriale sospesa o decaduta, con allontanamento dei figli. Di questi ultimi casi si darà conto nei prossimi paragrafi.

– nei restanti casi vi sono consulenze tecniche che si pronunciano negativamente sulle capacità genitoriali delle madri ma che non hanno portato, al momento, a provvedimenti di allontanamento dei figli, anche se i casi sembrano purtroppo avviati ad avere la medesima conclusione in quanto anche in essi ricorrono molti degli indicatori della vittimizzazione secondaria sopra indicati.

4.3. I profili comuni delle vicende giudiziarie penali

Per quanto riguarda i casi delle madri che hanno già subito un provvedimento di allontanamento del minore è da sottolineare come tali vicende abbiano avuto inizio con l'interruzione della relazione con il *partner* a causa di episodi di violenza.

Solo alcune delle madri si sono rivolte a centri antiviolenza per avviare un percorso di aiuto e di autonomia. La violenza denunciata, oltre a costituire oggetto di un percorso giudiziario parallelo in un procedimento penale, viene rappresentata all'inizio come causa della separazione o dell'allontanamento della donna dal domicilio comune con il *partner*.

Le denunce sono, in taluni casi, coeve al momento della separazione o della cessazione della relazione mentre in altri casi sono successive

all'inizio del procedimento civile di separazione o di affidamento del figlio nato fuori del matrimonio, ma comunque temporalmente vicine a tale inizio. Le denunce coeve sono in prevalenza delle madri non coniugate e con un minor tempo trascorso nella relazione; le denunce successive riguardano in prevalenza donne coniugate con maggior tempo trascorso nella relazione di coppia, probabilmente in ragione della maggiore difficoltà e resistenza emotiva della madre coniugata a denunciare il padre dei suoi figli.

Nelle denunce sono talvolta comprese anche quelle per abusi sessuali e maltrattamenti sui minori: si tratta di abusi riferiti dai minori alle madri dopo la separazione o la cessazione della convivenza, ma avvenuti prima, oppure di abusi riferiti sempre dai minori ma avvenuti durante le frequentazioni del padre nelle fasi successive alla separazione o alla cessazione della convivenza.

In tutti i casi, a seguito delle denunce, si aprono procedimenti penali di cui ad oggi la metà è ancora pendente e un'altra metà è stata archiviata⁽¹¹²⁾. Un preoccupante elemento comune a tutti i casi, che sarà spiegato diffusamente nei paragrafi successivi, è che nelle denunce penali archiviate nei confronti dei padri le motivazioni fanno spesso riferimento alla valutazione effettuata nel procedimento civile o minorile dal consulente tecnico, il quale considera la violenza del padre come esito di una conflittualità scaturita dai comportamenti materni ostili all'affidamento condiviso. Al contrario, il procedimento penale dovrebbe rappresentare un campanello d'allarme idoneo a una lettura tempestiva della violenza nel procedimento civile o minorile.

In questi casi il collegamento tra processo civile o minorile e processo penale è l'elemento che conduce a una forma di vittimizzazione secondaria nel senso che nel processo civile o minorile sono acquisite valutazioni delle consulenze penali in tema di attendibilità e capacità a testimoniare (in particolare dei bambini), mentre nel processo penale sono acquisite le valutazioni di alienazione parentale proposte in sede civile che diventano sostegno per le richieste di archiviazione in sede penale.

Si generano pertanto questi due effetti perversi: se la donna ha denunciato maltrattamenti e abusi, anche nei confronti dei figli, ma queste denunce non sono suffragate da un giudizio di attendibilità delle persone offese – nel caso di specie i bambini o le madri – le madri vengono giudicate « alienanti » rispetto ai padri. Viceversa, se le donne vengono giudicate « alienanti » in sede di consulenza tecnica nel processo civile o minorile, in quanto alienanti non saranno ritenute attendibili in sede di processo penale con l'esito, quasi certo, dell'archiviazione della denuncia.

⁽¹¹²⁾ L'eccessivo ricorso alle archiviazioni in Italia per reati relativi a violenza domestica (circa il 50 per cento delle denunce presentate) è stato oggetto di un monito del Comitato di ministri del Consiglio europeo, a seguito del caso *Talpis vs. Italia*, cfr. Council of Europe, Committee of Ministers, 1383rd meeting, 29 September – 1 October 2020 (DH) H46-12 *Talpis v. Italy* (Application No. 41237/14) in cui si afferma che « Proceedings were discontinued at pre-trial stage in over 50 per cento of the cases ». È proprio l'elevato tasso di procedimenti per violenza domestica che in Italia termina in un « non luogo a procedere » già durante le indagini preliminari, a preoccupare il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. È quanto si legge ancora nella decisione dell'organo esecutivo di Strasburgo.

La particolare gravità della problematica evidenziata è stata oggetto anche di analisi da parte del Consiglio superiore della magistratura, tanto che nella risoluzione del 2021 tale organismo indica la necessità di una specifica formazione in materia di violenza e uno stretto coordinamento tra processo penale e civile nel caso di denunce di violenza⁽¹¹³⁾.

Nei confronti di una metà delle madri dei casi esaminati sono presenti anche denunce dei padri che, nel corso della separazione, lamentano l'allontanamento dei figli o altri reati⁽¹¹⁴⁾ e che fanno da contraltare alle denunce delle madri per i reati tipici della violenza di genere⁽¹¹⁵⁾. Più madri sono state ripetutamente denunciate per lo stesso reato ogni volta che il bambino si rifiutava di andare dal padre, configurandosi ciò come una vera e propria persecuzione.

4.4. I profili comuni delle vicende giudiziarie civili o minorili

In modo del tutto indipendente dal percorso penale si sviluppa il procedimento civile di separazione o di affidamento dei figli di genitori non coniugati ovvero minorile avente a oggetto domande di limitazione o decadenza dalla responsabilità genitoriale. Nei casi esaminati solo alcuni, nella fase iniziale, sono consensuali, mentre nella maggioranza dei casi il procedimento ha inizio con un giudizio non consensuale.

Il primo provvedimento del giudice nei casi di procedimenti non consensuali è di affidamento condiviso o di affidamento ai servizi sociali. In tutti i casi il collocamento del minore è comunque presso la madre. In alcune limitate situazioni vi è il collocamento iniziale madre-figlio in una struttura.

Questi primi provvedimenti, in prevalenza formalmente condivisi e con collocamento presso la madre, non riportano alcun riferimento alle vicende di maltrattamento e violenza denunciate: è ipotizzabile che la mancata lettura della violenza nelle fasi iniziali dei procedimenti sia la causa di tutti i ricorsi successivi e della forte giurisdizionalizzazione della vicenda familiare.

I ricorsi successivi avverso i primi provvedimenti sono in prevalenza azionati dai padri, in minore misura dalle madri che per lo più si difendono dalle accuse di ostruzionismo/alienazione in qualità di genitore collocatario.

La mancata lettura della violenza in questa prima fase è desumibile dalla mancanza di una istruttoria approfondita delle denunce e anche di un mancato ascolto diretto, da parte dei giudici, dei minori coinvolti. Prevale infatti l'ascolto delegato a consulenti e servizi. È appena il caso di rilevare che tali criticità corrispondono a quanto emerge dall'analisi statistica di cui ai capitoli II e III.

La scarsa incisività dell'azione del pubblico ministero nei procedimenti civili di separazione o affidamento dei figli nati fuori del matrimonio

⁽¹¹³⁾ 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 (delibera 9 maggio 2018) e monitoraggio del 3 novembre 2021.

⁽¹¹⁴⁾ Denunce per articolo 368 del codice penale; articolo 388 del codice penale; articolo 574 del codice penale; articolo 582 del codice penale.

⁽¹¹⁵⁾ Denunce *ex* articoli 570, 572, 609-*bis* o anche 612-*bis* del codice penale.

ha un ruolo e deve presumersi provocata dal mancato coordinamento tra procedimento penale e procedimento civile nei casi di violenza domestica e di genere. Parimenti assente il coordinamento tra il pubblico ministero ordinario e quello minorile; anche quando i ricorsi per l'adozione di misure limitative o ablativo della responsabilità genitoriale sono promossi, ex articolo 336 del codice civile, su iniziativa del pubblico ministero minorile dinanzi al tribunale per i minorenni a tutela dei minori a seguito di denunce penali per abuso o per violenze domestiche (spesso nella forma della violenza assistita) sui minori stessi, tali denunce finiscono per non avere alcuna rilevanza nel procedimento minorile a causa del rilievo dato alle consulenze tecniche sulle competenze genitoriali o sulla capacità a testimoniare del minore.

Nei procedimenti civili e minorili emerge la tendenza a « degiurisdionalizzare » la decisione affidando valutazioni che dovrebbero essere proprie del giudice ai consulenti tecnici d'ufficio o ai responsabili dei servizi sociali cui è demandata la redazione di relazioni, che dunque condizionano il processo con valutazioni a-giuridiche (si veda, ad esempio, l'applicazione della teoria della PAS o alienazione parentale). Nei soli procedimenti civili rilevante è il ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie, con l'adozione di provvedimenti stereotipati (affidamento condiviso, collocazione presso un genitore, con disciplina delle frequentazioni presso il genitore non convivente), soluzioni che se positive nei procedimenti privi di violenza, provocano la reiterazione delle dinamiche della violenza di genere nelle relazioni caratterizzate da forme di prevaricazione di un *partner* sull'altro, con elevatissimo rischio che si riproducano comportamenti violenti anche nelle fasi successive alla cessazione della convivenza, tutte le volte in cui i genitori, pur non più conviventi, devono adottare insieme decisioni per la gestione dei figli.

Nell'esame degli atti processuali dei 36 casi analizzati emerge altresì il ruolo non attivo dei difensori delle vittime di violenza che in molti procedimenti non hanno depositato documenti efficaci, non hanno proposto istanze probatorie ammissibili, in grado di sollecitare la formazione della prova sui fatti di violenza nell'ambito di tali procedimenti, non hanno utilizzato adeguatamente i poteri loro riconosciuti nell'ambito del processo civile. Analoga inerzia dei difensori spesso si rinviene nei procedimenti minorili, dove pur nell'assenza di proceduralizzazione del rito, i difensori pur potendo sollecitare l'escussione di informatori in grado di riferire sui fatti di violenza e depositare documenti, nella maggior parte dei casi esaminati non hanno esercitato efficacemente i poteri di difesa loro riconosciuti.

Dalla combinazione delle criticità rilevate discende la mancanza di una istruttoria adeguata da parte del giudice civile o minorile sull'accertamento dei fatti di violenza denunciati. Il giudice non accertando la violenza attribuisce il rifiuto del minore alla condotta « alienante » della madre delegando a consulenti o ai servizi sociali valutazioni fondate su presupposti errati, formulando quesiti e richieste per definire le competenze genitoriali, prescindendo dalla previa verifica dei fatti di violenza.

In tutti i casi si arriva cioè alla nomina del consulente tecnico, o a richiedere l'intervento del servizio sociale, quando l'affidamento condiviso fallisce e il padre in generale ricorre contro il presunto ostruzionismo/alienazione materni per sostenere richieste di affidamento esclusivo con sospensione/decadenza dalla responsabilità genitoriale della madre.

La denuncia delle violenze da parte delle madri diventa un vero e proprio fattore di rischio di vittimizzazione secondaria in nome del valore primario del principio di bigenitorialità, applicato in maniera distorta, perché vi può essere bigenitorialità solo in presenza di genitori adeguati e non certo in presenza di genitori violenti.

4.5. Le consulenze tecniche d'ufficio e relazioni del servizio sociale: aspetti generali

In quasi tutti i casi esaminati sono state richieste le consulenze tecniche d'ufficio, a volte si è persino proceduto a una seconda consulenza; nei restanti casi le relazioni acquisite nel giudizio sono state elaborate dai servizi sociali o dagli psicologi del consultorio.

Tali consulenze hanno rivestito un'importanza fondamentale per i casi esaminati: infatti, tutte le consulenze o le relazioni nei casi in cui è stato emesso un provvedimento di allontanamento dei minori dalla madre indicavano al giudice tale cambio di collocamento.

In via preliminare è da sottolineare che tutte le relazioni – siano esse dei consulenti tecnici che dei servizi socio-sanitari – utilizzano gli stessi metodi di indagine, antepoendo il tema della bigenitorialità a quello della violenza.

Come già rilevato in un'altra indagine svolta dalla Commissione ⁽¹¹⁶⁾, nella scelta da parte del giudice del consulente non risulta essere richiesta una specifica competenza sui temi della violenza di genere e domestica.

Il giudice nell'incaricare il consulente tecnico formula specifici quesiti indicando i temi che devono essere approfonditi. È tuttavia interessante rilevare come, nella maggior parte dei casi esaminati, i quesiti non contengano alcun riferimento a questioni inerenti la violenza domestica, che pure erano state allegate agli atti del procedimento. Tali quesiti in alcuni casi sono generici, in altri molto dettagliati e, talvolta, hanno ad oggetto temi non pienamente conferenti all'accertamento delle competenze genitoriali, come, ad esempio, i profili di personalità o eventuali patologie delle quali non vi è alcuna traccia nella storia personale delle madri.

I quesiti nella maggior parte si concentrano su: profili di personalità dei genitori con (in alcuni casi) evidenze psicopatologiche; idoneità/capacità genitoriale; relazione/ genitori figli; stato psicofisico del minore; qualità della relazione genitori-figli; capacità dei genitori di tutelare il rapporto dei figli con l'altro genitore e la di lui/lei famiglia (criterio

⁽¹¹⁶⁾ Doc. XXII-bis n. 4, Relazione «Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria», approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere nella seduta del 17 giugno 2021, in particolare le pagine da 9 a 16 e da 32 a 34 dove sono indicate le criticità connesse sia ai documenti elaborati dai consulenti sia alla loro formazione sul tema della violenza di genere.

dell'accesso e valutazione della bigenitorialità). Nulla viene previsto a proposito degli episodi di violenza domestica segnalati, mentre in pochi casi vi è una richiesta espressa di ascolto delegato del minore.

In tutti i casi si chiede al consulente di: leggere gli atti, ascoltare i diretti interessati e altre voci del contesto, avanzare proposte e soluzioni per gestire l'elevata conflittualità e riportare il minore nell'alveo di un affidamento e di una genitorialità condivisi.

Già nella formulazione dei quesiti – prima ancora che nella relazione della consulenza tecnica d'ufficio – emerge chiaramente che la violenza segnalata dalle madri viene riportata al concetto più generale di elevata conflittualità tra i genitori, e considerata un ostacolo al rapporto stabile del minore con il padre.

L'interesse emergente dai quesiti, cioè, è proprio la salvaguardia del principio della bigenitorialità come diritto primario e cuore del *best interest* del minore. Questa rappresentazione della realtà è invece contraria sia alle convenzioni internazionali che richiamano l'interesse superiore del minore, sia alla Convenzione di Istanbul in quanto la tutela del minore dalla violenza – di ogni genere, anche soltanto psicologica – è un principio che deve sempre essere anteposto a quello della bigenitorialità.

4.5.1. Il ruolo dei servizi sociali

I giudici e i consulenti tecnici si avvalgono delle relazioni dei servizi sociali. Nei quesiti si richiede da parte del giudice che il consulente valuti, se presenti in atti, le relazioni dei servizi sociali medesimi.

I servizi condividono, nella maggioranza dei casi, il punto di vista comune di partenza, ovvero il rispetto della bigenitorialità, e poche volte trasferiscono al giudice e ai consulenti una rilevazione in ordine al maltrattamento assistito, nei casi in cui le donne parlino o denuncino la violenza domestica e i minori riferiscano di episodi di violenza.

Anche le rilevazioni sulle competenze materne sono filtrate attraverso quest'unico criterio di valutazione, ovvero la disponibilità delle donne a favorire il rapporto dei figli con il padre, imputando loro l'insuccesso di questa missione, nel caso in cui i figli si ostinino a non voler incontrare i padri. In genere, nelle relazioni dei servizi sociali viene per lo più rappresentato l'ostruzionismo della madre contro un padre desideroso invece di entrare a pieno titolo nella vita del figlio, anche se in precedenza la sua presenza presso quel figlio non era stata né assicurata né ricercata; infine, il rifiuto del minore è, come nelle consulenze, collegato a comportamenti d'induzione materna.

Eppure i servizi sociali potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nel raccontare proprio quella storia antecedente alla separazione che manca nei fascicoli processuali: la qualità e quantità delle cure materne, le condizioni dei minori con riferimento sia allo sviluppo psico-biologico, desunto dai bilanci pediatrici, sia alla vita relazionale scolastica, sportiva, ecc., andando a colmare il vuoto che esiste nelle consulenze tecniche focalizzate sul « qui e ora », rispetto alla storia pregressa del minore e alla storia familiare.

I servizi sociali, una volta stabilito il tipo di affidamento e il collocamento dei minori, hanno poi un ampio potere nel gestire il diritto di

visita del genitore non collocatario (le madri nei casi esaminati, di cui si darà conto nel paragrafo successivo). Nei casi esaminati tale compito è gestito in maniera affrettiva con il prolungamento a oltranza di visite protette per le madri, senza lo sviluppo di un progetto per l'evoluzione di tali visite verso forme libere. Le madri dei casi esaminati, infatti, lamentano un potere dei servizi sociali che si esercita su di loro in modo vessatorio.

4.5.2. Le consulenze tecniche d'ufficio, con particolare riferimento alla valutazione delle madri e all'ascolto del minore

La mancanza di un previo accertamento della violenza domestica, pur se allegata, fa emergere il primo elemento riscontrabile in modo sistematico e diffuso in tutte le consulenze tecniche d'ufficio: la sostituzione della dinamica della violenza con la dinamica conflittuale, sostituzione che cancella la differenza tra presunto autore della violenza e presunta vittima e che attribuisce alla madre la responsabilità dei comportamenti di rifiuto del minore verso il padre.

I racconti di violenza delle donne sono sempre negati, sottovalutati, considerati strumentali o non attendibili, anche dai giudici che non compiono accertamenti sulle dichiarazioni delle donne prima di disporre la consulenza. In aggiunta, se la donna persiste nel riproporre il tema della violenza, viene considerata rigida, immatura, incapace di modificare il proprio punto di vista.

La mancata lettura dell'impatto della violenza domestica sulle madri e sui minori rappresenta la più evidente criticità di tutte le consulenze tecniche e di tutte le relazioni dei servizi socio sanitari esaminate. I riferiti di violenza da parte delle donne e degli stessi minori che rifiutano il contatto con il padre vengono reinterpretati, da un lato, come dinamica intersoggettiva (litigi e conflitti), in cui si attribuisce anche alla vittima la responsabilità dei comportamenti violenti; dall'altro come dinamica intra-soggettiva. Da questo secondo punto di vista, si concentra l'attenzione sulla vocazione simbiotica della madre nei confronti del figlio, sull'incapacità della donna che, non riuscendo a discostarsi da una vicenda passata che riguarda la coppia, non è capace di assumere il ruolo adulto nei confronti del minore per garantire il suo diritto alla bigenitorialità; sia ancora sull'incapacità per la madre di accettare la perdita del *partner* nella separazione, coltivando perciò sentimenti di rabbia spesso inespressi.

Il richiamo costante a una situazione di conflittualità, sia da parte dei giudici, sia dei consulenti o dei responsabili dei servizi socio sanitari, ha anche un impatto sul minore. Nelle consulenze e nelle relazioni anche per il minore il trauma richiamato riguarda esclusivamente la separazione tra i genitori e la conflittualità che inizia con la medesima, e da ultimo il trauma da esclusione del padre dalla sua vita (anche se è il minore stesso a esprimere un rifiuto verso il padre). Nessuna di queste consulenze o relazioni esplora un'ipotesi alternativa, come ad esempio il trauma da violenza diretta e da violenza assistita. Eppure, il maltrattamento assistito, correlato alla violenza sulle donne/madri ha carattere epidemico e colpisce

una donna su tre, secondo i dati dell'OMS ⁽¹¹⁷⁾, e occupa, secondo rilevazioni nazionali e internazionali, il posto statisticamente più rilevante e il peso più gravoso (secondo o pari solo all'incuria) in termini di *deficit* del « bene salute » per i minori ⁽¹¹⁸⁾.

Va peraltro sottolineato che, in alcuni dei casi esaminati, le denunce delle madri sono considerate come elementi che accrescono la conflittualità. In sostanza, le consulenze o le relazioni dei servizi si concentrano sui vissuti psicologici delle donne (rabbia, rancore) senza correlarli con le esperienze riferite di violenza, venendo così meno a ciò che è la base dell'appropriatezza clinica ovvero la valutazione, sul piano anamnestico, della possibile eziologia di un disagio/problema psico-fisico. Inoltre, in alcuni casi, le madri vengono dissuase dal procedere con querele, e viene incentivato l'orientamento alla ritrattazione delle stesse per « bonificare » il contesto relazionale.

Nelle consulenze o nelle relazioni dei servizi, infatti, manca in genere la considerazione del fatto che per la donna non si tratta di « elaborare una normale vicenda separativa » ma di proteggere sé stessa e i propri figli da condotte violente e maltrattanti. La mancata valutazione di questo elemento si traduce nella colpevolizzazione della madre che impedisce l'accesso del padre al minore, senza che sia verificata la possibilità che tale condotta sia posta in essere nell'intento di difendere il figlio dalla violenza del *partner*.

Altro elemento, univoco nelle consulenze o nelle relazioni, è il riferimento al « rischio evolutivo », mai meglio precisato, prodotto dalla carenza/esclusione del rapporto con la figura paterna. In alcuni casi si giunge a parlare di un disturbo di personalità futuro, eventualità che non può avere basi scientifiche certe.

La conseguenza della combinazione tra conflittualità e presunta vocazione simbiotica della madre con il figlio è il mancato riconoscimento delle situazioni di violenza. La violenza viene negata in radice, nonostante vi siano atti e dichiarazioni delle donne che ne affermano l'esistenza; le consulenze o le relazioni pongono infatti in evidenza come il *best interest* del minore sia sempre ostacolato da due fattori: il conflitto separativo in cui non sono rappresentati né vittime né carnefici; e l'importanza della funzione paterna.

Al contrario, appare indispensabile che, quali che siano gli approcci teorici dei consulenti sulla genitorialità, sulla specificità dei ruoli genitoriali, sull'idea di famiglia nucleare o allargata, dovrebbe essere obiettivo comune la valutazione, nella concretezza delle situazioni, dell'impatto che la violenza domestica contro le donne ha sui minori.

Disporre consulenze o accertamenti dei servizi socio-sanitari senza aver previamente accertato la sussistenza o meno della violenza, ha come

⁽¹¹⁷⁾ Si veda, al riguardo: WHO, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non partner sexual violence*, World Health Organization 2013; FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *Violence against women: an EU-wide survey, Results at a glance*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2014

⁽¹¹⁸⁾ Ilindagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – CISMAI – Fondazione *Terre des Hommes* Italia, 2021.

conseguenza che l'accertamento tecnico o la valutazione delle parti è compiuta nella dimensione del cosiddetto « *hic et nunc* » (il « qui ed ora ») dimensione in cui sono proprio gli uomini a essere avvantaggiati, presentandosi al meglio (non portando con sé segni di disagio provenienti dalla violenza subita) e assumendo un atteggiamento che si pone in contrasto con la loro storia di maltrattanti, disponibile e inclusivo nei confronti della madre gravata, al contrario, da un passato recente di abusi e di violenze. Infine, anche nella valutazione della storia personale pesa l'atteggiamento rilevato nelle osservazioni dirette; infatti, nel confronto tra le due versioni contrapposte della storia di coppia – laddove il consulente o il responsabile dei servizi sanitari non sia sostenuto da un'attenta lettura dei fatti o dalla previa assunzione nel corso del giudizio ad opera del giudice di testimoni privilegiati che possano riferire sulla relazione prima della separazione – accade che la parola dell'uomo e la sua versione contino di più della parola e della versione data dalla donna, ricca di *pathos* per la violenza subita e di aspettative risarcitorie per non essere stata tutelata.

Ultimo elemento per illuminare il contesto generale delle consulenze e delle relazioni dei servizi socio sanitari è il tipo di ascolto che viene offerto al minore⁽¹¹⁹⁾. I consulenti, in alcuni dei casi esaminati, sono espressamente delegati dal giudice all'ascolto del minore; per gli altri casi, l'ascolto avviene in un contesto finalizzato a dare una valutazione dello stato psicologico del bambino. In quasi nessuno dei casi esaminati i consulenti o i responsabili del servizio hanno veicolato al giudice le opinioni del minore sulle decisioni che lo riguardavano⁽¹²⁰⁾.

Quando il bambino dice con chiarezza che vuole stare con la madre e manifesta le sue ragioni o le sue paure, il consulente adotta una sua lettura interpretativa di quel punto di vista. Per di più nelle consulenze tecniche d'ufficio spesso si ritiene che le parole del minore non siano autentiche e genuine, ma veicolino piuttosto le parole o le aspettative della madre, ovvero che il bambino sia manipolato o alienato e quindi la sua opinione non sia attendibile.

⁽¹¹⁹⁾ Al riguardo, la Corte di cassazione con la sentenza n. 13274/19 ha chiarito le modalità di ascolto del minore: « Sia pure con riguardo all'ascolto del minore infradodicesimo, capace di discernimento, questa Corte ha di recente chiarito (sentenza n. 12957 del 2018) che in tema di separazione personale tra coniugi, ove si assumano provvedimenti in ordine alla convivenza dei figli con uno dei genitori, l'audizione del minore infradodicesimo, capace di discernimento, costituisce adempimento previsto a pena di nullità, in relazione al quale incombe sul giudice un obbligo di specifica e circostanziata motivazione – tanto più necessaria quanto più l'età del minore si approssima a quella dei dodici anni, oltre la quale subentra l'obbligo legale dell'ascolto – non solo se ritenga il minore infradodicesimo incapace di discernimento ovvero l'esame manifestamente superfluo o in contrasto con l'interesse del minore, ma anche qualora il giudice opti, in luogo dell'ascolto diretto, per un ascolto effettuato nel corso di indagini peritali o demandato ad un esperto al di fuori di detto incarico, atteso che l'ascolto diretto del giudice dà spazio alla partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda, mentre la consulenza è indagine che prende in considerazione una serie di fattori quali, in primo luogo, la personalità, la capacità di accudimento e di educazione dei genitori, la relazione in essere con il figlio ».

⁽¹²⁰⁾ La necessità dell'ascolto del minore da parte del giudice è ribadita dall'articolo 1, comma 23, lettera b, della legge 26 novembre 2021, n. 206: « Qualora un figlio minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori, prevedere che il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, accerta con urgenza le cause del rifiuto ed assume 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. »

Si tratta di consulenze o di relazioni « *violence blind* », in cui cioè la violenza è negata a priori o considerata in modo acritico poco impattante sulla salute dei bambini, in contrasto con quanto la ricerca internazionale afferma circa la larga diffusione della violenza assistita, e dei suoi effetti negativi per la salute dei bambini che vi sono esposti.

Il giudizio sull'inattendibilità delle parole del minore è guidato dal pregiudizio sull'alienazione, esplicitamente o implicitamente riferito a una diagnosi di PAS. La PAS, pur non riconosciuta dal mondo scientifico come sindrome, compare esplicitamente solo in casi limitati nelle consulenze esaminate; più diffusamente compaiono invece gli indicatori che ad essa si riferiscono più o meno direttamente (ad esempio: condizionamento, alienazione, conflitto di lealtà, ostruzionismo, mancato accesso al padre, ecc.). E così, pur non utilizzando espressamente la parola « sindrome », talune consulenze consigliano comunque al giudice il cambio di collocazione del bambino secondo uno schema che ricorre in modo analogo nel programma terapeutico elaborato da Gardner.

Si tratta, nella maggioranza dei casi, dell'applicazione del « *Transitional Site Program* »⁽¹²¹⁾, ripreso, pur partendo dall'affermazione che l'alienazione parentale non costituisce una sindrome, anche da alcuni psicologi forensi. Tale pratica è contraria all'interesse del minore in quanto non valuta gli effetti traumatici di una sottrazione improvvisa del bambino non solo dal rapporto con la madre (genitore di riferimento fino a quel momento) ma dalla relazione con un intero ambiente sociale e scolastico.

4.5.3. *I giudizi sulle madri e sui padri e sulle loro competenze genitoriali nelle consulenze tecniche d'ufficio*

Gli orientamenti riscontrati nelle consulenze tecniche rivelano una disparità di giudizi tra madri e padri, derivante dall'osservazione del « qui e ora » e soprattutto dalla prevalenza assegnata al criterio dell'accesso per quanto riguarda le determinazioni sull'affidamento.

In particolare le valutazioni delle consulenze tecniche d'ufficio sulle madri hanno rilevato i seguenti giudizi: ostativa/alienante; condizionante; patologica; disfunzionale; simbiotica/fusionale; vittimistica/non riflessiva; accusata di violazione della bigenitorialità/mancato rispetto del « criterio dell'accesso ».

Nelle consulenze emergono altresì, in alcuni casi, i giudizi di una patologia in atto e i giudizi di una disfunzionalità grave, su cui si sono basati i provvedimenti urgenti di allontanamento e prelievo del minore, senza che poi le successive smentite di queste valutazioni diagnostiche, operate dai servizi sanitari come quelli di salute mentale e neuropsichiatria, portassero a una revisione del provvedimento: agli atti si trovano infatti i certificati del Servizio sanitario nazionale che attestano la mancanza di patologia nelle donne, giudicate invece patologiche dai consulenti e senza riscontri per altro con la loro storia anamnestica.

⁽¹²¹⁾ R. Gardner, *Recommendations for Dealing with Parents Who Induce a Parental Alienation Syndrome in Their Children*, *Journal of Divorce & Remarriage*, Volume 28(3/4), 1998, p. 1-21.

I giudizi sull'inadeguatezza materna ruotano nella maggioranza dei casi intono a tre tipologie di comportamenti attribuiti alle madri:

- comportamenti genitoriali escludenti il padre che si esprimono con i giudizi di madre simbiotica, fusionale, alienante, condizionante, ostativa, malevola;

- comportamenti che violano il diritto del minore, considerato primario, alla bigenitorialità, e che la psicologia forense individua nel non rispetto del « criterio dell'accesso », ovvero nell'incapacità di garantire la relazione padre-figlio;

- assenza di una funzione cosiddetta riflessiva, che si traduce nella madre vittima di violenza nel giudizio di incapacità a superare la storia di violenza, di cui la donna riferisce di essere stata vittima nella relazione di coppia, e a distinguerla dalla funzione genitoriale. Nelle consulenze, per assicurare la funzione genitoriale viene giudicato opportuno riprendere e condividere la relazione con il *partner* indicato dalla donna come violento nell'interesse del figlio e del suo diritto (prioritario) ad avere rapporti con entrambi i genitori.

Nelle consulenze tecniche d'ufficio, inoltre, le competenze genitoriali delle madri sono declinate in modo dicotomico ovvero: competenza nella cura diretta dei figli e incompetenza nella cura relazionale e nel supporto alla relazione con il padre. L'inadeguatezza materna, cioè, è tutta centrata sulla presunta sottrazione del minore alla relazione paterna, senza che sia valutato il fatto che il minore stesso, a causa degli episodi di violenza denunciati dalla madre, voglia allontanarsi dalla relazione paterna come normale processo autodifensivo.

Un giudizio simile non si trova invece mai nella valutazione delle competenze paterne. Dal quadro fin qui analizzato, pertanto, emerge chiaramente che una donna vittima di violenza, con il metodo di valutazione adottato da queste consulenze, non ha mai la possibilità di essere valutata come genitore competente, visto che ella tende correttamente a sottrarsi e a sottrarre il minore al rapporto violento con il padre.

I pregiudizi sul padre sono di segno contrario a quelli sulla madre e cioè sono essenzialmente positivi a priori, a prescindere da fatti e da circostanze. Nelle consulenze esaminate non sono stati trovati giudizi di inadeguatezza paterna. Solo in pochi casi i padri sono stato indicati come inadeguati (insieme alle madri) in una prima fase, ma poi riabilitati con attribuzione di un affidamento esclusivo del minore, o addirittura indicati nelle consulenze tecniche come migliori affidatari.

I padri hanno quindi sempre un trattamento privilegiato. Il giudizio sulle loro capacità di cura, non sempre adeguate, viene superato dal fatto che non hanno mai potuto esercitare la funzione di cura per responsabilità di una madre che ha accentrato le cure del figlio su di sé.

Il loro profilo genitoriale positivo si ricava solo dalle osservazioni che il consulente svolge durante gli incontri, a cui questi padri si presentano solitamente sempre come uomini feriti e addolorati dal comportamento delle compagne e dal rifiuto dei figli, da loro imputato alle condotte alienanti delle madri.

La genitorialità paterna, quindi, è giudicata positivamente senza una valutazione delle capacità reali di cura del minore e a prescindere dalla storia familiare: i padri si mostrano in questi incontri empatici verso i minori e dimostrano, anche attraverso la presentazione di molti ricorsi⁽¹²²⁾, di voler rientrare in contatto con i figli. Solo sulla base di questi elementi sono stati spesso emessi provvedimenti che attribuiscono loro la responsabilità genitoriale esclusiva sui minori o il cambio di collocamento. Va peraltro sottolineato che, tranne in un caso, sono sempre e solo i padri a chiedere il collocamento dei figli in struttura, per ottenere infine il collocamento presso di loro.

Il richiamo costante dei consulenti alla centralità della funzione paterna, come mezzo per garantire al minore l'autonomia rischia di perpetuare pregiudizi culturali sui ruoli sociali stereotipati maschili e femminili.

4.5.4. La valutazione e l'ascolto del minore

Tutte le consulenze hanno una parte dedicata al minore e alla valutazione del suo stato psico-fisico. La consulenza per la parte che riguarda i minori si svolge attraverso colloqui e test dedicati, ma soprattutto con colloqui congiunti per verificare la relazione dei figli con ciascuno dei due genitori.

Nella maggior parte dei casi, dagli atti non sono riscontrabili riferimenti specifici a patologie conclamate dei minori (il riferimento a patologie è invece più frequente nei casi di denunce materne di abusi sessuali sui minori). Piuttosto sono più frequentemente indicati i « rischi evolutivi » che i consulenti legano alla mancata frequentazione del padre e alla visione minacciosa della figura paterna che si assume veicolata dalla madre.

In tali consulenze il rischio evolutivo viene individuato nel fatto che i minori preferiscono il rapporto con la madre, che hanno difficoltà a trascorrere tempi paritari o prolungati con il padre o che rifiutano il padre senza presentare problematiche in altre aree relazionali.

Le consulenze tecniche, in conclusione, tendono a ignorare la violenza assistita nella ricerca delle cause del disagio del bambino riconducendo il rischio di una crescita distorta al solo comportamento materno e attribuendo alla figura materna il « progressivo allontanamento » del minore dal padre. La « progressione » è proprio l'elemento con cui molti consulenti cercano di dimostrare e rendere palpabile il « lavoro pernicioso delle madri » ipotizzando così la loro inadeguatezza e la loro incapacità a favorire l'accesso al padre, anche perché ancora immerse nel clima di rabbia che caratterizza molte separazioni, e ad « andare oltre » consentendo al figlio una « normale » relazione col padre.

Altro tema centrale nell'esame delle consulenze è il tipo di ascolto che il consulente offre al minore sia quando è espressamente delegato dal giudice, sia quando non espressamente delegato. Negli atti esaminati solo

⁽¹²²⁾ Deve tuttavia essere sottolineato che, nei casi esaminati, quando è la madre a proporre numerosi ricorsi, tale comportamento è invece valutato sfavorevolmente.

in alcuni casi vi è stata una specifica delega, e in pochissimi casi il minore è stato anche ascoltato direttamente dal giudice

Se il bambino racconta la violenza assistita o diretta, questa non è mai presa in considerazione dal consulente che sovrappone una sua interpretazione ai riferiti del minore, valutando le sue dichiarazioni come « insufficienti », « non genuine », « distoniche rispetto alle emozioni » ecc. Non viene mai in primo piano un'interpretazione che prenda in esame l'esistenza di traumi e meccanismi di difesa collegati alla violenza assistita o diretta; l'unico trauma che viene considerato è appunto quello separativo e da conflittualità genitoriale. Sul piano metodologico sarebbe invece opportuno prendere in esame più cause e metterle a confronto dialettico, per valutare poi quella che ha un peso maggiore nella vita del minore. A questo riguardo il contesto scientifico è unanime nell'affermare che il maltrattamento assistito rappresenta uno dei due abusi più frequentemente patiti dai minori (l'altro è l'incuria) e uno dei fattori prevalenti di danno alla salute.

Nelle consulenze esaminate anche la simbiosi o la fusione con il vissuto materno vengono invocate in modo astratto e privo di riferimento alla vita quotidiana dei minori, solitamente ben integrati socialmente e sul piano scolastico nonché in altre attività dove mostrano la loro presenza autonoma e differenziata dalla madre. Come già rilevato, quindi, le consulenze non riportano al giudice quanto riferito espressamente dal minore, quanto piuttosto la rappresentazione del loro stato psicologico, avulso da una dettagliata anamnesi e dalla specifica storia relazionale con le figure genitoriali.

Nelle consulenze l'ascolto dei minori e l'ascolto delle madri è un ascolto « sordo » al tema della paura e degli effetti psicologici della violenza domestica. Il racconto della violenza è considerato di poco peso per la salute e soprattutto viene indicato come frutto di costruzione ad opera delle madri, non tanto calunniatrici, quanto ansiose o centrate su di sé, sulla propria storia e sull'esperienza soggettiva della relazione con il *partner*. Anche quando il minore, sia in modo verbale che comportamentale (ad es. scappando via da una stanza) esprima paura o rifiuto ad incontrare il padre, questa paura non ha mai credito presso il consulente.

Infine, in alcune delle consulenze esaminate non vengono veicolate le opinioni dei minori circa la preferenza sulla loro collocazione oppure, se veicolate, sono considerate conseguenza del processo di alienazione portato avanti dalla madre. Il rischio degli orientamenti delle consulenze esaminate è quello di non tenere conto delle preferenze dei minori e della loro capacità di autodeterminazione, questione che nel futuro potrebbe essere dannosa per la loro salute. In sintesi, ignorano un principio fondamentale, ovvero quale sia il superiore interesse del minore.

4.6. Il mancato riconoscimento della violenza nei provvedimenti giudiziari

Come ricordato in precedenza in molti dei casi esaminati i minori sono stati allontanati dalle madri. Questi allontanamenti sono stati attuati quando i procedimenti si trovavano in fasi processuali diverse: primo grado,

giudizio di appello, in alcuni casi sono ancora pendenti ricorsi dinanzi alla Suprema corte di cassazione.

Nei provvedimenti giudiziari esaminati le relazioni dei consulenti sono ampiamente utilizzate nelle motivazioni a sostegno delle decisioni di allontanare i bambini dalla madre, vuoi in struttura protetta (intermedia), vuoi direttamente presso il padre.

La ragione fondamentale dell'allontanamento è individuata nel rischio che i minori correrebbero nell'attualità e nel futuro, derivante dalla non frequentazione abituale dei padri, considerati come figura centrale nello sviluppo dei minori. Spesso la teorica centralità della figura paterna nello sviluppo del minore prescinde purtroppo da una seria valutazione sull'impatto delle violenze denunciate dalla donna.

La decisione del giudice rischia quindi di configurarsi come mera adesione all'indicazione del percorso trattamentale rappresentato dalle consulenze tecniche secondo le tappe seguenti:

- distacco immediato del minore dalla madre e da tutto il suo contesto di vita (scuola, amici, sport, ecc.), azionato dai servizi sociali, talvolta anche con il ricorso alla forza pubblica, laddove si ritenga che la madre non sia collaborativa;

- collocazione intermedia presso una struttura, quando il rifiuto del minore di stare con il padre è drastico e non risolvibile nell'immediato;

- divieto alla madre di avvicinarsi al minore per un periodo di tempo preordinato e poi ripresa graduale dei rapporti, solo se ella mostra di avere cambiato atteggiamento (secondo le relazioni dei servizi sociali o sanitari) e di essere disponibile ad agire nell'alveo della bigenitorialità;

- trattamento specialistico disposto per il minore, in struttura o presso il padre. Del trattamento sul minore non si evincono sempre gli obiettivi e gli eventuali esiti ma, presuntivamente, si tratta di un trattamento di decondizionamento e ricondizionamento alla nuova realtà di vita con il padre, che da rifiutata deve divenire accettata.

In ogni caso l'epilogo dei provvedimenti giurisdizionali, partendo da una denunciata monogenitorialità materna è l'approdo ad una monogenitorialità paterna; in nessun caso comunque, né prima né dopo, si raggiunge l'obiettivo di una effettiva bigenitorialità che rimane alla fine sullo sfondo.

Nei casi esaminati, infatti, i provvedimenti giudiziari, provvisori o definitivi, in primo o in secondo grado, hanno tutti stabilito un cambio di collocamento dei minori, in origine collocati presso la madre.

Seguendo le indicazioni delle consulenze tecniche d'ufficio – senza che siano stati mai accolti le obiezioni e i reclami avverso l'appropriatezza di queste relazioni – i provvedimenti giurisdizionali concludono tutti per un cambio di collocamento del minore dalla madre: in taluni casi con un collocamento presso il padre, in alcuni casi con un breve passaggio in struttura, per poi essere comunque assegnati al padre; in altri casi è stato previsto il collocamento in struttura con previsione di un successivo collocamento presso il padre.

Nei provvedimenti giudiziari si trovano inoltre le seguenti indicazioni:

- interventi di stampo psicologico (supporto psicologico individuale, alla genitorialità) per entrambi i genitori;
- sostegno alla genitorialità per i padri inteso come supporto alla ripresa di frequentazione dei figli;
- interventi di supporto psicologico/psicoterapie individuali alle madri finalizzati in genere a modificare i comportamenti personali che hanno indotto i giudici a emettere provvedimenti sanzionatori nei confronti della loro relazione con i figli;
- interventi di psicoterapia/supporto psicologico per la maggior parte dei minori a fronte dei traumi indotti dal cambio di contesto di vita e per riavvicinarli al padre che rifiutano;
- provvedimenti che prevedono nella maggioranza dei casi la presa in carico dei servizi socio-sanitari (anche senza affidamento) per monitorare la situazione;
- richieste tassative di visite psichiatriche per alcune madri, mentre tale richiesta non ha mai riguardato i padri.

In conclusione, i giudici nella maggioranza dei casi si sono attenuti alle indicazioni delle consulenze tecniche e di quelle dei servizi e quando le hanno assunte parzialmente, tuttavia non ne hanno mai messo in discussione l'impianto.

Si rileva quindi una differenza sostanziale tra i percorsi indicati per i padri e quelli indicati per le madri: quelli indicati per i padri non riflettono quasi mai il problema di modifiche di tratti personali, vissuti ecc., ma essenzialmente sono diretti al sostegno nel nuovo corso del rapporto con i figli; per le madri, invece, si interviene sempre sul piano della modifica degli atteggiamenti finalizzata al superamento di modi di essere considerati distonici rispetto alla bigenitorialità⁽¹²³⁾.

Anche i provvedimenti dei giudici, così come le relazioni delle consulenze tecniche d'ufficio, non indagano in via prioritaria la violenza segnalata dalle madri, ma si riferiscono esclusivamente alla conflittualità relazionale della coppia che normalmente colpisce il minore, per opera della madre sulla quale ricade il provvedimento punitivo dell'allontanamento.

4.6.1. Le denunce di abusi sessuali sui minori

Una particolare attenzione meritano i casi in cui sono state presentate denunce per sospetto abuso sui minori.

Questi casi sono particolarmente complessi e delicati anche sul piano della procedura giudiziaria. Le denunce di abuso sono spesso archiviate per una ritenuta incapacità a testimoniare del minore a seguito di consulenze *ad hoc* disposte nel procedimento penale o a seguito di analoghe valutazioni contenute nelle consulenze tecniche svolte nei giudizi civili e acquisite nel procedimento penale (spesso in questi casi le consulenze parlano di alienazione).

⁽¹²³⁾ Si pensi al caso di una madre sottoposta a 3 diversi percorsi di supporto psicoterapeutico in strutture diverse, perché non avrebbe mai mostrato accettazione del provvedimento di allontanamento del figlio, non riuscendo ancora a condividere il provvedimento del tribunale e le disposizioni dei Servizi che mantengono dopo più di tre anni inalterate le visite super protette.

Tali consulenze veicolano in taluni casi pregiudizi sulla insussistenza dell'abuso e sulla suggestionabilità del minore soggetto a manipolazione materna. È proprio l'archiviazione di queste denunce che spesso induce le madri ad essere ancora più protettive nei confronti dei minori alle cui parole credono incondizionatamente. Colpisce pertanto il fatto che le denunce delle madri per abusi sui figli abbiano avuto scarsa considerazione per la presunta inattendibilità delle dichiarazioni dei bambini.

Infatti non vi è dubbio che laddove siano presentate denunce a carico del genitore per sospetto abuso sui figli le indagini dovrebbero essere non solo tempestive, ma anche altamente specialistiche e comunque dovrebbero essere svolte garantendo un efficace coordinamento tra procedimento civile e procedimento penale, anche al fine specifico di proteggere il minore dal rischio di ulteriore violenza. L'importanza del coordinamento tra il processo civile e penale è stata sottolineata anche dalla recente legge delega di riforma del processo civile⁽¹²⁴⁾.

4.6.2. I prelievi forzosi

Un tema molto delicato è quello del prelievamento attraverso il ricorso all'uso della forza pubblica per eseguire il cambio di collocamento del minore. Infatti, nei provvedimenti di allontanamento vi è quasi sempre l'espressa previsione del ricorso alla forza pubblica in ausilio ai servizi sociali e spesso anche ai servizi sanitari, chiamati a sostenere il minore nell'impatto, comunque considerato traumatico, di un prelievo forzoso contro la sua volontà. Alcuni di questi casi di allontanamento sono stati oggetto di attenzione mediatica, con immagini inequivocabili di bambini piangenti, strappati dal loro ambiente.

Solo in pochi casi il cambio di collocamento è stato attuato con modalità non traumatiche e grazie alla collaborazione tra la madre e i servizi. In questi casi i provvedimenti comunque hanno previsto condizioni meno vessatorie per la madre che ha mantenuto, dopo il cambio di collocamento, un diritto di visita più o meno libero, seppure fortemente disciplinato.

Nella maggioranza dei casi, invece è stato previsto il cambio di collocamento con l'ausilio della forza pubblica, condizione altamente traumatica per tutti i soggetti coinvolti.

In qualche caso il prelievo del minore è stato effettuato addirittura mentre egli si trovava in ospedale per le cure con potenziale pregiudizio del diritto del minore alla tutela della salute.

4.6.3. Le visite protette

Quando la violenza domestica e di genere non viene riconosciuta all'interno dei procedimenti aventi a oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale, il processo di vittimizzazione

⁽¹²⁴⁾ La legge delega di riforma del processo civile interviene anche su questo su questi punti, si veda l'articolo 1, comma 23, lettera b), della legge n. 206 del 2021.

secondaria prosegue anche dopo la conclusione dei procedimenti giudiziari. Il principio di bigenitorialità posto a fondamento del recupero della funzione paterna nel rapporto con il minore, attuato il cambio di collocamento del minore dalla madre al padre, viene infatti negato alla madre che continua ad essere considerata ostativa e conflittuale anche dopo la separazione dal figlio.

In adesione ad un percorso trattamentale che richiama quello proposto da Gardner nella sua teoria dell'alienazione parentale, alcune di queste madri si sono anche viste negare il rapporto con i figli per i periodi iniziali del cambio di collocamento, periodi che in taluni casi sono di pochi mesi (fino a 9 mesi) ma possono arrivare anche a più anni (in un caso persino oltre i 9 anni).

Nei casi in cui si mantiene l'affidamento condiviso nel cambio di collocazione del minore, le madri, pur usufruendo di visite libere regolamentate, sono sotto ricatto dell'*ex partner* che spesso, nei fatti, si considera l'affidatario in via esclusiva, prendendo le decisioni senza consultare la madre e senza che i servizi sociali intervengano.

Nella maggioranza dei casi esaminati le madri, una volta allontanate dai figli, si vedono trattate in modo discriminatorio rispetto a quanto fatto all'interno del procedimento fino a quel momento per i padri; infatti la genitorialità condivisa a favore delle madri è negata e la situazione, caratterizzata da monogenitorialità paterna, sembra ripristinare il principio della patria potestà, superato dalla riforma del 1975.

Queste madri, una volta perso il collocamento del minore presso di loro, si vedono negare (pur non avendo commesso reati, non avendo mai maltrattato i figli e non avendo misure cautelari di un divieto di accesso al minore) anche il diritto di visita libero.

Nella maggioranza dei casi di cambio di collocamento dalla madre al padre, la madre è penalizzata da visite protette, se non super protette, che durano anche molti anni (di norma, dai 2 a 6 anni, e in qualche caso anche di più).

La visita protetta o super protetta significa vedere il figlio una volta alla settimana o ogni 15 giorni o una volta al mese, al chiuso in una stanza con una guardiania di uno o più operatori che sorvegliano gli scambi sia verbali sia affettivi.

Anche le visite protette di entrambi i genitori in struttura hanno modalità e finalità diverse: per il padre si tratta di potenziare il rapporto con il figlio in attesa di un trasferimento nella casa paterna; per la madre si tratta di subire un controllo nel rapporto con il minore rispetto all'orientamento emerso nel procedimento giurisdizionale, definito ostruzionista e denigratorio verso il padre.

In un caso, poi, il provvedimento di cambio di collocamento ha permesso la sottrazione internazionale di un minore da parte del padre, senza che gli allarmi di pericolo lanciati dalla madre abbiano ricevuto l'ascolto necessario.

In conclusione, le visite protette possono durare anche molti anni, facendo perdere alle madri un prezioso tempo di vita dell'infanzia dei loro

figli. Le visite protette prolungate gettano un'ombra sul rapporto madre-figli.

Il monitoraggio delle visite protette e il potere di modulare le modalità degli incontri sono affidati ai servizi sociali e sanitari. Sono le relazioni tecniche di questi servizi a stabilire fino a che punto la madre possa essere considerata « riabilitata » all'esercizio pieno della funzione materna. Pur non essendo queste madri imputate di alcun reato, nei fatti sono soggette ad una sorta di « riabilitazione » non disciplinata da alcuna norma e per ciò stesso affidata alla sensibilità individuale degli operatori dei servizi e alla loro formazione. In mancanza di comportamenti delle madri considerati positivamente da parte dei servizi sociali, in mancanza cioè di una « riabilitazione » della madre, i tribunali reiterano i provvedimenti che limitano il loro diritto di visita, ovvero, pur in assenza di un aggravamento della situazione, aggiungono ulteriori limitazioni come la sospensione o la decadenza dalla responsabilità genitoriale materna, ovvero l'affidamento super esclusivo al padre.

La « riabilitazione » delle donne consiste nel loro superare il « complesso della vittima », il non considerarsi più tale, relegando la violenza ad un passato che non deve avere più un'incidenza nella loro vita. Ancora, la donna deve mostrare di guardare il padre con uno sguardo nuovo non più sospettoso, ma amichevole e partecipativo; se invece permane nel suo atteggiamento rivendicativo, se reitera le denunce, sarà considerata sempre conflittuale e quindi inadatta al ruolo genitoriale e mantenuta nel regime delle visite super protette. Nei fatti, le donne sono costrette a negare le violenze subite o denunciate per non restare intrappolate per anni in un rapporto innaturale con i figli.

È opportuno aggiungere che le madri il cui comportamento è sottoposto alla supervisione dei servizi sociali sono soggette a un trattamento particolare che incide sul loro diritto alla libertà personale e alla libertà di espressione. Esse, ad esempio, negli incontri protetti hanno molte limitazioni non solo riguardanti lo spazio ristretto in cui si incontrano con i figli, sotto gli occhi di uno o più educatori, ma anche in relazione alla loro libertà di parola e di comunicazione con i figli. Non possono ad esempio liberamente portare foto del passato, della vita precedente da cui i minori devono distaccarsi; né i bambini possono vedere gli amici del passato. Tutta la precedente vita con la madre deve essere « resettata » per consentire al padre di accedere al proprio diritto alla genitorialità senza contestazioni del minore.

4.6.4. Le mancate indagini sui traumi e sui trattamenti psicologici dei bambini dopo il cambio di collocamento

Questo campo di indagine è quello che ha meno dati di riferimento e riguarda sia i traumi subiti dai bambini all'atto dell'allontanamento, sia i traumi successivi all'impatto con la nuova vita dopo il cambio di collocamento. Le relazioni succinte dei servizi, infatti, parlano in modo quasi sempre stereotipato di un momento iniziale di sofferenza del minore a cui subito fa seguito il superamento di questa sofferenza, con la rappresenta-

zione di un minore tranquillo e contento nella nuova collocazione, sia essa la struttura, sia la nuova casa del padre.

Dai casi esaminati attraverso i fascicoli processuali non è possibile riscontrare con certezza i trattamenti a cui sono sottoposti i minori dopo il cambio di collocamento, né la metodologia adottata nel caso in cui tali trattamenti vengano effettuati. Il contesto generale sopra rappresentato, tuttavia, sembra far riferimento, anche per i minori, a percorsi di decondizionamento che ricalcano quanto indicato dai sostenitori delle diverse teorie psicologiche che si rifanno alla PAS.

Non emerge, invece, l'esistenza di trattamenti specifici di carattere psicologico sui minori, finalizzati ad approfondire il contesto di violenza denunciato dalle madri. Quando è possibile accertare lo svolgimento di tali trattamenti essi sono finalizzati quasi esclusivamente a ricostruire il legame con il genitore considerato alienato, modificando i vissuti e le percezioni iniziali del minore nei confronti del padre connotati da paura e senso di minaccia e d'insicurezza.

4.7. I costi economici della battaglia giudiziaria delle madri

L'ultimo elemento su cui richiamare l'attenzione in ordine al problema della vittimizzazione secondaria riguarda l'impovertimento della condizione economica delle madri, costrette a sostenere un carico economico eccezionale per proteggere loro ed i propri figli nelle sedi giudiziarie.

Oltre alla presenza di un rapporto squilibrato dal punto di vista economico con i loro *ex partner*, che nella maggior parte dei casi godono di introiti maggiori, le madri devono sostenere il costo dei professionisti che supportano l'azione giudiziaria (avvocati, psicologi, consulenti di parte) a partire da risorse non elevate. Inoltre, risultando spesso soccombenti in molti procedimenti, le madri devono sostenere anche gli oneri maggiori per le spese processuali quando non ne è prevista la compensazione.

In alcuni casi le madri, oltre a vedersi contestata la lite temeraria, vengono censurate per l'esposizione mediatica delle loro vicende; per alcune madri, le accuse da loro rivolte ai consulenti tecnici, ai curatori e ai tutori nonché ai giudici, hanno comportato delle contro denunce con esborsi economici notevoli.

Peraltro tale atteggiamento può essere uno degli effetti della violenza e della traumatizzazione, aggravato dalle risposte negative del sistema giudiziario.

Ai costi giudiziari si aggiungono poi anche i costi per assolvere alle prescrizioni dei tribunali, che riguardano i percorsi in strutture private di supporto genitoriale e di psicoterapie per i minori, là dove non siano disponibili le strutture pubbliche.

Anche sotto questo profilo appare opportuno un approfondimento, posto che per i procedimenti civili o minorili le donne che denunciano violenza ma hanno un minimo reddito stipendiale non hanno diritto al patrocinio a spese dello Stato. Oltre al mancato riconoscimento della violenza, le madri vittime di violenza si trovano pure a sostenere il danno economico della loro condizione.

4.8. Le criticità evidenziate dall'esame dei casi emblematici

Nei casi « emblematici » emergono in sintesi alcuni elementi comuni che vale la pena sottolineare anche alla luce delle criticità evidenziate dall'analisi statistica.

Tali criticità, peraltro, sono quelle che possono fornire elementi di conoscenza affinché il Parlamento possa dare piena attuazione alla Convenzione di Istanbul anche sul tema della vittimizzazione secondaria, nell'intento di proteggere le donne dalla violenza.

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 genere⁽¹²⁵⁾. 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 e 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 e i loro figli viene letta secondo lo schema delle madri alienanti o malevole, che impediscono ai padri il rapporto con i figli.

⁽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.

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 e alle indicazioni del consulente.

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 madre con l'intervento della forza pubblica.

Rimane aperto il tema del ruolo dei servizi sociali e dei loro poteri in ordine alla valutazione dei progressi di decondizionamento del bambino e alla disciplina delle modalità degli incontri del minore con la madre. Nel cambio di collocamento, infatti, la maggioranza delle madri perdono il loro diritto all'accesso libero al figlio.

In sintesi, si 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 vittimiz-

zazione secondaria in nome del valore primario che si dà alla bigenitorialità e ai comportamenti afferenti a una genitorialità amichevole e cooperativa.

V. CONCLUSIONI: CRITICITÀ E RACCOMANDAZIONI

5.1. 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, e 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 abbiano 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'esposi-

zione alla violenza, con conseguente attribuzione dell'esercizio della responsabilità genitoriale ai servizi sociali o in alcuni casi a 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. E' 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.

5.2. Buone prassi, prospettive di riforma e raccomandazioni

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 e 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, ed 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

⁽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 anti violenza 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.

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, lettera *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 articolo 1, comma 23, lettere *f*), *m*) e *n*)].

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 e 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 e 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.

Se ciò non bastasse, in presenza di allegazioni di violenza o di allegazioni in ordine a condotte disfunzionali del genitore rifiutato, è necessario che i giudici tornino alle prove « classiche »: sentire come informatori o testi i familiari, i vicini di casa, gli insegnanti.

In ogni caso, se risultano pendenti procedimenti penali occorre acquisire gli atti utili (sommarie informazioni testimoniali, registrazioni delle deposizioni dei testi nel dibattimento penale) e non solo gli atti indicati nell'articolo 64-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (sentenze, ordinanze che hanno disposto misure cautelari, archiviazioni).

Insomma occorre ricostruire attraverso i fatti il preciso contesto delle dinamiche di quella famiglia, accertare quali erano i comportamenti dei genitori con il figlio durante la convivenza, prima dell'intervento del magistrato. Infatti, l'esperienza porta alla seguente riflessione: un genitore violento non è mai un buon genitore mentre se un genitore ha costruito un buon rapporto con il figlio nessuno potrà ragionevolmente « alienarlo ».

È infatti da chiedersi perché invece di indagare su cosa di sbagliato ha fatto il genitore « alienato » ci si concentri su quello che avrebbe fatto o che dovrebbe fare il genitore « alienante ». Se il genitore « alienante » afferma che quello « alienato » è violento è necessario verificare se è vero, se

afferma che è tossicodipendente è necessario verificare se è vero, se afferma che è assente e anaffettivo è necessario verificare se è vero: solo dopo aver compiuto questi accertamenti il giudice potrà prendere la decisione. Se il bambino è in grado di esprimersi (non necessariamente dodicenne ma anche molto più piccolo) non si può prescindere da quello che dirà del rapporto con il genitore rifiutato: e questo nell'immediatezza della separazione o della cessazione della convivenza. I bambini guardano, ascoltano, sono esseri pensanti in grado di valutare le condotte dei genitori. Sono piccoli, non stupidi. Vogliono essere amati e rispettati per quello che sono, non per quello che il genitore vorrebbe che fossero.

Quindi, accertare i fatti per capire le ragioni del rifiuto, ascoltare il bambino per sentire le sue ragioni: tutto questo nell'immediatezza dell'instaurazione del giudizio e con interventi rapidissimi. Nei procedimenti di affidamento e sulla responsabilità genitoriale non ci sono solo le parti processuali (i genitori) e una parte sostanziale (il minore), c'è una terza parte che gioca un ruolo ancora più importante: il tempo. Se il giudice non è rapido nel comprendere cosa è accaduto in quella famiglia, per capire chi ha fatto cosa, chi ha tenuto condotte disfunzionali, il rischio è che si decida su sensazioni o su vaghe valutazioni come quelle di « relazione simbiotica » o « rapporto fusionale » suggerite dai consulenti tecnici; diversamente, occorre accertare perché quel bambino si è legato un genitore ed ha deciso di rifiutare l'altro. È chiaro che il bambino preferirà il genitore che lo ha accudito, che è stato presente quando ha chiesto aiuto, che lo ha accolto e non denigrato. Premesso che nel nostro ordinamento il reato di plagio è stato espunto dalla Corte costituzionale perché sostanzialmente « imponderabile », non appare ragionevole reintrodurlo nella sostanza nei giudizi di famiglia attraverso la teoria del condizionamento.

Nei casi di allegazioni di violenza o di rifiuto di un genitore si deve intervenire assicurando una corsia preferenziale a questi procedimenti. Si tratta di procedimenti nei quali deve svolgere un ruolo significativo anche il pubblico ministero che, proprio quale parte pubblica, deve intervenire per garantire che siano concretamente e al meglio rispettati i diritti del minore, particolarmente di quello che vive in un contesto familiare nel quale si agisce la violenza.

La Commissione pertanto, in relazione alle criticità e alle buone prassi richiamate, raccomanda a tutti gli attori istituzionali coinvolti, a partire dal Parlamento, le seguenti linee di intervento per combattere il fenomeno della vittimizzazione secondaria.

5.2.1. Formazione specialistica in materia di violenza domestica e assistita

Come già evidenziato nei precedenti documenti approvati dalla Commissione, appare fondamentale 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.

5.2.2. 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 e 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 e assistita, nel presupposto che il *best interest* del minore sia garantito pienamente assicurando al minore tutela dalla violenza domestica e assistita;

- modifica dell'articolo 337-quater del codice civile, che disciplina l'affidamento esclusivo dei minori a 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. Si segnala al riguardo che il tema è oggetto di un disegno di legge d'iniziativa di alcuni componenti della Commissione (AS 2417), assegnato alla 2^a Commissione permanente ⁽¹²⁷⁾.

5.2.3. 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

⁽¹²⁷⁾ <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54480.htm>

che nel corso dell'indagine peritale siano esclusi modalità e 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.

5.2.4. Accertamenti tecnici: esclusione di teorie non riconosciute e non 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 e 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.

5.2.5. 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 e 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 »⁽¹²⁸⁾.

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 viepiù 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;

– prevedere nei casi di disposizioni giudiziarie aventi a 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.

5.2.6. 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).

⁽¹²⁸⁾ Corte di cassazione, I sezione civile, ordinanza n. 9691 del 24 marzo 2022.